



Ändringar i direktivet om kombinerade transporter 2017/18:FPM29

Näringsdepartementet

2017-12-12

Dokumentbeteckning

KOM (2017) 648

Förslag till Europaparlamentets och rådets direktiv om ändring av direktiv 92/106/EEG om gemensamma regler för vissa former av kombinerad transport av gods mellan medlemsländer i syfte att anpassa detta till utvecklingar inom sektorn

Sammanfattning

Kommissionen har lämnat förslag till ändringar i Europaparlamentets och Rådets direktiv 92/106/EEG om gemensamma regler för vissa former av kombinerad transport av gods mellan medlemsländer.

I förslaget beskriver kommissionen vikten av att minska utsläpp av växthusgaser och luftföroreningar. Att flytta över transporter från väg till andra miljövänligare alternativ är viktigt ur detta perspektiv.

De föreslagna ändringarna i direktivet syftar till att förbättra möjligheten för transportörerna att utföra s.k. kombinerade transporter, dvs. transporter där godsbefordran på väg kombineras med befordran på järnväg, inre vattenvägar eller till sjöss. Detta ska möjliggöras bland annat genom att förtydliga definitioner och ändra föråldrade bestämmelser. Kommissionen föreslår även krav på att medlemsstaterna ska införa ekonomiska stödåtgärder som stimulerar konkurrenskraften för kombinerade transporter. Ändringsförslagen syftar till att införa tydligare regler som blir lättare att följa och kontrollera.

I förslaget lämnas alternativ till kraven på transportdokument med olika uppräknade beviskrav. Detta bevismaterial ska ligga till grund vid en kontroll, där transportören kan visa att man utför en kombinerad transport enligt direktivets definition. Med detta bevismaterial blir det enklare för kontrollmyndigheten att se om transporten är laglig. Bevismaterialet ska

uppvisas i samband med en kontroll på begäran av behörig kontrolltjänsteman.

2017/18:FPM29

Kommissionen föreslår vidare krav på medlemsstaterna att rapportera in statistik, bland annat avseende transporterade tonkilometer som utförs med kombinerade transporter i Sverige. Dessutom vill kommission få uppgifter över antal och geografisk placering av kombiterminaler samt en översikt över vilka stödåtgärder medlemsstaten genomfört för att främja kombinerade transporter och vilka effekter dessa stödåtgärder bedöms få.

Kommissionen anger ett mål att medlemsstaterna ska ha kombiterminaler med en geografisk täckning längs såväl stornätet för järnväg TEN-T samt det övergripande järnvägsnätet inom det transeuropeiska transportnätet. Avståndet till en kombiterminal ska i genomsnitt inte överstiga 150 km från varje leveransplats inom unionen. Förslaget innebär att medlemsstaterna ska vidta nödvändiga åtgärder för att stödja investeringen för kombiterminaler i syfte att uppnå denna geografiska täckning.

Regeringen står bakom principen att kombinerade transporter behöver vara ett alternativ till renodlade vägtransporter mot bakgrund av problemen med vägnätets överbelastning och vägtrafikens påverkan på klimatet, miljön och trafiksäkerheten. Samtidigt behöver en bättre koordinering med regleringarna av andra typer av vägtransporter tillkomma, framför allt i förhållande till cabotagettransporter, så att inte reglerna om kombinerade transporter tillåts utgöra en grund att på permanent basis bedriva vägtransporter i en värdmedlemsstat.

Regeringen anser att det är bra att reglerna om avstånd till och från hamn och järnvägsstation tydliggörs. Regeringen stödjer också föreslagna ändringar för att tydliggöra kraven på bevismaterial som ska kunna uppvisas vid kontroller.

Regeringen är negativ till strikta krav på ett maximalt avstånd mellan kombiterminaler eftersom sådana skulle riskera att medföra omotiverade kostnader som inte motsvarar nyttan. Under förhandlingarna avser regeringen därför att verka för en ökad flexibilitet för medlemsstaterna i den delen av regelverket.

1 Förslaget

1.1 Ärendets bakgrund

Direktiv 92/106/EEG fastställer de förutsättningar och villkor som gäller för företag som vill utföra kombinerade transporter som omfattas av olika transportslag, där den inledande och/eller avslutande delen av transporten sker på väg och den mellanliggande transporten sker med båt eller tåg.

En utvärdering av direktivet genomfördes 2014-2016 inom ramen för Refit-programmet (EU Regulatory Fitness Programme). I utvärderingen drogs

slutsatsen att direktivet är ett relevant instrument för att stödja kombinerade transporter. Det fastställdes att utan EU-åtgärder skulle gränsöverskridande kombinerade transporttjänster sannolikt ställas inför olika hinder som följer av olika rättssystem, vilket gör dessa transporttjänster mindre attraktiva. I utvärderingen betonades att kombinerade transporter bidrar till att minska negativa externa effekter genom överflyttning av godstransporter från väg till mer miljövänliga trafikslag. Övergången från väg till intermodal transport i enlighet med direktivet om kombinerade transporter uppskattas ha medfört en årlig besparing på upp till 2,1 miljarder euro. Mer specifikt rapporterades i utvärderingen att övergången från väg till järnvägs- och vägkombinerade transporter minskade 2011 utsläppen med 7,3 miljoner ton CO₂ (om man jämför med transporter som enbart körs på väg), medan övergången till inre vattenvägar sparade 0,96 miljoner ton CO₂ under samma år.

Förslaget syftar till att rätta till de brister som upptäckts i direktivet och är en del av kommissionens arbete med att främja en djupare och mer rättvis inre marknad. Det är också i linje med de mål för den gemensamma transportmarknaden så som de framgår i 2011 års vitbok Färdplan för ett gemensamt europeiskt transportområde – ett konkurrenskraftigt och resurseffektivt transportsystem (KOM (2011) 144 slutlig den 28.3.2011).

Kommissionen anser att omställningen från vägtransporter till andra mer miljövänliga trafikslag går för långsamt. Målet enligt vitboken är att med hjälp av effektiva och miljövänliga godskorridorer få 30 % av vägtransporterna vars transportsträcka är mer än 300 km fram till 2030, att flyttas över till främst järnväg och sjötransporter, och mer än 50 % fram till 2050. För att uppnå detta mål måste satsningar på infrastruktur göras.

Förslaget är i enlighet med kommissionens Refit-program. Kommissionens uppfattning är att det ökar effektiviteten och minskar den administrativa och lagstiftningsmässiga bördan för företag.

Förslaget är en del i en större översyn av den europeiska unionens lagstiftning inom vägtransportområdet och har ett nära samband med de övriga förslag som lämnas, i synnerhet de förslag som gäller lagstiftning kopplad till miljö inom vägtransportområdet. Förslaget har tagits fram i samråd med berörda parter och experter och presenterades den 8 november 2017.

1.2 Förslagets innehåll

Förslaget som kommissionen lämnar är ett led i att underlätta och främja användandet av miljövänligare transporter men även för att tydliggöra befintliga bestämmelser, öka enhetligheten, underlätta kontrollen av tillämpningen, utöka samarbetet mellan medlemsstater och utöka informationsutbytet mellan dessa.

De viktigaste inslagen i förslaget är följande.

1.2.1 Villkor för kombinerade transporter

Kommissionen föreslår att begränsningen i avstånd när man utför vägtransportdelen (den maximala sträcka man får köra på väg) ska vara samma oberoende av vilket trafikslag som utfört den andra eller mellanliggande delen av transporten.

Den maximala sträckan som transportföretaget får köra på väg är det avstånd som är längst av antingen 150 km eller 20 % av den totala sträckan (fågelvägen) mellan lastningspunkt i samband med den inledande transporten och lossningspunkt i samband med den avslutande transporten. Denna princip gäller både avseende den inledande och avslutande vägsträckan.

Det föreslås dessutom att det nuvarande minimikravet på 100 km avstånd för den andra eller mellanliggande transportsträckan med tåg eller båt tas bort. Dock anges i skälen till förslaget att man inte får tillgodoräkna sig exempelvis korta färjetransporter som sjötransport inom ramen för en kombinerad transport.

1.2.2 Bevismaterial

När en kombinerad transport utförs enligt direktivet ska transportören vid kontroll kunna uppvisa bevis på att det handlar om en kombinerad transport.

I förslaget ställs nya krav på vilka uppgifter som ska kunna uppvisas. Detta bevismaterial ska kunna uppvisas för kontrolltjänsteman under den tid en kontroll pågår.

Förändringen syftar till att göra det lättare att avgöra om en transport utförs enligt kombidirektivet. Exempel på nyheter i förslaget är att bevismaterialet ska innehålla uppgifter om avstånd för vägdelarna och även det totala avståndet för hela transporten. En annan nyhet i förslaget är att bevismaterialet även får presenteras i elektronisk form. I förslaget införs också ett alternativ till nuvarande bestämmelser att en behörig hamn- eller järnvägsmyndighet ska stämpla transportdokumenten vid byte mellan olika trafikslag, så att det räcker att dessa är underskrivna av transportören.

Förslaget ger även möjlighet att uppvisa transportdokument enligt artikel 6 i rådets förordning nr 11 från 1960 men även CMR- och CIM-dokument. Dessa dokument innehåller dock inte de detaljuppgifter om den kombinerade transporten som behövs för att kunna kontrollera transporten på ett effektivt sätt utan måste kompletteras med de uppgifter som finns uppräknade i 2 (a-j).

1.2.3 Skyldigheter för medlemsstaterna att rapportera statistiska uppgifter till kommissionen

Förslaget innehåller skyldigheter för medlemsstaterna att rapportera vissa uppgifter, t.ex. antal tonkilometer som utförts med kombinerade transporter i den egna medlemsstaten och uppgifter om infrastrukturen i form av kombiterminalers geografiska läge och dess antal. Ett annat

rapporteringskrav är vilka stödåtgärder som medlemsstaten vidtagit för att främja kombinerade transporter och kombiterminaler. Denna rapportering till kommissionen föreslås bli återkommande vartannat år.

1.2.4 Ekonomiska stödåtgärder och krav på terminaler

I förslaget listas ett antal nya punkter för de ekonomiska stödåtgärder som medlemsstaterna ska bli skyldiga att vidta. Dessa åtgärder är bland annat till för att främja nya investeringar i kombiterminaler för att uppnå tillräcklig geografisk närhet mellan terminaler. Stödåtgärderna syftar även till att minska kostnaderna för kombinerade transporter och därmed göra dessa mer konkurrenskraftiga. Rapporteringskrav för dessa stödåtgärder och regelbunden översyn av de antagna åtgärderna är till för att säkerställa att åtgärderna är effektiva.

Kommissionen anger vidare ett mål att medlemsstaterna ska ha kombiterminaler med en geografisk täckning längs såväl stomnätet för järnväg samt det övergripande järnvägsnätet inom det transeuropeiska transportnätet (TEN-T). Avståndet till en kombiterminal ska i genomsnitt inte överstiga 150 km från varje leveransplats inom unionen. Förslaget innebär att medlemsstaterna ska vidta nödvändiga åtgärder för att stödja investeringen för kombiterminaler i syfte att uppnå denna geografiska täckning.

1.2.5 Behörig myndighet och informationsutbyte

För att säkerställa att alla berörda aktörer som är involverade i kombinerade transporter med avseende på införlivandet av direktivet, och särskilt de tillgängliga stödåtgärderna och villkoren för dess tillämpning, föreslår kommissionen att medlemsstaterna ska inrätta en behörig myndighet för att främja samarbete mellan medlemsstaterna genom att utbyta relevant information och praxis. Särskilt ska information om stödåtgärder utbytas.

1.3 Gällande svenska regler och förslagets effekt på dessa

Kombidirektivet är i Sverige implementerat i 1 kap. 3 § och 3 kap 3-4 §§ yrkestrafikförordningen (2012:237) Föreslagna ändringar i EU-direktivet kommer därmed att påverka de svenska bestämmelserna.

De nationella bestämmelser som finns bland annat i förordningen (1998:786) om internationella vägtransporter inom Europeiska ekonomiska samarbetsområdet (EES), som reglerar sanktioner när villkoren i direktivet överskrids kommer inte att behövas ändras eller kompletteras med anledning av ändringarna i direktiv 92/106/EEG.

Eventuella åtgärder i form av ekonomiskt stöd, exempelvis lättnader avseende fordonsskatt för fordon som omfattas av kombidirektivet men inte

är skattebefriade, kan även innebära förändringar i vägtrafikskattelagen (2006:227).

2017/18:FPM29

Enligt gällande bestämmelser 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 (5 kap 15 § vägtrafikskattelagen). Dock är påhängsvagnar med en skattevikt över 3000 kg som dras av bilar som är dieseldrivna skattebefriade.

1.4 Budgetära konsekvenser / Konsekvensanalys

Den del av förslaget som innebär att medlemsstaten ska införa ekonomiska stödåtgärder för att exempelvis upprätthålla en geografisk närhet till kombiterminaler innebär troligen en ökad kostnad för Sverige i form av ökade ekonomiska bidrag alternativt skattelättnader eller andra åtgärder som främjar denna typ av verksamhet. Det är dock inte helt klart i förslaget vad närheten till kombiterminaler innebär i praktiken och för vilka områden det kommer att gälla.

Kommissionen har genomfört en konsekvensanalys gällande förändringarna i direktivet 92/106/EEG. Konsekvensanalysen har dokumentreferens SWD(2017) 362 final. Nedan följer en sammanfattning.

Fördelar

- Stark potential att uppnå målet om modulsifte på 30 % för godstransporter (> 300 km) före år 2030.
- Positiv inverkan när det gäller besparingar (reducerade kostnader) för operatörerna. Tydligare villkor vid genomförandet av direktivet, användning av elektroniska transportdokument och medel, utvidgat ekonomiskt stöd, m.m. Dessa uppskattas till cirka 64,66 miljarder euro för perioden mellan 2022 och 2030.
- Effektivare övervakning och tillämpning av reglerna och färre överträdelse.

Kostnader

- Den samlade extrakostnaden för myndigheterna i medlemsstaterna när det gäller ytterligare stödåtgärder (drift och investering) under perioden 2022-2030 beräknas uppgå till 2,9 miljarder euro.
- Förslaget bedöms inte påverka EU:s budget.

Inverkan på små och medelstora företag och konkurrenskraft

Även om intermodala operatörer inom järnvägstransporter och sjöfart tenderar att vara stora företag är operatörer inom vägtransporter och inre vattenvägar ofta små och medelstora företag. För dessa förväntas konsekvenserna bli en ökning av andelen intermodal transporter tack vare en tydligare definition av stödberättigande åtgärder. Införandet av elektroniska transporthandlingar för kontrolländamål kan emellertid medföra relativt höga investeringskostnader för små och medelstora företag som bedriver transportverksamhet (137 250 euro per företag), men besparingarna förväntas vara 145 000 euro per företag och år. Påverkan på små och medelstora företag som använder de nya systemen bör därför vara små och positiva.

2 Ståndpunkter

2.1 Preliminär svensk ståndpunkt

Regeringen står bakom principen att kombinerade transporter i större uträkning än i dag behöver vara ett alternativ till renodlade vägtransporter. När det gäller kombinerade transporter som omfattas av kombidirektivets tillämpningsområde behöver en bättre koordinering med reglerna av andra typer av vägtransporter tillkomma, och då framför allt med reglerna om cabotage. Regeringen är öppen för olika lösningar som leder bort ifrån dagens situation där reglerna om kombinerade transporter tillåts utgöra en grund att på permanent basis bedriva vägtransporter i en värdmedlemsstat. Enligt regeringens uppfattning är det i det sammanhanget viktigt att åstadkomma en väl avvägd samordning med reglerna om cabotage.

Regeringen anser att det är bra att reglerna om avstånd till och från hamn och järnvägsstation tydliggörs. Regeringen stödjer också föreslagna ändringar för att tydliggöra kraven på bevismaterial som ska kunna uppvisas vid kontroller. På så sätt blir det lättare för polisen att se om en transport är inom kombidirektivets tillämpningsområde eller inte.

Regeringen är negativ till strikta krav på ett maximalt avstånd mellan kombiterminaler. Detta riskerar att medföra kostnader som inte motsvarar nyttan. Under förhandlingarna avser regeringen därför att verka för en ökad flexibilitet för medlemsstaterna i den delen av regelverket.

2.2 Medlemsstaternas ståndpunkter

Medlemsstaternas positioner avseende förslaget är ännu inte kända.

2.3 Institutionernas ståndpunkter

Europaparlamentets ståndpunkter avseende förslaget är ännu inte kända.

Kommissionens förslag remitterades av Regeringskansliet den 9 november med sista svarsdatum den 9 februari 2018. Därutöver erbjöds remissinstanserna att lämna preliminära synpunkter senast 22 november och *Svenska Transportarbetareförbundet*, *Näringslivets Transportråd*, *Sveriges Åkeriföretag*, *Transportföretagen* och *Transportindustriförbundet* har utnyttjat denna möjlighet.

Svenska Transportarbetareförbundet anser att direktivet är problematiskt och bör avskaffas. Kommissionens förslag till ett reviderat direktiv adresserar inte de egentliga problemen att landdelen av kombitransporten undantas från befintliga regler. Enligt Svenska Transportarbetareförbundet bör landdelen omfattas av cabotagereglerna och även utstationeringsreglerna och bör betraktas som en nationell transport. Direktivet är enligt Svenska Transportarbetareförbundet ett sätt för oseriösa företag att komma undan med lönedumpning och skapar osund konkurrens gentemot nationella åkerier. Svenska Transportarbetareförbundet är dock positivt till tydligare dokumentation som ska kunna uppvisas vid kontroller.

Näringslivets Transportråd (NTR) stöder förslaget att inkludera nationella kombinerade transporter i direktivet. NTR anser att det däremot är oklart vilka regler som ska gälla för internationella kombitransporter och önskar ett förtydligande i detta avseende. För tydlighetens skull kan det vara önskvärt att utstationeringsdirektivet och cabotagereglerna gäller också för vägtransport inom ramen för internationella kombinerade transporter. NTR välkomnar förslaget att den inledande eller avslutande vägtransporten inom EU får vara det längsta alternativet av 150 km fägelvägen eller 20 procent av fägelvägen mellan vägtransportens första pålastningspunkt och sista avlastningspunkt. Det är också positivt att det i förslaget finns utrymme för något ökad flexibilitet genom att det ska bli möjligt för medlemsstaterna att tillåta längre vägtransporter för att nå närmaste terminal med lämplig utrustning och kapacitet. NTR anser vidare att det är positivt att Kommissionen föreslår att begränsningen i längd av icke-vägtransportdelen till minst 100 km ska tas bort. NTR välkomnar att förslaget tydligt anger vilka uppgifter som ska kunna lämnas beträffande transporten i dess helhet och genomförandet av de olika leden i operationen. NTR stödjer vidare att dokumentationen kan tillhandahållas i elektronisk form. Avslutningsvis stöder NTR förslaget om att medlemsländerna ska ge nationellt stöd till investeringar i omlastningsterminaler och att detta i relevanta fall ska ske i samråd med grannländer.

Sveriges Åkeriföretag anser visserligen att kombitrafik som koncept har ett värde, men menar att direktivet har spelat ut sin roll och borde avskaffas. Vidare anser Sveriges Åkeriföretag att förslaget inte är tillräckligt tydligt när det gäller förhållandet mellan nationell kombitransport och till vilka krav som ska ställas på en utländsk transportör som utför vägdelen i Sverige som en cabotagetransport. Slutligen menar Sveriges Åkeriföretag att om

direktivet ska fortsätta vara gällande så bör det endast innehålla bestämmelser om att främja etableringen av kombiterminaler.

2017/18:FPM29

Transportföretagen stöder förslaget att kombinerade transporter inte längre behöver vara gränsöverskridande. Transportföretagen är tveksamma till den föreslagna regeln att sjö- eller vattenvägstransporter endast får räknas in i transportupplägget om det finns ett motsvarande vägalternativ eftersom detta kan leda till mycket skönsmässiga bedömningar. Transportföretagen anser det vara positivt att nu gällande regler om begränsning av landsvägssträckan ändras så att hänvisningen till närmast lämpliga på- eller avlastningsplats och distansbestämningar för olika situationer föreslås strykas. Transportföretagen ställer sig tveksamma till att det nu gällande undantaget från cabotagereglerna för en vägdel som äger rum inom en medlemsstat kvarstår. Istället anser Transportföretagen att cabotagereglerna bör gälla också för nationell vägtransport inom ramen för internationella kombinerade transporter. Transportföretagen är positiva till de förstärkta krav på dokument för kontroll som föreslås. Slutligen välkomnar Transportföretagen förslaget om stödåtgärder för investeringar i terminaler.

Transportindustriförbundet välkomnar att EU-kommissionen försöker öka incitamenten för att godstransporter i ökad utsträckning transporteras med mer miljövänliga transportslag, som med järnväg eller med sjötransport. Transportindustriförbundet anser att det inte bör finnas några begränsningar på vägtransportens längd, varken den inledande eller avslutande. Vidare anser Transportindustriförbundet att kombinerade transporter bör kunna utföras under direktivet även om transporten inleds eller avslutas i ett tredje land utanför EU. Transportindustriförbundet välkomnar sloandet av stämpelkravet för transportdokumenten, men ser svårigheter i att på transportdokumentet ange samtliga de uppgifter som skall krävas enligt förslaget. Slutligen menar Transportindustriförbundet att det rimliga och logiska vore att artikel 4 ändras på motsvarande sätt som artikel 1 och att en åkare även skall få utföra, utan restriktioner, inledande och/eller avslutande vägtransporter som utförs som en del av en kombinerad transport oavsett om denna transport sker mellan medlemsstater, inom en medlemsstat eller till/från en medlemsstat och ett tredje land utanför EU.

3 Förslagets förutsättningar

3.1 Rättslig grund och beslutsförfarande

Den rättsliga grunden är artikel 91.1 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt (EUF-fördraget). Rådet fattar beslut med kvalificerad majoritet i enlighet med det ordinarie lagstiftningsförfarandet.

Kommissionen konstaterar att syftet med ändringen av direktivet om kombinerade transporter är att ytterligare främja övergången från vägfrakt till mer miljövänliga transportmedel och därmed ytterligare minska de negativa externa effekterna av EU:s transportsystem. Detta mål omfattar att utvidga ramen för åtgärder till stöd för kombinerade transporter och förenkla och klargöra direktivet. Det kan inte uppnås tillräckligt på medlemsstatsnivå, eftersom majoriteten av godstransporterna är gränsöverskridande och bygger på en intermodal infrastruktur i medlemsstaterna.

Utöver det nämnda är de befintliga skillnaderna mellan medlemsstaternas praxis och brister i fråga om tillämpning till skada för den inre marknadens funktionssätt och nära kopplade till brister i harmoniseringen, och kan därför endast effektivt åtgärdas av unionen.

Enligt kommissionens konsekvensbedömning står förslaget i proportion till de problem som har identifierats. Kommissionen anser därmed att förslaget inte går utöver vad som är nödvändigt för att uppnå de eftersträvade målen. Medlemsstaterna kommer att ha viss flexibilitet när det gäller tillämpningen av en del av bestämmelsen (undantag i samband med vägdelen) och de stödåtgärder som ska vidtas, medan en gemensam tolkning av de grundläggande reglerna kommer att säkerställas.

Regeringen delar kommissionens uppfattning att det finns ett värde i en förenkling och ett förtydligande av den nuvarande rättsliga ramen, tillsammans med mer kraftfulla krav på tillämpning. Regeringen är dock tveksam till om det nya föreslagna kravet på ett maximalt avstånd mellan kombiterminaler, såsom det nu är formulerat, kan anses vara förenligt med subsidiaritets- och proportionalitets-principen. Att planera för en adekvat försörjning av infrastruktur i form av kombiterminaler, som tar hänsyn till olika regioners skilda geografiska och ekonomiska förutsättningar, kan bättre uppnås av medlemsstaterna. Det är vidare tveksamt om ett sådant krav, som skulle kunna medföra omotiverat stora kostnader för infrastrukturinvesteringar, är proportionerligt mot målsättningen i direktivet att underlätta en överflyttning av godstransporter från väg till mer miljövänliga trafikslag.

4 Övrigt

4.1 Fortsatt behandling av ärendet

Näringsdepartementet har skickat förslaget på remiss med begäran om svar senast den 9 februari 2018. Förhandlingar har inletts i rådsarbetsgruppen för landtransporter den 27 november 2017 och bedöms fortsätta under det bulgariska ordförandeskapet våren 2018.

-