



Bruxelles, den 7.11.2023
SWD(2023) 352 final

ARBEJDSDOKUMENT FRA KOMMISSIONENS TJENESTEGRENE

RESUMÉ AF RAPPORTEN OM KONSEKVENSANALYSEN

Ledsagedokument til

Forslag til EUROPA-PARLAMENTETS OG RÅDETS DIREKTIV

om ændring af Rådets direktiv 92/106/EØF for så vidt angår en støtteramme for intermodal godstransport og Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) 2020/1056 for så vidt angår beregning af besparelser i eksterne omkostninger og generering af aggregerede data

{COM(2023) 702 final} - {SEC(2023) 373 final} - {SWD(2023) 351 final}

A. Behov for handling

Hvad er problemet, og hvorfor er det et problem på EU-plan?

Transport har betydelige eksterne omkostninger for samfundet. Langt størstedelen af disse eksterne omkostninger skyldes vejsektoren, som dominerer markedet for indenlandsk godstransport. EU's transport-, energi- og miljølovgivning har været og vil fortsat være rettet mod de negative eksterne virkninger med fokus på at reducere drivhusgasemissionerne med 55 % (i forhold til 1990-niveauet) senest i 2030 som fastsat i den europæiske klimalov.

En af de foranstaltninger i denne henseende, der blev foreslået i Kommissionens strategi for bæredygtig og intelligent mobilitet fra 2020, består i at modernisere de eksisterende rammer for intermodal transport for at opnå grønnere godstransporter i Europa. Intermodal transport betyder anvendelse af mindre forurenende jernbane- og vandvejstransport på transportens hovedstrækning og brug af vejgodstransport til at transportere containere og andre lukkede lasteenheder til og fra omladningsterminalen.

Brugerne — dvs. de virksomheder, der har brug for at få deres varer transporteret — træffer deres beslutninger på et meget konkurrencepræget marked. Under de nuværende markedsvilkår er intermodal transport imidlertid ofte ikke konkurrencedygtig med ren vejtransport, hvad angår omkostninger, selv om den kombinerer vejtransportens tilgængelighed og fleksibilitet med bedre miljøpræstationer og energieffektivitet, som vejtransporten ikke kan opnå.

Dette skyldes til dels præstationsmæssige mangler ved driften af ikkevejgående transportformer, som skal afhjælpes ved hjælp af den respektive sektorspecifikke lovgivning og en indsats fra industriens side. Det skyldes imidlertid også, at de eksterne omkostninger ved vejtransport ikke internaliseres fuldt ud, dvs. at vejtransportens negative virkninger for samfundet som helhed ikke afspejles i vejtransportens pris, og at intermodal transport medfører yderligere omkostninger og ulemper (omladningstid og -omkostninger og færre forbindelsesmuligheder med hensyn til både tider og bestemmelsessteder).

Over mellemlange afstande, hvor intermodal transport kan være et levedygtigt alternativ, er ren vejtransport derfor stadig dominerende. Desuden er en vis ineffektivitet i intermodal transport i forbindelse med informationsudvekslings- og omladningsterminaler til hinder for, at hele den intermodale transportkæde fungerer gnidningsløst. For at fremskynde udbredelsen af intermodal transport er der derfor behov for en indsats for at fremme brugen af den.

Direktivet om kombineret transport blev vedtaget i 1975. Det blev senest revideret i 1992 for at tage fat på de stadig større problemer med trængsel på vejene, miljøforringelse og trafiksikkerhed. Det rummer en fordelagtig ordning for støtteberettigede intermodale operationer kaldet "kombineret transport". Det eksisterende direktiv er imidlertid ikke effektivt nok, og nogle af dets bestemmelser er forældede. Der er behov for en revision for at nå det politiske mål om at reducere de negative virkninger gennem optimeret anvendelse af forskellige transportformer.

Da to forsøg på at ændre direktivet om kombineret transport i 1998 og 2017 ikke lykkedes, er tilgangen i dette forslag blevet ændret væsentligt, navnlig ved at anlægge en helt ny tilgang til kriterierne for støtteberettigelse.

Udarbejdelsen af direktivet er blevet koordineret med andre initiativer, der er relevante for intermodal transport, herunder initiativet til bedre forvaltning af den internationale jernbanekapacitet, ændringen af direktivet om vægt og dimensioner for vejtransport, revisionen af TEN-T-forordningen, den nye fælles EU-ramme for opgørelse af drivhusgasemissioner inden for transport og logistik (CEEU) og gennemførelsen af forordningen om elektronisk godstransportinformation (eFTI).

Hvilke resultater skal der opnås?

Formålet med initiativet er at fremme en forøgelse af den andel af den samlede godstransport, der foretages ved brug af jernbane, nærskibsfart og indre vandveje, for at bidrage til at mindske både de negative eksterne virkninger og energiforbruget inden for transport.

Ved revisionen sigtes der mod at forbedre den eksisterende støtte ved at udvide den til at omfatte en bredere vifte af operationer, ved at revidere betingelserne for støtteberettigelse for at knytte dem bedre til de politiske mål og ved at øge udvalget af støtteforanstaltninger og deres omfang.

Dette bør tilskynde transportarrangører i EU til i stigende grad at anvende intermodal transport, hvilket vil fremme en mere bæredygtig sammensætning af transportformer i transportsystemet og dermed

bidrage til at mindske systemets negative virkninger. Revisionen har også til formål at lette adgangen til oplysninger om de tjenester og betingelser, som omladningsterminaler tilbyder.

Hvad er merværdien ved at handle på EU-plan (nærhedsprincippet)?

Direktivet om kombineret transport fremmer udbredelsen af intermodal transport i hele EU gennem støtteforanstaltninger baseret på fælles kriterier for støtteberettigelse. Set ud fra det politiske perspektiv og med fokus på det indre marked er disse foranstaltninger nødvendige for at sikre, at fordelene i direktivet om kombineret transport finder anvendelse på en sammenlignelig måde i hele EU, eftersom 81 % af den intermodale transport i EU er grænseoverskridende.

Selv om medlemsstaterne frit kan støtte intermodal transport direkte i henhold til statsstøtteregele, er disse støtteforanstaltninger måske ikke lige tilgængelige for alle operatører på grund af de forskellige kriterier for støtteberettigelse, der anvendes. Derfor kan nogle operatører opnå en konkurrencemæssig fordel, som har virkninger, der rækker ud over deres nationale grænser. Harmoniserede regler om støtteberettigelse og støttetyper, som er i overensstemmelse med statsstøtteregele, vil bidrage til at skabe en ensartet behandling af operatører i hele EU og forenkle de administrative procedurer for industrien, medlemsstaterne og Kommissionen. Dette kan ikke opnås ved regulering udelukkende på medlemsstatsniveau.

B. Løsninger

Hvilke forskellige løsningsmodeller er der for at nå målene? Foretrækkes en bestemt løsning frem for andre? Hvis ikke, hvorfor ikke?

Tre politiske løsningsmodeller er blevet vurderet i forbindelse med denne konsekvensanalyse, og en af dem har tre delløsninger. Alle løsningsmodellerne indeholder løsninger på de konstaterede problemer, men varierer med hensyn til omfanget af EU's indsats.

- **I løsningsmodel A** fastslås støtteberettigelsen i kraft af muligheden for at spare mindst 40 % af en række eksterne omkostninger (drivhusgasser, luftforurening, støj, trængsel og ulykker) sammenlignet med rene vejoperationer, og medlemsstaterne tilskyndes til at have flere økonomiske støtteforanstaltninger, men der indføres ikke en forpligtelse hertil. Modellen indeholder ingen forpligtelser for industrien.
- **Løsningsmodel B** pålægger medlemsstaterne en forpligtelse til at træffe støtteforanstaltninger, mens valget og udformningen af disse foranstaltninger overlades til medlemsstaterne. I modellen tilskyndes medlemsstaterne også til at yde opstartsstøtte, og der foreslås en ny reguleringsforanstaltning — en undtagelse fra kørselsforbuddet for tunge godskøretøjer, der tilbagelægger vejstrækninger i de støtteberettigede operationer.
- **I delløsning B1** foreslås støtteberettigelse gennem drivhusgasbesparelser (25 %)
- **I delløsning B2a og B2b** foreslås støtteberettigelse ved en besparelse på 40 % af en række eksterne omkostninger.

Den eneste forskel mellem B2a og B2b er, at B2a (ligesom model A, B1 og C) dækker alle intermodale operationer, mens B2b kun omfatter internationale intermodale operationer.

- **Løsningsmodel C** lægger op til støtteberettigelse ved at spare de bredere eksterne omkostninger (40 %), obligatorisk harmoniseret operationel støtte fra medlemsstaterne og fritagelse for kørselsforbud. Alle løsningsmodeller omfatter en revision af datakravene til dokumentation for støtteberettigelse, obligatorisk anvendelse af eFTI-platorme for operatører, der vælger at drage fordel af støtteforanstaltningerne, og gennemsigtighedsforpligtelser for terminaloperatører.

Løsningsmodel C omfatter også fælles datasæt og dataudvekslingsprotokoller til brug ved intermodale operationer.

Alle løsningsmodeller omfatter øget udbredelse af intermodal transport i forhold til referencescenariet, selv om forøgelsen er minimal for løsningsmodel A. Udbredelsen og den deraf følgende besparelse af eksterne virkninger er størst i B-delløsningerne, mens støtteomkostningerne er højest i løsningsmodel C.

Den foretrukne løsningsmodel er B2a.

Hvad er de forskellige interessenters synspunkter? Hvem støtter hvilken løsning?

Høringen af interessenter viste, at disse generelt var enige i, at de udpegede problemer er relevante, da de i vid udstrækning var enige i målene. De fremkom desuden med nyttige input til fastlæggelse af politiske foranstaltninger og løsningsmodeller.

De fleste interessenter støttede ændringen af anvendelsesområdet, så det omfatter indenlandske operationer, og det blev påpeget, at det er vigtigt at sikre, at alle transportkombinationer behandles ens. Med hensyn til støtteberettigelse var et stort flertal af interessenterne enige om, at der er behov for mere effektive foranstaltninger, og de bakkede op om støtteberettigelse baseret på en bredere vifte af eksterne virkninger og ikke blot drivhusgasbesparelser. For så vidt angår det beløb, der skulle spares, var der ikke enighed om niveauet, men gennemsnittet af interessenternes forslag var ca. 33 %.

Med hensyn til økonomiske støtteforanstaltninger varierede interessenternes holdninger mellem fuldt harmoniserede, fleksible foranstaltninger og "støtten bør afhænge af foranstaltningen", mens flertallet var enige om, at det bør være obligatorisk for medlemsstaterne at yde en vis støtte. Hvad angår regulermæssig støtte, gik de fleste interessenter ind for at opretholde de nuværende lovgivningsmæssige foranstaltninger, navnlig for så vidt angår forbuddet mod kvoter og brugen af ikkehjemmehørende vognmænd på vejstrækninger i international transport, på samme måde som det er tilladt for ren vejtransport af international art.

Endelig mente interessenterne, at bedre interoperabilitet mellem transportformerne og omladningsterminalerne kunne forbedre tilrettelæggelsen af operationerne, og der var stor opbakning til at sikre bedre adgang til information om terminaler.

C. Den foretrukne løsnings virkninger

Hvilke fordele er der ved den foretrukne løsning (hvis en bestemt løsning foretrækkes — ellers fordelene ved de vigtigste af de mulige løsninger)?

Blandt direkte fordele, der alle udtrykkes som nutidsværdi i perioden 2025-2050 i forhold til referencescenariet, kan nævnes:

- en reduktion af de samlede eksterne omkostninger på 15,3 mia. EUR som følge af øget anvendelse af mere bæredygtige transportformer som led i intermodal transport
- sparede administrative omkostninger for virksomheder på 4,3 mia. EUR som følge af revisionen af datakravene til dokumentation for støtteberettigelse kombineret med obligatorisk anvendelse af eFTI-plattorme til håndhævelsesformål
- en reduktion af de administrative omkostninger på 2,3 mio. EUR for offentlige myndigheder, også som følge af brugen af eFTI-plattorme.

De samlede fordele ved den foretrukne løsningsmodel blev anslået til 19,6 mia. EUR.

Hvilke omkostninger er der ved den foretrukne løsning (hvis en bestemt løsning foretrækkes — ellers omkostningerne ved de vigtigste af de mulige løsninger)?

Omkostningerne ved den foretrukne løsning anslås til 7,5 mia. EUR ud over referenceomkostningerne udtrykt i nutidsværdi i perioden 2025 til 2050.

De yderligere omkostninger ved den foretrukne løsningsmodel vil blive pålagt tre grupper:

- Langt størstedelen af omkostningerne vil påhvile **de regeringer i medlemsstaterne**, der vælger at yde yderligere støtte til operationer til en anslået værdi af 7,5 mia. EUR.
- Der forventes også knap så høje omkostninger for **virksomhederne**, idet terminaloperatører skal overholde gennemsigtighedskravene, eFTI-plattormsudbydere skal opdatere plattormene, og arrangører af operationer skal betale for brug af eFTI-plattormene. Disse omkostninger anslås til at beløbe sig til 6,9 mio. EUR.
- Europa-Kommissionen vil pådrage sig omkostninger til en yderligere undersøgelse, hvor det skal vurderes, om der er behov for at fastlægge en ramme for terminalkategorier, og til regelmæssige undersøgelser (hvert 5. år) af EU's intermodale marked, som beløber sig til 2 mio. EUR i perioden 2025-2050.

Hvordan påvirker den foretrukne løsning SMV'er og konkurrenceevnen?
<p>Den foretrukne løsningsmodel forventes at mindske hindringerne for små og mellemstore virksomheders brug af intermodal transport ved at gøre den billigere og ved at forenkle dokumentationen for støtteberettigelse og forbedre de tilgængelige oplysninger om terminalvalg. Alle operatører, der beskæftiger sig med intermodal transport, og afskibere af varer vil drage fordel af dette.</p> <p>Initiativet forventes således at få en positiv indvirkning på SMV'er.</p>
Vil den foretrukne løsning få væsentlige virkninger for de nationale budgetter og myndigheder?
<p>Den foretrukne løsning kan få betydelige virkninger for de nationale budgetter afhængigt af de støtteforanstaltninger, som medlemsstaterne vælger. De budgetmæssige virkninger hænger direkte sammen med omfanget af støttede intermodale operationer.</p> <p>Virkningerne for de nationale budgetter anslås til 7,5 mia. EUR i forhold til referencescenariet udtrykt som nutidsværdi for perioden 2025-2050.</p>
Vil den foretrukne løsning få andre væsentlige virkninger?
Nej.
Proportionalitetsprincippet
<p>Den foretrukne løsning omfatter en forpligtelse for medlemsstaterne til at sikre støtte, der kan tage form af statsstøtte i overensstemmelse med statsstøttere reglerne, til visse former for transportoperationer. Det vurderes, at dette er begrænset til, hvad der er nødvendigt for at nå målet.</p> <p>Den foretrukne løsning fjerner ikke helt konkurrencegabet mellem intermodal transport og ren vejtransport, da mange praktiske spørgsmål bunder i sektorspecifik lovgivning og vil blive behandlet ved hjælp af de respektive initiativer vedrørende forskellige transportformer, men denne intervention anslås at medføre en stigning på 5,3 % i udbredelsen af intermodal transport i forhold til referencescenariet i 2030 og 6,6 % senest i 2050. De deraf følgende besparelser i eksterne omkostninger er på 15,3 mia. EUR i forhold til referencescenariet udtrykt som nutidsværdi for perioden 2025-2050, hvilket betyder, at hver 49 cent i støtte vil generere besparelser på 1 EUR i eksterne omkostninger.</p>
D. Opfølgning
Hvornår vil foranstaltningen blive taget op til fornyet overvejelse?
<p>Politikken vil blive taget op til fornyet overvejelse efter 10 år på baggrund af direktivets fulde anvendelse i national lovgivning.</p> <p>Denne tidsramme foreslås for at tage hensyn til, at det vil tage tid, før støtteforanstaltningerne træder i kraft og frembringer virkninger. Der foretages en evaluering af markedsudviklingen hvert 5. år efter vedtagelsen af forslaget.</p>