



## EU-note

Til orientering af Transportudvalget og Europaudvalget

### Europa-Kommissionens forslag til revision af direktivet om kombineret transport

4. december 2023

#### **Sammenfatning**

*Kombinerede transport er transport, der kombinerer flere transportformer og som lever op til visse krav om reduktion af eksterne omkostninger. De består typisk af en indledende vejtransport hen til en terminal, hvor godset læsses om til f.eks. jernbane eller indre vandveje. Til slut gennemføres typisk endnu en vejtransport til godsets bestemmelsessted.*

*Kombinerede transport er betydeligt mindre belastende end normale vejtransporter, når det kommer til de eksterne omkostninger (såsom kødannelse, trafikulykker, støj og forurening). Kommissionen ønsker derfor at øge anvendelse af kombinerede transport i EU. Der skal særligt bidrage til at opnå EU's klimamål.*

*Medlemslandene pålægges derfor at udarbejde nationale handlingsplaner, der konkret skal sikre, at omkostningerne til kombinerede transport sænkes med mindst 10 pct. over de kommende 7 år. For at være støtteberettiget skal en kombineret transport levere en reduktion i de eksterne omkostninger på mindst 40 pct. i forhold til en tilsvarende fiktiv vejtransport.*

*Forslaget er det tredje forslag til revision af det eksisterende direktiv (fra 1992) på området. Kommissionen måtte i 2020 trække sit seneste forslag til revision fordi Europa-Parlamentet og Rådet nåede frem til et kompromis, der i Kommissionens øjne ikke ville fremme kombineret transport. Det skyldtes, at Europa-Parlamentet og Rådet ønskede at begrænse brugen af udenlandske chauffører (cabotage) på vejdelen af kombinerede transport.*

Kontaktperson  
Mathias Grønbek  
Lydholm (5907)  
EU-chefkonsulent



## Baggrunden for forslaget – og hvorfor det er vigtigt i en dansk kontekst

Europa-Kommissionen har den 7. november 2023 fremsat sit forslag til en revision af direktivet om kombineret transport ([KOM \(2023\) 702](#)). Forslaget er ét af [Folketingets prioriterede EU-forslag for 2023](#). Den danske sprogversion foreligger endnu ikke.<sup>1</sup>

### *Hvad er en kombineret transport – og hvad er EU's rolle heri?*

En *intermodal transport* er en transport, der sker ved brug af mere end én transportform, hvoraf mindst en af disse er via jernbane, indlands vandveje eller korte strækninger med søtransport, og hvor enten en af eller både den indledende og afsluttende transportstrækning foregår via vejtransport.

En *kombineret transport* er en underkategori til intermodal transport. En kombineret transport er en intermodal transport, der lever op til direktivets krav om at levere færre eksterne omkostninger samt til tekniske krav vedrørende mærkningen af lasten.

Intermodal transport har som hovedregel lavere eksterne omkostninger end rene vejtransporter. De eksterne omkostninger dækker over de udgifter, som ikke dækkes af transportøren selv, men af samfundet mere generelt. Det er især trafikrelaterede eksternaliteter (såsom kødannelse, ulykker, støj) og forurening (såsom luftforurening og drivhusgasser).

Ifølge Kommissionen beløber de eksterne omkostninger ved transport ved brug af tunge køretøjer sig til 203 mia. EUR årligt. Omkostningerne fordeler sig således:

- Trængsel: 14,6 mia. euro
- Ulykker: 23,0 mia. euro
- Luftforurening: 13,9 mia. euro
- Klimaforandringer: 9,6 mia. euro
- Støj: 9,1 mia. euro
- Andet: 7,3 mia. euro<sup>2</sup>

Kommissionen vurderer, at transport via jernbane eller indre vandveje har eksterne omkostninger svarende til cirka en tredjedel af ren vejtransport. Kommissionen mener derfor, at det er afgørende for den grønne omstilling af transportsektoren at give støtte til kombineret transport så længe de eksternaliserede omkostninger ikke overføres til transportøren.

---

<sup>1</sup> Tidspunktet for modtagelsen af den *danske* sprogversion er afgørende for regeringens frist for oversendelse af grund- og nærhedsnotat. Tidspunktet for modtagelse af *alle* sprogversioner er afgørende for fristen for nationale parlaments mulighed for at gøre indsigelse vedrørende nærhedsprincippet.

<sup>2</sup> Kommissionens konsekvensanalyse side 6. Henviser videre til Kommissionens håndbog om eksterne omkostninger i transportsektoren ([her](#)).



## ***Vil tredje gang være lykkens gang?***

Forslaget er en revision af det eksisterende direktiv fra 1992. Siden 1992 har Kommission af to omgange foreslået en revision af direktivet, men har begge gange måtte trække forslaget til revision tilbage. Første forslag til revision kom i 1998, men da der ikke var udsigt til en aftale, trak Kommissionen forslaget tilbage i 2001.

Andet forslag til revision kom i 2017, men idet Kommissionen vurderede, at det kompromis, der blev opnået mellem Europa-Parlamentet og Rådet var for uambitiøst, trak Kommissionen forslaget i 2020. Det skyldtes især spørgsmålet om, hvorvidt den indledende og afsluttende vejstrækning i en kombineret transport skulle gennemføres efter cabotage-reglerne eller ej.<sup>3</sup>

I 2021-2022 gennemførte Kommissionen en konsultation af relevante parter. Den viste, at der var behov for at opdatere det eksisterende direktiv blandt andet i lyset af den teknologiske udvikling.

## ***Det indbyggede dilemma: Cabotage og den grønne omstilling***

Et centralt element i drøftelserne af kombinerede transport og vejtransport generelt er spørgsmålet om cabotage. Under de gældende regler fra 1992 er den afsluttende vejstrækning i en kombineret transport *fritaget* fra cabotage-reglerne. Således fremgår det af 1992-direktivets artikel 4, at enhver transportvirksomhed i EU har ret til at gennemføre den indledende eller afsluttende vejstrækning af en kombineret transport.

Der er således i udgangspunktet ikke mulighed for at regulere eller begrænse udenlandske chaufførers adgang til at køre den indledende eller afsluttende vejstrækning i en kombineret transport. Dette hænger nøje sammen med forslagens oprindelige logik: En kombineret transport afløser netop en samlet vejtransport fra den oprindelige afsender til den endelige modtager. At en del af strækningen med en kombineret transport tilbagelægges ved brug af en transportform med færre eksternaliteter, bør ikke begrænse mulighederne for at anvende en (udenlandsk) chauffør til f.eks. den afsluttende vejstrækning. En sådan begrænsning ville svække mulighederne for at anvende kombinerede transport, idet det ville øge omkostningerne forbundet hermed.

Spørgsmålet om kombinerede transport og cabotage rummer således en indre modsætning: Hvis man ønsker at opnå en størst mulig klimaeffekt ved at fremme kombinerede transport mest muligt, er det nødvendigt at holde omkostningerne hertil nede. Et centralt element heri er at lade udenlandske chauffører gennemføre den indledende eller afsluttende vejstrækning uden

---

<sup>3</sup> Se blandt andet Europa-Parlamentets gennemgang af forhandlingsforløbet i 2017 til 2020 [her](#).



begrænsninger fra reglerne om cabotage. Men dette vil omvendt betyde et omkostningspres på lokale vognmænd, der skal betale lokale lønninger.

### ***Vejpakkens anvendelse i Danmark – og betydning for kombineret transport***

Reglerne rejser også kritiske spørgsmål om omgåelse af de eksisterende regler for cabotage og udstationering af chauffører. I princippet kan en chauffør undgå at være omfattet af cabotagereglerne og reglerne for udstationer af chauffører ved alene at udføre indledende og afsluttende vejstrækninger i en kombineret transport også selvom dette foregår i et andet medlemsland end chaufførens/lastbilens oprindelsesland.

Vejpakken fra 2020 (Forordning (EU) 1055/2020) indeholder en undtagelsesmulighed, der sigter på at undgå sådan omgåelse af reglerne. Danmark tilkendegav i 2021, at man ville gøre brug af undtagelsen<sup>4</sup> og Kommissionen er aktuelt ved at vurdere, om der er grundlag for brug af undtagelsen<sup>5</sup>. Dette begrænser dog alene muligheden for at gennemføre en længere række af sådanne kørsler. Det udelukker ikke brugen i det enkelte tilfælde.

I Danmark betyder anvendelsen af vejpakkens undtagelsesbestemmelse og vedtagelsen af L 62 A i 2022 ([her](#)) konkret, at vejdelen af en kombineret transport i realiteten er omfattet af cabotagereglerne, og at disse kørsler skal foregå i overensstemmelse med danske løn- og arbejdsvilkår. Dette kræver dog, at Danmark også fremadrettet gør brug af undtagelsesbestemmelsen (der skal fornyes hvert femte år) – og at denne ikke ophæves af EU-domstolen.

Sidstnævnte er en reel fare, idet Polen – i forbindelse med den bredere vifte af sager ved EU-domstolen om Vejpakken – har gjort gældende at netop undtagelsesbestemmelsen er i strid med EU-retten. Der er endnu ikke faldet dom i sagen, men generaladvokaten foreslår i sit udkast til dom, at Polens anbringender forkastet og muligheden for at anvende undtagelsesbestemmelsen bevares.<sup>6</sup>

### **Forslagets hovedelementer**

Der er tale om et direktiv, der sætter de overordnede rammer, som medlemsstaterne efterfølgende selv skal udfylde. Direktivet definerer således primært målet og udpeger støtteberettigede aktiviteter. Det er op til medlemslandene selv at beslutte, hvordan de ønsker at gennemføre støtten i praksis. Som

---

<sup>4</sup> Se MobilityWatch den 4. maj 2021 [her](#).

<sup>5</sup> Se Kommissionens gennemgang af undtagelsesbestemmelsen [her](#).

<sup>6</sup> Generaladvokatens udkast til dom kan læses [her](#). Undtagelses klausulen behandles specifikt i afsnit 810 til 833. Udkastet foreligger i skrivende stund kun på fransk.



noget nyt dækker direktivet både nationale kombinerede transporter og (som hidtil) kombinerede transporter på tværs af EU's indre grænser.

Det centrale element i forslaget er, at medlemsstaterne skal etablere nationale planer, der skal fremme intermodal transport og konkret sikre, at omkostningerne ved at gennemføre kombinerede transporter reduceres med 10 pct. inden for 7 år.

De nationale planer kan indeholde forskellige elementer af både lovgivningsmæssig og ikke-lovgivningsmæssig karakter, herunder også i form af finansiel støtte. Den finansielle støtte skal målrettes de kombinerede transport og ikke de terminaler, der anvendes til omlæsning, idet sidstnævnte er omfattet af TEN-T-forordningen og de støttemuligheder der ligger der.

Kommissionen har udarbejdet et forslag til bilag til direktivet, der oplister en række *mulige* støtteforanstaltninger ([her](#)). Blandt de mulige støtteforanstaltninger er at fritage kombinerede transport fra forskellige afgifter, f.eks. vejafgifter, og facilitering af, at SMV'er kan leje semi-trailere/sættevogne. Direktivet indeholder ligeledes obligatoriske tiltag, herunder at fritage kombinerede transport fra forbud mod kørsel på søn- og helligdage.<sup>7</sup>

For at blive defineret som en kombineret transport og dermed opnå adgang til støtte skal den intermodale transport leve op til en række krav. For det første skal den levere 40 pct. færre eksternaliteter end en tilsvarende fiktiv ren vejtransport. For det andet skal dette dokumenteres gennem anvendelse eFTI, der er et nyt europæisk system for elektronisk godstransportinformation.

Sidstnævnte rummer dog en væsentlig udfordring, idet eFTI-systemet endnu ikke er fuldt udrullet i EU-landene. I april 2023 tilkendegav transportministeren i et svar til Folketinget ([her](#)), at de sidste tekniske retsakter først forventes at være på plads i midten af 2023. Implementeringen i Danmark forventes derfor først at skulle være på plads i Danmark i 2025. I det lys er det værd at bemærke, at anvendelsen af direktivet om kombineret transport med forslaget reelt udskydes til eFTI er etableret i medlemslandene.

I tillæg til de nationale planer for øget anvendelse af intermodal og kombineret transport, ønsker Kommissionen også at sikre, at øget gennemsigtighed i forhold til, hvilke ydelser de enkelte intermodale terminaler kan yde. Det skal bidrage til at gøre det administrativt lettere at gennemføre kombinerede transport. Der indføres således en forpligtelse til, at terminalerne på deres hjemmesider skal offentliggøre, hvilke ydelser de tilbyder. Ved en

---

<sup>7</sup> I Danmark er der *ikke* forbud mod lastbilkørsel på søn- og helligdage, men et sådant forbud eksisterer f.eks. i dele af Tyskland.



implementerende retsakt kan Kommissionen på et senere tidspunkt indføre en kategorisering af terminalerne for at gøre ydelsesniveauet endnu tydeligere.

### **Beregning af eksternaliteter**

Idet muligheden for at gøre sig berettiget til støtte afhænger af, at man kan påvise en reduktion i de eksterne omkostninger på 40 pct. sammenlignet med et fiktivt scenarie, der alene udgøres af vejtransport, er beregningen af eksternaliteter et yderst afgørende element i forslaget.

Med forslaget lægges der op til, at beregningen af eksternaliteter skal foretages med udgangspunkt en af Kommissionen udarbejdet *Håndbog vedrørende beregningen af eksterne omkostninger ved transport*. Det understreges, at de eksternaliteter, der knytter sig til det intermodale transportcenter skal medregnes for at give et så retvisende billede som muligt.

Kommissionen tildes beføjelser til at vedtage implementerende retsakter vedrørende beregningen af de eksterne omkostninger.

### **Cabotage**

Kommissionen lægger med forslaget op til *ikke* at ændre de gældende regler vedrørende udenlandske chaufførers gennemførelse af indledende eller afsluttende dele af en kombineret transport på den betingelse, at de er en del af én samlet kombineret transport. Der lægges ej heller op til at ændre i den undtagelsesbestemmelse, som Danmark i dag gør brug af, og som betyder, at vejdelene af kombinerede transport i Danmark i dag foregår efter cabotagereglerne.

Det må dog forventes at netop spørgsmålet om cabotage vil blive et centralt spørgsmål i de kommende forhandlinger. Det kan således ikke udelukkes, at netop den undtagelsesbestemmelse, som Danmark gør brug af, kunne komme under kritik, og at der kan komme forslag om at ophæve denne. I denne forbindelse vil det selvsagt være særligt interessant, om EU-domstolen vælger at følge generaladvokatens forslag til afgørelse og fastholde undtagelsesbestemmelsen (jf. ovenfor).

*Dette dokument er udarbejdet af Folketingets Administration til brug for medlemmer af Folketinget. Efter ønske fra Folketingets Præsidium understøtter Folketingets Administration det parlamentariske arbejde i Folketinget, herunder lovgivningsarbejdet og den parlamentariske kontrol med regeringen ved at yde upartisk faglig bistand til medlemmerne. Faglige noter udarbejdet af Folketingets Administration er i udgangspunktet offentligt tilgængelige.*