



## DEN GEMENSAMMA TRANSPORTPOLITIKEN: ÖVERSIKT

Transportpolitiken är sedan mer än 30 år ett av gemenskapens politikområden. Parallellt med öppnandet av transportmarknaderna och inrättandet av transeuropeiska transportnät kommer frågan om en "hållbar rörlighet" att få ännu större betydelse fram till 2020 – framför allt på grund av sektorns ständigt ökande utsläpp av växthusgaser, som hotar att äventyra Europeiska unionens insatser för att uppnå sina klimatmål.

### RÄTTSLIG GRUND OCH MÅL

Den rättsliga grunden är artikel 4.2 g och avdelning VI i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt. Redan i [Romfördraget](#) lyfte medlemsstaterna fram betydelsen av en gemensam transportpolitik genom att ge den en egen avdelning i fördraget. Transport var alltså ett av gemenskapens första gemensamma politikområden. Det handlade framför allt om att inrätta en gemensam transportmarknad, införa friheten att tillhandahålla tjänster och öppna transportmarknaderna. Detta mål har i stor utsträckning uppnåtts, eftersom till och med marknaderna för inrikes persontrafik på järnväg sakta men säkert har öppnats upp. I samband med öppnandet av transportmarknaderna gäller det att samtidigt skapa rättvisa konkurrensvillkor både inom de enskilda trafikslagen och mellan dem. Harmoniseringen av nationella rättsliga och administrativa bestämmelser samt av tekniska, sociala och skattemässiga ramvillkor för transportsektorn har därför med tiden fått allt större betydelse. De transporterade volymerna, såväl av personer som av gods, har ökat till följd av fullbordandet av EU:s inre marknad, slopandet av de inre gränserna, sjunkande transportpriser tack vare öppnandet och avregleringen av transportmarknaderna samt förändringar av system för produktion och lagerhållning. Transportsektorn är ekonomiskt framgångsrik och dynamisk men ställs inför allt allvarigare sociala och miljömässiga krav. Därmed har frågan om "hållbar rörlighet" blivit viktigare än någonsin.

Trots alla ansträngningar står den europeiska transportpolitiken fortfarande inför stora utmaningar när det gäller hållbarhet. Transportsektorn står för ungefär en fjärdedel av alla växthusgasutsläpp orsakade av människan i EU. Dessutom är transportsektorn den enda sektorn i EU där växthusgasutsläppen ökat sedan 1990. I 2011 års vitbok *Färdplan för ett gemensamt europeiskt transportområde – ett konkurrenskraftigt och resurseffektivt transportsystem* ([COM\(2011\)0144](#)) rekommenderas därför att utsläppen från transportsektorn (med undantag av internationell sjöfart) minskas med 20 procent mellan 2008 och 2030 och med minst 60 procent mellan 1990 och 2050. Det rekommenderas också att utsläppen från internationell sjöfart minskas med 40 procent mellan 2005 och 2050. I vitboken från 2011 pläderas också för att 40 procent av



luffartens bränsleförbrukning ska bestå av hållbara bränslen med lågt kolinnehåll senast 2050 och att andelen fordon som drivs med konventionella bränslen i städer ska minska med 50 procent fram till 2030, för att sen fasas ut helt och hållet senast 2050.

Dessa mål är dock klart mindre långtgående än de mål som fastställdes i samband med klimatkonferensen i Paris (COP21) i december 2015: en minskning av utsläppen av växthusgaser med minst 20 procent mellan 2021 och 2030. Även om målen uppnås skulle transportutsläppen 2030 (med undantag för internationell sjöfart) fortfarande ligga 4,5 procent över 1990 års nivåer, och utsläppen från internationell sjöfart 2050 skulle bara ligga 9,5 procent under 1990 års nivåer. Från idag och fram till 2020 kommer realism att vara lika viktigt som ambitioner när det gäller att ta itu med de ekonomiska och miljömässiga utmaningarna i den gemensamma transportpolitiken för att uppnå drastiska utsläppsminskningar. Transportsystemen måste därför använda mindre och renare energi, utnyttja den moderna infrastrukturen på ett bättre sätt och minska sin inverkan på miljön.

## ALLMÄNNA POLITISKA RIKTLINJER

Vägen mot gemensam lagstiftning på transportområdet inom unionen öppnades först i och med att Europaparlamentet väckte talan mot rådet för passivitet. I sin dom av den 22 maj 1985 i [mål 13/83](#) om passivitetstalan uppmanade EU-domstolen rådet att agera och lade på så sätt grunden till den gemensamma transportpolitiken.

Den 2 december 1992 antog kommissionen vitboken om den framtida utvecklingen av den gemensamma transportpolitiken ([COM\(1992\)0494](#)). I denna förespråkades en öppning av transportmarknaderna, utveckling av det transeuropeiska transportnätet, ökad säkerhet och harmonisering av sociala bestämmelser. Samtidigt markerade denna första vitbok en vändpunkt i riktning mot en integrerad, intermodal strategi, enligt modellen för "hållbar rörlighet". I en senare vitbok av den 22 juli 1998, *Rättvisa trafikavgifter: en modell för ett stegvist införande av gemensamma avgiftsprinciper för transportinfrastruktur i EU* ([COM\(1998\)0466](#)), betonade kommissionen de stora skillnaderna mellan medlemsstaterna vid fastställande av avgifter för transporttjänster, vilket ledde till avsevärd snedvridning av konkurrensen inom och mellan olika transportslag.

## GENOMFÖRANDE

I vitboken från september 2001 *Den gemensamma transportpolitiken fram till 2010: Vägval inför framtiden* ([COM\(2001\)0370](#)) analyserade kommissionen problemen och utmaningarna i den europeiska transportpolitiken, framför allt med tanke på den då aktuella östutvidgningen. Enligt kommissionens prognos skulle det innebära en massiv ökning av trafikvolymen, kombinerat med tilltagande överbelastningar och trafikstockningar (speciellt inom väg- och flygtrafik) samt ökande hälso- och miljöbelastningar. Kommissionen lade fram ett paket med 60 åtgärder som skulle bryta kopplingen mellan ekonomisk tillväxt och ökade trafikvolymen och bekämpa den ojämna tillväxten för olika transportslag. Målet med denna vitbok var också att stabilisera andelen järnvägstrafik, inlandssjöfart och havstransport på korta sträckor på 1998 års nivåer. Målet skulle framför allt uppnås genom åtgärder som blåste



nytt liv i järnvägstrafiken, främjade sjöfart och inlandssjöfart samt stimulerade till sammankoppling av alla transportslag. Dessutom lades tonvikt vid en revision av riktlinjerna för de transeuropeiska transportnäten (se faktablad om TEN-T [3.5.1](#)), för att anpassa dem till EU:s utvidgning, och för att mer än hittills arbeta för att undanröja flaskhalsar i gränsöverskridande transport. Vitboken från 2001 fokuserade också på användarnas rättigheter och skyldigheter inom transportsystemen, innehöll föreskrifter om ett handlingsprogram för att förbättra säkerheten på vägarna och konsoliderade användarnas rättigheter och kostnadstransparensen genom harmonisering av avgiftsprinciperna.

Dessutom startade EU några ambitiösa teknikprojekt, t.ex. satellitnavigationssystemet Galileo, det europeiska trafikstyrningssystemet (ERTMS) och programmet Sesar för att förbättra infrastrukturen för flygtrafikledningen.

I juni 2006 presenterade kommissionen en halvtidsöversyn av vitboken från 2001 ([COM\(2006\)0314](#)) *Hållbara transporter för ett rörligt Europa*. Kommissionen hade redan tidigare sagt att de åtgärder som planerades 2001 inte var tillräckligt omfattande för att nå de uppställda målen, och därför infördes nya instrument, t.ex.

- a. handlingsplaner för godslogistik, för utbyggnad av intelligenta transportsystem i Europa och för rörlighet i städer,
- b. Naiades och Naiades II, ett integrerat europeiskt åtgärdsprogram för transport på inre vattenvägar, och
- c. strategiska mål och rekommendationer för EU:s sjöfartspolitik fram till 2018.

I juli 2008 lade kommissionen fram ett [åtgärds paket för grönare transporter](#) som var inriktat på en strategi för internalisering av de externa kostnaderna för alla transportslag. Paketet bestod av tre kommissionsmeddelanden och ett förslag till översyn av [direktiv 1999/62/EG](#) av den 17 juni 1999, även kallat Eurovinjettdirektivet (se också faktabladet om *Transporter på väg: harmonisering av lagstiftning*, se faktablad [3.4.3](#)).

Resultatet av debatten om framtiden för transporter på lång sikt (om 20 till 40 år), som inleddes i och med 2001 års vitbok, presenterades i kommissionens meddelande *Hållbara framtida transporter – ett integrerat, teknikstyrt och användarvänligt transportsystem* ([COM\(2009\)0279](#)).

Den 28 mars 2011 offentliggjorde kommissionen sin vitbok om framtiden för transportsektorn fram till 2050 *Färdplan för ett gemensamt europeiskt transportområde – ett konkurrenskraftigt och resurseffektivt transportsystem* ([COM\(2011\)0144](#)). Kommissionen beskriver där transportsystemens övergång från gamla till nya utmaningar och ställer upp riktlinjer för hur man ska lyckas övervinna dem. Några av de 10 målen i 2011 års vitbok är att kommissionen ska skapa ett verkligt gemensamt europeiskt transportområde genom att avveckla kvarstående hinder mellan olika transportslag och nationella system, underlätta integreringsprocessen och göra det lättare för multinationella och multimodala operatörer att etablera sig. För att undvika spänningar och snedvridningar föreskrivs i strategin ökad harmonisering och ett förbättrat genomförande av reglerna om sociala aspekter, miljö- och säkerhetsfrågor,



liksom reglerna om en minimiservicenivå och användarrättigheter. Den 1 juli 2016 lade kommissionen fram en rapport i form av ett arbetsdokument ([SWD\(2016\)0226](#)) om de framsteg som gjorts i samband med genomförandet av det tioåriga programmet i vitboken från 2011. Bilaga II innehåller bland annat en utförlig förteckning över verksamheterna fram till den tidpunkten.

2016 offentliggjorde kommissionen meddelandet *En europeisk strategi för utsläppsnålrörlighet* ([COM\(2016\) 0501](#)), som innehöll förslag på åtgärder för att påskynda minskningen av koldioxidutsläpp i den europeiska transportsektorn. Strategin syftar i första hand till att uppnå ett mål för nollutsläpp, i enlighet med 2011 års vitbok om framtidens transporter, i syfte att bidra till att målen i Parisavtalet (COP21) uppnås.

## EUROPAPARLAMENTETS ROLL

Förutom att principiellt stödja avregleringen av transportmarknaderna och modellen för hållbar rörlighet har parlamentet alltid betonat nödvändigheten av att detta ska kombineras med en omfattande harmonisering av de sociala, skattemässiga och tekniska ramvillkoren och säkerhetsstandarderna.

Den 12 februari 2003 antog parlamentet en [resolution](#) om kommissionens vitbok från 2001 *Den gemensamma transportpolitiken fram till 2010: Vägval inför framtiden* ([COM\(2001\)0370](#)). Där underströk parlamentet att hållbarheten måste utgöra grundvalen och normen för den gemensamma transportpolitiken. Parlamentet betonade nödvändigheten av att utforma ett integrerat övergripande transportsystem. Detta skulle göras med bibehållen konkurrensförmåga för vägtrafiken och på grundval av en rättvis fördelning av infrastrukturkostnaderna och de externa kostnaderna för alla transportslag. Parlamentet framförde en mängd specifika uppmaningar och förslag för varje enskilt transportslag, för trafiksäkerheten, för tidsplanen för färdigställande av de transeuropeiska transportnäten och finansieringen av dessa, för en bättre samordning med andra politikområden inom EU och andra transportrelaterade frågor.

Efter kommissionens grönbok *Mot en ny kultur för rörlighet i städer* ([COM\(2007\)0551](#) av den 25 september 2007) antog parlamentet den 9 juli 2008 en [resolution](#) med samma titel. Parlamentet antog ytterligare en [resolution](#) den 23 april 2009 om handlingsplanen för rörlighet i städerna. Parlamentet efterlyste framför allt ett integrerat europeiskt helhetskoncept om rörligheten i städer, som skulle gälla som gemensam referensram för europeiska, nationella, regionala och lokala aktörer. Kort därefter, den 30 september 2009, svarade kommissionen med meddelandet *Handlingsplan för rörlighet i städer* ([COM\(2009\)0490](#)).

Som respons på ett nytt meddelande från kommissionen av den 17 december 2013, *Tillsammans för en konkurrenskraftig och resurseffektiv rörlighet i städer* ([COM\(2013\)0913](#)), antog parlamentet den 2 december 2015 en [resolution](#) om hållbar rörlighet i städer. I resolutionen uppmanas medlemsstaterna och städerna att ta fram planer för hållbar rörlighet i städer som prioriterar transportmedel med låga utsläpp, fordon som drivs med alternativa bränslen och intelligenta transportsystem. Kommissionen och medlemsstaterna uppmanades att inrätta ett nätverk för hållbar rörlighet med exempel på bästa praxis för fysisk planering och markanvändning samt att lansera upplysningskampanjer för att främja hållbar rörlighet. Städer



uppmuntrades också att delta i det europeiska innovationspartnerskapet Smarta städer och samhällen.

Efter kommissionens meddelande ([COM\(2009\)0279](#)) *Hållbara framtida transporter – ett integrerat, teknikstyrt och användarvänligt transportsystem* antog parlamentet en [resolution](#) den 6 juli 2010 om hållbara framtida transporter. I denna text blickade parlamentet inte bara framåt mot den nya vitboken 2011, utan man reagerade också på kommissionens meddelande med en hel rad uppmaningar på alla områden inom EU:s transportpolitik.

Parlamentet antog två resolutioner efter offentliggörandet av vitboken 2011. Den första var [resolutionen](#) av den 15 december 2011 om [färdplanen för ett gemensamt europeiskt transportområde – ett konkurrenskraftigt och resurseffektivt transportsystem](#). I denna resolution gjorde ledamöterna en förhandsutvärdering av de viktigaste målen i vitboken från 2011, samtidigt som de delvis lovordade de framsteg som gjorts med genomförandet. När det gäller att ge konkret form åt ett gemensamt europeiskt transportområde senast 2020 signalerade resolutionen att transporter fortfarande erbjuder en stor outnyttjad potential på många områden och underströk betydelsen av ett system som lägger tonvikt vid samtrafik och driftskompatibilitet. Parlamentet godkände de tio målen för ett konkurrenskraftigt och resurseffektivt transportsystem liksom de mål för 2030 och 2050 som fastställs i vitboken.

Den 9 september 2015 antog parlamentet en andra [resolution](#) om genomförandet av vitboken från 2011, med undertiteln *översyn och vägen mot hållbara transporter*. I samband med halvtidsöversynen offentliggjorde kommissionen ett arbetsdokument den 1 juli 2016 ([SWD\(2016\)0226](#)) om genomförandet av vitboken från 2011 om transporter – fem år efter offentliggörandet: resultat och utmaningar. Parlamentet uppmanade kommissionen att som ett minimum bibehålla den ambitionsnivå som visades när de ursprungliga målen fastställdes. För övrigt betonade parlamentet att det fanns mycket kvar att göra ur operativ och finansiell synvinkel för att målen ska uppnås. Det uppmanade kommissionen att föreslå ytterligare lagstiftningsåtgärder liksom en övergripande strategi för en minskning av koldioxidutsläppen i transportsektorn, för att uppnå målet med en minskning på minst 60 procent av utsläppen av växthusgaser från transportsektorn fram till 2050. Parlamentet formulerade ett antal rekommendationer för att integrera samtliga transportsätt i ett mer effektivt, hållbart, konkurrenskraftigt, tillgängligt och användarvänligt transportsystem. Bland de viktigaste punkterna fanns trafikomställning och sammodalitet, moderna infrastrukturer och smart finansiering, rörlighet i städer, att sätta människorna i centrum för transportpolitiken och transportsektorns globala dimension. Parlamentets utredningsavdelning för struktur- och sammanhållningspolitik har nyligen publicerat en studie med titeln "[Modal shift in European transport: a way forward](#)".

I sin resolution om en europeisk strategi för utsläppssnål rörlighet, som antogs i december 2017, betonade parlamentet också vikten av att transportsektorn i högre grad bidrar till klimatmålen. I detta sammanhang betonades bland annat

- behovet av investeringar i multimodalitet och offentlig transport,
- behovet av tydligare prissignaler för alla transportslag för att bättre återspegla principerna om att förorenaren respektive användaren betalar, och



— digitaliseringens betydelse för hållbar rörlighet.

Parlamentet efterlyste också en mer ambitiös strategi för förnybar energi inom transportsektorn än den som föreslås i omarbetningen av direktivet om förnybar energi och efterlyste incitament för användning av hållbara alternativa bränslen för de transportsätt som för närvarande inte har några alternativ till flytande bränsle. Efter kommissionens meddelande *Bredast möjliga användning av alternativa bränslen – en handlingsplan för infrastruktur för alternativa bränslen* [COM\(2017\)0652](#) antog parlamentet en [resolution](#) i oktober 2018 där kommissionen uppmanades att lägga fram en översyn av direktiv 2014/94/EU om utbyggnad av infrastruktur för alternativa bränslen och fokusera på ett korrekt genomförande av denna.

Parlamentet välkomnade också kommissionens meddelande *En europeisk strategi för samverkande intelligenta transportsystem, en milstolpe mot samverkande, uppkopplad och automatiserad rörlighet* [COM\(2016\)0283](#), men betonade i en [resolution](#) av den 15 januari 2019 att Europas aktörer måste förena sina krafter för att uppnå och upprätthålla ställningen som global ledare inom autonoma transporter.

Esteban Coito  
04/2019

