

En breddad ekobonus Rapport
2019:1

En breddad ekobonus Rapport
2019:1

Trafikanalys

Adress: Torsgatan 30

113 21 Stockholm

Telefon: 010 414 42 00

Fax: 010 414 42 10

E-post: trafikanalys@trafa.se

Webbadress: www.trafa.se

Ansvarig utgivare: Brita Saxton

Publiceringsdatum: 2019-03-08

Förord

Trafikanalys har fått i uppdrag av regeringen att analysera behovet av att främja intermodala godstransporter och hur det kan ske. Syftet med uppdraget är att öka incitamenten till överflyttning av godstransporter på väg genom transportupplägg som inkluderar sjöfart och järnväg. I denna rapport redovisas uppdraget.

Rapporten har tagits fram av Pia Bergdahl (projektledare) och Björn Olsson. Magnus Johansson har också deltagit i arbetet med rapporten.

Vi vill tacka de företrädare för berörda branscher, myndigheter och andra organisationer som under arbetets gång bidragit med underlag och värdefulla synpunkter.

Stockholm i mars 2019

Brita Saxton

Generaldirektör

Innehåll

Förord	3
Sammanfattning	7
Summary	9
1 Inledning	11
1.1 Uppdraget	11
1.2 Genomförande	12
1.3 Utgångspunkter och fokus i rapporten	13
2 Marknad och struktur	15
2.1 Marknadsaktörer	15
2.2 Vad är intermodala transporter?	16
2.3 Infrastruktur för intermodala transporter.....	17
2.4 Transportkedjor och upplägg	20
2.5 Utvecklingen för intermodala transporter i Sverige	25
2.6 Faktorer viktiga för val av transportsätt.....	31
2.7 Sammanfattningsvis.....	33
3 Omlastningskostnader	35
3.1 Direkta kostnader.....	35
3.2 Tidsåtgång vid omlastning	39
3.3 Analys av brytpunktsavstånd	41
3.4 Effekter på trafiken av sänkta kostnader.....	46
3.5 Sammanfattningsvis.....	48
4 Potential för överflyttning och effektivisering	51
4.1 Teoretisk potential för överflyttning	51
4.2 Effektivisering i terminaler och hamnar	55
4.3 Exempel på potentiella upplägg.....	56
4.4 Sammanfattningsvis.....	58
5 Marknadshinder och åtgärder för att främja intermodala godstransporter	59
5.1 Brister i tillgång till terminaler och annan intermodal infrastruktur.....	59
5.2 Bristande tillgång till terminalkapacitet i hamnar	62
5.3 Avgifter begränsar incitament för intermodala transporter med sjöfart	63
5.4 Krånglig tulladministration för intermodala transporter med sjöfart.....	64
5.5 Små möjligheter att nyttja inre vattenvägar.....	65

5.6	Vem tar risken för de nya lösningarna?	65
5.7	Sammanfattningsvis.....	67
6	EU:s regler om statligt stöd	69
6.1	Det principiella förbudet mot statsstöd	69
6.2	Sådant som inte bedöms vara statsstöd omfattas inte av reglerna	70
6.3	Särskilt om statsstöd på transportområdet.....	71
6.4	Sammanfattningsvis.....	76
7	Styrmedel i omlastningssyfte i EU och andra länder	79
7.1	EU:s främjandeinitiativ	79
7.2	Beslut om statsstöd i omlastningssyfte	83
7.3	Sammanfattningsvis.....	90
8	En breddad ekobonus till aktörer i den intermodala transportkedjan	91
8.1	Förslag om breddad ekobonus	92
8.2	Förslag till finansiering och budget.....	96
8.3	Konsekvensbedömning.....	97
	Källor och referenser	101
	Bilaga 1 – Regeringsuppdraget.....	109
	Bilaga 2 – Uppskattning av budget.....	113

Sammanfattning

Trots mångåriga politiska ambitioner om att godstransporter på väg bör minska har utvecklingen av intermodala transporter som nyttjar järnväg och sjöfart varit svag och dessa står alltså för en mindre andel av det totala transportarbetet. Bland annat har omlastningskostnader lyfts fram som en förklaring till varför marknaden har haft svårt att utvecklas. Regeringen har mot denna bakgrund uppdragit åt Trafikanalys att analysera behovet av att främja intermodala godstransporter och hur det kan ske. Om behov av stimulans finns ska en analys göras av vilka ekonomiska styrmedel och andra åtgärder som är kostnadseffektiva. Omlastningspeng skulle här kunna vara ett alternativ. Uppdraget omfattar dock inte att lämna förslag på skatteområdet.

I denna rapport resonerar vi kring marknadsvillkor och åtgärder som skulle kunna bidra till att stimulera till överflyttning av godstransporter från väg. Vi presenterar hur ekonomiska styrmedel används i andra EU-länder för att stimulera till överflyttning av godstransporter från väg och ger en uppfattning om kostnader för omlastning mellan trafikslag. Våra beräkningar visar att omlastningskostnader är betydande och att de dessutom utgör en mycket större andel av den totala transportkostnaden för järnväg och sjöfart, än för vägtransport. Det innebär att det, jämfört med lastbilstransporter, krävs mycket större godsvolymer över längre avstånd för att stordriftsfördelar i transporter med järnväg och sjöfart ska kunna genereras.

Det finns dock även en rad andra faktorer som hindrar en utveckling mot fler intermodala transporter. Att den intermodala marknaden består av flera olika trafikslag med skilda marknadsvillkor och olika affärsmodeller har betydelse både för trafikslagets möjligheter att konkurrera med varandra och för marknadens utveckling i stort. Till detta kommer att brist på tillgänglighet i och anslutningar till omlastningsterminaler liksom kapacitetsbegränsningar i järnvägsnätet kan minska möjligheter till och incitament för omlastning. Men även speditörsmarknaden är förhållandevis dåligt utvecklad och det saknas i hög grad aktörer som kan samordna och marknadsföra transporter och nya transportlösningar attraktiva för kunder på den intermodala transportmarknaden.

Vi pekar i rapporten på möjligheter att åtgärda sådana hinder, men det har inte varit möjligt att inom ramen för vårt uppdrag utveckla dessa närmare. I flera fall har frågan redan uppmärksamats och arbete pågår för att hantera denna. I andra fall berör frågorna även andra områden och kan behöva utredas vidare.

Olika marknadsinitiativ visar emellertid att det finns en potential för att öka andelen intermodala transporter genom nya transportupplägg och effektiviserad lasthantering. Studier visar till exempel att investeringar i ny teknik är det bästa sättet för hamnar att öka sin produktivitet, vilket i sin tur kan gynna sjöfartens konkurrenskraft gentemot vägtransportlösningar. Likaså har traditionella investeringar i infrastruktur och utrustning betydelse för effektivitet och produktivitet i hamnar och terminaler för omlastning. Men även om det finns planer på effektivisering och innovativa transportupplägg vittnar marknadsaktörer om att de skulle kunna göra mer om möjligheterna öppnade sig.

I syfte att stimulera denna utveckling presenterar vi i rapporten ett förslag till ekonomiskt stöd till intermodala godstransporter. Förslaget tar sin utgångspunkt i det nuvarande ekobonussystemet riktat till sjöfart, men är mer anpassat för att stimulera till intermodala

transportlösningar. Vårt förslag till stöd har vi kallat för "breddad ekobonus". De förändringar vi föreslår är i huvudsak inspirerade av och hämtade från antagna stödsystem i omlastningssyfte som funnits eller finns i Europa och som Kommissionen efter särskild prövning har godkänt. Stödet har därmed fått en bredare utformning än nuvarande ekobonus, bland annat genom att kretsen av möjliga mottagare är större och att stöd även kan ges för fler typer av kostnader. Stödet riktas enligt vårt förslag brett till flera trafikslag och ansökningar om stöd för en viss transportlösning kan omfatta flera trafikslag.

Utöver att ge utrymme för innovativa nya lösningar kan stödet bidra till att öka efterfrågan och bygga upp volymer som gör det möjligt att i ökad utsträckning generera stordriftsfördelar i transportlösningar med sjöfart och järnväg. Medan stöd till investeringar i utrustning för omlastning kan påskynda utvecklingen mot ökad automatisering i lasthantering, kan driftstöd i en inledningsfas bidra till att minska risker i samband med uppstart av nya transportlösningar.

Genom att de företag som ansöker om stöd, enskilt eller flera i samverkan, får formulera sina transportupplägg kan förslaget till breddad ekobonus i viss mån liknas vid ett offentligt upphandlingsförfarande där staten/beställaren får möjlighet att utifrån en bedömning av inkomna förslag och besluta om tilldelning för ett visst projekt. Till skillnad från i upphandlingen ges dock större utrymme för marknaden att föreslå transportupplägg som kan vara intressanta att lansera och som har utsikter att på sikt nå kommersiell lönsamhet.

Summary

In spite of years of political ambitions to reduce all-road transportation, the development of intermodal freight transport that uses rail and ship has been weak, and it still accounts for only a small percentage of total transport production. High transshipment costs have been suggested as one explanation for why the market has been slow to develop. Against this backdrop, the Swedish government has given Transport Analysis the task of analysing the need to promote intermodal freight transport and how that can be accomplished. If there is a need for stimulus measures, the various economic mechanisms and other measures should be analysed to determine which are cost-effective. Transshipment subsidies might be one alternative, but the assignment does not extend to tax-related proposals.

In this report, our arguments are centred around market terms and measures that could contribute to stimulating a shift of freight transport from all-road. We present how economic mechanisms are used in other EU countries to stimulate the shift of freight transport from all-road and provide an estimate of the costs of loading and reloading between modes of transport. Our calculations show that transshipment costs are substantial and that they also make up a much larger share of the total cost of carriage by rail and ship than carriage by road. As a result, compared to heavy goods vehicle transport, much larger freight volumes are required over longer distances to generate economies of scale for rail and maritime transport.

Several other factors are standing in the way of development towards more intermodal freight transport, however. That the intermodal market consists of several different modes of transport with discrete market terms and various business models is significant to both the opportunities of the modes of transport to compete with each other and to market development overall. In addition, the lack of access and connections to loading terminals, as well as capacity limitations in the rail network, could reduce opportunities and incentives to reload. The freight forwarder market is also relatively poorly developed, and there is a significant lack of firms able to coordinate and market transport and new transport solutions that are attractive to customers in the intermodal transport market.

The report mentions opportunities to eliminate such barriers, but it was not possible to discuss these in greater detail within the framework of our remit. In several cases, the issue has already been addressed and work to manage this is ongoing. In other cases, the issues also affect other areas and may need further study.

Various market initiatives show, however, that there is potential for increasing the share of intermodal transport through new transport arrangements and streamlined cargo management. Studies show, for example, that investments in new technology are the optimal way for ports to increase their productivity, which could in turn make maritime transport more competitive vis-à-vis road transport solutions. Likewise, traditional investments in infrastructure and equipment have impact on efficiency and productivity in ports and reloading terminals. But although there are efficiency improvement plans and innovative transport arrangements in place, firms active in the market say that they could do more if opportunities opened up.

With a view to stimulating this development, we present a proposal for economic aid for intermodal freight transport in this report. The proposal is based on the current Swedish

ecobonus system directed at maritime transport but is more specifically designed to stimulate intermodal transport solutions. We have called our aid proposal an “expanded ecobonus”. The changes we suggest are mainly inspired by and taken from aid systems adopted for reloading purposes in Europe, currently or in the past, and which the Commission has approved after special consideration. The state aid has thus been given a broader scope than the current ecobonus; for example, the group of potential recipients is larger, and aid can also be granted for more types of costs. According to our proposal, the aid is aimed broadly at several modes of transport and applications for aid for a particular transport solution may cover multiple modes of transport.

In addition to providing scope for new and innovative solutions, the aid could contribute to increasing demand and building up volumes that make it possible to generate greater economies of scale in transport solutions that encompass rail and maritime transport. While support for investments in reloading equipment could speed up the development towards increased automation in cargo handling, operating grants could in the initial phase contribute to reducing risks associated with the start-up of new transport solutions.

Because the enterprises that apply for aid, either individually or collaboratively in groups, will have to formulate their transport arrangements, the proposal for an expanded ecobonus can to a certain extent be likened to a public procurement process wherein the state/contracting authority has the opportunity to decide to allocate funds for a particular project based on an assessment of the proposals received. In contrast to a procurement procedure, however, greater scope is given to the market to propose transport arrangements that could be interesting to launch and that have the potential to eventually achieve commercial profitability.

1 Inledning

1.1 Uppdraget

Regeringen har uppdragit åt Trafikanalys att analysera behovet av att främja intermodala godstransporter och hur det kan ske. Omlastningspeng pekats i uppdraget ut som ett alternativ. Syftet är att öka incitamenten att välja transportupplägg som inkluderar sjöfart och järnväg.¹ Uppdraget bifogas i bilaga 1.

I denna rapport resoneras vi kring marknadsvillkor och styrmedel eller åtgärder som skulle kunna bidra till att stimulera till överflyttning av godstransporter från väg. Vi presenterar också hur ekonomiska styrmedel i omlastningssyfte används i andra EU-länder och ger en uppfattning om kostnader för omlastning mellan trafikslag.

I uppdraget ingår att:

- a) Beskriva kostnaderna för omlastning mellan olika trafikslag och analysera dels hur omlastningskostnaden påverkar konkurrensförhållandena mellan de olika trafikslagen, dels om det finns ett behov av att främja intermodala godstransporter. Analysen ska göras med utgångspunkt i regeringens ambition att flytta transporter från väg till järnväg och sjöfart.
- b) Om bedömningen under a) är att det finns behov av att främja intermodala transporter, ska en analys göras av vilka ekonomiska styrmedel och andra åtgärder som är kostnadseffektiva. Omlastningspeng skulle här kunna vara ett alternativ. Förslag ska inte lämnas på skatteområdet. I analysen ska bland annat motiv och kostnader, liksom ekonomiska och administrativa konsekvenser, för staten och övriga aktörer analyseras. Samhällsekonomisk effektivitet för olika alternativ ska också analyseras. Vidare ska förväntad påverkan på möjligheterna att nå de transportpolitiska målen och påverkan på incitamenten att välja transportupplägg som inkluderar sjöfart och järnväg analyseras. Därutöver ska analyseras hur det på ett kostnadseffektivt sätt kan kontrolleras att eventuella ekonomiska styrmedel utgår och används på avsett sätt. Trafikanalys ska även lämna förslag på hur förslagen kan finansieras inom befintliga ramar för transportpolitiken.
- c) Beskriva möjligheterna att inom ramen för gällande EU-regelverk öka incitamenten att välja transportupplägg som inkluderar järnväg och/eller sjöfart.
- d) Beskriva relevanta ekonomiska styrmedel som andra länder i Europa tillämpar för att öka incitamenten att välja transportupplägg med järnväg och sjöfart även om dessa kräver omlastning och översiktligt analysera för- och nackdelar med dessa.

¹ Uppdrag att analysera hur intermodala godstransporter kan främjas. Regeringsbeslut 2018-08.30 N2018/04589/TS.

1.2 Genomförande

Uppdraget innehåller följande deluppgifter.

Beskriva och analysera marknaden för intermodala transporter och dess konkurrensvillkor. Underlag har hämtats in dels genom litteraturstudier och befintlig statistik, dels genom intervjuer och kontakter med berörda branscher och dess enskilda medlemmar. Marknaden och dess utvecklingspotential analyseras i kapitel 2 respektive kapitel 4. Analysen följs upp i kapitel 5 där vi uppmärksammar en rad olika marknadshinder samt resonerar om möjliga åtgärder för att komma till rätta med dessa.

Enligt uppdraget ska vi särskilt beskriva kostnader för omlastning mellan trafikslag. Underlag för en bedömning av storlek på omlastningskostnader har hämtats in genom kartläggning av faktiska kostnader kompletterat med egna eller andras modelluppskattningar. Ett möjligt underlag för att uppskatta omlastningskostnader finns i Samgodsmodellen och en beskrivning och analys av dessa finns i kapitel 3.

Kartlägga och analysera tillgängliga styrmedel och mot bakgrund av EU:s statsstödsregler, beskriva och översiktligt analysera användningen av ekonomiska styrmedel i andra länder. Vi har för ett antal länder i Europa kartlagt hur man använder eller har använt olika åtgärder för att främja intermodala transporter och styra mot överflyttning av gods från väg. En särskild analys har också gjorts av EU:s regler om statsstöd och bestämmelser i övrigt för stöd till berörda transportslag. Resultatet av dessa redovisas i kapitel 6 och 7.

Lämna förslag till åtgärder (styrmedel) för att främja intermodala godstransporter med bedömningar av motiv, konsekvenser samt förslagens effekter på de transportpolitiska målen.

Förslag om ekonomiska styrmedel ska enligt uppdraget kompletteras med förslag om hur de kan kontrolleras och följas upp samt hur de kan finansieras inom befintliga ramar för transportpolitiken. Förslagen redovisas i kapitel 8.

Konsultstöd har anlitats för genomförande av viss kompletterande faktainsamling till underlag för uppdraget, såsom uppgifter om marknadens utveckling, EU:s statsstödsregler samt om användningen av styrmedel i omlastningssyfte i andra länder.

Vid genomförandet av uppdraget har Trafikanalys haft kontakter med och samrått med Trafikverket, Nationella godstransportrådet², kommittén Initiativet Fossilfritt Sverige (dir. 2016:66), Jernhusen AB, Branschföreningen Tågoperatörerna, Sveriges hamnar, Svensk Sjöfart, Sveriges åkeriföretag med flera andra berörda myndigheter och aktörer.

Delar av uppdraget har samordnats med ett egeninitierat s.k. hamnprojekt vid Trafikanalys. Till exempel har underlag om hur hamnarna arbetar och styr mot olika transportsätt tjänat som underlag i analysen om hur intermodala transporter med hamnar som knutpunkt fungerar idag och hur de skulle kunna stimuleras i framtiden. De studiebesök och intervjuer som har gjorts i hamnprojektet har således även använts för att ta kontakter och ställa frågor med anknytning till detta uppdrag.

² <https://www.regeringen.se/pressmeddelanden/2018/08/nationellt-godstranportrad-inrattas/>

Vi har också under genomförandet av uppdraget samrått med utförare av andra parallella regeringsuppdrag inom ramen för den nationella godsstrategin, bland annat uppdrag om att verka för bättre förutsättningar för godstransporter på järnväg och med fartyg samt uppdrag om att intensifiera arbetet med att främja intermodala järnvägstransporter³.

1.3 Utgångspunkter och fokus i rapporten

Miljöförbättringar ska åstadkommas genom överflyttning av vägtransporter till intermodala transporter som nyttjar järnväg och sjöfart

Intermodala transporter utförs med nyttjande av flera trafikslag, väg, järnväg, sjöfart och flyg. Syftet med uppdraget är enligt regeringen att bidra till regeringens mål om att flytta godstransporter på väg till intermodala transporter med järnväg och sjöfart som båda, baserat på deras lägre samhällsekonomiska externa marginalkostnader, utgör mer miljöeffektiva trafikslag än vägtrafik. Flygfrakt pekas inte ut som ett alternativ och nämns heller inte i övrigt i uppdraget.

Uppdraget är således tydligt inriktat på att analysera möjligheter till överflyttning till intermodala transporter där regeringens underliggande motiv är att åstadkomma främst miljöförbättringar. Förväntad påverkan på möjligheterna att nå de transportpolitiska målen ska analyseras.

Utbytbara transportsegment inom närsjöfart, inlandssjöfart och på järnväg

Eftersom utbytbarhet och konkurrensytor mellan de tre transportslagen av olika skäl endast finns på vissa sträckor och för vissa typer av transporter fokuserar vår analys främst på vissa geografiska och produktmässiga delar av marknaden.

För sjöfartens del är det främst roro- och containertrafik i när- och kustsjöfart samt sjöfart på inre vattenvägar. Övriga godstyper som skeppas med fartyg är våt- och torrbulk samt stål-, malm- och skogsprodukter för industrin och för andra stora transportköpare. För sådana systemtransporter, som ofta utförs i egna upplägg och med egna fartyg, är det sannolikt svårare att finna omlastningspotential.

För järnväg är konkurrensytan närmast samlad gods på lastbärare såsom trailers, växelflak, containerflak, tankar för bulk gods. Företrädesvis gäller det också godstransporter i den inrikes järnvägstrafiken till följd av bristande harmonisering i den gränsöverskridande järnvägstrafiken.⁴ Möjligheten för järnvägen att ta över gods begränsas också av brist på spårkapacitet, särskilt i storstadsregionerna.

Enhetslaster

Godstyper och godsslag är företrädesvis enhetslaster (containers, växelflak, trailers) vilka lyfts ombord på fartyg eller på tåg eller på egna hjul rullar med eller utan chaufför ombord på fartyg. Assisterat gods fortsätter efter avlastning i hamnen vidare med egen chaufför. För så kallat oassisterat gods dras trailers/enheterna ombord med hjälp av truck och transporteras sedan vidare efter avlastning med ny chaufför.

³ Uppdrag att verka för bättre förutsättningar för godstransporter på järnväg och med fartyg. Regeringsbeslut 2018-08-23, N2018/04481/TS, Uppdrag att intensifiera arbetet med att främja intermodala järnvägstransporter 2018-08-23, N2018/04483/TS

⁴ Kombitrafik med lastbil och järnväg är huvudsakligen inrikestrafik. I den mån utrikes gods går i kombitrafik lastas den ofta om vid en hamn eller färjeterminal.

Större volymer över längre avstånd

En utgångspunkt i vår analys är att intermodala transporter som involverar järnväg eller sjöfart har svårt att konkurrera med vägtransporter i lastbilar på de riktigt korta avstånden.

Uppskattningsvis är trafik med avstånd någonstans mellan 30 mil och 100 mil i första hand intressanta för överflyttning. Eftersom kostnader för omlastning är förhållandevis stora behövs också förhållandevis stora godsvolymer för att intermodala transporter med järnväg och sjöfart ska bli lönsamma och kunna konkurrera med vägtrafik.⁵

⁵ Enligt Trafikanalys Rapport 2016:7 anses inrikes lastbilstransporter över 300 kilometer vara lättare att flytta över till järnväg och sjö.

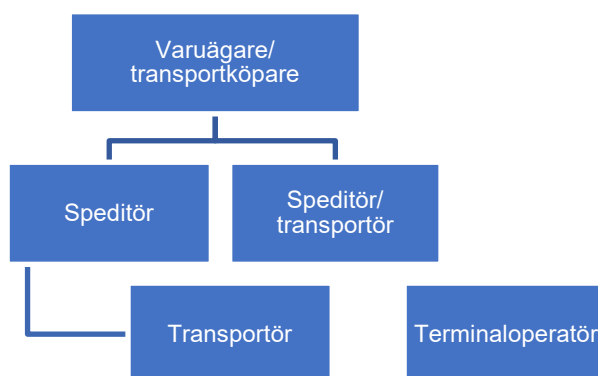
2 Marknad och struktur

I detta kapitel beskriver vi aktörerna och marknaden för intermodala transporter i Sverige. Vi beskriver också hur begreppet intermodala transporter definieras samt försöker säga något om infrastruktur och skillnader mellan olika transportupplägg. Vi beskriver kort utvecklingen för intermodala transporter i Sverige och analyserar vilka faktorer som har betydelse för transportägarnas val av transportsätt.

2.1 Marknadsaktörer

I transporten av gods från en avsändare till mottagare agerar och samverkar en kedja av aktörer. Upplägget för transportkedjor kan se mycket olika ut, inte minst i termer av vilken aktör som är den primärt kravställande parten och inom vilka frihetsgrader som transporten kan utföras. Detta medför att rollfördelningen och de inbördes förhållandena mellan inblandade aktörer kan skifta från fall till fall.

I en intermodal transportkedja finns generellt ett större antal involverade aktörer än för exempelvis en lastbilstransport från en varuägare till dess kund. De i en intermodal transport inblandade aktörerna, vilka – i större eller mindre grad – påverkar transportens upplägg och utförande, är varuägare, speditörer, transportörer samt terminaloperatörer. Figur 2.1 åskådliggör deras inbördes förhållanden i transportkedjan.



Figur 2.1. Huvudsakliga aktörer och deras inbördes förhållanden i transportkedjan.

Varuägare/transportköpare

Hos varuägaren, som oftast är den som köper transporten, sätts ramarna för transporten vilka beror på karaktären hos godset som ska fraktas samt karaktären hos flödet. Karaktären på godset avgör till exempel storlek och typ av transportmedel samt om transporten kan fyllas helt eller endast till viss del. Karaktären på flödet avgör om transporten kräver en enstaka sändning eller om den kan planeras med stora regelbundna transportupplägg.

Beroende på typ av gods och flöde kan en varuägare välja att antingen köpa transporter eller skapa en egen transportlösning. För att köpa en transportlösning vänder varuägaren sig till en speditör som kan ta fram ett transportupplägg med ett eller flera trafikslag inblandade.

Om istället varuägaren väljer att utföra transporter i egen regi måste denna själv ordna med samordning av godsflödena.

Speditörer

Speditören är den aktör som förmedlar transporter mellan varuägare och transportör. I vissa fall är speditören och transportören samma företag. Det finns speditörer som specialiserar sig på de enskilda trafikslagen lastbil, järnväg, sjö och flyg, men också på olika kombinationer av trafikslagsövergripande transporter. Exempel på större speditörer eller speditörsfirmor är DHL, DB Schenker, DSV och Panalpina.

Enskilda varuägare har sällan godsflöden med hög fyllnadsgrad i båda riktningar i ett transportflöde. Därmed är speditörerna utifrån sin roll i transportsystemet centrala aktörer för att skapa balans i transportflödena. Hur stora incitament som finns hos speditörerna beror på avtalet med varuägare och transportör.

Transportörer

Transportören är den aktör eller operatör som tillhandahåller och utför transporter, det vill säga tågoperatörer, rederier och/eller åkerier. Det är inte ovanligt att speditören och transportören är samma aktör, det vill säga samma företag som tar fram transportlösningen står också för själva förflyttningen. Transportörer är olika typer av företag beroende på trafikslag och kan vara ett åkeri för lastbilstransporter, en tågoperatör för järnvägstransporter, ett rederi för sjötransporter eller ett flygbolag för flygtransporter. En transportör kan dessutom tillhandahålla transporter inom flera olika trafikslag.

Terminaloperatörer

Vid terminal överförs gods mellan transportmedel, ibland direkt men ofta med mellanliggande kort- eller längre tids lagring. Det kan handla om överföring mellan fjärrfordon och distributionsfordon eller om överföring mellan olika trafikslag. Det finns olika typer av terminaler med något olika roller i transportkedjan.

I en kombiterminal omlastas gods mellan olika trafikslag. En kombiterminaloperatör ansvarar främst för verksamheten på terminalen, men kan i vissa fall även agera som tågoperatör eller speditör. Intäkter kommer främst från avgifter för hantering av lastbärare i form av lyft av containers eller trailers.

En sjöterminal (hamn) har som huvudsaklig uppgift att överföra gods mellan sjötransporter och landtransporter (intermodal omlastning). Stora hamnar kan även agera som godsöverföringspunkter för olika fartyg såsom mellan transoceaniska fartyg och feederfartyg.

2.2 Vad är intermodala transporter?

Det finns olika definitioner av intermodala transporter respektive kombitransporter (kombinerade transporter). Begreppet kombinerade transporter har funnits länge för att beteckna transporter som kombinerar väg- och järnvägstransporter. Numera går definitionerna ofta ihop.

I en överenskommelse mellan FN (ECE), Europeiska kommissionen och Europeiska transportministerkonferensen (ECMT, sedermera ITF inom OECD) från 2001 definieras en

intermodal transport som en godsförflyttning i en och samma enhetslastbärare och som använder successivt två eller fler transportsätt utan att bryta enhetslastbärarna (container, växelflak eller påhängsvagn). Där definieras också kombitransport som en intermodal transport där större delen av transporten sker på järnväg, inre vattenväg eller havet och eventuellt i ändarna av transportkedjan kortast möjliga sträcka på väg. I den definitionen är alltså kombitransporter en delmängd av intermodala transporter.

I och med EU:s så kallade kombidirektiv⁶ utökades begreppet kombitransport från att bara gälla kombinerad väg och järnväg till att omfatta även kombinerade väg- och sjötransporter.

Utöver begreppen kombitransporter och intermodala transporter används även begreppet multimodala transporter. En multimodal transport behöver inte ske med en enhetslastbärare, vilket betyder att intermodala transporter utgör en delmängd av multimodala transporter.

I Kommissionens senaste rapport från 2015 om tillämpningen av kombidirektivet diskuteras utmaningen med definitionen av intermodala transporter. Kommissionen menar att det bör övervägas att ersätta begreppet kombinerade transporter med intermodala transporter. Det skulle ge klarhet för branschen som nu använder kombitransporter och intermodala transporter synonymt. Det skulle också skapa större överensstämmelse med annan EU-lagstiftning och andra icke-bindande, icke-lagstiftande dokument.⁷

Vår definition av intermodal transport

Sverige har ingen egen, tydlig definition. Ofta används begreppen kombitransport, intermodala transport och multimodal transport synonymt, vilket vi gör även i denna rapport. Vår definition av intermodal transport i denna rapport är därför en transport som omfattar flera trafikslag, och som därmed omfattar minst en omlastning av godset. Kombitransporter räknar vi således som intermodala transporter, men ibland använder vi ändå begreppet kombitransport som en beteckning för intermodala järnvägstransporter.

Vi använder på några ställen också begreppet kombiterminal för att särskilja terminaler för omlastning mellan lastbil och tåg. Lokalisering och struktur för dessa beskrivs i nästa avsnitt.

2.3 Infrastruktur för intermodala transporter

Intermodala transporter hänger till stor del ihop med så kallade kombiterminaler, som är en terminal för omlastning mellan lastbil och tåg. Kapaciteten och närheten till kombiterminaler påverkar möjligheterna att skapa intermodala transportlösningar. Det finns ingen systematisk statistik över kombiterminaler på samma sätt som t.ex. för hamnar eller industrianläggningar. Detta avsnitt försöker dock kort beskriva strukturen av kombiterminaler i Sverige, och baseras på WSP:s underlagsrapport till Trafikanalys.⁸

⁶ Kombidirektivet, dir 92/1006/EEG

⁷ VTI (2016), sid 16.

⁸ WSP (2019), *Styrmedel och åtgärder med syfte att öka andelen intermodala transporter*, del 1.

Övergripande om terminalstrukturen

Med kombiterminal avses här terminaler för omlastning mellan väg och järnväg. Enligt Trafikverket finns det idag 27 kombiterminaler i Sverige.⁹ WSP har dock kunnat identifiera åtminstone 31 stycken, se tabell 2.1. Av dessa förvaltas knappt hälften av statliga Jernhusen, och övriga är i kommunal eller i privat regi. Därtill finns kombiterminalfunktion även i ett antal hamnar, varav Göteborgs, Helsingborgs, Gävle och Trelleborgs hamn är några av de främsta. Exakt hur många kombiterminaler som finns i Sverige, och huruvida dessa är i drift eller ej, är svårt att utröna.

Utöver kombiterminaler finns flertalet intermodala terminaler för omlastning mellan väg/järnväg och sjötransport. Observera att listan över större kombiterminaler nedan kan innehålla tveksamheter, på så sätt att en utpekad kombiterminal i själva verket inte hanterar omlastning mellan specifikt väg och järnväg. Vidare kan trafiken på en aktuell kombiterminal, temporärt eller permanent, ha upphört. Det finns även en risk att någon kombiterminal saknas. Alla utom fem av kombiterminalerna i listan ligger söder om Gävle.

Tabell 2.1. Större kombiterminaler i Sverige.

Alvesta	Karlshamn	Karlskrona	Norrköping
Katrineholm	Luleå	Malmö	Helsingborg
Nybro	Jönköping, Torsvik	Borlänge	Insjön
Nässjö, Högländsterminalen	Trelleborgs hamn	Eskilstuna	Södertälje hamn
Stockaryd	Västerås	Gävle, Granudden	Hallsberg
Stockholm, Rosersberg	Umeå	Falköping	Örebro
Stockholm, Årsta	Vaggeryd, Båråmo	Gävle, Fredriksskans	Sundsvalls Logistikpark
Storuman	Älmhult	Göteborg	

Kombiterminalernas lokalisering

Kombiterminaler är främst lokaliserade i eller vid järnvägsnoder i storstadsområden och/eller i områden med koncentration av industriell verksamhet. Detta för att ha god koppling ut i järnvägsnätet och en tillräcklig potentiell godsvolym av konsumtions- och/eller produktionsgods inom ett naturligt omland. Det finns ett antal exempel på kombiterminaler som har lokaliserats med prioritering av det första kriteriet – i eller vid järnvägsnod – men där det finns otillräcklig godspotential inom ett naturligt omland. Detta har i en del fall inneburit en liten volym och lönsamhetsproblem för aktuell terminal.

Sammantaget kan sägas att ovanstående lokaliseringskriterier i kombination med järnvägsnätets utbredning och grovmaskiga struktur samt övriga krav avseende storlek på yta, bärighet och lutningar m.m. gör att frihetsgraderna för lokaliseringsval avseende kombiterminaler är klart mindre än för lastbilsterminaler.

⁹ Se Trafikverkets webbplats, <https://www.trafikverket.se/for-dig-i-branschen/Planera-och-utreda/planera-person--och-godstransporter/Planera-godstransporter/Godstransportrad/Godstransportradet-Skane-och-Blekinge/Kombisyd/fragor-och-svar-om-kombitransporter1/>

Som nämnts ovan förläggs kombiterminaler generellt i eller nära större städer/noder. Detta innebär för en relativt stor andel av kombiterminalerna att konkurrensen om tåglägen med passagerartrafiken blir påtaglig och kännbar. Konsekvenser av detta kan vara,

- svårigheter att få tilldelade tåglägen som matchar de behov och krav tågoperatörerna har och ställer, samt
- ett högt kapacitetsutnyttjande och trängsel på spåren kan ge minskad tillförlitlighet avseende tågankomster och -avgångar, en osäkerhet som marknaden ogillar och därför kan komma att kompensera genom val av lastbilstransport istället.

Stora uppstartkostnader för intermodala transporter med järnväg och sjöfart jämfört med rena lastbilstransporter

För lastbilstrafik mellan lastbilsterminaler finns generellt ett relativt vältäckande linjetrafiknät med en rad andra egna terminaler i speditörens terminalnätverk. Tröskeln för att få igång linjetrafik med avseende på såväl godsmängd som antal avgångar är relativt låg för lastbilstrafiken, medan det för tågtransporter behövs både stora godsvolymer och helst dagliga avgångar för att upprätthålla en tillräcklig servicenivå mot marknaden. Till skillnad från i ren lastbilstrafik äger eller kontrollerar transportföretag verksamma i sjöfart och järnväg inte de terminaler som behövs för omlastning av godset, vilket gör det svårare att snabbt, eller över huvud taget, starta upp eller lägga ner transportupplägg.

För järnvägsterminaler kan generellt sägas att de allra flesta – om inte alla – är lågbelastade med avseende på tåganlöp och skulle kunna ta emot och hantera klart fler. För att kunna ta emot tåg överhuvudtaget fordras emellertid en kostsam grundinvestering i yta, spåranläggning, hårdgjorda ytor och rullande maskiner, etc. Det ligger således en hög initial tröskel för igångsättning av kombiterminalverksamhet och trafikering till denna.

Linjetrafiken knuten till en lastbilsterminal präglas av fler anlöp och en jämnare belastning, vilket ger en stabilare situation än vid andra omlastningsterminaler. Lasthanteringen är därtill mycket enklare med mindre kostsam utrustning och kan ofta utföras av föraren av fordonet. En ankomst av ett fordon behöver inte innebära en arbetstopp för terminalpersonalen på samma sätt som fartyg i en hamn och ett tåg i en kombiterminal. De generella operationella förutsättningar som föreligger för omlastningsterminaler för intermodala transporter kan summeras.

- Yt- och kapitalkrävande verksamhet att starta och bedriva.
- Kombiterminaler för järnvägstrafik är oftast lokaliserade i storstadsområden med tät tågtrafik, kapacitetsbegränsningar och problem på sina håll att få tåglägen.
- Lokalisering av hamnar varierar men även dessa ligger ofta nära mer eller mindre tät trafikerad stadsbebyggelse, dock inte alltid med tillräckliga anslutningar till väg eller järnväg.
- Generellt få ankomster/avgångar per dag, vilket innebär arbetstoppar och resursdimensioneringsutmaningar.
- Transporterna kräver stora volymer och relativt hög fyllnadsgrad samt gods-/flödesbalans mellan start- och målpunkt för att realiseras.
- Längre transportavstånd krävs för att vara konkurrenskraftigt gentemot lastbil.

2.4 Transportkedjor och upplägg

I transportkedjor som omfattar flera trafikslag kan aktörernas respektive roller och inbördes förhållanden variera i ett relativt stort antal varianter. En aspekt är balansen mellan varuägare och speditör i utformning och inblandning i transportupplägget. Något generaliserat kan sägas att varuägarens engagemang och inblandning i upplägg av transportkedja tilltar med ökande transport-/försändelsevolym. I detta avsnitt beskrivs och illustreras några fall av intermodala järnvägstransporter. Därefter följer en redogörelse för aktörer och upplägg vid sjötransporter, samt en beskrivning av vanliga upplägg inom olika varugrupper. Inledningsvis en beskrivning om lastbärarna.

Containrar och andra lastbärare

Intermodala transporter innebär omlastning mellan olika trafikslag. Containeriseringen började redan på 1950-talet men enheterna var från början inte standardiserade. Omlastningarna underlättas av standardiserade typer av lastbärare och standardiseringen har lett till ökad containerisering. För intermodala transporter utnyttjas vanligen växelflak, semitrailer (lastbilssläp) och containrar (eller ISO-containrar).

Ett växelflak är bredare och högre än en container, och utvecklades för att kunna ta tre standardiserade s.k. Europallar i bredd. Därmed utnyttjar växelflak bättre lastbilens och järnvägsvagnens lastkapacitet, jämfört med en standardcontainer.

Huvuddimensionerna i ISO-standarderna för en vanlig container är följande,

- bredd: 8 fot (2,438 m),
- höjd: 8 fot (8 fot, 6 tum) (2,591 m) och
- längd: 10, 20, 30 eller 40 fot (20 fot = 6,058 m).

En vanlig typ är 20 fot lång och kallas ofta för TEU (twenty-foot equivalent unit). En 40 fots container räknas därför som 2 TEU och en 30 fots container räknas som 1,5 TEU.

Det finns också en typ av container som kallas "High Cube container", som är drygt 9 fot höga, samt 45 fot långa containrar. Både 40 fots och 45 fots container kallas ibland för 1 FEU (forty-foot equivalent unit). År 2014 var en 40 fots High Cube container den mest använda lastbäraren globalt sett.¹⁰ Det finns även fler ISO-standarder för olika varianter av containrar. Figur 2.2 visar några exempel på lastbärare.



Figur 2.2. Från vänster till höger: växelflak, TEU container, flat-rack (hopfällbar).

Modularisering och containerisering underlättas av standardisering, vilket i sin tur effektiviserar godsflödena genom att omlastningarna kan göras snabbare och enklare. Containeriseringen fortsätter ännu, genom att allt fler typer av containrar anpassas för olika varutyper.

¹⁰ Enligt Wacket (2015), ref i TÖI (2015).

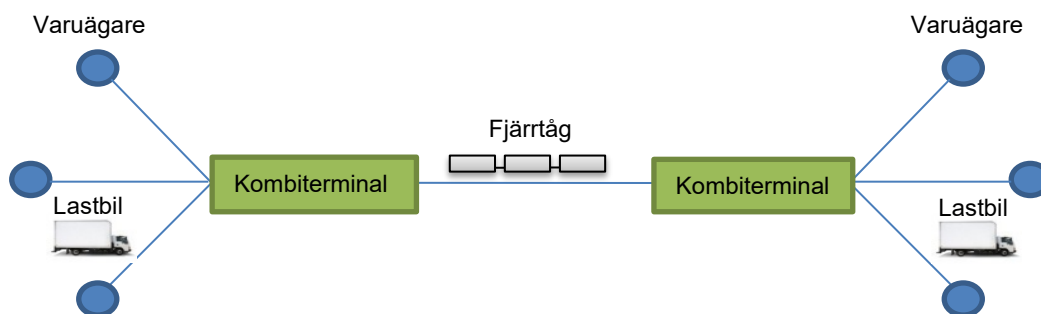
Företag med specialiserade eller särskilt känsliga produkter kan ha containrar som är standardiserade utanpå, men "skräddarsydda" inuti (t.ex. för vissa typer av pappersbalar).

Intermodal järnvägstrafik

Med intermodalt gods (även kallat kombigods) avses gods som fraktas i en lastenhet avsedd för att flyttas över mellan lastbil, tåg och fartyg. De standardiserade lastenheterna kan vara exempelvis containers, växelflak eller semitrailers.

Likt vagnslasttrafik bygger intermodal tågtrafik (kombitågstrafik) på att flera kunders gods konsolideras samman till att fylla ett fjärrtåg helt eller till tillräckligt stor del. Skillnaden ligger i att denna konsolidering sker på en kombiterminal, varvid intermodala lastenheter (containers, växelflak eller trailers) lyfts på ett tåg istället för att sammansättningen sker genom horisontell rangering av vagnar. Intermodal tågtrafik fordrar därmed inte att varuägarna har egna industrispår utan forsling till och från kombiterminal görs med vägfordon. I tågen hålls därför oftast vagn-seten samman hela tiden och vagnarna är i större eller mindre grad universella. Det innebär att de kan hantera olika lastbärartyper och/eller olika lastbärarstorlekar. Intermodala tågs möjligheter till god fyllnadsgrad torde därmed vara mindre beroende av skillnader med avseende på godset än motsvarande för vagnslasttågen.

I de allra flesta fallen är det speditörer som köper plats på intermodala tåg för sina kunders gods. Transportköparnas delaktighet och inblandning rörande tågtransporter är generellt lägre än för kunder till vagnslast- respektive systemtågstrafik.



Figur 2.3. Schematisk beskrivning av kombitrafikupplägg.

Intermodala systemtåg

Systemtågstrafik karaktäriseras av att en, eller ett fåtal, samarbetande varuägare med mycket gods agerar som en transportupphandlande och -utövande part. Detta innebär att tågen blir dedikerade för deras gods och ofta går på långtidskontrakt. Ofta är systemtågsuppläggen så pass specialiserade eller optimerade för grundflödet avseende omloppstid samt med avseende på lastbärare och antal vagnar i systemet att det relativt sällan eller i begränsad mån är möjligt att fånga returflöden. Transportköparen är i dessa fall oftast mycket aktiv och insatt i tåguppläggen och har i allmänhet en hög kunskapsnivå rörande godstågstrafik.

Sjötransporter – aktörer och upplägg

För att en varuägare i Sverige, som importerar gods via sjötransport, ska få sitt gods till sig fordras insatser av ett antal aktörer i transportkedjan. Vanligtvis anlitar varuägaren en speditör som organiserar hela transportkedjan från källa till destination. Speditören vänder sig vanligen till ett oceanrederi för att boka container och sjöfrakten från t.ex. Asien till Europa. Väl framme

i europeiska farvatten anlöper de stora oceangående containerfartygen ett fåtal stora hamnar och lossar samt lastar relativt stora antal containers. Beroende på vilken stor hamn i Europa som anlöps blir transportkedjan olika i slutet enligt nedanstående två typfall:

1. Lastbils- eller kombination av tåg-/lastbilsforsling till slutkund

Hamnen som anlöps av oceanfartyget är tillräckligt närbelägen eller det är lämpligast att köra godset med landtransport till mottagningsstället (t.ex. Göteborgs hamn). Antingen med lastbil hela vägen eller med kombitåg från hamnen till kombiterminal nära slutdestinationen, till vilken en kort forsling på lastbil sker. Vilket av dessa alternativ som används avgörs generellt av speditören. Från Göteborgs hamn går containerpendlar i det s.k. Railport Scandinavia-konceptet till cirka 25 kombiterminaler i Sverige och Norge (Oslo).¹¹

2. Feedersjöfart från europeisk kontinenthamn till svensk containerhamn

Mycket av containergodset till Sverige går först till de stora kontinenthamnarna i t.ex. Hamburg eller Rotterdam och då blir det aktuellt med närsjöfart med s.k. feederfartyg till svensk containerhamn. Alla svenska containerhamnar utom Göteborg har trafik av enbart feederfartyg, varav hamnarna i Helsingborg och Gävle är de största. Feederfartyg har således till uppgift att sprida containers mellan större kontinenthamnar och övriga containerhamnar som inte har direktanlöp av oceangående containerfartyg. Feederrederierna agerar på initiativ av oceanrederierna och sätter upp tidtabellstyrda feedertrafiklinjer där frekvens och volymer är tillräckliga. När godset väl ankommit till någon svensk containerhamn vidtar landtransport enligt punkt 1 ovan.

Notera att andelen gods som transporteras ut med intermodala tågpendlar från de mindre containerhamnarna enligt fall 2 ovan är klart lägre än vad som går ut på järnväg från Göteborgs hamn. Helsingborgs hamn och Gävle containerterminal har några enstaka tågpendelupplägg.

Intermodala container- och trailerflöden

I avsnittet beskrivs översiktligt ett antal skillnader i karaktäristik mellan container- och trailerflöden i intermodala transportkedjor.

Containerpendlar från Göteborg

Beträffande in- och utflödet inom samt till och från Sverige står fyra hamnverksamheter för cirka 80 procent av landets containerflöden över kaj.

- Göteborg
- Helsingborg
- Gävle
- Hallandshamnar

Till och från dessa hamnar sker ett stort flöde av containers till olika delar av landet. Detta åskådliggörs relativt tydligt av figur 2.4 nedan, vilken visar de kombiterminaler ("torrhamnar") som trafikerats med containerpendlar från Göteborgs hamn.

Utöver nämnda containerpendelsystem knutet till Göteborg går containers med tåg även från Helsingborgs och Hallandshamnar i nordostlig riktning in i landet. Från Gävle containerterminal går sammanhållna tåg främst till Rosersbergs kombiterminal norr om Stockholm.

¹¹ Göteborgs hamn, <https://www.goteborgshamn.se/transporter/jarnvag/>

Containerpendlarna trafikerar i hög omfattning kombiterminaler/noder vid vilka stora handelsaktörer, centrallagerverksamheter eller tillverkare är lokaliserade, det vill säga med närhet till produktions- och/eller konsumtionskluster. Tydliga exempel på sådana noder är Jönköping (Torsvik) och Eskilstuna. I ett mindre antal noder, t.ex. Insjön där Clas Ohlson har containerimport från Asien och Tomoku Hus AB exporterar i containers dit, råder någorlunda flödesbalans och containrarna kan nyttjas båda vägar.

Figur 2.4. Containerpendlar från Göteborgs hamn.



Källa: Railport Scandinavia.

I ett antal andra noder, varav Jönköping är ett tydligt exempel med stor ansamling av import- och centrallagerverksamheter, råder klar obalans mellan in- och utgående volymer i container. Det gör att containers ofta går tomma en väg och behöver då ompositioneras till noder där de kan fånga transportbehov i andra riktningen, t.ex. till Gävle hamn. Därmed går en inte obetydlig del av tågtransporterna med tomma containers.

Vidare utmärks containertransporterna med tåg inom Sverige av att denna landtransport utgör en relativt liten andel av hela transportkedjans ledtid och längd. Transporttiden från hamn till slutdestination är ledtidsmässigt inte så kritisk - då är kostnad, tillförlitlighet och leveransprecision viktigare.

Trailers i hamnar och kombiterminaler

Av den totala trailertrafiken över kaj i Sverige på drygt 3,1 miljoner trailers år 2017, gick lite drygt 1,9 miljoner av dessa via Skåne- och Blekingehamnar.

- Trelleborg (~740 000 st.)
- Malmö (~260 000 st.)
- Ystad (~270 000 st.)
- Helsingborg (~430 000 st.)
- Karlskrona & Karlshamn (~220 000 st.)

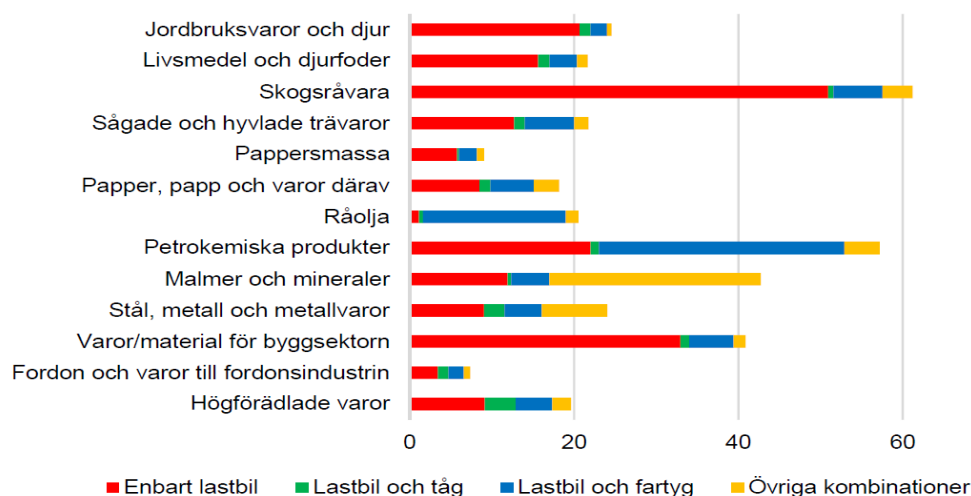
Därtill kommer ett stort flöde via Öresundsbro-förbindelsen (drygt 450 000 lastbilar per år). Via Göteborg och Stockholms hamnar kommer ungefär 500 000 trailers vardera per år. Detta innebär att merparten av trailerflödena ankommer till eller avgår från en hamn med eller nära en kombiterminal. Då trailern är den dominerande lastbäraren inom Europa, är det rimligt att trailers, något generaliserat, går i ett mer nord-sydligt flöde än containers.

Hela trailer-transportkedjans ledtid är oftast betydligt kortare än för ocean-containrar och kraven på snabbhet är högre. Vidare är lastbäraren, dvs. trailern, cirka 3–4 gånger dyrare än motsvarande TEU-kapacitet i form av container, vilket ställer högre krav på hög nyttjandegrad och returlast. Detta gör att trailers i kombitrafik kan verka inom ett omland runt terminalen med en radie på upp till cirka 10–15 mil för att fånga returlast, vilket är dramatiskt längre än vad containers generellt sett transporteras för att fånga returlaster.

Härvid föreligger således en väsentlig skillnad i kombitrafikupplägg och logik. Detta åskådliggörs relativt väl av att Van Dieren kör tågpendlar från Duisburg till Nässjö (Gamlarps kombiterminal) med trailers som lämnar och hämtar upp gods i ett omland runt Nässjö. Pendeln gör på väg till Nässjö ett delstopp i Älmhult, delvis på grund av IKEA:s närvaro, men orten är också en bra spridningspunkt med täckning långt söderut i Skåne.

Vägtransporter i kombination med andra trafikslag

Olika varugrupper tenderar att transporteras på olika sätt, i olika kombinationer av trafikslag. Figur 2.5 visar hur stor godsmängd (mätt i miljoner ton) som fraktas i olika kombinationer av trafikslag. Skogsråvara sticker ut som en kategori med en stor godsmängd, och en stor andel enbart lastbilstransporter. För högförädlade varor sker cirka hälften av transporterna intermodalt.



Figur 2.5 Godsmängd som transporteras med olika kedjelösningar inom olika varugrupper. Miljoner ton. Bearbetningar av resultat från Samgods 1.0. Källa: Trafikanalys PM 2016:4.

Som framgår av figur 2.5 har lågfördlade varugrupper en relativt hög andel av godsvikten som går med lastbil. Ser man till godsvärdet kan man se att godsvärdet ofta är högre på det gods som går med lastbil jämfört med det som går på järnväg och sjöfart. Högst godsvärde har det gods som går med luftfart.

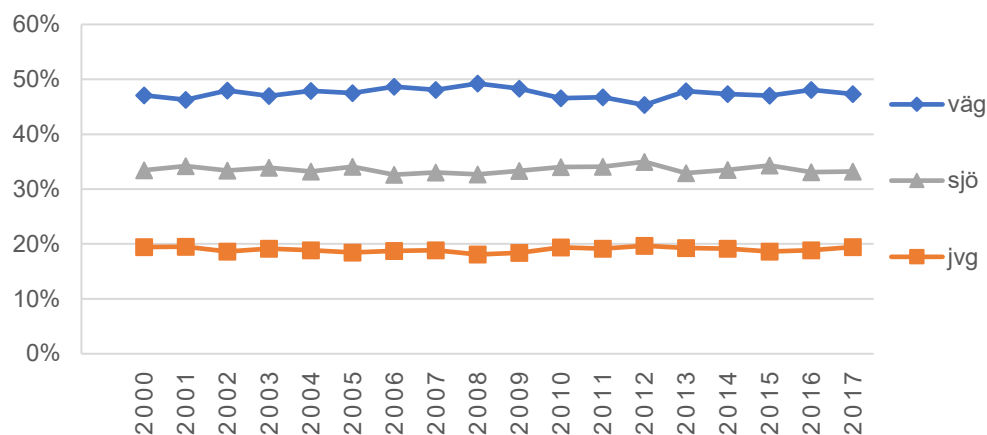
2.5 Utvecklingen för intermodala transporter i Sverige

Detta avsnitt försöker ge en bild av utvecklingen för intermodala transporter. Eftersom statistiken ofta fokuserar på ett trafikslag är det svårt att få en tydlig bild av utvecklingen för intermodal trafik.

Trafikslagets andel av transportarbetet är stabila

Intermodala transporter handlar således om kombinationer av främst de tre trafikslagen väg, järnväg och sjöfart. Den totala mängden transporter har ökat i takt med att ekonomin, befolkningen och handeln har vuxit. Det är svårt att mäta intermodal trafik men ett första steg är att undersöka de olika trafikslagets andelar av det totala transportarbetet. De senaste två decennierna har dessa andelar legat relativt stabilt. Vägtrafiken utgör knappt 50 procent av det totala godstransportarbetet, sjöfarten drygt 30 procent och järnväg 20 procent av godstransportarbetet inom Sverige (figur 2.6). På grund av skillnader i beräkningsmetoder mellan trafikslagen bör figuren tolkas med viss försiktighet.

Figur 2.6 Trafikslagens andelar av det totala godstransportarbetet i Sverige



Källa: Trafikanalys, Transportarbete 2000–2017, www.trafa.se/ovrig/transportarbete/

Hög andel rena vägtransporter

De olika trafikslagens andelar av transportarbetet ger inga indikationer om att mängden intermodala transporter har ökat eller minskat inom Sverige. I Trafikanalys varuflödesundersökning (VFU) finns uppgifter om hur stor andel av transporter som sker med olika kombinationer av trafikslag. I VFU 2016 har rena, unimodala vägtransporter minskat jämfört med år 2009, men denna förändring i vägtrafiken är främst en konjunkturell effekt av finanskrisen.¹²

VFU visar dock hur dominerande vägtransporter är jämfört med olika kombinationer av trafikslag. Tabell 2.2 visar hur stor andel av godsvikten respektive godsvärdet som transporteras med olika trafikslag. Fokus är här på avgående transporter inom Sverige, eller från Sverige till utlandet, eftersom det oftast är de avgående transporter som varuägaren (transportköparen) kan påverka. Oavsett om vi mäter vikt eller värde, transporterades år 2016 drygt 60 procent av godset med rena, unimodala vägtransporter.

¹² År 2009 var transporter av malm på järnväg låga, vilket medförde en ovanligt hög andel vägtransporter.

Tabell 2.2. Andel av godsvikt och godsvärde inom olika kombinationer av trafikslag.

	Avgående	
	Andel vikt	Andel värde
Väg	61,7	61,9
Väg - sjöfart	1,3	2,8
Väg - sjöfart - väg	2,4	8,9
Sjöfart	12,3	7,1
Järnväg	5,7	2,1
Järnväg - väg	0,2	0,4
Järnväg - sjö	9,2	0,8
Väg - järnväg	0,2	0,5
Luftfart	0,0	0,3
Väg - luftfart - väg	0,0	1,4
Övriga kombinationer	6,6	13,5
-därav huvudsakligt trafikslag: väg	3,5	9,5
Okänt	0,2	0,3
Summa	100 %	100 %

Källa: VFU 2016, Tab 1a, 1d.

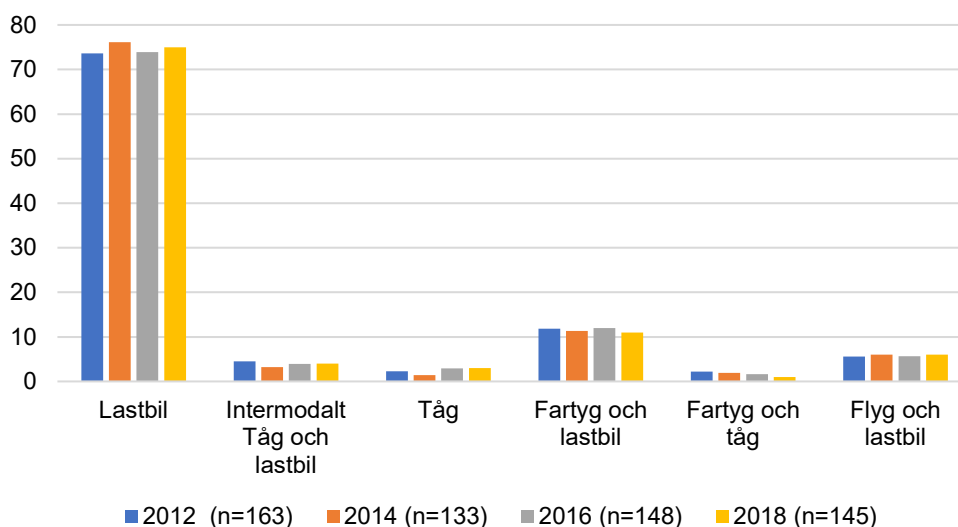
När det gäller storleken på andelarna för andra kombinationer av trafikslag är dessa för små för att vara statistisk säkerställda eller jämförbara med tidigare VFU. De ska därför tolkas med försiktighet.

Transportköparnas inköpsmönster relativt stabilt

Ett komplement till Trafikanalys varuflödesundersökning är den återkommande undersökning om transportköparnas inköpsmönster som görs av IVL Svenska Miljöinstitutet, Chalmers och Göteborgs universitet. I den så kallade Transportinköspanelen tillfrågas varannat år ett stort antal transportköpare inom företag med fler än 100 anställda inom tillverkande industri och partihandel i Sverige om deras inköpsbeslut.

Figur 2.7 visar resultaten från fyra år mellan 2012 och 2018 angående vilka transporter som köps in och hur de fördelar sig mellan trafikslag och kombinationer av trafikslag. I genomsnitt cirka 75 procent av de inköpta transporterna är vägtransporter. Andelen är något högre än vad som framgår av VFU 2016 ovan, vilket kan bero på skillnader i mätmetod. Å andra sidan visar figuren en relativt stabil utveckling åtminstone mellan 2012 och 2018 och det är svårt att se några tydliga tendenser när det gäller inköpen av lastbilstransporter. När det gäller övriga kombinationer av trafikslag är andelarna låga och visar ungefär samma mönster som i VFU 2016.

Figur 2.7. Fördelning av transportvolym som köps in från respondentens arbetsställe. År 2012–2018.



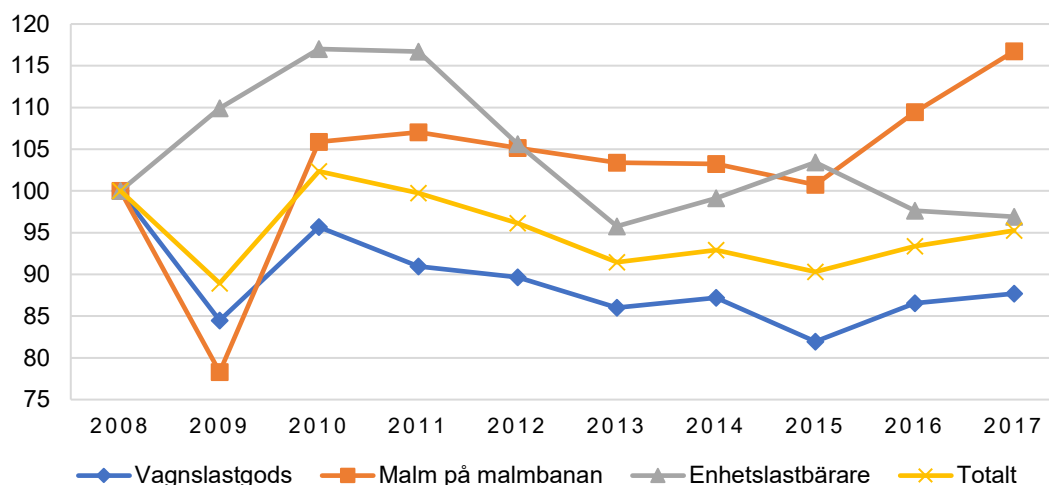
Källa: IVL Svenska Miljöinstitutet, Chalmers och Göteborgs universitet, Transportinköspanelen 2018.

När det gäller utvecklingen för intermodala transporter betyder detta att vi inte vet exakt hur utvecklingen har sett ut mellan 2009 och 2016, men baserat på mönstret från Transportinköspanelen är andelarna för de olika kombinationerna relativt stabila.

Minskade intermodala transporter på järnväg

Fördjupar vi oss i statistiken för järnvägstransporter kan vi se vissa mönster. Transportarbetet för godstransporter på järnväg minskade kraftigt finanskrisåret 2009 men återhämtade sig året efter. Intressant nog ökade transportarbetet på järnväg för intermodala enhetslastbärare (container, växelflak, semitrailers) under finanskrisåret 2009, men sedan 2010 har transportarbetet för enhetslastbärare minskat (figur 2.8).

Figur 2.8. Indexerad utveckling för transportarbetet inom olika godstyper på järnväg.



Källa: Trafikanalys, Bantrafik 2017, tabell D10.

När det gäller järnvägstransporter av enhetslastbärare (så kallat kombigods), kan vi i tabell 2.3 se att det har skett en minskning av mängden transporterade containrar och växelflak, till förmån för semi-trailers och andra vägfordon. Transportarbetet för containrar och växelflak på järnväg minskade med 30 procent mellan 2009 och 2017, medan transportarbetet för semitrailers och andra vägfordon på järnväg ökade med 19 procent. Det ledde till att andelen containrar och växelflak sjönk från 63 procent av godset 2009 till 49 procent 2017 (tabell 2.3).

Tabell 2.3. Intermodal trafik (enhetslastbärare) på svenska järnvägar (avgående transporter).

Transportarbete (miljoner tonkm)	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	Förändring 2009– 2017
Containrar och växelflak	3 505	3 414	3 438	3 238	2 624	2 679	2 637	2 320	2 439	-30%
Semitrailers och andra vägfordon	2 088	2 541	2 502	2 137	2 250	2 367	2 626	2 650	2 494	+19%
Andel containrar och växelflak	63%	57%	58%	60%	54%	53%	50%	47%	49%	
Summa	5 594	5 955	5 940	5 375	4 874	5 046	5 263	4 969	4 933	-12%
Transporterade enheter (tusental)										
Containrar och växelflak, (TEU)	856	849	788	761	728	730	686	626	657	-23%
- <i>härav andelen lastade</i>	62%	63%	62%	59%	60%	59%	60%	62%	60%	
Semitrailers och andra vägfordon	128	162	167	151	162	152	165	172	164	+28%
- <i>härav andelen lastade</i>	84%	89%	87%	91%	86%	91%	87%	85%	87%	
Andel containrar och växelflak	87%	84%	82%	83%	82%	83%	81%	78%	80%	

Källa: Trafikanalys, Bantrafik 2017, tab 12.

Vi kan också se i tabell 2.3. att semitrailers har en högre andel lastade enheter, jämfört med containrar och växelflak. Andelen lastade semitrailers är 85–90 procent, jämfört med omkring 60 procent bland containrar och växelflak. En anledning till det kan vara att lastbilarna är mer flexibla vilket gör det lättare att hitta gods för en returtransport.

Minskad transport av bemannade lastbilstrailers

Samma trend finns i resten av Europa. Järnvägstransporterna av bemannade lastbilsekipage mätt i antal ton har halverats från 12 procent till 6 procent till förmån för obemannade semitrailers som lyfts av, vilka ökat till en andel av 14 procent år 2017.¹³

¹³ UIRR (2018).

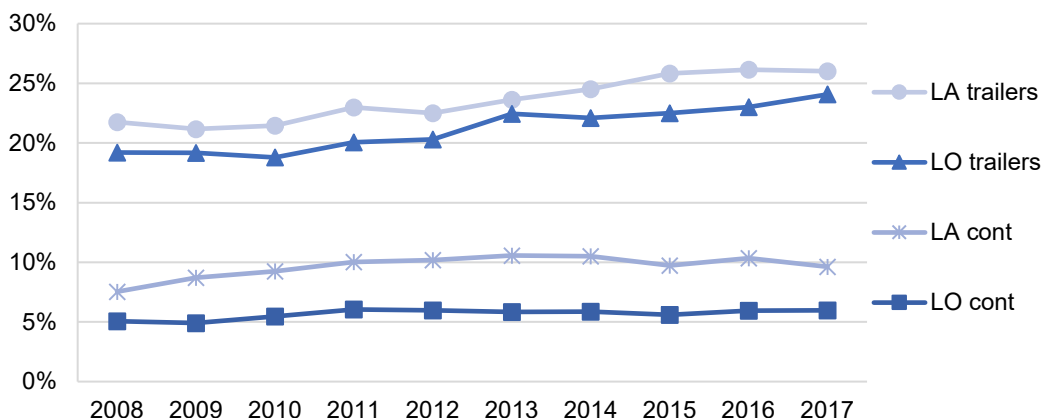
Intermodala transporter ökar inom sjöfarten

Containertrafiken fortsätter att öka inom sjöfarten. Baserat på Trafikanalys statistik visade Sjöfartsverket¹⁴ att containergodset ökade 25 procent perioden 2006–2015 och trailergodset¹⁵ ökade åtta procent.

Trailergodset ökar sin andel inom sjöfarten

Containergodset utgör dock en liten andel av den sammanlagda godsmängd som går över kaj i Sverige. Statistiken över de senaste tio åren visar att av allt gods som passerar svensk kaj stagnerar andelen containergod, medan andelen trailers ökar. Bland det gods som lastas i svenska hamnar växte andelen containrar från 7,5 procent år 2008 till 10,6 procent år 2013, men har därefter sjunkit till att år 2017 vara 9,6 procent (figur 2.9). Andelen semitrailers av den totala godsmängden över kaj har däremot ökat stadigt från år 2008 till år 2017. Av det sammanlagda gods som lastas i svenska hamnar år 2017 uppgick andelen semitrailers till 26 procent (figur 2.9).

Figur 2.9. Andel container respektive semitrailer i gods över kaj.



Anm: LA=lastat gods, LO= lossat gods.

Källa: Trafikanalys, *Sjötrafik 2017*

EU:s rapportering om intermodala transporter

Den Europeiska kommissionen ska vartannat år lägga fram en rapport om tillämpningen av det så kallade kombidirektivet (dir 92/106/EEG). Rapporten ska behandla,

- den ekonomiska utvecklingen för de kombinerade transporterna,
- gemenskapsrättens tillämpning inom detta område,
- eventuella förslag till ytterligare åtgärder för att främja kombinerade transporter.¹⁶

För intermodala transporter inom EU redovisas statistiken enbart på korridorsnivå, och enbart för de 30 största korridorerna mätt i antal containrar. Dessa 30 korridorer står för drygt hälften av antalet containrar, cirka två tredjedelar av den totala mängden kombigods och cirka tre fjärdedelar av EU:s totala transportarbete för kombigods.¹⁷

¹⁴ Sjöfartsverket (2016), *Regeringsuppdrag om potential för kust- och inlandssjöfart...*

¹⁵ I "semitrailers" inkluderar vi lastbilar, släp och påhängsvagnar.

¹⁶ Som nämndes ovan var ett av kommissionens senaste förslag att likställa begreppen kombitransporter och intermodala transporter av praktiska skäl.

¹⁷ EU-Kommissionen (2015), *Analysis of the EU Combined Transport, Final report*, januari 2015.

Av dessa 30 transportkorridorer ingår Sverige i fyra stycken.

- Sverige-Tyskland (7:e största)
- Sverige-Belgien (15:e största)
- Sverige-Nederländerna (26:e största)
- Sverige-Italien (29:e största)

För Sveriges fyra korridorer inom EU har den samlade ökningen i antalet containrar mellan år 2007–2011 varit 113 procent, det vill säga en dryg fördubbling på fyra år.¹⁸

2.6 Faktorer viktiga för val av transportsätt

För att bedöma vilken potentiell effekt olika former av styrmedel har, är det intressant att analysera vilka faktorer som har betydelse för val av transportsätt, och därmed benägenheten att flytta över gods från väg till järnväg eller sjöfart. I detta avsnitt beskriver vi därför resultatet av några breda undersökningar av vad olika aktörer anser om vilka faktorer som har betydelse för valet av transportsätt. Några undersökningar är gjorda vid en viss tidpunkt och några år tillbaka, medan några är mer färska. Resultaten från de olika undersökningarna ger en relativt samstämmig bild.

Olika aktörer fokuserar på olika faktorer

OECD gjorde 2014 en sammanställning av ett stort antal studier av vilka faktorer som hade betydelse för valet av hamn.¹⁹ Resultaten visar hur olika marknadsaktörer kan ha lite olika syn på vilken faktor som betyder mest. Rederier och varuägare såg kostnaden som viktigast, medan speditörer och terminalägare såg andra faktorer som viktigare än kostnaden. Kanske kan det ha att göra med att speditörer och terminalägare ansvarar för hanteringen av godset, medan rederier sällan är direkt inblandade i godshanteringen. Studien gäller valet av hamn, men de skillnader mellan aktörer som kan skönjas gäller sannolikt terminaler generellt.

Tabell 2.4. Viktigste faktorerna för olika aktörer vid valet av hamn.

<i>Rederier</i>	<i>Varuägare</i>	<i>Speditörer</i>	<i>Terminalägare</i>
Kostnader	Kostnader	Effektivitet	Faciliteter
Lokalisering	Kvalitet	Kvalitet	Kvalitet
Faciliteter	Lokalisering	Ryktbarhet	Kostnader
Kvalitet	Servicefrekvens	Kostnader	Lokalisering
Hastighet/tid	Hastighet/tid	Servicefrekvens	Tillgänglighet uppland
Effektivitet	Serviceeffektivitet	Lokalisering	Info system
Trängsel	Effektivitet	Hastighet/tid	Trängsel
Servicefrekvens	Faciliteter	Info system	Effektivitet

Källa: OECD (2014), *The Competitiveness of Global Port-Cities: Synthesis Report*, ed. Olaf Merk, OECD, Paris, <http://www.oecd.org/regional-policy/Competitiveness-of-Global-Port-Cities-Synthesis-Report.pdf>

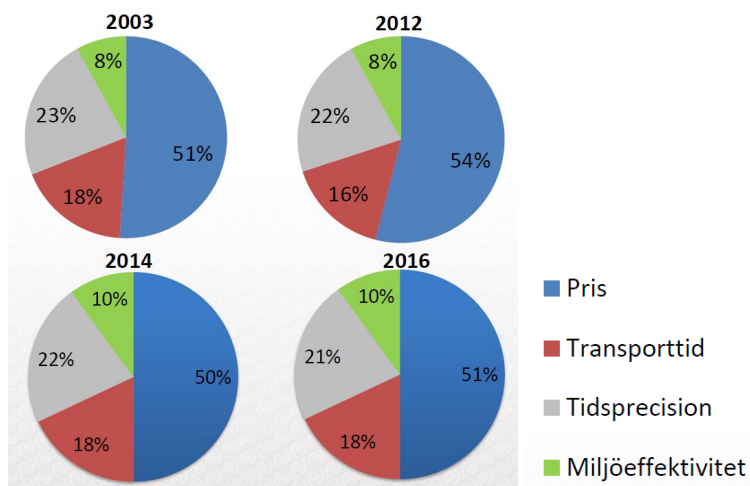
¹⁸ EU-Kommissionen (2015), *Analysis of the EU Combined Transport, Final report*, januari 2015, tab 23, s 65.

¹⁹ OECD (2014), *The Competitiveness of Global Port-Cities: Synthesis Report*, ed. Olaf Merk, OECD, Paris, tab 20, <http://www.oecd.org/regional-policy/Competitiveness-of-Global-Port-Cities-Synthesis-Report.pdf>

Priset är fortsatt en avgörande faktor

Den så kallade Transportinköspanelen, som nämnts ovan, innehåller frågor angående vilka faktorer som ligger bakom transportköparnas beslut att välja transportupplägg. Sedan starten av undersökningen år 2003 har svaren visat att för hälften av respondenterna är priset av störst betydelse vid val av transportsätt, därefter tidsprecision (punktlighet) och transporttid. Miljöeffektivitet har minst betydelse, men den har å andra sidan ökat sedan 2012 (figur 2.10).

Figur 2.10. Fyra faktorerers betydelse vid val av transportlösning.

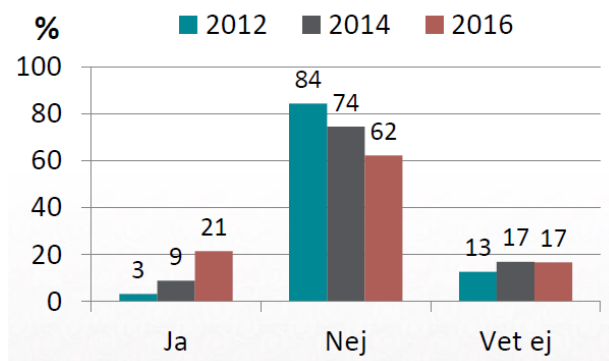


Källa: IVL Svenska Miljöinstitutet, Chalmers och Göteborgs universitet, Transportinköspanelen 2016

Miljökraven allt viktigare

Medan priset (kostnaden) fortfarande är den dominerande faktorn av betydelse för val av transportlösning, har miljöeffekternas betydelse ökat relativt snabbt i de senaste tre undersökningarna. Som framgick av figur 2.10 har miljöeffektivitet ökat som en faktor av betydelse för transportköparna, från 8 procent år 2003 och år 2012 till 10 procent år 2016. Andelen transportköpare som någon gång har betalat extra för att en transportlösning ska ge mindre miljöpåverkan har ökat från 3 procent år 2012 till 21 procent år 2016 (figur 2.11).

Figur 2.11. Svar på frågan "Betalar ni idag ett högre pris för att någon av era transportlösningar ska ge mindre miljöpåverkan?". Andelar i procent.



Källa: IVL Svenska Miljöinstitutet, Chalmers och Göteborgs universitet, Transportinköspanelen 2016.

Varuägarens logistikchef bestämmer trafikslag

Omkring två tredjedelar av respondenterna i Transportinköspanelen uppger att det är det egna företagets transportchef eller motsvarande som bestämmer valet av trafikslag för frakten. Det vill säga att transportköparen själv bestämmer. Detta resultat har varit relativt stabilt de tre senaste undersökningarna (år 2012–2016) och visar ingen tydlig tendens. Däremot kan man skönja en tendens över tid att transportköparens kund i något mindre utsträckning bestämmer. Även speditören/transportören har fått mindre inflytande i valet av transportslag. En trend tycks också vara att bland transportköparna sker en form av delegering inom den egna organisationen. Andelen som uppger att företags- eller koncernledningen bestämmer har minskat, medan andelen som uppger att arbetsställlets ledning bestämmer, har ökat. Det vill säga, det finns en tendens till att det lokala arbetsstället avgör trafikslaget, vilket torde innebära en ökad anpassning till lokala förutsättningar.

Lagstiftning och reglering har störst betydelse för utvecklingen

I Transportinköspanelen frågar man också om vilka faktorer som transportköparna anser ha störst påverkan på transportbranschen i framtiden. I svaren framkommer att lagstiftning, reglering och högre koldioxidskatter är de tre faktorer som bedöms ha störst betydelse, enligt transportinköparna. Därefter kommer höjda bränslepriser, bättre tekniska lösningar, ökade miljökrav och bättre infrastruktur som faktorer av stor betydelse, enligt respondenterna i panelen.

2.7 Sammanfattningsvis

Det är svårt att få en tydlig bild av utvecklingen för intermodala transporter i Sverige. De tre viktigaste trafikslagen har haft stabila andelar av transportarbetet under lång tid. En jämförelse mellan Trafikanalys varuflödesundersökning 2009 och 2016 tyder på en ökning av intermodala transporter, men vid en analys av trafiken under mellanliggande år visar det sig bero på konjunkturella faktorer i samband med finanskrisen.

Sedan 2010 har transportarbetet för containrar och andra enhetslaster (kombigods) på järnväg minskat något. Samtidigt har det intermodala järnvägsgodset förändrat karaktär. Andelen containrar och växelflak har minskat kraftigt, till förmån för semitrailers och andra roeroenheter. Samma mönster kan vi se inom sjötrafiken.

Kostnaden dominerar som den avgörande faktorn vid val av transportsätt. Dessutom tycks miljöfaktorn till viss del ha ökat i betydelse för valet av transportslag, åtminstone bland transportköpare i Sverige.

I avsnitt 3 fördjupar vi analysen av omlastningskostnaderna inom de olika trafikslagen, och vilka effekter dessa skillnader får.

3 Omlastningskostnader

I detta avsnitt beskriver vi skillnaderna i omlastningskostnader mellan de olika trafikslagen och vilka effekter dessa skillnader får för kostnadsbilden som helhet, och vilken potential för överflyttning som man kan förvänta sig.

Ett transportupplägg påverkas kostnadsmässigt av omlastningar mellan de olika fordon som ingår i transportkedjan. Det är dels en direkt kostnad för den tjänst som utförs vid en lastning och lossning, exempelvis för att lyfta en container med en kran eller lasta en pall med en truck, dels uppstår en indirekt kostnad för den tid det tar att genomföra en omlastning.

För att utveckla och uppdatera den nationella godsmodellen Samgods upphandlade Trafikverket 2015 en studie av WSP angående omlastningskostnader.²⁰ I sitt arbete har WSP använt sig av tidigare studier samt gjort intervjuer med ägare och operatörer av hamnar och terminaler. Kostnadsuppgifterna är uppskattningar baserat på respondenternas svar och innehåller osäkerheter. Dessutom varierar svaren mellan olika respondenter. I vilken grad de kostnader som framkommer i WSP:s studie avspeglar kostnader eller förhandlade priser är inte helt klart. Det är stora skillnader i standardpriser mellan olika terminaler och hamnar. Såväl terminaler som hamnar verkar inom ett system där de bland annat konkurrerar med att erbjuda rabattsatser. Det är också stora skillnader mellan olika typer av varor/varugrupper.

Trafikanalys har sammanställt uppgifterna i WSP:s rapport och räknat upp kostnaderna till 2018 års prisnivå och beskriver inledningsvis underlaget för dessa kostnader, direkta respektive indirekta. Därefter utgår vi från dessa kostnader i en beräkning av omlastningskostnadernas andel av den totala transportkostnaden för olika trafikslag, samt vad en minskning av omlastningskostnaderna skulle innebära för efterfrågan på transporter. Eftersom det är svårt att kalkylera med intervall har vi beräknat genomsnittssiffror, vilket döljer den osäkerhet som finns. Det är därför viktigt att tolka uppgifterna försiktigt.

Trafikanalys har också gjort egna intervjuer med utförare, hamnägare, speditörer och bolag med egen logistikverksamhet. I underlaget från intervjuerna har Trafikanalys inte funnit något som kraftigt avviker från de kostnadsuppgifter som redovisas av WSP (2015) och som ligger till grund för beräkningarna i modellverket Samgods.

Enligt våra utgångspunkter avgränsar vi oss här till kostnader som avser containergods och rorottrafik.

3.1 Direkta kostnader

De direkta kostnaderna avgränsas till kostnader förknippade med användningen av infrastrukturen i hamnen eller terminalen och med den fysiska hanteringen av godset och lastbärarna. Till exempel ingår inte kostnad för eventuell lagring av gods i terminal eller hamn. Kostnader för att packa eller tömma en container ingår inte heller.

²⁰ WSP (2015).

Det kan också vara skillnader i kostnad och tidsåtgång för lastning av gods jämfört med lossning, vilket understryker att en redovisning av kostnader för lastning och lossning av fordon blir ganska schematisk och framförallt ska ses som en fingervisning om de nivåer som kan gälla.

Omlastningskostnader för lastbil

För lastbil räknar vi enbart med en kostnad för att,

- lasta godset på lastbilen och
- lossa godset från lastbilen.

Lastning och lossning av en container vid en depå eller en kombiterminal uppskattas kosta mellan cirka 160 och 180 kronor. I hamnar kan lastbilar ibland vara helt befriade från avgifter, det vill säga terminalkostnaderna betalas av övriga trafikslag. Vi använder här ett genomsnitt på 136 kronor i 2018 års prisnivå. Mindre lastbilstyper kan ha en högre lastnings- och lossningskostnad, på grund av att mindre fordon i större utsträckning används till distributionsrundor där lasten anpassas till den rutt som ska köras.

Tabell 3.1. Beräknade genomsnittliga kostnader för att lasta eller lossa olika typer av lastbilar.

<i>Lastbilstyp</i>	<i>Axlar (antal)</i>	<i>Vägskattevikt (ton)</i>	<i>Container (kr/enhet)</i>
Transport; skåp	2	3	
Lokaldistribution	2	12	
Anläggning	3	22	
Fjärrlastbil (inkl. släp)	2+3	40	136
Tung transport (inkl. släp)	3+4	64	136
Extra tung (inkl. släp)	3+4	74	136

Källa: WSP (2015).

Omlastningskostnader för tåg

För tåg kommer, förutom rena lastnings- och lossningskostnader, även kostnader för växling och rangering, det vill säga för tåg är kostnadskomponenterna att,

- lasta godset på tågvagnen,
- lossa godset från tågvagnen och
- rangering av lok och vagnar.

Kostnaderna för matartåg och vagnslasttåg hänger i detta fall samman eftersom matartågen används för transporter mellan lastnings-/lossningsplatser och rangerbangårdar där vagnslasttågen sätts samman för vidare transport. Växling- och rangering har av WSP (2015) beräknats till cirka 3 300 kronor per tåg (cirka 110 kronor per vagn). Denna kostnad delas i sammanställningen nedan mellan matartåg och vagnslasttåg. Kostnaderna för att lasta vagnar ligger i detta fall på matartågen. Genomsnittliga kostnader för lastning och/eller lossning av vagnar är dock mycket svåra att beräkna eftersom omlastningen eller av- och pålastningen ofta hanteras av avsändaren eller mottagaren av godset (eller av den som kontrakterats att hantera leverans till kund). Här finns också stora skillnader mellan vilken typ av varor som hanteras. I vissa fall utnyttjas industrispår som gör det möjligt att dra vagnar in till en industrifastighet för kontrollerad lastning och lossning.

I sammanställningen nedan har kostnaden för ett containerlyft och en halv rangeringskostnad per container lagts på matartåget. Totala kostnaden för lastning eller lossning av en container som fraktas med matartåg i kombination med vagnslasttåg blir därmed cirka 300 kronor.

Tabell 3.2. Beräknade genomsnittliga kostnader förknippade med lastning och lossning av olika typer av godståg.

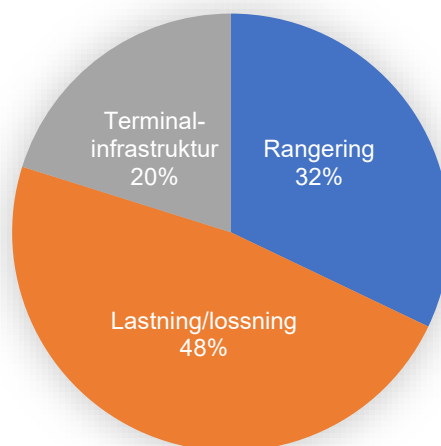
Typ	Längd (meter)	Antal vagnar (container)*	Container (kr/enhet)
Kombitåg	630	(30)	224
Matartåg			219
Vagnslasttåg kort	630	18 (20)	83
Vagnslasttåg långt	750	21 (24)	69

Not: Vagnslasttågen antas dra fler lastade vagnar vid containertransport än vid bulk- eller stycke gods-transport.

Källa: WSP (2015)

Kombitåg lastas och lossas i kombiterminaler där både den faktiska omlastningsaktiviteten och växling av vagnar hanteras. Att lasta eller lossa en container beräknas i detta fall kosta knappt 225 kronor. Kostnaderna har beräknats utifrån kapital- och underhållskostnader för hanteringsutrustning och terminalinfrastruktur, lönekostnader för personal, energikostnader samt kostnader för administration.

I en studie av Kordnejad (2016) beräknas kostnaden för operatör, energiåtgång, avskrivningar samt underhåll av de maskiner och övrig utrustning som används för lastning och lossning i en järnvägs/kombiterminal stå för cirka 48 procent av omlastningskostnaden. Avskrivning och underhåll av övrig terminalinfrastruktur beräknas stå för 20 procent och kostnaden för rangering, vilket inkluderar kostnad för personal, energiåtgång och avskrivning samt underhåll av nödvändiga maskiner och utrustning, stå för 32 procent (figur 3.1).



Figur 3.1. Fördelning av kostnaden för hantering av en container i en kombiterminal över kostnadsposter; kronor i 2016 års prisnivå.

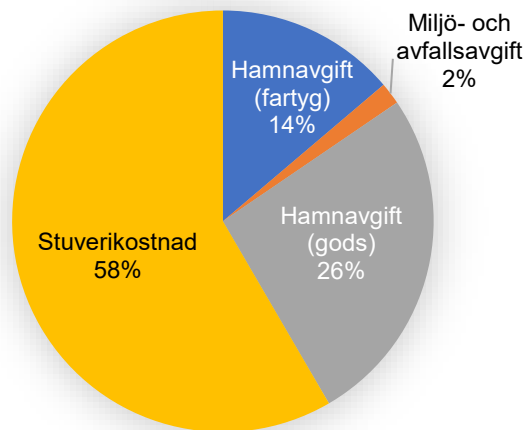
Källa: Kordnejad (2016).

Omlastningskostnader för fartyg

Omlastningskostnader för fartyg i hamn påverkas av fyra kostnadsposter.

- En fartygshamnavgift som ska täcka hamnens kostnader för muddring och underhåll av kaj samt infrastruktur som kan kopplas till anlöp (kr per anlöp).
- En miljö- och avfallsavgift (kr per anlöp).
- En varuhamnsavgift som ska täcka kostnader för infrastruktur och administration som kan kopplas till varuhantering (kr/ton eller kr/enhet).
- En stuveriavgift som ska täcka den faktiska kostnaden för att flytta godset (kr/ton eller kr/enhet).

Hur kostnaden att lasta en container fördelas över dessa kostnadsposter framgår av figur 3.2. Stuverikostnaden står för cirka 58, godshamnavgiften 26 och fartygshamnavgiften 14 procent. Miljö- och avfallsavgiften står endast för cirka 2 procent.



Figur 3.2. Fördelning av kostnaden för hantering av en container i hamn på olika kostnadsposter; kronor i 2016 års prisnivå.

Källa: WSP (2015)

Kostnaden för att lasta containerfartyg beräknas i genomsnitt ligga på mellan 1 300 och 1 500 kronor per enhet beroende på fartygstyp, se tabell 3.3. Att lasta en trailer/vagn på ett roro-fartyg beräknas ligga på mellan 900 och 1 000 kronor och att köra ombord en lastbil på en färja i genomsnitt ungefär 40 kronor. Att lasta en tåg färja bedöms kosta cirka 550 kronor per vagn.

Tabell 3.3. Beräknade genomsnittliga kostnader förknippade med lastning och lossning av olika typer av fartyg.

<i>Typ</i>	<i>Storlek (DWT)</i>	<i>Container/ trailer/vagn (kr/enhet)</i>
Container	5 300	1 418
Container	16 000	1 464
Container	27 200	1 425
Container	100 000	1 337
Ro/Ro	3 600	901
Ro/Ro	6 300	952
Ro/Ro	10 000	1 018
Färja lastbil	2 500	37
Färja lastbil	5 000	37
Färja lastbil	7 500	37
Färja tåg	5 000	545

Källa: WSP (2015).

3.2 Tidsåtgång vid omlastning

Tidskostnaden består av kostnaden för förlön, avskrivningar, påverkan på andrahandsvärden och eventuella lånekostnader för fordonen, under den tid som omlastningen sker. Omlastningstiden påverkar också den totala transporttiden och i detta fall kan kostnaden relateras till att värdet på varor sjunker över tid och att insatsvaror och vissa konsumtionsvaror behöver levereras inom vissa tidsintervall.

Den tid det tar att lasta om gods på terminaler påverkar också kostnaden för omlastning. En del av tiden i terminal härrör från själva lastningen eller lossningen, men det kan också uppstå situationer där det tillkommer väntetid innan en lastning och/eller lossning kan genomföras.

En viss del av tidsåtgången i terminal kan påverkas av vilken utrustning som används, medan andra delar kan ha att göra med exempelvis förseningar av anslutande fordon, begränsade öppettider, med mera. Tid i nod definierar vi här som den tid som fordon och eventuellt förare behöver vara på plats i terminalen.

Tidsåtgång för omlastning av lastbil

Tiden för att lasta eller lossa en container uppskattas ligga mellan 20 minuter och en timme, med ett genomsnitt på 45 minuter.

Tabell 3.4. Beräknad genomsnittlig tidsåtgång för att lasta eller lossa olika typer av lastbilar.

<i>Typ</i>	<i>Axlar (antal)</i>	<i>Vägskatteväkt (ton)</i>	<i>Container (minuter)</i>
Fjärrlastbil	2+3	40	45
Tung transport	3+4	64	45
Extra tung	3+4	74	45

Källa: WSP (2015).

Tidsåtgång för omlastning av tåg

För vagnslasttåg har WSP redovisat att det tar minst cirka fyra timmar från att ett tåg anländer till dess att det lämnar rangerbangården. För matartåg beräknar WSP samma tidsåtgång som för vagnslasttåg om det gäller containertransporter. Tid för att lasta och lossa ett kombitåg är svårt att fastställa, men uppskattas av WSP till i genomsnitt 3 timmar, se tabell 3.5.

Tabell 3.5. Beräknad genomsnittlig tidsåtgång för att lasta eller lossa olika typer av tåg.

<i>Typ</i>	<i>Längd (meter)</i>	<i>Antal vagnar (container)*</i>	<i>Container (timmar)</i>
Kombitåg	630	(30)	3
Matartåg			4
Vagnslasttåg kort	630	18 (20)	4
Vagnslasttåg långt	750	21 (24)	4

Källa: WSP (2015).

Tidsåtgång för omlastning av fartyg

Redovisad tidsåtgång för att lasta eller lossa olika typer av fartyg baseras på genomförda intervjuer med 12 hamnar samt en genomgång av tillgängliga tidtabeller (WSP 2015). Större fartyg tar längre tid att lasta och lossa, se tabell 3.6.

Uppgifterna ska liksom tidigare motsvara ett genomsnitt, men variationen är stor mellan olika fartyg och hamnar. Ett mindre containerfartyg tar enligt WSP cirka 6 timmar att lasta eller lossa, vilket innebär att fartyget ligger cirka 12 timmar i hamn. Ett stort containerfartyg bedöms ta uppemot 16 timmar att lasta eller lossa.

Rorofartyg bedöms ta 3 timmar och färjor cirka 1 timme att lasta eller lossa. En tåg färja tar enligt WSP 3 timmar att lasta eller lossa.

Tabell 3.6. Beräknad genomsnittlig tidsåtgång för att lasta eller lossa olika typer av fartyg.

<i>Typ av fartyg</i>	<i>Storlek (DWT)</i>	<i>Container/ trailer/vagn (timmar)</i>
Container	5 300	6
Container	16 000	8
Container	27 200	12
Container	100 000	16
Ro/Ro	3 600	3
Ro/Ro	6 300	3
Ro/Ro	10 000	3
Färja, lastbil	2 500	1
Färja, lastbil	5 000	1
Färja, lastbil	7 500	1
Färja, tåg	5 000	3

Källa: WSP (2015).

3.3 Analys av brytpunktsavstånd

Med grund i ovanstående uppgifter om kostnader och tider beräknar vi i detta avsnitt vid vilka avstånd, dvs. var eller vid vilken brytpunkt, de olika trafikslagen har lika höga sammanlagda transportkostnader (omlastnings- plus undervägs kostnad). Dels beräknar vi brytpunkten mellan lastbil och järnväg, dels mellan lastbil och sjöfart. Därefter beräknar vi hur stor andel av den totala transportkostnaden som utgörs av omlastningskostnad, vilket visar omlastningskostnadens betydelse för de olika trafikslagen.

Analysen bygger på kostnad och tidsåtgång för lastning och lossning enligt avsnitt 3.1 och 3.2. För undervägs kostnaderna används fordonskostnader per kilometer och per timme enligt Trafikverkets riktlinjer i ASEK 6.1.²¹ I samtliga fall ska analyseras en ungefärlig kostnad för att transportera två containrar. Som nämnts ovan ska kostnaderna ses som den kostnad som transportsäljaren har, och som utgör grund för transportsäljarens erbjudande till transportköparen.

Jämförelse mellan en lastbilstransport och en tågtransport

Kostnader vid en lastbilstransport

I figur 3.3. redovisas hur kostnaden för en transport på 35 mil av två containrar med en fjärrlastbil fördelas på lastning- och lossningskostnader (staplarna i diagrammet) respektive färd/fordonsrörelse (linje). I dessa ingår kostnaden för att lasta respektive lossa och ska motsvara kostnaden för att köpa en sådan tjänst med avdrag för eventuella vinstpåslag, se avsnitt 3.1. Där ingår även kostnaden för att ha ett fordon stående under den tid det tar att lasta eller lossa. Tidskostnaden under färd och i terminal kan skilja sig åt eftersom slitage på fordon och vagnar, förarkostnader med mera kan skilja sig åt, men för enkelhets skull antar vi att tidskostnaden under lastning och lossning är densamma som under färd.

De kostnader som använts för att konstruera figuren är en körkostnad per kilometer på 10,6 kronor och en kostnad per fordonstimme på 361 kronor i 2018 års prisnivå.²² Lastbilen bedöms uppnå en genomsnittlig hastighet på 60 kilometer per timme. Den totala kostnaden hamnar på ca 7800 kronor och kostnaden per container blir därmed strax under 3 900 kronor (figur 3.3).

Kostnaden för terminaltjänsten (vid transportens start och stopp) har vi satt till 273 kronor, (2 containerlyft á 136,5 kr, se tabell 3.1) och tidskostnaden i terminal blir 541 kr.²³ Den sammanlagda omlastningskostnaden blir därmed $273\text{kr} + 541\text{kr} = 814\text{ kr}$ i vardera änden av transporten.

Kostnader vid tågtransport

I figur 3.4 illustreras hur kostnaderna för en kombitransport (lastbil/tåg) fördelar sig mellan lastnings- och lossningskostnader och fordonsrörelser. I detta fall antas att en lastbil kör 2 mil mellan kombiterminal och kund både innan avgång och vid ankomst. Denna transport utförs av en mindre lastbil än i exemplet med direkttransporten, vilket ger en lägre kostnad per kilometer, 7,4 kronor, och en lägre kostnad per timme, 317 kronor. Tåget antas gå med 30

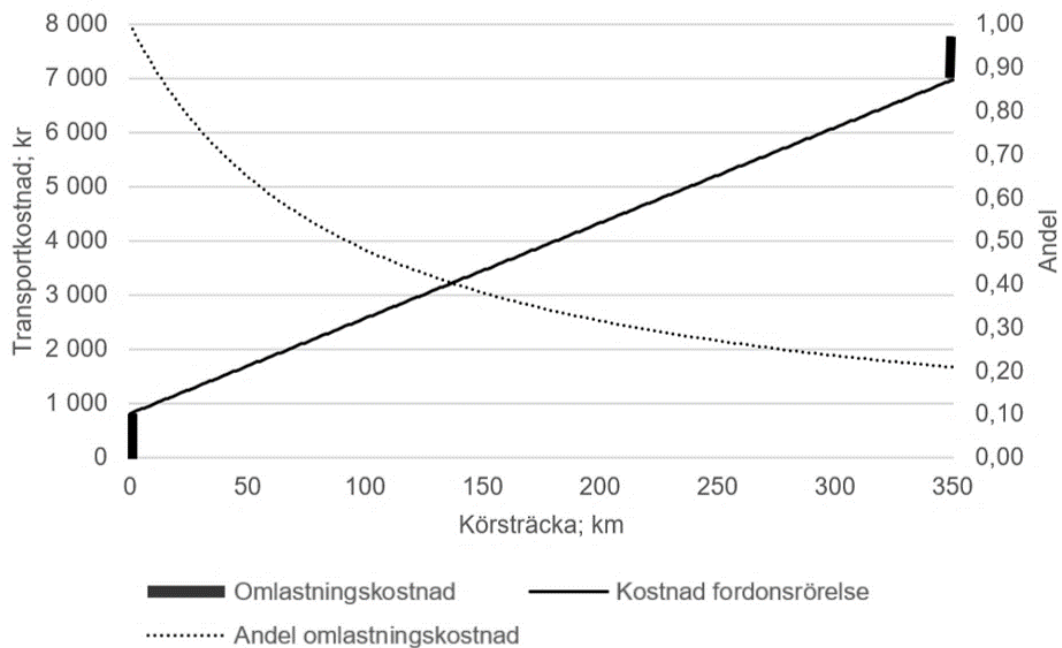
²¹ ASEK är en arbetsgrupp inom Trafikverkets som med stöd i forskning tar fram förslag till värderingar, körkostnader, taxor och avgifter och liknande för användning i samhällsekonomisk analys av förbättringsåtgärder inom transportområdet. De senaste uppgifterna finns publicerade på Trafikverkets webbplats under följande länk: www.trafikverket.se/asek.

²² Uppräkning av WSP:s kostnadsuppgift $331,2\text{kr} * 109\% = 361\text{kr}$.

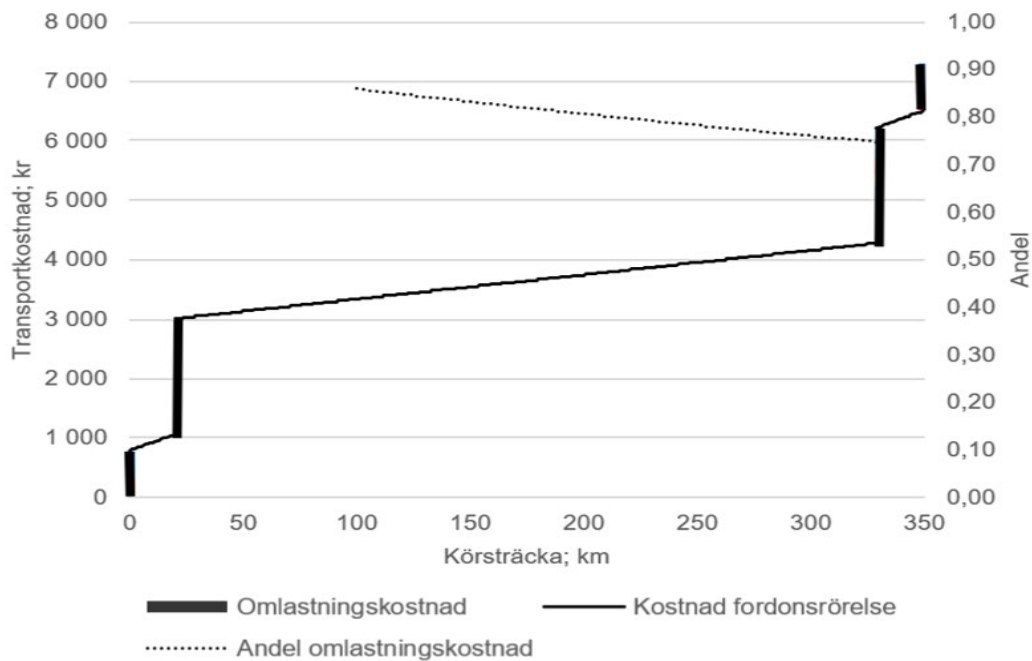
²³ Genomsnittstiden 45 min (tab 3.4) av timkostnaden 361 kr ggr 2 containrar = $0,75 * 361 * 2 = 541\text{ kr}$.

lastade containrar och med en kostnad på 10,6 kronor per kilometer och 3 221 kronor per timme. Kostnaden fördelas jämt mellan samtliga containrar. För tågdelen av transporten redovisas förutom kostnaden för containerhanteringen även kostnaden för rangering.

Kombitågets konkurrensfördel är låga kostnader per körd kilometer, vilket i figuren illustreras av den relativt flacka linjen för kostnad per körd kilometer. Denna fördel måste dock vägas mot två tillkommande omlastningar, vilket gör att transportsträckan behöver vara relativt lång för att göra lösningen konkurrenskraftig. Med de kostnadsantaganden vi har gjort för lastbils- respektive kombitransporten blir kostnaderna lika stora vid ett avstånd på 35 mil. På avstånd längre än 35 mil blir kombitransporten billigare än lastbilstransporten.



Figur 3.3. Omlastningskostnad och färdkostnad för att frakta två containrar 35 mil med en lastbil med släp.

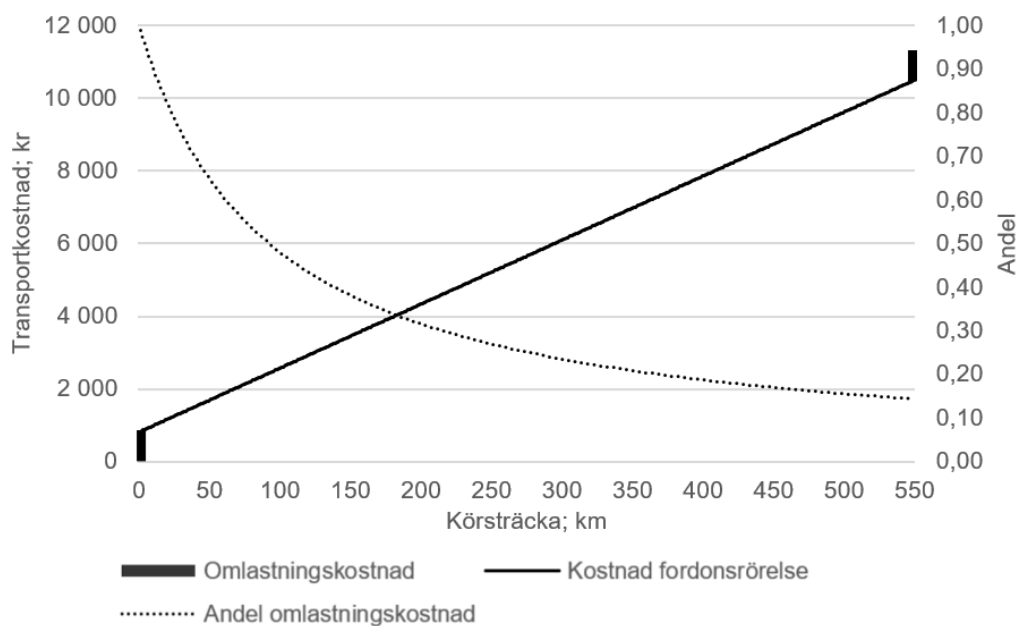


Figur 3.4. Omlastningskostnad och färdkostnad för att frakta två containrar 35 mil med lastbil och kombitåg.

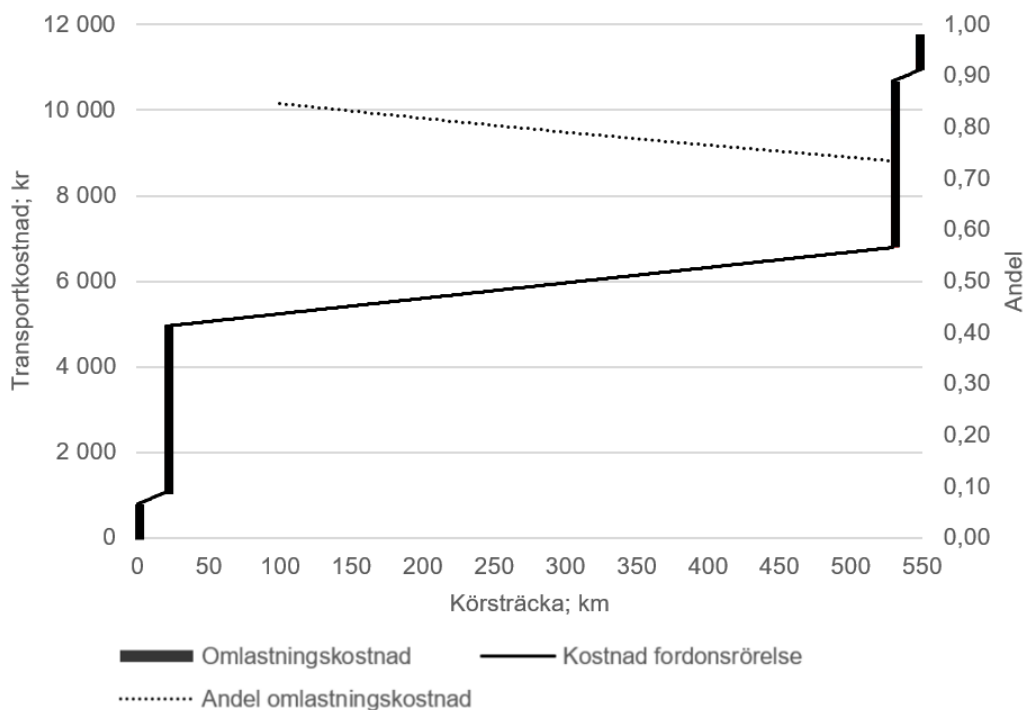
Analysen visar att en kombitransport som kombinerar tåg med lastbil kan vara kostnads- mässigt konkurrenskraftig på transportavståndet cirka 35 mil eller längre, men det förutsätter att tåget kan gå fullastat, samt att avsändare och mottagare har en kombiterminal inom rimligt avstånd (i detta fall 2 mil).

Jämförelse mellan vägtransport och sjötransport

I följande avsnitt görs en liknande jämförelse som ovan fast mellan en direkttransport med lastbil och en transportlösning där ett mindre containerfartyg utnyttjas för en frakt på 55 mil. För direkttransporten med lastbil används, likt jämförelsen ovan, en körkostnad per kilometer på 10,6 kronor och en kostnad per fordonstimme på 331 kronor. Lastbilen bedöms uppnå en genomsnittlig hastighet på 60 kilometer per timme. Kostnaden per container bedöms hamna på knappt 5 700 kronor.



Figur 3.5. Omlastningskostnad och färdkostnad för att frakta två containrar 55 mil med en lastbil med släp.



Figur 3.6. Omlastningskostnad och färdkostnad för att frakta två containrar 55 mil med lastbil och fartyg.

I figur 3.6 redovisas ett exempel där en lastbil kör 2 mil för att för att nå en utseppningshamn och sedan två mil från ankomsthavn för att leverera till kund. Även i detta fall antas matar-

transporten utföras av en mindre lastbil än i exemplet med direkttransporten, det vill säga till en kostnad per kilometer på 7,4 kronor och en timkostnad på 317 kronor.

Fartyget antas gå med 100 lastade containrar och med en kostnad på 45,5 kronor per kilometer och 2 280 kronor per timme. Kostnaden antas delas jämt mellan samtliga containrar. Fartygets antas gå med en snitthastighet av 19 kilometer per timme. Farledsavgiften ingår i omlastningskostnaden.

Som framgår av figur 3.6 har tåget liksom containerfartyget låga kostnader per körd kilometer, men kostnaderna för de två tillkommande omlastningarna gör att transportsträckan behöver vara upp emot 55 mil för att kunna konkurrera med direkttransporten med lastbil. Kostnaden per container blir cirka 5 850 kronor.

Hög andel omlastningskostnad för järnväg och sjötransport

Den streckade linjen i figurena 3.3–3.6 visar hur den sammanlagda omlastningskostnadens andel av den totala transportkostnaden sjunker med transportens längd. I fallet med lastbilen i figur 3.3 minskar omlastningskostnaden till cirka 20 procent av totalkostnaden efter 35 mil. I fallet med lastbilstransporten på 55 mil i figur 3.5 minskar andelen till strax under 15 procent.

I fallet med tåget minskar de sammanlagda lastnings- och lossningskostnadernas andel till cirka 75 procent av den totala transportkostnaden vid avståndet 35 mil. För fartygstransporten sjunker lastnings- och lossningskostnadernas andel av den totala transportkostnaden till drygt 73 procent efter 55 mil.

Vi konstaterar alltså att omlastningskostnaderna utgör en mycket högre andel av den totala transportkostnaden vid en järnvägs- eller sjötransport (73–75 procent) jämfört med en vägtransport (15–20 procent). En minskad omlastningskostnad kan därför förväntas få större effekter på den totala transportkostnaden för järnvägs- och sjötransporter jämfört med vägtransporter.

Vi kan jämföra dessa beräkningar med liknande beräkningar gjorda av Sjöfartsverket som i en fallstudie analyserar en containertransport mellan Sundsvall och Rotterdam via Göteborg.²⁴ Sjöfartsverkets fördelning av kostnader visar att fartygsrelaterade kostnader utgör 37 procent och hamnrelaterade kostnader tillsammans med statliga avgifter utgör 63 procent.²⁵ Eftersom Sjöfartsverkets fallstudie omfattar en mycket längre sträcka (160 mil) än vårt exempel (55 mil), är det rimligt att omlastnings(hamn-)kostnaderna utgör en lägre andel i Sjöfartsverkets fall (63 procent) jämfört med vårt fall (75 procent). Sjöfartsverkets kostnad per container på 4 518 kr är också rimligt jämförbar med vår kostnad på 5 850 kr, med hänsyn till att Sjöfartsverkets containerfartyg antas ta 700 containrar, medan vårt fartyg antas ta bara 100 containrar. Jämförelsen mellan vårt och Sjöfartsverkets exempelfartyg visar därmed vilka effekter på kostnaderna som längre avstånd och större fartyg har.

Längre tidsåtgång för järnväg och sjö

I jämförelsen mellan väg och järnväg ser vi att järnvägstransporten (kombitransporten) tar cirka 50 procent längre tid, cirka 14 timmar, jämfört med 9 timmar för transporten med lastbil. För lastbilen räknar vi med en medelhastighet på 60 km/h, men med större andel av sträckan på motorväg kan naturligtvis medelhastigheten öka. I jämförelsen mellan väg och sjöfart tar

²⁴ Sjöfartsverket 2016, *Godsflöden och logistik - Underlagsrapport 4*, Regeringsuppdrag om utvecklingspotentialen för inlands- och kustsjöfart i Sverige, dnr 16-00767, s 70–72,

<http://www.sjofartsverket.se/sv/Sjofart/Farleder-och-underhall/Uppdrag-for-okad-kust-och-inlandssjofart/>

²⁵ Sjöfartsverket 2016, *Godsflöden och logistik*, s 70–71.

vägtransporten cirka 12 timmar medan sjötransport i kombination med lastbil kan ta uppemot 42 timmar, dvs. 3–4 gånger så lång tid.

3.4 Effekter på trafiken av sänkta kostnader

Vi kunde se ovan att omlastningskostnaderna utgör en mycket större andel för de intermodala tåg- respektive fartygstransporterna (73–75 procent) jämfört med den direkta unimodala lastbilstransporten (15–20 procent). Därför kan man förvänta sig att minskade omlastningskostnader får en större effekt på totalkostnaderna för de intermodala transportlösningarna, jämfört med lastbilstransporten. Därmed blir de intermodala transportlösningarna relativt sett billigare än den rena lastbilstransporten. Därför kan minskade omlastningskostnader (t.ex. genom effektiviseringar eller genom kostnadssubvention) förväntas leda till en viss överflyttning av gods från rena vägtransporter till intermodala transportlösningar.

Vi har studerat effekten av sänkta omlastningskostnader med hjälp av Trafikverkets nationella godstransportmodell Samgods.²⁶ Denna modell söker, mot bakgrund av en fast volym av gods som ska transporteras mellan svenska kommuner och mellan svenska kommuner och olika regioner i utlandet, de transportkedjelösningar som minimerar systemets logistikkostnader. Modellen beaktar möjligheten till samlastning i terminaler och hamnar och anpassar sändningsvolymerna och sändningsfrekvenser inom ramen för modellen. Den volym som ska transporteras mellan olika regioner har beräknats utifrån information i nationalräkenskaperna, handelsstatistiken och varuflödesundersökningen. En analys med Samgods innebär att jämföra hur modellen söker en lösning på samma transportproblem med och utan sänkta omlastningskostnader, allt annat lika.

Vi testar två fall där omlastningskostnader för container och styckegods sänks med 2 respektive 10 procent. Det resulterar enligt modellen i ett reducerat inrikes transportarbete på väg med 0,6 respektive 2 procent, det vill säga en priskänslighet är -0,3 respektive -0,2. Transportarbetet på svensk järnväg beräknas öka med 0,6 respektive 2,5 procent och transportarbetet på sjö (på svenskt territorium) med 0,1 respektive 0,7 procent (tabell 3.7).

Tabell 3.7 Effekter på transportarbete av en sänkning av omlastningskostnaden.

	<i>Omlastningskostnaden minskar med 2 %</i>	<i>Omlastningskostnaden minskar med 10 %</i>
Transportarbete på väg	-0,6 %	-2 %
Transportarbete på järnväg	0,6 %	2,5 %
Transportarbete på sjöfart	0,1 %	0,7 %
Priskänslighet väg	$-0,6\% / 2\% = -0,3$	$-2\% / 10\% = -0,2$
Priskänslighet järnväg	$0,6\% / 2\% = 0,3$	$2,5\% / 10\% = 0,25$
Priskänslighet sjöfart	$0,1\% / 2\% = 0,05$	$0,7\% / 10\% = 0,07$

Källa: Samgods.

²⁶ Version 1.1.1. med versionsdatum 2018-03-20. För en beskrivning av modellen, se www.trafikverket.se/samgods.

Modellsimuleringen visar därmed att det finns en potential till överflyttning av transportarbete från väg till övriga trafikslag om omlastningskostnaderna reduceras. Hur stor denna potential är beror därutöver på en rad andra faktorer såsom tillgänglig kapacitet på järnvägen liksom att det är rimligt att tänka sig att effekten avtar i takt med att sändningar som är mindre tidskänsliga än andra har flyttat över. Det skulle kunna vara en förklaring till att priskänsligheten minskar något för järnväg vid den större kostnadsminskningen, medan priskänsligheten ökar något för sjöfart. En något ökad priskänslighet vid större kostnadsminskning kan tolkas som att överflyttningen "accelererar" vid ökade kostnadsminskningar.

Resultaten i relation till transportarbetet

Vi kan relatera ovanstående resultat till det faktiska transportarbetet inom de olika trafikslagen. Enligt modellen skulle det betyda att en sänkning med 10 procent av omlastningskostnaden för container förväntas leda till ett minskat transportarbete på väg med drygt en miljard tonkilometer (tabell 3.8). Transportarbetet på järnväg och sjö beräknas öka med drygt 500 miljoner respektive 200 miljoner tonkilometer.

Tabell 3.8. Transportarbete inrikes på väg, järnväg och sjö 2017 samt beräknad förändring vid sänkta omlastningskostnader för container och styckegods med 10 procent; miljoner tonkilometer.

	Väg	Järnväg	Sjö
Transportarbete år 2017	51 173	20 839	35 566
Förändring av transportarbetet	-1 037	527	244

Anm: Med inrikes avses transporter på det svenska väg- och järnvägsnätet samt för sjöfart transporter mellan svenska hamnar och sträckan på svenskt territorium för transporter mellan svenska och utländska hamnar. Källa: Trafikanalys, Samgods.

En anledning till att förändringarna för järnväg och sjöfart inte summerar till minskningen på väg (det "fattas" ca 300 miljoner tonkm) är att transporter på järnväg och sjö ofta är rakare än transporter på väg, så det gods som transporteras på järnväg och sjö ger inte lika mycket transportarbete. Om många långa (och/eller tunga) vägtransporter flyttas till järnväg eller sjöfart blir skillnaden större.

Miljöeffekter av en överflyttning från väg till järnväg och sjö

Genom att sätta den beräknade förändringen i transportarbete i relation till de samhälls-ekonomiska marginalkostnader som respektive trafikslag ger upphov till, kan vi beräkna miljönyttan av sänkta omlastningskostnader enligt de scenario som Samgodsanalysen visar. Om alla miljöeffekter inklusive koldioxideffekten inräknas blir den samhälls-ekonomiska miljönyttan av en sänkning med 10 procent 119 miljoner kronor.²⁷ Koldioxidutsläppen beräknas minska med cirka 67 000 ton från vägtrafiken, men eftersom utsläppen ökar något från övriga trafikslag, beräknas nettoeffekten av överflyttningen bli en minskning med cirka 60 000 ton koldioxid. Dessa effekter uppstår när hela den beräknade överflyttningen har skett, men modellen säger inget om hur lång tid en sådan överflyttning kan ta.

²⁷ Baserat på marginalkostnader enligt Trafikanalys Rapport 2018:7, *Transportsektorns samhälls-ekonomiska kostnader*, tabell 2.2, https://www.trafa.se/globalassets/rapporter/2018/rapport-2018_7-transportsektorns-samhallsekonomiska-kostnader.pdf

Tabell 3.9. Beräknade utsläpp av koldioxidekvivalenter per tonkilometer 2016.

	Väg	Järnväg	Sjö	Summa
Marginalkostnad koldioxid*	0,06	0,002	0,03	
Marginalkostnad övrigt*	0,11	0,084	0,02	
Summa MK (kr/tonkm)	0,17	0,086	0,05	
Förändring (milj tonkm)**	-1 037	527	244	
Miljönytta (milj kr)	176	-45	-12	119
Förändring CO2 (ton)***	-66 874	678	6 100	-60 096

*Källa: Trafikanalys (2018), *Transportsektorns samhällsekonomiska kostnader*, Rapport 2018:7.

**Se tabell 3.8.

***Väg=0,0645 kg CO2eq/tonkm, Sjö=0,0250 kg CO2eq/tonkm, Jvg=0,0013 kg CO2eq/tonkm

3.5 Sammanfattningsvis

De uppgifter som Trafikanalys haft tillgång till, pekar på att genomsnittliga omlastningskostnader ligger på omkring 100–150 kronor per container för lastbilstransporter och omkring 200–250 kronor per container ombord på tåg. För omlastning till och från fartyg kostar det 1 000–1 500 kronor, det vill säga ungefär tio gånger mer än för omlastning av lastbil. Ombordkörning av lastbil på färja bedöms kosta mindre än hälften av en omlastning med truck eller kran. I vår analys har vi använt genomsnittliga värden som döljer att det kan råda stora skillnader från fall till fall. Beräkningarna ska därför tolkas med försiktighet. Icke desto mindre har vi använt dessa uppgifter för att beräkna vid vilka avstånd trafikslagens transportkostnader är likartade.

Trafikslagen kompletterar varandra och är beroende av varandra, men vi ser att den totala transportkostnaden för en unimodal vägtransport jämfört med en kombinerad järnvägs-transport, är ungefär lika stor vid ett transportavstånd på 35 mil. På längre avstånd skulle med ledning av vår analys av brytpunkter järnvägen kunna vara mer kostnadseffektiv. För sjötransport krävs ett avstånd på omkring 55 mil för att kunna konkurrera kostnadsmässigt med en ren vägtransport.²⁸ Detta har betydelse vid en bedömning av den teoretiska potentialen för överflyttning av gods mellan trafikslagen. Potentialen diskuterar vi i avsnitt 4 nedan.

De olika transporterna tar olika tid i anspråk, vilket har betydelse beroende på vilket gods som transporteras. Det är en anledning till att högvärdigt gods ofta transporteras med lastbil. Med t.ex. kyl- och fryscontainrar på tåg och fartyg kan man minska denna betydelse något, men tidsvärderingen kan också bero på andra faktorer än varans färskhet som bland livsmedel.

Vi ser också att omlastningskostnaden utgör en mycket större andel av den totala transportkostnaden för järnväg och sjöfart (73–75 procent), jämfört med vägtransport (15–20 procent).

Genom en modellsimulering med hjälp av Samgods har vi kunnat se att en minskning av omlastningskostnaderna resulterar i en minskning av transportarbetet på väg med cirka två

²⁸ Skillnaderna i finmaskighet mellan väg- och järnvägs respektive farledsnätet har också betydelse för kostnadseffektiviteten, men framgår inte i vår analys.

procent eller cirka 1 000 miljoner tonkm. Enligt modellen ökar i motsvarande grad transportarbetet på järnväg med cirka 500 miljoner tonkm och på sjön cirka 250 miljoner tonkm.

Dessa effekter på transportarbetet beräknas minska koldioxidutsläppen med cirka 60 000 ton. Koldioxidminskningen sker under samma period som överflyttningen sker. Modellen säger dock ingenting om hur lång tid överflyttningen kan förväntas ta. Den sammanlagda miljönyttan av minskade koldioxidutsläpp och andra luftföroreningar, samt effekter på infrastrukturen, beräknas till sammanlagt ungefär 100 miljoner kronor.

4 Potential för överflyttning och effektivisering

Mycket har skrivits om potentialen för överflyttning från väg till sjöfart och konkurrensytorna mellan trafikslagen.²⁹ Trafikanalys genomförde år 2016 en stor nulägesanalys om gods-transporter i Sverige där bland annat potentialen för överflyttning av gods från lastbils-transporter till sjöfart och järnväg analyseras.³⁰ Sjöfartsverket gjorde också år 2016 en stor studie om utvecklingspotentialen för inlands- och kustsjöfart i Sverige, med exempel, fallstudier och potentiella sjöfartsupplägg.³¹ Beskrivningen här kan ses som komplement till tidigare studier.

I detta avsnitt analyserar vi potentialen för ökade intermodala transporter på den svenska transportmarknaden. Inledningsvis beskriver vi den teoretiska potentialen för överflyttning av gods från väg till järnväg och sjöfart, baserat på statistik för inrikes och utrikes lastbils-transporter. Därefter beskriver vi förutsättningarna för effektivisering av terminaler och hamnar, vilket kan sänka omlastningskostnaderna och därigenom öka förutsättningarna för överflyttning och intermodala transporter.

4.1 Teoretisk potential för överflyttning

I detta avsnitt resonerar vi om hur stor del av vägtransporterna som skulle kunna flyttas över, under optimala förhållanden och vissa antaganden.

Potentialens geografiska lokalisering enligt Samgods

Analysen som vi gjorde med hjälp av Samgodsmodellen indikerade att den största potentialen till överflyttning finns i de stora godsstråken och särskilt de som kan passera Göteborgs hamn. Att potentialen kan ligga i de större stråken beror på att större volymer ökar möjligheterna att skapa effektiva transportlösningar med tåg och fartyg eftersom det är lättare att hitta tillräckliga volymer för att fylla tåg och fartyg och det blir också lättare att konkurrera kostnadsmässigt med längre tågset och större fartyg. Analysen visar att det framförallt är E6 och E4 i södra Sverige som beräknas kunna avlastas, men också viss överflyttning från E4 längs Norrlandskusten. På de flesta ställen är effekterna enligt Samgods små. De stora förändringarna handlar om förändrade årsflöden i ton räknat på ungefär fem procent.

²⁹ Se t.ex. Trafikverket (2012), *Godstransporter*, delrapport inom Kapacitetsutredningen, https://trafikverket.ineko.se/Files/sv-SE/10770/RelatedFiles/2012_119_Godstransporter.pdf

³⁰ Trafikanalys 2016, *Godstransporter i Sverige – en nulägesanalys*, <https://www.trafa.se/sidor/kartlaggning-av-godstransporter/>

³¹ Sjöfartsverket 2016, *Regeringsuppdrag om utvecklingspotentialen för inlands- och kustsjöfart i Sverige*, <http://www.sjofartsverket.se/sv/Sjofart/Farleder-och-underhall/Uppdrag-for-okad-kust--och-inlandssjofart/>

Nära hälften av det inrikes vägtransportarbetet kan flyttas över

Som vi konstaterade ovan i avsnitt 2 sker huvuddelen av inrikes transporter med lastbil. På långa avstånd blir transporter med järnväg och sjöfart mer kostnadseffektiva jämfört med lastbil. Ibland talar man om ett avstånd på omkring 30 mil, där en överflyttning från väg till järnväg blir kostnadsmässigt intressant. Som vi beskrivit i avsnitt 3.3 beräknar vi att transportkostnaderna är ungefär lika stora vid ett avstånd på omkring 35 mil för lastbil och järnväg, och vid ett avstånd på omkring 55 mil för lastbil och sjöfart förutsatt att kombiterminaler och hamnar finns inom rimligt avstånd från start- och målpunkterna. På vilket avstånd brytpunkten för olika alternativs konkurrenskraft ligger är mycket beroende av vilka kostnadsuppskattningar man gör i de olika leden.

Som Trafikanalys beskrev i sin rapport 2016, är det ungefär åtta procent (28 miljoner ton) av det inrikes godset på lastbil som transporteras längre än 30 mil. Ser man däremot till transportarbetet och mängden tonkm, sker 38 procent av lastbilarnas transportarbete på avstånd som är längre än 30 mil och 17 procent är längre än 50 mil.³² Det betyder att om allt det långväga gods som idag går längre än 30 mil med lastbil skulle flyttas över till inrikes järnväg eller sjöfart, skulle lastbilarnas inrikes transportarbete minska med 38 procent. Under vissa förutsättningar kan även kortare avstånd vara relevanta att räkna med. Räkna vi med kortare avstånd än 30 mil, skulle det kunna betyda en halvering av lastbilarnas inrikes transportarbete. Det gods som transporteras längre sträckor inrikes med lastbil utgörs till cirka två tredjedelar av högförädlad gods, varav de största varugrupperna är styckegods och samlad gods, samt livsmedel, drycker och tobak.³³ Känsliga varor som t.ex. färska livsmedel och tulpaner kan kräva snabba transporter direkt till kund, men mycket av det högförädlade godset är inte lika känsligt.

Bland utrikes vägtransporter är potentialen ännu större

De utrikes, internationella, transportererna med lastbil är längre än de flesta inrikes-transporterna. Bland utrikes vägtransporter är andelen av transportarbetet som går på avstånd längre än 30 mil ännu större, det vill säga den teoretiska potentialen för överflyttning är ännu större. Statistiken är inte lika detaljerad när det gäller mängden transportarbete på olika avstånd, men utländska lastbilar, som är vanligast i utrikes trafik, kör i genomsnitt 30 mil inom Sverige. Den totala sträckan, inom och utom Sverige, torde därför kunna vara åtminstone det dubbla, dvs. 60 mil.

Enligt Trafikanalys statistik över lastbilstransporter är Sydsverige (Skåne/Blekinge) och Västsverige (Halland/Västra Götalands län) de största exportregionerna, det vill säga de regioner som har störst mängd avgående, utrikes vägtransporter. Från Västsverige går 60 procent av vägtransportarbetet till Norge, 9 procent till Tyskland samt till Finland och Frankrike vardera cirka 5 procent. Från Sydsverige går 34 procent av vägtransportarbete till Norge, 24 procent till Tyskland och till Danmark respektive Nederländerna vardera 7 procent. Även från Stockholmsregionen går den största delen av utrikes lastbilstransporter till Norge (45 procent) och i andra hand till Nederländerna (39 procent).³⁴

Ser vi till importen så är Västsverige den största mottagaren av vägtransporterna från Danmark och Tyskland. Från östra Europa (Polen, Baltikum, Tjeckien) är Västsverige och

³² Trafikanalys 2018, *Lastbilstrafik 2017*, tab 4D.

³³ Trafikanalys 2018, *Lastbilstrafik 2017*, tab 4D.

³⁴ Trafikanalys 2018, *Lastbilstrafik 2017*, tab 15B.

Norra Mellansverige (Värmland, Dalarna, Gävleborg) de största mottagarregionerna. Till Norra Mellansverige kommer också mycket från Norge.³⁵

Konkurrensytan mellan land och sjö

VTI gjorde 2014 en analys av konkurrensytan mellan sjöfart och vägtransporter på svenskt territorium.³⁶ Analyser med hjälp av modellverktyget Samgods genomfördes, med tio procent lägre transportkostnader (undervägskostnader) för lastfartyg. Som helhet beräknades transportarbetet med sjöfart på svenskt territorium öka med cirka två procent. Resultaten visade dock olika effekter på transporterna för olika varugrupper. För varugrupperna *Cement, kalk och byggnadsmaterial* och *Pappersmassa, returpapper och pappersavfall* beräknades de största ökningarna för sjöfarten, med nästan tio procent. För råolja och vissa högförädlade varor visade dock resultaten inga nämnvärda ökning av efterfrågan på sjötransporter som en följd av kostnadsminskningen på tio procent. Någon analys av gods som transporteras i enhetslast som container rymdes dock inte inom ramen för VTI-projektet.

Som förväntat visade VTI:s beräkningar större konkurrensytor för utrikestransporter än för inrikestransporter. När alla varugrupper inkluderades erhöles de största ökningarna för sjötransporter utmed södra delen av ostkusten, sydkusten och genom Kielkanalen. Transportarbetet med sjöfart beräknades också öka utmed Norrlandskusten samt till och från Göteborg.

I den samgodsanalys som vi beskriver i avsnitt 3.4 har vi inte kunnat göra någon analys av i vilka varugrupper överflyttningen var störst. Storleksordningen på effekterna är densamma i VTI:s studie och i vår Samgodsanalys. Resultaten från VTI:s studie gäller sannolikt generellt och visar att det förmodligen främst är mindre förädlade varugrupper, med lägre varuvärde, som i första hand kommer ifråga för överflyttning.

Uppgifterna är från 2014, men ger en översiktlig bild av lastbilsflöden inom några olika typer av varugrupper. Högförädlad gods transporteras ofta med lastbil, och VTI:s analys av effekter av en kostnadsminskning visade inga nämnbara effekter för högförädlade varugrupper. Samtidigt görs flera bedömningar om att rotrafik har stor potential som närsjöfart i Östersjön och på västkusten, och där torde även de svenska flödena mellan de svenska storstadsområdena kunna ha betydelse.

Styckegods och samlastat gods

År 2014 fraktades omkring 36 miljoner ton samlastat gods, varav den absolut största delen av transporterna sker inrikes och med lastbil. Mellan 2012 och 2014 skedde dock en stor ökning av både järnvägs- och sjöfartstransporter av samlastat gods. När det gäller samlastat gods är godsflödena med lastbil störst mellan Sverige å ena sidan och Norge, Danmark respektive Tyskland. Därefter kommer flödena till och från Nederländerna, Finland respektive Polen.

Livsmedel, drycker och tobak

Mönstret inom denna varugrupp liknar det för samlastat gods. År 2014 fraktades drygt 30 miljoner ton, varav den absolut största delen fraktades inrikes och med lastbil. Majoriteten av det fraktade godset startade i Skåne län och lossades i Stockholms län. Flödena var störst mellan regionerna Stockholm, Skåne och Västra Götalands län.

³⁵ VFU 2016, tabell 11c

³⁶ VTI 2014, *Konkurrensytan land-sjö för svenska godstransporter*, https://www.vti.se/sv/Publikationer/Publikation/konkurrensytan-landsjo-for-svenska-godstransporter_734078

Cement, kalk och byggnadsmaterial

En varugrupp som visade potential för överflyttning till sjöfart i VTI:s analys, som beskrevs ovan, var Cement, kalk och byggnadsmaterial. Denna varugrupp kallas för Andra icke-metalliska mineraliska produkter. Inom denna breda varugrupp ingår bland annat glas och glasvaror, keramiska- och porslinsprodukter, men även cement, kalk och gips samt andra byggnadsmaterial såsom färdigvaror.

År 2014 transporterades drygt 18 miljoner ton gods inom denna varugrupp på lastbil varav cirka 90 procent gick inrikes. Inom sjöfarten fraktades cirka 3,5 miljoner ton gods, varav 39 procent gick inrikes. Det största inrikes flödet var mellan södra ostkusten (Kalmar-Södertälje) och Stockholmsområdet från Norrtälje till Nynäshamn. Med sjöfart gick det stora utrikes flöden mellan Sverige och Ryssland, Litauen och Danmark. År 2012 och 2013 var Ghana en stor mottagare och år 2014 var USA en stor mottagare av produkter inom varugruppen. Till Sverige via sjöfart kom det mesta från Tyskland, Danmark och ökande mängder från Baltikum och Polen.

Med lastbil gick det mesta inom denna varugrupp från Sverige till Norge, men även till Finland och Danmark. Till Sverige kom mycket cement, kalk och byggnadsmaterial från Polen, Tyskland och Norge.

Rorotrafik ger möjligheter för container och trailer

Ovanstående varugrupper omfattade inte enhetslastat gods, utom möjligen till viss del samlastat gods. Container- och trailergods ingick heller inte i VTI:s analys av effekterna av en kostnadsminskning inom sjöfarten. Det finns dock även stora möjligheter för enhetsberett gods, dvs. trailers och containers. Genom att lasta containrar på trailers kan lastning och lossning göras utan behov av containerkran i terminal eller hamn. I inriktningsunderlaget för gällande infrastrukturplan skrev Trafikverket år 2015 om potentialen för avlastning av landinfrastrukturen i olika stråk.³⁷

Bland annat bedömdes det finnas goda potentialer för transportrelationerna Stockholm-Göteborg, Värmland-Göteborg, Skåne-Mellansverige, Skåne-Norge, samt genom en utveckling av transportsystemet med en uppbyggnad av närsjöfart. Närsjöfarten skulle då kunna inkludera feedertrafik och kustsjöfart till och från ett antal svenska Östersjöhamnar via exempelvis en hub som Gdansk i södra Östersjön eller Göteborg. Oavsett om omlastningshamnen är Gdansk, Göteborg eller längre söderut så kan väg och järnväg avlastas.

Den godsmängd som fraktas till och från Sverige via Göteborg och de skånska hamnarna bedömdes av Trafikverket vara tillräckligt stor för att påtagligt kunna avlasta landinfrastrukturen genom att istället skeppas via hamnar som ligger närmare godsets avsändare eller mottagare. En möjlighet skulle vara att upprätta en direktlinje för roroenheter från kontinenten alternativt en rorolinje från Skåne, till Mälardalen eller till Oxelösund. För att erbjuda ett attraktivt transportalternativ till norra Tyskland eller Skåne krävs dagliga avgångar. Trafikverket menar att sjöfartsbranschens uppfattning är att anledningen till att detta inte redan har skett är den lägre transportkostnaden för lastbil. För att få igång och driva en direktlinje enligt ovan förslag hävdar branschen att det initialt skulle krävas statligt stöd.³⁸

³⁷ Trafikverket (2015), *Sjöfart – Underlagsrapport till inriktningsunderlag 2018–2029*, https://trafikverket.ineko.se/Files/sv-SE/12096/RelatedFiles/2015_228_sjofart.pdf

³⁸ Trafikverket (2015), *Sjöfart – Underlagsrapport till inriktningsunderlag 2018–2029*

Sjöfartsverket gjorde år 2016 en liknande bedömning av potentialen för en rorlinje mellan kontinenten och Stockholmsområdet.³⁹ Denna potential har rederiet Greencarrier tagit fasta på och rederiet har nyligen upprättat en ny linje mellan Gdansk och Norrköping.⁴⁰

4.2 Effektivisering i terminaler och hamnar

Som vi har sett ovan utgör omlastningskostnader och andra kostnader i hamnar och terminaler en stor del av den intermodala transportens totala transportkostnad. Ett sätt att göra den intermodala transporten mer kostnadsmässigt konkurrenskraftig är därför att minska kostnaderna i hamnar och terminaler. Det kan ske genom att omlastningen sker snabbare och mer effektivt. Ett första steg i en effektiviseringsprocess är ofta att systematisera terminalens verksamhet och därigenom nå ökad kontroll över kvalitet, säkerhet och produktivitet.

Relativt hög produktivitet i svenska hamnar

Vi har inte kunnat hitta någon studie om produktiviteten i svenska kombiterminaler, men produktivetsstudier av containerhamnar finns det ett flertal. En analys gjord av Schøyen och Odeck (2017) av produktiviteten i engelska och nordiska containerhamnar under perioden 2009–2014 pekar på att produktiviteten har ökat. Hamnarna har gjort olika typer av effektiviseringar, men de största produktivetsvinsterna har kunnat göras genom att ta till sig ny teknik. I studien fann man bland annat att de svenska hamnarna (Göteborg, Stockholm, Helsingborg) har varit bäst på att öka sin produktivitet, i jämförelse med hamnarna i UK och i de nordiska länderna. Produktivetsökningen bland dessa svenska hamnar var under perioden i genomsnitt 5 procent per år. Allra bäst hade Stockholm varit, som ökat sin produktivitet drygt 13 procent per år i genomsnitt.⁴¹

Automatisering av hamnar och terminaler

Ett sätt att sänka kostnaderna för godshantering är att på olika sätt automatisera hanteringen och på så sätt försöka minska personalkostnader och öka produktiviteten. Automatisering är en process som sprider sig världen över, och även i ökad utsträckning till hamnar och terminaler. Automatisering är en avancerad process och kräver en viss skala på godshantering för att vara lönsam. Det kräver en relativt homogen typ av gods, och lämpar sig därför bäst för specialiserade terminaler. För hamnar handlar en eventuell automatisering därför främst om containerhanteringen. I Sverige har åtminstone Gävle hamn planer på att automatisera sin containerhantering.⁴²

Några stora hamnar på kontinenten har varit snabba med automatisering i olika omgångar. Studier i dessa hamnar visar att kostnaderna kan minskas. En översiktlig studie av automatiseringen av hamnar i Europa och andra delar av världen, visar att beroende på vilket system som väljs, kan hamnen minska behovet av hamnarbetare med 30–50 procent. Enligt samma studie utgör personalkostnaden omkring 60 procent av de operativa

³⁹ Sjöfartsverket 2016, *Uppdrag om utvecklingspotential för inlands- och kustsjöfart*.

⁴⁰ Pressmeddelande 18 mars 2018, <https://freightservices.greencarrier.com/press-release/norrkopings-hamn-blir-hub-ny-satsning-pa-narsjofart/>

⁴¹ H. Schøyen & J. Odeck (2017), *Comparing the productivity of Norwegian and some Nordic and UK container ports – an application of Malmqvist productivity index*, Int. J. Shipping & Transport Logistics, Vol 9, no , tab 4.

⁴² Gävle Hamn, <https://gavlehamn.se/sv/News/13852/Storsatsning-pa-automatisering-av-pappershantering-i-Gavle-hamn>

terminalkostnaderna.⁴³ En rapport av MariTerm gör en mer fördjupad beskrivning av olika aspekter av automatisering i hamnar.⁴⁴

Automatisering osäkert för produktiviteten

Samtidigt visar en studie av McKinsey att automatisering inte alltid leder till produktivetsökningar.⁴⁵ Investeringar i automatisering innebär förutom stora utgifter även höga krav på kompetens vid planering och implementering av automatiseringssystemet. McKinseys undersökning visar att många gånger saknas rätt kompetens för att kunna hantera problem som uppkommer i samband med implementering eller utnyttjande av automatiken. I kontakter med ägare och användare av terminaler och hamnar vittnar dessa också om att det idag (åtminstone på kort sikt) finns brist på nödvändig kompetens för att utveckla och driva mer automatiserade system. Det leder i slutändan till en lägre produktivitet, vilket riskerar att göra investeringen olönsam. För att automatiseringen ska bli lönsam behöver produktiviteten öka till följd av investeringen. Det är därför viktigt att hamnar och terminaler även investerar i "mjuka" resurser som kan planera, organisera och förvalta systemet.

Bättre kommunikation minskar väntetid i hamn

Sea Traffic Management (STM) är ett system för bättre kommunikationsflöde mellan fartyg och hamn, vilket optimerar fartygets rutt in till hamn i syfte att minimera onödig och dyrbar väntetid. En minimerad väntetid och liggetid i hamn för fartyget betyder lägre totalkostnader för omlastning och bättre utnyttjande av fartyget. Studier visar att synkronisering av hamnanlöp, fartanpassning och bättre information om ankomsttid också kan minska drivmedelsanvändningen och utsläppen från fartyg. Mindre bränsleförbrukning innebär i sin tur lägre kostnader och ökad effektivitet och konkurrenskraft.⁴⁶

Digitalisering av speditörsfunktionen

Speditörsfunktionen har ofta en nyckelroll för att skapa intermodala transportlösningar. Genom digitalisering och nya plattformar kan det bli lättare för marknadsaktörerna att hitta varandra. Företaget Adnavem är en nystartad digital marknadsplats där man har digitaliserat speditörsfunktionen. Målgruppen är det mellanstora segmentet av fartyg med 50–500 TEU:s per år. Det kan jämföras med att man på persontrafiksidan har rationaliserat bort den traditionella resebyrån till förmån för digitala plattformar för hotell- och flygbokningar. Genom Adnavem kan man boka en container och specificera plats för lastning och lossning. Den marginal som speditören har tagit (ca 30 procent) kan nu kund och avsändare dela på. En transport mellan Kina och Sverige av en 40 fots container kostar 1 000–1 700 dollar.⁴⁷

4.3 Exempel på potentiella upplägg

Vi har sett att omlastningskostnaderna i hamnar och terminaler är höga, och det finns potential till överflyttning genom nya transportupplägg som kan sänka kostnaderna och effektivisera

⁴³ IAPH 2015, *The Study on Best Practices of Container Terminal Automation in the World*, avsnitt 3.5 http://www.iaphworldports.org/iaph/wp-content/uploads/2015/06/ReportOnTerminalAutomation_PPDC_Apr2015.pdf

⁴⁴ MariTerm AB 2018, *Go2Port – Effektiv överflyttning av gods till kust- och inlandssjöfart*, <http://www.mariterm.se/wp-content/uploads/2018/02/Go2Port-2018-02-14.pdf>

⁴⁵ McKinsey & Company (2018), *The future of automated ports*, <https://www.mckinsey.com/industries/travel-transport-and-logistics/our-insights/the-future-of-automated-ports?reload>

⁴⁶ Sjöfartsverket, *Sea Traffic Management Validation Project*

⁴⁷ Adnavem (2018)

lasthanteringen. I detta avsnitt illustrerar vi ett par exempel på några sådana innovativa idéer som vi har stött på under arbetet med denna rapport.

Helsingborgspendel Helsingborg - Stockholm

Tillsammans med en godsoperatör finns planer på att sätta upp en tågpendel för varu-transporter mellan Helsingborg och Stockholm (Årsta) med enhetslastade vagnar. För att få lönsamhet krävs 28 enheter som hämtas upp/avlämnas med lastbil på olika kombiterminaler och upphämningsplatser.

Transporter med Helsingborgspendeln ska gå regelbundet (dagligen). Ett typexempel är gods (livsmedel, kyl och frys) som kommer in eftermiddag kväll till hamnen i Helsingborg, pendeln avgår kl. 20.00 för ankomst kl. 04.00 nästa morgon till Årsta partihallar (för vidareleverans ut till grossister och butik).

Enligt uppgift beräknas transporter med tågpendeln kosta 50–60 kronor milen, att jämföra med lastbilstransport hela vägen till en kostnad av drygt 100 kronor milen.

En rad fraktkunder har visat intresse, men ännu inte tillräckligt många. Det avgörande hindret uppges vara att man inte har lyckats få åkerier intresserade av att köra varorna till och från tåget. De priser som åkerierna offererar är för höga för att få transportlösningen lönsam.

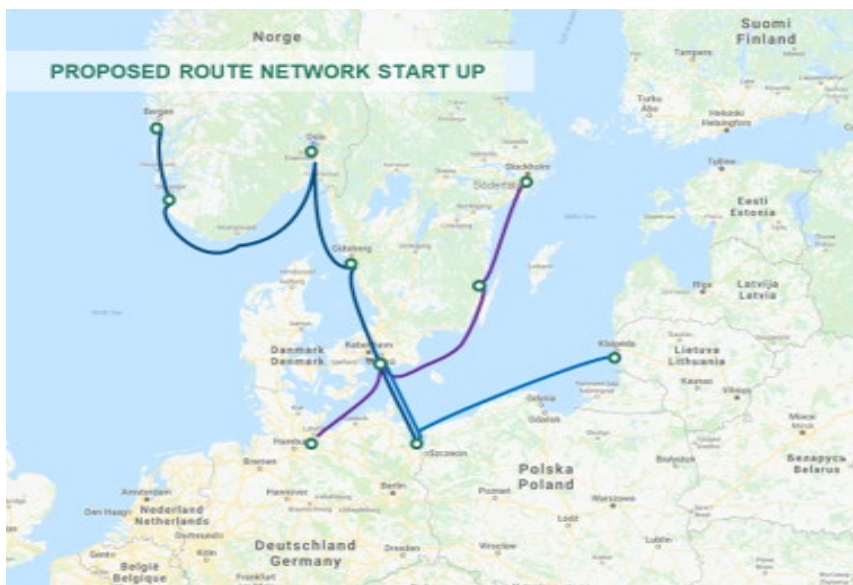
Skytteltrafik på sjön

Ett rederi har planer på nya linjer för sjötransporter i skytteltrafik mellan hamnar i Norge, Sverige, Polen och Litauen. För upplägget planeras ett antal nya LNG-fartyg köpas in. Lasten körs fram med lastbil och fartygen lastar 170 stycken 45 fotscontainrar, som medger större volymer och snabbare hantering. Lossning eller lastning av fartyget tar max 4 timmar. Frekventa avgångar var 20 timme. För att klara detta krävs korta avstånd mellan hamnarna, från 30 till max 100 mil (se figur 4.1). För att få lönsamhet i skytteln krävs också tillräckliga volymer vilket uppnås genom flera dellastningar i de olika hamnarna. Det räcker således inte med ett fåtal kunder och heller inte med enstaka hamnar. Till exempel är hamnar med stora volymer viktiga att få med i konceptet.

Lastning och lossning ska ske med egen (automatiserad) utrustning. För att det ska vara möjligt måste rederiet kunna hyra mark och sätta upp egen terminalverksamhet i de olika hamnarna. Bokning sker online i rederiets eget system. Att använda sig av hamnarnas egen terminalservice anses bli för dyrt och ineffektivt.

120 fraktkunder har tillfrågats, varav 20 stycken är intresserade. Hamnarna har också tillfrågats och flera har svarat positivt. Dock har viktiga hamnar som skulle tillförsäkra tillräckliga volymer sagt nej till att hyra ut mark.

Figur 4.1. Karta över potentiellt upplägg med skytteltrafik.



Källa: Rederi (anonymt).

Hindren var huvudsakligen följande:

- Tillträde till hamnar - Det saknas möjlighet att hyra mark för terminalhanteringen i viktiga hamnar.
- För små volymer - Volymerna blev för små då man inte kunde lasta och knyta upp kunder i hela slingan.
- Personalbrist - På kort sikt saknas kompetent IT-personal för utveckling av systemet i full skala. Men detta beräknas finnas inom 3–5 år.

4.4 Sammanfattningsvis

Studier visar att investeringar i ny teknik är det bästa sättet för hamnar att öka sin produktivitet, vilket i sin tur kan gynna sjöfartens konkurrenskraft gentemot vägtransportlösningar. Automatisering kan minska kostnaderna kraftigt genom rationalisering av personalstyrkan, men kräver hamnar av en viss storlek. Andra tekniker som t.ex. STM kan lämpa sig bättre för mindre hamnar där automatisering inte lönar sig, men kräver ändå kompetent stöd vid implementering. Även traditionella investeringar i infrastruktur och utrustning har betydelse för hamnens effektivitet och produktivitet. Ett exempel vi har mött är en hamn där man vill investera i en ny kran, men det kräver i sin tur investeringar i bättre kajfundament. Det finns också exempel på järnvägs- respektive sjötransportupplägg som är genomarbetade, men som av bland annat kostnadsskäl inte kunnat realiseras.

5 Marknadshinder och åtgärder för att främja intermodala godstransporter

Vårt uppdrag handlar om att analysera och diskutera möjligheter till och åtgärder för att stimulera till en utveckling mot ökade intermodala transporter. Omlastningskostnader, vilka vi beskrivit i föregående kapitel, lyfts fram som en förklaring till varför marknaden har haft svårt att utvecklas och som en stimulansåtgärd nämns i vårt uppdrag en omlastningspeng som ett alternativ för att minska dessa skillnader. En översikt över åtgärder och styrmedel inom EU visar att flest åtgärder består av ekonomiska bidrag samt lokala åtgärdsinitiativ för att förbättra hamninfrastruktur. Dessa beskrivs närmare i kapitel 7.

I detta kapitel diskuterar vi en rad andra faktorer som, utöver omlastningskostnader, bidrar till att motverka till omlastning av gods från väg till andra trafikslag.

En grundläggande princip för en fungerande och effektiv marknad är att alla aktörer på marknaden möter och agerar under lika konkurrensvillkor. Om likartade situationer inom olika delar av marknaden hanteras enligt olika principer kommer likartade situationer också att tolkas olika. Som nämnts består marknaden för intermodala godstransporter av flera olika trafikslag för vilka marknadsvillkoren i olika delar kommit att formuleras och utvecklas olika. Sannolikt har detta betydelse för såväl trafikslagets möjligheter att konkurrera med varandra som för marknadens utveckling i stort. Men speditörsmarknaden är också förhållandevis dåligt utvecklad och det saknas i hög grad aktörer som kan samordna och marknadsföra transporter och nya transportlösningar attraktiva för kunder på den intermodala transportmarknaden. Också detta tror vi är viktigt för att de intermodala transporterna ska kunna bli fler.

I det följande diskuteras frågor som dessa. Vi resonerar också om möjliga åtgärder och förslag för att i möjligaste mån kunna minska effekterna av dessa skillnader och barriärer. Flertalet av dessa har också uppmärksammats av andra och i andra sammanhang och det har inte funnits möjlighet att inom ramen för vårt uppdrag närmare analysera och utveckla dessa vidare. Några av de åtgärder vi diskuterar hör också närmare samman med andra pågående regeringsuppdrag, bland annat uppdrag i anslutning till den nationella godstransportstrategin. Det gäller till exempel Trafikverkets uppdrag att verka för bättre förutsättningar för godstransporter på järnväg och med sjöfart, uppdrag om att intensifiera arbetet med att främja intermodala järnvägstransporter och uppdrag om en nationell samordnare för inrikes sjöfart och närsjöfart.

5.1 Brister i tillgång till terminaler och annan intermodal infrastruktur

Den intermodala infrastrukturen och dess terminaler styrs från olika håll - av statliga, kommunala eller privata intressen - och enligt olika principer. Investeringar i framförallt vägar och järnvägar styrs av statliga beslut enligt samhällsekonomiska principer och hanteras i den

nationella planeringsprocessen. Kombiterminaler för omlastning och hantering av gods från eller till väg och järnväg styrs av kommersiella principer och terminalerna ägs i hög utsträckning av kommuner eller av det statliga företaget Jernhusen men finns också i privat ägo.

Beträffande sjöfarten är dess verksamhet delad mellan flera olika intressenter. Det är huvudsakligen kommunerna som äger hamnarna, vanligen i ett bolag med kommersiella intressen. Det är således kommunerna som har det yttersta avgörandet och fattar beslut om investeringar i hamninfrastruktur. Politiska avvägningar, såsom planer för bostadsbyggande på närliggande mark, har sannolikt dock spelat en viktig roll i beslut om större investeringar och utveckling.

Trots mål om att den nationella transportinfrastrukturen generellt sett ska erbjuda god tillgänglighet är statens inflytande vad gäller hamnens infrastruktur begränsat. Hamnens verksamhet finansieras genom avgifter från dess kunder och beslut om sådana fattas av bolaget självt enligt kommersiella principer. Det är dock staten som ansvarar för vägen till och från hamnarna, i farleder och i förbindelser på land, och investeringar i dessa delar beslutas av regeringen.⁴⁸

I Sverige finns, i jämförelse med andra länder i Europa, ett stort antal hamnar. Dessa är ofta kommunalt ägda varav ett femtiotal är utpekade som allmänna hamnar. Det finns vidare ett förhållandevis stort antal inlandsterminaler för kombinerade transporter med väg och järnväg, såväl statligt som kommunalt ägda men även i privat ägo. Vi har inom ramen för vårt uppdrag försökt att skaffa en bild över kombiterminalerna i Sverige men det har visat sig svårt och ger inte en fullständig bild. Exakt vilka kombiterminaler som finns i Sverige, och huruvida dessa är i drift eller ej, är svårt att utröna. Enligt Trafikverket finns som tidigare nämnts 27 kombiterminaler, men genom andra källor har vi uppskattat att det finns åtminstone 31 stycken kombiterminaler för omlastning mellan väg och järnväg som sannolikt används aktivt. Utöver dessa finns ytterligare terminaler för omlastning mellan väg, järnväg och sjötransport.

Sannolikt finns i Sverige dock ett större antal hamnar och terminaler än vad som kan motiveras av transportbehovet. Även om kopplingen finns till vidare transporter med andra trafikslag, saknas ofta för många hamnar och terminaler godsvolymer i tillräcklig mängd för att undvika att lönsamhetsproblem uppstår. Trots tidigare initiativ om en ökad central styrning och att peka ut hamnar av mer strategisk betydelse ur ett nationellt perspektiv (Hamnstrategiutredningen) planeras särskilt hamnar men också kombiterminaler ofta utifrån ett kommunalt perspektiv och utifrån kommunala intressen. Även om tillgången till terminaler för hantering och omlastning av gods är viktig, är det minst lika viktigt att de ligger rätt geografiskt placerade och på ett sådant sätt att de kan användas effektivt i det totala transportbehovet.

Möjliga åtgärder 1: Utveckla en nationell strategi och öka samverkan om planering av terminaler

Branschorganisationen Tågoperatörerna har föreslagit att det utvecklas en nationell strategi för terminalstruktur och tillgänglighet, konkretisering kring industriklusters behov, placering och utrustning i linje med EU:s krav på transportinfrastruktur (TEN-T-kraven). En viktig del i en sådan plan är att konkretisera standarder på terminaler utmed järnvägens huvudstråk (stomnätet) och åtgärdande av brister i dessa. Vidare krävs åtgärdande av konkreta

⁴⁸ Inriktningsbeslut i långsiktiga åtgärdsplaner kompletterat med årliga beslut om vilka åtgärder som ska genomföras givet anslagna budgetramar och aktuellt planeringsläge. Regeringen tar ställning till åtgärder i två faser; dels åtgärder som ligger för genomförande (år 1–3), dels av åtgärder som bedöms kunna påbörjas de därpå följande tre åren (år 4–6). Genomförande av åtgärderna kräver dock beslut i den årliga budgeten som fastställs av riksdagen.

kapacitetsbrister utmed dessa huvudstråk samt åtgärdande av bristande anslutningar till terminaler och hamnar.⁴⁹

Med utgångspunkt i en sådan plan skulle även en ökad samverkan mellan stat och kommun och med medverkan av andra terminalägare om planering, och utveckling av hamnar och terminaler på strategiska platser kunna bidra till ett mer effektivt nyttjande av terminalkapacitet i Sverige. I sammanhanget kan nämnas att den nationella samordnaren för inrikes sjöfart och närsjöfart som nyligen inrättats i Trafikverket bland annat har i uppgift att, i dialog med berörda aktörer, ta fram en handlingsplan som främjar inrikes sjöfart och närsjöfart samt analysera hur torrhamnar och omlastningskajer för sjöfart på inre vattenvägar, inklusive kajer i stadsmiljö, kan utvecklas för att bidra till ökad sjöfart och ökad hamnkapacitet. Genom att vidga perspektivet till fler trafikslag skulle ett sådant arbete även kunna bidra till att främja den intermodala transportmarknaden.

Ett exempel på samverkan om terminalplanering presenteras för övrigt i ett samarbete mellan sydsvenska kommuner och hamnar samt Handelskammaren i Sydsverige som utrett möjligheter att anlägga så kallade torrhamnar. En möjlig plats som pekats ut är Hässleholm som också är knutpunkt för järnväg. Torrhamnar utanför och i anslutning till hamnar i trånga lägen och i områden med stora transportbehov skulle kunna effektivisera transporter in till hamnen. En torrhamn fungerar både administrativt och operativt som en traditionell hamn, men ligger inte geografiskt vid vattnet utan inne i landet dit transporter går direkt från den konventionella hamnen. Syftet med en torrhamn är att möjliggöra för en effektivare hantering av gods och öka kapaciteten i hamnarna. Genom att avlasta våthamnen ökas kapaciteten att hantera sjögods utan att behöva ta mer dyrbar mark från staden i anspråk. Utförs det administrativa arbetet, såsom tullklareringar och säkerhetsinspektioner, i torrhamnen frigörs resurser i våthamnen och köbildning minskas.⁵⁰

Möjliga åtgärder 2: Tidigarelägg genomförande av godsprojekt i den nationella planen

Mot bakgrund av den nationella godsstrategins tydliga målbild om en ökad överflyttning har bland annat Tågoperatörerna pekat på behovet av att tidigarelägga för godstrafiken strategiska projekt i den nationella planen i syfte att upprusta existerande system. Exempel som ges är satsningar på underhåll, längre och tyngre tåg samt dubbelspår Hallsberg söderut liksom satsningar på Inlandsbanan och Ostkustbanan för basindustrin.

Möjliga åtgärder 3: Ökat fokus på anslutningar till hamnar och terminaler i statlig åtgärdsplanering.

Historiskt sett har investeringar och utbyggnad av anslutningar till hamnar och terminaler inte haft stor plats i den nationella åtgärdsplanen för transportinfrastrukturen. Den senaste planen för 2018-2029 innehåller dock, till skillnad från tidigare, ett antal sjöfartsprojekt. I direktivet hade regeringen också erinrat om ambitionen att främja en överflyttning av godstransporter från väg till järnväg och sjöfart. Trafikverket fick bland annat i uppdrag att särskilt redovisa samhällsekonomiskt effektiva åtgärder som skapar förutsättningar för intermodala lösningar. Utöver att peka ut hamnar av central betydelse för godstransporter ville regeringen också ha en beskrivning av hur dessa hamnar kan vara vägledande för framtida satsningar och prioriteringar av infrastrukturen.⁵¹ Detta skulle kunna utgöra fortsatt grund för en mer riktad satsning på statlig infrastruktur i anslutning till viktiga hamnar/terminaler/noder och öka förutsättningarna för en utveckling av den intermodala trafiken. I anslutning till satsningar på

⁴⁹ <https://www.altinget.se/miljo/artikel/har-ar-taagoperatorernas-politiska-prioriteringar-2019>

⁵⁰ Sydsverige live 2018, Framtidens Sydsvenska näringsliv för insikt och rätt beslut! Handelskammaren och Industrifakta.

⁵¹ Regeringens direktiv för åtgärdsplaneringen för planperioden 2018–2029.

kombiterminaler och hamnar av central betydelse för godstransporter skulle vidare ett ökat fokus på att säkerställa att anslutningar till dessa kunna bidra till att sådana satsningar blir effektiva.

Möjliga åtgärder 4: Avsätt prioriterade tåglägen för transporter i EU:s godskorridorer

Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 913/2010 av den 22 september 2010 om ett europeiskt järnvägsnät för konkurrenskraftig godstrafik syftar bland annat till mer hållbara godstransporter, främst genom att minska växthusgasutsläppen och koldioxidutsläppen inom sektorn. I förordningen fastställs regler för inrättande och organisation av internationella järnvägskorridorer och syftet är att utveckla ett europeiskt järnvägsnät för konkurrenskraftig godstrafik. Förordningen främjar samarbete mellan myndigheter och andra viktiga berörda parter inom godstransport på järnväg bland annat i fråga om kapacitetsutbud, trafikstyrning, infrastruktur och investeringsplanering. I en första uppföljningsrapport av genomförandet av förordningen konstaterar Kommissionen att resultaten av förordningen dock är blandade eller rentav blygsamma inom vissa områden, exempelvis vad gäller särskild godskorridorkapacitet, samordning av arbeten eller samordning av trafikstyrningen. På dessa centrala områden krävs enligt Kommissionen åtgärder för att förbättra de gränsöverskridande godstransporternas kvalitet och tillförlitlighet.⁵²

En tydliggörande av behovet av långsiktig järnvägskapacitet för godstransporter i tågplanearbetet kan bidra till att öka förutsättningarna för att godstransporter på järnväg ska kunna bli mer konkurrenskraftiga och erbjuda ett tydligt alternativ till vägtransporter. Möjligheten att i den årliga tågplanen planera för och avsätta prioriterade tåglägen för godstrafik i EU:s godskorridorer skulle därvid vara en viktig åtgärd att utreda.

Inom Trafikverket pågår för närvarande ett arbete med s.k. förplanerade kanaler i godskorridoren Scanmed (Stockholm/Oslo–Palermo). Det innebär att transportören bara behöver ansöka om kapacitet en gång, istället för som tidigare i alla länder som ska passeras.⁵³

5.2 Bristande tillgång till terminalkapacitet i hamnar

Möjligheten att etablera nya sjölinjer med nya lösningar är beroende av tillgång till hamnkapacitet i form av till exempel mark för angöring och lasthantering. I Sverige bedrivs hamnverksamhet integrerat tillsammans med terminalverksamhet inom ett och samma bolag. Allt mer vanligt har dock blivit att man, enligt europeisk modell, separerar terminalverksamheten och hyr eller leasar ut denna till extern terminaloperatör. Oftast är det ett företag som, genom upphandling, vunnit denna rätt, vilken bekräftas i avtal med hamnen. Det förekommer visserligen att det finns två terminaloperatörer, till exempel i danska Århus, men det är ovanligt. Under kontraktstiden, som kan vara lång, finns ofta i praktiken inte möjligheter för fler operatörer att etablera sig i hamnen. Om kontraktet har tilldelats en operatör som samtidigt är redare och bedriver sjötransporter på hamnen har denne mycket

⁵² Rapport från Kommissionen till Europaparlamentet och rådet om tillämpningen av förordning (EU) nr 913/2010, i enlighet med dess artikel 23, 16.4.2018, COM (2018) 189 final.

⁵³ <https://www.trafikverket.se/om-oss/nyheter/aktuellt-for-dig-i-branschen/2019-01/godskorridor-ska-starka-konkurrenskraft-for-godstransporter-pa-jarvag/>

små incitament att släppa in såväl en konkurrent, som nya konkurrerande transportupplägg, i hamnen.

Det faktum att Göteborg med flera strategiskt viktiga hamnar har hyrt ut terminalkapaciteten på mångåriga kontrakt har till exempel lett till att nya terminalaktörer som vill lansera nya transportupplägg har svårt att få tillgång till nödvändig kapacitet för att driva egen terminalverksamhet.

Möjliga åtgärder: Förtydliga regler om tillträde till hamnar och hamntjänster

Inom EU pågår ett arbete för att öppna marknaden för hamntjänster och beslut har fattats om inrättande av en ram för tillhandahållande av hamntjänster i den så kallade hamnförordningen.⁵⁴ Syftet är att förenkla tillträdet till marknaden för lasthantering och andra hamntjänster och att förbättra kvalitet och effektivitet i tjänster som erbjuds de aktörer som nyttjar hamnar. Hamnförordningen träder ikraft den 24 mars 2019.

Det är oklart i vilken mån det nya regelverket kan tänkas bidra till att lösa upp ovanstående konflikt. Hittills har bedömningen från svensk sida varit att hamnförordningen kommer att ha liten eller ingen inverkan på svensk hamnverksamhet. I den mån förordningen däremot aktualiserar en mer regelrätt tillämpning av upphandlingsreglerna när det gäller tilldelning av terminaltjänstkontrakt skulle frågan möjligen kunna komma i ett annat ljus.

5.3 Avgifter begränsar incitament för intermodala transporter med sjöfart

Sjöfartsverket har infört en ny farledsavgiftsmodell som syftar till att säkerställa en ekonomi i balans för de tjänster som Sjöfartsverket tillhandahåller. Det nya systemet trädde i kraft den 1 januari 2018 och innebär bland annat att fartyg i högre grad än i tidigare system avgiftsbeläggs oavsett typ av transport och ger mindre förmånliga villkor transportupplägg med många hamnanlöp. Det innebär att kust- och närsjöfart med mer frekventa transporter kan missgynnas medan transoceanica dito har att vinna på det nya systemet.

Trafikanalys har i en granskning av det nya systemet framfört sina farhågor för att avgiftsförändringarna medför en risk för överflyttning av godstransporter till väg. Det gäller till exempel för den sjöfart som sker på inre vattenvägar samt för kustnära sjöfart som går i slingor längs kusten. För denna sjöfart utgör farledsavgifterna nämligen en betydande andel av de totala transportkostnaderna, och där den nya modellen innebär förhållandevis kraftiga höjningar, särskilt för transportupplägg som går i slingor och har många hamnanlöp. Samtidigt är denna trafik, mer än annan sjötransport, särskilt konkurrensutsatt gentemot väg som här utgör ett reellt alternativ. Det var därför svårt att se hur det nya systemet skulle kunna bidra till regeringens övergripande mål att flytta långväga lastbilstransporter till sjöfart.

Möjliga åtgärder: Differentierade farledsavgifter för intermodala sjögodstransporter

En förändring av systemet till exempel genom en återinförd rabatt för fartyg med fler anlöp än två per månad skulle kunna bidra till att stimulera till överflyttning av vägtransporter till intermodala godstransportkedjor som utnyttjar sjöfart. Den mer frekventa trafiken med kust- och närsjöfart är nämligen den som huvudsakligen konkurrerar med vägtrafik. En annan

⁵⁴ Europaparlamentet och rådets förordning (EU) 2017/352 av den 15 februari 2017 om inrättande av en ram för tillhandahållande av hamntjänster och gemensamma regler för finansiell insyn i hamnar.

anpassning i samma riktning skulle vara en återinförd avgiftsfrihet för inrikes sjöfart på Väner.

5.4 Krånglig tulladministration för intermodala transporter med sjöfart

I en rapport från 2016⁵⁵ uppmärksammar den Europeiska revisionsrätten det faktum att den inre marknaden ännu inte genomförts till fullo i sjötransportsektorn. Fartyg som lämnar en medlemsstats territorialvatten (12 nautiska mil från kusten) anses befinna sig utanför EU:s tullområde och måste genomgå tullformaliteter när de anlöper nästa EU-hamn, även om de har endast EU-gods och inte har anlöpt någon tredjelandshamn. Jämfört med detta kan en långtradare som kör från till exempel Tallinn (Estland) till Lissabon (Portugal) korsa EU utan att fullgöra några som helst ytterligare formaliteter vid gränserna inom EU.

I rapporten konstateras vidare att avsaknaden av konkurrens på lika villkor mellan sjötransporter och andra transportformer, bland annat till följd av gemensamma regler för tullförfaranden, har varit uppenbar sedan de inre gränserna öppnades 1992.

Även Kommissionen har framhållit att alla transportformer inte behandlades lika och att sjötransporter missgynnades.⁵⁶ Men trots att frågan är viktig har framstegen varit mycket långsamma.

- I mars 2014 trädde en ny ordning i kraft baserad på handlingsplanen Blue Belt med syftet att inrätta "ett europeiskt område för sjötransporter utan hinder". Den ska underlätta sjötransporter inom EU genom att ge "reguljära fartygslinjer" (RSS), som måste förhandsgodkännas av tullmyndigheterna, snabbare registrering och möjlighet att slippa tullkontroller⁵⁷. Emellertid kan endast 10–15 procent av fartygen utnyttja RSS, medan alla andra fortfarande måste genomgå alla tullformaliteter.
- Direktiv 2010/65/EU om rapporteringsformaliteter vid sjötransporter (initiativet "E-sjöfart") som främjar användningen av informationsteknik i sjötransportsektorn, antogs för att förenkla och harmonisera de administrativa förfaranden som tillämpas på sjötransporter. Arbetet för att förenkla den elektroniska rapporteringen av gods ombord på fartyg pågår, men det gäller endast inrättandet av en "enda nationell kontaktpunkt" för rapportering. Det innebär att alla medlemsstater kommer att behålla sina nationella rapporteringssystem eftersom en enda EU-kontaktpunkt för rapporteringsformaliteter ännu inte har införts. Parallellt utvecklas elektroniska tullsystem under en övergångsperiod som pågår fram till 2020 så att användarna gradvis kan anpassa sig till de nya kraven i unionens moderniserade tullkodex. Det innebär att frågan inte har lösts nästan tre decennier efter det att problemet först blev uppenbart.

⁵⁵ *Sjötransporten inom EU: på stormigt hav – till stora delar oändamålsenliga och ohållbara investeringar*, Europeiska revisionsrätten, 2016

⁵⁶ KOM (96) 317 slutlig, 5.7.1995. Utvecklingen av närsjöfarten i Europa: Möjligheter och utmaningar.

⁵⁷ Den anger att konsultationsperioden mellan medlemsstater förkortas från nuvarande 45 dagar till 15 dagar och gör det möjligt att utvidga ordningen till framtida hamnbesök på ett snabbare och enklare sätt.

5.5 Små möjligheter att nyttja inre vattenvägar

EU har sedan ett antal år gemensamma regler för inlandssjöfart⁵⁸, så kallade inre vattenvägar (IVV) med harmoniserade villkor för utfärdande av tekniska certifikat för fartyg i inlandssjöfart på unionens inre vattenvägar. Regelverket innebär i vissa avseenden mindre omfattande krav än de som gäller för fartyg som trafikerar andra vatten. Från den 16 december 2014 är det möjligt att även i Sverige bygga och utrusta fartyg för sådan inlandssjöfart. Det är medlemsstaterna som bestämmer vilka vattenområden inom deras respektive territorium som klassificeras som inre vattenvägar och vilken zon respektive vattenområde ska tillhöra. Zonindelningen utgår från våghöjden där den signifikanta våghöjden går från högst 2,0 meter (zon 1) till 0 (zon 4). Göta älv (huvudsakligen zon 3 med maximal våghöjd om 0,6 meter), Väneren (zon 1) och Mälaren (zon 3) har utpekats som zoner för inlandssjöfart.

I en utredning⁵⁹ från Transportstyrelsen på uppdrag av regeringen om möjligheterna att klassa fler vattenområden som inre vattenvägar har myndigheten, med hänsyn till främst gällande våghöjdsgränser, identifierat ytterligare vattenområden som skulle kunna pekas ut som inre vattenvägar, nämligen,

Brofjorden – Göteborg

Kalmarsund – Västervik

Valdemarsvik – Nynäshamn

Nynäshamn – Kapellskär

Kapellskär – Öregrund

Göta Kanal och Vättern.

Det skulle också kunna finnas fler klassningsbara områden utmed Norrlandskusten men Transportstyrelsen har inte analyserat detta område närmare i sin utredning.

När det gäller de identifierade klassningsbara vattenområdena konstaterar Transportstyrelsen emellertid att det finns flera faktorer som begränsar möjligheten att ha en fungerande trafik enligt inrevattenvägsdirektivet. Förutom att det inom områdena förekommer varierande våghöjder, vilket innebär att resor genom området skulle passera flera zoner finns också bristande kvalitet på den befintliga infrastrukturen. Vidare finns brister i utmärkning samt tillgång till farleder som är kapacitetbestämda med hänsyn till fartygsstorlek. Det saknas också tillräckligt med djupdataunderlag för att åtgärda dessa brister.

Möjliga åtgärder: Uppdrag till Sjöfartsverket att inventera och åtgärda bristerna.

5.6 Vem tar risken för de nya lösningarna?

Speditörerna har en viktig roll som mellanhänder i att få olika trafikslag att samverka i den totala transportkedjan. Det gäller idag men särskilt i framtiden om man önskar se en

⁵⁸ Europaparlamentet och rådets direktiv (EU) 2016/1629 av den 14 september 2016 om tekniska krav för fartyg i inlandssjöfart

⁵⁹ Utredning om fler vattenområden, än de idag utpekade, kan klassas som s.k. inre vattenvägar (IVV) enligt direktiv 2006/87/EG, Transportstyrelsen (TSS 2018-4444), 2018-12-10

utveckling mot ökade intermodala transporter. Speditörsmarknaden uppfattas emellertid som dåligt utvecklad och speditörer har ofta sin bakgrund i endast ett trafikslag. I hög grad utgår speditörsföretag från åkeriverksamhet, dvs. vägtransporter med lastbil. Inom sjöfarten finns ett förhållandevis stort antal skeppsmäklare, men även dessa med huvudsaklig fokus på sjötransporter. Järnvägsspeditörer med järnväg som utgångspunkt finns, men de är tämligen få. Green Cargo som fortfarande dominerar marknaden uppfattas som oflexibel och ineffektiv.

I stor utsträckning saknas således speditörer som är särskilt inriktade på att sätta ihop och sälja nya lösningar som involverar intermodala transportslag. Så vem ska ta initiativ till, och risken med, att utveckla de nya koncepten? Riktigt stora transportköpare kan organisera sina transporter direkt med transportföretagen, och gör sannolikt så redan idag. Med stora sändningar finns förutsättningar att bygga effektiva transportflöden, oavsett det involverar ett eller flera trafikslag. Men mindre transportköpare är hänvisade till de transportlösningar som finns nu och som erbjuds av enskilda transportörer eller av speditörer i samverkan med dessa.

För åtminstone delar av marknaden saknas tilltro till att det intermodala transportsystemet kan leverera enligt kundernas krav och behov. Att särskilt järnvägen uppfattas ha bristande tillförlitlighet är ett bekymmer och framgår bland annat av en undersökning från Transportstyrelsen.⁶⁰ Det finns fortfarande en omfattande underhållsskuld i det svenska järnvägsnätet och det kommer att dröja innan bristerna är åtgärdade. Det pågår arbeten för att förbättra järnvägens tillförlitlighet, bland annat inom ramen för branschsamarbetet Tillsammans för tåg i tid. Resultaten därifrån är dock högst marginella och vad gäller godstransporten har punktligheten försämrats de senaste åren. Här krävs en förbättring som dessutom skulle behöva ske snabbt för att förtroendet för järnvägen inte ska försämrats ytterligare.

Möjliga åtgärder: Utveckla samarbeten med affärsmodeller för delat ansvar och risk

I en rapport från Transportstyrelsen⁶¹ om kundernas syn på järnvägstransporter rekommenderas operatörer att utreda möjligheterna att erbjuda sina kunder bättre affärsmodeller med delad risk. Affärsmodellerna bör bland annat innehålla större andel rörliga kostnader för kunderna samt större flexibilitet. I studien lyfts ett flertal områden där det finns möjlighet för järnvägsföretagen att med tämligen enkla medel åstadkomma förbättringar. Det rör bland annat att förbättra information och kommunikation vid störningar och att se till att godstransportköparna vet vilka vagnar som järnvägsföretaget avser använda för att transportera köparnas varor. Detta är förbättringar som borde vara möjliga att genomföra utan alltför stora insatser och som sannolikt skulle förbättra relationerna till kunderna, vilket kan göra att de fortsätter använda järnvägen för sina transporter.

Genom samarbete mellan aktörerna i den intermodala transportkedjan kan finnas ökade förutsättningar för att anpassa och ge flexibilitet i transportupplägg med delat ansvar och risk gentemot transportköpare. Genom att sådana samarbeten kan involvera flera aktörer, såväl transportföretag som terminalägare, operatörer och speditörer ges större möjligheter att sprida risk och ansvar.

⁶⁰ Transportstyrelsen 2017, *Godstransportköparnas syn på järnvägsmarknaden*.

⁶¹ Transportstyrelsen 2017, *Godstransportköparnas syn på järnvägsmarknaden*

5.7 Sammanfattningsvis

Utöver omlastningskostnader finns även en rad andra faktorer som hindrar en utveckling av marknaden för intermodala transporter. Att marknaden består av flera olika trafikslag med skilda marknadsvillkor och olika affärsmodeller har betydelse för såväl trafikslagets möjligheter att konkurrera med varandra som för den intermodala marknadens utveckling i stort. Till detta kommer viss brist på tillgänglighet i och anslutningar till omlastningsterminaler liksom kapacitetsbegränsningar i järnvägsnätet som minskar möjligheter till och incitament för omlastning. Men även speditörsmarknaden är förhållandevis dåligt utvecklad och det saknas i hög grad aktörer som kan samordna och marknadsföra transporter och nya transportlösningar attraktiva för kunder på den intermodala transportmarknaden.

Flertalet av de marknadshinder som diskuteras i kapitlet har också uppmärksammats av andra och i andra sammanhang och det har inte funnits möjlighet att inom ramen för vårt uppdrag närmare analysera och utveckla dessa vidare. Några av de åtgärder vi diskuterar hör också närmare samman med andra pågående regeringsuppdrag, bland annat uppdrag i anslutning till den nationella godstransportstrategin.

6 EU:s regler om statligt stöd

EU:s regler om statligt stöd är återfinns i EU-fördraget (Fördraget om den Europeiska Unionens funktionssätt, FEUF) artikel 106, 107, 108 och 109. Huvudregeln är att stöd som ges av en medlemsstat eller med hjälp av statliga (offentliga) medel, av vilket slag den än är, som snedvrider eller hotar att snedvrída konkurrensen genom att gynna vissa företag eller viss produktion, är oförenligt med den inre marknaden i den utsträckning det påverkar handeln mellan staterna. Möjligheter till undantag finns från denna regel.

6.1 Det principiella förbudet mot statsstöd

De statsstödsrättsliga reglerna tar sikte på att säkerställa att konkurrensen mellan företag i motsvarande situation inte snedvrída genom att offentliga organ såsom stat, kommun eller landsting, eller av dessa ägda bolag, ger ett stöd som skapar en konkurrensfördel för ett privat eller ett offentligt ägt företag. Med begreppet företag avses varje enhet som bedriver en ekonomisk verksamhet, oavsett enhetens rättsliga form och oavsett hur den finansieras eller om den har ett vinstsyfte eller ej.

Statsstödsreglerna i FEUF kompletteras av en rad rättsakter från Kommissionen och lag (2013:388) om tillämpning av Europeiska unionens statsstödsregler ("Statsstödslagen"). Statsstödslagen anger nationella regler kring hanteringen av återkrav av otillåtet stöd och reglerar rapporteringsskyldighet avseende stöd.

Av artikel 107(1) FEUF följer ett principiellt förbud mot statliga stöd:

"Om inte annat föreskrivs i fördragen, är stöd som ges av en medlemsstat eller med hjälp av statliga medel, av vilket slag det än är, som snedvrider eller hotar att snedvrída konkurrensen genom att gynna vissa företag eller viss produktion, oförenligt med den inre marknaden i den utsträckning det påverkar handeln mellan medlemsstaterna."

Statsstöd är brett och omfattar många åtgärder. Det är inte bara direkta bidrag som kan utgöra ekonomiska förmåner, utan reglerna träffar även andra åtgärder som gynnar vissa företag ekonomiskt, t.ex. skattelättnader, försäljningar under marknadspris, hyresnedsättningar, lån på förmånliga villkor, garantier, borgensåtaganden utan någon marknadsmässig borgensavgift och kapitaltillskott utan krav på marknadsmässig avkastning.

Även beviljande, utan anbudsförfarande, av tillstånd att ta i besittning eller använda offentlig egendom, eller av andra särskilda eller exklusiva rättigheter med ett ekonomiskt värde, kan medföra att staten avstår från statliga medel och ger stödmottagarna en fördel och stödet därmed omfattas av begreppet statsstöd.⁶²

⁶² Mål C-462/99, Connect Austria Gesellschaft für Telekommunikation GmbH mot Telekom-Control-Kommission, och Mobilkom Austria AG, REG 2003, s. I-05197, punkterna 92 och 93; mål T-475/04, Bouygues och Bouygues Télécom SA mot Kommissionen, REG 2007, s. II-02097, p. 101, 104, 105 och 111.

De fyra kriterierna för förekomst av statsstöd

Det finns fyra kriterier som måste vara uppfyllda för att ett statsstöd ska anses föreligga:

- att en förmån direkt eller indirekt beviljas genom offentliga medel,
- att åtgärden innebär att vissa företag eller viss produktion gynnas,
- att åtgärden snedvrider eller hotar att snedvrida konkurrensen, och
- att åtgärden kan påverka handeln mellan medlemsstaterna.

Om stödet uppfyller samtliga kriterier utgör det otillåtet stöd, om inte det kan visas att stödet är förenligt med den inre marknaden och har ett gemensamt intresse för EU i enlighet med någon av undantagsbestämmelserna i fördraget⁶³, eller i någon av Kommissionens rättsakter, EU-domstolens praxis eller enligt ett beslut från Kommissionen. Bland undantagsbestämmelserna kan till exempel nämnas Kommissionens s.k. gruppundantagsförordning - GBER (General Block Exemption Regulation)⁶⁴ där vissa kategorier av stöd förklaras förenliga med den inre marknaden enligt Artiklarna 107 och 108 i fördraget (se vidare om GBER nedan). Alla planer på att lämna statsstöd, och statsstöd som det inte finns ett generellt och uttryckligt undantag för, ska notifieras till Kommissionen som prövar om det är förenligt med den inre marknaden eller inte.

6.2 Sådant som inte bedöms vara statsstöd omfattas inte av reglerna

Stöd till icke-ekonomisk verksamhet

Finansiering av infrastruktur som inte ska utnyttjas ekonomiskt (av ekonomisk art) utgör dock inte statligt stöd i den mening som avses i artikel 107.1 i fördraget. Statligt stöd inbegriper t.ex. inte finansiering av infrastruktur som används för verksamheter som staten normalt utför inom ramen för sina offentliga befogenheter (t.ex. fyrar och annan utrustning för allmän navigering också på inre vattenvägar, översvämningsskydd och lågvattenhantering i allmänhetens intresse, polis och tull). Vidare är finansiering av infrastruktur som inte används för att tillhandahålla varor eller tjänster på en marknad (t.ex. vägar som kostnadsfritt ställs till allmänhetens förfogande) inte statligt stöd. Dock omfattas finansiering av infrastruktur som ska utnyttjas ekonomiskt (t.ex. hamninfrastruktur) av reglerna för statligt stöd. Kommissionen har till exempel ansett att när privata företag är involverade i byggandet av infrastruktur som inkluderar stationer och terminaler kan statsstödsreglerna aktualiseras.⁶⁵ Även förlängningen av järnvägsspår och terminaler för att nå andra infrastrukturer som flygplatser och hamnar kan

⁶³ Undantaget är till exempel stöd för att främja genomförandet av projekt i gemensamt europeiskt intresse (107.3.b) och stöd som ges i syfte att underlätta utveckling av vissa näringsverksamheter eller regioner under förutsättning att det inte snedvrider konkurrensen på berörda marknader (107.3.c).

⁶⁴ Kommissionens förordning (EU) nr 651/2014 av den 17 juni 2014 genom vilken vissa kategorier av stöd förklaras förenliga med den inre marknaden enligt artiklarna 107 och 108 i fördraget, EGT L 187 26.6.2014, s. 1, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/SV/TXT/HTML/?uri=CELEX:02014R0651-20170710&from=EN>

⁶⁵ Kommissionens beslut i ärende N 48/2004 Coras Iompari Eireann, p. 24–34, http://ec.europa.eu/competition/state_aid/cases/164555/164555_607283_24_1.pdf

resultera i att de bedöms vara statsstöd.⁶⁶ Om ägaren eller operatören av järnvägen mottar investeringsstöd kan detta räknas som statsstöd.⁶⁷

Stöd enligt principen om en marknadsekonomisk investerare

Det är heller inte fråga om en ekonomisk fördel och ett statsstöd om offentliga medel utgår på villkor som en privat aktör och investerare som verkar i en marknadsekonomi skulle ha godkänt. För att avgöra huruvida ett företag har fått en ekonomisk fördel som det inte hade fått under "normala marknadsmässiga förhållanden" utgår man från den s.k. "marknads-ekonomiska investerare-principen" (eng. *market economy investor principle* eller MEO (tidigare MEIP)). Beslut om att genomföra transaktionen ska enligt denna ha fattats utifrån ekonomiska bedömningar som är jämförbara med de som en rationell marknadsekonomisk aktör skulle ha gjort under liknande förhållanden.⁶⁸

De minimis-stöd

De minimis-stöd innebär i korthet att ett stöd är av mindre betydelse. De minimis-stöd får inte överstiga 200 000 euro till ett företag (dvs. koncern) under en period av tre beskattningsår.⁶⁹ De minimis-stöd anses inte kunna snedvrída konkurrensen och påverka handeln mellan medlemsstaterna och omfattas därför inte av statsstödsreglerna.

6.3 Särskilt om statsstöd på transportområdet

Samordning av transporter (FEUF art 93)

Unionens politik rymmer bland annat en gemensam politik med gemensamma mål för transportområdet och FEUF innehåller särskilda regler för att under vissa omständigheter kunna bevilja statligt stöd till transporter. För särskilt intermodala transporter är därvid artikel 93 FEUF av central betydelse. Enligt denna är transportstöd förenligt med fördraget om det tillgodoser behovet av samordning av transporter eller om det innebär ersättning för allmän trafikplikt. På grundval av denna specialregel har EU antagit två texter specifika för transportsektorn: rådets förordning (EEG) nr 1191/69 av den 26 juni 1969 om medlemsstaternas åtgärder i fråga om allmän trafikplikt på järnväg, väg och inre vattenvägar och (EEG) nr 1107/70 av den 4 juni 1970 om stöd till transporter på järnväg, väg och inre vattenvägar. Stöd som tillgodoser behovet av samordning av transporter eller utförande av trafik enligt allmän trafikplikt får endast ges om det anses som är nödvändigt. Medlemsstater måste kunna visa på detta och att stödet utges och utformas proportionellt till behovet.

Utveckling av vissa näringsverksamheter eller regioner (art 107.3 c)

Kommissionen har också godkänt många stöd på transportområdet enligt Artikel 107.3 c FEUF, enligt vilken "stöd för att underlätta utveckling av vissa näringsverksamheter eller vissa

⁶⁶ Kommissionens beslut i ärende SA. 33434 Chantier multimodal sur le grand port maritime du Havre (20 December 2011), http://ec.europa.eu/competition/elojade/isef/case_details.cfm?proc_code=3_SA_33434

⁶⁷ Bacon, K, *European Union Law of State Aid*, Oxford University Press, 2 u., s. 312-313.

⁶⁸ Kommissionens tillkännagivande om begreppet statligt stöd som avses i artikel 107.1 i FEUF

⁶⁹ Kommissionens förordning (EU) nr 1407/2013 av den 18 december 2013 om tillämpningen av artiklarna 107 och 108 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt på stöd av mindre betydelse, OJ: JOL 2013 352 R 0001 01. Artikel 3.1.

regioner, när det inte påverkar handeln i negativ riktning i en omfattning som strider mot det gemensamma intresset, kan anses vara förenligt med den inre marknaden”.

Statliga investeringar i infrastruktur är normalt inte statsstöd

Investeringar i infrastruktur anses normalt inte involvera statligt stöd om staten tillhandahåller alla berörda operatörer fri och lika tillgång till infrastrukturen i fråga. Kommissionen kan emellertid komma att undersöka även sådana investeringar, om de indirekt eller direkt gynnar enskilda företag.

Särskilda regler för olika trafikslag

Det finns också särskilda och tämligen detaljerade regler, vägledningar och riktlinjer för de olika trafikslagen. I flera fall måste bedömningen ske parallellt utifrån de rättsakter där dessa utvecklas. Nedan anges några av de här mest relevanta rättsakterna.

- GBER, artikel 56 b) och artikel 56 c), om stöd till hamnar.
- GBER om stöd till järnvägsinfrastruktur och järnvägsfordon.
- Kommissionens riktlinjer för statligt stöd till sjötransport.
- Kommissionens riktlinjer för statligt stöd till järnvägsföretag.
- Kommissionens vägledning om statligt stöd till bland annat infrastruktur.

GBER om stöd till hamnar och hamninfrastruktur⁷⁰

I en ändring till GBER från juni 2017 har Kommissionen utökat gruppundantagsbestämmelserna till att också omfatta bland annat stöd till hamnar, såväl kusthamnar som inre hamnar. Stöd får ges till dels investeringar i byggande, ersättande eller uppgradering av hamninfrastruktur, dels till investeringar i byggande, ersättande eller uppgradering av infrastruktur för tillgänglighet (dock ej lokal infrastruktur), dels till muddring.

För kusthamnar får stödnivån per investering uppgå till maximalt 20 miljoner euro för stödberättigande kostnader. Därutöver får stöd ges till 80 procent för stödberättigande kostnader upp till 50 miljoner euro eller till 60 procent för stödberättigande kostnader upp till 130 (150) miljoner euro. På motsvarande sätt får stöd ges till investeringsprojekt i inre hamnar för stödberättigande kostnader upp till ett tak på 40 (50) miljoner euro per projekt. Beloppen inom parentes avser beloppsgränser för stöd till corehamnar.

Förutom villkoret att stödet inte får överstiga en viss stödnivå (enligt ovan) får stödbeloppet heller inte överstiga skillnaden mellan de stödberättigade kostnaderna och rörelseresultatet för investeringen, utom för mycket små stödbelopp. Uppdrag eller koncession om att bygga, uppgradera, driva eller hyra sådan statsstödd hamninfrastruktur ska tilldelas på ett konkurrensutsatt, transparent, icke-diskriminerande och sätt baserat på lika villkor för alla. Lika och icke-diskriminerande tillträde till infrastrukturen ska också säkerställas.

Stöd till kostnader som avser icke transportrelaterad verksamhet, t ex industriella produktionsanläggningar som är verksamma i hamnen, liksom det som kallas hamnsuprastruktur⁷¹, omfattas inte av dessa undantagsbestämmelser.

⁷⁰Kommissionens förordning (EU) 2017/1084 av den 14 juni 2017 om ändring av förordning (EU) nr 651/2014 vad gäller bland annat stöd till hamn- och flygplatsinfrastruktur

⁷¹ Hamnsuprastruktur definieras i förordningen som ”ytarrangemang (såsom för lagring), fast utrustning (såsom lagerlokaler och terminalbyggnader) och rörlig utrustning (såsom kranar) belägna i en hamn för tillhandahållande av transportrelaterade hamntjänster.”

GBER om stöd till lokal infrastruktur och till miljöanpassningar av fordon

I kapitel 1 samt artikel 56 i GBER framgår de villkor som måste uppfyllas för att kunna ge stöd till lokal infrastruktur för järnväg och väg inom ramen för GBER. Det anges att det är tillåtet med investeringsstöd till lokala infrastrukturer upp till 10 miljoner euro eller de totala kostnaderna över 20 miljoner euro för samma infrastruktur. Stödbeloppet får inte överstiga skillnaden mellan de stödberättigande kostnaderna och rörelseresultatet för investeringen. Dessa bestämmelser ska tillämpas om infrastrukturen är tillgänglig för användare på marknaden på ett öppet och icke-diskriminerande sätt. Det pris som tas ut för användning eller försäljning av infrastrukturen ska motsvara marknadspriset.⁷²

I Artikel 36 i GBER regleras investeringsstöd till införskaffande av nya eller miljöanpassningar av befintliga fordon som möjliggör för företag att gå längre än unionsnormer eller att höja nivån på miljöskyddet i avsaknad av unionsnormer. Stödnivån får inte överstiga 40 procent av de stödberättigande kostnaderna.

Kommissionens riktlinjer för statligt stöd till sjötransporter^{73 74}

Kommissionens riktlinjer för statligt stöd till sjötransport syftar till att fastställa kriterier enligt vilka Kommissionen, i överensstämmelse med statsstödsreglerna, kommer att bevilja statligt stöd till sjötransport enligt artikel 107.3 c (stöd för att underlätta utveckling av vissa näringsverksamheter eller vissa regioner) respektive artikel 106.2 (stöd till företag som tillhandahåller tjänster av allmänt ekonomiskt intresse) i fördraget. Riktlinjerna omfattar allt stöd till förmån för sjötransport som beviljas av medlemsstaterna eller finansieras med statliga medel, inbegripet alla typer av ekonomiska fördelar som finansieras av offentliga myndigheter på nationell, regional eller lokal nivå.

Enligt punkt 2.1 omfattar riktlinjerna inte stöd till varvsindustrin. Investeringar i infrastruktur anses normalt inte involvera statligt stöd om staten tillhandahåller alla berörda operatörer fri och lika tillgång till infrastrukturen i fråga. Som beskrivits ovan har Kommissionen också infört principen om att det inte föreligger något statligt stöd, om offentliga myndigheter ger bidrag till ett företag på sådana grunder som skulle godkännas av en privat investerare som verkar under normala marknadsekonomiska förhållanden, enligt principen om en marknadsekonomisk investerare.

Enligt punkt 5 tredje stycket kan, även om Kommissionen varit motvillig att bevilja stöd till fartygsinvesteringar i allmänhet, investeringsstöd under vissa begränsade omständigheter vara tillåtet för att förbättra utrustningen ombord på fartyg eller för att främja användningen av säkra och rena fartyg. Enligt fjärde stycket ska regionalt stöd till rederier i missgynnade regioner som investerar i den berörda regionen endast tillåtas om det är uppenbart att stödet kommer att medföra fördelar för regionen under en rimligt lång tid. Detta skulle t.ex. vara fallet med en investering som gäller byggnad av speciella lagerlokaler eller köp av fast utrustning för omlastning.

⁷² Infrastructure analytical grid for railway, metro and local transportation infrastructure, p.32

⁷³ Meddelande från Kommissionen - Gemenskapens riktlinjer för statligt stöd till sjötransport (2004/C 13/03), EUT C 13, 17.1.2004, s. 3–12, [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/SV/TXT/PDF/?uri=CELEX:52004XC0117\(01\)&from=SV](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/SV/TXT/PDF/?uri=CELEX:52004XC0117(01)&from=SV)

⁷⁴ Meddelande från Kommissionen om uppdatering av bilagan till meddelande C(2004) 43 från Kommissionen – Gemenskapens riktlinjer för statligt stöd till sjötransport (2017/C 120/03), EUT C 120, 13.4.2017, s. 10–11, [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/SV/TXT/PDF/?uri=CELEX:52017XC0413\(01\)&from=SV](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/SV/TXT/PDF/?uri=CELEX:52017XC0413(01)&from=SV)

Punkt 10 beskriver reglerna som gäller stöd till närsjöfart⁷⁵ och som syftar till att förbättra den intermodala transportkedjan och minska vägtrafiken i medlemsstaterna. Om en medlemsstat vill ge denna typ av stöd måste stödet avse redare enligt artikel 1 i förordning (EEG) nr 4055/86 (enligt vilken redare till exempel inte får delta i eller delar upp marknaden i linjekonferenser), samt fartyg som för en medlemsstats flagg och avse transporter mellan hamnar inom medlemsstaternas territorium. Stödet måste anmälas och uppfylla följande villkor:

1. Stödet får inte beviljas under mer än tre år och syftet måste vara att finansiera en sjöfartstjänst mellan hamnar inom medlemsstaternas territorium.
2. Tjänsten måste göra det möjligt att helt eller delvis ersätta vägtransporter (främst av gods) med sjötransporter, utan någon omdirigering av sjötransporterna som strider mot det gemensamma intresset.
3. Stödet måste avse genomförandet av ett detaljerat projekt med på förhand fastställda miljöeffekter, när det gäller en ny rutt eller förbättring av trafiken på en befintlig rutt, som om nödvändigt inbegriper flera redare. Endast ett projekt per rutt kan finansieras och det aktuella projektet får inte förnyas, förlängas eller upprepas.
4. Syftet med stödet måste vara att täcka upp till 30 procent av driftskostnaderna för den aktuella tjänsten⁷⁶ eller att finansiera inköp av utrustning för omlastning för att tillhandahålla den planerade tjänsten, med upp till 10 procent av kostnaden för en sådan investering.
5. Stöd till genomförandet av ett projekt måste beviljas redare som är etablerade i gemenskapen på grundval av kriterier som medger insyn och som tillämpas på ett icke-diskriminerande sätt. Stödet skall normalt beviljas för ett projekt som medlemsstatens myndigheter valt ut efter ett anbudsförfarande i enlighet med tillämpliga EG-bestämmelser.
6. Den tjänst som projektet avser måste vara kommersiellt bärkraftig efter den period under vilken offentligt stöd kan beviljas.
7. Stödet får inte kombineras med ersättning för allmän trafik (trafikplikt eller avtal).

Kommissionens riktlinjer för statligt stöd till järnvägsföretag⁷⁷

Kommissionens riktlinjer för statligt stöd till järnvägsföretag grundar sig på principerna i de tre (första) järnvägspaketerna som syftar till ett stegvis öppnande av järnvägsmarknaden. Riktlinjerna behandlar inte offentlig finansiering som är avsedd för infrastrukturförvaltare.

⁷⁵ Närsjöfart (Short Sea Shipping, SSS) innebär transport av gods och passagerare på hav och sjöar mellan hamnar i Europa eller mellan dessa hamnar och hamnar i icke-europeiska länder vars kust ligger vid de hav och sjöar som angränsar Europa.

⁷⁶ När det gäller gemenskapsbidrag eller stöd från olika stödordningar, gäller taket på 30 procent summan av det sammanlagda stödet respektive bidraget. Stödnivån är densamma som för trafikomställningsåtgärder inom ramen för Marco Polo, artikel 5.2 i förordning (EG) nr 1382/2003 (EUT L 196, 2.8.2003).

⁷⁷ Meddelande från Kommissionen gemenskapens riktlinjer för statligt stöd till järnvägsföretag (2008/C 184/07), EUT C 184, 22.7.2008, s. 13–3, <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2008:184:0013:0031:SV:PDF>

Riktlinjerna beskriver vilka typer av stöd som får ges och i vilket syfte.

- Offentligt stöd till järnvägsföretag får ges genom finansiering av järnvägsinfrastruktur om infrastrukturen är öppen för alla potentiella användare på likvärdiga villkor och utan diskriminering. Detta anses gälla om avgifterna för tillträdet till denna infrastruktur överensstämmer med gemenskapslagstiftningen (direktiv 2001/14/EEG).
- Stöd får (under vissa villkor) ges till inköp och modernisering av rullande material för att kunna byta ut den åldrande flotta som nya medlemsstater har tillfört så att järnvägens konkurrenskraft kan upprätthållas gentemot konkurrerande transportslag.
- Skuldavskrivningar får göras för skulder uppkomna före 2001 eller från datum då medlemsstaten anslöts under vissa villkor (av delvis samma skäl som punkten ovan).
- Statliga garantier till järnvägsföretag betraktas som oförenligt med fördraget och måste upphöra.

Kommissionens meddelande om begreppet statligt stöd⁷⁸

EU-kommissionen har i sitt meddelande om begreppet statligt stöd förtydligat hur man avser att bedöma karaktären av statligt stöd till bland annat infrastruktur inom olika sektorer. Kommissionen skiljer här på om stödet riktas till byggherren/ägaren, till operatören eller till slutanvändarna.

- Offentlig finansiering till *ägare av hamninfrastruktur* gynnar en ekonomisk verksamhet (av ekonomisk art) och omfattas därmed av reglerna om statligt stöd. Investeringar i sådan infrastruktur som faller under statens ansvar i dess myndighetsutövning omfattas däremot inte. Kontroll av sjötrafik, brandbekämpning samt polis och tull är som regel av sådan icke ekonomisk art (punkt 215).
- Offentlig finansiering till *ägare och byggande av järnvägsinfrastruktur* som görs tillgänglig för potentiella användare på lika och icke-diskriminerande villkor uppfyller – i motsats till driften av infrastrukturen – vanligtvis villkoren (enligt punkt 212) om att verksamheten bedrivs separat och på ett sätt så att offentlig finansiering inte kan gynna annan ekonomisk verksamhet. Därför leder dess finansiering normalt sett inte till att handeln mellan medlemsstaterna påverkas eller till att konkurrensen snedvrids. Samma resonemang gäller för investeringar i järnvägsbroar, järnvägstunnlar och transportinfrastruktur i städer (punkt 219).
- Offentlig finansiering till *ägare och byggande av vägar, tunnlar, broar och inre vattenvägar* som kostnadsfritt ställs till allmänhetens förfogande uppfyller enligt Kommissionen villkor (punkt 211) som gör att de vanligtvis utesluter påverkan på handel mellan medlemsstaterna eller snedvridning av konkurrensen. De omfattas därmed inte av reglerna om statligt stöd.
- För att *operatörer* som använder infrastrukturen inte ska gynnas av den offentliga finansieringen ska driftsvillkoren fastställas på marknadsmässiga villkor så att överkompensation undviks. Ett sätt att tillförsäkra att operatören inte får en ekonomisk fördel är att operatören tilldelas koncessionen för att driva infrastrukturen genom ett konkurrensutsatt anbudsförfarande i enlighet med EU:s upphandlingsprinciper (rambestämmelser) om öppenhet, transparens och icke-diskriminering.

⁷⁸ Kommissionens tillkännagivande om begreppet statligt stöd som avses i artikel 107.1 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt (2016/C 262/1) av den 19 juli 2016.

- För att *slutanvändare* av infrastrukturen som är företag inte ska få en fördel av att använda offentligt finansierad infrastruktur ska villkoren för användningen uppfylla kriteriet om en marknadsmässig aktör, dvs. att infrastrukturen görs tillgänglig för användarna på marknadsmässiga villkor. Detta kan ske genom att avgifterna för användning av infrastrukturen har fastställts genom ett konkurrensutsatt anbudsförfarande, dvs. öppet, transparent och icke-diskriminerande.

Vägledningen avser att underlätta för myndigheter och företag att veta när stöd faller inom statsstödsbestämmelserna men ersätter inte en individuell bedömning.

6.4 Sammanfattningsvis

EU:s statsstödsregler styr och begränsar möjligheterna för medlemsstaterna att ge ekonomiskt stöd till näringslivet. Intermodala transporter anses dock generellt sett bidra till ett effektivt, ekonomiskt och hållbart transportnätverk i och med att de kopplar ihop olika transportsystem med varandra. Kommissionen uppmuntrar till intermodala transporter där vägtransporter byts ut till mer miljövänliga transportmedel som järnväg eller sjöfart.

Det finns en rad riktlinjer, vägledningar och generella undantag som ska underlätta tolkningen av statsstödsreglerna och förtydliga var och hur stöd kan vara förenliga med FEUF. De flesta av dessa pekar dock på ett specifikt trafikslag och tar inte upp särskilda bedömningar och motiv för hur Kommissionen ser på stöd till just intermodala transporter.

Stöd till sjöfartsföretag kan således ges enligt riktlinjer för statligt stöd till sjötransport C(2004). Stödet syftar bland annat till att förbättra den intermodala transportkedjan och minska vägtrafiken.

I enlighet med den s.k. allmänna gruppundantagsförordningen får stöd ges till hamnar för "hamninfrastruktur och anläggningar för tillhandahållande av transportrelaterade hamntjänster". De stödberättigande kostnaderna ska vara kostnaderna, inbegripet planeringskostnaderna, för a) investeringar i byggande, ersättande eller uppgradering av hamninfrastruktur, b) investeringar i byggande, ersättande eller uppgradering av infrastruktur för tillgänglighet, c) muddring. Det är således möjligt att lämna stöd till kostnader för infrastruktur och anläggningar som används för omlastning av gods. Gruppundantagsförordningen omfattar emellertid inte stöd till kostnader för så kallad hamnsuprastruktur men skillnaden mellan vad som är hamninfrastruktur och -suprastruktur är inte alltid helt klar.

För järnvägssektorn gäller att investeringsstöd under vissa villkor kan ges till järnvägsinfrastruktur bland annat i enlighet med riktlinjer för statligt stöd till järnvägsföretag och enligt den allmänna gruppundantagsförordningen.

Intermodala transporter

EU:s regelverk för statligt stöd såsom det förtydligats i riktlinjer och vägledningar med avseende på transporter är således tämligen specifikt utformat för olika trafikslag och tar inte särskilt hänsyn till stödmotiv för kombinerade eller intermodala transporter. Det är därför svårt att med hjälp av riktlinjer och vägledningar tolka hur reglerna kan komma att tillämpas avseende statligt stöd i syfte att stimulera till omlastning och främja utvecklingen av en intermodal transportmarknad. Istället är vi hänvisade till Kommissionens praxis i de beslut om stöd som har prövats i detta syfte. Kommissionen har beviljat stöd till olika slags intermodala transporter i ett antal ärenden i syfte att åstadkomma omlastning från väg.

I frågor om statsstöd på transportområdet och särskilt för intermodala transporter är främst följande två bedömningsgrunder aktuella; i) är det ett stödsystem som tillåter utvecklandet av effektiva transportkedjor och ii) är det ett stödsystem som underlättar en effektiv övergång från vägar till andra alternativa transportmedel. Vanligtvis används båda bedömningsgrunderna då de är sammanhängande.

7 Styrmedel i omlastningssyfte i EU och andra länder

I kapitlet redogörs inledningsvis för EU:s initiativ för att främja närsjöfart och intermodala transporter. Beskrivningen syftar till att belysa EU:s policy och åtgärder för att styra och stimulera utvecklingen på de marknader och inom de områden som intermodala transporter verkar på samt åskådliggöra åtgärder för att stödja såväl noder som länkar i ett intermodalt transportsystem. Vidare syftar beskrivningen till att ge en uppfattning om hur EU-kommissionen ser på de styrmedel och åtgärder som tillämpas i medlemsstaterna i omlastningssyfte.

Trafikanalys har också låtit genomföra en kartläggning av stödsystem i omlastningssyfte som tillämpas inom och utom Europa. Kapitlet innehåller också en redogörelse av de mest relevanta av dessa. I en underlagsrapport av WSP till denna rapport återfinns den fullständiga kartläggningen.⁷⁹

7.1 EU:s främjandeinitiativ

En viktig fråga för sjöfarten och de europeiska hamnarnas utveckling är hur finansiering av infrastruktur i och i anslutning till hamnar ska kunna komma till stånd. Finansiering av infrastruktur från medlemsstaterna måste också förhålla sig till de gemensamma reglerna för statligt stöd som gäller inom unionen. Sommaren 1998 kom vitboken "Fair payment for infrastructure use" (COM 98, 466 final) vari uppmärksammas behovet av ett harmoniserat tillvägagångssätt för infrastrukturens finansiering av alla transportslag. Mot bakgrund av Östersjösamarbetet har Kommissionen och länderna runt Östersjön undertecknat ett "Memorandum on Ports and Waterborne Transport" om samarbete i hamn- och sjöfartsfrågor.

Med ursprung i en vitbok för transportpolitiken från 2001⁸⁰ har EU-kommissionen vidare antagit ett policypaket som syftar till att främja närsjöfarten inom unionen. I denna berörs bland annat behovet av bättre effektivitet i hamnarna.⁸¹ Inom ramen för policypaketet kan även rymmas vissa åtgärder som syftar till att främja teknisk utveckling och innovationer i anslutning till hamnverksamhet. För att bidra till en konkurrenskraftig sjöfart är åtgärder som medverkar till att binda samman transportleder inom ramen för EU:s transeuropeiska transportnätverk TEN-T också viktiga. Det gäller bland annat transportkorridorer med anslutningar från hamnar till järnväg respektive väg.⁸²

Inom ramen för korridorerna har EU-länderna gemensamt utsett s.k. corekorridorer/nätverk samt s.k. comprehensive korridorer/nätverk. TEN-T-nätverket består av 83 hamnar i corenätverket, varav fem finns i Sverige (Göteborg, Luleå, Malmö/Köpenhamn, Stockholm och Trelleborg.) De prioriterade corekorridorerna ska vara färdiga 2030. Alla korridorer startar och

⁷⁹ WSP (2019), *Styrmedel och åtgärder med syfte att öka andelen intermodala transporter*, Del 2.

⁸⁰ Vitboken, *Den gemensamma transportpolitiken fram till 2010: Vägval inför framtiden* (KOM (2001) 370), 12 september 2001

⁸¹ <http://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/1/2003/SV/1-2003-155-SV-F1-1.Pdf>

⁸² https://ec.europa.eu/transport/themes/infrastructure/ten-t-guidelines_en

slutar i en corehamn. Anslutande järnväg och väginfrastruktur ska också vara färdigställd vid denna tidpunkt.

För att förverkliga transportnätverken kan medlemsländerna ansöka om delfinansiering från EU (Fonden för ett sammanlänkat Europa, CEF) vid större investeringar i infrastruktur. Till exempel har flera av de farledsprojekt som genomförts i Sverige under senare år fått sådana medel.⁸³

Som beskrevs i kapitel 2 ska EU-kommissionen följa utvecklingen avseende kombinerade intermodala transporter i 30 av de största godskorridorerna inom EU. Av dessa 30 korridorer ingår Sverige således i fyra (Sverige-Tyskland, Sverige-Belgien, Sverige-Nederländerna, Sverige-Italien).

Motorways of the Sea

I ovan nämnda vitbok från 2001 lanserades begreppet Motorways of the Sea, eller höghastighetsvattenvägar, för högkvalitativa transporttjänster baserade på närsjöfart. Motorways of the Sea är den maritima motsvarigheten till TEN-T som syftar till att koncentrera godsflöden till transportkorridorer. Begreppet är kopplat till Kommissionens önskan att åstadkomma en överföring av gods till sjöfart. Det inkluderar olika möjligheter till stöd.

Motorways of the Sea avser de transportleder som används av närsjöfarten för att knyta samman EU:s hamnar och medlemsländer. Höghastighetsvattenvägar består av infrastruktur, utrustning och tjänster som omfattar minst två medlemsstater. Ett framgångsrikt genomförande kommer att bidra till två av den europeiska transportpolitikens centrala mål: att minska belastningen på vägarna och minska godstransporternas miljöpåverkan.⁸⁴

Det första projektet för höghastighetsvattenvägar i Europa som kom igång var ett samprojekt mellan hamnarna i Karlshamn och Klaipeda samt rederiet DFDS, som inleddes i början på 2010. Projektet innebar bland annat investeringar i ny bangård, ny kombiterminal, ny lyftutrustning i Karlshamn samt stöd för utbyggnad av ny järnväg mellan Olofström och Karlshamn. Totalt investeras cirka 250 miljoner kronor. Av detta står EU för drygt 50 miljoner kronor i medfinansiering. I projektet ingår även Klaipeda i Litauen med en mindre del. Investeringarna där är totalt cirka 200 000 Euro.⁸⁵

Investeringar i hamninfrastruktur och tillgång till hamntjänster

År 2013 utfärdade EU-kommissionen ett meddelande inklusive en åtgärdsplan⁸⁶ som identifierade ett antal transporttrender inom sjöfarten som förekommit på sista tiden och som ofta kräver betydande uppgraderingar av befintlig hamninfrastruktur. Dessa gäller,

- fartygens ökade storlek och komplexitet som kräver större maximal kapacitet för lossning av last eller när ett större antal passagerare ska stiga ombord,

⁸³ Riksrevisionen 2016, Statliga investeringar i allmänna farleder, Riksrevisionen 2016:30.

⁸⁴ Kommissionens meddelande med riktlinjer för statligt stöd som kompletterar gemenskapsfinansieringen av höghastighetsvattenvägar i startfasen (2008/C 317/08).

⁸⁵ Karlshamns hamn, http://www.karlshamnshamn.se/?q=sv/motorway_of_the_sea.

⁸⁶ Meddelande COM (2013) 295 final, 23.5.2013 – Hamnarna en tillväxtmotor.

- ersättandet av olja och raffinerade produkter med gas och alternativa bränslen, såsom flytande naturgas (LNG), vilket leder till stora anläggningar för förgasning och landströmsförsörjning⁸⁷,
- säkerhetsaspekter i hamnarna, eftersom hamnar också kan fungera som en inkörsport för droger, vapen, smuggelgods och kemiska, biologiska, radiologiska och nukleära material⁸⁸.

Vidare lade Kommissionen fram ett lagstiftningsinitiativ i syfte att göra marknaden för hamntjänster mer lättillgänglig. Initiativet omsattes i den så kallade hamntjänstförordningen⁸⁹ som träder ikraft från och med den 24 mars 2019. Hamntjänstförordningen reglerar bl.a. frågor om rätt till tillträde till hamnen för leverantörer att utföra hamntjänster och villkoren för detta samt frågor om finansiell insyn i hamnens verksamhet.

Kombidirektivet ska ge incitament till överflyttning av godstransporter från väg

Med kombitransport avses befordran av gods med en transport, bestående av en inledande eller avslutande vägetapp av transportsträckan, eller båda, samt en icke-vägetapp av transportsträckan på vilken befordran sker med en järnvägstransport, transport på inre vattenvägar eller sjötransport. Godset kan antingen befordras i en släpvagn eller påhängsvagn (med eller utan dragbil), ett växelflak eller en container där lastenheten omlastas mellan de olika transportslagen, eller med ett vägfordon som befordras med järnvägstransport, transport på inre vattenvägar eller sjötransport för icke-vägetappen av transportsträckan.⁹⁰

Rådets direktiv 92/106/EEG⁹¹ det så kallade *kombitransportdirektivet* (kombidirektivet) syftar till att ge incitament till en övergång från gränsöverskridande godstransport på väg till transportslag med lägre utsläpp, till exempel inre vattenvägar, sjöfart och järnväg. Direktivet är implementerat i svensk rätt i yrkestrafiklagen (2012:210), YTL, samt yrkestrafikförordningen (2012:238), YTF. Direktivet ska öka konkurrenskraften för gränsöverskridande intermodal transport (kombinerade transporter eller kombitransport) jämfört med godstransporter enbart på väg.

⁸⁷ Europaparlamentets och rådets direktiv 2014/94/EU av den 22 oktober 2014 om utbyggnad av infrastrukturen för alternativa bränslen (EUT L 307, 28.10.2014, s. 1) föreskriver att alla kusthamnar som ingår i TEN-T-stomnätet ska vara utrustade med tankstationer för LNG och landströmsförsörjning senast i slutet av 2025.

⁸⁸ Europaparlamentets och rådets direktiv 2005/65/EG av den 26 oktober 2005 om ökat hamnskydd (EUT L 310, 25.11.2005, s. 28) och Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 725/2004 av den 31 mars 2004 om förbättrat sjöfartsskydd på fartyg och i hamnanläggningar (EUT L 129, 29.4.2004, s. 6) föreskriver att Kommissionen ska utföra inspektioner tillsammans med de behöriga nationella myndigheterna för att säkerställa att relevanta skyddsåtgärder tillämpas i EU:s hamnar.

⁸⁹ Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2017/352 av den 15 februari 2017 om inrättande av en ram för tillhandahållande av hamntjänster och gemensamma regler för finansiell insyn i hamnar.

⁹⁰ Se [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/SV/TXT/?qid=1534256931709&uri=CELEX:31992L0106R\(02\)](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/SV/TXT/?qid=1534256931709&uri=CELEX:31992L0106R(02)) Enligt direktivet är kombitransporter "transport av gods mellan medlemsstater i fall då en lastbil, släpvagn, påhängsvagn (med eller utan dragbil) eller ett växelflak eller en sådan container som är minst 20 fot lång används för transport på väg den inledande eller avslutande transportsträckan och fraktas på järnväg, inre vattenvägar eller till havs den mellanliggande sträckan, om den mellanliggande sträckan är minst 100 km och vägtransporten sker mellan den plats där godset lastas och närmast lämpliga pålastningsstation eller mellan närmast lämpliga urlastningsstation och den plats där godset lossas, eller inom en radie av 150 km fågelvägen från lastnings- eller lossningshamnen."

⁹¹ Direktiv 92/106/EEG av den 7 december 1992 om gemensamma regler för vissa former av kombinerad transport av gods mellan medlemsstaterna. (EGT L 368, 17.2.1992, s 38). <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/SV/TXT/PDF/?uri=CELEX:31992L0106&rid=1> se även 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 medlemsstaterna. COM (2017) 648 final/2. 2017/0290(COD).

Utvecklingen av kombitransporter ska bland annat underlättas genom stimulansåtgärder. Direktivet nämner här minskad beskattning av användning och innehav av yrkesfordon i den mån dessa transporteras på järnväg och undantag från bindande taxor på inledande och avslutande transportsträckor. Enligt direktivets artikel 6 får medlemsstaterna till exempel minska eller återbetala skatter för vägtransporter med ett schablonbelopp eller i proportion till den sträcka fordonen transporteras per järnväg enligt efter samråd med Kommissionen fastställda villkor.

Miljökompensation till järnvägsföretag

Enligt SERA-direktivet⁹² artikel 34 får medlemsstaterna införa ett tidsbegränsat system för ersättning för användning av järnvägsinfrastruktur för bevisligen icke täckta miljökostnader, olycksrelaterade kostnader och infrastrukturkostnader i konkurrerande transportslag i den mån dessa kostnader överstiger motsvarande kostnader för järnvägen. Om ett järnvägsföretag som får ersättning har ensamrätt ska ersättningen åtföljas av jämförbara förmåner till användarna. Beräkningsmetoden för att räkna fram stödets storlek ska vara offentligt tillgänglig och medlemsstaterna ska säkerställa att systemet är förenligt med såväl EU:s statsstödsregler som med bestämmelserna i artikel 93 i EUF-fördraget. De närmare villkoren för stödet ska följa Kommissionens riktlinjer för statligt stöd till järnvägsföretag.

I juni 2018 beslöt den svenska regeringen om att avsätta 389 miljoner kronor för 2018 och 174 miljoner kronor för 2019 för att stärka järnvägens konkurrenskraft och bidra till en överflyttning av godstransporter från väg till järnväg.⁹³ Godstågsoperatörer och de som organiserar transporter på järnväg kan söka stödet som betalas ut retroaktivt för utfört transportarbete på järnväg i Sverige. Stödet baseras på antalet transporterade tonkilometer och betalas ut i efterskott för genomfört transportarbete. Det får dock maximalt utgå med 30 procent av den totala kostnaden för järnvägstransporten och upp till 50 procent av de stödberättigande kostnaderna. Ett villkor för att få del av stödet är att den beviljade miljökompensationen ska avspeglas i det pris som köparen av godstransporten betalar. Det är Trafikverket som ansvarar för att administrera miljökompensationen.⁹⁴

Ekobonus till sjöfartsföretag

Ekobonussystemet som infördes i Sverige i december 2018 syftar till att stimulera överflyttning av godstransporter från väg till sjöfart, och till att minska utsläpp av luftföroreningar och växthusgaser. Eko-bonus-systemet baseras på EU:s riktlinjer för statligt stöd till sjötransport och regleras i förordning (2018:1867) om miljökompensation för överflyttning av godstransporter från väg till sjöfart.

För perioden 2018–2020 har regeringen har beräknat en budget för stödet om 50 miljoner årligen. Stödet riktas till redare som bedriver sjöfart med fartyg som är registrerade i fartygsregister i ett EES-land och där fartygens resor inkluderar åtminstone en lossning eller lastning av överflyttat gods i svensk hamn. Stöd får ges för att täcka delar av driftkostnaderna eller finansiera inköp av utrustning för omlastning för att tillhandahålla det planerade transportupplägget. Stöd till driftkostnader ska räknas samman med annat statligt stöd och

⁹² Europaparlamentets och rådets direktiv 2012/34/EU av den 21 november 2012 om inrättande av ett gemensamt europeiskt järnvägsområde.

⁹³ <https://www.regeringen.se/pressmeddelanden/2018/06/regeringen-beslutar-om-extra-stod-for-godstransporter-med-tag-for-miljons-skull/> Förordning (2018:675) om miljökompensation för godstransporter på järnväg.

⁹⁴ Förordning (2018:675) om miljökompensation för godstransporter på järnväg.

får sammantaget inte överstiga 30 procent av driftskostnaderna för det aktuella transportupplägget.

Det är Trafikverket som administrerar stödet och prövar ansökningar om att få stöd. Stödet baseras på den minskning i externa kostnader som en överflyttning av gods från vägtransport till sjötransport ger upphov till. Beräkningen av de externa kostnaderna ska göras utifrån de miljöeffekter som en överflyttning av godset medför enligt en schablon per tonkilometer som Trafikverket föreskriver. För närvarande uppskattas de externa kostnaderna till 12 öre per tonkilometer.⁹⁵

Hittills har fem ansökningar om ekobonus kommit in till Trafikverket, varav två har beviljats stöd. Det är ännu för tidigt att bedöma vilka effekter stödsystemet kan komma att få, såväl på kort sikt som mer långsiktigt.

I Norge finns ett motsvarande stödsystem för ekobonus som införts under en treårsperiod med start 2017. Även i detta fall är det för tidigt att bedöma stödets effekter och en oberoende utvärdering av dessa förväntas först efter stödperiodens utgång. I en utvärdering av själva tilldelningsprocessen genomförd av Kystverket (som administrerar stödet) på uppdrag av norska regeringen finner man emellertid att stödsystemet har och fortsatt väcker stort intresse hos redare som kan ansöka om stödet. Även om det är svårt att ge några garantier bedömer man vidare att kraven är uppfyllda om att projekten ska vara beroende av stödet samt att de ska vara lönsamma efter stödperioden. Detta tyder sammantaget enligt Kystverket på att stödet, också mer varaktigt, har bidragit till att initiera nya transportlösningar som annars inte skulle ha kommit till stånd.

Utöver den överföring av väggods som stödsystemet förväntas leda till pekar Kystverket också på den potential för innovation och nytänkande vad gäller framtida transportlösningar som stödet kan komma att utlösa.⁹⁶

7.2 Beslut om statsstöd i omlastningssyfte

Vi har med egna efterforskningar och med konsultstöd kartlagt rättspraxis från ett antal av Kommissionens beslut om statsstöd i syfte att stimulera till omlastning och till ökade intermodala transporter i länder som Tyskland, Belgien, Frankrike, Italien, Österrike och Danmark. Kartläggningen omfattar också en bred översikt över statliga åtgärder och insatser i omlastningssyfte i dessa länder samt i några andra länder (Schweiz, USA).

Nedan redogörs för några av de ärenden där Kommissionen har beviljat stöd till olika slags intermodala transporter.

1) Stöd till omlastningsterminaler för intermodala transporter med järnväg och inlandssjöfart i Belgien 2019-2023 (SA50584)

Kommissionen har godkänt belgiska statens stödprogram för att minska konkurrensnackdelar och reducera omlastningskostnader för att på ett effektivt sätt samla ihop vägtransporter i uppsamlingsterminaler för vidaretransport på järnväg och sjöfart på inre vattenvägar. Stödet riktas till järnvägsföretag och terminaloperatörer (kombi- eller pråmterminaler s.k. barge consolidation hubs), där stödmottagarna väljs ut genom ett upphandlingsförfarande (call for

⁹⁵ Förordning (2018:1867) om miljökompensation för överflyttning av godstransporter från väg till sjöfart.

⁹⁶ Kystverket (2018/2019), *Evaluering av tillskuddsordning för godsoverföring fra vej till sjö*. Kystverket 12 december 2018, rev. 23.1.2019.

tender) riktat till terminaler i berörda hamnar och i godskorridorer länkade till hamnarna. Syftet med upphandlingsprocessen är att välja ut minst en och maximalt två uppsamlingsterminaler (hubs) per vattenvägs-korridor till inlandet, liksom att välja ytterligare två uppsamlingsterminaler i hamnen i Antwerpen, en på vardera sidan hamnbanken. Stödet utgår sedan baserat på antalet containrar som hanteras i uppsamlingsterminalerna.

Stödet betalas ut per tåg eller per container och uppgår totalt till 70 miljoner euro under fem år (2019–2023), där 30 miljoner euro avsätts för bidrag till järnväg och 40 miljoner euro till sjöfart. För sjöfartens del innebär det cirka 8 miljoner euro per år till sjöfart och 6 miljoner euro till järnväg. Hälften av summan betalas av den flamländska regionen och hälften av de tre hamnar som ingår i stödprogrammet, nämligen de publikt ägda hamnbolagen i Zeebrugge, Antwerpen respektive Gent. Enligt Kommissionen motiverades stödet av att det främjar mindre förorenande transportsätt och uppnår minskning av trafikstockningar och man fann att det var förenligt med den inre marknaden enligt artikel 93 FEUF.⁹⁷

2) Stöd till intermodala transporter i Polen (SA 48093)

I ett beslut från Kommissionen från 2017 prövades ett stöd som var avsett för att utveckla intermodala transporter som ett alternativ till vägtransporter samt öka konkurrensen för intermodala transporter i Polen och därmed förflytta transporten av gods från vägar till järnvägar.⁹⁸ Den polska staten notifierade Kommissionen om ett planerat stöd till ett infrastruktur- och miljöprojekt som skulle vara mellan 2014–2020. Stödets exakta belopp framgick inte av beslutet, men stödnivån var 50 procent av de stödberättigade kostnaderna. Åtgärden i fråga skulle konstruera, modernisera och förlänga de befintliga intermodala terminaler som fanns i bland annat hamnar. Detta skulle bidra till minskade leveranstider, risken för godsskador skulle minska samt även ge användare information i realtid om plats för frakten. Åtgärden krävde vidare att specialutrustning inköptes som enbart skulle användas för tillhandahållande av intermodala transporter.⁹⁹

Kommissionen framhävde i sitt beslut att stöd måste vara nödvändigt för det gemensamma europeiska intresset samt att det ska ha en incitamentseffekt att ändra ett visst beteende. Jämfört med andra medlemsstater var intermodala transporter i detta fall inte väl utvecklade i Polen. Den låga lönsamheten samt de höga kapitalkostnaderna hade medfört en brist i modern utrustning av intermodala transporter vilket gjorde Polen mindre konkurrenskraftigt än andra medlemsstater. Kommissionen ansåg att det i detta specifika fall fanns ett behov av statlig intervention, eftersom marknaden inte var villig att tillhandahålla den nödvändiga infrastrukturen för intermodala transporter på ett kommersiellt plan. Därför var stödet nödvändigt för att förverkliga det planerade projektet och för att främja ett skifte bort från vägtransporter till andra transportsätt.¹⁰⁰ Stödet godkändes i enlighet med Artikel 93 FEUF.

⁹⁷ Kommissionens beslut i ärende SA.50584 (2018/N) – Belgium – Structural aid measure reducing the cost disadvantage of bundling volumes transported by rail/inland waterways to and from Flemish seaports in order to promote a modal shift.

⁹⁸ Kommissionens beslut i ärende SA.48093 (2017/N) – Poland – Aid for the implementation of intermodal transport projects under the Operational Program Infrastructure and Environment for the years 2014-2020, p. 16, 64. http://ec.europa.eu/competition/state_aid/cases/269295/269295_1946510_106_2.pdf.

⁹⁹ Kommissionens beslut i ärende SA.48093 (2017/N) – Poland – Aid for the implementation of intermodal transport projects under the Operational Program Infrastructure and Environment for the years 2014-2020, p. 1-5.

¹⁰⁰ Kommissionens beslut i ärende SA.48093 (2017/N) – Poland – Aid for the implementation of intermodal transport projects under the Operational Program Infrastructure and Environment for the years 2014-2020, p. 49-51.

3) Stöd till innovationsfrämjande program för intermodala godstransporter i Österrike (SA41100)

Österrikes innovationsfrämjande program i syfte att öka effektiviteten och kvaliteten i intermodala transporter har funnits under en längre tid. Den senaste programomgången som gäller 2014–2020 och godkändes av Kommissionen 2015 och som fann att stödet för förenligt med den inre marknaden enligt artikel 93 FEUF. Programmet syftade till att överföra 5 000 miljoner tonkilometer från vägtransporter till andra transportslag under stödperioden 2015 till 2020.¹⁰¹

De som kan ansöka om stödet är transportföretag såsom omlastnings- och logistikföretag, speditörer, hamnoperatörer, sjöfarts- och järnvägsföretag. För följande investeringar ges stöd upp till maximalt 30 procent av kostnaderna.

1. Upphandling av teknik och system för att förbättra kombinerade transportsystem, till exempel innovativa omlastnings- och laddningstekniker, logistiksystem och kommunikationssystem.
2. Utrustning för intermodala transporter såsom containers, speciella fordon och lastenheter, anpassningar av semitrailers.

Kostnader som avser genomförbarhetsstudier och förberedelser för internationellt samarbete samt kostnader för relaterade personalutbildningar kan få stöd med upp till 50 procent. Sammantaget med annat statligt stöd får stödandelarna inte överstiga 30 respektive 50 procent av de stödberättigande kostnaderna. Maximalt belopp per projekt eller per år är 800 000 euro. Budgeten för perioden 2015–2020 är 18 miljoner euro, eller 3 miljoner euro per år. Det är en minskning med 25 procent jämfört med perioden 2009–2014.

För att kontrollera att stödet används som avsett och med förväntad överflyttning betalas stödet ut stegvis och i proportion till de bevisade framstegen i projektet. Användning av inköpt utrustning måste garanteras under avskrivningsperioden eller minst fem år. Om villkoren inte uppfylls kan stödmottagare vara skyldiga till återbetalning av stödet med 4 procents ränta.

I slutet av 2014 genomfördes en utvärdering av programmet som visade att det skett en överflyttning från väg till andra transportmedel på totalt ca 58 miljarder tonkilometer under perioden 2009–2014. Eftersom målet var satt till 2 miljarder tonkilometer per år, hade således målet överträffats med cirka 9,5 miljarder tonkilometer per år under den uppmätta perioden.

4) Nedsättning av hamnavgifter i Belgien (SA35905)

I ett annat ärende, där beslut meddelades i november 2018 inledde Kommissionen en undersökning på basis av ett klagomål, för att undersöka om de nedsättningar av avgifter som en belgisk hamnmyndighet hade beviljat två privata terminaloperatörer, var i enlighet med statsstödsreglerna.¹⁰² Under perioden 2009 till 2012 hade operatörerna inte nått upp till ställda volymkrav och skulle enligt avtalet ha betalat kompensation för uteblivna volymer till hamnen. Kommissionen undersökte särskilt om en privat aktör skulle ha accepterat en liknande reducering på samma marknad. De två terminalerna var intermodala eftersom de skötte omlastning av containrar från sjötransport till landtransport/järnväg. De två företagen var i

¹⁰¹ Kommissionens beslut i ärende SA.41100 (2015/N) – Austria - Special Guidelines for the Programme of Aid for Innovative Combined Transport for 2015-2020.

http://ec.europa.eu/competition/state_aid/cases/257224/257224_1695429_150_2.pdf

¹⁰² Kommissionen, pressmeddelande 23 november 2018, State aid: Commission finds no aid given to container terminal operators in Belgium's Port of Antwerp, Brussels.

uppstartsfasen och befann sig i ett utmanande läge jämfört med övriga konkurrenter i hamnen. De två företagen ansågs vara nyckelkunder i hamnen. Om företagen tvingats betala den fulla summan skulle både företagens ekonomi och deras relation till hamnen påverkas negativt. Kommissionen ansåg därför att en nedsättning av avgifterna skulle beviljas i enlighet med MEOP-principen, eftersom den belgiska staten investerade i ett företag på liknande villkor som en privat investerare skulle ha gjort under liknande marknads-förhållanden. Avtalets varaktighet mellan den belgiska hamnmyndigheten och de två företagen var fram till år 2046. Beslutet är ännu inte publicerat och beloppet eller andelen av de stödberättigade kostnaderna samt storleken på nedsättningen av avgifter framgår inte av Kommissionens pressmeddelande.

5) *Franskt omlastningsstöd till aktörer i logistikkedjan (N159/2008, förlängt gnm SA37881)*

Kommissionen godkände 2008 i enlighet med artikel 93 FEUF ett franskt stöd som hade funnits i olika former sedan 2003. Det hade utvecklats för att minska nackdelarna med att lasta och lossa gods med kombinerade transporter, jämfört med att ha enbart transporter med lastbil från dörr till dörr.¹⁰³ Stödet avsåg att stimulera till intermodala transporter med järnväg och sjöfart och var riktat till "aktörer verksamma i logistikkedjan". Stödmottagare var transportföretag samt agenter eller speditörer (med finansiellt ansvar för transporten) från EU och Schweiz som bedriver eller förmedlar intermodala transporter med järnväg eller med sjöfart i Frankrike på ett avstånd av minst åtta mil.

År 2014 förlängdes detta stöd¹⁰⁴ och under 2013 till 2017 var budgeten för stödet totalt 140 miljoner euro med en beräknad genomsnittlig utbetalning på ca 28 miljoner euro per år. Stödbeloppet är fast och utgår med cirka 15–20 euro per omlastad enhet. Nivån på stödet fastställs i årliga budgetbeslut och formaliseras med varje stödmottagare genom ett avtal som ingåtts mellan staten och mottagaren. Som en indikation anges en stödnivå på 18 euro (inklusive alla skatter) grundad på stöd besluta för åren 2010–2012.

Av uppföljningar som gjorts framgår att mellan åren 2003 till 2007 beräknades intermodala transporter öka med 30–40 procent. Samtidigt minskade antalet lastbilar med 160 000. 71 procent av totala intermodala transporter, eller 12 av 15 aktörer inom omlastning väg till järnväg respektive 11 av 16 aktörer väg till vattenväg, fick del av stödet.

6) *Stöd till järnvägsföretag och organisatörer av järnvägstransporter i Bolzano-provinsen (SA48858)*

I december 2017 godkände Kommissionen stöd till järnvägstransporter i Bolzano-provinsen i Italien under perioden 2017-2019 med möjlighet till förlängning i ytterligare två år. Stödet går till organisatörer av multimodala transporter (multimodal transport operators, MTO's¹⁰⁵) och till järnvägsföretag som fraktar gods på en tolv mil lång transitsträcka över Alperna längs Brenner, vilket är en internationell transitrutt genom Alperna som förbinder Tyskland, Österrike och Italien. Stödet syftade till att främja ett modalskifte från vägtransporter till godstransporter på järnväg. Det allmänna målet som de strävade efter var att minska de miljökonsekvenser, hälsokonsekvenser och sociala konsekvenser som den tunga fordonstrafiken hade orsakat

¹⁰³ Kommissionens beslut i ärende N 159/2008 French aid scheme to promote combined transports (17 juni 2008), http://ec.europa.eu/competition/elojade/isef/case_details.cfm?proc_code=3_N159_2008.

¹⁰⁴ Kommissionens beslut i ärende SA 37881 (2013/N) – France Aide à l'exploitation de services réguliers de transport combine de marchandises alternative au mode tout routier pour la période 2013 – 2017.

¹⁰⁵ En MTO definieras som en juridisk person som träffar avtal för egen räkning om att organisera internationell eller nationell godstrafik med minst två olika trafikslag. En MTO är inte företrädare för avsändaren av godset eller för berörda transportföretag utan ansvarar för genomförandet av avtalet.

sträckan.¹⁰⁶ Stöd för godstransporter på sträckan ska utgå med 33–43 procent av de stödberättigande kostnaderna. Stödet ska motsvara kostnaderna för icke internaliserade kostnader för järnväg och ger en ersättning av 4,4–5,6 öre per tonkilometer på gods som transporteras på sträckan. Kommissionen fann att stödet utformats enligt järnvägsriktlinjerna och var förenligt med artikel 93 FEUF. Kommissionen godkände Italiens stödåtgärder främst för att järnvägstransport är fördelaktigare för miljön och rörligheten än vägtransport, som orsakar trafikstockningar och medför mer koldioxidutsläpp.¹⁰⁷

7) Freight Facilities Grant scheme i Storbritannien 2018–2023 (SA49518)

Stödprogrammet introducerades första gången 1974 för att stimulera till överflyttning av godstransporter på väg till mer miljövänliga trafikslag. Det har därefter förlängts i flera perioder och omfattar numera även inlandssjöfart samt kust- och närsjöfart. I de senare besluten godkände Kommissionen stödperioder på 10 år. Stödet utgår till sådana investeringar i upprustning av eller i nya godsanläggningar och -utrustning (freight facilities) som kan leda till att gods som nu transporteras eller i framtiden kommer att gå på väg istället kan transporteras med andra trafikslag, dvs. järnväg, inlandssjöfart samt kust- och närsjöfart. Programmet sträcker sig enligt det senaste beslutet över en sexårsperiod och uppgår till 24 miljoner pund. Stödnivån är maximalt 50 procent och utgår baserat på miljövinster (externa kostnader) och på merkostnader för omlastning i jämförelse med kostnader för om godset skulle transporteras på väg. Stödet är brett utformat och omfattar kostnader för investeringar i följande,

- järnvägs- och hamninfrastruktur såsom varvsanläggningar, kajer med sid oanläggningar, signalsystem och markarbeten,
- lastnings- och lossningsutrustning såsom kranar, gaffeltruckar och annan förflyttningsutrustning (conveyors),
- byggnader för lasthantering, lagring och administration,
- anslutningsvägar,
- reinvesteringar för förlängd livstid i anläggningar,
- hamn- och terminaltjänster såsom i anläggningar för installation av el, belysning, vatten, avlopp, bunker,
- miljöskyddsåtgärder,
- immateriella rättigheter (rights of way), och
- design och projektledningskostnader såsom certifierad personal och konsultkostnader.

Kommissionen har godkänt stödprogrammet och fann att det var förenligt med den inre marknaden enligt artikel 93 FEUF.¹⁰⁸

¹⁰⁶ Kommissionens beslut i ärende SA.48858 (2017/N) – Italy Aid scheme supporting combined transport in the Province of Bolzano (6 december 2017) p. 1-2.1, http://ec.europa.eu/competition/state_aid/cases/270658/270658_1957380_68_2.pdf

¹⁰⁷ Kommissionen, pressmeddelande 6 December 2017, 'State aid: Commission approves public funding to promote shift of freight from road to rail in Bolzano region, Italy' 6 December 2017, http://europa.eu/rapid/press-release_IP-17-5145_en.htm

¹⁰⁸ Kommissionens beslut i ärende State aid SA.49518 (2018/N) – UK Freight Facilities Grant scheme for the period 2018-2023.

8) Marebonus i Italien (SA44628)

Kommissionen fattade med början 2005 beslut om det italienska stödprogrammet för ekobonus kallat Marebonus och som syftar till att stödja överflyttning av godstransporter på väg till sjöfart. Stödet gick ursprungligen till åkeriföretag som flyttar hela eller delar av sina vägtransporter till nya sjöfartsrutter. Programmet omfattade ett stöd på ca 30 miljoner euro per år.¹⁰⁹

I ett beslut från 2016 godkände Kommissionen en utvidgning av stödprogrammet som syftar till att öka incitamenten för att nyttja sjöfartens s.k. höghastighetsvägar (Motorways of the Sea). Genom driftstöd till den intermodala transportkedjan ska godstransporter flyttas från väg till nya intermodala lösningar för godstransporter som nyttjar kust- eller närsjöfart inklusive tjänster i anslutning till sådana. Det utvidgade stödet löper från 2016 till 2018 med en total budget på 138,3 miljoner euro (45,4, 44,1 resp. 48,9 per år). Stödmottagare är sjöfartsföretag (redare) flaggade i ett EU-land och som bedriver roro- eller ropaxtrafik på nya eller befintliga linjer mellan ett drygt 40 tal italienska hamnar. Stödberättigade redare beräknas uppgå till maximalt 50 stycken.

Stödet utgår med maximalt 30 procent av transportkostnaden för linjen. För att ett projekt ska vara berättigat till stöd måste minst två av följande kriterier vara uppfyllda.

- a. Minskning av sjötransportens (absoluta) negativa miljöeffekter, (genom användning av renare drivmedel, reningsutrustning, miljövänlig båtottenfärg, etc.) eller genom minskning av sjötransportens (relativa) utsläpp per lastenhet (ton/container).
- b. Hållbar minskning av tidsramen för den totala intermodala transportkedjan (genom minskad tid för sjötransporten eller minskad tid för anlöps- och avgångsprocedurer).
- c. Förbättring av markservice vid fordons ankomst eller avgång.
- d. Ökad frekvens av sjötransporter.
- e. Förbättring av ombordservice under sjötransporten, inklusive service för chaufförer.
- f. Implementering av teknik för intelligent transportsystem (ITS).
- g. Förstärkning av skydd och säkerhet.
- h. Ökad lastkapacitet.

För att projekt ska vara stödberättigade finns ytterligare kvantitativa och kvalitativa krav, baserat på miljönyttan av projektet. Det gäller även förslag om uppgradering.

Urvalsprocessen för att få stödet ska bygga på ett öppet ansökningsförfarande enligt lika och icke diskriminerande villkor. Om ansökan görs för flera projekt av samma redare kan endast en beviljas. Till ansökan ska bifogas bland annat följande.

- En avsiktsförklaring (letter of interest) från minst tre av de större fraktköparna på den aktuella linjen.
- En ex-ante analys av projektets miljöeffekter.
- En av ansökande fartygsägare undertecknad deklARATION om fartygets totala lastkapacitet och en garanti om att minst 70 procent av denna ska vara tillgänglig under stödperioden.

¹⁰⁹ Kommissionens beslut i ärende SA33412 (2011/N – Italy. Prolongation of the aid scheme for the development of logistics chains and the upgrading of intermodality (Ecobonus).

- Ett åtagande om att aktuella fraktavtal och bill of lading avseende det nya projektet ska finnas tillgängliga för granskning.
- Ett åtagande om att fraktkunder ska få del av minst 70 procent av det beviljade stödet.

Kommissionen fann att stödet var förenligt med den inre marknaden enligt artikel 107.3.c FEUF.¹¹⁰

9) Stöd till investeringar för tyska järnvägsföretag 2018–2022 (SA50165 o PM juli 2018)

Kommissionen har godkänt ett tyskt stödsystem som ska bidra till investeringar i ny teknik för att göra järnvägstransporter mer kostnads- och energieffektiva i syfte att flytta godstransporter från väg till järnväg. Kommissionen ansåg att järnvägar är mer miljövänliga och att stödet därför var i linje med Kommissionens riktlinjer för statligt stöd till järnvägsföretag. Stödet går till järnvägsföretag och får uppgå till 50 procent av investeringskostnaden. Som motprestation ska stödmottagarna kunna visa en årlig förbättring av energieffektivitet på 1,75 procent till 2020 och därefter 2 procent per år. Stödet har en övergripande budget på 500 miljoner euro och ska löpa från 2018–2022.¹¹¹

10) Danskt stöd till ERTMS 2018–2023 (SA38283)

Kommissionen godkände även nyligen, i juli 2017, ett danskt stöd (SA38283) till befintliga och nya järnvägsföretag som kör på det danska järnvägsnätet för investering av ERTMS-utrustning i järnvägsfordon. Stödet ges under åren 2018–2023 och total budget är 55 miljoner danska kronor. Alla regionala och långdistans-järnvägsspår som drivs av den danska staten, omvandlas gradvis till det europeiska järnvägsstyrsystemet ERTMS, som är europeisk standard för ett driftskompatibelt järnvägssystem i hela Europa. Detta ger upphov till betydande övergångskostnader för olika järnvägsföretag som är tvungna att investera i ny utrustning som var jämförbar med ERTMS system. Det danska stödet avsåg att kompensera kostnaden för den nya utrustningen i form av direkta bidrag. Kommissionen godkände stödet eftersom man fann att det inrymdes under riktlinjerna för statligt stöd till järnvägsföretag (2008/C 184/07).¹¹²

11) Tyskt startstöd till intermodala transporter (N640/08)

Kommissionen godkände 2010 ett tyskt stödprogram som omfattar fem olika typer av stödberättigande projekt, bland annat ett startstöd för nya intermodala transportlösningar. Startstödet var kopplat till målen för EU:s Marco Polo II-projekt om ett miljövänligare godstransportsystem. Det syftade till att minska den finansiella risken i samband med introduktion av kombinerade transportlösningar som nyttjar järnväg och inrevattenväg inom den tyska delstaten Sachsen samt till och från angränsande regioner och medlemsstater.

Stöd gavs för investeringar i olika former av lastbärare, järnvägsfordon samt annan utrustning för godshantering, kostnader för att nyttja infrastrukturen för järnväg och inre vattenvägar samt för personalkostnader och kostnader för underhåll och utrustning i anslutning till de nya

¹¹⁰ Kommissionens beslut (SA44628) (2016/N9 Italy, Marebonus – scheme to incentivise the highways of the sea.

¹¹¹ Kommissionens beslut i ärende SA50165 samt Pressmeddelande från Kommissionen, 'State aid: Commission approves €500 million in German public funding to promote energy efficiency in rail transport', 27 juli 2018, http://europa.eu/rapid/press-release_IP-18-4686_en.pdf.

¹¹² Kommissionen, pressmeddelande, 11 juli 2017, 'State aid: Commission approves Danish scheme to promote rail transport interoperability', http://europa.eu/rapid/press-release_IP-17-1961_en.pdf.

transporterna. Stödet utgick med maximalt 30 procent av de berättigande kostnaderna under maximalt en treårsperiod. Kommissionen fann att stödet var förenligt med den inre marknaden enligt FEUF.

7.3 Sammanfattningsvis

Av de Kommissionsbeslut som vi har kunnat hitta framgår att stöd till intermodala transporter huvudsakligen har godkänts enligt Artikel 93 respektive Artikel 107.3 c). Stöd riktat till järnvägar har i några fall också inrymts inom riktlinjerna för stöd till järnvägsföretag. Några stöd har enligt Kommissionens bedömning vilat på den s.k. MEOP-principen och omfattas således inte av statsstödsreglerna. Även om stöd sannolikt också utges enligt undantagsregler och därmed inte notifieras och prövas är det med ledning av vår genomgång vanligast att stöd godkänns efter enskild prövning.

Stöd till drift av verksamhet anses vara mer konkurrenssnedvridande än stöd till investeringar och Kommissionen är oftast restriktiv till att godkänna driftstöd annat än tillfälligt och under kortare perioder. Det förekommer dock att Kommissionen har godkänt stöd under längre perioder.

Vad gäller stödnivåer har Kommissionen godkänt investeringsstöd till intermodala terminaler med en stödnivå på 50 procent.¹¹³ Har en medlemsstat även visat att det finns ett ekonomiskt behov av en stödnivå som överskrider 50 procent har Kommissionen i vissa fall även godtagit detta.¹¹⁴ Beträffande direkta stöd (driftstöd) finns exempel på att Kommissionen godkänt stödnivåer upp till 50 procent av kostnaderna för omlastning och upp till 30 procent av det totala priset för transporten (franskt stöd N159/2008, SA87881).

Effektiviteten i ekonomiska stödåtgärder är svåra att bedöma och det har i liten utsträckning funnits tillgång till uppföljningar och utvärderingar av resultat. Avsaknad av kvantifierade mål för styråtgärder gör det också svårt att bedöma om åtgärderna har haft önskad effekt. Även om det finns exempel på mer breda åtgärdsprogram är de flesta åtgärder också tämligen smala och syftar oftast till ett skift från väg till endast ett annat trafikslag (mest järnväg).

Av de fåtal utvärderingar som har redovisats framgår att stödprogrammen har lett till mer eller mindre omfattande överflyttningar av godstransporter på väg till andra trafikslag. I något fall har dessutom uppsatta mål för programmet överträffats med god marginal. Eftersom det för övriga stödprogram i kartläggningen saknas redovisade uppföljningar eller utvärderingar går det inte att dra några mer allmängiltiga slutsatser om programmens effekter.

¹¹³ Kommissionens beslut i ärende, N 490/2010 – Belgien - Prolongation du régime d'aide N 550/2001 relatif à un partenariat publicprivé pour la construction d'installations de chargement et de déchargement (Publiek Private Samenwerking voor laad- en losinstallaties) le long des voies navigables en Région flamande tel que prolongé par la décision C(2004)4361fin du 16.11.2004 (aide N344/2004), p. 41, N 550/2001 – België Publiek-private samenwerking voor laad- en losinstallaties, p. 20.

¹¹⁴ Kommissionens beslut i ärende SA.34501 (2012/N) – Germany Extension of the inland port Königs Wusterhausen / Wildau, p. 38,46,49, SA.33486 (2011/N) – Deutschland Richtlinie zur Förderung von Umschlaganlagen des Kombinierten Verkehrs nichtbundeseigener Unternehmen, p. 32, 34-35.

8 En breddad ekobonus till aktörer i den intermodala transportkedjan

Vi har i vårt uppdrag att analysera behovet av att främja intermodala transporter och hur det kan ske. Vi kan konstatera att det finns en rad faktorer som hindrar utvecklingen av intermodala transporter. I föregående kapitel har vi beskrivit några av dessa och som gör att olika trafikslag och sammansatta intermodala transporter inte kan eller har svårt att konkurrera med vägtrafik. Vi har också pekat på möjligheter att åtgärda sådana hinder, men det har inte varit möjligt att inom ramen för vårt uppdrag utveckla dessa närmare. I flera fall har emellertid frågan redan uppmärksammats och arbete pågår för att hantera och vidareutveckla dessa möjligheter. I andra fall berör frågorna även andra områden och kan behöva utredas vidare.

Vi har i rapporten också och enligt vårt uppdrag beskrivit kostnader för omlastning mellan trafikslag. Vi kan konstatera att dessa är betydande och utgör ett väsentligt hinder för att intermodala transporter ska kunna öka sina marknadsandelar. Vi har vidare försökt bedöma vilka transporter som kan vara mest lämpade för överflyttning till intermodala transporter som nyttjar andra trafikslag än väg. Dessa har en tydlig konkurrensytta mellan väg och järnväg respektive sjöfart. Dessa transporter är emellertid också de mest kostnads känsliga inom sina respektive marknadssegment. Ett ekonomiskt bidrag som minskar kostnader för omlastning skulle vara ett sätt att minska uppstartskostnader och öka transportköparnas intresse för nya transportkedjor som på sikt kan bli kostnadseffektiva och konkurrenskraftiga. Det är dock ytterst marknadens roll att närmare identifiera och avgöra var det finns rum för innovativa alternativ till vägtransporter, och stimulansåtgärder bör utformas med största möjliga utrymme för att formulera och utveckla nya transportlösningar.

Befintliga stöd såsom ekobonus till rederier och miljökompensation till järnvägsföretag, som båda beskrivs närmare i kapitel 7, avser också att minska kostnads nackdelar för respektive trafikslag. Ekobonus till sjöfart har sitt specifika fokus på överflyttning medan miljökompensation till järnvägsföretag innebär ett mer generellt stöd för järnvägens konkurrenskraft. Bägge dessa stöd är dock smalt utformade och riktade till endast ett trafikslag. Tillsammans med tämligen detaljerade regler enligt Kommissionens riktlinjer ger detta begränsat utrymme för innovationer och innebär att stöden inte ger incitament för att bilda samarbeten med andra trafikslag.

För miljökompensationen till järnvägsföretag gäller dessutom att den utbetalas i efterskott och per transporterad tonkilometer oberoende av om transporten innebär en överflyttning av vägtransporterat gods eller inte, vilket minskar möjligheten till styreffekt särskilt i förhållande till målet en ökad överflyttning. Ett stöd per transporterad tonkilometer gynnar vidare basindustrins tunga transporter vilka redan i stor utsträckning transporteras med tåg. Då stödet ges först i efterhand och med en årligen varierande pott blir det svårt att förutsäga om och hur mycket stöd som kommer att ges. Det blir därför också svårt att utan betydande risk kunna locka kunder med nya transportupplägg till konkurrenskraftiga priser.

För att stimulera till ökade intermodala transporter menar vi att man bör finna en stödform som i större utsträckning än dagens stöd är inriktad på flera trafikslag och till aktörer i hela

transportkedjan. Att ge nödvändigt utrymme för nytänkande där ekonomiskt stöd kan gå till fler aktörer inom fler än ett trafikslag och till fler typer av kostnader ser vi som viktigt för att skapa förutsättningar för en effektiv och hållbar utveckling av den intermodala godstransportmarknaden.

8.1 Förslag om breddad ekobonus

I det fortsatta presenterar vi ett förslag till ekonomiskt stöd till intermodala godstransporter som tar sin utgångspunkt i det nuvarande ekobonussystemet såsom det beskrivs i Kommissionens beslut samt i förordningen och i Trafikverkets anvisningar till sökanden.¹¹⁵ I det fortsatta benämner vi vårt förslag till stöd "breddad ekobonus" eller kort stödet. Det nu gällande ekobonussystemet är utformat i enlighet med Kommissionens riktlinjer för statligt stöd till sjöfartstransport (2004/C 13/03). Vi bedömer dock att det, med ledning av rättspraxis från Kommissionen, kan finnas grund för ett svenskt stöd som är mer anpassat för att stimulera till intermodalitet i hela transportkedjan än vad riktlinjerna medger.

Det stöd som vi föreslår följer i stora drag riktlinjerna, och de förändringar vi föreslår är i huvudsak inspirerade av och hämtade från antagna stödsystem i omlastningssyfte som funnits eller finns i Europa och som Kommissionen efter särskild prövning har godkänt. (Se kapitel 7.) Stödet har därmed fått en bredare utformning än nuvarande ekobonus, bland annat genom att kretsen av möjliga mottagare är större och att stöd även kan ges för fler typer av kostnader. Genom att stödet riktas brett till flera trafikslag och ansökningar om stöd för en viss transportlösning kan omfatta flera trafikslag, ges också utrymme för innovativa nya lösningar.

I samrådet med Trafikverket har framkommit ytterligare förslag till förändringar av det nuvarande ekobonussystemet som kan behöva diskuteras i samband med den fortsatta beredningen av här framförda förslag. Ett införande av de föreslagna förändringarna förutsätter också att stödet notifieras och prövas av Kommissionen enligt (företrädesvis) artikel 93 och artikel 107.3. c) i EU-fördraget.

En utgångspunkt för det föreslagna stödet är, liksom i nuvarande ekobonus, att ansökan formuleras som ett "projekt", dvs. ett nytt eller en utveckling av ett pågående transportuppdrag/-lösning som innebär att gods som tidigare transporterades på väg istället, helt eller i delar, transporteras med järnväg eller sjöfart. För ekobonus gäller att stödet måste vara tidsbegränsat och får maximalt utgå för en treårsperiod. Efter den perioden ska projektet kunna leva vidare på egna meriter. Vi föreslår inga förändringar i dessa avseenden.

Ansökande företag, ensamma eller i konsortier i samverkan med andra, får i sin ansökan formulera och beskriva det nya upplägget inklusive en prognos över godsvolymer som förväntas kunna flyttas över till följd av projektet. Ansökan ska innehålla en redogörelse av stödberättigade kostnader förknippade med projektet och en kalkyl som tydliggör att det sökta stödet för enskilda kostnadstyper och totalt inte överstiger maximala stödandelar.

Produktionsstöd, och i synnerhet stöd till driftskostnader, får anses ge upphov till större risk för konkurrensnedvridningar, eftersom det kan minska behovet av att lägga om en mindre effektiv verksamhet eller tilldelas mindre effektiva företag, samtidigt som andra företag som

¹¹⁵ Kommissionens beslut i ärende statligt stöd SA.50217 (2018/N) – Sverige. Sveriges ekobonussystem för närsjöfart och inlandssjöfart.

Förordning (2018:1867) om miljökompensation för överflyttning av godstransporter från väg till sjöfart, *Miljökompensation för överflyttning av godstransporter från väg till sjöfart (Eko-bonus)*. Anvisning för sökanden. Trafikverket. 2018-11-15.

inte får stöd får svårt att konkurrera. Från konkurrenssynpunkt är det därför att föredra att stöd riktas så nära konsumtion och konsumenterna som möjligt. Det kan emellertid vara svårt att på ett entydigt och rättssäkert sätt utforma ett stöd till en bred och förhållandevis svårdefinierad krets av mottagare som köpare av transporter torde utgöra. Vi har heller inte i vår kartläggning funnit några exempel på av Kommissionen godkända ekonomiska stöd som går direkt till transportköpare. I vårt förslag till breddad ekobonus föreslår vi istället att, även om möjligheten till driftstöd bör kvarstå, ett större fokus läggs på stöd till investeringar än vad som gäller i nuvarande ekobonus. Investeringsstöd är visserligen också ett stöd till produktionen men har inte lika direkt inverkan som ett driftstöd. Istället för ett stöd direkt till transportköpare föreslår vi att stöd förses med villkor som innebär att stödet kommer transportköpare till del för att få ges ut. Det finns exempel i rättspraxis på stöd som försetts med sådana villkor.

Förslagen till ändringar av nuvarande ekobonusregelverk beskrivs och kommenteras närmare i det följande. I övrigt, och där inget annat nämns, föreslås inga förändringar.

Begreppet sjöfart byts ut mot sjöfart, järnväg och intermodala transporter

Med intermodala transporter menas en godstransport som transporteras med flera trafikslag och som därmed omfattar minst en omlastning av godset. I normalfallet torde en intermodal transport omfatta minst en delsträcka där godset transporteras med lastbil, om inte annat i samband med transportens början eller slut. För att inte utesluta de fall där vägtransporter direkt skulle kunna flyttas över till andra trafikslag föreslår vi dock att även godstransporter som tidigare enbart gått på väg men som nu flyttas över till rena sjöfarts- eller järnvägstransporter kan få del av stödet. Rena vägtransporter avses däremot inte få möjlighet till stöd.

Eftersom stödbeloppet likt idag baseras på den sträcka som flyttas över är det enbart transportsträckor på järnväg och med sjöfart som får stöd, se vidare nedan. De transporter som kan bli föremål för stöd ska avse transportsträckor inom eller mellan Sverige och annat EU-land och som nyttjar minst en svensk hamn eller annan omlastningsterminal på svensk mark.

En bredare krets av mottagare

Ekobonus kan utgå till ett eller flera rederier. Vi föreslår att kretsen görs bredare och att stöd får lämnas till företag som bedriver eller organiserar intermodala transporter eller till företag som tillhandahåller infrastruktur/terminalkapacitet eller terminaltjänster för intermodala transporter. Stöd kan också lämnas till en sammanslutning av de företag som bedriver eller organiserar intermodala transporter eller till företag som tillhandahåller infrastruktur/terminalkapacitet för intermodala transporter. Företagen ska i övrigt liksom i dagens system uppfylla villkor om att de fartyg och fordon med vilka transporterna bedrivs ska vara registrerade i Sverige eller i ett EES-land samt att företagen ska vara etablerade enligt EU-kriterier som medger insyn och som tillämpas på ett icke-diskriminerande sätt.

I vår kartläggning av stödsystem i andra EU-länder har vi funnit flera exempel på stöd som riktar sig brett och till flera trafikslag. Nämnas kan bland annat ett belgiskt stöd till intermodala transporter med järnväg och inlandssjöfart, ett österrikiskt stöd till innovationsfrämjande program för intermodala transporter samt ett franskt omlastningsstöd till aktörer i logistikkedjan (se vidare avsnitt 7.2).

Stöd lämnas även till investeringar i terminaler och annan infrastruktur

Investeringar i och utveckling av infrastruktur och utrustning för att effektivisera lasthantering bedöms vara en effektiv åtgärd för att öka konkurrenskraften för intermodala transporter. Vi kan konstatera att det finns betydande potential för förbättringar och att den tekniska utvecklingen går mot bland annat ökad automatisering. Även om det finns exempel på att

marknadsaktörer redan idag har eller planerar för effektivisering i infrastruktur och utrustning vittnar samtidigt flera av de vi har intervjuat om att de skulle kunna göra mer om möjligheterna öppnade sig. Det finns också skäl att tro att förnyelsetakten skulle öka om företagen genom ett investeringsstöd inte skulle behöva bära hela risken. Eftersom kostnader för lasthantering inklusive väntetider, såsom visas i kapitel 3, är en betydande del av omlastningskostnader menar vi att stimulansåtgärder som påverkar dessa bör ses som ett effektivt styrmedel. Stöd till investeringskostnader kan därtill även ge upphov till varaktiga förbättringar i godshanteringen.

Vi förslår därför utökade möjligheter till stöd för investeringskostnader. Liksom i dagens ekobonus bör stöd utgå för inköp av utrustning för omlastning. Men stöd bör också kunna ges för andra investeringskostnader såsom investeringar och utveckling av terminaler och kajanläggningar liksom annan infrastruktur i eller i anslutning till terminaler såsom sidospår och anslutningar nödvändiga för att genomföra det planerade projektet. Stöd till sådan privat ägd infrastruktur ska dock förenas med villkor om att tillgång till infrastrukturen i fråga tillhandahålls alla berörda operatörer på lika och icke-diskriminerande villkor.¹¹⁶

Investeringsstöd ska dock inte omfatta stöd till varvsindustrin.

I stödprogram i bland annat Tyskland och Österrike omfattar stöd inte bara investeringar till utrustning för intermodala transporter utan även andra investeringar som möjliggör en förflyttning av gods från väg till andra trafikslag, exempelvis investeringar i infrastruktur och innovativ teknik. Stöd utgår där även till sidospår och till intermodala terminaler eller andra omlastningsanläggningar (se vidare kapitel 7).

Ökad andel stöd till investeringskostnader

Liksom i dagens ekobonus föreslås att stöd för driftskostnader ska räknas samman med annat statligt stöd och att det sammantaget inte får överstiga 30 procent av driftskostnaderna för det aktuella transportupplägget där gods flyttas över från vägtrafik. Däremot föreslår vi att den maximala gränsen för stöd till investeringskostnader höjs från 10 procent till 50 procent, vilket är en vanlig gräns i de stöd vi har studerat.¹¹⁷ Med ett större fokus på att stödja investeringar och en fortsatt låg nivå avseende stöd till driftskostnader kan risken för negativa effekter på konkurrensen också begränsas.

Exempel på ett sådant liknande investeringsstöd är Storbritanniens FFG-scheme, 2018–2023, med en maximal stödnivå på 50 procent av stödberättigade kostnader. Stödet beskrivs närmare i kapitel 7.

Stöd kan sökas för både drifts- och investeringskostnader

Till skillnad från i dagens ekobonus föreslår vi att det ska vara möjligt att i ett och samma projekt söka stöd för både driftskostnader och investeringskostnader. Det förutsätter dock att maximala stödandelar på 30 procent av driftskostnader respektive 50 procent för investeringskostnader inte överskrids. I ansökan ska, liksom i dagens system, framgå vilken eller vilka typer av kostnader som stödet avser.

I vår kartläggning av stödprogram i EU och andra länder finns flera exempel på stöd som fungerar som både drifts- och investeringsstöd, varav bland annat två i Tyskland och ett i Schweiz (se vidare kapitel 7).

¹¹⁶ Investeringar i infrastruktur anses normalt inte involvera statligt stöd enligt artikel 87.1 i fördraget, om staten tillhandahåller alla berörda operatörer fri och lika tillgång till infrastrukturen i fråga.

¹¹⁷ Kommissionen har godkänt stödprogram i omlastningssyfte där stödet får uppgå till maximalt 50 procent av de stödberättigande kostnaderna i projektet, eller maximalt 30 av totala kostnader för projektet.

Stödet ska komma transportköparna till del

För att öka stödets styreffekt och begränsa risken för konkurrenssnedvridning bör stöd ges nära konsumtionen och komma transportköparna till del. Till ansökan föreslår vi därför att det ska bifogas en avsiktsförklaring ("letter of intent") från minst två av de större transportköpare som har tecknat sig för det planerade transportupplägget. Alternativt kan kravet uppfyllas genom att avsiktsförklaringen avser en viss andel av de planerade volymerna. Villkoret skulle också kunna kompletteras med ett åtagande om att fraktkunderna ska få del av en viss andel av det beviljade stödet. Den nytta som projektet ger kan dock även yttra sig i annat av värde för transportköparen än ett lägre pris, såsom till exempel förbättringar i utförande av leverans och leveranstider.

Exempel på sådana villkor finns i det italienska stödet Marebonus (2016–2018) där en avsiktsförklaring krävs från minst tre större transportköpare samt ett åtagande om att de ska få del av minst 70 procent av det beviljade stödet.

Garantier ska lämnas om att det finns ledig lastvolym i den omfattning som projektet har prognosticerat för

Vi föreslår också att ansökande företag i sin ansökan ska bifoga en undertecknad deklARATION som anger lastkapacitet i fartyg eller tåg som ska användas i det aktuella projektet samt en garanti om att en viss andel av denna ska vara tillgänglig under stödperioden. Även detta villkor finns i det italienska Marebonus-systemet.

Ökade incitament till miljöförbättrande åtgärder utöver nu gällande krav

Nuvarande ekobonus ska avse ett detaljerat projekt med på förhand fastställda miljöeffekter. Sökanden ska i en miljö kalkyl kunna visa att projektet ger positiva miljöeffekter jämfört med om transportererna genomförts på väg. Miljöeffekterna baseras i dag enbart på hur mycket gods och över vilka transportavstånd som flyttas över och samma stöd ges per tonkilometer för alla projekt. Vi föreslår att miljöincitamenten ges en tydligare plats i den breddade ekobonusen än i dagens system. Projekt som bygger på mer miljövänlig teknik, energianvändning eller annat som går utöver nu gällande legala krav och som bidrar till större klimat- eller miljönytta ska också kunna ligga till grund för att bedöma projektets miljöeffekter.

Bedömning av miljöeffekter och grund för att bedöma projektets totala miljöeffekter bör kunna baseras på samma prövningsförfarande som idag. Som stöd för att beräkna miljöeffekter tillhandahåller Trafikverket det webbaserade miljö kalkylverktyget NTMcalc. Bland annat ska en sammanfattning av miljö kalkylerna bifogas ansökan. Ansökande företag ska i övrigt i sin ansökan bifoga tillräckligt underlag för att Trafikverket ska kunna göra sådana bedömningar.

Projekt som ger störst miljönytta ska kunna prioriteras

I det nuvarande ekobonussystemet får Trafikverket besluta att sätta ned stödet i lika mån för alla, om tillgängliga medel understiger det stöd som kan ges. Storleken på en nedsättning till följd av att stödpengarna är slut går därmed inte att förutsäga. Vi föreslår istället att projekt ska kunna prioriteras efter miljönytta om tillgängliga medel underskrider det samlade belopp som motsvarar alla ansökningar som uppfyller kraven. En sådan förändring bedöms stärka stödets miljönytta och för dem som beviljas stöd blir stödbeloppet något mer förutsägbart. Risken blir mindre att goda projekt inte kan fullföljas till följd av att ett lägre stödbelopp gör att projektkalkylen inte längre går ihop.

Stödet baseras på överflyttad godsvikt

Stödet i dagens ekobonussystem beräknas genom att transportarbetet räknat som tonkilometer multipliceras med 0,12 kronor för den sträcka som avser sjöfart som projektet väntas ge upphov till. I den breddade ekobonusen bör detta belopp kompletteras med en multiplikator baserad på externa miljö kostnader avseende överflyttning från väg till järnväg.

Enligt våra beräkningar är denna faktor 0,08 kronor per tonkilometer. Vi föreslår således att stödet utgår med 0,12 kronor per överflyttad tonkilometer till sjöfart respektive 0,08 kronor per överflyttad tonkilometer till järnväg.

Ansökningsprocess och system för uppföljning och kontroll

Liksom i nuvarande ekobonus föreslår vi att det är Trafikverket som ska administrera och följa upp tillämpningen av stödet. Utöver att vi föreslår att flera än ett företag ska kunna gå samman om att ansöka om stöd föreslår vi inte några förändringar i ansökningsprocessen. I samtliga delar ska ansökningen innehålla de uppgifter som behövs för att Trafikverket ska kunna pröva att villkoren för att få stödet är uppfyllda. Det är Trafikverket som svarar för att uppföljning sker av att stöd villkoren uppfylls. Stödmottagarna ska som underlag därför i efterhand kunna förse och ge tillgång till de uppgifter som myndigheten behöver för att kunna kontrollera att projektet har genomförts som avsett.

Vi föreslår således inga förändringar här utan att samma system för uppföljning och kontroll används även för den breddade ekobonusen.

8.2 Förslag till finansiering och budget

I det fortsatta uppskattar vi en årlig budget för att täcka ett stöd enligt vårt förslag till stöd. Det sker med en budgetuppskattning baserad på trafikslagets totala transportkostnader. För en närmare redovisning av beräkningarna se bilaga 2.

1. Uppskattning baserad på transportkostnaderna

Med utgångspunkt i beräknade kostnader för de olika trafikslagen (kapitel 3) och givet en transport om 2 containrar på en sträcka av 35 mil (omlastning till järnväg) respektive 55 mil (omlastning till sjöfart) uppskattar vi att kostnaden för omlastning från lastbil till järnväg är 0,92 kr/tonkm och omlastning från lastbil till sjöfart är 0,86 kr/tonkm. En jämförelse med uppskattningar från Sjöfartsverket¹¹⁸ respektive Vägslitagekommittén¹¹⁹ visar inte på några stora skillnader.

Med ett stöd för överflyttat transportarbete till sjöfart på 0,12 kr/tonkm och överflyttat transportarbete till järnväg på 0,08 kr/tonkm uppskattar vi utifrån våra beräkningar att stödet kommer att uppgå till cirka 9 procent av kostnaden för en överflyttad tågtransport och till mellan 6 och 14 procent av kostnaden för en överflyttad sjötransport. Det senare intervallet beror på att vi har räknat på att vägtransporten ersätts av såväl en lika lång (35 mil) som en längre sjötransport (från 35 till 55 mil).

Enligt våra Samgodssimuleringar skulle en sänkning av omlastningskostnaderna med 10 procent leda till cirka 1 000 miljoner färre tonkm på väg. Istället skulle järnväg och sjöfart öka cirka 500 miljoner respektive 250 miljoner tonkm.

Om vi antar att hälften (500 milj tonkm) av vägtransportminskningen ersätts med järnväg betyder det en stödutgift på 40 miljoner kr. Om den andra hälften (500 milj tonkm) ersätts med sjöfart, betyder det en stödutgift på 60 miljoner kr. Sammanlagt skulle det resultera i en stödutgift på 100 miljoner kronor per år. Eftersom vår beräkning utgår från simuleringar i Samgods, vilken räknar fram de "ekonomiskt rationella" transportkedjorna utan att beakta

¹¹⁸ Sjöfartsverket (2016), bilaga 1, *Avgifter och andra kostnader*.

¹¹⁹ Vägslitageskattekommittén (2017), *Vägskatt* SOU 2017:11.

eventuella omställningskostnader, antar vi istället att endast en del av dessa kommer att genomföras i praktiken.

Med ett antagande om att 80 procent av teoretiskt effektiva omflyttningar genomförs och får stöd skulle det resultera i en stödutgift på **80 miljoner kronor per år**.

2. *Kostnader för administration*

Baserat på uppgifter från Trafikverket om kostnader för nuvarande ekobonusstöd uppskattar vi kostnaderna för administration av stödet till **1,5 miljoner kronor per år**.

3. *Finansiering*

Enligt beräkningarna ovan skulle kostnaderna för det föreslagna stödet, inklusive administrationskostnader, uppskattas till drygt 80 miljoner kronor årligen. De totala kostnaderna för tre år uppskattas därmed till omkring 240 miljoner kronor.

Stödet föreslås finansieras med medel som hämtas från Trafikverkets förvaltningsanslag.

8.3 Konsekvensbedömning

Ett ekonomiskt stöd kan stimulera till nya transportupplägg och utveckling av marknaden

Trots mångåriga politiska ambitioner om att godstransporter på väg bör minska har utvecklingen av intermodala transporter som nyttjar järnväg och sjöfart varit svag. En viktig orsak till detta är, om än inte den enda, att kostnader för omlastning mellan trafikslagen står för en förhållandevis stor andel av den totala transportkostnaden. Detta förhållande gör att intermodala transporter kan bli lönsamma först med större godsvolymer och över större transportavstånd. Vi bedömer därför att ett ekonomiskt stöd, i form av en breddad ekobonus, skulle kunna bidra till att öka efterfrågan och bygga upp volymer som gör det möjligt att i ökad utsträckning generera stordriftsfördelar i transportlösningar med sjöfart och järnväg. Medan stöd till investeringar i utrustning för omlastning kan påskynda utvecklingen mot ökad automatisering i lasthantering, kan driftstöd i en inledningsfas bidra till att minska risker i samband med uppstart av nya transportlösningar.

Ekobonus riktas enligt nuvarande stödordning till sjöfartsföretag (rederier) för nya eller förbättrade transportupplägg med fartyg. Systemet har varit i kraft endast några månader och har hittills inte resulterat i så många ansökningar. Ett hinder har varit den långa beredningstiden som gjort att ansökningstiden för det första året har varit kort och ansökningar inte har kunnat behandlas förrän i slutet av året.

Med ledning av erfarenheterna från processen och hittills inkomna ansökningar om ekobonus kan dock konstateras att det ligger en begränsning i att stödet är smalt och enbart riktar sig till rederier. Detta ger en hämsko på möjligheter för fler typer av företag i transportkedjan att tänka nytt och forma nya innovativa transportlösningar. En breddad ekobonus, där kretsen av stödmottagare vidgas till att omfatta fler aktörer i den intermodala transportkedjan (järnvägsoperatörer, terminalägare m.fl.) och till fler typer av intermodala transporter, skulle kunna öka möjligheterna att få effekt av stödet.

Genom att de företag som ansöker om stöd, enskilt eller flera i samverkan, får formulera sina transportupplägg kan förslaget till breddad ekobonus i viss mån liknas vid ett upphandlingsförfarande där staten/beställaren får möjlighet att utifrån en bedömning av inkomna förslag och besluta om tilldelning för ett visst projekt. Till skillnad från i upphandlingen

är det således upp till marknaden att föreslå transportupplägg som kan vara intressanta att lansera och som har utsikter att på sikt nå kommersiell lönsamhet.

Risk för snedvriden konkurrens måste begränsas

Den breddade ekobonusen avser att utjämna konkurrensvillkoren och minska kostnadsnackdelar mellan de olika trafikslagen. Därigenom ökar förutsättningar för en ökad överflyttning av vägtransporter enligt regeringens intentioner, samt att en mer effektiv konkurrens kan utvecklas på marknaden för intermodala transporter.

Ett ekonomiskt stöd till företag på en konkurrensutsatt marknad kan dock medföra risk för konkurrensnedvridning och minska omvandlingstrycket på marknaden. De statsstödsrättsliga reglerna tar emellertid sikte på att undvika konkurrensnedvridning och redan idag utgår stöd i olika former till aktuella trafikslag vilka försetts med villkor ägnat åt att minska dessa risker. Huvudinriktningen för ekobonussystemet är också att projektet inte får leda till en väsentlig negativ inverkan på konkurrensen i den marknad det stödda transportupplägget ska verka i. Trafikverket ska därför, för varje ansökan, göra en bedömning om, och i så fall i vilken omfattning, konkurrensen på den aktuella marknaden påverkas av stödet. Den bedömda, samlade nyttan måste vara högre än eventuella negativa effekter på konkurrensen för att stöd ska kunna beviljas.

Generellt sett är det från konkurrenssynpunkt som nämnts bättre att stöd lämnas till konsumtion eller så nära konsumtionen som möjligt samt att det i första hand avser stöd till investeringar. Stöd till driftskostnader bör därför endast lämnas undantagsvis och vara tillfälligt. Genom att i vårt förslag ge en ökad tyngd på investeringsstöd men fortsatt begränsa den andel av stödet som avser bidrag till driftskostnader begränsas risken för konkurrensnedvridning. Vi föreslår vidare att stödet tydligare kopplas till transportköparna, även detta i syfte att ge ökad styreffekt och minska risk för eventuell negativ påverkan på konkurrensen mellan producenterna. Vi har dock inte haft möjligheter att närmare analysera eventuella negativa konkurrenseffekter av vårt förslag till stöd och kan inte utesluta att sådana finns eller skulle kunna uppstå.

Påverkan på de transportpolitiska målen

I uppdraget ingår att analysera förväntad påverkan på möjligheterna att nå de transportpolitiska målen. Det är därvid vår bedömning att en ökad användning av transporter som nyttjar järnväg och sjöfart kan ge mindre utsläpp till luft och miljö och bidra till minskad trängsel på vägarna. En omställning från väg- till sjöfart eller järnväg innebär oftast en energieffektivisering och minskar såväl koldioxidutsläpp som miljöeffekter i övrigt. Omställning till sjöfart beräknas minska koldioxidutsläppen med hälften och med 70 procent i totala miljöeffekter för varje överflyttad tonkilometer jämfört med dagens förhärskande teknik. Omställning till järnvägen beräknas minska koldioxidutsläppen med närmare 100 procent (97 procent) och med hälften i totala miljöeffekter för varje överflyttad tonkilometer.¹²⁰

I den modellberäkning som vi gjort med Samgodsverktyget i kapitel 3 kan visas att med minskade omlastningskostnader på 10 procent skulle lastbilstrafiken minska med 2 procent och öka med 2,5 procent för järnväg samt 0,7 procent för sjöfart räknat i dagens transportarbete. En sådan överflyttning beräknas minska koldioxidutsläppen med cirka 60 000 ton. Den sammanlagda miljönyttan av minskade koldioxidutsläpp och andra luftföroreningar, samt effekter på infrastrukturen, beräknas till sammanlagt ungefär 100 miljoner kronor.

¹²⁰ Trafikanalys (2018), *Transportsektorns samhällsekonomiska kostnader*, tabell 2.2, https://www.trafa.se/globalassets/rapporter/2018/rapport-2018_7-transportsektorns-samhallsekonomiska-kostnader.pdf.

Modellen säger dock ingenting om hur lång tid en sådan överflyttning kan förväntas ta, (se vidare avsnitt 3.4).

Som framgår av rapporten står intermodala transporter i dag för en liten andel av det totala transportarbetet i Sverige. Även om vi menar att de stimulansåtgärder som vi föreslår kan komma att ha en positiv effekt på utvecklingen, är det inte troligt att de kommer att kunna öka denna andel särskilt mycket. Därtill finns även en rad andra faktorer som åtminstone i det korta loppet begränsar en sådan utveckling. Det är därmed mindre troligt att de transportpolitiska målen kan nås enbart genom åtgärder som stimulerar till mer intermodal trafik.

Överflyttning innebär ingen väsentlig teknikutveckling men får dock anses vara en lågt hängande frukt som skulle kunna implementeras i ett kort perspektiv. De förslag som vi framför här syftar till att minska kostnaderna för omlastning och stimulera till uppstart av nya transportlösningar som bidrar till överflyttning till sjöfart och järnväg. Genom att bygga upp efterfrågan på fler intermodala transporter kan volymer byggas upp som på längre sikt kan göra sådana transporter mer lönsamma och oberoende av ekonomiskt stöd.

Vårt förslag innehåller också vissa stimulansåtgärder för att öka incitamenten till att nyttja mer miljö- och climateffektiva lösningar i transportupplägg. Den fossilfria tekniken behöver förfinas och införas i större skala, men att till en högre grad nyttja sjöfarten och järnvägen redan idag ökar förutsättningar för en sådan omställning.

Källor och referenser

Adnavem (2018), För tjugo år sedan behövdes det en speditör, pressmeddelande 17 dec 2018, https://www.transportnet.se/article/view/638141/for_tjugo_ar_sedan_behovdes_det_en_speditor, www.adnavem.se

Bacon, K, (2017), European Union Law of State Aid, Oxford University Press, 2 u., s. 312-313.

Direktiv 2010/65/EU om rapporteringsformaliteter vid sjötransporter (initiativet "E-sjöfart")

Direktiv 92/106/EEG av den 7 december 1992 om gemensamma regler för vissa former av kombinerad transport av gods mellan medlemsstaterna. (EGT L 368, 17.2.1992, s 38).

<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/SV/TXT/PDF/?uri=CELEX:31992L0106&rid=1>

EU-kommissionen (2015), Analysis of the EU Combined Transport, Final report, januari 2015, tab 23, s 65.

Europeiska revisionsrätten (2016), Sjötransporten inom EU: på stormigt hav – till stora delar oändamålsenliga och ohållbara investeringar.

Europaparlamentets och rådets direktiv 2014/94/EU av den 22 oktober 2014 om utbyggnad av infrastrukturen för alternativa bränslen (EUT L 307, 28.10.2014, s. 1)

Europaparlamentets och rådets direktiv 2005/65/EG av den 26 oktober 2005 om ökat hamnskydd (EUT L 310, 25.11.2005, s. 28)

Europaparlamentets och rådets direktiv 2012/34/EU av den 21 november 2012 om inrättande av ett gemensamt europeiskt järnvägsområde.

Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 725/2004 av den 31 mars 2004 om förbättrat sjöfartsskydd på fartyg och i hamnanläggningar (EUT L 129, 29.4.2004, s. 6)

Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 913/2010 av den 22 september 2010

Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2017/352 av den 15 februari 2017 om inrättande av en ram för tillhandahållande av hamntjänster och gemensamma regler för finansiell insyn i hamnar.

Europaparlamentet och rådets direktiv (EU) 2016/1629 av den 14 september 2016 om tekniska krav för fartyg i inlandssjöfart.

FEUF, Fördraget om Europeiska unionens funktionssätt (EUT 2016/C 262/01) av den 19 juli 2016.

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 medlemsstaterna. COM (2017) 648 final/2. 2017/0290(COD).

Förordning (2018:675) om miljökompensation för godstransporter på järnväg.

Förordning (2018:1867) om miljökompensation för överflyttning av godstransporter från väg till sjöfart.

GBER Kommissionens förordning (EU) nr 651/2014 av den 17 juni 2014 genom vilken vissa kategorier av stöd förklaras förenliga med den inre marknaden enligt artiklarna 107 och 108 i

fördraget, EGT L 187 26.6.2014, s. 1, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/SV/TXT/HTML/?uri=CELEX:02014R0651-20170710&from=EN>

Greencarrier (2018), Pressmeddelande 18 mars 2018, <https://freightservices.greencarrier.com/press-release/norrkopings-hamn-blir-hub-ny-satsning-pa-narsjofart/>

Gävle Hamn, pressmeddelande, <https://gavlehamn.se/sv/News/13852/Storsatsning-pa-automatisering-av-pappershantering-i-Gavle-hamn>

Göteborgs Hamn, Railport Scandinavia, <https://www.goteborgshamn.se/transporter/jarnvag/>

Hamnförordningen, Europaparlamentet och rådets förordning (EU) 2017/352 av den 15 februari 2017 om inrättande av en ram för tillhandahållande av hamntjänster och gemensamma regler för finansiell insyn i hamnar.

IAPH (2015), International Association of Ports and Harbors, *The Study on Best Practices of Container Terminal Automation in the World*, http://www.iaphworldports.org/iaph/wp-content/uploads/2015/06/ReportOnTerminalAutomation_PPDC_Apr2015.pdf

Karlshamns hamn, http://www.karlshamnshamn.se/?q=sv/motorway_of_the_sea

KOM (96) 317 slutlig, 5.7.1995. Utvecklingen av närsjöfarten i Europa: Möjligheter och utmaningar.

Kommissionens beslut i ärende N 48/2004 Coras Iompari Eireann, p. 24-34, http://ec.europa.eu/competition/state_aid/cases/164555/164555_607283_24_1.pdf

Kommissionens beslut i ärende SA. 33434 Chantier multimodal sur le grand port maritime du Havre (20 December 2011), http://ec.europa.eu/competition/elojade/isef/case_details.cfm?proc_code=3_SA_33434

Kommissionens beslut i ärende SA.50584 (2018/N) – Belgium – Structural aid measure reducing the cost disadvantage of bundling volumes transported by rail/inland waterways to and from Flemish seaports in order to promote a modal shift

Kommissionens beslut i ärende SA.48093 (2017/N) – Poland – Aid for the implementation of intermodal transport projects under the Operational Program Infrastructure and Environment for the years 2014-2020, http://ec.europa.eu/competition/state_aid/cases/269295/269295_1946510_106_2.pdf

Kommissionens beslut i ärende SA.41100 (2015/N) – Austria - Special Guidelines for the Programme of Aid for Innovative Combined Transport for 2015-2020. http://ec.europa.eu/competition/state_aid/cases/257224/257224_1695429_150_2.pdf

Kommissionens beslut i ärende N 159/2008 French aid scheme to promote combined transports (17 juni 2008), http://ec.europa.eu/competition/elojade/isef/case_details.cfm?proc_code=3_N159_2008

Kommissionens beslut i ärende SA 37881 (2013/N) – France Aide à l'exploitation de services réguliers de transport combine de marchandises alternative au mode tout routier pour la période 2013 – 2017

Kommissionens beslut i ärende SA.48858 (2017/N) – Italy Aid scheme supporting combined transport in the Province of Bolzano (6 december 2017) p. 1-2.1, http://ec.europa.eu/competition/state_aid/cases/270658/270658_1957380_68_2.pdf

Kommissionens beslut i ärende SA33412 (2011/N – Italy. Prolongation of the aid scheme for the development of logistics chains and the upgrading of intermodality (Ecobonus).

Kommissionens beslut i ärende State aid SA.49518 (2018/N) – UK Freight Facilities Grant scheme for the period 2018-2023.

Kommissionens beslut i ärende statligt stöd SA.50217 (2018/N) – Sverige. Sveriges ekobonussystem för närsjöfart och inlandssjöfart.

Kommissionens beslut i ärende N 490/2010 – Belgien - Prolongation du régime d'aide N 550/2001 relatif à un partenariat public privé pour la construction d'installations de chargement et de déchargement (Publiek Private Samenwerking voor laad- en losinstallaties) le long des voies navigables en Région flamande tel que prolongé par la décision C(2004)4361 fin du 16.11.2004 (aide N344/2004), p. 41, N 550/2001 – België Publiek-private samenwerking voor laad- en losinstallaties, p. 20.

Kommissionens beslut i ärende SA.34501 (2012/N) – Germany Extension of the inland port Königs Wusterhausen / Wildau, p. 38,46,49, SA.33486 (2011/N) – Deutschland Richtlinie zur Förderung von Umschlaganlagen des Kombinierten Verkehrs nichtbundeseigener Unternehmen, p. 32, 34-35.

Kommissionen, pressmeddelande 6 December 2017, 'State aid: Commission approves public funding to promote shift of freight from road to rail in Bolzano region, Italy', http://europa.eu/rapid/press-release_IP-17-5145_en.htm

Kommissionen, pressmeddelande 11 juli 2017, 'State aid: Commission approves Danish scheme to promote rail transport interoperability', http://europa.eu/rapid/press-release_IP-17-1961_en.pdf

Kommissionen, pressmeddelande 23 november 2018, State aid: Commission finds no aid given to container terminal operators in Belgium's Port of Antwerp, Brussels.

Kommissionens beslut (SA44628) (2016/N9 Italy, Marebonus – scheme to incentivise the highways of the sea.

Kommissionens beslut i ärende SA50165 samt Pressmeddelande från Kommissionen, 'State aid: Commission approves €500 million in German public funding to promote energy efficiency in rail transport', 27 juli 2018, http://europa.eu/rapid/press-release_IP-18-4686_en.pdf

Kommissionens förordning (EU) nr 1407/2013 av den 18 december 2013 om tillämpningen av artiklarna 107 och 108 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt på stöd av mindre betydelse, OJ: JOL 2013 352 R 0001 01. Artikel 3.1.

Kommissionens förordning (EU) 2017/1084 av den 14 juni 2017 om ändring av förordning (EU) nr 651/2014 vad gäller bland annat stöd till hamn- och flygplatsinfrastruktur.

Kommissionens meddelande med riktlinjer för statligt stöd som kompletterar gemenskapsfinansieringen av höghastighetsvattenvägar i startfasen (2008/C 317/08).

Kordnejad (2016), *Evaluation and Modelling of Short Haul Intermodal Transport Systems*, Diss. Transport science, KTH, Stockholm.

Kystverket (2018/2019), *Evaluering av tilskuddsordning for godsoverføring fra vej till sjö*. Kystverket 12 december 2018, rev. 23.1.2019.

Lag (2013:388) om tillämpning av Europeiska unionens statsstödsregler ("Statsstödslagen"). <https://lagen.nu/2013:388>

MariTerm AB (2018), *Go2Port – Effektiv överflyttning av gods till kust- och inlandssjöfart*, <http://www.mariterm.se/wp-content/uploads/2018/02/Go2Port-2018-02-14.pdf>

McKinsey & Company (2018), *The future of automated ports*, <https://www.mckinsey.com/industries/travel-transport-and-logistics/our-insights/the-future-of-automated-ports?reload>

Meddelande COM (2013) 295 final, 23.5.2013 – Hamnarna en tillväxtmotor, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/SV/TXT/PDF/?uri=CELEX:52013DC0295&from=HU>

Meddelande från Kommissionen, *Program för främjande av närsjöfart* <http://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/1/2003/SV/1-2003-155-SV-F1-1.Pdf>

Meddelande från Kommissionen - Gemenskapens riktlinjer för statligt stöd till sjötransport (2004/C 13/03), EUT C 13, 17.1.2004, s. 3–12, [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/SV/TXT/PDF/?uri=CELEX:52004XC0117\(01\)&from=SV](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/SV/TXT/PDF/?uri=CELEX:52004XC0117(01)&from=SV)

Meddelande från Kommissionen om uppdatering av bilagan till meddelande C(2004) 43 från Kommissionen – Gemenskapens riktlinjer för statligt stöd till sjötransport (2017/C 120/03), EUT C 120, 13.4.2017, s. 10–11, [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/SV/TXT/PDF/?uri=CELEX:52017XC0413\(01\)&from=SV](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/SV/TXT/PDF/?uri=CELEX:52017XC0413(01)&from=SV)

Meddelande från Kommissionen gemenskapens riktlinjer för statligt stöd till järnvägsföretag (2008/C 184/07), EUT C 184, 22.7.2008, s. 13–3, <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2008:184:0013:0031:SV:PDF>

Mål C-462/99, Connect Austria Gesellschaft für Telekommunikation GmbH mot Telekom-Control-Kommission, och Mobilkom Austria AG, REG 2003, s. I-05197, punkterna 92 och 93; mål T-475/04, Bouygues och Bouygues Télécom SA mot Kommissionen, REG 2007, s. II-02097, p. 101, 104, 105 och 111.

OECD (2014), *The Competitiveness of Global Port-Cities: Synthesis Report*, ed. Olaf Merk, OECD, Paris, <http://www.oecd.org/gov/regional-policy/Competitiveness-of-Global-Port-Cities-Synthesis-Report.pdf>

Rapport från Kommissionen till Europaparlamentet och rådet om tillämpningen av förordning (EU) nr 913/2010, i enlighet med dess artikel 23, 16.4.2018, COM (2018) 189 final Regeringen, pressmeddelande, <https://www.regeringen.se/pressmeddelanden/2018/06/regeringen-beslutar-om-extra-stod-for-godstransporter-med-tag-for-miljons-skull/>

Regeringens direktiv för åtgärdsplaneringen för planperioden 2018–2029, <https://www.regeringen.se/4a7e83/contentassets/dcc0207e00fe459e8a4648fb82df60af/uppdrag-att-ta-fram-forslag-till-nationell-trafikslagsovergripande-plan-for-utveckling-av-transportsystemet-och-trafikslagsovergripande-lansplaner-for-regional-transportinfrastruktur>

Riksrevisionen (2016), *Statliga investeringar i allmänna farleder*, Rapport 2016:30, <https://www.riksrevisionen.se/rapporter/granskningsrapporter/2016/statliga-investeringar-i-allmanna-farleder.html>

Rättelse till rådets direktiv 92/106/EEG av den 7 december 1992 om gemensamma regler för vissa former av kombinerad transport av gods mellan medlemsstaterna, [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/SV/TXT/?qid=1534256931709&uri=CELEX:31992L0106R\(02\)](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/SV/TXT/?qid=1534256931709&uri=CELEX:31992L0106R(02))

Schøyen, H. & J. Odeck (2017), *Comparing the productivity of Norwegian and some Nordic and UK container ports – an application of Malmqvist productivity index*, Int. J. Shipping & Transport Logistics, Vol 9, no 2,

<https://www.inderscienceonline.com/doi/pdf/10.1504/IJSTL.2017.082526>

Sjöfartsverket 2016, Regeringsuppdrag om utvecklingspotentialen för inlands- och kustsjöfart i Sverige, <http://www.sjofartsverket.se/sv/Sjofart/Farleder-och-underhall/Uppdrag-for-okad-kust-och-inlandssjofart/>

Sjöfartsverket 2016, bilaga 1, *Avgifter och andra kostnader*, Regeringsuppdrag om utvecklingspotentialen för inlands- och kustsjöfart i Sverige, dnr 16-00767,

<http://www.sjofartsverket.se/sv/Sjofart/Farleder-och-underhall/Uppdrag-for-okad-kust-och-inlandssjofart/>

Sjöfartsverket 2016, bilaga 4, *Godsflöden och logistik*, Regeringsuppdrag om utvecklingspotentialen för inlands- och kustsjöfart i Sverige, dnr 16-00767,

<http://www.sjofartsverket.se/sv/Sjofart/Farleder-och-underhall/Uppdrag-for-okad-kust-och-inlandssjofart/>

Sjöfartsverket, Sea Traffic Management Validation Project, <http://www.sjofartsverket.se/Om-oss/Forskning-och-innovation/Sea-Traffic-Management-Validation-Project/>

Sydsverige live 2018, Framtidens Sydsvenska näringsliv för insikt och rätt beslut, Handelskammaren och Industrifakta

TEN-T guidelines https://ec.europa.eu/transport/themes/infrastructure/ten-t-guidelines_en

Trafikanalys (2016), *Godstransporter i Sverige – en nulägesanalys*, Rapport 2016:7,

<https://www.trafa.se/sidor/kartlaggning-av-godstransporter/>

Trafikanalys (2016), *Svenska godstransportflöden – modellberäkningar*, PM 2016:4, underlagsrapport till Kartläggning om godstransporter, <https://www.trafa.se/sidor/kartlaggning-av-godstransporter/>

Trafikanalys (2018), *Bantrafik 2017*, Statistik 2018:17, <https://www.trafa.se/bantrafik/bantrafik/>

Trafikanalys (2018), *Lastbilstrafik 2017*, Statistik 2018:13,

<https://www.trafa.se/vagtrafik/lastbilstrafik/>

Trafikanalys (2018), *Sjötrafik 2017*, Statistik 2018:16, <https://www.trafa.se/sjofart/sjotrafik/>

Trafikanalys (2018), *Transportarbete 2000–2017*, <https://www.trafa.se/ovrig/transportarbete/>

Trafikanalys (2018), *Transportsektorns samhällsekonomiska kostnader*, Rapport 2018:7,

https://www.trafa.se/globalassets/rapporter/2018/rapport-2018_7-transportsektorns-samhallsekonomiska-kostnader.pdf

Trafikutskottets betänkande (2016/17:TU4), https://www.riksdagen.se/sv/dokument-lagar/arende/betankande/infrastruktur-for-framtiden_H401TU4

Trafikverket (2012), *Godstransporter*, delrapport inom Kapacitetsutredningen,

https://trafikverket.ineko.se/Files/sv-SE/10770/RelatedFiles/2012_119_Godstransporter.pdf

Trafikverket (2015), *Sjöfart – Underlagsrapport till Inriktningsunderlag 2018–2029*,

https://trafikverket.ineko.se/Files/sv-SE/12096/RelatedFiles/2015_228_sjofart.pdf

Trafikverket, ASEK 6.1, www.trafikverket.se/asek.

Trafikverket, SAMGODS, Version 1.1.1. med versionsdatum 2018-03-20.
www.trafikverket.se/samgods

Trafikverket, *Frågor och svar om kombitransporter*, <https://www.trafikverket.se/for-dig-i-branschen/Planera-och-utreda/planera-person--och-godstransporter/Planera-godstransporter/Godstransportrad/Godstransportradet-Skane-och-Blekinge/Kombisyd/fragor-och-svar-om-kombitransporter1/>

Trafikverket (2018), *Miljökompensation för överflyttning av godstransporter från väg till sjöfart (Eko-bonus). Anvisning för sökanden*. Trafikverket. 2018-11-15.

Trafikverket, Scanmed, <https://www.trafikverket.se/om-oss/nyheter/aktuellt-for-dig-i-branschen/2019-01/godskorridor-ska-starka-konkurrenskraft-for-godstransporter-pa-jarnvag/>

Transportinköspanelen (2016, 2018), IVL Svenska Miljöinstitutet, Chalmers och Göteborgs universitet, <https://www.chalmers.se/sv/centrum/northern-lead/transportinkopspanelen/Sidor/default.aspx>

Transportstyrelsen (2017), *Godstransportköparnas syn på järnvägsmarknaden*, https://www.transportstyrelsen.se/globalassets/global/publikationer/jarnvag/godstransportkoparnas-syn-pa-jarnvagsmarknaden_2017-04-10_slutversion.pdf

Transportstyrelsen (2018), *Utredning om fler vattenområden, än de idag utpekade, kan klassas som s.k. inre vattenvägar (IVV) enligt direktiv 2006/87/EG*, Transportstyrelsen (TSS 2018-4444), 2018-12-10.

Tågoperatörerna strategi, <https://www.altinget.se/miljo/artikel/har-ar-taagoperatorernas-politiska-prioriteringar-2019>

TØI (2015), *Lastbærere i intermodal jernbanetransport i Norge*, TØI Rapport 1670/2018, Transportøkonomisk institutt, Oslo, <https://www.toi.no/publikasjoner/lastbarere-i-intermodal-jernbanetransport-i-norge-article35236-8.html>

UIRR (2018), *Annual Report 2017/2018*, International Union for Road-Rail Combined Transport, Bryssel.

VFU (2016), *Varuflödesundersökningen 2016*, Trafikanalys, <https://www.trafa.se/kommunikationsvanor/varufloden/>

Vitboken, *Fair payment for infrastructure use (COM 98, 466 final) Den gemensamma transportpolitiken fram till 2010: Vägval inför framtiden* [KOM(2001) 370] , 12 september 2001

VTI (2014), *Konkurrensytta land-sjö för svenska godstransporter*, https://www.vti.se/sv/Publikationer/Publikation/konkurrensytta-landsjo-for-svenska-godstransporter_734078

Vägsplitageskattekommittén (2017), *betänkande (SOU 2017:11) Vägs katt*, <https://www.regeringen.se/rattsliga-dokument/statens-offentliga-utredningar/2017/02/sou-201711/>

Wacket (2015), *Price of new containers at a 10 years low*, www.wcaworld.com, The Loadstar, refererad i TØI (2015).

WSP (2015), *Omlastningskostnader i Samgods och samhällsekonomin*, M. Berglund, F Bärthel, L Hammarbäck, D Hersle, WSP, 2015-12-03,
https://www.trafikverket.se/contentassets/773857bcf506430a880a79f76195a080/forskningsresultat/omlastningsrapport-version-2015_12_07002.pdf

WSP (2019), *Styrmedel och åtgärder med syfte att öka andelen intermodala transporter. Del 1 – Den svenska marknaden för intermodala transporter, Del 2 – Styrmedel*, rapport till Trafikanalys 2019-02-15, www.trafa.se.

Bilaga 1 – Regeringsuppdraget



Regeringsbeslut

II 14

2018-08-30
N2018/04589/TS

Näringsdepartementet

Trafikanalys
Torsgatan 30
113 21 Stockholm

Uppdrag att analysera hur intermodala godstransporter kan främjas

Regeringens beslut

Regeringen uppdrar åt Trafikanalys att analysera behovet av att främja intermodala godstransporter och hur det kan ske, där omlastningspeng skulle kunna vara ett alternativ. Syftet är att öka incitamenten att välja transportupplägg som inkluderar sjöfart och järnväg.

I uppdraget ingår att:

- a) Beskriva kostnaderna för omlastning mellan olika trafikslag och analysera dels hur omlastningskostnaden påverkar konkurrensförhållandena mellan de olika trafikslagen, dels om det finns behov av att främja intermodala godstransporter. Analysen ska göras med utgångspunkt i regeringens ambition att flytta transporter från väg till järnväg och sjöfart.
- b) Om bedömningen under a) är att det finns behov av att främja intermodala transporter, ska en analys göras av vilka ekonomiska stymedel och andra åtgärder som är kostnadseffektiva, där omlastningspeng skulle kunna vara ett alternativ. Förslag ska inte lämnas på skatteområdet. I analysen ska bland annat motiv, kostnader, ekonomiska och administrativa konsekvenser för staten och övriga aktörer, och samhällsekonomisk effektivitet för olika alternativ analyseras. Vidare ska förväntad påverkan på möjligheterna att nå de transportpolitiska målen och påverkan på incitamenten att välja transportupplägg som inkluderar sjöfart och järnväg analyseras. Därutöver ska analyseras hur det på ett kostnadseffektivt sätt kan

Telefonväxel: 08-405 10 00
Fax: 08-411 36 16
Webb: www.regeringen.se

Postadress: 103 33 Stockholm
Besöksadress: Mäster Samuelsgatan 70
E-post: n.registrator@regeringskansliet.se

kontrolleras att eventuella ekonomiska styrmedel utgår och används på avsett sätt. Trafikanalys ska även lämna förslag på hur förslagen kan finansieras inom befintliga ramar för transportpolitiken.

- c) Beskriva möjligheterna att inom ramen för gällande EU-regelverk öka incitamenteten att välja transportupplägg som inkluderar järnväg och/eller sjöfart.
- d) Beskriva relevanta ekonomiska styrmedel och andra åtgärder som andra länder i Europa tillämpar för att öka incitamenten att välja transportupplägg med järnväg och sjöfart även om dessa kräver omlastning och översiktligt analysera för- och nackdelar med dessa.

Vid genomförandet av uppdraget ska Trafikanalys inhämta synpunkter från Trafikverket, Nationella godstransportrådet, kommittén Initiativet Fossilfritt Sverige (dir 2016:66), Jernhusen AB, Branschföreningen Tågoperatörerna, Sveriges hamnar, Svensk Sjöfart, transportköpare, övriga berörda myndigheter och andra berörda aktörer.

Trafikanalys ska redovisa uppdraget till Regeringskansliet (Näringsdepartementet) senast den 1 mars 2019.

Skälen för regeringens beslut

Transportpolitikens övergripande mål är att säkerställa en samhälls-ekonomiskt effektiv och långsiktigt hållbar transportförsörjning för medborgarna och näringslivet i hela landet. Därutöver har riksdagen beslutat om ett funktionsmål om tillgänglighet och ett hänsynsmål om säkerhet, miljö och hälsa. Riksdagen har även beslutat om ett klimatmål för transportsektorn. Målet innebär att växthusgasutsläppen från inrikes transporter, utom inrikes luftfart, ska minska med minst 70 procent senast 2030 jämfört med 2010.

Regeringen har ambitionen att främja en överflyttning av godstransporter från väg till järnväg och sjöfart. I dag utgör omlastning en merkostnad för de transportföretag som väljer intermodala trafikupplägg med sjöfart eller järnväg. Detta bidrar till att intermodala transportupplägg väljs bort till förmån för trafikslag som kan genomföra hela transporten utan omlastning. Flera länder inom EU har infört styrmedel för att främja intermodala

godstransporter, exempelvis Tyskland, Belgien, Frankrike, Schweiz, Österrike och Tjeckien.

Regeringen har beslutat om en nationell godstransportstrategi benämnd *Effektiva, kapacitetsstarka och hållbara godstransporter – en nationell godstransportstrategi* (dnr N2018/03939/TS). I den nationella godstransportstrategin framgår att en analys ska göras av behovet av att, och hur, intermodala transporter kan främjas, där omlastningspeng skulle kunna vara ett alternativ.

På regeringens vägnar

Tomas Eneroth

Anna Ullström

Kopia till

Statsrådsberedningen/SAM
Finansdepartementet/BA och SKA
Näringsdepartementet/SUBT, MRT och TIF
Miljö- och energidepartementet/KL och Me
Trafikverket
Transportstyrelsen
Sjöfartsverket
Kommittén Initiativet Fossilfritt Sverige
Branschföreningen Tågoperatörerna
Jernhusen AB
Sveriges hamnar
Svensk Sjöfart

3 (3)

Bilaga 2 – Uppskattning av budget

I denna bilaga uppskattar vi vilken budget som skulle behövas för att täcka ett stöd enligt det förslag som beskrivs i avsnitt 7. Budgetuppskattningen är baserad på trafikslagens totala transportkostnader.

Trafikslagens transportkostnader

Enligt figuren i avsnitt 3 beräknar vi kostnaderna för lastbil, järnväg respektive sjöfart till:

Figur 2 (35 mil): Lastbilskostnad=Järnvägskostnad: 7 800 kr för 2 containrar 350 km => 11 kr / containerkm. 12 ton per TEU => 0,92 kr/tonkm

Figur 3 (55 mil): Lastbilskostnad=Sjöfartskostnad: 5 700 kr per container för sjötransporten på 55 mil => 10,36 kr/containerkm. 12 ton per TEU => 0,86 kr/tonkm

Vi kan jämföra dessa uppskattningar med Sjöfartsverket och Vägslitageskattekommitténs tidigare uppskattningar.

Tabell B1. Uppskattningar av transportkostnader. Kronor per tonkilometer.

	<i>Lastbil</i>	<i>Järnväg</i>	<i>Sjöfart</i>
Trafikanalys (35 mil)	0,92	0,92	
Trafikanalys (55 mil)	0,86		0,86
Sjöfartsverket ¹²¹	1,0–43,9	0,2–1,62	0,03–1,61
Vägslitageskattekommittén ¹²²	0,59–1,27		

A. Stödets andel av transportkostnaden

Ekobonusen för sjöfart är idag på 0,12 kr/tonkm. En ekobonus för järnväg skulle vara 0,08 kr/tonkm.

¹²¹ Sjöfartsverket (2016), bilaga 1.

¹²² Vägslitageskattekommittén uppskattade med hjälp av uppgifter från Sveriges Åkerier transportkostnaden för tung lastbil till 11–23,5 kronor för år 2014. Med en genomsnittslast på 18,5 ton betyder det en kostnad per tonkm på 0,59–1,27 kr/tonkm. <https://www.regeringen.se/rattsliga-dokument/statens-offentliga-utredningar/2017/02/sou-201711/>

Exempel: Tågtransport ersätter lika lång vägtransport: Om en 35 mils tågtransport med 30 containrar ersätter 15 st lastbilstransporter á 35 mil med vardera 2 containrar á 12 ton, betyder det att stödet uppgår till $15 \cdot 2 \cdot 12 \cdot 350 \cdot 0,08 \text{kr} = \text{ca } 10\,000 \text{kr}$. Tågtransportens kostnad blir $350 \cdot 30 \cdot 12 \cdot 0,92 \text{kr} = 116\,000 \text{kr}$. Därmed utgör stödet **cirka 9% av tågtransportens kostnad**.

Exempel: Längre sjötransport ersätter kortare vägtransport

Om 15 st lastbilstransporter á 35 mil med vardera 2 containrar á 12 ton ersätts av en 55 mils sjötransport med 30 containrar, uppgår stödet till $15 \cdot 2 \cdot 12 \cdot 350 \cdot 0,12 \text{kr} = \text{ca } 15\,000 \text{kr}$. Sjötransportens kostnad blir $550 \cdot 30 \cdot 12 \cdot 0,86 \text{kr} = 170\,000 \text{kr}$. I det fallet motsvarar stödet $10\,000 \text{kr} / 170\,000 \text{kr} = \text{6% av sjötransportens kostnad}$.

Exempel: Sjötransport ersätter lika lång vägtransport: Om 15 st lastbilstransporter á 55 mil med vardera 2 containrar á 12 ton ersätts av en 55 mils sjötransport, uppgår stödet till $15 \cdot 2 \cdot 550 \cdot 12 \cdot 0,12 \text{kr} = \text{ca } 24\,000 \text{kr}$. Sjötransportens kostnad blir $550 \cdot 30 \cdot 12 \cdot 0,86 \text{kr} = 170\,000 \text{kr}$. I det fallet motsvarar stödet $24\,000 \text{kr} / 170\,000 \text{kr} = \text{14%}$.

Stödet skulle därför motsvara runt 9% av transportkostnaden för tåg- och 6%–14% av transportkostnaden för sjötransporten.

Stödets omfattning vid en ekobonus som motsvarar cirka 10% av transportkostnaden

Enligt Samgods skulle en sänkning av omlastningskostnaderna med 10% leda till ca 1000 miljoner färre tonkm på väg (tabell 3.8). Istället skulle järnväg och sjöfart öka ca 500 miljoner respektive 250 miljoner tonkm.

Om vi antar att hälften (500 milj tonkm) av vägtransportminskningen ersätts med järnväg betyder det en stödutgift på: $500 \text{miljoner tonkm} \cdot 0,08 \text{kr/tonkm} = 40 \text{miljoner kr}$. Om andra hälften (500 milj tonkm) ersätts med sjöfart, betyder det en stödutgift på $500 \text{miljoner tonkm} \cdot 0,12 \text{kr/tonkm} = 60 \text{miljoner kr}$.

Sammanlagt blir det en stödutgift på 100 miljoner kronor.

Med ett antagande om att 80 procent av teoretiskt effektiva omflyttningar genomförs och får stöd skulle det resultera i en stödutgift på **80 miljoner kronor per år**.

Trafikanalys är en kunskapsmyndighet för transportpolitiken. Vi analyserar och utvärderar föreslagna och genomförda åtgärder inom transportpolitiken. Vi ansvarar även för officiell statistik inom områdena transporter och kommunikationer. Trafikanalys bildades den 1 april 2010 och har huvudkontor i Stockholm samt kontor i Östersund.