

DEN GEMENSAMMA TRANSPORTPOLITIKEN: ÖVERSIKT

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

RÄTTSLIG GRUND OCH MÅL

Den rättsliga grunden är artikel 4.2 g och avdelning VI i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt. Redan i [Romfördraget](#) lyfte medlemsstaterna fram betydelsen av en gemensam transportpolitik genom att ge den en egen avdelning i fördraget. Transport var alltså ett av gemenskapens första gemensamma politikområden. Det handlade framför allt om att inrätta en gemensam transportmarknad, tillåta frihet att tillhandahålla tjänster och öppna transportmarknaderna. I samband med öppnandet av transportmarknaderna gäller det att samtidigt skapa rättvisa konkurrensvillkor både inom de enskilda trafikslagen och mellan dem. Harmoniseringen har därför fått allt större betydelse, och omfattar nu nationella rättsliga och administrativa bestämmelser samt tekniska, sociala och skattemässiga system för transportsektorn.

I 2011 års vitbok "Färdplan för ett gemensamt europeiskt transportområde – ett konkurrenskraftigt och resurseffektivt transportsystem" ([COM\(2011\)0144](#)) framhålls att transportsektorn har en viktig roll för att minska växthusgasutsläppen i EU och att utsläppen från transportsektorn (med undantag av internationell sjöfart) måste minskas med 20 procent mellan 2008 och 2030 och med minst 60 procent mellan 1990 och 2050. Det rekommenderas också att utsläppen från internationell sjöfart minskas med 40 procent mellan 2005 och 2050. I vitboken pläderas också för att 40 procent av luftfartens bränsleförbrukning ska bestå av hållbara bränslen med lågt kolinnehåll senast 2050 och att andelen fordon som drivs med konventionella bränslen i städer ska minska med 50 procent fram till 2030, för att sen fasas ut helt och hållet senast 2050.

Dessa mål är dock klart mindre långtgående än de som fastställdes i samband med klimatkonferensen i Paris (COP21) i december 2015. Detta var också något som spelade in när kommissionen föreslog en handlingsplan ([COM\(2019\)0640](#)) med titeln [Den europeiska gröna given](#). Den går längre än de övergripande målsättningarna (t.ex. "smart och hållbar rörlighet") och omfattar även överordnade klimaträttsliga mål, vilket innebär att politiska åtaganden om klimatpolitik görs till rättsliga skyldigheter. Med tanke på EU:s klimatneutralitetsmål måste transportsektorn minska sina koldioxidutsläpp med 90 % fram till 2050. Den 9 december 2020 lade kommissionen fram [strategin för hållbar och smart mobilitet – att sätta EU-transporterna på rätt spår för framtiden](#). Här beskrivs åtgärderna för att ställa om EU:s

transportsystem i linje med målen i den europeiska gröna given och EU:s för att göra transportsektorn mer hållbar, digital och motståndskraftig.

ALLMÄNNA POLITISKA RIKTLINJER

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

Den 2 december 1992 antog kommissionen vitboken om den framtida utvecklingen av den gemensamma transportpolitiken ([COM\(1992\)0494](#)). Detta blev en avgörande vändpunkt i riktning mot "hållbar mobilitet". I vitboken av den 22 juli 1998 "Rättvisa trafikavgifter: en modell för ett stegvist införande av gemensamma avgiftsprinciper för transportinfrastruktur i EU" ([COM\(1998\)0466](#)) betonade kommissionen de stora skillnaderna mellan medlemsstaterna vid fastställande av avgifter för transporttjänster, vilket ledde till avsevärd snedvridning av konkurrensen inom och mellan olika transportslag.

GENOMFÖRANDE

I vitboken från september 2001 "Den gemensamma transportpolitiken fram till 2010: Vägval inför framtiden" ([COM\(2001\)0370](#)) analyserade kommissionen utmaningarna för sektorn mot bakgrund av EU:s förestående östutvidgning. Kommissionen lade fram ett paket med 60 åtgärder som skulle bryta kopplingen mellan ekonomisk tillväxt och ökade trafikvolym, bekämpa den ojämna tillväxten för olika transportslag, främja en handlingsplan för trafiksäkerhet, befästa trafikanternas rättigheter och skapa kostnadstransparens genom att harmonisera principerna för prissättning.

Dessutom startade EU några ambitiösa teknikprojekt, t.ex. satellitnavigationssystemet Galileo, det europeiska trafikstyrningssystemet (ERTMS) och forskningsprogrammet om flygledningstjänster i det gemensamma europeiska luftrummet (Sesar) för att förbättra infrastrukturen för flygtrafikledningen.

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

I juli 2008 lade kommissionen fram "paketet för grönare transporter" med fokus på att internalisera de externa transportkostnaderna. Paketet bestod av tre kommissionsmeddelanden och ett förslag till översyn av [direktiv 1999/62/EG](#), även kallat Eurovinjettdirektivet (se också faktabladet om Transporter på väg: harmonisering av lagstiftning [3.4.3](#)).

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

Bland de tio målen i 2011 års vitbok införde kommissionen skapandet av ett gemensamt europeiskt transportområde genom att avveckla kvarstående hinder

mellan olika transportslag och nationella system, underlätta integreringsprocessen och göra det lättare för multinationella och multimodala operatörer att etablera sig. Den 1 juli 2016 lade kommissionen fram en rapport i form av ett arbetsdokument ([SWD\(2016\)0226](#)) om de framsteg som gjorts i samband med genomförandet av det tioåriga programmet i vitboken från 2011. Bilaga II innehåller bland annat en utförlig förteckning över verksamheterna fram till den tidpunkten.

A. Mot en modell för hållbar rörlighet

I [rådets direktiv 92/106/EEG](#) (direktivet om kombinerad transport) från december 1992 fastställs gemensamma regler för kombinerad transport av gods mellan medlemsstaterna. Direktivet är ett av EU:s viktigaste rättsliga instrument för att främja intermodala godstransporter och övergå till transportsätt med lägre utsläpp (järnväg, närsjöfart och inre vattenvägar snarare än vägtransporter) med målet att minska de negativa externa effekterna och koldioxidutsläppen.

Kommissionen offentliggjorde 2016 meddelandet "En europeisk strategi för utsläppssnål rörlighet" ([COM\(2016\)0501](#)), som innehöll förslag till åtgärder för att påskynda minskningen av koldioxidutsläpp i den europeiska transportsektorn.

I december 2020 lade kommissionen fram sin strategi för hållbar och smart rörlighet tillsammans med en handlingsplan med 82 initiativ för att vägleda arbetet fram till 2024 ([COM\(2020\)0789](#)). Strategin fastställer en färdplan för att tydligt sätta de europeiska transporterna på rätt spår för en hållbar och smart framtid genom att identifiera tio flaggskeppsområden med olika delmål, så kallade milstolpar. En milstolpe är att det ska finnas minst 30 miljoner utsläppsfria bilar på vägarna senast 2030.

I juli 2021 lade kommissionen fram ett antal lagstiftningsförslag och översyner när det gäller minskade koldioxidutsläpp inom transportsektorn i överensstämmelse med målet i den gröna given att uppnå klimatneutralitet senast 2050. Några av förslagen omfattar följande:

- Ett förslag till översyn av systemet för handel med utsläppsrätter^[1] (inklusive luftfart och sjöfart). Slutakten offentliggjordes i Europeiska unionens officiella tidning den 16 maj 2023 ([direktiv 2023/959](#)). Den innehåller mer ambitiösa mål för utsläppsminskningar, integrerar för första gången sjöfart i systemet, fasar ut gratis utsläppsrätter för luftfart och industrier från och med 2026 och skapar ett separat utsläppshandelssystem för vägtransporter.
- Ett förslag till översyn av förordningen om infrastruktur för alternativa bränslen. Slutakten offentliggjordes i Europeiska unionens officiella tidning den 22 september 2023 ([förordning \(EU\) 2023/1804](#)). Den innehåller ett åtgärdspaket för utbyggnad av infrastrukturen för alternativa bränslen i EU:s medlemsstater, som banar väg för mer utsläppsfri mobilitet i Europa.
- Ett förslag till ny förordning om hållbara flygbränslen (initiativet ReFuelEU Aviation). Slutakten offentliggjordes i Europeiska unionens officiella tidning den 31 oktober 2023 ([förordning \(EU\) 2023/2405](#)). Den innehåller harmoniserade regler för att öka luftfartygsoperatörers användning av hållbara flygbränslen och

[1] EU:s utsläppshandelssystem fastställs en gräns för hur mycket växthusgasutsläpp en enhet (t.ex. luftfartssektorn) får släppa ut. EU:s utsläppsrätter auktioneras sedan ut eller tilldelas gratis och görs tillgängliga för handel.

distributionen av hållbara bränslen på EU:s flygplatser för att minska utsläppen från luftfartssektorn.

- Ett förslag till ny förordning om hållbara bränslen för sjötransport (initiativet FuelEU Maritime). Slutakten offentliggjordes i Europeiska unionens officiella tidning den 22 september 2023 ([förordning \(EU\) 2023/1805](#)). Den innehåller enhetliga regler som begränsar växthusgasintensiteten i den energi som används på fartyg som ankommer till eller avgår från EU-hamnar och ålägger fartyg att använda landströmsförsörjning eller utsläppsfri teknik i EU-hamnar.
- Ett förslag till översyn av normerna för koldioxidutsläpp, utveckling av strängare utsläppsgränser och utfasning av (nya) bilar med förbränningsmotor senast 2035 för att bana väg för batteridrivna elfordon. Parlamentet och rådet nådde en uppgörelse om förslaget i mars 2023. Slutakten undertecknades den 19 april 2023 ([förordning 2023/851](#)) och tillåter fortfarande att bilar med förbränningsmotor drivs med e-bränslen efter 2035.

I december 2021 lade kommissionen fram ett andra paket med förslag till stöd för en omställning till renare, grönare och smartare transporter i överensstämmelse med målen i den europeiska gröna given och efter offentliggörandet av kommissionens strategi för hållbar och smart mobilitet i december 2020. Paketet innehåller två viktiga lagstiftningsförslag, nämligen översynen av förordningen om riktlinjer för TEN-T från 2013 och översynen av direktivet om intelligenta transportsystem (ITS) från 2010.

Genom översynen av TEN-T-förordningen ([2021/0420\(COD\)](#)) strävar kommissionen efter att bättre hantera de utmaningar som EU står inför för att modernisera det europeiska mobilitetsnätet, från att förbättra sammanlänkningen av multimodala transeuropeiska transportnät och regionala nät till att fasa ut fossila bränslen och digitalisera transporttjänster och transportinfrastruktur. Förslaget till TEN-T-förordning kompletteras av [handlingsplanen för att stärka långväga och gränsöverskridande persontrafik på järnväg](#) och ett förslag om att utvidga TEN-T till grannländer som Ukraina (genom ett ändrat förslag som offentliggjordes i juli 2022, med hänsyn till konsekvenserna av Rysslands anfallskrig mot Ukraina).

Parlamentet antog sitt förslag till betänkande om den föreslagna TEN-T-förordningen i april 2023. Efter interinstitutionella förhandlingar antog parlamentet sin [förstabehandlingsståndpunkt](#) den 24 april 2024.

Detta andra paket innehöll också ett meddelande om den nya ramen för mobilitet i städer ([COM\(2021\)0811](#)), med tonvikt på kollektivtrafik och multimodala digitala mobilitetstjänster. Parlamentet antog ett [initiativbetänkande](#) om EU:s nya ram för mobilitet i städer den 9 maj 2023.

I november 2022 antog kommissionen sitt förslag till en översyn av Euro 6-utsläppsnormerna för personbilar, skåpbilar, lastbilar och bussar (numera [Euro 7-utsläppsnormerna](#)). Förslaget innehåller strängare utsläppsnormer för alla bensin- och dieslbilar, skåpbilar, lastbilar och bussar. Slutakten undertecknades den 24 april 2024 och väntar nu på att offentliggöras i Europeiska unionens officiella tidning ([2022/0365\(COD\)](#)). I februari 2023 antog kommissionen en översyn av [förordning \(EU\) 2019/1242](#) om att skärpa normerna för koldioxidutsläpp från tunga fordon ([2023/0042\(COD\)](#)). Sedan parlamentet antagit sin förstabehandlingsståndpunkt

den 21 november 2023 återförvisades ärendet till det ansvariga utskottet. Den text som antas i utskottet kommer att behandlas av parlamentet under nästa valperiod.

Ett förslag om att minska utsläppen från tunga fordon med släpfordon offentliggjordes av kommissionen den 4 maj 2023 ([COM\(2023\)0189](#)). Syftet med förslaget till förordning är att minska driftkostnaderna för effektivare släpfordon och därigenom minska fordonens bränsleförbrukning eller öka räckvidden hos utsläppsfria fordon som de är kopplade till. Parlamentets ståndpunkt väntas under nästa valperiod, efter EU-valet 2024 ([2023/0134\(COD\)](#)).

Kommissionen försökte åtgärda bristen på ett allmänt accepterat regelverk för redovisning av växthusgasutsläpp från gods- och passagerartransporter genom att anta ett förslag till förordning ([COM\(2023\)0441](#)). Den föreslagna rättsakten innehåller t.ex. en gemensam metod för beräkning av utsläppen, en central EU-databas och ett kontrollsystem. Parlamentet antog sin [ståndpunkt](#) den 10 april 2024.

Den 7 november 2023 antog kommissionen ett förslag ([COM\(2023\)0702](#)) om kombinerad transport för att göra godstransporter mer hållbara genom att förbättra konkurrenskraften för intermodala godstransporter. Detta skulle ske genom en ändring av [förordning \(EU\) 2020/1056](#). Hur parlamentet ställer sig till förslaget kommer att avgöras under nästa valperiod ([2023/0396\(COD\)](#)).

B. Självkörande bilar och intelligenta transportsystem

Med tanke på den snabba tekniska utvecklingen försöker EU se till att det finns gemensamma regler. I och med att automatiseringen och konnektiviteten ökar, vilket gör det möjligt för fordon att "kommunicera" med varandra, passerar rörligheten en ny – digital – gräns. Denna utveckling, som påskyndas av framstegen inom artificiell intelligens, möjliggör ett helt nytt samarbete mellan trafikanterna, som kan vara extremt fördelaktigt för både dem och mobilitetssystemet som helhet, bland annat genom att göra transporter säkrare, mer tillgängliga och hållbara. I sitt meddelande "Vägen mot automatiserad rörlighet – en EU-strategi för framtidens rörlighet" ([COM\(2018\)283](#)) visade kommissionen att den var medveten om utmaningarna med självkörande bilar och betonade behovet av att bättre förstå de etiska och samhällsliga effekterna (t.ex. när det gäller sysselsättningen och de nya färdigheter som behövs) och av att så snart som möjligt tackla nya etiska frågor.

I [direktiv 2010/40/EU](#) om intelligenta transportsystem (ITS) fastställs en ram för införandet av ITS. Det är fråga om avancerade tillämpningar med målet att tillhandahålla innovativa tjänster för olika transportsätt, att bättre förvalta transporter, att förbättra informationen till användarna och att göra transporter säkrare och mer samordnade. Den 22 november 2023 antogs [direktiv \(EU\) 2023/2661](#) om ändring av direktiv 2010/40/EU i syfte att påskynda och samordna införandet av intelligenta transportsystem för att förbättra trafiksäkerheten, trafikens effektivitet och förarens komfort.

EUROPAPARLAMENTETS ROLL

Förutom att aktivt stödja avregleringen av transportmarknaderna och modellen för hållbar rörlighet har parlamentet alltid betonat nödvändigheten av att dessa ska

kombineras med en omfattande harmonisering av de sociala, skattemässiga och tekniska ramvillkoren och säkerhetsstandarderna.

Den 12 februari 2003 antog parlamentet en [resolution](#) om kommissionens vitbok från 2001 "Den gemensamma transportpolitiken fram till 2010: Vägval inför framtiden" ([COM\(2001\)0370](#)). Där underströk parlamentet hållbarheten som grundvalen och normen för den gemensamma transportpolitiken och nödvändigheten av att utforma ett integrerat övergripande transportsystem.

Den 25 september 2007 offentliggjorde kommissionen grönboken "Mot en ny kultur för rörlighet i städer" ([COM\(2007\)0551](#)), som parlamentet följde upp genom att den 9 juli 2008 anta en [resolution](#) med samma titel. Parlamentet antog ytterligare en [resolution](#) den 23 april 2009 om handlingsplanen för rörlighet i städerna. Kort därefter, den 20 september 2009, svarade kommissionen på resolutionen med meddelandet "Handlingsplan för rörlighet i städer" ([COM\(2009\)0490](#)).

Efter kommissionens meddelande ([COM\(2009\)0279](#)) "Hållbara framtida transporter – ett integrerat, teknikstyrt och användarvänligt transportsystem" antog parlamentet en [resolution den 6 juli 2010 om hållbara framtida transporter](#).

Parlamentet antog två resolutioner efter offentliggörandet av vitboken 2011. Den första var en [resolution](#) av den 15 december 2011 om färdplanen för ett gemensamt europeiskt transportområde – ett konkurrenskraftigt och resurseffektivt transportsystem. I denna resolution utvärderade ledamöterna de viktigaste målen i vitboken från 2011, samtidigt som de delvis lovordade de framsteg som gjorts med genomförandet.

Som respons på ett nytt meddelande från kommissionen av den 17 december 2013 "Tillsammans för en konkurrenskraftig och resurseffektiv rörlighet i städer" ([COM\(2013\)0913](#)), antog parlamentet den 2 december 2015 en [resolution om hållbar rörlighet i städer](#). I resolutionen uppmanas medlemsstaterna och städerna att ta fram planer för hållbar rörlighet i städer som prioriterar transportmedel med låga utsläpp, alternativbränslefordon och intelligenta transportsystem.

Den 9 september 2015 antog parlamentet en andra [resolution om genomförandet av vitboken från 2011 om transporter med undertiteln översyn och vägen mot hållbara transporter](#). I samband med halvtidsöversynen offentliggjorde kommissionen ett arbetsdokument den 1 juli 2016 om genomförandet av vitboken från 2011 om transporter – fem år efter offentliggörandet: resultat och utmaningar ([SWD\(2016\)0226](#)). Parlamentet uppmanade kommissionen att som ett minimum bibehålla den ambitionsnivå som visades när de ursprungliga målen fastställdes. Parlamentet formulerade även ett antal rekommendationer för att integrera samtliga transportsätt i ett mer effektivt, hållbart, konkurrenskraftigt, tillgängligt och användarvänligt transportsystem.

I sin [resolution](#) om en europeisk strategi för utsläppssnål rörlighet, som antogs i december 2017, betonade parlamentet vikten av att transportsektorn i högre grad bidrar till klimatmålen.

Efter kommissionens meddelande "Bredast möjliga användning av alternativa bränslen – en handlingsplan för infrastruktur för alternativa bränslen" ([COM\(2017\)0652](#)) antog parlamentet en [resolution i oktober 2018 där](#)

[kommissionen uppmanades att lägga fram en översyn av direktiv 2014/94/EU](#) om utbyggnad av infrastruktur för alternativa bränslen och fokusera på ett korrekt genomförande av denna. Detta ledde slutligen till att kommissionen i juli 2021 gjorde en översyn av förordningen om infrastruktur för alternativa bränslen (som nämnts ovan).

Parlamentet välkomnade också kommissionens meddelande "En europeisk strategi för samverkande intelligenta transportsystem, en milstolpe mot samverkande, uppkopplad och automatiserad rörlighet" ([COM\(2018\)0283](#)), men betonade i en [resolution av den 15 januari 2019](#) att Europas aktörer måste förena sina krafter för att uppnå och upprätthålla ställningen som global ledare inom autonoma transporter. Parlamentet betonade dock också de etiska utmaningar som måste hanteras och uppmanade kommissionen att tillsammans med andra berörda parter utarbeta etiska riktlinjer för artificiell intelligens.

I januari 2020 antog parlamentet sin [resolution om den europeiska gröna given](#), och följde därmed upp kommissionens meddelande och lade fram vissa riktlinjer för transporter under rubriken "Snabbare omställning till hållbar och smart mobilitet".

Den 13 november 2020 antog parlamentet en [resolution med titeln "Investeringsplanen för ett hållbart Europa – finansieringen av den gröna given"](#), som också innehåller synpunkter från utskottet för transport och turism.

Efter utbrottet av covid-19 och till följd av dess effekter på transporterna antog parlamentet den 19 juni 2020 en [resolution om transport och turism under 2020 och framåt](#), där man efterlyste ett snabbt kortsiktigt och långsiktigt stöd till transport- och turismsektorerna för att säkerställa deras överlevnad och konkurrenskraft. Sedan mars 2020 har parlamentet antagit en rad lagstiftningsresolutioner genom ett brådskande förfarande i syfte att bemöta de omedelbara negativa effekter som pandemin har fått på transportbranschen.

I juni 2022 antog parlamentet en [resolution om kommissionens förslag om en social klimatfond](#). Parlamentet röstade för att införa en definition av "mobilitetsfattigdom", som avser hushåll med begränsad tillgång till ekonomiskt överkomliga transporter eller med höga transportkostnader. Parlamentet påpekade att de åtgärder och investeringar som stöds av fonden bör hjälpa utsatta hushåll och transportanvändare.

I februari 2023 antog parlamentet en [resolution om utveckling av en EU-strategi för cykling](#). Där föreslår parlamentet att man ska främja cykelvanor och en grön omställning i EU genom att anlägga fler cykelbanor och parkeringsplatser för cyklar och genom att sänka mervärdesskatten på leverans, reparation och uthyrning av cyklar och elcyklar. Efter parlamentets resolution lade kommissionen fram ett förslag om en europeisk förklaring om cykling, som skulle undertecknas av Europaparlamentet, rådet och kommissionen. När förslaget förhandlats klart undertecknades den [europeiska förklaringen om cykling](#) den 3 april 2024. Förklaringen innehåller en omfattande uppsättning principer i syfte att frigöra cyklingens fulla potential i EU.

Mer info om detta ämne finns på webbplatsen för [utskottet för transport och turism](#).

Stephanie Dupont / Ariane Debyser / Olena Kuzhym
05/2024