



**ECO-bonussystem för sjöfart – PM
delredovisning 2017:6**

ECO-bonussystem för sjöfart – PM
delredovisning 2017:6

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: 2017-04-10

Förord

Trafikanalys fick den 2 mars 2017 i uppdrag av regeringen att utreda förutsättningarna för ett tillfälligt ECO-bonussystem för sjöfarten, med slutredovisning den 30 maj 2017. Denna rapport utgör en delredovisning i enlighet med uppdraget och beskriver främst den EU-rättsliga strukturen kring ECO-bonussystem samt hur motsvarande system ser ut i Italien, Storbritannien och i Norge. I slutrapporten kommer vi att närmare redovisa ett förslag till utformning av ett svenskt system och en analys av samhällsekonomiska aspekter av ett eventuellt införande.

Denna rapport är utarbetad av Björn Olsson som också varit projektledare. Jonna Tilegrim och Pia Bergdahl har bidragit i arbetet.

Stockholm i april 2017

Brita Saxton

Generaldirektör

Innehåll

Förord	3
Sammanfattning	7
Inledning	9
1 EU:s regler om statsstöd	11
1.1 EU:s riktlinjer för statligt stöd till sjötransport	12
2 Befintliga ECO-bonussystem	15
2.1 Storbritannien – WFG	15
2.2 Norge – Tilskudd for godsoverføring.....	19
2.3 Italien – Marebonus.....	22
3 Andra projekt	27
3.1 MED-Atlantic ECO-bonus	27
3.2 Zero Vision Tool och ECA-bonus.....	27
4 Utrymmet för stöd i Sverige	29
5 Slutsatser	31
Referenser	33
Bilaga – Regeringsuppdraget	35

Sammanfattning

Trafikanalys fick den 2 mars 2017 i uppdrag av regeringen att utreda förutsättningarna för att införa ett tillfälligt ECO-bonussystem i Sverige för att stimulera överflyttning av gods från väg till sjöfart, i syfte att minska utsläppen av växthusgaser och luftföroreningar från godstransporter. En delredovisning ska göras senast den 10 april 2017 och slutredovisningen ska göras senast 30 maj 2017.

Regeringen menar att en överflyttning av godstransporter från vägtrafik till sjöfart kan bidra till att uppnå klimatmålsättningarna. Syftet med ett eventuellt ECO-bonussystem är således att flytta gods från väg till sjö genom att stödja nya intermodala transportlösningar i ett tidigt skede och kompensera för de merkostnader som kan vara förenade med att etablera nya sjötransportlösningar som en del av transportkedjan.

I uppdraget till Trafikanalys ingår att redogöra för utformningen och erfarenheter av ECO-bonussystem i Italien, Storbritannien och Norge och att därefter föreslå hur ett motsvarande system skulle kunna utformas och administreras i Sverige. I uppdraget ingår också att utreda och redovisa hur ett eventuellt ECO-bonussystem kan bidra till en kostnadseffektiv uppfyllelse av beslutade miljömål, samt en beskrivning av samhällsekonomiska aspekter och potentiella ekonomiska konsekvenser för statsbudgeten, inklusive administrationen av ett system.

Det finns klara former för hur ECO-bonussystem kan och får utformas. Det finns också förebilder, främst systemen i Storbritannien respektive Norge. Norges system är godkänt av EFTA och inte av EU men är det senast införda systemet och bör kunna vara vägledande för utformningen av ett svenskt system.

Stödet baseras på skillnader i externa effekter mellan sjöfart och lastbilstransport och relateras till minskad omfattning av lastbilstrafik i det egna landet. De svenska förhållanden avseende externa effekter för sjöfart respektive vägtrafik ger utrymme för ett stöd inom ramen för EU-kommissionens riktlinjer.

Både Italien och Storbritannien har haft ECO-bonussystem en längre tid och har utvecklat sina system. Det tolkar Trafikanalys som att länderna varit nöjda med effekterna. Storbritannien har kunnat redovisa stor miljönytta per satsad krona. Detta bör sammantaget kunna ses som en indikation på att motsvarande system också kan ha en potential i Sverige.

Storbritannien och Norge sätter av mellan 20 och 30 miljoner kronor per år till sina system, medan Italien sätter av i storleksordningen tio gånger mer resurser. Trafikanalys preliminära bedömning är att en åtgärdsbudget ungefär i nivå med Norge och Storbritannien kan vara rimlig för svensk del.

Inledning

Trafikanalys fick den 2 mars 2017 i uppdrag av regeringen att utreda förutsättningarna för att införa ett tillfälligt ECO-bonussystem i Sverige för att stimulera överflyttning av gods från väg till sjöfart. Syftet skulle vara att minska utsläppen av växthusgaser och luftföroreningar från godstransporter.

I uppdraget ingår att redogöra för utformningen och erfarenheter av ECO-bonussystem i Italien, Storbritannien och Norge och att därefter föreslå hur ett motsvarande system skulle kunna utformas och administreras i Sverige. I uppdraget ingår också att utreda och redovisa hur ett eventuellt ECO-bonussystem kan bidra till en kostnadseffektiv uppfyllelse av beslutade miljömål, samt en bedömning över ECO-bonusens samhällsekonomiska effektivitet och potentiella ekonomiska konsekvenser för statsbudgeten, inklusive administrationen av ett system. En delredovisning ska göras senast den 10 april 2017 och slutredovisningen ska göras senast 30 maj 2017.

Regeringen menar att en överflyttning av godstransporter från vägtrafik till sjöfart kan bidra till att uppnå klimatmålsättningarna. Syftet med ett eventuellt ECO-bonussystem är således att flytta gods från väg till sjö genom att stödja nya intermodala transportlösningar i ett tidigt skede och kompensera för de merkostnader som kan vara förenade med att etablera nya sjötransportlösningar som en del av transportkedjan.

EU-kommissionen framhåller i olika sammanhang den betydelse som närsjöfart har när det gäller att främja en hållbar och säker rörlighet, stärka sammanhållningen inom gemenskapen och förbättra intermodala transporters effektivitet. Kommissionen konstaterar också att närsjöfarten måste främjas på alla nivåer, dvs. på gemenskapsnivå, nationell nivå och regional nivå. Närsjöfarten är ett strategiskt område i EU:s ambitioner om att minska utsläppen av koldioxid från transportsektorn med 60 procent till 2050, och att till 2030 flytta över 30 procent av godset på väg till andra trafikslag. EU-kommissionen identifierar tre prioriterade områden för att kunna utveckla den europeiska sjöfarten:

- Enklare administration.
- Stötta sjöfartsnäringen i att införa ny teknik för att kunna möta nyare och strängare miljökrav.
- Integrera närsjöfarten i logistikkedjorna.

För att stötta närsjöfarten har sjöfartsfrämjande forum (*Shortsea Promotion Centre*, SPC) etablerats i de flesta medlemsländerna. I Sverige är Maritimt Forum (tidigare kallat Sjöfartsforum) SPC. EU-kommissionen uppmuntrar samordning mellan olika SPC på unionsnivå, inom det europeiska nätverket för närsjöfart (European Shortsea Network, ESN). Trafikanalys har via det svenska Maritimt Forum haft kontakt med det italienska SPC för att få mer kunskap om det italienska stödsystemet.

I den här rapporten låter vi ECO-bonussystem vara ett samlingsnamn för stöd inom Europa som följer EU:s riktlinjer om statligt stöd till närsjöfart, vilket vi beskriver närmare i avsnitt 1. I Italien kallas stödet för Marebonus, i Storbritannien kallas stödsystemet för Waterborne Freight Grant (WFG) och i Norge kallas stödet för Tilskud for godsoverføring. Vi beskriver dessa länders stödsystem i avsnitt 2. I avsnitt 3 beskriver vi några projekt som är kopplade till

ECO-bonus, och i avsnitt 4 beskriver vi Trafikanalys preliminära tankar om hur utrymmet för ett motsvarande svenskt ECO-bonussystem ser ut. Dessa frågor kommer vi att analysera närmare till slutredovisningen av uppdraget.

1 EU:s regler om statsstöd

Generellt sett gäller inom EU ett förbud mot statsstöd enligt artikel 107 i Fördraget om Europeiska unionens funktionssätt (EUF-fördraget). För att det ska vara fråga om statligt stöd i den mening som avses i artikel 107 ska stödet uppfylla vissa villkor. Statsstöd är när det offentliga (det vill säga staten, kommuner eller landsting) stöttar en ekonomisk verksamhet med offentliga medel och det resulterar i att mottagaren får en fördel gentemot andra aktörer på marknaden eller påverkar handeln mellan medlemsstaterna.

Stöd som uppfyller villkoren ovan anses vara oförenligt med den inre marknaden. Från denna huvudprincip finns det dock undantag som gör det möjligt för staterna att ändå ge stöd till näringslivet i vissa fall. Vissa undantag är absoluta och måste godkännas av kommissionen, medan andra undantag lämnar utrymme för kommissionens bedömning huruvida stödet kan anses förenligt med den inre marknaden och därmed godkännas.¹

Stöd som enligt artikel 107 kan vara förenligt med den inre marknaden är bland annat stöd för att underlätta utveckling av vissa näringsverksamheter eller vissa regioner, när det inte påverkar handeln i negativ riktning i en omfattning som strider mot det gemensamma intresset.² Det är under denna punkt som ECO-bonussystemet faller. Det kräver att kommissionen gör en bedömning om stödet ska anses vara tillåtet eller inte. Kommissionen har utfärdat en rad meddelanden och riktlinjer om vad den fäster vikt vid bedömningen av om ett stöd är förenligt med den inre marknaden. Ett sådant meddelande är det som innehåller kommissionens Riktlinjer för statligt stöd till sjötransporter, vilket vi beskriver nedan.

Statsstöd ska anmälas till Kommissionen som förhandsgranskar alla stödprogram enligt art 108 EUF. Själva anmälningsförfarandet är reglerat³ och statligt stöd får inte ges innan kommissionen har yttrat sig. Skulle en stat ge stöd i strid med förbudet är stödet olagligt, och då kommer kommissionen att kräva att stödet betalas åter. Den som har lämnat olagligt stöd ska återkräva det, om inte återkrav får underlåtas enligt EU-rätten och den som mottagit olagligt stöd är skyldig att återbetala det.⁴ Det är även möjligt för ett medlemsland att föra skadeståndstalan gentemot kommissionen.

¹ EUF-fördraget, artikel 107, punkt 2 och 3. Punkt 2 innehåller absoluta undantag som kommissionen måste godkänna. Punkt 3 innehåller undantag som kommissionen kan godkänna.

² EUF-fördraget, Artikel 107 punkt 3 c)

³ Rådets förordning (EG) nr. 659/1999 och Reglering 2015/1589

⁴ 2 § i lagen (2013:388) om tillämpning av Europeiska unionens statsstödsregler

1.1 EU:s riktlinjer för statligt stöd till sjötransport

År 2004 kom EU:s riktlinjer för statligt stöd till sjötransport.⁵ Kommissionens riktlinjer är inte bindande rättsakter utan tillhör till den icke bindande normgivningen, så kallad "mjuk" lagstiftning (*soft law*). Även rekommendationer, yttranden, tillkännagivanden och meddelande utgör mjuk lagstiftning.

Även om riktlinjer inte är bindande, kan den ge viktig information om kommissionens bedömningar. Kommissionen har dock inte sista ordet utan EU-domstolen är fri att göra egna bedömningar. Därför ska riktlinjerna ses som vägledande. De ger alltså kommissionens syn på rättsfrågor som inte är bedömda av unionsdomstolarna. Kommissionen kan i sin praxis frångå sina egna riktlinjer. Kommissionens praxis kan därför ses som utvidgning av riktlinjerna.

Den bindande lagstiftningen utgörs av förordningar och direktiv. Även beslut är bindande för dem de är riktade till. Förordningar gäller med samma innehåll inom hela unionsområdet och innebär därmed full harmonisering. Förordningar har alltså s.k. direkt effekt och kan åberopas av medborgarna. Direktiv gäller istället för staterna som måste se till att de nationella reglerna utformas i enlighet med kraven i direktiv.

Punkt 10 i *EU:s riktlinjer för statligt stöd till sjötransport* beskriver reglerna som gäller stöd till närsjöfart. 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.

Om en medlemsstat vill ge denna typ av stöd måste stödet enligt punkt 10 avse redare enligt artikel 1 i förordning (EEG) nr 4055/86, och fartyg som för en medlemsstats flagg. Stödet måste anmälas och uppfylla följande villkor:

- Stödet får inte beviljas under mer än tre år och syftet måste vara att finansiera en sjöfartstjänst mellan hamnar inom medlemsstaternas territorium.
- 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.
- 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.
- Syftet med stödet måste vara att täcka upp till 30 procent av driftkostnaderna för den aktuella tjänsten⁶ 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 Meddelande C(2004) 43 från kommissionen – Gemenskapens riktlinjer för statligt stöd till sjötransport (2004/C 13/03).

⁶ 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 (EGT L 196, 2.8.2003, s. 1).

- 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.
- Den tjänst som projektet avser måste vara kommersiellt bärkraftig efter den period under vilken offentligt stöd kan beviljas.
- Stödet får inte kombineras med ersättning för allmän trafik (trafikplikt eller avtal).

2 Befintliga ECO-bonussystem

I detta avsnitt beskriver vi ECO-bonussystemen som finns i Italien, Storbritannien och Norge. Det italienska och brittiska systemen är godkända av EU-kommissionen och uppfyller de krav på stöd till närsjöfart som beskrivits i avsnitt 1. Norges system är mycket likt det brittiska och uppfyller de facto också kraven i avsnitt 1. Dock är det norska systemet inte godkänt av EU-kommissionen, utan av ESA (EFTA Surveillance Authority) som är EFTA:s övervakningsmyndighet. ESA övervakar statsstöd inom EFTA på samma sätt som EU-kommissionen gör inom EU.

2.1 Storbritannien – WFG

Inledning

Waterborne Freight Grant (WFG) är Storbritanniens stödsystem för att stimulera överflyttning från väg till kust- och närsjöfart. Storbritannien inledde sitt stödsystem WFG tidigt och fick ett godkännande från EU-kommissionen år 2004.⁷ Systemet förändrades efter ett beslut från EU-kommissionen 2009⁸ då en del för stöd till inlandssjöfart bröts ut.⁹ År 2014 ansökte Storbritannien hos EU-kommissionen om att få förlänga sitt WFG-system ytterligare fem år fram till år 2020.¹⁰ Stödet godkändes av kommissionen i januari året efter.

Budget

För stödperioden 2015 till 2020 är den årliga budgeten för England, Skottland och Wales bestämd till 2 miljoner pund (motsvarande 22 miljoner kronor eller 2,3 miljoner euro).

Stödberättigade projekt

Syftet med WFG är att temporärt stötta nya sjötransporter, men under vissa förutsättningar kan stödet även användas till att få en förlustdrivande sjöfartsrutt att göra vinst och därmed förhindra att godset flyttas över till väg. I det fallet måste en ansökan visa varför en sjöfartsrutt går med förlust och identifiera vilka uppgraderingar av sjötransporten som behövs för att få den långsiktigt livskraftig. Uppgraderingar kan innefatta ett nytt/förbättrat fartyg, ökad kapacitet, servicekvalitet, tidtabellsändringar, frekvens, transporttid, etc.¹¹

Stödberättigade rutter

⁷ http://ec.europa.eu/competition/elojade/isef/case_details.cfm?proc_code=3_N206_2003

⁸ http://ec.europa.eu/competition/elojade/isef/case_details.cfm?proc_code=3_N246_2009

⁹ Storbritanniens stödsystem kallat Mode Shift Revenue Support (MSRS) riktar sig mot överflyttning från väg till inlandssjöfart eller järnväg. Storbritannien ansökte år 2014 om att få förlänga sitt MSRS system mellan 2015 och 2020 vilket beviljades samma år.

¹⁰ http://ec.europa.eu/competition/elojade/isef/case_details.cfm?proc_code=3_SA_39354

¹¹ http://ec.europa.eu/competition/elojade/isef/case_details.cfm?proc_code=3_SA_39355

¹¹ Guide to WFG, punkt 1.4, 1.5

I det brittiska systemet kan den söka stöd som är fartygsägare och som önskar transportera gods på vatten genom utnyttjande av brittisk hamn, och som leder till en minskning av gods från brittiska vägar. Sjötransporten kan ske antingen mellan brittiska hamnar, eller mellan en brittisk och en europeisk hamn, det vill säga närsjöfart. Om ansökan sker från ett konsortium eller en projektgrupp ska en diskussion ske tidigt mellan parterna om hur ansökan, utbetalning och uppföljning kan ske på bästa sätt.¹²

Stödberättigade kostnader och maximalt stödbelopp

Det maximala stödbeloppet per projekt är det lägsta av följande fyra alternativ:¹³

1. Miljönyttan som uppstår vid överflyttningen från vägtransport till sjötransport,
2. Skillnaden i transportkostnad mellan vägtransporten och sjötransporten,
3. 30 procent av sjötransportens driftskostnader,
4. 2 miljoner euro

Hur miljönyttan beräknas

Stödet baseras enbart på den väg- respektive sjötransport som sker på brittiskt territorium (England Wales, Skottland).¹⁴

Miljönyttan som uppstår vid överflyttningen är lika med skillnaden i miljökostnad mellan vägtransporten och sjötransporten för en viss mängd gods. I det brittiska systemet utgår man från antingen godsmängden i ton eller antalet containrar (oavsett vikt) som transporteras med sjöfart över stödperioden, och beräknar hur många lastbilstransporter i England, Skottland eller Wales som det motsvarar.¹⁵

Det är endast vägsträcka inom England, Skottland och Wales där lastbilar har ersatts av sjöfart, som ligger till grund för beräkningen av miljönytta. Vägsträcka på Nordirland eller utanför Storbritannien kan inte tillgodogöras inom det brittiska WFG-systemet.

Vägnätet delas in i fyra vägkategorier med olika värde på miljönyttan. Tabell 2.1 visar miljönyttan på de olika vägkategorierna i pund per fordonsmile och vad det motsvarar i kronor respektive euro per fordonskilometer.

Tabell 2.1. Miljönyttan för olika vägkategorier i det brittiska WFG-systemet.

<i>Vägkategori</i>	<i>Pund per fordonsmile</i>	<i>Kronor per fordonskm</i>	<i>Euro per fordonskm</i>
Motorväg låg	0,12	0,82	0,085
Motorväg hög	0,89	6,10	0,63
A-vägar	0,82	5,62	0,58
Övriga vägar	2,35	16,10	1,67

Not: 1 mile = 1,609 km; GBP 1 = 11,02 SEK= 1,145 EUR (3 okt 2016)

Källa: Guide to the Waterborne Freight Grant (WFG) Scheme, tabell A.1.

¹² Guide to WFG punkt 1.6 och 1.8

¹³ Guide to WFG punkt 1.9

¹⁴ Guide to WFG punkt A7

¹⁵ Guide to WFG punkt 1.10, A.3

De komponenter som ligger bakom värdena i tabell 2.1 framgår av tabell 2.2 nedan. Det som skiljer de båda motorvägstyperna åt är trängsel, där standardmotorvägarna har minst trängsel av alla vägtyper och därför också lite mindre buller än andra vägar. A-vägar och övriga vägar är mindre vägar som har höga värden för infrastruktur, det vill säga trafiken medför stora slitagekostnader på dessa vägar. Av tabellen framgår också att olyckskostnaderna är ungefär 11 gånger större på A-vägar och övriga vägar jämfört med motorvägarna. En komponent kallas Övrigt och är lika stor för alla vägtyper. Den inkluderar kostnader för utsläpp till mark och vatten, landskapseffekter, visuellt intrång samt mänsklig stress av att vistas i trafiken. Av tabellen framgår också att skatten är subtraherad från kostnaden, liksom järnvägens kostnader. Det betyder att miljönyttan som ska användas i beräkningen av WFG-stödet tycks vara netto nyttan, det vill säga den icke-internaliserade kostnaden för lastbilstrafiken.

Tabell 2.2 Miljönytta fördelat på vägtyp och komponent. Pence / fordonsmile. Källa: WFG Technical Report

	<i>Motorväg Hög</i>	<i>Motorväg Låg</i>	<i>A-väg</i>	<i>Övriga</i>	<i>Viktat medelv.</i>
Trängsel	99	24	72	78	57
Olyckor	0,5	0,5	5,6	5,5	2,7
Buller	9	7	8	14	8
Luftföroreningar	0,0	0,0	0,1	0,2	0,1
Klimatgaser	6	6	7	9	7
Infrastruktur	7	7	24	171	18
Övrigt (väg)	6	6	6	6	6
Skatt	-31	-31	-32	-40	-32
Järnväg	-8	-8	-8	-8	-8
Totalt	89	12	82	235	58

Differentierad miljönytta

Det brittiska systemet har olika värdena för miljönyttan på olika vägar, och det finns också mer detaljerade specifikationer över värden mellan olika korsningar i vägnäten för de största vägarna. Det innebär en styrning av stödet mot de delar av vägnätet där miljönyttan är störst.¹⁶

Det brittiska systemet har värden för miljönyttan som gäller under flera år. Eftersom miljönyttan kan förändras över tid har man använt sig av en prognosticerad miljönytta uttryckt i dagens priser.

Värdena för miljönyttan är i princip olika stor för olika fordon, men det brittiska systemet har utgått från genomsnittliga värdena för lastbilar med släp som väger över 7,5 ton.¹⁷

Miljönyttan är också uttryckt i faktorpriser, inte i marknadspriser, i enlighet med den brittiska handledningen för kostnads-nyttokalkyler kopplade till WFG.¹⁸

¹⁶ Vilket kan jämföras med Italien där alla vägar har samma värde för miljönyttan (0,10 euro / fordonskm).

¹⁷ WFG Technical Report, sid 15, Vehicle Types, <https://www.gov.uk/government/publications/freight-mode-shift-benefit-values-technical-report-an-update>

¹⁸ Cost Benefit Analysis of the Department's appraisal guidance, Department for Transport

Den sträcka på respektive vägkategori som förväntas bli överflyttad till sjöfart, räknas ihop och multipliceras med miljövärdet för respektive vägkategori, vilket ger den sammanlagda miljönyttan. Den sammanlagda miljönyttan divideras med den överflyttade godsmängden mätt i ton (eller containrar) för att beräkna miljönyttan i pund per ton (eller per container).

Ovanstående värden används i de fall där sjötransporten är ungefär lika lång som den överflyttade lastbilstransporten. I fall där sträckan på sjön skiljer sig med mer än 25 procent från sträckan på väg, görs en separat beräkning av miljönyttan, och sökande uppmanas ta kontakt med det brittiska transportdepartementet.¹⁹

Hur transportkostnaden beräknas

I det brittiska systemet kan följande kostnader ingå i beräkningen av transportkostnader, och därmed bli föremål för stöd:²⁰

- Kostnaden för att hyra fordonskombinationer (lastbilar, trailers, semi-trailers, växelflak eller containers);
- Kostnaden för att hyra fartyg;
- Kostnaden för att hyra eller leasa utrustning eller installationer för omlastning;
- Kostnaden för att använda maritim infrastruktur;
- Hamnavgifter, bränsle- och personalkostnader;
- Administrationskostnader inklusive övriga avgifter och utbildningskostnader.

Följande kostnader kan inte medräknas:

- Transportkostnader som främst gäller inlandssjöfart (vilket är föremål för MSRS-stöd)
- Kapitalkostnader för infrastruktur, t.ex. för utbyggnad eller anpassning av kajanläggning.

Erfarenheter från Storbritannien

Inför ansökan om förlängning av WFG-systemet gjorde Storbritannien 2014 en utvärdering av det befintliga systemet. Resultaten visar att de nya sjöfartsruterna har varit få till antalet, men de har varit lyckosamma och lett till överflyttning. Projekten visar att det finns en potential och det är anledningen till att Storbritannien ansökte om fem års förlängning.

Enligt Storbritanniens utvärderingsrapport hade fram till 2014 totalt omkring 83 500 lastbilstransporter försvunnit från de brittiska vägarna. Stödutgifter på drygt 3 miljoner pund hade år 2014 lett till en miljönytta på drygt 15 miljoner pund, vilket innebär en kvot mellan miljönytta och kostnad på 4,66.²¹

¹⁹ Guide to WFG, punkt A 5.

²⁰ Guide to WFG, tabell 1.1

²¹ State aid SA.39355 (2014/N) – *UK prolongation of the WFG Scheme*, avsnitt 2.2, http://ec.europa.eu/competition/elojade/isef/case_details.cfm?proc_code=3_SA_39355

2.2 Norge – Tilskudd for godsoverføring

Inledning

Norge delar EU:s målsättning om att utveckla godstransporterna i en säker, miljövänlig och effektiv riktning och har tillsammans med EU tagit fram ett mål om att överföra gods från väg- till sjö- och järnvägstransport. Det norska ECO-bonussystemet kallas *Tilskuddsordning for godsoverføring fra vei til sjø* och är förankrat bl.a. i Norges nationella Hamnstrategi från 2015.²² Systemet har tagit sin utgångspunkt i resultaten från en godsanalys gjord i augusti 2015 inom ramen för den norska nationella transportplanen.²³ Analysen visar att det är vägtransporter längre än 50 mil som utgör potentialen för godsöverføring. Den samlade potentialen för godsöverføring från väg till sjö och järnväg uppskattas i Norge till mellan 5 och 7 miljoner ton årligen.

Norge menar att etableringen av nya sjötransporttjänster många gånger kan hindras av höga uppstartskostnader och låga volymer i ett inledande skede, vilket det norska stödsystemet syftar till att avhjälpa. Norges ECO-bonussystem *Tilskuddsordning for godsoverføring* blev godkänt av EFTA:s övervakningsmyndighet *EFTA Surveillance Authority (ESA)* i november år 2016 och liknar i hög grad det brittiska systemet *Waterborne Freight Grant (WFG)*.

Budget

De norska riktlinjerna för stödsystemet är fastställda av Samferdselsdepartementet i februari 2017 och systemet finansieras av den norska statsbudgetens kapitel 1360, post 72. Stortinget beslutar varje år storleken på budgeten för systemet och för budgetåret 2017 är budgeten 30 miljoner norska kronor. Enligt ESA:s beslut om godkännande var den årliga budgeten planerad till 60 miljoner norska kronor.

Stödet har enligt de norska riktlinjerna en varaktighet på tre år, vilket är i enlighet med EU:s riktlinjer. Norge notifierade ESA om en varaktighet för systemet som helhet på fem år 2017–2022.²⁴

Målgrupp /stödmottagare

Redare som är etablerade inom Europeiska Ekonomiska Samarbetet (EES) med fartyg som är registrerade i ett EES-land kan ansöka om stöd i det norska systemet. Redaren kan vara en fysisk eller juridisk person, och kan antingen vara ägare av fartyg, eller bedriva befraktning med inhyrda fartyg. Om fartyget drivs av ett partsrederi anses alla partsägare vara redare.

Redaren kan söka på egen hand eller i samarbete med andra. Även om redaren samarbetar i ett partnerskap med andra, t.ex. varuägare, transportörer eller hamnar, är det endast redaren som kan få utbetalningen av stödet. Det är i enlighet med EU:s riktlinjer om stöd till närsjöfart.

²² <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/nasional-havnestrategi/id2362436/>

²³ http://www.ntp.dep.no/Nasjonale+transportplaner/2018-2029/Godsprosjektet/_attachment/1003836/binary/1054634?_ts=14f9262e1b0

²⁴ ESA, Decision No: 208/16/COL, punkt 1.5, <http://www.eftasurv.int/media/esa-docs/physical/208-16-COL.pdf>

Stödberättigade projekt

Ecobonus kan tilldelas projekt som leder till överflyttning av gods från norsk vägtransport till sjötransport och som har en samhällsekonomisk nytta.

Ett projekt är definierat av ruten, godset som ska fraktas, alla relaterade tjänster och den överflyttade vägtransporten. Ett nyttovärde måste tydligt kunna knytas till varje projekt. Projektet måste kunna drivas vidare utan stöd efter stödperioden.²⁵

Nya sjötransporttjänster mellan hamnar i EES-området

Stödet ska bidra till att realisera nya, eller under särskilda villkor uppgradera befintliga, sjötransporter mellan hamnar i EES-området.

ECO-bonus kan endast ges till ett projekt per rutt, utan möjlighet till återtagande, utvidgning eller förnyelse av det aktuella projektet, såvida inte projekten kompletterar eller överlappar varandra (t.ex. att de fraktar olika typer av gods). Kompletterande projekt måste leda till en nettoökning av överflyttat gods från väg till sjö.

Det är enbart nya sjötransporter som kan motta bonus, eftersom bonusen ska leda till ny överflyttning och inte gå till befintliga sjötransporter. I vissa fall kan ändringar i ett befintligt transportupplägg anses som nytt, t.ex. ändrat ruttmönster eller ändrad typ av gods. Det kan förekomma att endast delar av ett projekt kan anses vara nya. I så fall begränsas bonusen till de delarna av projektet.

Uppgradering av befintlig transporttjänst

I fall där en befintlig sjötransport riskerar att läggas ned, och godset överflyttas till väg, kan bonus ges till projekt som innebär uppgradering av befintlig sjötransport. För dessa projekt gäller särskilda villkor:

- Den sökande måste kunna visa att den befintliga sjötransporten kommer att upphöra utan bonus och att godset då kommer att överflyttas till väg;
- Den sökande måste redogöra för orsaken till att transporttjänsten inte kan drivas vidare utan stöd;
- Den sökande måste visa hur och vilka uppgraderingar som leder till att sjötransporten blir livskraftig på sikt, efter stödperiodens utgång.
- Den sökande måste visa beräkningar över prognos för volymmässig och ekonomisk utveckling till följd av uppgraderingen. Kostnaderna i samband med uppgraderingen måste vara tydligt definierbara och tillskrivna uppgraderingen.

Under dessa premisser kan en befintlig sjötransportrutt behandlas på samma sätt som ett nytt transportupplägg.

Det norska Kystverket utvärderar möjligheterna att andra operatörer kan driva transporttjänsten med lägre stödbelopp eller utan stöd.

Uppgradering av sjötransporttjänster kan exempelvis omfatta ökad kapacitet, högre transportkvalitet, högre frekvens, ändrade tidpunkter för ankomst eller avgång, eller reducerad transporttid.

²⁵ Kystverkets veileder for tilskudd til overføring fra veg til sjø, punkt 6, <http://kystverket.no/globalassets/ntp/godsoverforing/veileder-7.3.17-1.docx>

Bedömning av konkurrenspåverkan

Allt stöd kan potentiellt sett påverka konkurrensen. Det norska stödet får inte påverka konkurrenssituationen på ett sätt som strider mot EES-avtalen.²⁶ I det ligger att nyttoeffekten av att stötta projekt är större än de negativa effekterna av konkurrensen. En begränsad snedvridning av konkurrensen kan därför accepteras.

Om ett projekt potentiellt sett leder till betydande negativa effekter för existerande järnvägs- eller sjötransporter, avslås normalt sett ansökan. Kystverket gör för varje ansökan en värdering av de potentiella negativa konkurrens effekterna och kan avslå ansökan om effekterna anses vara betydande.

Den sökande ska visa att projektet leder till överföring från väg till sjöfart. Stöd ges inte till projekt som bara leder till överföring från järnväg till sjö, eller från en sjötransportrutt till en annan.

Om ett projekt ser ut att leda till försvagning av existerande sjö- eller järnvägstransporter, kan Kystverket göra fördjupade värderingar av projektets konkurrens effekter.²⁷

Överlappande rutter och komplementära projekt

Projekt kan ha delvis överlappande rutter med ett annat projekt eller en existerande transporttjänst, då de har samma avgångshamn, mellanhamn eller destinationshamn. Om två projekt har t.ex. samma avgångshamn men olika destinationshamn, kan de anses vara två olika projekt.

Ett projekt kan också vara nytt endast till en viss del. I så fall begränsas stödet till den del som anses ny.

Två projekt som är geografiskt helt överlappande, måste vara komplementära ur andra aspekter, t.ex. typ av gods, för att kunna erhålla stöd.

Två sjötransporttjänster som inte är överlappande, anses inte konkurrera med varandra.

Där det redan finns ett eller flera etablerade sjö- eller järnvägstransporttjänster på en rutt, kan det tänkas att dessa inte fraktar samma gods som den sökande, det vill säga att den sökandes projekt kompletterar de existerande transporttjänsterna. I så fall kan projektet ges stöd.

Det finns verktyg för att se om det finns existerande transporttjänster på en viss rutt.²⁸

Ansökan måste redogöra för var den planerade rutten går, vilka varuslag och lastkategorier som ska fraktas, varifrån godset hämtas och på vilken vägsträckning godset flyttas från lastbilar.

Kontroll av konkurrensförhållanden

För att säkra att det inte ges stöd till projekt som försvagar övriga sjö- eller järnvägs-transporttjänster utöver vad som kan accepteras ska följande kontrollfrågor, angående förhållandet till eventuella konkurrerande sjö- och järnvägstransporter, besvaras i ansökan:

²⁶ <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/eos-avtalen/id456493/>

²⁷ Kystverkets veileder, punkt 7

²⁸ T.ex. www.shortseaschedules.com

- Fraktas godset på sjö eller järnväg på hela eller delar av rutten idag? Om svaret är ja ska den ansökan beskriva vilka delar av rutten detta gäller.
- Existerar det redan sjötransporttjänster på hela eller delar av rutten, eller rutter som kan anses som likvärdiga med den som projektet avser? Om svaret är ja ska ansökan förklara varför befintliga sjötransporttjänster inte används.
- Existerar det redan järnvägstransporttjänster på hela eller delar av rutten, eller rutter som kan anses som likvärdiga med den som projektet avser? Om svaret är ja ska ansökan förklara varför befintliga sjötransporttjänster inte används.

Kystverket kan komma att be om ytterligare information och göra närmare värderingar.

Stödberättigade kostnader och maximalt stödbelopp

I Norge är det maximala stödbeloppet nyttan av projektet (överflyttningen) upp till ett tak som utgörs av projektets kostnader. Taket för stödet baseras på de kostnader som projektet medför. Dessa kostnader kan antingen vara projektets driftskostnader, eller utgifterna för investeringar i omlastningsutrustning.²⁹

Beräkning av miljönyttan / stödbelopp

Stödet beräknas som den minskning i externa samhällsekonomiska kostnader som överflyttningen av godset leder till, det vill säga skillnaden i extern kostnad mellan sjöfarts-transporten och vägtransporten.³⁰ Stödet baseras enbart på den väg- respektive sjötransport som sker på norskt territorium.

Prioritering av ansökningar

Ansökningarna prioriteras utifrån vilken beräknad nytta projektet förväntas ge. Den förväntade nyttan kan beräknas av den sökande med hjälp av ett verktyg på norska Kystverkets hemsida. Den beräknade förväntade nyttan ska anges i ansökan.

Utbetalningens profil

Utbetalningen enligt en fallande utbetalningsprofil: 50 procent av det totala stödbeloppet i första perioden, 33.33 procent i andra perioden och 16.67 procent i tredje perioden.³¹

2.3 Italien – Marebonus

Inledning

Gemenskapens riktlinjer för statligt stöd till sjötransporter kom således år 2004 och redan år 2005 fattade EU-kommissionen beslut³² om att Italien från och med 2007 fick starta ett treårigt stödsystem kallat ECO-bonus där vägtransportföretag ensamma eller i partnerskap med andra operatörer fick subventioner för att transportera fordon eller trailers på godsartyg (trots

²⁹ Retningslinjer for tilskudd til godsoverføring, punkt 7, 8.
<http://kystverket.no/globalassets/ntp/godsoverforing/retningslinjer-for-tilskudd-til-overforing-av-gods-fra-veg-til-sjo-160217.pdf>

³⁰ Retningslinjer, punkt 10.

³¹ Retningslinjer, punkt 10.

³² State aid No 496/2003, OJ C 079, 1.4.2006, p.26

att EU:s riktlinjer innebär att stödet ska gå till redare).³³ Stödmottagarna kan fritt välja den mest lämpliga sjöfartsrutten och den mest konkurrenskraftiga operatören (redaren), vilket godkändes av kommissionen.³⁴

På grund av den finansiella krisen 2008 till 2009 kunde inte de italienska stödmottagarna överleva utan stöd det fjärde året, vilket varit ett krav för att kunna få stödet. Därför ansökte Italien år 2011 om att få utvidga stödet, vilket resulterade i att stödperioden kom att omfatta fyra år istället för tre.

Vid Italiens notifiering till EU-kommissionen om en förlängning av systemet 2011 konstaterade kommissionen att det finns en diskrepans när det gäller stödperioden mellan å ena sidan riktlinjerna för maritimt stöd, å andra sidan riktlinjerna för stöd till järnvägsoperatörer.³⁵ Kommissionen uppger att de därför har bestämt att vid en kommande översyn av riktlinjerna för statligt stöd till sjötransporter, skriva in att stödet till närsjöfart, under särskilda villkor, kan ges under mer än tre år.³⁶

I september 2016 notifierade Italien EU-kommissionen om ett nytt stödsystem kallat Marebonus som ska gälla 2016 till 2018.³⁷ Det ansågs följa EU:s riktlinjer om stöd till närsjöfart och godkändes av kommissionen i ett beslut i december 2016.³⁸

Såvitt Trafikanalys har kunnat utröna har Italien inte notifierat EU-kommissionen om någon förlängning av ECO-bonus sedan 2011. Marebonussystemet har således ersatt det tidigare ECO-bonussystemet som stöd till närsjöfarten i Italien. Jämfört med det tidigare ECO-bonussystemet är budgeten lite större, och regeln är enklare för hur beräkningen av skillnaden i externa effekter mellan sjöfart och väg ska göras. Eftersom den som ansöker om stöd måste bifoga preliminära beräkningar av stödbeloppet, minskar Marebonus den administrativa bördan för företagen jämfört med ECO-bonus. Möjligen minskar också den administrativa bördan för myndighetens prövning.

Marebonussystemet har tillkommit i samband med Italiens nya nationella strategiska plan för hamnar och logistik, som syftar till att öka sjöfartens konkurrenskraft och främja användningen av containrar för att öka intermodaliteten. Italien har också andra initiativ med utgångspunkt i strategin, t.ex. en motsvarande Ferrobonus för överflyttning till järnväg.

Enligt kommissionens meddelande om godkännande av systemet, ges Marebonusstöd till fartygsägare eller sjöfartsföretag som hanterar fartyg registrerade i någon medlemsstat. Rederier som är i ekonomiska svårigheter är inte berättigade till stödet.³⁹

Budget

För perioden 2016 till 2018 har Italien notifierat kommissionen om en budget för Marebonus på omkring en 46 miljoner euro per år. Det betyder en ökning av den årliga budgeten jämfört med det tidigare ECO-bonussystemet. År 2011 var årsbudgeten där 30 miljoner euro.⁴⁰

³³ Punkt 2.1, 2.9, 3.2 (38), COM DECISION of 17 July 2013 on State aid SA.33412 (C/2012, ex N/2011)

³⁴ Punkt 7.3.3 (73), COM DECISION of 17 July 2013 on State aid SA.33412 (C/2012, ex N/2011)

³⁵ OJ 2008 C 184 of 22.7.2008, p. 13

³⁶ Punkt 7.3.1, fotnot 11, COM DECISION of 17 July 2013 on State aid SA.33412 (C/2012, ex N/2011)

³⁷ http://ec.europa.eu/competition/elojade/isef/case_details.cfm?proc_code=3_SA_44628

³⁸ Punkt 4, State aid SA.44628 (2016/N) – Italy, C(2016) 8459 final, Brussels, 19 dec 2016,

³⁹ Punkt 2.4, State aid SA.44628 (2016/N)

⁴⁰ Punkt 2.3, State aid SA.44628 (2016/N)

Stödberättigade projekt⁴¹

Inom Marebonussystemet är projekt stödberättigade som är treåriga och som avser nya, eller uppgraderingar av befintliga roro- eller ropaxtransporter.

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 båtbottnfärg, 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. Projekt som omfattar anpassningar till standarder och krav som redan finns i nationellt, europeiskt eller internationellt regelverk, särskilt avseende föreningar, är inte berättigade till stöd.

Stödberättigade rutter⁴²

I projekt som gäller etablerandet av intermodala transporttjänster i nya rutter, ska mängden lastbilskilometer som lyfts av vägnätet beräknas utifrån hur mycket vägtrafik på det italienska territoriet som undviks mellan ursprungshamn och destinationshamn. Italien har identifierat 44 rutter mellan hamnar där uppgraderingar av sjötransporterna är stödberättigade. På dessa rutter är distansen som utgör grund för "stöd-kalkylen" bestämd, och rutterna är på mellan 41 och 1 340 kilometer långa.

Stödberättigade kostnader⁴³

De stödberättigade kostnaderna i Marebonussystemet definieras som de ytterligare kostnader som krävs för att starta nya och uppgraderade sjötransporter. Stödet är begränsat till 30 procent av driftkostnaderna, i enlighet med EU:s riktlinjer.

Stödbelopp⁴⁴

Stödet i Marebonussystemet uppgår till 10 eurocent (0,10 euro) för varje fordonsenhet (lastbil/trailer) som transporteras, multiplicerat med antalet kilometer nationell vägsträcka som

⁴¹ Punkt 2.5, State aid SA.44628 (2016/N)

⁴² Punkt 2.6, State aid SA.44628 (2016/N)

⁴³ Punkt 2.7, State aid SA.44628 (2016/N)

⁴⁴ Punkt 2.9, State aid SA.44628 (2016/N)

avlastas trafik, det vill säga 0,10 euro per fordonskilometer för en lastbil utan trailer och 0,20 euro för en lastbil med trailer.

Skulle det samlade behovet av stöd överstiga de medel som satts av i budgeten minskar beloppet per fordonsenhet proportionellt.

Beloppet baseras på en studie gjord av PWC som bland annat hänvisar till EU-kommissionens handbok om externa kostnader i transportsektorn.⁴⁵ PWC:s rapport finns publicerad på italienska på den stödförvaltande myndighetens hemsida.⁴⁶ För sjöfartens kostnader har PWC utgått från EU-kommissionens kostnadskalkyler för utvärdering av godstransportprojekt inom Marco Polo: Närsjöfart, lågsvavligt bränsle och en hastighet på 17 till 20 knop.

Tabell 2.3 Jämförelse av genomsnittliga externa kostnader. Källa: PWC:s rapport om Marebonus.

Extern effekt	Vägtransport		Sjötransport
	Euro/1 000 tonkm		Euro/1 000 tonkm
	Last 12,3 ton ^A	Last 17,1 ton ^B	
Luffföroreningar	6,83	4,91	1,81
Växthusgaser	7,40	5,32	1,5
Olyckor	1,71	1,23	-
Trängsel	20,65	14,85	n.a.
Buller	0,12	0,09	n.a.
Totalt	36,71	26,40	3,31

A Medellast per fartyg >3,5 t i nationella och internationella transporter (Eurostat)

B Nettomedelbelastningen för fordon med 3 axlar (långväga transporter)

Av tabellen ovan framgår att skillnaden i extern kostnad mellan vägtransport och sjötransport är 23 till 33 euro per 1 000 tonkilometer, vilket betyder 0,24 till 0,51 euro per fordonskilometer baserat på de genomsnittliga lasterna som tabellen visar.

Av PWC-rapporten framgår att den genomsnittliga driftskostnaden enligt en benchmarking bland de stora roro-operatörerna är beräknad till 0,10 euro per km (PWC sid 32). Trafikanalys bedömning är att Italien valt denna driftskostnad som ersättningsnivå i Marebonussystemet, snarare än att utgå från externa effekter eller icke internaliserade kostnader.

I det tidigare systemet var utgångspunkten för beräkningarna en studie av externa effekter. Där det, liksom i den senare underlagsrapporten från PWC, togs hänsyn till växthusgaser, luffföroreningar, buller, trängsel och olyckor.⁴⁷ Studien visade en skillnad på 1,33 euro per kilometer. Stödet per kilometer har således reducerats från 1,33 euro till 0,10 euro per kilometer motorväg som undkommer lastbilstrafik. Trafikanalys har inte kunnat utröna motiven bakom detta.

⁴⁵ Update of the Handbook on External Costs of Transport, Report for the European Commission of 8 January 2014, <http://ec.europa.eu/transport/sites/transport/files/themes/sustainable/studies/doc/2014-handbook-external-costs-transport.pdf>

⁴⁶ www.ramspa.it

⁴⁷ Lombard P.L. and Malocchi A., *Navigation and environment – a comparison with the external costs of other transport modes*, Milan Franco Angeli. Kommissionen framhöll i godkännandet av systemet att det även finns andra metoder att beräkna externa effekter, särskilt de som kommissionen använder i Marco Polo-projekt; *External cost calculator for Marco Polo freight transport project proposals*.

Stödmottagaren är skyldig att fördela åtminstone 70 procent av stödet varje år direkt till de kunder som transporterat åtminstone 150 fordonsenheter per år på den rutt som stödet avser. Det innebär således en obligatoriskt inbyggd mängdrabatt i systemet som sker i form av en kontantersättning från redaren.

Stödet får kombineras med andra EU-stöd eller nationella/regionala stöd, baserade på samma kostnader, förutsatt att det sammanlagda stödet inte överskrider 30 procent av driftskostnaden för den sjötransport som stödet avser, och inte överskrider 50 procent av skillnaden i externa kostnader mellan väg- och sjötransporten.

Stödet kan inte kombineras med ersättning från transporter i offentlig regi (upphandlade linjer).

Stödmottagaren är skyldig att återbetala stöd i händelse av att villkoren inte uppfylls, eller om stödet strider mot EU:s villkor för den inre marknaden.

Urvalsprocess⁴⁸

Valet av vilka projekt som är berättigade stöd sker genom en öppen, offentlig och icke-diskriminerande process som redovisar alla kriterier. Stödkriterierna är bland annat att ansökan innehåller:

- ett bevis på intresse från åtminstone tre stora godstransportföretag, eller i form av ett konsortium, som är varuägare på den sjötransportrutten som projektet i ansökan avser;
- en ex-ante analys av projektets miljöeffekter;
- vid en uppgradering av en befintlig rutt ska kopior på överenskommelse med ett eller flera företag, eller konsortium, som är varuägare på den rutt som ansökan gäller, och som har transporterat åtminstone 150 fordonsenheter per år på den rutt som ansökan om stöd för uppgradering gäller.
- Ett åtagande att fördela åtminstone 70 procent av stödet till varuägarna som rabatt eller återbetalning.

Bedömningen av huruvida projektet (ansökan) är stödberättigat genomförs av en kommitté inom det italienska ministeriet för infrastruktur och transport (MIT), på basis av en utvärdering gjord av den förvaltande myndigheten *Rete Autostrade Mediterranee S.p.A.*⁴⁹

Erfarenheter från Italien

Mellan 2007 och 2009 ökade antalet inrikes sjöfartsrutter i Italien med 14 procent. Antalet EU-rutter ökade med tre procent mellan 2007 och 2008, men föll kraftigt år 2009 till följd av den finansiella krisen. Trots nedgången i mängden utrikes rutter ökade det totala antalet rutter i Italien med cirka fyra procent mellan 2007 och 2009. Det faktum att Italien har utvecklat och bibehållit ett stöd under många år visar att de samlade erfarenheterna av stöd av detta slag är goda.

⁴⁸ Punkt 2.11, State aid SA.44628 (2016/N) – Italy

⁴⁹ www.ramspa.it

3 Andra projekt

3.1 MED-Atlantic ECO-bonus

MED-Atlantic ECO-bonus är ett samarbetsprojekt mellan Italien, Frankrike, Spanien och Portugal. Projektet finansieras av Connecting Europe Facility (CEF) som ger finansiering till projekt inom TEN-T och Motorways of the Seas.

Syftet med projektet är att analysera ett koordinerat, transnationellt ECO-bonussystem som omfattar Italien, Frankrike, Spanien och Portugal. Analysen ska omfatta finansiering, omfattning, tekniska och juridiska aspekter. Projektet ska också göra en konsekvensanalys av ett dylikt transnationellt stödsystem, inklusive riskanalys, effekter på kostnader och effektivitet, samt potentiella konkurrens effekter, antingen inom sjöfarten eller gentemot andra trafikslag. Projektet startade i juli 2015 och ska vara klart i november 2017.⁵⁰

3.2 Zero Vision Tool och ECA-bonus

Zero Vision Tool (ZVT) är en plattform för samarbete inom sjöfarten mot en säkrare, miljövänligare och mer energieffektiv sjöfart. Samarbetet sker mellan representanter från näringslivet, universitet och myndigheter och handlare om att dela erfarenheter och hitta gemensamma, hållbara lösningar.

Styrgruppen inom ZVT inkluderar föreningen Svensk Sjöfart, föreningen Sveriges Hamnar, Fol-bolaget Swedish Sustainable Shipping AB och representanter från det finska maritima klustret och den finska redareföreningen och branschföreningen för de finska hamnarna. Sjöfartsverket är medfinansierare och EU-projekten inom ZVT finansieras av EU TEN-T och/eller Martec.

Inom ZVT har det gjorts en studie kallad ECA-bonus för att undersöka möjligheterna att minska de samhällsekonomiska kostnaderna genom att använda sjötransporter istället för vägtransporter. Studien har gjorts i samarbete mellan IVL Svenska Miljöinstitutet, Nätverket för Transporter och Miljön (NTM), konsultföretaget SSPA och rederierna Erik Thun och Stena.

Studien jämför två transportstråk, och analyserar de externa effekterna från sjöfart respektive vägtransport. Det ena fallet är en transport av sågade trävaror från Torsby i Sverige till Villagarcia i Spanien, det andra fallet är en lastbilstrailer från Jönköping till Hannover i Tyskland.

Studien analyserar kostnaderna för luftföroreningar, växthusgaser, olyckor, trängsel och buller från de olika transportlösningarna i respektive fall. I det första fallet, som är en lång transport,

⁵⁰ EU-kommissionens webbplats. <https://ec.europa.eu/inea/en/connecting-europe-facility/cef-transport/projects-by-country/multi-country/2014-eu-tm-0544-s>

är den samhällsekonomiska nyttan av att använda sjöfart, enligt analysen, betydande. I det andra fallet, som är en relativt kort transport, finns också en miljönytta av att använda sjöfart istället för lastbil, men inte lika stor som i det första fallet.⁵¹

⁵¹ ECA Bonus Pre-Study, 2016-09-18, <http://www.zerovisiontool.com/project/eca-bonus>

4 Utrymmet för stöd i Sverige

Som framgått ovan kan ett stöd av detta slag baseras på skillnaden i externa kostnader eller miljökostnader mellan den nyetablerade (eller uppgraderade) sjötransporten, och den lastbilstransport som flyttas över. I Storbritannien har man ett delvis annat angreppssätt där man mer utgår från skilda trafikslags icke-internaliserade kostnader. Det innebär ett fokus på balansen mellan externa effekter å den ena sidan och skatter och avgifter å den andra.

Det är i det här sammanhanget enligt vår bedömning hela den externa kostnaden eller miljökostnaden som bör vara utgångspunkten, inte enbart den del som är icke-internaliserad. Motivet till det är att föreliggande stöd ska hjälpa redare att våga att ta nya grepp och satsa på nya lösningar som minskar de externa kostnaderna, genom att kompensera för de merkostnader som sjöfartslösningar kan medföra jämfört med vägtransporter. Det handlar inte om att permanent kompensera för skillnaderna i internaliseringsgrad mellan olika trafikslag. Obalanser i internaliseringsgrad bör istället hanteras på andra sätt. Om detta stöd skulle användas för att åtgärda sådana obalanser skulle dessa per definition återuppträda i takt med att stödet trappas ner och helt försvinner efter tre år.

När det gäller skillnaden mellan lastbilstrafik och sjöfart i externa samhällskostnader per tonkm, är det lämpligt att utgå från Trafikanalys uppgifter om externa kostnader för de olika trafikslagen som publiceras årligen.⁵² Dessa siffror inkluderar kostnader för infrastruktur (slitage), olyckor, koldioxid, övriga luftföroreningar och buller. Däremot omfattar de inte trängsel.

Tabell 1 visar att skillnaden i externa kostnader per tonkm mellan å ena sidan tung lastbil med släp, å andra sidan sjöfart, för närvarande beräknas till i genomsnitt 0,12 kronor per tonkm (0,17-0,047).

Tabell 4.1. Externa kostnader för godstrafik. Genomsnittliga värden där tätort och landsbygd sammanvägts. Enhet kronor per tonkilometer. 2016 års skatter och avgifter i prisnivå 2016. Källa: Transportsektorns samhällsekonomiska kostnader, Trafikanalys Rapport 2017:2.

<i>Kr per tonkm</i>	<i>Tung lastbil utan släp</i>	<i>Tung lastbil med släp</i>	<i>Sjöfart</i>
Infrastruktur	0,10	0,06	0,006
Olyckor	0,05	0,01	0,002
Koldioxid	0,14	0,06	0,03
Övriga emissioner	0,03	0,01	0,01
Buller	0,03	0,02	-
Total extern marginalkostnad	0,35	0,17	0,047

⁵² Transportsektorns samhällsekonomiska kostnader, Trafikanalys Rapport 2017:2.

För detaljer kring beräkningarna hänvisas till Trafikanalys underliggande rapport. Det finns anledning att återkomma till trängselfrågan i vår slutredovisning av detta uppdrag. Vi kan dock redan här konstatera att frågan uppmärksammats i angränsande diskussioner. EU-kommissionens handbok för beräkning av externa kostnader innehåller uppgifter om trängselkostnader.⁵³ Stödet baseras på kostnaderna som uppstår på det egna landets territorium, vilket gör att trängseln på kontinenten inte blir relevant för ett svenskt stödsystem. Det är dock viktigt att komma ihåg att den samhällsekonomiska vinsten av en överflyttning till sjöfart vid längre, internationella transporter blir större än vad stödet visar.

Trafikanalys återkommer med ett samlat ställningstagande till frågan om lämplig stödnivå i slutredovisningen.

För att få en uppfattning om storleksordningen kan vi göra en enkel överslagsräkning. Knappt 10 procent av godsmängden på lastbil transporteras 30 mil eller längre. Dessa långväga transporter står dock för 40 procent av transportarbetet med lastbil eller drygt 15 miljarder tonkilometer. Om tio procent av dessa långväga transporter med lastbil skulle flyttas över till sjöfart blir det cirka 1,5 miljarder tonkm och därmed minskade externa effekter ca 180 miljoner kronor per år ($1,5 \text{ mdr tonkm} \times 0,12 \text{ kr/tonkm}$) exklusive kostnader för trängsel.

⁵³ Ricardo AEA, *Update of the Handbook on External Costs of Transport*, Report for the European Commission.

5 Slutsatser

Det finns klara former för hur ECO-bonussystem kan och får utformas. Det finns också förebilder, främst systemen i Storbritannien respektive Norge. Norges system är godkänt av EFTA och inte av EU men är det senast införda systemet och bör kunna vara ett vägledande system för Sverige.

Stödet baseras på skillnader i externa effekter mellan sjöfart och lastbilstransport och relateras till minskad omfattning av lastbilstrafik i det egna landet. De svenska förhållanden avseende externa effekter för sjöfart respektive vägtrafik ger utrymme för ett stöd inom ramen för EU-kommissionens riktlinjer.

Både Italien och Storbritannien har haft ECO-bonussystem en längre tid och har utvecklat sina system. Det tolkar Trafikanalys som att länderna varit nöjda med effekterna. Storbritannien har kunnat redovisa stor miljönytta per satsad krona. Detta bör sammantaget kunna ses som en indikation på att motsvarande system också kan ha en potential i Sverige.

Italien har i vissa delar förenklat sitt stödsystem i förhållande till det system som tidigare fanns. Trafikanalys har ännu inte kunnat klarlägga motiven bakom detta, men en anledning kan mycket väl vara strävan att minska den administrativa bördan för den sökande. Eftersom den sökande måste ta fram en preliminär beräkning av stödets förväntade storlek, innebär enkla regler för hur beräkningen ska ske att den administrativa bördan minskar. Ett enkelt regelverk måste också vara en strävan för Sverige.

Storbritannien och Norge sätter av mellan 20 och 30 miljoner kronor per år till sina system, medan Italien sätter av i storleksordningen tio gånger mer resurser. Trafikanalys preliminära bedömning är att en åtgärdsbudget ungefär i nivå med Norge och Storbritannien kan vara rimlig för svensk del.

Vår preliminära bedömning att det är mest lämpligt att Trafikverket ges i uppdrag att administrera ett eventuellt ECO-bonussystem. Under arbetet med denna delredovisning har också ett samråd med Trafikverket inletts.

Italiens krav på att redaren ska ge 70 procent av stödet i direktersättning till sina största kunder kan potentiellt missgynna mindre kunder. Direktersättning innebär en detaljreglering som kan vara svår att kontrollera för den myndighet som har administrativt ansvar för stödet. Eftersom fraktpriserna anpassas till den faktiska ersättningen blir det svårt att se någon faktisk nytta, och utan ett sådant krav på direktersättning kan fraktpriserna hållas nere. Någon sådan ordning bör knappast vara aktuell i Sverige.

Ett transnationellt ECO-bonussystem ökar möjligheterna att stötta längre, internationella sjöfartslinjer i södra Europa. Det kan vara förklaringen till projektet MED-Atlantic ECO-bonus. Projektet skulle kunna vara början på ett europeiskt system för hela EU eller EES. Det skulle dock sannolikt kräva att samma kostnader för externa effekter används i alla länder som ingår i systemet, t.ex. baserat på EUs Handbok om externa effekter inom transportsektorn (Ricardo-AEA). Utifrån hur Italien, Storbritannien och Norge har beräknat sina externa effekter finns inte mycket som tyder på att man vill helt och hållet utgå från EU:s Handbok, vilket betyder att ett EU-omfattande system verkar relativt avlägset.

Referenser

Cost Benefit Analysis of the Department's appraisal guidance, Department for Transport, <https://www.gov.uk/guidance/transport-analysis-guidance-webtag>

ECA Bonus Pre-Study, 2016-09-18, <http://www.zerovisiontool.com/project/eca-bonus>

ESA, Decision No: 208/16/COL, EFTA Surveillance Authority, <http://www.efasurv.int/media/esa-docs/physical/208-16-COL.pdf>

EUF-fördraget, Fördraget om Europeiska unionens funktionssätt, <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/sv/TXT/?uri=CELEX%3A12012E%2FTXT>

External cost calculator for Marco Polo freight transport project proposals, JRC Scientific and Technical Reports, <http://ftp.jrc.es/EURdoc/JRC67344.pdf>

EØS-avtalen, <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/eos-avtalen/id456493/>

Gemenskapens riktlinjer för statligt stöd till sjötransport, Meddelande C(2004) 43 från kommissionen, <http://www.notisum.se/rnp/eu/lag/504B!W98.htm>

Guide to Waterborne Freight Grant (WFG), <https://www.gov.uk/government/publications/waterborne-freight-grant-scheme-guide-2015-to-2020>

Kystverkets veileder for tilskudd til overføring fra veg til sjø, <http://kystverket.no/globalassets/ntp/godsoverforing/veileder-7.3.17-1.docx>

Lagen (2013:388) om tillämpning av Europeiska unionens statsstödsregler, <http://rkrattsbaser.gov.se/sfst?bet=2013:388>

Lombard P.L. and Malocchi A., Navigation and environment – a comparison with the external costs of other transport modes, Milan Franco Angeli.

Nasjonal havnestrategi, <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/nasjonal-havnestrategi/id2362436/>

NTP Godsanalyse, Nasjonal Transportplan, Augusti 2015, <http://www.ntp.dep.no/Nasjonale+transportplaner/2018-2029/Godsprosjektet/attachment/1003836/binary/1054634?ts=14f9262e1b0>

OJ 2008 C 184 of 22.7.2008, p. 13, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2008:184:0013:0031:EN:PDF>

Retningslinjer for tilskudd til godsoverføring, punkt 7, 8. <http://kystverket.no/globalassets/ntp/godsoverforing/retningslinjer-for-tilskudd-til-overforing-av-gods-fra-veg-til-sjo-160217.pdf>

Ricardo-AEA, Update of the Handbook on External Costs of Transport, Report for the European Commission of 8 January 2014, <http://ec.europa.eu/transport/sites/transport/files/themes/sustainable/studies/doc/2014-handbook-external-costs-transport.pdf>

Rådets förordning (EG) nr 1382/2003 (EUT L 196, 2.8.2003),
<http://www.notisum.se/rnp//eu/lag/303R1382.htm>

Rådets förordning (EG) nr. 659/1999 och Rådets förordning (EU) 2015/1589, <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?qid=1491463125321&uri=CELEX:32015R1589>

State aid No 496/2003 - Italy, OJ C 079, 1.4.2006,
http://ec.europa.eu/competition/elojade/isef/case_details.cfm?proc_code=3_N496_2003

State aid SA.33412 (C/2012, ex N/2011), Italy, Prolongation of the ECOBONUS Scheme,
http://ec.europa.eu/competition/elojade/isef/case_details.cfm?proc_code=3_SA_33412

State aid SA.39355 (2014/N) – UK prolongation of the WFG Scheme,
http://ec.europa.eu/competition/elojade/isef/case_details.cfm?proc_code=3_SA_39355

State aid SA.44628 (2016/N) – Italy, Marebonus,
http://ec.europa.eu/competition/elojade/isef/case_details.cfm?proc_code=3_SA_44628

Transportsektorns samhällsekonomiska kostnader, Trafikanalys Rapport 2017:2.

WFG Technical Report, <https://www.gov.uk/government/publications/freight-mode-shift-benefit-values-technical-report-an-update>

Bilaga – Regeringsuppdraget

Uppdrag att utreda förutsättningarna för ett ECO-bonussystem för sjöfarten

Regeringens beslut

Regeringen uppdrar åt Trafikanalys att utreda förutsättningarna för att införa ett tillfälligt ECO-bonussystem i Sverige för att stimulera överflyttning av gods från väg till sjöfart, som minskar utsläppen av växthusgaser och luftföroreningar.

I uppdraget ingår att redogöra för utformningen och erfarenheterna av ECO-bonussystemen i Italien, Storbritannien och Norge och att därefter föreslå hur ett motsvarande system skulle kunna utformas och administreras i Sverige.

I uppdraget ingår också att utreda och redovisa hur ett eventuellt ECO-bonussystem kan bidra till en kostnadseffektiv uppfyllelse av beslutade miljömål. I redovisningen ska även ingå bedömningar över ECO-bonusens samhällsekonomiska effektivitet och potentiella ekonomiska konsekvenser för statsbudgeten, inklusive kostnaderna för administrationen av ett system.

Trafikanalys ska fortlöpande informera Regeringskansliet (Näringsdepartementet) om hur arbetet fortskrider. En skriftlig delredovisning av uppdraget ska lämnas till Regeringskansliet (Näringsdepartementet) senast den 10 april 2017. En slutredovisning av uppdraget med kostnadsberäkningar ska lämnas till Regeringskansliet (Näringsdepartementet) senast den 30 maj 2017.

Skälen för regeringens beslut

Regeringen menar att en överflyttning av godstransporter från väg till sjö kan bidra till att uppnå klimatmålsättningarna. Mot den bakgrunden bör Trafikanalys ges i uppdrag att utreda om ett tillfälligt ECO-bonussystem i Sverige är ett samhällsekonomiskt motiverat sätt att uppnå de målsättningarna.

Syftet med ett eventuellt ECO-bonussystem är att flytta gods från väg till sjöfart genom att i ett inledande skede stödja nya intermodala transportlösningar och kompensera för de merkostnader som kan vara förenade med att etablera nya sjötransportlösningar som en del av en transportkedjan.

Regeringen menar att en överflyttning av godstransporter från väg till sjö kan minska klimatutsläppen. Samtidigt är det viktigt att sjöfarten fortsätter att miljöanpassas för att bidra till att miljökvalitetsmålen kan nås. Det skulle också kunna bidra till minskad påverkan av andra utsläpp till miljön.

På regeringens vägnar



Anna Johansson



Stefan Andersson



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.