

Näringsdepartementet
103 33 Stockholm

Diarienummer
Utr 2011/74
N2011/6365/TE

Datum
2011-11-29

Yttrande över Europaparlamentets och rådets förordning om unionens riktlinjer för utbyggnad av det transeuropeiska nätverket (KOM (2011) 650/2 slutlig).

Trafikanalys har anmodats yttra sig över parlamentets och rådets förordning om riktlinjerna för det transeuropeiska nätverket (TEN-T). Trafikanalys har också beaktat dokumentet som beskriver det s.k. tillväxtpaketet för en integrerad europeisk infrastruktur [COM(2011) 676]¹.

Allmänna och sammanfattande synpunkter

Trafikanalys konstaterar inledningsvis att kommissionens förslag innebär en ökad grad av överstatlighet. Det gemensamma regelverket för TEN-T kommer dels att omfatta en större del av den svenska infrastrukturen, dels ställa ökade krav på infrastrukturens utformning.

Det övergripande TEN-T-nätverket som föreslås omfattar för Sveriges del så gott som alla europavägar, stambanor och även ett flertal icke-statliga hamnar och flygplatser. Trafikanalys bedömer att de krav som ställs på medlemsstaterna i Kap II när det gäller att ansvara för det övergripande transportnätet skulle tvinga fram en svensk statlig hamnpolitik. En viktig fråga för diskussion som Trafikanalys vill peka på är hur medlemsstaternas utpekade ansvar ska se ut för de idag icke-statliga flygplatser och hamnar som ingår i det övergripande nätverket.² Trafikanalys ser därför det som synnerligen viktigt att subsidiaritetsprincipen tas hänsyn till i det fortsatta utmejslandet av medlemsstaternas ansvar för det övergripande nätverket. Det är också viktigt att det övergripande nätverket regelbundet ses över och justeras för att kravnivån på infrastrukturen ska ligga i paritet med transportflödena.

Syftet med de nya riktlinjerna att bättre integrera transportslagen, att bygga gränsöverskridande korridorer och utveckla standardisering och driftskompatibilitet visar enligt Trafikanalys den strävan som finns i unionen att radera spåren från den tid då transportnätet manifesterade nationalstatens territorium. Att framhäva denna strävan är angeläget för hela TEN-T-projektets trovärdighet och legitimitet. Trafikanalys anser att riktlinjerna också avspeglar det mer integrerade och sektorsövergripande synsättet som kommissionen vill föra

¹ A growth package for integrated European infrastructures, 19 Oct 2011, http://ec.europa.eu/commission_2010-2014/president/news/speeches-statements/pdf/20111019_1_en.pdf

² Flygplatskarta, se <http://ec.europa.eu/transport/infrastructure/connecting/doc/revision/annexe-i-vol05.pdf>
Hamnkarta, se <http://ec.europa.eu/transport/infrastructure/connecting/doc/revision/annexe-i-vol04.pdf>

fram, bl.a. genom att de innehåller ett tydligt främjande av ny teknik och ITS samt krav på tillgång till alternativa drivmedel.

Strukturen på strategin är tydlig och fokuseringen av stamnätsutbyggnaden i korridorer ger ett tydligare systemperspektiv på utbyggnaden än det tidigare lapptäcket av prioriterade projekt och axlar. Stamnätskorridorerna ökar också, enligt Trafikanalys uppfattning, förutsättningarna för samordning och för att fullt ut dra nytta av systemeffekterna.

Det nya budgetinstrumentet, liksom samordningen och kombinationen av nya finansieringskällor, kan genom att bredda tillgången på medel skynda på utbyggnaden men ställer samtidigt ökade krav på uppföljning. Uppföljningen kräver i sin tur harmonisering av beslutsunderlagen för att kraven ska vara effektiva och ge likabehandling mellan projekt och medlemsstater.

Trafikanalys yttrande kan sammanfattas med följande punkter:

- Positivt med sektorsövergripande angreppssätt för TEN-finansiering
- Förstärkt uppföljning behövs av finansiering och genomförande
- Standardisering och tekniska krav behövs men kan ge orimliga effekter
- Harmonisering behövs av den samhällsekonomiska analysen

Positivt med sektorsövergripande angreppssätt för TEN-finansiering

Trafikanalys ser positivt på idén att skapa ett integrerat budgetinstrument för investeringar i prioriterad infrastruktur inom de tre sektorerna transport, energi och telekommunikationer (Connecting Europe Facility, CEF) och att det parallellt med detta planeras/öppnas för fler och mer innovativa finansiella instrument som kan främja projektgenomförandet.³ Det är också positivt att EU samtidigt ser över riktlinjerna för de tre sektorerna.

I Sverige saknas ännu så länge ett samlat ställningstagande till alternativa finansieringskällor. Det kan finnas möjlighet och anledning att ha skilda finansieringsprinciper för nationell respektive transnationell infrastruktur. Motivet för det skulle i så fall vara att transnationella länkar i större utsträckning används av internationella operatörer och att de av den anledningen kan lämpa sig bättre för internationell och alternativ finansiering än via statsbudgetar.

Trafikanalys är i princip positiva till att nya finansieringsformer prövas för TEN-T, men det är viktigt att sådan finansiering inte utformas så att den bidrar till att det byggs upp lokala eller regionala monopol.

Den ökade graden av medfinansiering från 20 till 30 % för flaskhalsar och från 30 till 40 % för gränsöverskridande projekt visar enligt Trafikanalys att fokus är på projekt med mervärde för Europa och förbättrar dessutom möjligheterna till bibehållen utbyggnadstakt genom att minska bördan för ansträngda nationella budgetar. Samordningen är viktig för att nå de ambitiösa målen på ett kostnadseffektivt sätt.

³ KOM Pressmeddelande 19 okt 2011, <http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=IP/11/1200>

Förstärkt uppföljning behövs av finansiering och genomförande

Det nya budgetinstrumentet, liksom samordningen och kombinationen av nya finansieringskällor, kan genom att bredda tillgången på medel skynda på utbyggnaden men ställer samtidigt ökade krav på uppföljning. Bristande finansiering har länge varit hämmande för TEN-T-projektets framdrift. Kraftsamlingen kring 30 projekt för prioriterad finansiering fick förverkligandet att ta fart. Genom att nu skapa ett integrerat budgetinstrument för investeringar i infrastruktur inom transport, energi och telekommunikationer (Connecting Europe Facility, CEF) förstärks integrationsperspektivet, men det kräver också ökad finansiell samordning på övergripande nivå.

Riktlinjernas strävan att involvera fler finansieringskällor kan enligt Trafikanalys å ena sidan bidra till att TEN-T-projekten i ökad utsträckning än tidigare klaras av i tid. Å andra sidan kan fler finansieringskällor innebära en ökad administrativ börda för samordningen, vilket kan leda till förseningar. Mot bakgrund av TEN-T-projektens förseningshistorik och planerna på användning av fler och mer innovativa finansieringskällor och instrument, ser Trafikanalys ett ökat behov av uppföljning av projekten gällande punktlighet i genomförandet, kostnader och grad av utnyttjande av gemensamma finansieringskällor.

I kap V artikel 59 (sid 48) anges att en avsevärd försening av projektstart eller -slutförande föranleder kommissionen att be medlemsstaterna att inom tre månader förklara sig. Trafikanalys menar att denna bedömningsgrund behöver konkretiseras och förtydligas genom en fördjupad förhandling för att främja likabehandling av olika projekt.

Trafikanalys anser också att samma krav borde ställas när det gäller att förklara eventuella kostnadsöverskridanden i TEN-T-projekt, oavsett om dessa orsakats av förseningar eller inte. Trafikanalys menar att en ökad harmonisering av de krav som omgärdar projektstyrning bör ske inom unionen och att TEN-T-projekt borde omfattas av minst lika höga krav som nationella infrastrukturprojekt.

Standardisering och tekniska krav behövs men kan ge orimliga effekter

Trafikanalys ser stora samordnings- och systemfördelar med stråk-/korridorätänkandet och välkomnar därför att riktlinjerna förordar utbyggnad utmed stamnätsskorridorer och fokuserar på standardisering och driftskompatibilitet. Trafikanalys konstaterar att den viktiga gränsöverskridande Botniska korridoren är en del av stamnätet, dels för att skapa tillgänglighet mellan viktiga malmområden i norr och resten av EU, dels för att skapa sammanhållning och regional tillväxt inom de glesa delarna av Norden. Botniska korridoren är ett exempel på gränsöverskridande infrastruktur där standardisering och driftskompatibilitet för järnväg behöver utvecklas för att fullt ut nå de viktiga systemeffekterna. När det gäller spårvidden på ny järnväg tycks riktlinjerna förorda den "västliga" standarden 1435 mm.

Trafikanalys vill samtidigt poängtera att ökade tekniska krav på nätet kan skapa problem. Det kan vara avsevärt mer kostsamt, i relation till trafikarbetet, att uppnå tekniska krav på lågtrafikerade delar av nätet. Vissa krav kan ge orimliga effekter på delar av nätet och kan därför kräva undantag. Ett exempel är det krav på tillgång till alternativa drivmedel som beskrivs i art 45. Distributionssystem (elstolpar, biogas etc.) skulle behöva byggas ut på en relativt lågtrafikerad vägsträcka som E10:s nordliga sträckning (Luleå-Narvik), med kostnader som är svåra att motivera.

En lösning som Sverige bör kunna studera är om den metod som används för att analysera skilda projekts lönsamhet också ska kunna utnyttjas för att bedöma om enskilda delar av nätet kan tillåtas utgöra undantag från tekniska krav som innebär orimligt höga kostnader.

Harmonisering behövs av den samhällsekonomiska analysen

En förstärkt uppföljning av TEN-T-projekten kan i sin tur kräva en ökad harmonisering av beslutsunderlagen för att kraven ska vara effektiva och ge likabehandling mellan projekt och medlemsstater. Riktlinjerna anger att projekt av gemensamt intresse ska ha genomgått en samhällsekonomisk kostnads-nyttoanalys med ett positivt nettonuvärde som resultat (Kap I art 7 punkt 2c, sid 21). Kravet på att en sådan analys ska göras är enligt Trafikanalys mycket positivt, men rutiner och data för den typen av analyser kan skilja sig åt i olika medlemsländer beroende på vilka resurser och underlag som finns tillgängliga. Därför ser Trafikanalys ett behov av att särskilda riktlinjer upprättas för vad en samhällsekonomisk kostnads-nyttoanalys bör innehålla för att kunna användas som underlag vid bedömning och prioritering av TEN-T-projekt. Under EU:s sjätte ramprogram utvecklades HEATCO (Harmonised European Approaches for Transport Costing and Project Assessment) som Trafikanalys anser borde kunna användas i dessa sammanhang.⁴ Trafikanalys menar att ett TEN-T-projekt av gemensamt intresse åtminstone bör ha genomgått en samhällsekonomisk analys med användning av de riktlinjer som anges i HEATCO, samt kunna uppvisa ett positivt nettonuvärde som resultat.

De metoder och modeller som konventionellt används för att bedöma lönsamheten i infrastrukturprojekt har som exempel svårt att ta tillräcklig hänsyn till värdet av god tillgänglighet för godstransporter till och från marknader. Hur detta värde av tillgängligheten för godset ska tillgodogöras i kalkylerna bör diskuteras gemensamt.

Som Trafikanalys beskriver ovan skulle den samhällsekonomiska analysen även kunna användas för att analysera om enskilda delar av nätet kan tillåtas utgöra undantag från tekniska krav som innebär orimligt höga kostnader.

I detta ärende har generaldirektör Brita Saxton varit beslutande och Björn Olsson har varit föredragande. Mathias Nilsen, Backa Fredrik Brandt och avdelningschef Gunnar Eriksson har också deltagit i ärendets beredning.

Brita Saxton
Generaldirektör

⁴ Se <http://heatco.ier.uni-stuttgart.de/>