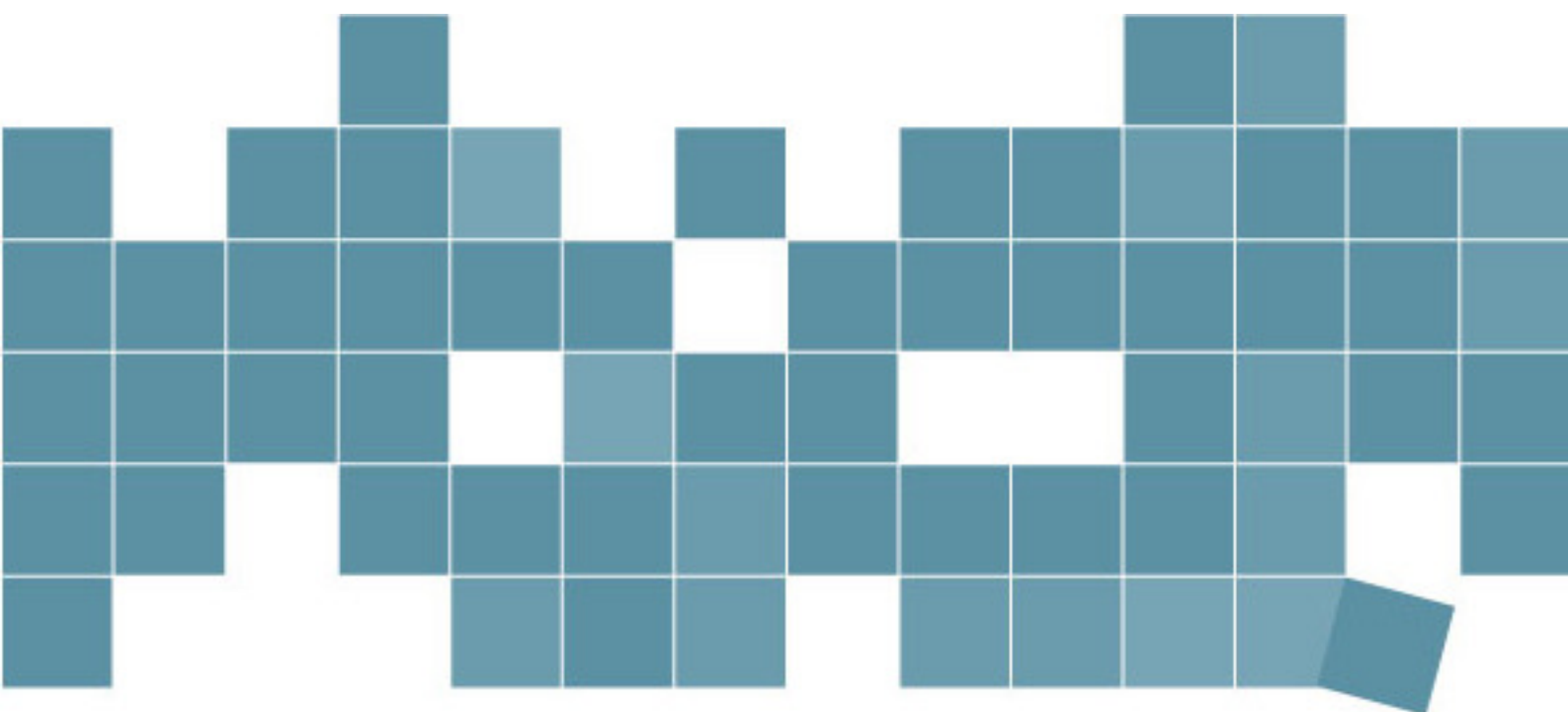


# Åtgärdsanalys av EU:s transportpolitik





## Förord

SIKA har av Näringsdepartementet fått i uppdrag att genomföra en analys av EU:s transportpolitik inför det svenska ordförandeskapet år 2009. Föreliggande promemoria utgör en delrapport av detta uppdrag. Uppdraget slutredovisas 1 mars 2009.

Syftet med denna promemoria är att peka på styrkor och svagheter med den nuvarande transportpolitiken inom EU såsom den utformades i 2001 års vitbok om den gemensamma transportpolitiken och dess halvtidsöversyn samt i agendan för godstransporter och paketet om grönare transporter. Transportpolitiken sätts in i ett sammanhang genom att peka på beröringspunkter med Lissabonstrategin, EU:s strategi för hållbar utveckling och den nordliga dimensionen.

Underlag för analysen har utgjorts av befintliga utredningar av EU:s transportpolitik. SIKA har således inte haft möjlighet att genomföra några egna kvantitativa analyser av konsekvenserna av den bedrivna politiken. Projektledare och ansvarig för promemorian är Backa Fredrik Brandt vid SIKA.

Östersund i december 2008

Kjell Dahlström  
generaldirektör



## Sammanfattning

Denna promemoria handlar om EU:s transportpolitik, dess mål och de åtgärder som föreslagits för att uppfylla målen. Ett antal centrala dokument har format transportpolitiken. Dessa är vitboken om den gemensamma transportpolitiken fram till år 2010 och halvtidsöversynen av denna, agendan för godstransporter samt paketet om grönare transporter.

En transportpolitik bör understödja de positiva effekterna av transporter samtidigt som de negativa minimeras. Transporter har inverkan på flera områden såsom ekonomi, sociala förhållanden, miljö och den regionala utvecklingen. En effektiv transportpolitik bör därför inte vara ensidigt inriktad på att understödja utvecklingen inom ett område, utan bör beröra samtliga områden.

En styrka med den förda politiken är att vitboken från år 2001 och övriga policydokument identifierat flera viktiga brister som ännu är relevanta och föreslagit åtgärder för hur dessa ska bemötas.

En svaghet med den förda politiken är att vissa mål fokuserar på åtgärden istället för dess syfte. Det tydligaste uttrycket för detta är vitbokens mål om att återupprätta balansen mellan trafikslagen. SIKAs uppfattning är att transportpolitiska mål bör ha karaktären av effektmål och vara teknikneutrala. Vitbokens målformulering justerades också på denna punkt i halvtidsöversynen år 2006.

En svaghet med den europeiska transportpolitiken är att arbetet med att internalisera de externa effekterna inte hunnit särskilt långt, även om initiativet inom ramen för paketet om grönare transporter är lovligt. Denna princip om att köparen ska betala för de kostnader transporten förorsakar är central. Dagens ordning innebär att transportköparna inte möter de korrekta prissignalerna när de väljer transportsätt, vilket i förlängningen riskerar att skapa ett ineffektivt transportsystem.

Rörlighet är ett viktigt mål inom EU. Men en stark fokusering på rörlighet som transportpolitiskt mål kan vara en svaghet genom att detta sätter själva trafikutvecklingen i centrum. Det underliggande syftet med transporter är snarare att skapa tillgänglighet till funktioner. Ett fokus på tillgänglighet skulle vara mer förenligt med EU:s mål om en hållbar utveckling och t.ex. innebära att perspektivet vidgas bortom transportsystemet till att även inbegripa lokaliseringsfrågor då dessa påverkar behovet av förflyttning.

De beslut som fattas inom medlemsstaterna ska vara förenliga med och bidra till transportpolitiken på gemenskapsnivå. Ansvarsfördelningen mellan medlemsstaterna och gemenskapsnivån är dock delvis oklar. Detta är tydligt när det gäller finansiering och planering av det transporteuropiska nätverket TEN-T. Medlems-

staternas brist på incitament från gemenskapsnivån tycks innebära att nationella projekt prioriteras före viktiga europeiska infrastrukturprojekt.

## Innehåll

<b>SAMMANFATTNING</b> .....	<b>5</b>
<b>1 INLEDNING</b> .....	<b>9</b>
<b>2 TRANSPORTPOLITIKEN I EU</b> .....	<b>13</b>
2.1 Vitbok och dess halvtidsöversyn.....	14
Halvtidsöversynen av vitboken .....	19
2.2 Agenda för godtransporter.....	20
2.3 Paket om grönare transporter .....	21
2.4 Några kommentarer kring Europas transportpolitik.....	22
<b>3 TRANSPORTPOLITIKEN SOM EN DEL AV ANDRA STRATEGIER</b> .....	<b>25</b>
3.1 Lissabonstrategin.....	25
3.2 Hållbar utveckling .....	26
3.3 Nordliga dimensionen .....	28
<b>4 VAD HAR ÅSTADKOMMITS?</b> .....	<b>29</b>
4.1 En hel del har åstadkommits, men mycket återstår .....	29
4.2 Blandade erfarenheter från TEN-arbetet .....	33
<b>5 SLUTSATSER – STYRKOR OCH SVAGHETER FRAM TILL IDAG</b> .....	<b>39</b>
<b>6 KÄLLFÖRTECKNING</b> .....	<b>43</b>
<b>BILAGA 1: ÅTGÄRDSPROGRAM I VITBOKEN 2001</b> .....	<b>47</b>
<b>BILAGA 2: BESKRIVNING AV TRANSPORTSCENARIER</b> .....	<b>53</b>
<b>BILAGA 3: UPPDRAGET</b> .....	<b>55</b>





# 1 Inledning

Ett väl fungerande transportsystem är av stor betydelse för välfärdsutvecklingen i ett land. Länder som genomfört stora infrastrukturinvesteringar har utvecklats bättre än andra.<sup>1</sup> Det finns flera orsaker som kan förklara transportapparats betydelse för den ekonomiska utvecklingen. Möjligheten att transportera varor till låg kostnad har gjort det möjligt att koncentrera produktionen till färre platser och därmed dra nytta av stordriftsfördelar. En filosofi, ”just-in-time” som bygger på att insatsvaror anländer vid rätt tidpunkt till olika produktionsenheter och därmed gör det möjligt för företagen att minska sina kostnader för lagerhållning förutsätter att transporterna är pålitliga och anländer vid rätt tidpunkt. De låga transportkostnaderna har också möjliggjort en internationell arbetsdelning där arbetskraftsintensiv produktion sker i områden där löneläget är lågt. Konsumtion, forskning och utveckling samt kunskapsintensiv produktion sker i mer välmående regioner med högre inkomstnivåer. Fungerande transporter har därmed bidragit till en ökad världshandel.

Även väl fungerande persontransporter är betydelsefulla för välfärdsutvecklingen. Under en genomsnittlig dag rör sig 83 procent av den svenska befolkningen utanför hemmet.<sup>2</sup> I de allra flesta fall är det inte resan som är målet, utan anledningen är behovet av att få tillgång till exempelvis privat och offentlig service, besöka släkt och vänner, eller ta sig till och ifrån arbetet. Förbättrade persontransporter har även utpekats som ett medel att utvidga de funktionella regionerna. Denna så kallade regionförstoring handlar om att flera lokala arbetsmarknader växer ihop genom förbättrade möjligheter till arbetspendling. Regionförstoring ses som ett verktyg för att öka effektiviteten i ekonomin för att klara den tilltagande konkurrensen utifrån. Förhoppningen är att matchningsprocessen mellan arbetsgivare och arbetstagare ska ske smidigare i större regioner, vilket inte minst är viktigt i en allt mer specialiserad ekonomi med särskilda krav på specialistkompetens.<sup>3</sup> Med tiden har regionförstöringsbegreppet utvidgats till att även omfatta fler områden än arbetsmarknaden. Således ska även mindre orter kopplas samman till större för att kunna ta del av deras utbud av kultur och service.

Det finns även andra aspekter på transportinfrastruktur än den direkta rörligheten. Utbyggnaden av transportnäten kan exempelvis ses som en manifestation för nationalstatens försök att få kontroll över sitt territorium.<sup>4</sup> Utbyggnaden av

<sup>1</sup> Aschauer (1989): Is public expenditure productive?, *Journal of monetary economics*, vol. 23 s. 177-200.

<sup>2</sup> SIKA (2007): RES 2005-2006; Den nationella resvaneundersökningen, *SIKA statistik 2007:19*, Östersund

<sup>3</sup> NUTEK (2001): Regionförstoring; Hur kan åtgärder i transportsystemet bidra till vidgade lokala arbetsmarknader?, *R 2001:7*, Stockholm.

<sup>4</sup> Törnqvist, G. (1996): *Sverige i nätverkens Europa; gränsöverskridandets former och villkor*, Liber-Hermö, Malmö.

järnvägsnäten utgör härvidlag det allra tydligaste exemplet. De gränsöverskridande järnvägsförbindelserna har varit få och krångliga då olika stater valt skilda tekniska standarder. Det skulle inte vara enkelt för det egna folket att lämna landet samtidigt som det skulle vara svårt för fienden att närma sig det. Infrastruktur kan dock även utgöra en symbol för vänskap och broderskap mellan folken, där byggande av en bro mellan två länder är den tydligaste symbolen. Byggandet av ett transeuropeiskt transportnät kan ses som en strävan att bryta upp de nationellt formade transportnäten och ersätta dem med ett europeiskt nät.

Som framgått ovan kan ett väl fungerande transportsystem ge flera positiva effekter. De negativa effekterna av transporter har dock rönt ökad uppmärksamhet under senare år. I synnerhet gäller detta utsläppen av koldioxid och dess koppling till klimatfrågan, men även andra typer av utsläpp och buller. Till dessa problem ska läggas de som dödas eller får bestående skador till följd av trafiken. Exempelvis förolyckades drygt 41 000 människor inom vägtrafiken år 2005 (EU-25).<sup>5</sup> Ytterligare ett problem är att transportleder tar allt större landområden i anspråk och därmed utgör barriärer både för människors och för djurs förflyttningar. Listan på sådana negativa externa effekter kan göras mycket lång. Vid uppföljningen av det transportpolitiska målet kan för svenskt vidkommande konstateras att målsättningarna för flera av de negativa externa effekterna inte kommer att nås.<sup>6</sup>

Kunskapen om de sociala effekterna av resande är fortfarande bristfälliga. Dygnet består av 24 timmar och dessa måste räcka till sömn, arbete, vardagliga sysslor, umgänge etc. Att lägga mer tid på resande ter sig för många som oattraktiv då tiden för andra aktiviteter därmed minskar. Ett visst resande anses dock vara positivt och det finns exempelvis studier som visat att få vill arbeta och bo på samma plats, utan önskar ett kort avstånd mellan bostad och arbetsplats.<sup>7</sup> Långpendling kan vara en lösning under en kortare period för att exempelvis prova ett nytt arbete utan att behöva fatta det svåra flyttbeslutet.<sup>8</sup> Det är således viktigt att komma ihåg att det finns en stor individuell variation i vad som upplevs som en önskvärd restid. Möjlighet att resa över större avstånd kan även innebära sociala fördelar då människor både kan få större möjligheter att få arbete och samtidigt välja den boendemiljö som de önskar.

I synnerhet efter de senaste utvidgningarna uppvisar EU stora skillnader mellan olika områden beträffande bland annat ekonomisk utveckling, befolkningstäthet, utbildningsnivå och avstånd till viktiga marknader. Det går inte att finna en enda universallösning som passar alla områden, utan det krävs flexibilitet för att finna lösningar som är anpassade till de lokala förhållandena.

Denna inledning har visat att transporter kan generera både positiva och negativa effekter och att sambanden är komplexa. En transportpolitik bör understödja de

<sup>5</sup> Eurostat (2007): *Panorama of transport*, Eurostat statistical books, Luxemburg.

<sup>6</sup> SIKÄ(2008): Uppföljning av det transportpolitiska målet och dess delmål, *SIKÄ rapport 2008:1*, Östersund.

<sup>7</sup> Sandow, E. och Westin, K. (2007): Regionförstoring i glesa områden; kollektivtrafikens möjligheter och betydelse, *TRUM 2007:1*, Transportforskningsenheten (TRUM), Umeå.

<sup>8</sup> Öhman, M. och Lindgren, U. (2003): Who is the long distance commuter?, Patterns and driving forces in Sweden, *Cybergeo*, nr 243.

positiva effekterna av transporter samtidigt som de negativa minimeras, vilket är betydligt enklare sagt än gjort. Transporter har inverkan på flera områden såsom ekonomi, sociala förhållanden, miljö och den regionala utvecklingen. En effektiv transportpolitik bör därför inte vara ensidigt inriktad på att understödja utvecklingen inom ett område, utan bör innehålla beröra samtliga områden. Denna promemoria handlar om EU:s transportpolitik, dess mål och de åtgärder som föreslagits för att uppfylla målen. Följande frågor kommer att beröras:

- Vad har åstadkommit i förhållande till de 60-tal åtgärder som lades fram i vitboken år 2001?
- Har åtgärderna haft avsedd verkan på riktlinjerna i vitboken och intentionerna i dess uppföljning?
- Hur förhåller sig de föreslagna åtgärderna till målet om en hållbar utveckling?
- Vilken betydelse har det transeuropeiska nätverket haft för att förverkliga intentionerna i den europeiska transportpolitiken?
- Vilket är det territoriella utfallet av det transeuropeiska nätverket (TEN-T) och andra initiativ inom ramen för den europeiska transportpolitiken?
- Är den europeiska transportpolitiken mer än summan av 27 nationella?

Promemorian inleds med en redogörelse för hur transportpolitiken utvecklats inom EU. Tyngdpunkten i denna framställning ligger på perioden som inleds med 2001 års vitbok.<sup>9</sup> Redogörelsen fokuserar främst på de olika åtgärder som föreslås för att uppfylla olika mål inom transportpolitiken. Därefter berörs Lissabonstrategin<sup>10</sup>, Strategin om hållbar utveckling<sup>11</sup> samt den Nordliga dimensionen<sup>12</sup> för att sätta in transportpolitiken i ett sammanhang. En övergripande bedömning av hur mycket som har åstadkommit i förhållande till föresatserna i de transportpolitiska dokumenten genomförs. Avslutningsvis pekas på några styrkor och svagheter med den förda politiken.

---

<sup>9</sup> Europeiska gemenskapernas kommission (2001): Vitbok; Den gemensamma transportpolitiken fram till 2010, *KOM(2001) 370 slutlig*, Bryssel.

<sup>10</sup> Europeiska gemenskapernas kommission (2005): Meddelande inför europeiska rådets vårmöte; Att arbeta tillsammans för tillväxt och sysselsättning; Nystart för Lissabonstrategin, *KOM (2005) 24 slutlig*, Bryssel.

<sup>11</sup> Europeiska unionens råd (2006): *EU:s förnyade strategi för hållbar utveckling*, Bryssel 26 juni 2006 (29.6)

<sup>12</sup> Europeiska unionens råd (2000): *Action plan for the Northern Dimension with external and cross-border policies of the European Union 2000-2003*, Bryssel 14 juni.



## 2 Transportpolitiken i EU

Transportpolitiken identifierades redan i Romfördraget från 1957 som ett område där unionen bör utarbeta en gemensam politik. Utvecklingen har därefter under långa perioder i det närmaste stått stilla. Enhetsakten (single European act) från 1986 har en koppling till transportpolitiken genom att den pekade på behovet av att avlägsna fysiska hinder vid gränspassager. I övrigt handlar enhetsakten om att minska tekniska och fiskala hinder mellan medlemsstaterna för att förverkliga den inre marknaden. Faktum är att många förslag rörande internationella transporter under denna tid inte kom från EU, utan från transportbranschen. Europeiska järnvägsunionen (Community of European Railways) föreslog exempelvis ett gränsöverskridande nät med höghastighetståg. Den europeiska transportpolitiken handlade om att i begränsad omfattning komma med direktiv om standarder inom vägtransportområdet, cabotage, tullformaliteter och vissa regleringar på miljöområdet. Genom Maastrichtfördraget (1991) kom den europeiska transportpolitiken att även göra insteg inom områdena trafiksäkerhet och gemensamma regler för internationella transporter.<sup>13</sup>

När diskussionen kring hållbarhetsfrågor tog ordentlig fart i början av 1990-talet påverkade detta även transportpolitiken där det nya ledordet blev *hållbar rörlighet*. Med hållbar rörlighet menas att de negativa effekterna av transporter ska begränsas samtidigt som transportsystemet ska gagna den ekonomiska och sociala utvecklingen inom ramen för den inre marknaden. Transportpolitiken ska även bidra till den ekonomiska och sociala utjämningen inom unionen och skapa förutsättningar för utveckling av geografiskt perifera delar.<sup>14</sup>

Ett huvudtema i 1992 års vitbok var ett transeuropeiskt nätverk (TEN). Särskilt uppmärksammades flaskhalsar och ”missing links” vars existens ansågs leda till ett ineffektivt resursutnyttjande. Denna vitbok uppmärksammade även behovet av väl fungerande förbindelser mot länder i EU:s närhet.<sup>15</sup> Två teman som i allra högsta grad fortfarande är aktuella. Den europeiska transportpolitiken präglas dock fortfarande av att den i hög utsträckning handlar om att ta vissa initiativ för att peka ut en viss önskvärd riktning. Däremot är det fortfarande upp till de enskilda medlemsländerna att fatta beslut om implementering av enskilda åtgärder. Transportpolitiken inom EU kan ändå sägas ha fått ökad betydelse genom att ett antal ”paket” sjösattes. Dessa syftade främst till att påverka utvecklingen inom områdena miljö, regional utveckling och effektivitet.

---

<sup>13</sup> Banister, D. mfl (2000): *European transport policy and Sustainable mobility*, SPON press, London.

<sup>14</sup> Europeiska gemenskapernas kommission (1992): *The impact of Transport on the environment: A community strategy for sustainable development*, Green paper, DGVII, Bryssel.

<sup>15</sup> Europeiska gemenskapernas kommission (1992): *The future development of the common transport policy; A global approach to the construction of a community framework for sustainable mobility*, COM (92) 494 final, Bryssel.

I aktionsplanen (action plan) för perioden 1995 – 2000 framträder hållbarhetsperspektivet tydligare genom ett ökat intresse för social utjämning, säkerhet, miljö och ansökarländernas intressen. Effektivitet är en annan viktig ledstjärna som delvis handlar om infrastrukturbyggnad inom ramen för det transeuropeiska nätet (TEN), men minst lika viktigt är strävan att avreglera de olika trafikslagen för att öppna upp för konkurrens. Ett annat viktigt inslag är förslaget om ett system för marginalkostnadsprissättning som syftar till en mellan trafikslag effektiv och rättvis prissättning. Även att åstadkomma en mer balanserad territoriell utveckling är en utpekad strategi för att öka effektiviteten.<sup>16</sup>

Denna summariska genomgång av den europeiska transportpolitiken har visat att den har utvecklats avsevärt efter Romfördraget, även om startsträckan varade i nära 30 år. Denna framställning kommer fortsättningsvis att fokusera kring ett antal centrala dokument som format transportpolitiken. Dessa är vitboken om den gemensamma transportpolitiken fram till 2010 och halvtidsöversynen av denna, agendan för godstransporter samt paketet om grönare transporter.

## 2.1 Vitbok och dess halvtidsöversyn

I vitboken som kom år 2001 identifierades ett antal större problem som måste hanteras inom transportpolitiken.

- Skillnaderna i tillväxt mellan transportslagen
- Trafikstockningar i städer, flygplatser och vissa stora trafikleder och järnvägslinjer
- Trafikens skadliga inverkan på miljön och medborgarnas hälsa

Det finns inga vattentäta skott mellan de identifierade problemområdena, utan de hänger i fler avseende ihop med varandra. Trafikstockningarna ansågs uppkomma som en följd av snedfördelningen mellan trafikslagen. Under en lång rad av år har andelen av transportarbetet som sker på väg ökat och är numera det helt dominerande trafikslaget. Att föra över trafik från väg till andra trafikslag pekades ut som en framkomlig strategi för att minska trafikmängden och lösa upp propparna i de hårdast belastade avsnitten. Trafikstockningarna hade nått en sådan omfattning att de hotade den ekonomiska konkurrenskraften. Enligt trafikprognoserna kommer kostnaderna för trängsel uppgå till 80 miljarder Euro eller en procent av unionens samlade BNP år 2010 om inget görs.<sup>17</sup>

Flera orsaker till trängseln identifierades i Vitboken. En orsak var att de som utnyttjar transportsystemet inte alltid betalar de kostnader i form av exempelvis miljöpåverkan, olyckor och slitage som transportererna medför. Detta beror bland annat på att det saknats en lämplig organisation i Europa för att diskutera prissättning av externa effekter, men också på att ny teknik för att omleda trafik från överbelastade områden inte har utnyttjats i tillräcklig omfattning. En annan orsak till trängsel var att vissa projekt som föreslagits inom ramen för TEN har försenats främst beroende på avsaknad av lämpliga finansieringslösningar.

<sup>16</sup> Europeiska gemenskapernas kommission (1995): The common transport policy action programme 1995-2000, *COM (95) final 302*, Bryssel.

<sup>17</sup> Europeiska gemenskapernas kommission (2001): Vitbok; Den gemensamma transportpolitiken fram till 2010, *KOM(2001) 370 slutlig*, Bryssel.

Efterfrågan på transporter inom unionen har fortsatt att öka. En viktig förklaring är övergången från en lagerekonomi till en flödesekonomi. Avskaffandet av unionens inre gränser har ytterligare bidragit till införandet av ett system som bygger på "just-in-time" och de ökade krav på transportkvalitet i form av exempelvis tidshållning detta ställer. Denna koncentration av produktion till få men stora anläggningar har ytterligare bidragit till att öka efterfrågan på transporter. När det gäller persontransporter noterades att ökningen varit särskilt stor för vägtrafiken. Framöver förespås den fortsatta expansion främst äga rum bland kandidatländerna i de för detta kommunistländerna. I just dessa länder kan en förskjutning av transportarbetet från järnväg till väg förväntas. Det kan ses som en anpassning mot förhållandena i Västeuropa.

Det ökade transportarbetet framförallt inom vägtrafiken kan få mycket negativa effekter på miljön om inte kraftfulla åtgärder vidtas. I vitboken pekas därför på nödvändigheten att integrera transportpolitiken med det övergripande målet om en hållbar utveckling. Det kommer att krävas ytterligare ansträngningar för att bryta sambandet mellan tillväxten av transporter och den ekonomiska tillväxten, vilket brukar benämnas decoupling. Vitboken föreslår en strategi som bygger på en kombination av avgifter, vitalisering av alternativ till vägtransporter samt precisa investeringar i det transeuropeiska nätet. Förhoppningen är att strategin ska resultera i en återgång till 1998 års förhållande mellan transportsätten i syfte att uppnå en balans omkring år 2010.

I vitboken föreslås ett 60-tal åtgärder som syftar till att sambandet mellan ekonomisk tillväxt och transporttillväxt försvagas markant redan före år 2010, utan att det blir nödvändigt att vidta åtgärder för att begränsa den fria rörligheten för personer och varor (Bilaga 1). Förhoppningen är att tillväxten inom vägtransportsektorn kommer att minska som en följd av ett ökat nyttjande av övriga trafikslag.

Den långa listan på åtgärder kan grovt delas in i fyra olika delar:

1. Återupprätta balansen mellan transportsätten
2. Avlägsna flaskhalsarna
3. Placera användarna i centrum av transportpolitiken
4. Bemästra globaliseringens effekter på transporter

Ett 60-tal åtgärder valdes utifrån följande riktlinjer:

- En vitalisering av järnvägssektorn
- En kvalitetsökning inom vägtransportsektorn
- Främja sjötransporter och transporter på inre vattenvägar
- Företräda tillväxten inom flygtrafiken med höga miljökrav
- Förverkliga intermodalitet
- Förverkliga det transeuropeiska transportnätet
- Öka trafiksäkerheten
- Utforma en effektiv avgiftspolitik på området för transporter
- Erkänna resenärernas rättigheter och skyldigheter
- Utveckla en stadstrafik av hög kvalitet
- Utveckla miljövänliga och effektiva transporter med hjälp av forskning och ny teknik

- Bemästra globaliseringen
- Utveckla miljömål på medellång och lång sikt för att skapa ett hållbart transportsystem

Vitaliseringen av järnvägssektorn skulle åstadkommas genom ökad konkurrens mellan järnvägsföretagen, vilket förutsätter att marknaderna avregleras. Etablering av nya järnvägsföretag kan bidra till att förstärka sektorns konkurrenskraft och bör även följas av åtgärder för att omstrukturera de befintliga bolagen under beaktande av sociala aspekter och arbetsvillkor.

Åtgärderna som föreslogs för att öka kvaliteten inom vägtransportsektorn handlar främst om att stärka transportörernas ställning gentemot speditörerna. Syftet är att undvika prisdumpning och att säkerhets- och sociala bestämmelser åsidosätts. Kommissionen menade att detta är särskilt angeläget under perioder då bränslekostnaderna kan förväntas stiga, och det kan finnas en press gentemot transportörerna att exempelvis tumma på säkerheten för att sänka kostnaderna istället för att kompensera de ökade kostnaderna med höjda priset på transporttjänsterna.

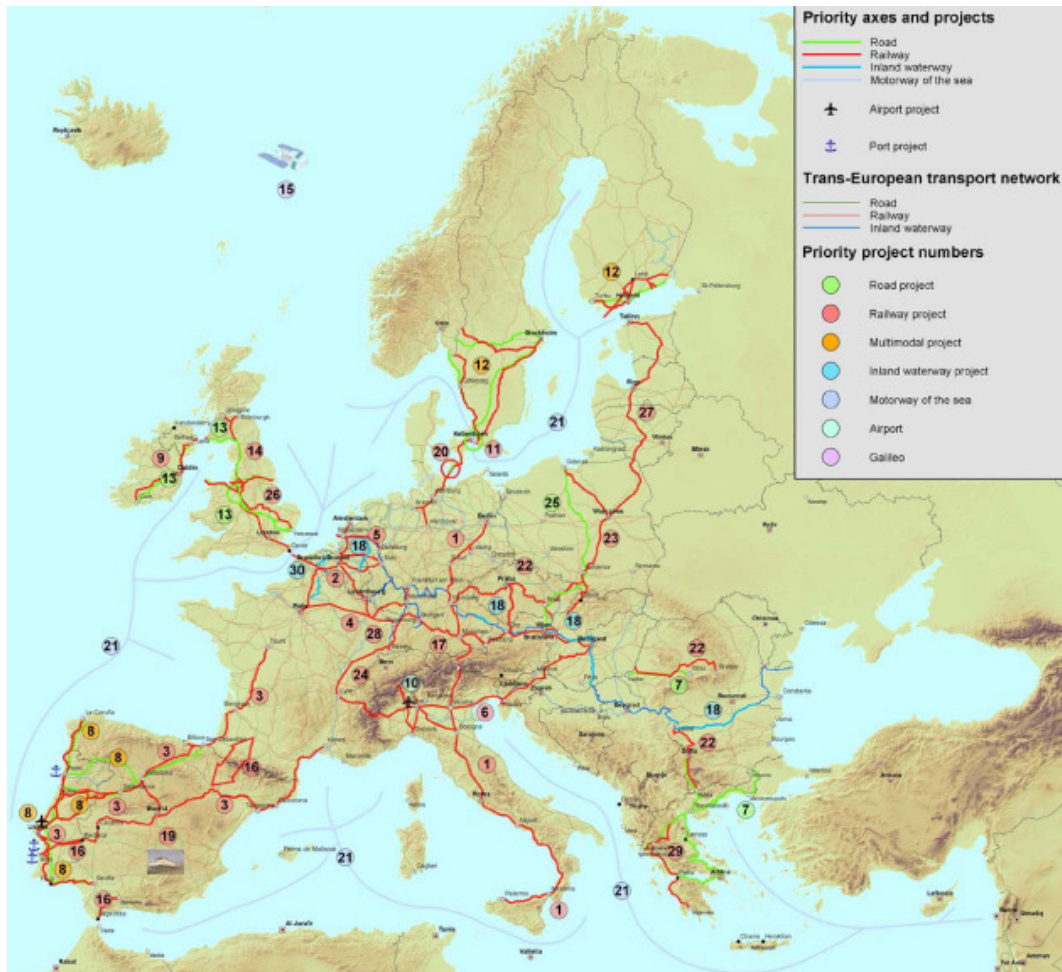
Sjöfarten skulle främjas genom att inrätta ”höghastighetssjövägar” inom ramen för det transeuropeiska nätet. När det gäller de inre vattenvägarna skulle dess funktion stärkas genom anläggning av knutpunkter för omlastning och utrustning som möjliggör drift året runt.

Flygtrafiken skulle effektiviseras genom skapandet av ett gemensamt europeiskt luftrum. En uppsplittrad flygledning förorsakar en onödigt hög bränsleförbrukning och hämmar flygbolagens konkurrenskraft. Det föreslogs även att bestämmelserna för buller och luftföroreningar i samband med flygtrafiken skulle skärpas.

För att konkurrenskraftiga alternativ till vägtransporter ska kunna utvecklas ansågs det viktigt att förverkliga intermodaliteten. Åtgärder för en teknisk standardisering och driftskompatibilitet mellan olika system prioriteras, särskilt när det gäller containertrafik. Därtill kommer Marco Polo som är ett stödprogram för att främja nyskapande initiativ inom främst höghastighetssjövägarna med syftet att åstadkomma en konkurrenskraftig och ekonomiskt bärkraftig driftskompatibilitet.

**När det gäller det transeuropeiska transportnätet skulle utbyggnaden inriktas mot att avlägsna flaskhalsarna, att anlägga prioriterade transportleder för att absorbera trafikflödena i samband med utvidgningen, särskilt i gränsområdena, samt att förstärka tillgängligheten till perifera områden ( Figur 1).** För att förbättra åtkomsten till det transeuropeiska nätet skulle även ett sekundärt nät utvecklas med stöd från strukturfonderna.





**Figur 1: Prioriterade stråk och projekt inom det transeuropeiska nätverket**

Vägtrafiken skördade år 2005 drygt 41 000 dödsoffer inom EU.<sup>18</sup> Trots detta råder det ett starkt motstånd bland medlemsstaterna att vidta åtgärder på gemenskapsnivå. Motståndet har varit kompakt oavsett om det har rört sig om en harmonisering av alkohollagstiftningen eller obligatoriskt bälteskrav för barn eller i bussar. Kommissionens initiativ har därför inskränkts till att harmonisera vägmärken och trafiksignaler där det råder särskilt hög olycksrisk.

Vitboken innehåller två riktlinjer för utformningen av en effektiv avgiftspolitik för transporter. Den ena avser en harmonisering av beskattningen av bränsle för yrkesmässig trafik och då främst för vägtransporter. Den andra riktlinjen avser en harmonisering av de principer som styr utformningen av avgifterna för infrastrukturanvändningen. Avgiften för infrastrukturanvändningen bör, oavsett trafikslag, variera enligt samma principer utifrån kategori av infrastruktur, tid på dygnet, körsträcka, fordonets storlek och tyngd samt varje annan faktor som förorsakar trafikstockningar, infrastrukturskador eller miljöföroreningar.

I vitboken föreslogs att resenärernas rättigheter ska stärkas. Rent praktiskt skulle detta kunna ske genom en utvidgning av deklarationen om flygresenärernas rättigheter till att även omfatta övriga trafikslag.

<sup>18</sup> Eurostat (2007): *Panorama of transport*, Eurostat statistical books, Luxemburg.

I vitboken konstaterades att trafikstockningar blir allt vanligare i de europeiska städerna och att detta påverkar livskvaliteten negativt. En förbättrad kollektivtrafik föreslogs som en viktig strategi för att komma till rätta med denna problematik. Åtgärderna för att åstadkomma en attraktiv kollektivtrafik återfinns dock främst på den lokala nivån. Kommissionen föreslog därför ett utbyte av ”bra metoder”.

Det konstaterades att kommissionen satsat ansevärliga belopp på teknisk forskning och utveckling inom områdena intermodalitet, miljövänliga fordon och telematik-tillämpningar inom transportsektorn. Vitboken pekade på behovet av att prioritera intelligenta transportlösningar inom transportsektorn.

EU måste kunna bemästra globaliseringens effekter och medverka till lösningar på internationell nivå för att exempelvis motverka bruket av bekvämlighetsflagg inom sjöfarten och social dumpning inom vägtransportsektorn. EU behöver överlag förstärka sin position inom en rad internationella organ för att försvara Europas intressen.

Vitboken pekade också på behovet av en helhetsstrategi som sträcker sig utanför den gemensamma transportpolitiken. Några exempel:

- Den ekonomiska politiken: Härigenom kan vissa faktorer integreras som bidrar till en efterfrågeökning på transport, särskilt sådana faktorer som är knutna till just-in-time-produktion och rullande lager
- Stadsplanering och fysisk planering: Insatser inom detta område kan bidra till att undvika en ökning av rörligheten via en välavvägd planering av avstånden mellan bostäder och arbetsplatser
- Planering av stadstrafiken i storstadsområdena: Åtgärder bör vidtas för att förena en modernisering av kollektivtrafiken med insatser för ett mer rationellt personbilsutnyttjande
- Social- och utbildningspolitiken: Planeringen av arbetstider och skoltider bör ses över för att undvika trafikstockningar
- Budget- och skattepolitiken: Åtgärder inom dessa politikområden bör vidtas med syftet att förena genomförandet av det transeuropeiska nätet med en internalisering av de externa effekterna och då särskilt miljöeffekterna
- Konkurrenspolitiken: På detta politikområde bör åtgärder vidtas, i synnerhet inom järnvägssektorn, för att säkerställa att avregleringen inte bromsas av de redan etablerade bolag som idag har en dominerande ställning på marknaden samt inte medför att kvaliteten på kollektivtrafiken försämras
- Den europeiska forskningspolitiken på transportområdet: Genom insatser på detta område är det möjligt att skapa en större enhetlighet mellan de insatser som görs på gemenskapsnivå, på nationell nivå och inom de privata institutionerna, i överensstämmelse med kommande europeiska området för forskningsverksamhet

## Halvtidsöversynen av vitboken

I halvtidsöversynen konstaterades att transportpolitiken bör ses i ett nytt sammanhang. Förutsättningarna för att förverkliga transportpolitiken har förändrats genom utvidgningen av unionen, transportbranschens förändring och nya internationella överenskommelser.<sup>19</sup>

Genom utvidgningen år 2004 kom unionen att omfatta en betydande del av den europeiska kontinenten. Östersjön är exempelvis med undantag av de ryska landområdena numera att betrakta som ett innanhav inom unionen. Detta EU som bestod av 25 medlemsstater präglas av betydligt större mångfald än tidigare<sup>20</sup> Framförallt i den tätbefolkade och industrialiserade ”blå bananen”<sup>21</sup> är förörensningar, markanvändning och trafikträngsel centrala frågor, medan andra medlemsstater sätter störst vikt vid möjligheten att nå dessa delar med transporter. Slutsatsen är att det kommer krävas mer differentierade lösningar som ger utrymme för nationella, regionala och lokala varianter, utan att ge avkall på den EU-omfattande inre marknaden.

Även själva transportbranschen har genomgått stora förändringar. Idag finns flera logistikföretag som har global räckvidd, och EU:s transportpolitik måste därför i högre utsträckning koncentreras mot att stärka de europeiska transportföretagens konkurrenskraft. Politiken bör också understödja lösningar som integrerar flera transportslag med främsta syfte att få bort flaskhalsar och svaga länkar i logistikkedjan. Forskning och innovation är avgörande för den fortsatta utvecklingen eftersom transportsektorn blir alltmer högteknologisk. Intelligent transportssystem med kommunikation, navigering och automatisering, samt motorteknik som ökar bränsleeffektiviteten och främjar användning av alternativa bränslen hör till de mest lovande forskningsområdena.

Kyotoprotokollet och andra internationella miljöåtaganden måste integreras i transportpolitiken. Koldioxidutsläppen, luftkvalitet, buller, och markanvändning utgör områden där det krävs ständiga insatser. Transportpolitiken ska också bidra till att målen för den europeiska energipolitiken uppnås. Framförallt gäller detta målen om en trygg energiförsörjning och hållbarhet.

I halvtidsöversynen är det övergripande målet tydligare uttryckt; *att skapa förutsättningar för tillgång till välfungerande och effektiva transportsystem i Europa*. Transportsystemen ska dessutom:

- erbjuda en hög grad av rörlighet för människor och företag inom hela Europa
- vara miljövänliga, trygga energiförsörjningen, bidra till införande av miniminormer för arbetsvillkoren inom transportsektorn samt skydda passagerare och allmänhet i övrigt.

<sup>19</sup> Europeiska gemenskapernas kommission (2006): Hållbara transporter för ett rörligt Europa; Halvtidsöversyn av EU-kommissionens vitbok från 2001 om den gemensamma transportpolitiken, KOM (2006) 314 slutlig, Bryssel.

<sup>20</sup> Vid tidpunkten för halvtidsöversynen av vitboken hade EU 25 medlemmar. Genom att unionen utvidgades med Rumänien och Bulgarien år 2007 har EU numera 27 medlemmar

<sup>21</sup> Med den ”blå bananen” avses ett tätbefolkat område med hög ekonomisk aktivitet som sträcker sig från London över Benelux-länderna och Rhen-Ruhr-området vidare mot Frankfurt, München och Milano.

Halvtidsöversynen pekade på att de åtgärder som Kommissionen föreslog i vitboken år 2001 inte räcker för att göra ytterligare framsteg mot EU-politikens grundläggande mål. Inte minst gäller detta målet att begränsa transporternas negativa miljöpåverkan och andra oönskade negativa effekter samtidigt som rörligheten ska underlättas. Den utpekade lösningen ligger i att finna en bredare och flexiblare uppsättning styrmedel för transportpolitiken. Lösningen kan således bestå av en blandning av EU-lagstiftning med enhetlig tillämpning, ekonomiska styrmedel, frivilliga överenskommelser och geografiskt differentierade metoder med skräddarsydd lagstiftning eller utbyggt samarbete. En viktig strategi för att uppnå en optimal och hållbar resursanvändning är sam-modalitet dvs en effektiv användning av olika trafikslag separat och i kombination med varandra.

Halvtidsöversynen pekar också på att synergier kan uppnås genom att kombinera delar av regional- och sammanhållningspolitiken med transportpolitiken. Många av problemen inom transportsektorn är knutna till geografiskt avgränsade områden. Exempelvis förknippas trängsel med storstadsområden medan ett perifert geografisk läge ofta förknippas med tillgänglighetsproblem. Ett anpassat regelverk för bättre och intelligentare avgiftsuttag för användning av infrastruktur samt differentierade lösningar skulle göra det möjligt att anpassa åtgärderna efter det geografiska sammanhanget.

## 2.2 Agenda för godstransporter

Bakgrunden till agendan för godstransporter är den starka tillväxt (+ 50 %) av godstrafik som förutskickats i vitbokens halvtidsöversyn, vilken antas orsaka stora problem om inga åtgärder vidtas. Följande områden utpekades som de mest problematiska:<sup>22</sup>

- Trängsel som medför ökade kostnader och tidsåtgång
- Godstransporterna ska ta sin beskärda del av EU:s åtagande gällande klimatmål, buller och övriga emissioner
- Godstransporternas beroende av fossila bränslen som i hög utsträckning måste importeras
- Säkerheten och tryggheten ska öka ytterligare
- Rekrytering av kompetent personal inom logistikområdet ska säkras

Vid sidan av dessa utmaningar finns även möjligheter som bör utnyttjas.

- Väl fungerande (best practices) logistiska tekniker bör spridas inom unionen. Detta behov har blivit tydligare genom utvidgningen som ökat skillnaderna i utveckling mellan olika delar av unionen.
- Flera europeiska fraktbolag är världsledande på en allt mer integrerad världsmarknad.
- Det finns möjligheter att ytterligare öka handeln med länder utanför unionen. Transportpolitiken bör därför ännu tydligare underlätta handeln med i första hand EU:s grannar.

<sup>22</sup> Europeiska gemenskapernas kommission (2007): The EU:s freight transport agenda: Boosting the efficiency, integration and sustainability of freight transport in Europe, *COM (2007) 606 final*, Bryssel.

- Framsteg inom informations- och kommunikationsteknik (ICT) har revolutionerat logistiken

Transportpolitiken på godstransportområdet utvecklas ytterligare i ett antal handlingsplaner. I handlingsplanen för godslogistik föreslås ett antal åtgärder för att förenkla administrationen, förbättra logistikkedjor, och öka effektiviteten inom godstrafiken.<sup>23</sup> Meddelandet om ett järnvägsnät för godstransporter syftar till att göra godstransporter på järnväg mer konkurrenskraftiga, inte minst genom att underlätta gränspassager.<sup>24</sup> I meddelandet om en Europeisk hamnstrategi presenteras en vision och en verktygslåda för att förbättra hamnarnas funktion som viktiga knutpunkter i det europeiska transportsystemet.<sup>25</sup>

Förhoppningen är att åtgärderna inom olika trafikslag ska förstärka varandra. Uppkomsten av synergieffekter ska underlättas genom att fokusera på ett antal korridorer. Förhoppningen är att en satsning på korridorer ska göra det möjligt att dra nytta av stordriftsfördelar. Inom korridorerna ska det vara enkelt att utföra transporter från ”dörr till dörr” genom att många olika trafikslag finns representerade. I handlingsplanen för godslogistik introduceras konceptet ”gröna korridorer” som betecknar korridorer där särskilda ansträngningar görs för att minimera påverkan på natur- och kulturmiljö. I dessa gröna korridorer kommer järnväg och vattenburna transporter att spela en framträdande roll.

Skapandet av ett transeuropeiskt transportnät är en viktig komponent i strategin för att ta emot ökade transportvolymmer. Vid sidan av att bygga ny infrastruktur gäller det att utnyttja den befintliga infrastrukturen mer effektivt, bland annat genom att nyttja olika IT-baserade system för trafikplanering. Ytterligare ett inslag för att öka effektiviteten i nuvarande system är att avlägsna hinder för gods företag att få tillgång till godsmarknaderna i samtliga EU-länder. Därtill behöver de administrativa rutinerna ses över och harmoniseras för att underlätta för företagen och stärka konkurrensen på transportmarknaden. I nuläget är det ett komplicerat och svåröverskådligt lapptäcke av olika nationella regleringar för de enskilda trafikslagen.

## 2.3 Paket om grönare transporter

Utgångspunkten är att en ökad rörlighet orsakar kostnader i form av miljöförstöring, och under senare år är det främst utsläppen av koldioxid som uppmärksammas. EU:s transportpolitik syftar till att åstadkomma en hållbar rörlighet, vilket betyder att rörligheten ska frikopplas från de negativa effekterna. I klartext betyder det att transporterna ska fortsätta att öka utan att utsläppen och andra negativa effekter såsom trängsel och olyckor från trafiken ökar.<sup>26</sup>

<sup>23</sup> Europeiska gemenskapernas kommission (2007): Handlingsplan för godslogistik, *KOM (2007) 607 slutlig*, Bryssel.

<sup>24</sup> Europeiska gemenskapernas kommission (2007): Mot ett järnvägsnät för godstransporter, *KOM (2007) 608 slutlig*, Bryssel.

<sup>25</sup> Europeiska gemenskapernas kommission (2007): Communication on a European ports policy, *COM (2007) 616 final*, Bryssel.

<sup>26</sup> Europeiska gemenskapernas kommission (2008): Greening transport, *COM (2008) 433 final*, Bryssel.

Ett viktigt inslag i transportpolitiken för att få rörligheten mer uthållig är att internalisera kostnaderna som den orsakar. Det betyder att den som exempelvis förorsakar utsläpp av koldioxid ska betala för det. En koldioxidskatt på bränsle är ett konkret exempel på sådan politik. En handbok som innehåller en metodologi för att beräkna kostnaderna för externa effekter har därför tagits fram. Att exempelvis ta ut kilometerskatt av tunga fordon kan ingå i en strategi för att internalisera externa effekter. Det konstateras dock att under rådande lagstiftning är det för närvarande inte möjligt för enskilda medlemsstater att införa ett effektivt system av vägavgifter som baseras på marginalkostnadsprincipen. I paketet om grönare transporter ingår dock ett förslag som ska göra det möjligt att internalisera lastbilstransporternas externa kostnader. Förslaget har följande huvuddrag:<sup>27</sup>

- Externa kostnader för luftföroreningar, buller och trafikträngsel ska medräknas
- Mekanismer för samordning på gemenskapsnivå avseende en gemensam metod för beräkning och tak för avgifterna
- Inkomsterna från avgifterna ska användas inom transportsektorn

Kommissionen konstaterar att de föreslagna prissättningsprinciperna med god effekt även skulle kunna utvidgas till att även omfatta privatbilar och externa kostnader i andra trafikslag.

I paketet om grönare transporter ingår även andra åtgärder som inte handlar om prissättning av externa effekter. Hit hör exempelvis åtgärder för att reducera tågbuller. För luftfarten läggs förslag om att begränsa utsläppen av kväveoxider, och för vägtrafiken sätts ett tak för tillåtna koldioxidutsläpp från nya fordon. Dessa utgör bara några enstaka exempel på konkreta förslag som kommissionen framförde i paketet om grönare transporter.

## 2.4 Några kommentarer kring Europas transportpolitik

SIKA har tidigare påpekat att 2001 års vitbok om den gemensamma transportpolitiken fram till 2010 i stora stycken har en annan principiell utgångspunkt än den som gäller för den svenska transportpolitiken. EU:s transportpolitik har ett betydligt starkare inslag av centralstyrning än den svenska motsvarigheten. Vitboken ägnar exempelvis betydande utrymme åt att på en relativt detaljerad nivå beskriva det transportsystem som anses vara önskvärt fram till år 2010 – där det t.ex. framställs som ett överordnat mål att åstadkomma en viss fördelning av transporter på trafikslag – medan det däremot saknas en diskussion om vilken funktion som mål och medel kan ha i en transportpolitik för avancerade ekonomier.<sup>28</sup> SIKA anser att transportpolitiska mål ska ha karaktären av effektmål och vara teknikneutrala, vilket betyder att det i princip är ointressant att ange mål för vilket trafikslag som nyttjas. Däremot är det rimligt att formulera effektmål om exempelvis minskad klimatpåverkan. SIKA menar därför att en målformulering om att uppnå vissa marknadsandelar för vissa trafikslag inte är lämplig som ett transportpolitiskt mål, därför att den fokuserar på åtgärden istället för dess syfte.

<sup>27</sup> Europeiska gemenskapernas kommission (2008): Meddelande från Kommissionen till Europaparlamentet, rådet, ekonomiska och sociala kommittén och regionkommittén; En strategi för att internalisera externa kostnader, *KOM (2008) 435 slutlig*, Bryssel.

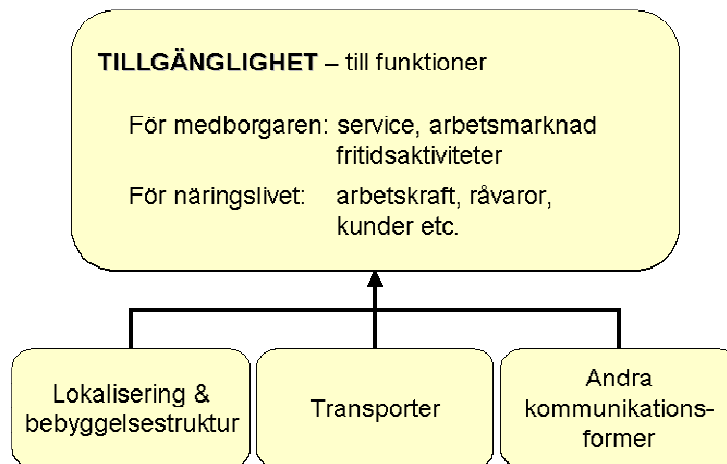
<sup>28</sup> SIKA (2005): Behöver vi en ny transportpolitik eller ska vi försöka genomföra den vi har?, *SIKA PM 2005:2*, Stockholm.

En grundläggande utgångspunkt i den svenska transportpolitiken är att de enskilda människorna och företagen själva måste kunna välja hur de ska ordna sina transporter eftersom det enbart är de som kan göra en riktig avvägning mellan nyttor och kostnader i det enskilda fallet. Transportpolitikens roll blir att genom olika styrmedel ge trafikanter och trafikutövare möjlighet att väga in samtliga konsekvenser som den enskilda transporten ger upphov till. Enligt SIKAs uppfattning är det därför positivt att en effektiv avgiftspolitik för transportområdet ingår i EU:s transportpolitik. Likaledes är det bra att det har tagits ett initiativ inom ramen för ”paketet om grönare transporter” för att göra det möjligt att införa ett system med vägavgifter baserade på marginalkostnadsprincipen.

Ett annat positivt inslag är att vitboken förespråkar en helhetsstrategi som sträcker sig utanför den gemensamma transportpolitiken. Det pekas exempelvis på möjligheten att via den fysiska planeringen undvika en ökning av behovet av rörlighet via en välavvägd planering av avstånden mellan bostäder och arbetsplatser. Med detta angreppssätt utgår planeringen från tillgänglighet istället för rörlighet. Genom tillgänglighet riktas fokus mot det underliggande syftet med transporter - att få tillgänglighet till en funktion. Begreppet ”rörlighet” avspeglar endast *en* del av denna tillgänglighet. Rörlighet är ett samlingsbegrepp för samtliga förflyttningar som sker, och sätter således transporten i centrum. För den enskilde medborgaren har dock själva transporten inget egenvärde, utan det är tillgänglighet till en viss funktion som är huvudsaken. Det kan exempelvis vara tillgänglighet till arbete, service eller fritidsaktiviteter. För näringslivet kan det röra sig om tillgänglighet till arbetskraft, kunder och råvaror.

**Transportsystemet är givetvis betydelsefullt för att förbättra tillgängligheten, men tillgänglighet kan även åstadkommas med användning av informationsteknologi eller genom att åstadkomma en lokaliserings- och bebyggelsestruktur som gör det möjligt att nå olika målpunkter utan alltför många förflyttningar. I**

Figur 2 skisseras några faktorer som påverkar tillgängligheten.



**Figur 2: Transportförsörjning syftar till att åstadkomma tillgänglighet till funktioner och aktiviteter för såväl medborgare som näringsliv och offentliga organisationer. Den tillgängligheten består av flera byggstenar som alla behöver beaktas i en beslutsprocess i transportsystemet. Källa: SIKAs Rapport 2008:3**





### 3 Transportpolitiken som en del av andra strategier

I vitboken konstaterades att det krävs en helhetsstrategi som sträcker sig utanför den traditionella transportpolitiken för att vitbokens mål ska kunna uppnås. Detta avsnitt visar att transportpolitiken är central genom att den har många beröringspunkter med andra politikområden och strategier som har utarbetats inom den europeiska unionen.

#### 3.1 Lissabonstrategin

Målsättningen med Lissabonstrategin är att göra Europa till världens mest konkurrenskraftiga och dynamiska kunskapsbaserade ekonomi, med möjlighet till hållbar ekonomisk tillväxt med fler och bättre arbetstillfällen och en högre grad av sammanhållning.<sup>29</sup> År 2005 föreslog kommissionen en nystart för Lissabonstrategin genom att koncentrera EU:s ansträngningar på de två huvuduppgifterna att skapa en starkare, varaktig tillväxt och fler och bättre jobb.<sup>30</sup> Strategin syftar till att modernisera ekonomin samtidigt som den bevarar den unika europeiska sociala modellen trots utmaningar i form av globalisering, tekniska förändringar, miljöpåfrestningar och en åldrande befolkning. Lissabonstrategin ska inte äventyra en hållbar utveckling, utan dagens behov måste tillgodoses utan att äventyra kommande generationers möjligheter att tillgodose sina behov.

En tydligare uppdelning mellan vad som är de enskilda medlemsstaternas respektive EU-nivåns ansvarsområden fastslås i Lissabonstrategin. Ett huvudansvar för att nå målen för sysselsättning och tillväxt läggs på de enskilda medlemsstaterna som ska bidra genom att genomföra strukturreformer. På EU-nivån ska medlemsstaternas insatser kompletteras med åtgärder som ger ett uppenbart mervärde genom att de görs eller samordnas på gemenskapsnivå. Hit hör exempelvis infrastruktur och förverkligandet av den inre marknaden. Enligt strategin behövs stora investeringar i transportinfrastruktur, miljö och energi i regioner som släpar efter, särskilt i de nya medlemsstaterna, för att stimulera tillväxt och långsiktig konvergens med resten av EU.

En väl fungerande infrastruktur krävs även för att den inre marknaden ska fungera effektivt med ett fritt flöde av varor, tjänster och personer. I detta sammanhang pekas på behovet av lagstiftning från gemenskapens sida för att öppna upp de nationella näten och göra dem tillgängliga och kompatibla. Vidare bör EU öka sina ansträngningar att koncentrera anslagna medel från budgetposten för

<sup>29</sup> Schön, L (2005): Lissabonstrategin i ett historiskt perspektiv, I Gustavsson, S., Oxelheim, L. och Wahl, N. (red): *Lissabonstrategin i halvtid*, Santérus, Stockholm.

<sup>30</sup> Kommissionen (2005): Meddelande inför europeiska rådets vårmöte; Att arbeta tillsammans för tillväxt och sysselsättning; Nystart för Lissabonstrategin, *KOM (2005) 24 slutlig*, Bryssel.

transeuropeiska nät och gemenskapens övriga budget- och finansieringsverktyg på de 30 prioriterade transportvägarna och projekten som valts ut i beslutet om gemenskapens riktlinjer. Det är medlemsstaternas ansvar att ”möta upp” med planering och finansiering av exempelvis transportinvesteringar som samordnas på europeisk nivå.<sup>31</sup>

### 3.2 Hållbar utveckling

Europeiska rådet i Göteborg antog EU:s första strategi för hållbar utveckling år 2001. Hållbar utveckling definieras som att den nuvarande generationens behov bör uppfyllas utan att de kommande generationernas möjligheter att få sina behov uppfyllda äventyras. Detta är EU:s övergripande målsättning som fastslås i fördraget och som ska genomsyra all politik och alla åtgärder i unionen. En politik som är hållbar ska därför främja en dynamisk ekonomi med full sysselsättning och hög utbildningsnivå, hälsoskydd, social och territoriell sammanhållning och miljöskydd i en fredlig och säker värld där kulturell mångfald respekteras.<sup>32</sup>

Genom dessa tämligen svepande formuleringar är det möjligt att mellan raderna ana att transportpolitiken och utvecklingen av transportsystemet kan spela en viktig roll. Ett väl fungerande transportsystem är en förutsättning för ett konkurrenskraftigt näringsliv och därmed den dynamiska ekonomi med full sysselsättning som är målsättningen. Genom ett pålitligt transportsystem som kan erbjuda låga transportkostnader har det blivit möjligt att föra samman produktionen till ett fåtal platser och därmed dra nytta av stordriftsfördelar. I den svenska transport- och regionalpolitiken har regionförstoring lyfts fram som en viktig strategi för att gynna regional utveckling. Väl fungerande transporter är ett viktigt medel för att åstadkomma denna regionförstoring. Inte minst har satsningar på järnväg motiverats utifrån att de gynnar regionförstoring. Det finns både teoretiskt och empiriskt stöd för att väl fungerande transporter gynnar den regionala utvecklingen i de allra flesta fall.

Transporternas inverkan på omgivningen är dock inte hållbar ur flera avseenden. Europeiska rådet har bland annat konstaterat att det finns tendenser till ohållbar utveckling i fråga om klimatförändring, energiförbrukning, folkhälsan och markanvändning för transporter, det vill säga områden som tydligt hänger samman med utvecklingen på transportområdet.<sup>33</sup>

I strategin för hållbar utveckling framförs ett antal huvudprinciper för politiken. För transportpolitiken är den viktigaste principen att förorenaren ska betala. Det gäller att se till att priserna återspeglar de verkliga samhällskostnaderna för konsumtion och produktion och att förorenarna får betala för den skada de förorsakar på miljön och på människornas hälsa.

<sup>31</sup> KOM (2005) 330 slutlig: Meddelande från parlamentet till rådet och europaparlamentet; Gemensamma insatser för tillväxt och sysselsättning: gemenskapens Lissabonprogram

<sup>32</sup> Europeiska unionens råd (2006): *EU:s förnyade strategi för hållbar utveckling*, Bryssel 26 juni 2006 (29.6)

<sup>33</sup> Europeiska unionens råd (2006): *EU:s förnyade strategi för hållbar utveckling*, Bryssel 26 juni 2006 (29.6)

Strategin för hållbar utveckling pekar ut sju huvudutmaningar som måste hanteras för att utvecklingen ska bli hållbar. Det är främst huvudutmaningen ”hållbara transporter” som har relevans för transportpolitiken, men även ”klimatförändringar och ren energi” är betydelsefull. Den sistnämnda handlar bland annat om Kyotoprotokollets krav på att minska utsläppen av växthusgaser så att jordens genomsnittliga yttemperatur inte stiger mer än två grader Celsius i förhållande till de förindustriella nivåerna. Till denna utmaning hör även ett mål om andelen av transportbränslet som ska bestå av biobränslen.

Det övergripande målet för hållbara transporter är: *Se till att våra transportsystem motsvarar samhällets ekonomiska, sociala och miljömässiga behov samtidigt som deras önskade verkningar på ekonomin, samhället och miljön minimeras.*

Utifrån det övergripande målet har flera operativa mål och syften formulerats:

- Att bryta sambandet mellan ekonomisk tillväxt och efterfrågan på transport för att minska miljökonsekvenserna (decoupling)
- Att uppnå hållbara nivåer för energianvändningen på transportområdet och minska utsläppen av växthusgaser
- Att minska utsläppen av föroreningar på transportområdet till nivåer som minimerar påverkan på människors hälsa och/eller miljön
- Att få till stånd en balanserad övergång till miljövänliga transportsätt för att få fram ett hållbart system för transport och rörlighet
- Att minska transportbuller både vid källan och genom begränsade åtgärder i syfte att se till att den generella exponeringsnivån leder till minsta möjliga påverkan på människors hälsa
- Att modernisera EU:s bestämmelser för kollektivtrafiken i syfte att förbättra effektiviteten och kvaliteten senast 2010
- I linje med EU:s strategi för koldioxidutsläpp från lätta fordon bör koldioxidutsläppen från nya bilar komma ner till i genomsnitt 140 g/km (2008-2009) och 120 g/km (2012)
- Att halvera antalet döda i trafiken jämfört med 2000 senast 2010

För att uppnå målen föreslås ett antal åtgärder som behöver vidtas. Det handlar om att alla transportsätts ekonomiska och miljömässiga prestanda ska förbättras. Vid behov ska detta även innefatta åtgärder för en övergång till järnvägs-, sjö och kollektivtransport. EU menar tydligen att det finns en potential till miljövinster genom att flytta över vägtransporter till andra trafikslag. Viktigt att notera är att åtgärder för att minska transportintensiteten föreslås, vilket ska ske genom en förändring av produktions- och logistikprocessen samt ett ändrat beteende i kombination med bättre anknytningar mellan de olika trafikslagen. Här anas en insikt om att lösningarna för att åstadkomma ett hållbart transportsystem inte uteslutande ska sökas inom transportsystemet, utan att även lokaliseringen av målpunkter för transporter är betydelsefull. Att enbart fokusera på själva transporten representerar en strategi som sätter rörlighet i centrum, medan en strategi som integrerar transporter och lokalisering handlar om tillgänglighet. Längre fram i rapporten följer ett utökat resonemang kring skillnaderna på en transportpolitik som ställer rörlighet respektive tillgänglighet i centrum.

### 3.3 Nordliga dimensionen

Ur ett svenskt perspektiv är det viktigt att de speciella förutsättningarna i form av perifert geografisk läge och låg befolkningstäthet belyses. Den nordliga dimensionen syftar till att skapa ett mervärde för länderna i norra Europa<sup>34</sup> genom att samordna olika handlingsprogram inom EU och de enskilda medlemsstaterna. Infrastruktur är utpekad som ett område där samarbete inom den nordliga dimensionen kan ge stora synergieffekter.<sup>35</sup>

Infrastruktur har givits en bred innebörd och innefattar frågor som rör energi, transport och informationsteknik. Energifrågorna handlar om att området ur ett europeiskt perspektiv är intressant eftersom det innehåller stora gasfyndigheter, och att området kan fungera som transitland för både olja och gas. Området är dock delvis underutvecklat när det gäller infrastruktur för gas, men delvis även när det gäller överföringsmöjligheter för elektricitet mellan olika länder. Samarbeten kring utbyggnad av infrastruktur och avtal om handel med energi mellan länderna i regionen eftersträvas. Behovet av en övergång till förnyelsebara energikällor identifieras också.

Inom transportområdet lyfts ett antal faktorer fram som är unika för regionen. Det relativt kalla klimatet med snö, is och tjäle ställer krav på exempelvis isbrytning och fördyrar vägunderhållet. Logistikkostnaderna för näringslivet i regionen är generellt högre än i övriga EU. Att utveckla infrastrukturen ses som ett viktigt bidrag till regionens utveckling, inte minst efterlyses investeringar inom ramen för transeuropeiska nätet (TEN-T). Avlägsna flaskhalsar i samband med gränspassager och att harmonisera transportlagstiftningen mellan länderna är ytterligare exempel på åtgärder som prioriteras. Att koppla samman det transeuropeiska nätet med det ryska transportsystemet är en viktig fråga för många länder i regionen.

Att utnyttja informationsteknik ses som ett viktigt medel att överbrygga de långa avstånd som karaktäriserar regionen. Det är stora skillnader mellan länderna med avseende på utbyggnad av IT-infrastruktur och i vilken utsträckning marknaderna för informationsteknik har liberaliserats. För att underlätta för handel behöver de nationella systemen integreras, vilket i sin tur ställer krav på överenskommelser av teknisk standard.

---

<sup>34</sup> Följande geografiska avgränsning gäller för den nordliga dimensionen. Västgränsen utgörs av Island och den östliga gränsen ligger i nordvästra Ryssland. Nordgränsen ligger i norska havet, Barents hav och Kara havet, medan Östersjöns sydliga kust utgör sydgränsen.

<sup>35</sup> Europeiska unionens råd (2000): *Action plan for the Northern Dimension with external and cross-border policies of the European Union 2000-2003*, Bryssel 14 juni.

## 4 Vad har åstadkommit?

Efter en trög start har utvecklingen av den europeiska transportpolitiken skjutit fart. Eftersom politiken är i ständig förändring inställer sig frågan vid vilken tidpunkt utvärderingen ska ta sin början. Denna utvärdering tar sin utgångspunkt i 2001 års Vitbok om den gemensamma transportpolitiken fram till 2010.<sup>36</sup> Med denna ansats kan det digra utvärderingsmaterial som användes inför halvtidsöversynen nyttjas och dess slutsatser kan användas som en bas i det fortsatta utvärderingsarbetet. I vilken utsträckning har de identifierade styrkorna i Vitboken genomsyrat det fortsatta arbetet med utvecklingen av transportpolitiken? Hur har de utpekade svagheter med Vitbokens politik påverkat utvecklingen av transportpolitiken?

### 4.1 En hel del har åstadkommit, men mycket återstår

I det så kallade ASSESS-projektet som genomfördes år 2005 utvärderades bidraget av det transeuropeiska transportnätet (TEN-T) och andra transportpolitiska initiativ inför halvtidsöversynen av vitboken.<sup>37</sup> **Tabell 1** ger en översikt av hur långt implementeringen hade kommit i förhållande till riktlinjerna i vitboken. En hög grad av framsteg innebär att i princip samtliga föreslagna åtgärder åtföljts av lagstiftning på den europeiska eller nationella nivån. Mellannivån innebär att det finns lagstiftning, men att denna antingen endast delvis täcker in vitbokens åtgärder eller att den inte är lika långtgående som de ursprungliga förslagen. Den lägsta nivån innebär att det ännu inte kommit några direktiv från kommissionen. På medlemsstatsnivå innebär den lägsta nivån att eventuella åtgärder debatteras, men att det ännu saknas konkret lagstiftning.

Utvärderingen visar att på den europeiska nivån har lagstiftningen gått snabbt och nära hälften av de åtgärder som föreslogs i vitboken hade antagits av Europeiska rådet och Europaparlamentet. I utvärderingen konstateras dock att det är de svårare åtgärderna som återstår att ta sig an. Till dessa hör frågor om prissättning av externa effekter.

Däremot har implementeringen inte kommit lika långt i de nationella parlamenten. Detta gäller i synnerhet för de nya medlemsstaterna. I regel tar det ungefär tre år från att de europeiska institutionerna har antagit en viss lagstiftning till att de antas av de enskilda medlemsstaterna. Det är heller inte särskilt förvånande att de nya medlemsstaterna inte kommit särskilt långt eftersom de endast har haft ett år

<sup>36</sup> Europeiska gemenskapernas kommission (2001): Vitbok; den gemensamma transportpolitiken fram till 2010, *KOM (2001) 370 slutlig*, Bryssel.

<sup>37</sup> ASSESS (2005): *Assessment of the contribution of the TEN and other transport policy measures of the midterm implementation of the white paper on the European transport policy for 2010, Final report*, DG TREN, Bryssel.

på sig att genomföra politiken, även om viss anpassning påbörjades redan när de var kandidatländer.

Inom framförallt tre områden har implementeringen kommit långt inom de europeiska institutionerna. Inte minst gäller detta arbetet med planeringen av det transeuropeiska nätverket. Men även när det gäller att utveckla en stadstrafik av hög kvalitet samt att utveckla miljövänliga och effektiva transporter med hjälp av forskning och ny teknik har arbetet fortskridit snabbt på gemenskapsnivå. Det kan dock konstateras att det konkreta arbetet med att bygga ut infrastrukturen för TEN-T däremot går betydligt långsammare, vilket förklaras av att det saknas finansiering för projekten. I stor utsträckning är det ju de enskilda medlemsländerna som ska ansvara för att det avsätts tillräckliga medel för denna infrastruktur.

**Tabell 1: Framsteg i förhållande till riktlinjerna i vitboken. Källa: ASSESS 2005.**

		<i>EU- institutioner</i>	<i>EU 15 Medlems- stater</i>	<i>Nya medlemmar</i>
1	En kvalitetshöjning inom vägtransportsektorn			
2	En vitalisering av järnvägssektorn			
3	Företräda tillväxten inom flygtrafiken med höga miljökrav			
4	Främja sjötransporter och transporter på inre vattenvägar			
5	Förverkliga en intermodalitet			
6	Förverkliga det transeuropeiska transportnätet			
7	Öka trafiksäkerheten			
8	Utforma en effektiv avgiftspolitik för transportområdet			Ingen uppgift
9	Erkänna resenärernas rättigheter och skyldigheter			
10	Utveckla en stadstrafik av hög kvalitet			
11	Utveckla miljövänliga och effektiva transporter med hjälp av forskning och ny teknik		Ingen uppgift	Ingen uppgift
12	Bemästra globaliseringen		Ingen uppgift	Ingen uppgift

	Ingen
	Låg
	Mellan
	Hög

När det gäller att utforma en effektiv avgiftspolitik råder ett motsatt förhållande. Inom detta område hade en diskussion kring vägavgifter precis påbörjats inom de europeiska institutionerna år 2005. Inte heller när det gäller att hantera de negativa externa effekterna av flygtransporter har inte framstegen varit särskilt stora. Det gäller exempelvis beskattning av flygfotogen, ökade inslag av marknadspris-sättning när det gäller fördelningen av landningstillstånd och differentierade flygplatsavgifter. Implementeringen i medlemsstaterna har försvårats av nationella regleringar och andra administrativa hinder.

Genom paketet om grönare transporter har dock kommissionen under det senaste året flyttat fram positionerna för en korrekt prissättning. Med korrekt prissättning avses här att rörliga skatter och avgifter baseras på marginalkostnaderna för de externa effekter som trafiken orsakar. Via förändringar i Eurovignettedirektivet ökas medlemsstaternas möjligheter att införa en differentierad kilometerskatt för lastbilar. Förslaget motiveras med att en distansbaserad avgift är ett effektivt sätt att internalisera kostnaderna för lokala externa effekter, framförallt därför att den kan varieras efter infrastrukturanvändningens intensitet, plats och tidpunkt.<sup>38</sup> Det återstår dock att se i vilken utsträckning de enskilda medlemsstaterna kommer att utnyttja denna möjlighet.

Vitbokens tidsperspektiv sträcker sig fram till år 2010 så det återstod fortfarande en hel del tid innan de föreslagna åtgärderna skulle vara implementerade när denna utvärdering genomfördes. I **Tabell 2** redovisas ett försök att uppskatta hur långt arbetet kommer att vara gånget år 2010. En knapp majoritet av områden beräknas uppvisa en hög implementeringsgrad på gemenskapsnivå. Bland medlemsstaterna förväntas implementeringsgraden uppgå till en mellan hög nivå på de flesta åtgärdsområdena. Återigen är det främst utformningen av en effektiv avgiftspolitik för transportområdet som går långsamt. Inom detta område har dock enskilda medlemsstater oberoende av EU:s lagstiftning gjort stora framsteg. Detta gäller exempelvis Storbritannien, Tyskland, Danmark och Österrike.

---

<sup>38</sup> Europeiska gemenskapernas kommission (2008): Förslag till Europaparlamentets och rådets direktiv om ändring av direktiv 1999/62/EG om avgifter på tunga godsfordon för användningen av viss infrastruktur, *KOM (2008) 436 slutlig*, Bryssel.

**Tabell 2: Beräkning av framstegen i förhållande till vitboken år 2010. Källa: ASSESS 2005**

		<i>EU- institutioner</i>	<i>EU 15 Medlems- stater</i>	<i>Nya medlemmar</i>
1	En kvalitetshöjning inom vägtransportsektorn			
2	En vitalisering av järnvägssektorn			
3	Företrä tillväxten inom flygtrafiken med höga miljökrav			
4	Främja sjötransporter och transporter på inre vattenvägar			
5	Förverkliga en intermodalitet			
6	Förverkliga det transeuropeiska transportnätet			
7	Öka trafiksäkerheten			
8	Utforma en effektiv avgiftspolitik för transportområdet			
9	Erkänna resenärernas rättigheter och skyldigheter			
10	Utveckla en stadstrafik av hög kvalitet			
11	Utveckla miljövänliga och effektiva transporter med hjälp av forskning och ny teknik		Ingen uppgift	Ingen uppgift
12	Bemästra globaliseringen		Ingen uppgift	Ingen uppgift

	Ingen
	Låg
	Mellan
	Hög

En analys visar att vissa framsteg har gjorts i förhållande till de problem som pekades ut i vitboken. När det gäller godstransporter har marknadsandelen för järnväg åtminstone stabiliserats, och i exempelvis Tyskland och Storbritannien har andelen ökat kraftigt under senare år. Inlandssjöfarten har växt under flera år i vissa strategiskt viktiga korridorer. I ett fåtal länder har tillväxten i vägtrafiken understigit den ekonomiska tillväxten något enstaka år. Underlaget är dock för litet för att tala om decoupling. För persontrafiken ska det noteras att tillväxten inom järnvägen varit stark i västra Europa och att nedgången brutits i de nya medlemsstaterna. Även om det finns vissa positiva inslag i utvecklingen kommer de uppsatta målen i vitboken avseende en bättre balans mellan trafikslagen inte att nås år 2010.

Många andra indikatorer pekar i rätt riktning. Trafiksäkerheten har ökat markant, utsläppen av framförallt kväveoxider, men även andra emissioner har minskat, regioners tillgänglighet har ökat och transportsystemet bidrar positivt till den ekonomiska tillväxten inom EU.<sup>39</sup>

<sup>39</sup> ASSESS (2005): *Assessment of the contribution of the TEN and other transport policy measures of the midterm implementation of the white paper on the European transport policy for 2010*, Final report, DG TREN, Bryssel.



Utvärderingens slutsatser är att det inte är befogat med stora förändringar av transportpolitiken. För att åstadkomma den önskvärda utvecklingen är det nödvändigt att även de återstående delarna av vitboken implementeras, vilket inte är någon enkel uppgift då det främst är de svåraste bitarna som återstår. Utvärderingen pekar på behovet av morötter till medlemsstaterna för att påskynda införandet av olika strategier. Vidare lyfter utvärderingen fram misslyckandet med att införa en effektiv avgiftspolitik för transporter som baseras på marginalkostnader som det främsta tillkortakommandet. På det området kan dock en framgång noteras genom paketet om gröna transporter. Här kan exempelvis olika ITS<sup>40</sup>-lösningar användas för att införa differentierade vägavgifter som varierar med fordonstyp och ruttval. ITS kan även vara användbart för att öka effektiviteten i transportsystemet och förbättra säkerheten och tryggheten inom transportsystemet.<sup>41</sup>

När det gäller byggandet av det transeuropeiska nätverket är det finansieringen som utgör en hämsko då den i stor utsträckning förväntas komma från enskilda medlemsländer. I dragkampen om finansiering av olika projekt är det sannolikt att de mer utpräglade nationella objekten prioriteras före de europeiska. Utvärderingen pekar även på behovet av att utnyttja intelligenta transportsystem för att exempelvis minska restiden på de interna sjövägarna, minska tiden för tullformaliteter samt att minska trängseln på vägarna och i luften. Inom trafiksäkerhetsområdet kommer inte målet om att halvera antalet dödade med hälften att nås om inte mer kraftfulla åtgärder vidtas. Flygtrafikens utsläpp av växthusgaser har ökat snabbt, vilket delvis kan förklaras av att det har saknats regleringar på området. Utredningen rekommenderar att flygtrafikens externa kostnader internaliseras.<sup>42</sup>

## 4.2 Blandade erfarenheter från TEN-arbetet

Tidigare har det konstaterats att arbetet med TEN-T gått relativt smidigt på gemenskapsnivå, men att arbetet med det praktiska genomförande har gått betydligt långsammare. Enligt en utvärdering finns det åtminstone tre orsaker som kan förklara att arbetet fortskridit långsamt.<sup>43</sup>

- De finansiella resurserna har inte varit tillräckliga i förhållande till åtaganden och tidtabell
- Planeringsunderlaget för de olika TEN – projekten har inte hållit tillräcklig hög kvalitet. Administrationen kring projekten har inte heller fungerat tillfredsställande
- Obefintligt eller dåligt organiserat samarbete över gränserna på grund av att de nationella behoven är skilda från EU:s gemensamma behov

<sup>40</sup> Intelligent Transport System

<sup>41</sup> Europeiska gemenskapernas kommission (2008): Action plan for the development of intelligent transport systems in Europe, COM (2008) 886 final, Bryssel.

<sup>42</sup> ASSESS (2005): Assessment of the contribution of the TEN and other transport policy measures of the midterm implementation of the white paper on the European transport policy for 2010, Final report, DG TREN, Bryssel.

<sup>43</sup> Spiekermann, K. och Wegener, M. (2007): Ex ante evaluation of the TEN-T multi annual programme 2007-2013, Ecorys, Rotterdam.

Syftet med budgeten för TEN-T är att den ska ge ett betydande tillskott och påskynda genomförandet av de utpekade projekten. För detta ändamål har dock budgeten varit alltför liten. Den huvudsakliga finansieringen måste därför komma från medlemsstaterna själva, med visst tillskott av strukturfondsmedel där reglerna så tillåter. För att bidra till finansieringen vore det i flera fall önskvärt att finna olika lösningar där näringslivet kan bidra (OPS-lösningar).

Det finns flera tänkbara lösningar på problemen som är förknippade med TEN-T. En framkomlig väg är att prioritera hårdare mellan de föreslagna projekten. Här finns åtminstone fyra olika handlingsvägar för att avgränsa resursanvändningen. Ett förslag är att rikta satsningarna mot ett antal korridorer inom vilka flaskhalsar avlägsnas och nya gränsöverskridande passager byggs. Andra alternativ är att enbart fokusera på de gränsöverskridande passagerna, alternativt att koncentrera sig på att bygga bort flaskhalsar. En fjärde möjlighet är att enbart koncentrera resurserna på projekt som ger ett tydligt mervärde utifrån ett Europeiskt perspektiv.

Det behövs en bättre koordinering mellan projekt som bedrivs i olika länder. Kommissionen skulle kunna bistå genom att ge ledning och stöd till parter som är inbegripna i gränsöverskridande projekt. Medlemsstaterna skulle å sin sida underlätta koordineringen genom en tydligare försäkran om att projekten kommer att genomföras inom en given tidsram. I en sådan försäkran ska det även anges hur projektet ska finansieras.

En svårighet är att det är kostsamt och förknippat med svårigheter att ta fram ett fullödigt analysunderlag för gränsöverskridande projekt. SIKa har exempelvis konstaterat att det i stort sett saknas statistik för gränsöverskridande transporter idag. Inom detta område finns således ett stort utvecklingsbehov.<sup>44</sup>

Resultaten från utvärderingen av TEN-T kan sammanfattas i följande SWOT-analys (**Tabell 3**).

---

<sup>44</sup> SIKa (2008): Analysunderlag avseende utveckling och tendenser i länderna i Östersjöregionen, Dnr 264-200-08, Östersund.

**Tabell 3: SWOT-analys av det Transeuropeiska nätverket. Källa: Spiekermann och Wegener 2007**

<b>Styrkor</b>	<b>Svagheter</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Bidrar till att uppfylla målen för EU:s transportpolitik</li> <li>• Bidrar till att öka nyttan av redan genomförda transportinvesteringar</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Svårt att hålla tidtabellen för enskilda projekt på grund av begränsade ekonomiska resurser</li> <li>• De gränsöverskridande projekten prioriteras ner till förmån för enskilda medlemsstaters önskemål</li> <li>• TEN-T har fått svagt genomslag i både nationella planer och internationella projekt</li> </ul>
<b>Möjligheter</b>	<b>Hot</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Stärkt finansiering genom strukturfonder, andra EU-medel och privata finansiärer</li> <li>• Utökade möjligheter till finansiering genom olika typer av avgifter</li> <li>• Ekonomisk tillväxt som leder till att betalningsförmågan ökar (privata finansiärer och ökad skattebas)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Begränsade finansiella resurser</li> <li>• Dåliga planeringsunderlag som resulterar i dåliga projekt</li> <li>• Avsaknad av effektiv prispolitik</li> <li>• Begränsad administrativ, organisatorisk och teknisk förmåga</li> <li>• Avsaknad av gränsöverskridande samarbete</li> <li>• Bestående nationell egosim</li> </ul>

Det har redan påtalats att transportpolitiken inte bör ses isolerat, utan att kopplingar till andra politikområden också bör beaktas. I denna anda har ESPON låtit utvärdera effekterna av EU:s transportpolitik med särskilt fokus på ett rumsligt perspektiv.<sup>45</sup> För utvärderingen användes ett infrastrukturnätverk bestående av TEN och TINA<sup>46</sup> samt ett stort antal ytterligare länkar så att samtliga regioner på NUTS 3-nivå hade kontakt med varandra. De olika transportpolicy-scenarierna modellerades genom att transportkostnaderna mellan regioner förändras mellan olika scenarier och över tid<sup>47</sup>. Transportnätverkets utbredning och kostnaderna har uppdaterats vart femte år. Av **Tabell 4** framgår vilka olika transportsценарier som har utvärderats. En utförligare beskrivning av de olika scenarierna återfinns i Bilaga 2.

<sup>45</sup> ESPON (2006): *ESPON 2.1.1; Territorial impact of EU transport and TEN policies*, Luxemburg.

<sup>46</sup> TINA (Transport infrastructure needs assessment) – processen pågick under åren 1997 -1999 och handlade om att utsträcka TEN-nätverket till ansökarländerna.

<sup>47</sup> Information om tillvägagångssättet för denna information kan fås i: ME&P (2002): *SCENES European transport scenarios, Final report*.

**Tabell 4: Sammanställning av transportscenarier. Källa: ESPON (2006)**

<i>Tidshorisont</i>	<i>Policytyp</i>	<i>Scenarioinriktning</i>
Tillbakablickande 1991-2001	Referens	A0 "business as usual"
	Infrastruktur	A1 Enbart järnväg
		A2 Enbart väg
		A3 Både väg och järnväg
Framåtblickande 2001-2021	Referens	B0 "business as usual"
	Infrastruktur	B1 Prioriterade projekt
		B2 TEN/TINA projekt
		B3 TEN/TINA utom gränsöverskridande korridorer
		B4 TEN/TINA enbart gränsöverskridande korridorer
		B5 TEN/TINA enbart inom mål1-områden
	Pris	C1 Minskad kostnad för järnvägstransporter
		C2 Ökad kostnad för vägtransporter
		C3 Marginalkostnadsprissättning
	Kombination	D1 Prioriterade projekt och SMCP (B1+C3)
D2 TEN/TINA projekt plus SMCP (B2+C3)		

Resultaten från modellkörningarna visar att effekterna av infrastrukturinvesteringar och andra transportpolitiska åtgärder på den regionala tillväxten är relativt små, i synnerhet i jämförelse med effekterna av globalisering, befolkningens åldrande, produktivitetsökning och en tilltagande konkurrens mellan regioner.

Ett annat huvudresultat är att även en stor ökning av tillgängligheten enbart resulterar i en liten ökning av aktiviteten i den regionala ekonomin. Detta påstående är dock alltför svepande och behöver modifieras något. Effekten beror i stor utsträckning på vilken nivå tillgängligheten befinner sig i utgångsläget. I den europeiska kärnan är tillgängligheten redan hög beroende på det geografiska läget och en väl utbyggd infrastruktur. Ytterligare investeringar i infrastruktur för att öka tillgängligheten skulle bidra enbart marginellt till ökad regional tillväxt. I den europeiska periferin med ett ofördelaktigt geografisk läge och en sämre infrastruktur råder det motsatta förhållandet. I detta fall kan tillgänglighetsförbättringar genom exempelvis en förbättrad vägstandard eller utbyggd IT-kapacitet starkt bidra till att öka den ekonomiska aktiviteten i området. Det är dock även tänkbart att en ökad tillgänglighet öppnar upp för konkurrens utifrån och därmed försämrar utvecklingen av den regionala ekonomin.

Tillbakablickningen över åren 1991-2001 visar att effekterna på den regionala tillväxten och fördelningseffekterna av EU:s transportpolitik varit små. Om de föreslagna åtgärderna inom TEN-T och TINA skulle genomföras fullt ut skulle däremot effekterna bli större. Erfarenheten är dock att genomförandet av de föreslagna projekten brukar dra ut på tiden. I jämförelsen mellan olika inriktningar på politiken framkommer att en satsning på infrastruktur har större effekt än att förändra kostnadsbilden för de olika trafikslagen. Effektens storlek beror givetvis på storleken av de genomförda investeringarna. För de blivande medlemsstaterna är det givetvis betydelsefullt om TEN-T utvidgas till att även omfatta de blivande medlemsstaterna i linje med Tina-programmets ambitioner. Föga förvånande medför ökade transportkostnader att den ekonomiska tillväxten blir något sämre, liksom att lägre transportkostnader innebär en något högre regional tillväxt. Det gäller dock att hålla i minnet att om kostnaderna ökar till följd av att de externa effekterna av transporter har internaliserats. Kilometerskatt för lastbilar och

koldioxidskatt på bränsle är två exempel på metoder för att internalisera kostnaderna. Avsikten är inte att transporterna ska upphöra, men att exempelvis efterfrågan på effektivare motorer ska öka samt att fyllnadsgraden på lastbilar och användningen av miljövänligare bränslen ökar. Rimligtvis är det regioner med en stor andel transportintensiva branscher som riskerar att drabbas hårdare av de höjda transportkostnader som ett införande av en kilometerskatt innebär. Det är då viktigt att komma ihåg att syftet med kilometerskatten är att prissätta transporterna mer korrekt så att utvecklingen styrs i en mer samhällsekonomiskt effektiv riktning.

Inom EU gäller subsidiaritetsprincipen, det vill säga att besluten ska fattas på lägsta ändamålsenliga nivå. Detta betyder att samarbetet mellan EU:s institutioner och medlemsstaterna måste fungera väl och att de olika nivåerna måste ta sitt ansvar för att helheten ska fungera. Subsidiaritetsprincipen sträcker sig även bortom de offentliga organisationerna, vilket innebär att även näringslivet och olika organisationer förväntas bidra till att uppfylla målen. En principiellt intressant diskussion är vilken nivå som är den lägsta ändamålsenliga nivån för olika typer av beslut.

Det är viktigt att EU:s transportpolitik är tydlig när det gäller ansvarsfördelning mellan vad som är medlemsstaternas respektive gemenskapens ansvarsområde. Olika medlemsstater har valt skilda institutionella arrangemang där ansvaret för transportsystemet fördelats i olika utsträckning mellan den nationella, regionala och lokala nivån. Detta är en avspeglning av de politiska traditionerna och en anpassning till de olika förutsättningarna i respektive land. Anpassning till lokala förhållanden är viktig då det gör det möjligt att finna effektiva lösningar som inte kan kommenderas fram på gemenskapsnivå. Viktigt är dock att besluten som fattas inom medlemsstaterna är förenliga med transportpolitiken på gemenskapsnivå. EU:s transportpolicy bör därför utgöras av ett ramverk som innehåller klara regler vilka möjliggör en konkurrens på lika villkor mellan olika trafikslag, liksom tekniska, sociala och fiskala hänseenden inom transportområdet. Ett viktigt område är att öka kunskapen om transporternas verkliga kostnader, det vill säga kostnader i form av exempelvis trafikdödade eller miljöförstöring. Att ena medlemsstaterna kring principerna för sådana beräkningar utgör ett betydelsefullt steg för att förbättra beslutsunderlaget för transportplanering i framtiden. Om de enskilda medlemsstaterna och EU använder olika principer för sina beräkningar på olika infrastrukturalternativ finns det en uppenbar risk för att den beräknade lönsamheten för olika projekt blir oriktiga, och att beslut därmed fattas på felaktiga grunder.



## 5 Slutsatser – styrkor och svagheter fram till idag

I detta avsnitt förs en diskussion kring ett antal styrkor och svagheter med den förda transportpolitiken i förhållande till de frågor som ställdes inledningsvis.

En styrka med den förda politiken är att vitboken från 2001 och övriga policydokument identifierat flera viktiga brister som känns relevanta och föreslagit hur dessa ska bemötas. Bland bristerna märks problemen med trafikstockningar i städer, flygplatser och vissa stora trafikleder och järnvägs-linjen, men även trafikens skadliga inverkan på miljön och medborgarnas hälsa. Agendan för godstransporter och paketet för grönare transporter är två uttryck för att bemöta dessa problem. Den förstnämnda hanterar problem som orsakas av den förväntade ökningen av godstrafik. Till problembilden hör trängsel, minskad miljöpåverkan, hur säkerhet och trygghet kan kombineras med ökad godstrafik, och hur rekryteringen av kompetent personal inom logistikområdet ska säkras. Bland de föreslagna lösningarna återfinns en satsning på ett antal korridorer som ska göra det möjligt att dra nytta av stordriftfördelar. Inom korridorerna ska det vara enkelt att utföra transporter från ”dörr till dörr” genom att många trafikslag finns representerade. Paketet om grönare transporter syftar till att åstadkomma en hållbar rörlighet, vilket betyder att transporterna ska fortsätta att öka utan att utsläppen och andra negativa effekter såsom trängsel och olyckor från trafiken ökar. Detta paket innehåller exempelvis åtgärder för att prissätta externa effekter.

En svaghet med den förda politiken är att vissa mål fokuserar på åtgärden istället för dess syfte. Det tydligaste uttrycket för detta är vitbokens mål om att återupprätta balansen mellan trafikslagen. SIKAs uppfattning är att transportpolitiska mål bör ha karaktären av effektmål och vara teknikneutrala, vilket betyder att det i princip är ointressant att ange mål för vilket trafikslag som nyttjas. I halvtidsöversynen av vitboken har en önskvärd förskjutning i en sådan riktning skett genom betoningen av sam-modalitet, dvs en effektiv användning av olika trafikslag separat och i kombination med varandra.

En betoning på sam-modalitet står för insikten att flera trafikslag ofta ingår i en resa eller transport ”från dörr till dörr”. Det är det enskilda företaget eller privatpersonen som är bäst lämpad att avgöra vilket transportupplägg som är det mest adekvata utifrån sina speciella förutsättningar. Detta understryker ytterligare det olämpliga i att en centralmakt fastställer mål för hur stor andel av transportarbetet som ska utföras av olika trafikslag. En svaghet med den europeiska transportpolitiken är att arbetet med att internalisera de externa effekterna inte hunnit särskilt långt, även om initiativet inom ramen för paketet om grönare transporter är lovvärt. Denna princip om att köparen ska betala för de kostnader transporten förorsakar är central. Dagens ordning innebär att transportköparna inte möter de korrekta prissignalerna när de väljer transportsätt, vilket i förlängningen

riskerar att skapa ett ineffektivt transportsystem. Det kan vara svårt för en enskild medlemsstat att gå före och fullt ut internalisera de externa effekterna då det kan snedvrída konkurrensen mellan olika länder genom att kostnadsbilden för transporter förändras. Ett fastställande av principer för internalisering och implementering av dessa på europeisk nivå är därför önskvärd.

Rörlighet är ett viktigt mål för den europeiska gemenskapen. Men den starka fokuseringen på rörlighet inom transportpolitiken, vilket sätter trafikutvecklingen i centrum, försämrar möjligheten att nå de mest effektiva lösningarna. SIKA förespråkar istället att rörlighet ersätts av tillgänglighet, vilket skulle innebära att fokus riktas mot det underliggande syftet med transporter – att få tillgänglighet till en funktion. Det kan exempelvis vara tillgänglighet till arbete, arbetskraft service, råvaror eller kunder. Detta skulle innebära att perspektivet vidgas bortom transportsystemet till att även inbegripa exempelvis lokaliseringsfrågor då dessa påverkar behovet av förflyttning. Detta ligger också i linje med behovet av en helhetsstrategi som utpekats i vitboken, där bland annat stadsplanering och fysisk planering utpekats som två områden inom vilka insatser kan göras för att undvika en ökning av rörligheten. Subsidiaritetsprincipen ska dock gälla och det är lämpligt att denna typ av lokaliseringsbeslut fattas på lokal nivå eftersom kunskapen om de lokala förhållandena naturligt är störst där. Sannolikt finns det positiva synergieffekter mellan en internalisering av de externa effekterna och en mer transportsnål bebyggelsestruktur. De många år under vilka transporterna inte behövt betalats för de externa effekterna har resulterat i en utglesad bebyggelsestruktur. Ökade transportkostnader kommer exempelvis att öka efterfrågan på service i bostadens närhet. Det finns även andra faktorer som är betydelsefulla för tillgängligheten och som ligger vid sidan av själva transportsystemet. Hit hör exempelvis gränspassager med olika tekniska och administrativa barriärer samt IT.

Energiförsörjningen på längre sikt hör också hit då nuvarande transportsystem bygger på en god tillgång på fossila bränslen och i dagsläget nästan är helt beroende av petroleumbaserade bränslen. I framtiden är det rimligt att anta att tillgången till billig olja kommer att vara begränsad. Det är en svaghet att den nuvarande transportpolitiken inte tagit frågan om energiförsörjningen på allvar. Utan en pålitlig och inte alltför dyr energiförsörjning kommer tillgängligheten i framtiden försämrats betydligt.

SIKA menar också att ett fokus på tillgänglighet är mer förenligt med EU:s mål om en hållbar utveckling. Dels genom att en ökning av rörligheten kan undvikas eller begränsas genom en genomtänkt stadsplanering, vilket är positivt ur ekologisk synvinkel utan att ge avkall på nyttan för konsumenterna och producenterna. Detta påstående gäller så länge drivmedlen är fossilbaserade och effektiviseringen av motorerna inte har tagit ett större kliv framåt. Att minska transportintensiteten är även en del av EU:s strategi för hållbar utveckling. Även ur ekonomisk synvinkel kan ett ensidigt fokus på rörlighet vara problematiskt då det kan resultera i trängsel som ur ett samhällsekonomiskt perspektiv är kostsamt. De sociala aspekterna på resande är svårare att bedöma. Få uppskattar att tillbringa stora delar av dygnet på resande fot, utan skulle föredra ett minskat resande i utbyte mot mer tid över till annat. Samtidigt är det givetvis berikande att resa och träffa andra människor.



En annan svaghet med den nuvarande europeiska transportpolitiken är att ansvarsfördelningen är oklar, inte minst när det gäller finansiering och planering av TEN-T. Förseningen av utbyggnaden av TEN-T förklaras av bristande finansiella resurser, bristande planeringsunderlag och att de gränsöverskridande projekten prioriteras ner till förmån för enskilda medlemsstaters önskemål. Genom dessa brister har TEN-T inte kunnat bidra till att uppfylla intentionerna i den europeiska transportpolitiken i den omfattning som skulle ha varit möjlig. Det tycks som att gemenskapsnivån inte har tillräckligt med ”morötter” att dela ut för att medlemsstaterna ska prioritera viktiga europeiska projekt framför de nationella. En tänkbar modell är att EU åtar sig att stå för en större andel av kostnaderna i perifera områden med ett ofördelaktigt geografiskt läge och en sämre infrastruktur. I dessa områden är det antagligen svårare att utnyttja alternativa finansieringsformer såsom vägavgifter eller OPS. Det är också i de perifera områdena som en förbättrad infrastruktur på ett tydligt sätt kan bidra till att öka den regionala aktiviteten i områden.

Ansvarsfördelningen mellan medlemsstaterna och gemenskapsnivån behöver klaras ut. De beslut som fattas inom medlemsstaterna måste vara förenliga med transportpolitiken på gemenskapsnivå. EU:s transportpolitik bör därför utgöras av ett ramverk som innehåller klara regler vilka möjliggör en konkurrens på lika villkor mellan olika trafikslag, liksom tekniska, sociala och fiskala hänseenden inom transportområdet. Ett viktigt område är att ena medlemsstaterna kring viktiga principer för att beräkna transporterens verkliga kostnader genom att inkludera externa effekter. Om de enskilda medlemsstaterna och EU använder olika principer för sina beräkningar på olika infrastrukturalternativ finns det en uppenbar risk för att den beräknade lönsamheten för olika projekt blir oriktiga, och att beslut fattas på felaktiga grunder.

Ett viktigt utvecklingsområde är att ena medlemsstaterna kring viktiga principer för att beräkna transporterens nyttor och verkliga kostnader genom att inkludera externa effekter. Om de enskilda medlemsstaterna och EU använder olika principer för sina beräkningar på olika infrastrukturalternativ finns det en uppenbar risk för att den beräknade lönsamheten för olika projekt blir oriktiga, och att beslut fattas på felaktiga grunder. Det är också viktigt att fortsätta utvecklingen av gemensamma statistikunderlag som ger möjlighet att se transportsystemets nyttor och effekter, både i ett gemensamt och i ett regionalt perspektiv.



## 6 Källförteckning

Aschauer (1989): Is public expenditure productive?, *Journal of monetary economics*, vol. 23 s. 177-200.

ASSESS (2005): *Assessment of the contribution of the TEN and other transport policy measures of the midterm implementation of the white paper on the European transport policy for 2010, Final report*, DG TREN, Bryssel.

Banister, D. mfl (2000): *European transport policy and Sustainable mobility*, SPON press, London.

ESPON (2006): *ESPON 2.1.1; Territorial impact of EU transport and TEN policies*, Luxemburg.

Europeiska gemenskapernas kommission (1992): *The impact of Transport on the environment: A community strategy for sustainable development*, Green paper, DGVII, Bryssel.

Europeiska gemenskapernas kommission (1992): The future development of the common transport policy; A global approach to the construction of a community framework for sustainable mobility, *COM (92) 494 final*, Bryssel.

Europeiska gemenskapernas kommission (1995): The common transport policy action programme 1995-2000, *COM (95) final 302*, Bryssel.

Europeiska gemenskapernas kommission (2001): Vitbok; Den gemensamma transportpolitiken fram till 2010, *KOM(2001) 370 slutlig*, Bryssel.

Europeiska gemenskapernas kommission (2005): Meddelande inför europeiska rådets vårmöte; Att arbeta tillsammans för tillväxt och sysselsättning; Nystart för Lissabonstrategin, *KOM (2005) 24 slutlig*, Bryssel.

Europeiska gemenskapernas kommission (2006): Hållbara transporter för ett rörligt Europa; Halvtidsöversyn av EU-kommissionens vitbok från 2001 om den gemensamma transportpolitiken, *KOM (2006) 314 slutlig*, Bryssel.

Europeiska gemenskapernas kommission (2007): The EU:s freight transport agenda: Boosting the efficiency, integration and sustainability of freight transport in Europe, *COM (2007) 606 final*, Bryssel.

Europeiska gemenskapernas kommission (2007): Handlingsplan för godslogistik, *KOM (2007) 607 slutlig*, Bryssel.

Europeiska gemenskapernas kommission (2007): Mot ett järnvägsnät för godstransporter, *KOM (2007) 608 slutlig*, Bryssel.

Europeiska gemenskapernas kommission (2007): Communication on a European ports policy, *COM (2007) 616 final*, Bryssel.

Europeiska gemenskapernas kommission (2008): Greening transport, *COM (2008) 433 final*, Bryssel.

Europeiska gemenskapernas kommission (2008): Förslag till Europaparlamentets och rådets direktiv om ändring av direktiv 1999/62/EG om avgifter på tunga godsfordon för användningen av viss infrastruktur, *KOM (2008) 436 slutlig*, Bryssel.

Europeiska gemenskapernas kommission (2008): Meddelande från Kommissionen till Europaparlamentet, rådet, ekonomiska och sociala kommittén och regionkommittén; En strategi för att internalisera externa kostnader, *KOM (2008) 435 slutlig*, Bryssel.

Europeiska gemenskapernas kommission (2008): Action plan for the development of intelligent transport systems in Europe, *COM (2008) 886 final*, Bryssel.

Europeiska unionens råd (2006): *EU:s förnyade strategi för hållbar utveckling*, Bryssel 26 juni 2006 (29.6).

Europeiska unionens råd (2000): *Action plan for the Northern Dimension with external and cross-border policies of the European Union 2000-2003*, Bryssel 14 juni.

Eurostat (2007): *Panorama of transport*, Eurostat statistical books, Luxemburg.

ME&P (2002): *SCENES European transport scenarios*, Final report.

NUTEK (2001): Regionförstoring; Hur kan åtgärder i transportsystemet bidra till vidgade lokala arbetsmarknader?, *R 2001:7*, Stockholm.

Sandow, E. och Westin, K. (2007): Regionförstoring i glesa områden; kollektivtrafikens möjligheter och betydelse, *TRUM 2007:1*, Transportforskningsenheten (TRUM), Umeå.

Schön, L (2005): Lissabonstrategin i ett historiskt perspektiv, I Gustavsson, S., Oxelheim, L. och Wahl, N. (red): *Lissabonstrategin i halvtid*, Santérus, Stockholm.

SIKA (2007): RES 2005-2006; Den nationella resvaneundersökningen, *SIKA statistik 2007:19*, Östersund.

SIKA(2008): Uppföljning av det transportpolitiska målet och dess delmål, *SIKA rapport 2008:1*, Östersund.

SIKA (2008): Förslag till ny transportpolitisk målstruktur, *SIKA rapport 2008:3*, Östersund.

SIKA (2008): Analysunderlag avseende utveckling och tendenser I länderna I Östersjöregionen, *Dnr 264-200-08*, Östersund.

Spiekermann, K. och Wegener, M. (2007): *Ex ante evaluation of the TEN-T multi annual programme 2007-2013*, Ecorys, Rotterdam.

Törnqvist, G. (1996): *Sverige i nätverkens Europa; gränsöverskridandets former och villkor*, Liber-Hermod, Malmö.

Öhman, M. och Lindgren, U. (2003): Who is the long distance commuter?, Patterns and driving forces in Sweden, *Cybergeo*, nr 243

SIKA (2005): Behöver vi en ny transportpolitik eller ska vi försöka genomföra den vi har?, *SIKA PM 2005:2*, Stockholm.



## Bilaga 1: Åtgärdsprogram i vitboken 2001

En sammanfattning av de åtgärder som föreslås i denna vitbok följer nedan:

### 1 ÅTERUPPRÄTTA BALANSEN MELLAN TRANSPORTSÄTTEN

#### 1.1 Vägtransporter av högre kvalitet

- En harmonisering av kontrollerna och påföljderna senast vid utgången av 2001 i syfte att – främja en effektiv och enhetlig uttolkning, tillämpning och kontroll av den gällande lagstiftningen på området för vägtransporter,
  - fastställa arbetsgivarens ansvar för vissa lagöverträdelser som begås av anställda förare,
  - harmonisera villkoren för kvarhållande av fordon,
  - öka antalet kontroller som utförs av medlemsstaterna (för närvarande 1 % av arbetsdagarna) för att kontrollera att bestämmelserna om förarnas körtider och vilotider iakttas.
- Insatser för att bevara föraryrkets popularitet genom att främja kompetens och garantera lämpliga arbetsvillkor.
- En harmonisering av minimibestämmelserna i transportavtal i syfte att möjliggöra ändring av taxor i samband med höjda kostnader (till exempel bränsleprishöjningar).

#### 1.2 En vitalisering av järnvägssektorn

- En gradvis avreglering av järnvägsmarknaden i Europa. Kommissionen kommer senast i slutet av 2001 att lägga fram ett andra åtgärdsprogram för järnvägssektorn med följande innehåll:
  - Öppnande av de nationella marknaderna för cabotage.
  - En hög säkerhetsnivå inom järnvägstrafiken genom en oberoende lagstiftning och ett klart definierat ansvar för var och en av aktörerna.
  - En uppdatering av driftskompatibilitetsdirektiven rörande samtliga aspekter av snabbtågsnätet och det konventionella nätet.
  - En gradvis avreglering av den internationella persontrafiken.
  - Ett främjande av åtgärder i syfte att säkerställa kvaliteten på järnvägstransporterna och trygga användarnas säkerhet. I synnerhet kommer ett direktiv att föreslås där ersättningsvillkoren i fall av förseningar eller om kraven på tjänsterna inte iakttas fastställs. Även förslag till åtgärder rörande en utveckling av indikatorer på tjänsternas kvalitet, avtalsvillkor, tydlig information till passagerarna samt mekanismer för privat rättsskipning i samband med tvister kommer att föreslås.

- En förstärkning av säkerheten vid järnvägstransporterna via ett förslag till direktiv och inrättandet av ett gemenskapsorgan för driftskompatibilitet och säkerhet inom järnvägssektorn, eventuellt i form av en byrå.
- Stöd till anläggning av ny infrastruktur, särskilt järnvägslinjer för godstransporter.
- En dialog med industrin inom ramen för ett frivilligt avtal för att minska miljöpåverkan.

### 1.3 Kontroll över tillväxten inom flygtrafiken

- Förslag senast 2004, inom ramen för ett europeiskt gemensamt luftrum, om följande:
  - Ett lagstiftande organ med stora befogenheter, som förses med tillräckliga resurser och som är oberoende, med uppgift att utarbeta mål för att säkerställa tillväxten inom flygtrafiken samt garantera säkerheten.
  - En mekanism som bevarar militärens försvarskapacitet och för undersökning av möjligheten att upprätta ett samarbete i syfte att åstadkomma en effektivare organiseringen av luftrummet.
  - En social dialog med arbetsmarknadens partner, eventuellt inledningsvis rörande flygledarna, som efter förebild av vad som skett på andra områden skulle möjliggöra samråd rörande den gemensamma politiken på området för flygtransporter vilket skulle kunna innebära avsevärda framsteg rörande de sociala aspekterna. En sådan dialog skulle kunna leda till att avtal sluts med de berörda organisationerna.
  - Ett samarbete med Eurocontrol för att utnyttja dess kompetens och tekniska kunnande i samband med utveckling av och ansvar för gemenskapslagstiftningen.
  - Ett system för övervakning, inspektion och påföljder i syfte att säkerställa ett effektivt genomförande av reglerna.
- En omarbetning inom ramen för Internationella civila luftfartsorganisationen av taxeringen av flygtransporter samt förhandlingar rörande en beskattning av flygdiesel senast 2004 och en anpassning av flygtrafikavgifterna i samband med flygningar.
- En diskussion som inleds under 2002 om flygplatsernas framtid i syfte att
  - utnyttja den nuvarande kapaciteten i större utsträckning,
  - se över systemet för flygplatsavgifter,
  - integrera flygtransporterna i ett systemtänkande omfattande samtliga transportsätt.
  - Identifiera behovet av ny flygplats infrastruktur
- En översyn under 2003 av systemet för tilldelning av start- och landningstider i syfte att öka tillgången till marknaden utan att bortse från nödvändigheten av att minska flygplatsernas miljöpåverkan.
- Förhandlingar med USA i syfte att sluta ett avtal om den gemensamma transatlantiska flygtrafiken som kommer att ersätta det nuvarande open skies-avtalet.



#### 1.4 En anpassning av systemet för transporter till sjöss och på inre vattenvägar

- En utveckling av den infrastruktur som krävs för att upprätta höghastighetssjövägar.
- En förenkling av den rättsliga ramen för transporter till sjöss och på inre vattenvägar genom att dels främja en samordning av de administrativa formaliteterna och tullformaliteterna, dels samla samtliga aktörer i logistikkedjan.
- Ett förslag om en rättslig ram för säkerhetskontrollen i samband med att passagerare går ombord på kryssningsfartyg i Europa i syfte att minska risken för attentat, efter förebild av de åtgärder som vidtagits på flygplatserna.
- En skärpning av bestämmelserna om sjösäkerhet i samarbete med Internationella sjöfartsorganisationen och Internationella arbetsorganisationen, i synnerhet genom att
  - integrera sociala minimiregler i samband med fartygsinspektioner,
  - utveckla ett europeiskt system för trafikövervakning till sjöss.
- Insatser för att uppmuntra så många bekvämlighetsregistrerade europeiska fartyg som möjligt att åter registrera sig inom gemenskapen, efter förebild av de metoder som utvecklats på det sociala området och på skatteområdet, genom ett förslag till åtgärder senast 2002 om beskattning av tonnage och en översyn av riktlinjerna för statliga stöd till sjöfarten.
- Förbättrade förutsättningar för transporter på inre vattenvägar genom följande åtgärder:
  - En fortsättning av den pågående harmoniseringen inom hela gemenskapsnätet av de tekniska föreskrifterna för transporter på inre vattenvägar, med slutdatum 2002.
  - En mer fullständig harmonisering av båtförarcertifikaten på gemenskapsnätet av inre vattenvägar, inklusive Rhen. Kommissionen kommer att lägga fram ett lagförslag rörande detta under 2002.
  - En harmonisering av villkoren för vilotid, besättning, sammansättning av besättningen och restider för båtar som trafikerar de inre vattenvägarna. Kommissionen kommer att lägga fram ett lagförslag rörande detta under 2002.

#### 1.5 En samordnad utveckling av de olika transportsätten

- Ett nytt program senast 2003 för att främja alternativa lösningar till vägtransporter (Marco Polo), med budgetmedel på omkring 30 miljoner euro som används till att starta kommersiella projekt.
- Ett förslag senast 2003 om en ny gemenskapsram för en utveckling av det nya yrket transportsamordnare och en standardisering av lastenheter och teknik på området för in- och urlastning.

## 2 AVLÄGSNA FLASKHALSARNA

- En översyn under 2001 av riktlinjerna för det transeuropeiska nätet i syfte att avlägsna flaskhalsarna genom att gynna upprättandet av korridorer med prioritet för godstransporter och ett nät för snabba persontransporter, genom

trafikledningsplaner för de stora trafiklederna och genom att lägga till bland annat följande projekt i den så kallade Essen-listan:

- En järnvägsförbindelse med hög kapacitet för godstransporter genom Pyrenéerna.
- Ett östeuropeiskt snabbtåg/tåg för kombitransporter på sträckan Paris–Stuttgart–Wien.
- En kombinerad bro/tunnel över Fehmarnsundet mellan Tyskland och Danmark.
- Satellitnavigationsprojektet Galileo.
- En ökad framkomlighet på Donau mellan Straubing och Vilshofen.
- Järnvägslinjen Verona–Neapel, inklusive förgreningen Bologna–Milano.
- En driftskompatibilitet hos det pyreneiska snabbtågsnätet.
- En höjning under 2001 av taket till 20 % för finansiering inom ramen för budgeten för det transeuropeiska nätet av projekt som berör de allvarligaste flaskhalsarna, inklusive de vid gränserna till kandidatländerna, och därefter upprättande av regler som villkorar finansieringen.
- En mer omfattande översyn under 2004 av det transeuropeiska nätet i syfte att främst integrera kandidatländernas nät, införa begreppet höghastighetsjövägar, utveckla flygplatsernas kapacitet och stärka den territoriella sammanhållningen inom Europa.
- Inrättande av en gemenskapsram i syfte att använda inkomsterna från avgiftsbeläggningen av konkurrerande vägar till anläggning av ny infrastruktur, särskilt järnvägsinfrastruktur.
- Harmonisering av miniminormerna för säkerheten i väg- och järnvägstunnlorna tillhörande det transeuropeiska transportnätet.

### 3 PLACERA ANVÄNDARNA I CENTRUM AV TRANSPORTPOLITIKEN

#### 3.1 Trafiksäkerheten

- Målsättning för Europeiska unionen att minska antalet döda i trafikolyckor på unionens vägar med hälften fram till 2010.
- En harmonisering senast 2005 på området för kommersiella internationella transporter av reglerna rörande kontroller och påföljder, särskilt hastighetsöverträdelser och rattfylleri, på det transeuropeiska vägnätet.
- Upprättande av en förteckning över de platser där det sker flest trafikolyckor på de transeuropeiska trafiklederna och en harmonisering av vägmärkena och signalerna på dessa platser.
- Lagstiftning om att alla tillverkare av linjebussar måste utrusta nya bussars säten med bälten. Ett förslag till direktiv om detta kommer att läggas fram under 2003.
- Ett förebyggande av farliga beteenden och en utveckling av utbyten av bra metoder i syfte att uppmuntra ett ansvarsfullt beteende i trafiken genom utbildningsinsatser inriktade främst mot unga bilförare.

- En fortsättning av insatserna för att kämpa mot rattfylleri, och insatser för att bidra med lösningar på problemet rörande narkotika och medicin i samband med bilkörning.
- Utveckling av en metodologi på europeisk nivå för att uppmuntra oberoende tekniska undersökningar, till exempel genom att inrätta en kommitté av oberoende experter inom kommissionen.

### 3.2 De verkliga kostnaderna

- Förslag under 2002 till ett direktiv om upprättande av principer och struktur för en avgiftsbeläggning av infrastrukturanvändandet, en gemensam metodologi för att fastställa avgiftsnivån, slopande av nuvarande skatter, samt om möjligheten till ömsesidig finansiering.
- Förstärkning av enhetligheten i skattesystemet för bränsleskatter genom ett förslag senast 2003 om en enhetlig skatt på bränsle för yrkesmässig trafik inom vägtransportsektorn i enlighet med principerna för den inre marknaden.
- Förslag under 2002 till ett direktiv om säkerställande av en driftskompatibilitet mellan betalningssätten på det transeuropeiska vägnätet.

### 3.3 Användarnas rättigheter och skyldigheter

- En komplettering under 2001 av flygpassagerarnas nuvarande rättigheter med nya förslag till rättigheter, särskilt i fall då passageraren hindras gå ombord på flygplanet vid överbokning, i fall av förseningar eller inställda flygningar.
- Förslag under 2001 till förordning om bestämmelser rörande avtal om lufttransporter.
- En utvidgning senast 2004, i den utsträckning detta är möjligt, av gemenskapens åtgärder för att skydda passagerares rättigheter vad gäller övriga transportsätt, särskilt transporter på järnväg och till sjöss och i möjligaste mån stadstrafiken. Detta berör särskilt tjänsternas kvalitet och utvecklingen av kvalitetsindikatorer, avtalsvillkoren, kvaliteten på den information som tillhandahålls till passagerarna samt mekanismerna för privat rättsskipning.
- Förslag om en anpassning av förfarandena för statsbidrag, särskilt då det rör sig om kompensation för krav på allmänna tjänster på transportförbindelser med gemenskapens randområden och små öar.
- Ett tydliggörande av de allmänna principerna för tjänster av allmänt ekonomiskt intresse på området för transporter i syfte att garantera användarna tjänster av hög kvalitet, i överensstämmelse med kommissionens meddelande om tjänster i allmänhetens intresse i Europa.

## 4 BEMÄSTRA GLOBALISERINGENS EFFEKTER PÅ TRANSPORTERNA

- Åtgärder för att ansluta de blivande medlemsstaterna till unionens transeuropeiska nät via infrastrukturer av hög kvalitet i syfte att bibehålla järnvägens andel av transporterna på dagens nivå, som är 35 %, i kandidatländerna senast 2010 och en mobilisering av kapital från den privata sektorn för detta ändamål.
- Föreskrifter i gemenskapens kommande budgetplan om en lämplig offentlig finansiering av infrastrukturer i de nya medlemsstaterna.

- En utveckling av kandidatländernas administrativa kapacitet, särskilt genom utbildning av kontrollanter och administrativ personal med uppgift att sörja för kontrollen av lagstiftningen inom transportsektorn.
- Åtgärder för att Europeiska gemenskapen skall bli fullvärdig medlem i de främsta internationella organisationerna, särskilt Internationella civila luftfartsorganisationen, Internationella sjöfartsorganisationen, Centralkommissionen för Rhensjöfart och Donau-kommissionen.
- Inrättande senast 2008 av ett världsomspännande satellitnavigationssystem inom Europeiska unionen, som unionen har full kontroll över och som uppfyller unionens krav på precision, tillförlitlighet och säkerhet, vilket åstadkoms via Galileo.

## Bilaga 2: Beskrivning av transportscenarier

### *Tillbakablickande scenarier*

A1, Enbart järnväg: Detta scenario innehåller investeringar i järnväg som genomförts fram till år 2001. För vägtrafiken är det nätet för år 1991 som gäller genomgående. Scenariot syftar till att påvisa de isolerade effekterna av de genomförda järnvägsinvesteringarna på den regionala ekonomin.

A2, Enbart väg: Detta scenario innehåller de väginvesteringar som genomfördes under 1990-talet. För järnvägen är det nätet för år 1991 som gäller genomgående. Scenariot syftar till att påvisa de isolerade effekterna av de genomförda väginvesteringarna på den regionala ekonomin.

A3, Väg- och järnvägsinvesteringar: Detta scenario innehåller de genomförda investeringarna för både väg och järnväg. Scenariot syftar till att påvisa effekterna av de genomförda infrastrukturinvesteringarna på den regionala ekonomin.

### *Framåtblickande scenarier*

B1, Prioriterade projekt: Scenariot innehåller enbart de prioriterade TEN-projekten. Scenariot syftar till att visa på effekterna på den regionala utvecklingen av de nuvarande politiska prioriteringarna.

B2, TEN/TINA-projekt: Scenariot innehåller samtliga investeringar inom ramen för TEN/TINA-programmen, och även vissa nationella projekt inom enskilda medlemsstater. Scenariot innehåller även motorvägar till havs. Detta scenario prognostiserar den regionala effekten av ett fullständigt genomförande av samtliga planerade TEN/TINA-projekt.

B3, TEN/TINA utom gränsöverskridande korridorer: Scenariot innehåller enbart en delmängd av investeringarna som ingår i B2. Enbart investeringar som primärt har en nationell funktion ingår i scenariot. De gränsöverskridande länkar som återfinns i scenariot har samma status som de hade år 2001. Scenariot påvisar effekterna på den regionala ekonomin med en nationellt inriktad transportpolitik.

B4, TEN/TINA enbart gränsöverskridande korridorer: I motsats till B3 innehåller detta scenario enbart de investeringar enligt TEN/TINA- och nationella program som ligger inom gränsöverskridande korridorer. Scenariot syftar till att påvisa mervärdet för den regionala ekonomin som uppkommer genom att koncentrera investeringarna på genuint internationella länkar.

B5, TEN/TINA enbart inom mål1-områden: Scenariot innehåller investeringar inom mål1 för strukturfonderna under perioden 2000-2006. Enbart investeringar enligt B2 som faller inom Mål1-områden ingår i analysen. Övriga länkar kommer

att ha samma status som de hade år 2001. Scenariot visar på vad som skulle kunna inträffa om investeringarna enbart koncentrerades till de minst perifera områdena.

C1, Minskad kostnad för järnvägstransporter: I scenariot antas att kostnaderna minskar med tio procent för järnvägstransporter. Scenariot avspeglar en politik som syftar till att uppnå ”en bättre ballans” mellan trafikslagen.

C2, Ökade kostnader för vägtransporter: Kostnaderna för vägtransporter antas öka med tio procent. Detta scenario avspeglar kostnader som kan införas av politiska skäl, men de avspeglar inte marginalkostnaderna.

C3, Marginalkostnadsprissättning: De olika trafikslagen får ett tioprocentigt på de befintliga avgifterna de betalar för negativa externa effekter. Scenariot ska avspegla en situation med marginalkostnadsprissättning.

## Bilaga 3: Uppdraget



Näringsdepartementet

Regeringsbeslut II 4

2008-08-18

N2008/5979/TR

Statens institut för kommunikationsana-  
lysis, SIKA  
Akademigatan 2  
831 40 ÖSTERSUND



**Uppdrag att genomföra en analys av EU:s transportpolitik inför det svenska ordförandeskapet 2009**

### Regeringens beslut

Regeringen uppdrar åt Statens institut för kommunikationsanalys att inför Sveriges ordförandeskap i EU år 2009 ansvara för att en bred analys av den europeiska gemenskapens transportpolitik genomförs. Analysen bör innefatta två steg och skall dels avse hittills genomförda åtgärder och framlagda förslag till åtgärder som en grund för det svenska ordförandeskapets arbete på transportområdet dels vara framåtblickande som ett underlag för svenskt agerande inför arbetet med EU:s kommande transportpolitik för perioden efter 2010.

I uppdraget ingår att analysera bland annat kommissionens mål för det europeiska transportpolitiska arbetet, genomförda och föreslagna lösningar, myndigheters respektive företagens roll, hur åtgärderna samverkar, om de tas i rätt ordning och vad som saknas i arbetet. Vad gäller underlaget för den kommande transportpolitiken bör det särskilt belysa frågorna från vinkeln Sverige/Norden/Östersjöregionen. Behov och möjligheter till svenskt agerande bör bedömas.

Uppdraget skall redovisas till regeringen senast den 1 mars 2009. Vad gäller uppdragets första steg skall det redovisas senast den 1 januari 2009.

### Skälen för regeringens beslut

Det europeiska transportsystemet och dess funktion är en viktig förutsättning för en fungerande europeisk marknad och tillväxt. Samtidigt ställer den ökande globala handeln allt större och nya krav på transportlösningar. För att rätt kunna bedöma vilka politiska initiativ som behövs,

Postadress  
103 33 Stockholm

Telefonväxel  
08-405 10 00

E.post: [registrator@enterprise.ministry.se](mailto:registrator@enterprise.ministry.se)

Besöksadress  
Master Samuelsgatan 70

Telefax  
08-411 36 16





2

framförallt på europeisk nivå, bör en analys göras av hot och möjligheter i det nuvarande transportsystemet samtidigt som dess styrka och svagheter bedöms. Analysen bör göras i nära samverkan med transportsektorns olika aktörer för att ge ett tydligt näringslivsperspektiv på arbetet.

I vitboken om den gemensamma transportpolitiken fram till 2010 (KOM (2001) 370 slutlig) lägger kommissionen fast sin syn på utformningen av Europas framtida transportpolitik med ett sextiototal förslag till åtgärder. En halvtidsöversyn av vitboken görs i dokumentet KOM(2006) 314 slutlig.

För att stödja de trafikpolitiska mål som lagts fast i vitboken har kommissionen under det senaste året lagt fram ett paket med förslag i meddelandet om en agenda för godstransporter KOM(2007) 606 slutlig och ett paket om grönare transporter i meddelandet KOM (2008) 433 slutlig. I början av hösten 2008 har kommissionen för avsikt att lägga fram en handlingsplan för utvecklingen av ITS (intelligenta transportsystem) för att snabba upp införandet av ny teknik på transportområdet.

Logistik respektive ITS/ny teknik har identifierats och föreslagits som prioriterade frågor för det svenska ordförandeskapet på transportområdet. Som underlag och stöd inför arbetet på transportområdet under ordförandeskapet behövs en bred analys av gemenskapens politik och åtgärder på området. För att Sverige därutöver ska kunna påverka EU-politiken för den kommande perioden efter år 2010 behövs en klar bild av vilka åtgärder som vi anser vara nödvändiga att genomföra på europeisk nivå. Syftet med uppdraget är att skapa goda förutsättningar och underlag för ett effektivt sådant arbete.

På regeringens vägnar



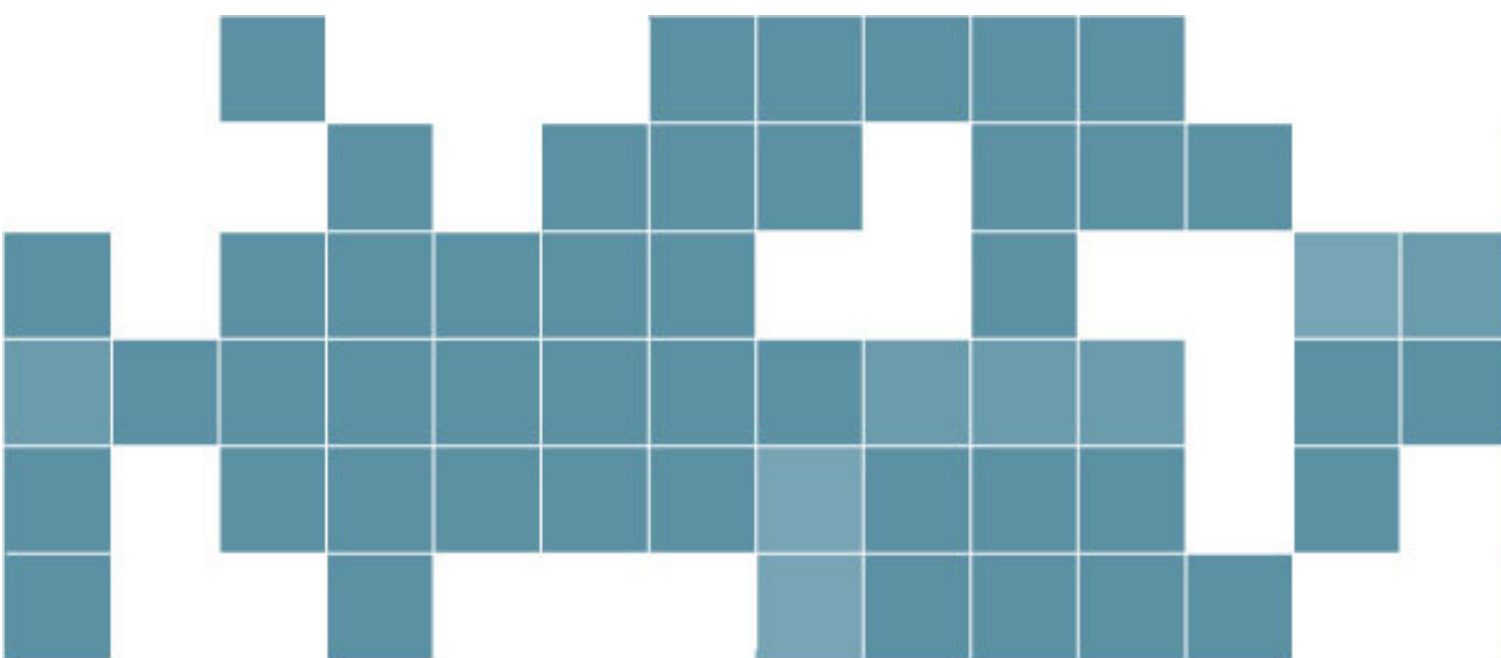
Åsa Torstensson



Per Björklund

SIKA är en myndighet som arbetar inom transport- och kommunikationsområdet. Våra huvudsakliga uppgifter är att göra analyser, nulägesbeskrivningar och andra utredningar åt regeringen, att utveckla prognos- och planeringsmetoder och att ansvara för den officiella statistiken.

Utredningarna publiceras i serierna *SIKA Rapport* och *SIKA PM*. Statistiken publiceras i serien *SIKA Statistik*. Samtliga publikationer finns tillgängliga på SIKA:s webbplats [www.sika-institute.se](http://www.sika-institute.se).



Statens institut för kommunikationsanalys  
Akademigatan 2, 831 40 Östersund  
Telefon 063-14 00 00  
Fax 063-14 00 10  
e-post [sika@sika-institute.se](mailto:sika@sika-institute.se)  
Internet: [www.sika-institute.se](http://www.sika-institute.se)

