

# Utgångspunkter för en europeisk transportpolitik efter 2010



Redovisning av ett regeringsuppdrag



# Utgångspunkter för en europeisk transportpolitik efter 2010

Redovisning av ett regeringsuppdrag

*SIKA Rapport* är SIKAs publikationsserie för utredningar och analyser. De senast publicerade rapporterna i serien *SIKA Rapport* är:

- 2007:1 Samverkan kring regionförstoring
- 2007:2 Kilometerskatt för lastbilar – Effekter på näringar och regioner
- 2007:3 Uppföljning av det transportpolitiska målet och dess delmål
- 2007:4 Infrastrukturplanering som en del av transportpolitiken
- 2007:5 Kilometerskatt för lastbilar – Kompletterande analyser
- 2007:6 Digitala klyftor – Insatser för att överbrygga dessa
  
- 2008:1 Uppföljning av det transportpolitiska målet och dess delmål
- 2008:2 Förslag till ny transportpolitisk målstruktur – Del 1 Analys
- 2008:3 Förslag till ny transportpolitisk målstruktur – Del 2 Förslag
- 2008:4 En planeringsprocess för innovation och förnyelse i transportsystemet
- 2008:5 Utvärdering av spårbilssystem
- 2008:6 Infrastrukturplanering för ökad transportpolitisk måluppfyllelse i storstäder
- 2008:7 Förändringar i lönsamhet av persontrafik på järnväg
- 2008:8 Vad kostar en vägtrafikolycka?
- 2008:9 ABC i CBA
- 2008:10 Potential för överflyttning av person- och godstransporter mellan trafikslag
- 2008:11 Acceptabla fördelningseffekter av höjd drivmedelsskatt?

ISSN 1402-6651

Statens institut för kommunikationsanalys, SIKAs

Telefon: 063-14 00 00, fax: 063-14 00 10

E-post: [sika@sika-institute.se](mailto:sika@sika-institute.se)

Webbadress: [www.sika-institute.se](http://www.sika-institute.se)

Utgivningsdatum: 2009-03-23

Tryck: EO Grafiska, Stockholm 2009

Digital version: En pdf-version av rapporten går att hämta på [www.sika-institute.se](http://www.sika-institute.se)

## Förord

Det europeiska transportsystemet och dess funktion är en viktig förutsättning för en fungerande europeisk marknad och tillväxt. Föreliggande rapport är slutredovisningen av uppdraget att genomföra en analys av EU:s transportpolitik inför Sveriges ordförandeskap i EU år 2009. Analysen innefattar hittills genomförda och framlagda förslag till åtgärder som en grund för det svenska ordförandeskapet och framåtblickande underlag inför arbetet med EU:s kommande transportpolitik för perioden efter 2010. En inledande analys av EU:s transportpolitik redovisades i SIKAs PM 2008:5 *Åtgärdsanalys av EU:s transportpolitik*.

En referensgrupp bestående av representanter från Logistikforum har lämnat värdefulla synpunkter på rapporten. Referensgruppen bestod av Maria Jobenius från Scania, Bo Hallams från Schenker och Jeanette Skjelmoose från IKEA. Det är dock SIKAs ensamt som står bakom analyserna och slutsatserna i rapporten.

Arbetet med att producera kartor har skett under ledning av Désirée Nilsson. I den gruppen har även Magnus Johansson och Tore Lundström ingått.

Underlag för analysen har utgjorts av befintliga utredningar av EU:s transportpolitik. SIKAs har således inte haft möjlighet att genomföra några egna kvantitativa analyser av konsekvenserna av den bedrivna politiken. Projektledare på SIKAs har varit Backa Fredrik Brandt. I projektgruppen har även Krister Sandberg ingått.

Östersund i mars 2008

Kjell Dahlström  
generaldirektör

## Innehåll

<b>SAMMANFATTNING.....</b>	<b>5</b>
<b>1 INLEDNING .....</b>	<b>9</b>
<b>2 BETYDELSEN AV TRANSPORTER OCH TRANSPORTUTVECKLINGEN INOM UNIONEN .....</b>	<b>13</b>
2.1 Transporters betydelse för samhällsutvecklingen .....	13
2.2 Transportutvecklingen inom EU .....	16
<b>3 NUVARANDE TRANSPORTPOLITIK I EU MED SIKTE PÅ FRAMTIDEN .....</b>	<b>19</b>
3.1 Transportpolitikens färdriktning.....	20
3.2 EU-politikens implementering i medlemsstaterna .....	23
3.3 Styrkor och svagheter i EU:s transportpolitik .....	30
<b>4 ETT FÖRÄNDRAT EU OCH EN FÖRÄNDRAD OMVÄRLD.....</b>	<b>33</b>
4.1 EU och dess omvärld.....	33
4.2 Transportflöden och ekonomisk utveckling i unionen .....	36
<b>5 AKTUELLT INOM EU:S TRANSPORTPOLITIK.....</b>	<b>47</b>
5.1 Miljö, energiförsörjning och klimat .....	47
5.2 Transporter - ett systemperspektiv .....	55
5.3 Transporter – ett trafikslagsspecifikt perspektiv .....	66
5.4 Det transeuropeiska transportnätverket (TEN-T).....	74
5.5 Avgiftspolitik.....	79
<b>6 EU:S TRANSPORTPOLITIK EFTER 2010.....</b>	<b>87</b>
6.1 Möjligheter och hot .....	87
6.2 Transportpolitik för ökad konkurrenskraft och hållbar utveckling .....	89
<b>7 KÄLLFÖRTECKNING .....</b>	<b>95</b>

## Sammanfattning

SIKA har fått i uppdrag att inför Sveriges ordförandeskap i EU 2009 ansvara för att en bred analys av den europeiska gemenskapens politik på transportområdet genomförs. Analysen omfattar två steg, dels 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.

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 hållbara transportlösningar. För att rätt kunna bedöma vilka politiska initiativ som behövs, framförallt på europeisk nivå, genomförs en analys av hot och möjligheter i det nuvarande europeiska transportsystemet samtidigt som dess styrkor och svagheter bedöms. Analysen har ett tydligt näringslivsperspektiv.

En beskrivning av transportflöden och ekonomisk utveckling i unionen samt betydelsen av en väl fungerande transportapparat utgör grunden för SIKAs analys. För att sätta in EU:s transportpolitik i sitt sammanhang görs en tillbakablick av den nuvarande långsiktiga transportpolitiken såsom den utformades i 2001 års vitbok och utvecklats fram till idag. I samband med denna genomgång ges ett antal perspektiv från olika medlemsstater av dels vilka frågor som är viktiga för dem, och dels hur väl EU-politiken implementerats. Detta ligger till grund för den första delen av den genomförda SWOT-analysen, det vill säga transportpolitikens *styrkor och svagheter*.

Tillsammans med transportflöden och utsikter för den ekonomiska utvecklingen finns en grund för utpekandet av några viktiga områden att hantera inom EU:s framtida transportpolitik. Denna framåtriktade del ägnas huvuddelen av rapporten, vilken avslutas med SWOT-analysens *möjligheter och hot*. Resultaten sammanfattas i form av några viktiga inriktningar för det svenska ordförandeskapet och för EU:s transportpolitik på lång sikt.

<p style="text-align: center;"><b>Styrkor</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Rättvisare konkurrenssituation</li> <li>• Avreglering</li> <li>• Pådrivande/inspirerande</li> <li>• TEN-T</li> <li>• Avgiftspolitiken</li> <li>• Systematiskt arbetssätt – mål-åtgärd-uppföljning-förbättringar</li> </ul>	<p style="text-align: center;"><b>Svagheter</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Implementering av beslut</li> <li>• Brist på sanktions-möjligheter</li> <li>• Åtgärder istället för mål – one size doesn't fit all</li> <li>• Fokus på ökad rörlighet</li> <li>• Särintressens betydelse</li> </ul>
<p style="text-align: center;"><b>Möjligheter</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Integrera transport- och klimatpolitiken med tydliga mål</li> <li>• Fortsatt effektivisering</li> <li>• Avgiftspolitiken</li> <li>• Koppla ihop markanvändning med transporter</li> <li>• Stor potential till handel och integration genom att jämna ut skillnader öst/väst</li> </ul>	<p style="text-align: center;"><b>Hot</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Ekonomiska krisen</li> <li>• Nedsatt betalningsförmåga ett hot mot avgiftspolitiken</li> <li>• Nationella intressen går före EU:s, TEN-T och korridorerna kan drabbas</li> <li>• Ensidigt fokus på rörlighet ett hot mot livskvalitet och miljöfrågor</li> </ul>

#### SWOT-analys av EU:s transportpolitik

Rörlighet har alltsedan Romfördraget år 1957 varit något av en ledstjärna för politiken inom unionen. Även transportpolitiken har genomsyrats av att det är ökad rörlighet som är målet. SIKÄ menar att det är positivt att öka rörligheten i form av migration, men att det är en felsyn att transportpolitiken ska begränsas av ett mål om ökad rörlighet.

Med tillgänglighet som mål sätts istället fokus på själva syftet med en resa – att få tillgänglighet till en funktion. För den enskilde medborgaren kan det exempelvis vara tillgänglighet till arbete, service och fritidsaktiviteter. För näringslivet kan det röra sig om tillgänglighet till arbetskraft, kunder och råvaror. Målet för den långsiktiga europeiska transportpolitiken bör därför vara att åstadkomma en hög tillgänglighet. Rörligheten – möjlighet till transporter – är däremot bara ett medel för att uppnå nyttan i tillgängligheten. Politiken bör med andra ord sträva efter ökad effektivitet i transportsystemet för att med bibehållen/ökad tillgänglighet minska trafikens negativa konsekvenser i form av exempelvis trängsel, säkerhet och miljö.

Det är dock inte nödvändigt eller lämpligt att EU föreskriver i detalj hur de enskilda medlemsländerna ska arbeta i alla frågor. En sådan styrning skulle vara mycket ineffektiv genom att den inte är anpassad till de lokala förhållandena. Däremot kan EU sprida goda exempel. Som huvudregel bör genomförandefrågor överlåtas till enskilda länder medan gränsöverskridande frågor bör överlåtas till EU.

Ett väl fungerande transportsystem kommer dock inte att materialiseras om inte graden och takten av implementeringen av de olika transportpolitiska besluten kan ökas på nationell nivå. En kombination av piskan genom internalisering av externa effekter, och en morot i form av positiva åtgärder som erbjuder



valmöjligheter är därför att föredra. Införandet av exempelvis en trängselskatt bör således kombineras med en utbyggd kollektivtrafik eller liknande.

Det finns en god tradition inom EU med systematiska uppföljningar av projekt. Detta område kan EU utveckla ytterligare genom att arbeta med nyckeltal och indikatorer för att styra utvecklingen i rätt riktning. Ur ett EU- och internationellt perspektiv är det av vikt att det byggs upp kunskap som rör gränsöverskridande transporter.

Välfärdsutvecklingen är beroende av ett väl fungerande transportsystem både för person- och godstrafik. Utvecklingen av transportnäten var under lång tid av ett rent nationellt intresse, vilket resulterat i att de gränsöverskridande förbindelserna varit få. Det europeiska transportsystemet lider därför av att det finns ”tomrum” mellan de nationella näten som de enskilda medlemsländerna inte känner något ansvar för att fylla ut. EU har därför en given uppgift att skapa ett *sammanhållet* europeiskt nät för både person- och godstrafik inom ramen för TEN-T. Detta nät bör inte vara alltför vittförgrenat utan utgöra ett stomnät. Ett mer avgränsat och prioriterat nät kommer att växa fram snabbare om bidragsandelen från gemenskapsnivån är stor. Finansiella morötter har tidigare visat sig vara ett verksamt medel att påskynda planering och slutförande.

Gränsöverskridande transnationella plattformar kan underlätta identifikationen av sådana ”tomrum” och samtidigt skapa acceptans hos de berörda länderna att planera och finansiera åtgärder med syftet att åstadkomma ett sammanhållet europeiskt transportsystem. Ett embryo till en sådan transnationell plattform återfinns inom den så kallade Östersjöstrategin.

Inom ramen för TEN-T bör även särskilda gröna korridorer pekas ut. Inom dessa korridorer bör flera trafikslagslag finnas representerade för att erbjuda näringslivet möjligheten att välja miljövänliga transporter.

Även om utpekandet av korridorer kan ses som ett uttryck för centralstyrning bör ändå grundprincipen för transportpolitiken vara ett långt gånget decentraliserat beslutsfattande. Det är främst medborgare och näringsliv som genom sina val ska styra utvecklingen av transportsystemet. En viktig pusselbit är att transportköparna även får betala för de kostnader i form av exempelvis trängsel och miljöförstöring som transporten förorsakar. En internalisering av dessa kostnader bidrar till att öka effektiviteten inom transportsystemet. EU har ett särskilt ansvar för att systemeffekterna vid utformningen av ekonomiska styrmedel i framtida godskorridorer och TEN-T beaktas.

De beslut som fattas inom medlemsstaterna måste vara förenliga med transportpolitiken på gemenskapsnivå. EU:s transportpolitik bör därför utgöras av harmonisering i ett ramverk som innehåller klara regler vilka möjliggör en konkurrens på lika villkor mellan olika trafikslag, liksom tekniska, sociala och fiskala hänseenden inom transportområdet.

Fossilbaserade bränslen kommer att vara dominerande åtminstone fram till 2030 men kommer successivt att ersättas av flera olika typer av energikällor. EU bör inte peka ut någon enskild energikälla eller drivmedel utan detta bör hanteras av

marknaden. EU kan däremot hjälpa till att fasa in alternativa bränslen genom att sätta tak för emissioner och använda kraftfulla ekonomiska styrmedel. EU kan även stödja försöksverksamhet i mindre skala genom att exempelvis bygga ut infrastruktur för nya bränslen längs de gröna korridorerna. Ett annat område som EU bör främja är forskning för energieffektivisering.

En väl utformad avgiftspolitik är en viktig pusselbit för att åstadkomma ett effektivt och långsiktigt hållbart transportsystem. Internaliseringen av de externa effekterna bör utgå från marginalkostnadsprissättning. En korrekt prissättning är en förutsättning för ett decentraliserat beslutsfattande, det vill säga att det är köparen av en transport som är bäst skickad till att avgöra hur en transport ska utföras. EU har ett ansvar för att systemeffekterna vid utformningen av ekonomiska styrmedel i framtida godskorridorer och TEN-T beaktas.

## 1 Inledning

Ett väl fungerande transportsystem är en förutsättning för att bibehålla välfärden och utveckla EU:s konkurrenskraft. Utformningen av transportpolitiken är en viktig komponent för att åstadkomma ett effektivt transportsystem. Syftet med denna rapport är att peka på ett antal viktiga områden som behöver utvecklas vid utformningen av transportpolitiken efter år 2010.

Det råder ingen tvekan om att väl fungerande transporter är nödvändiga för att åstadkomma en önskvärd samhällsutveckling. Transportsystemets grundläggande funktion är att överbrygga geografiska hinder för att möjliggöra ett samspel mellan människor, företag eller länder. Det är också ett naturligt steg i EU:s målsättning att genom en mer balanserad rumslig struktur, det vill säga en mer polycentrisk Europeisk befolkningsstruktur, bättre nyttja alla regioners ekonomiska potential.<sup>1</sup> Denna insikt förklarar varför transportpolitiken i EU och dess medlemsstater i hög utsträckning varit inriktad mot att öka rörligheten. Den historiska utvecklingen inom transportsektorn har inneburit ständigt ökade möjligheter att ta del av ett växande utbud av arbetstillfällen och handel. Detta avspeglas i transportstatistiken genom att både gods- och persontrafik kontinuerligt ökat under lång tid.

I statistiken kan detta avläsas i termer av ett ökat trafikarbete som avser fordonens rörelser och uttrycks i fordonskilometer (fkm). Det kan även uttryckas i transportarbete som avser förflyttning av människor eller gods och uttrycks som personkilometer (pkm) respektive tonkilometer (tkm). Ett mått på transportsystemets effektivitet kan konstrueras genom att jämföra trafikarbetet med transportarbetet. Om exempelvis transportarbetet ökar och trafikarbetet är konstant har transportsystemet blivit mer effektivt.

Det är dock viktigt att påpeka att det inte finns någon förutbestämmd mängd av vare sig trafik- eller transportarbete som tillfredsställer samhällets behov. Storleken på trafikarbetet (fordonskilometer) beror på en mängd olika faktorer. Beroende på hur samhället planeras och vilka förutsättningar olika trafikslag ges går det att påverka den totala mängden trafik. Nya förutsättningar i trafiksystemet kan både skapa ny trafik och minska den.

Numera finns en ökad medvetenhet om de negativa konsekvenserna i form av exempelvis trängsel, emissioner och trafikdödade till följd av en politik som är ensidigt inriktad mot att öka rörligheten. Detta har ökat medvetenheten om att det är förbättrad tillgänglighet snarare än ökad rörlighet som bör vara målet för transportpolitiken. Med förbättrad tillgänglighet som mål sätts fokus på själva syftet med en resa – att få tillgänglighet till en funktion. För den enskilde

---

<sup>1</sup> Commission of the European Communities (1999): *European Spatial Development Perspective: Towards Balanced and Sustainable Development of the Territory of the EU*, Luxembourg.

medborgaren kan det exempelvis vara tillgänglighet till arbete, service och fritidsaktiviteter. För näringslivet kan det röra sig om tillgänglighet till arbetskraft, kunder och råvaror. Rörlighet blir i sammanhanget då endast ett medel för att uppnå nyttan med tillgänglighet. Andra medel är att nyttja informationsteknik eller påverka markanvändningen och lokaliseringen av olika målpunkter. Vissa forskare hävdar till och med att det finns ett motsatsförhållande mellan hög rörlighet och hög tillgänglighet.<sup>2</sup> Etableringen av externa köpcentrum utgör ett illustrerande exempel där rörligheten ökar samtidigt som tillgängligheten blir sämre. Med ökade avstånd mellan konsument och affären och en lokalisering som förutsätter bil ökar rörligheten, uttryckt i fordonskilometer, för gruppen som har tillgång till bil. Tillgängligheten, det vill säga hur enkelt det är att nå ett utbud, minskar däremot totalt sett och speciellt för grupper utan bil. En ensidig inriktning mot ökad rörlighet har därför kommit att bli betraktad som förlegad.<sup>3</sup> Slutsatsen blir att utgångspunkten för transportsektorn bör vara att öka tillgängligheten med så lite trafikarbete som möjligt, det vill säga transportpolitiken (och andra politikområden) bör inriktas på att öka transportsektorns effektivitet.

EU:s transportpolitik har olika tidsperspektiv, det korta perspektivet som omfattar perioden under det svenska ordförandeskapet, det medellånga perspektivet som avspeglas i den kommande vitboken och det längre perspektivet till 2050. Utifrån vilket tidsperspektiv som avses finns olika möjligheter att påverka. Det sätter även gränser för vilka åtgärder som är möjliga att genomföra. För att åstadkomma ett långsiktigt hållbart transportsystem behövs både lokaliserings- och planeringsåtgärder, beteende- och attitydpåverkan samt regler och restriktioner. För bästa effekt är det även fördelaktigt att genomföra åtgärder i kombinationer. Vägverkets klimatstrategi återges nedan som exempel (Tabell 1.1).<sup>4</sup>

**Tabell 1.1: Olika åtgärdsstrategiers potential (andel i %) att minska vägtransportsektorns koldioxidutsläpp. Tabellen visar även bedömd total potential (nationellt) för respektive målår.**

Målår	Samhällsplanering, infrastruktur & transportutbud	Reglering & ekonomiska styrmedel	Ny teknik	Beteenden	Total effekt, nationellt (milj ton CO <sub>2</sub> )
2010	9 %	67 %	7 %	17 %	-5,0
2020	22 %	50 %	16 %	13 %	-9,4
2050	20 %	33 %	39 %	8 %	-19,8

**Källa: Trivectors (2008)<sup>5</sup> bearbetning utifrån Vägverkets klimatstrategi (2004)**

Resultaten antyder att samhällsplaneringsåtgärder har begränsad betydelse på kort sikt, men att de på längre sikt ökar i betydelse. Detta beror främst på en inne-

<sup>2</sup> Ross, W. (2000): Mobility and accessibility: the yin and yang of planning; *World transport policy and practice*, vol 6, nr 2.

<sup>3</sup> Banister, D. (2008): The sustainable mobility paradigm, *Transport policy*, vol 15, nr 2.

<sup>4</sup> Vägverket (2004): Klimatstrategi för Vägtransportsektorn, *Vägverket rapport 2004:102*, Borlänge.

<sup>5</sup> Trivector (2008): Överflyttningspotential för person- och godstransporter för att minska transportsektorn koldioxidutsläpp – åtgärder inom Mobility Management, effektivare kollektivtrafik och tätortslösningar. *Trivector Rapport 2008:60*, Lund.

boende tröghet eftersom förändringar i samhällsstruktur och infrastruktur sker gradvis. Det är därför viktigt att ha ett långsiktigt perspektiv på transportpolitiken även om resultaten av den förda politiken inte får omedelbart genomslag.

På kort sikt har åtgärder som påverkar beteenden och regleringar/ekonomiska styrmedel störst betydelse. Dessa åtgärder kan införas snabbt och har ofta en relativt kort omställningseffekt. Strategin ”ny teknik” har relativt låg effekt på kort sikt men ökar i betydelse efter hand. I exemplet ovan är det även så att respektive åtgärdsstrategi ökar i betydelse även om dess relativa betydelse förändras.

Hur en ökad effektivitet kan åstadkommas, både i ett trafikslagsövergripande och trafikslagsspecifikt perspektiv är utgångspunkten för den analys och de slutsatser som presenteras i rapporten. Rapporten inleds med en översiktlig beskrivning av transportflöden och ekonomisk utveckling i unionen samt betydelsen av en väl fungerande transportapparat. Kapitel 3 ägnas åt en tillbakablick på den nuvarande långsiktiga transportpolitiken såsom den utformades i 2001 års vitbok och utvecklats fram till idag för framtiden. I samband med denna genomgång ges ett antal perspektiv från olika medlemsländer av dels vilka frågor som är viktiga för dem och hur väl EU-politiken implementerats. Kapitlet avslutas med en sammanfattning i form av den första delen i en SWOT-analys, EU:s transportpolitiks styrkor och svagheter. Baserat på officiella EU-dokument, vetenskapliga publikationer och fallstudier ligger kapitel 2 och 3 till grund för utpekandet av några viktiga områden att hantera inom EU:s framtida transportpolitik. Den avslutande delen i SWOT-analysen, möjligheter och hot, som är framåtblickande, ägnas åt resterande delar i rapporten och sammanfattas i form av några viktiga inriktningar för det svenska ordförandeskapet och för EU:s transportpolitik på lång sikt i kapitel 6.



## 2 Betydelsen av transporter och transportutvecklingen inom unionen

### 2.1 Transporters betydelse för samhällsutvecklingen

Vid en historisk tillbakablick är det inte särskilt svårt att finna exempel där transporter betytt mycket för samhällsutvecklingen. I USA möjliggjorde exempelvis utbyggnaden av kanaler och järnvägar en ökad specialisering och arbetsdelning som ökade effektiviteten i ekonomin.<sup>6</sup> På liknande sätt bidrog järnvägen till att effektivisera gruvdrift och stålproduktion i Sverige genom att möjliggöra en koncentration av verksamheten.<sup>7</sup>

Mer generellt gäller att en investering i transportinfrastrukturen leder till lägre transportkostnader, kortare transporttider och större tillförlitlighet. Figur 2.1 sammanfattar de ekonomiska effekterna av förbättrad infrastruktur.



**Figur 2.1: Ekonomiska effekter av förbättrad infrastruktur**  
Källa: Anderson och Lakshmanan, 2002

Dessa effekter påverkar i sin tur ekonomin på olika sätt:<sup>8</sup>

- Lägre transportkostnader och kortare transporttider ökar marknadsstorleken och därmed produktion och inkomster. Marknadsvidgningen gäller såväl inköp som försäljning av varor och tjänster och leder till sänkta kostnader på grund av stordriftfördelar. En utökad arbetsmarknad ger dessutom företagen ett större urval av kvalificerad arbetskraft. Matchningen på arbetsmarknaden förbättras.

<sup>6</sup> North, D.(1966): *The economic growth of the united states 1790-1860*, New York.

<sup>7</sup> Heckscher, E.F. (1907): *Till belysning af järnvägarnas betydelse för Sveriges ekonomiska utveckling*, Uppsala universitet, Stockholm.

<sup>8</sup> Anderstig, C. och Johansson, J. (2006): *Infrastrukturinvesteringar och regional utveckling; en sammanställning av ex-post studier*, Inregia, Stockholm.

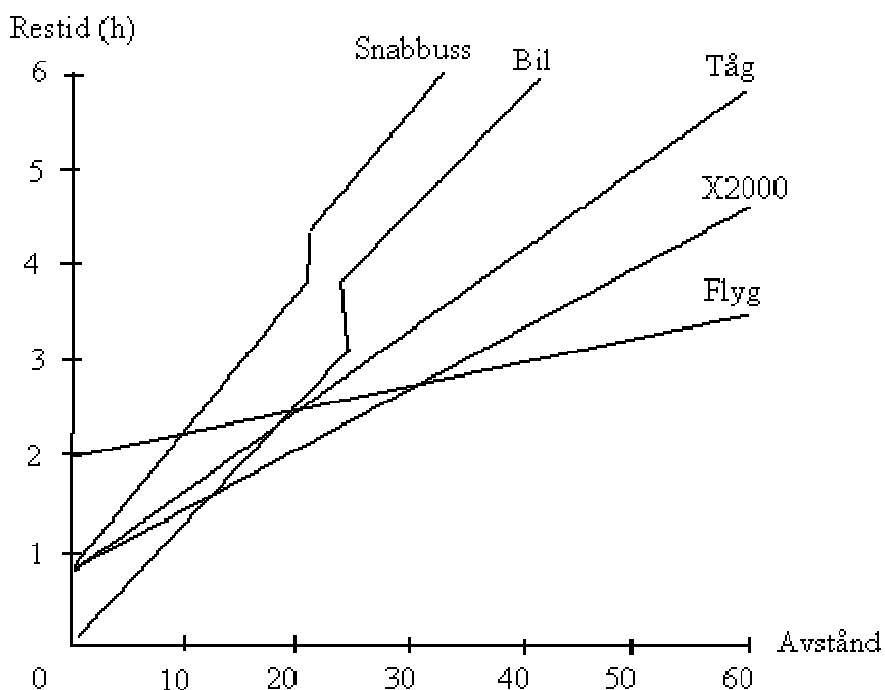
- De minskade transportkostnaderna leder till ökad konkurrens vilket i sin tur resulterar i ökad produktivitet.
- Minskade transportkostnader kan även påverka företagens lokalisering. Omlokaliseringar kan öka produktiviteten genom exempelvis klusterbildningar.

Förutom de ovan nämnda effekterna ska även logistiska förbättringar nämnas. Billigare och framförallt mer tillförlitliga transporter ger företagen incitament att minska sina lagernivåer. Detta är grunden för just-in-time-systemen som minskar lagerkostnaderna men också ställer högre krav på transportsystemet.

Det är svårt att göra generella utsagor kring utfallet på den ekonomiska tillväxten av en infrastrukturinvestering eftersom utfallet i hög utsträckning beror på vilka andra förutsättningar för tillväxt som parallellt uppfylls i ekonomin. I regioner med ett tillväxtorienterat näringsliv och undermålig transportinfrastruktur får transportinvesteringar helt andra effekter än i regioner med ett moget, konkurrensutsatt näringsliv och en redan god infrastruktur. Slutsatsen är att en god/förbättrad tillgänglighet är ett nödvändigt men inte tillräckligt villkor för att skapa en positiv regional utveckling.

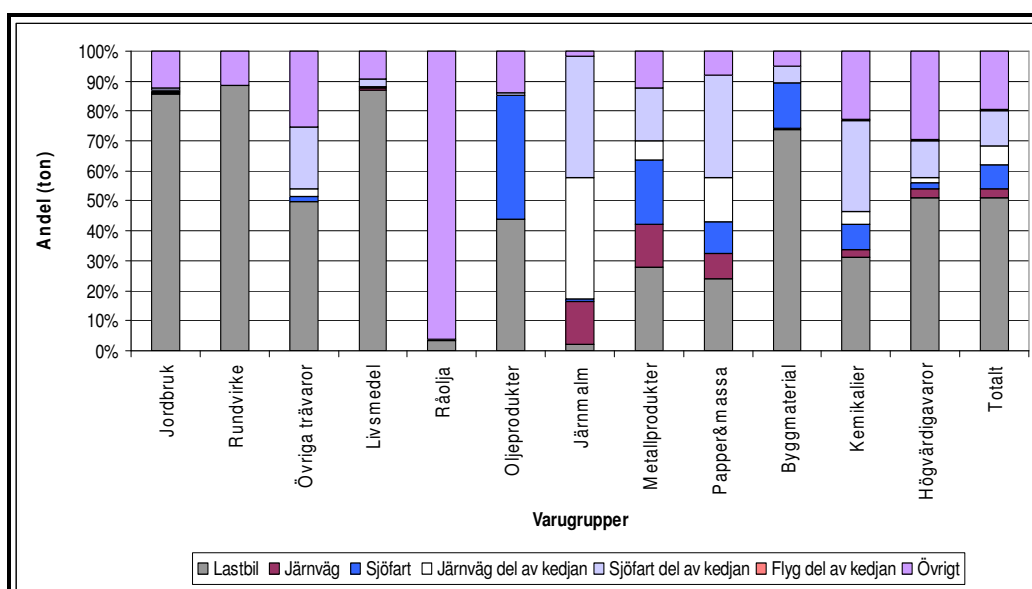
Samtliga trafikslag har olika för- och nackdelar. Deras konkurrensytor med avseende på avstånd och restid illustreras i Figur 2.2. Personbilen har i det närmaste en obefintlig terminaltid och är därför det snabbaste transportmedlet på kortare distanser. De brutna linjerna för bil och snabbuss indikerar behovet av paus. Snabbtåg (X2000) är framförallt konkurrenskraftiga i avståndsintervallet 10-30 mil. Investeringar som gör det möjligt att öka hastigheten skulle utöka intervallet något, men flyget förblir det mest konkurrenskraftiga alternativet på långa sträckor. I denna jämförelse har hänsyn enbart tagits till restid, och konkurrensytorna skulle naturligtvis se annorlunda ut om hänsyn även togs till kostnad, turtäthet och andra kvalitetsaspekter på transporter. En generell slutsats är dock att samtliga trafikslag behövs eftersom de har olika funktioner i transportsystemet.





**Figur 2.2: Konkurrensytor mellan olika trafikslag**  
Källa: SOU 2003:14

Liknande resonemang kan föras kring godstrafik, där de olika trafikslagen har olika roller i leveranskedjan från producent till kund, ofta beroende på vilket varuslag som transporteras. Av Varuflödesundersökningen (VFU) 2004/5 framgår fördelningen mellan unimodala och multimodala transportkedjor (Figur 2.3). I flera varugrupper dominerar vägtransporter stort medan järnväg eller sjötransporter dominerar för andra varuslag. Det är få grupper som har en jämn fördelning av transportlösning.



**Figur 2.3 Varugrupperns fördelning mellan transportkedjor.**  
Källa: VTI 2008 och SIKa 2006<sup>9</sup>

<sup>9</sup> VTI (2008): Svensk godsstudie baserad på nationell och internationell litteratur. Internationell exposé – persontransporter, *VTI rapport 629*, Linköping.  
SIKA (2006): Varuflödesundersökningen 2004/2005, *SIKA statistik 2006:12*, Stockholm.

Det genomsnittliga transportavståndet, enligt VFU 2004/2005, var 450 km för järnvägstransporter, 380 km för transportkedjor som inkluderar järnväg respektive 230 km för sjötransporter och 300 km för transportkedjor som inkluderar lastfartyg och färjor. Ungefär två tredjedelar av den transporterade godsmängden och 20 procent av godstransportarbetet sker med lastbil på sträckor under 100 km. I den internationella handeln är sjöfartens dominans stor, över 80 procent av de gränsöverskridande transportererna fraktas helt eller delvis till sjöss. Ungefär 40 procent av den transporterade godsmängden fraktas till eller från Sverige.

Möjligheten att transportera människor och gods är också viktigt ur ett sammanhållningsperspektiv. Att kunna mötas och utbyta varor och tjänster och utnyttja varandras komparativa fördelar är en förutsättning för ett effektivt och väl fungerande EU. Sammanhållningspolitiken tillhör dessutom en av EU bärande principer.<sup>10</sup> Det är också ett naturligt steg i EU:s målsättning att genom en mer balanserad rumslig struktur, det vill säga en mer polycentrisk befolkningsstruktur, kunna nyttja alla regioners ekonomiska potential.<sup>11</sup> En balanserad urban eller polycentrisk stadsutveckling diskuteras också som en möjlighet att reducera regionala skillnader.<sup>12</sup>

## 2.2 Transportutvecklingen inom EU

Transportpolitiken och transportsystemet måste utformas mot en bakgrund av transportutvecklingen inom unionen. Transportarbetet för godstrafik har ökat med drygt 30 procent under perioden 1995 – 2005. Transportarbetet för persontrafik ökade med 18 procent fram till år 2004. Denna transporttillväxt sammanföll med en tillväxt av BNP med 25 procent (Figur 2.4). Det är värt att notera att godstrafiken ökat snabbare än den ekonomiska tillväxten, medan persontrafiken ökat något långsammare. I vitboken framfördes behovet av decoupling, det vill säga att sambandet mellan ekonomisk tillväxt och transportarbete behöver brytas. Möjligen går det att ana en begynnande decoupling när det gäller persontrafiken.

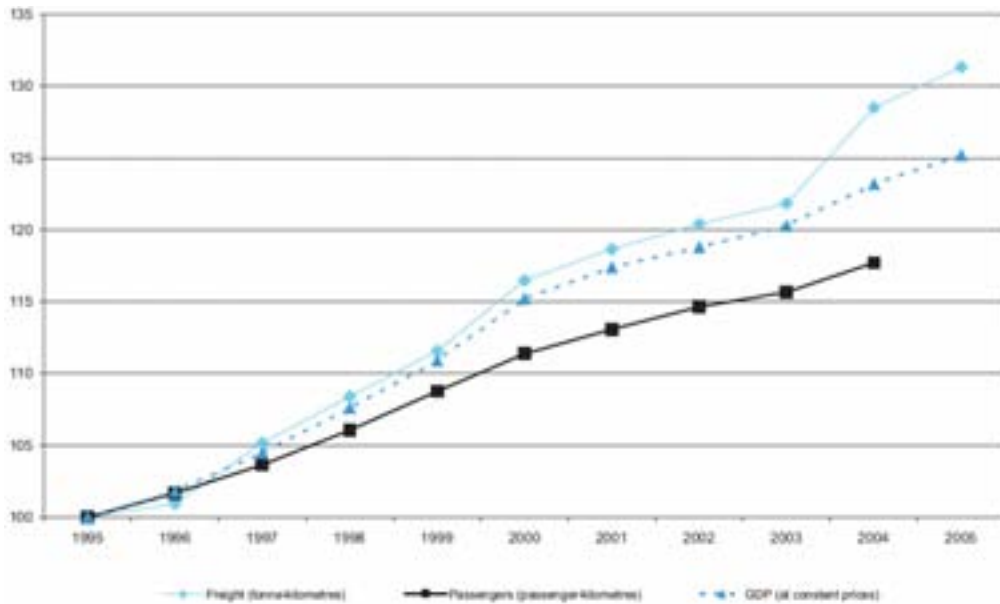
<sup>10</sup> Commission of the European Communities (2001): *Unity, Solidarity, Diversity for Europe, Its People and Territory; Second Report on Economic and Social Cohesion*, Luxembourg.

<sup>11</sup> Commission of the European Communities (1999) *European Spatial Development Perspective: Towards Balanced and Sustainable Development of the Territory of the EU*, Luxembourg.

<sup>12</sup> EU Ministers Responsible for Spatial Planning and Development (2007) *Territorial Agenda of the European Union – Towards a More Competitive and Sustainable Europe of Diverse Regions*, Leipzig.

[http://www.cor.europa.eu/COR\\_cms/ui/ViewDocument.aspx?siteid=default&contentID=4c3c41dc-7d16-48fd-887f-a8317c0f3667](http://www.cor.europa.eu/COR_cms/ui/ViewDocument.aspx?siteid=default&contentID=4c3c41dc-7d16-48fd-887f-a8317c0f3667)

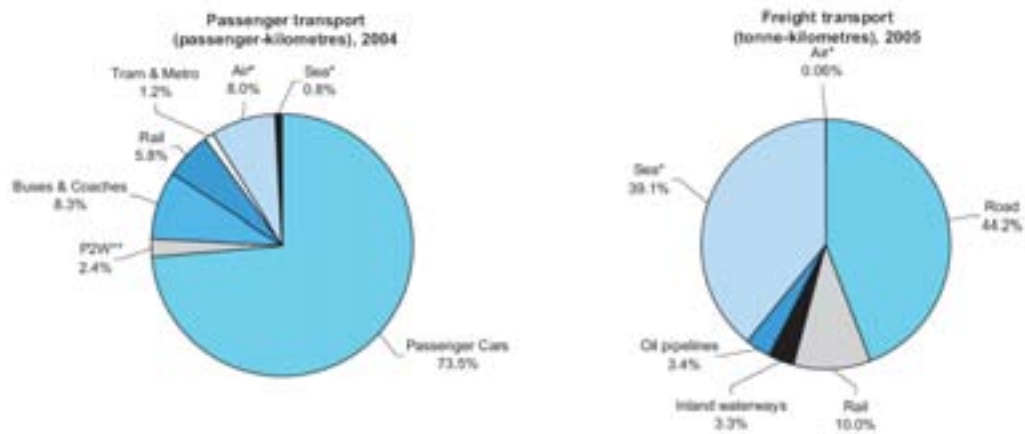
Meijers, E. och Sandberg, K. (2008): Reducing regional disparities by means of polycentric development: panacea or placebo?, *Scienze Regionali*, Vol 7 nr. 2, s. 71-96.



**Figur 2.4: Transportarbetets utveckling för person- och godstrafik i jämförelse med BNP (EU-25)**

Källa: Eurostat 2007a

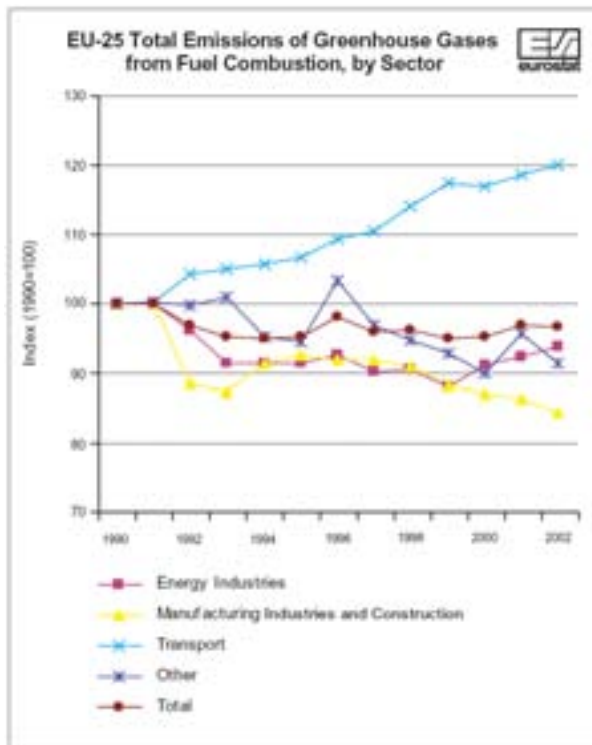
För persontrafik är vägtrafik det i särklass viktigaste trafikslaget med drygt 70 procent av transportarbetet, följt av buss (drygt 8 procent) och tåg (knappt 6 procent) (Figur 2.5). Även för godstrafik dominerar vägtrafiken (knappt 45 procent), även om sjöfarten (drygt 40 procent) också står för en ungefär lika stor andel av godstransportarbetet om man även räknar med inlandsjöfart. Järnväg står för ungefär 10 procent av transportarbetet.



**Figur 2.5: Transportarbetets fördelning för persontrafik (2004) och godstrafik (2005)**

Källa: Eurostat 2007a

Det finns flera drivkrafter bakom denna utveckling. När det gäller godstrafik handlar det delvis om hur produktion och distribution är organiserad. Strävan efter minskade kostnader för lagerhållning och därpå följande ”just-in-time”- strategi har ökat efterfrågan på säkra och pålitliga transporter. För persontransporter gäller att en strävan att öka rörligheten genom främst satsningar på biltrafik medfört en utglesad bebyggelsestruktur som ytterligare ökat efterfrågan på transporter. Transportarbetets ökning kan även tillskrivas det faktum att välståndet har ökat.



**Figur 2.6: Olika sektorer utsläpp av klimatgaser (1990 - 2002)**  
**Källa: Europeiska miljöbyrån**

Det har redan nämnts att transporter kan ha en positiv inverkan på ekonomisk tillväxt och regional utveckling. Tyvärr orsakar transporter även flera negativa effekter som måste kontrolleras för att transportutvecklingen ska kunna rymmas inom ramen för en hållbar utveckling. Trots stora framsteg när det gäller trafik-säkerhet förolyckas drygt 40 000 människor årligen i trafiken inom unionen.<sup>13</sup> Utsläppen av växthusgaser och dess påverkan på klimatet är ett annat problem som måste hanteras i en framtida transportpolitik. Utsläppen av växthusgaser fortsätter dessutom att öka i motsats till utvecklingen inom andra sektorer (Figur 2.6). Hur den nuvarande transportpolitiken har påverkat utvecklingen i EU som helhet och i några specifika medlemsstater analyseras i nästa kapitel.

<sup>13</sup> Eurostat (2007): *Panorama of transport*, Luxembourg.

### 3 Nuvarande transportpolitik i EU med sikte på framtiden

Många inslag i den nuvarande transportpolitiken inom EU har sitt ursprung i vitboken från år 2001 som behandlar transportpolitiken fram till år 2010. SIKA har inom ramen för regeringsuppdraget genomfört en analys av den förda politiken och kommit fram till några slutsatser som återges nedan.<sup>14</sup>

Den hittills förda politiken har uppmärksammat flera problem som känns relevanta och också lämnat förslag på hur dessa kan bemötas. Bland bristerna märks problem med trafikstockningar i städer, flygplatser och vissa stora trafikleder och järnvägslinjer, men även trafikens skadliga inverkan på miljön och medborgarnas hälsa.

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. SIKA:s uppfattning är att transportpolitiska mål i största möjliga mån bör ha karaktären av effektmål och vara teknikneutrala, vilket betyder att det i princip är ointressant att ange mål för vilket trafikslag som ska 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 finns även en insikt att 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 annan svaghet är att arbetet med internalisering av externa effekter inte kommit särskilt långt även om lovvärda initiativ tagits inom ramen för paketet om grönare transporter.<sup>15</sup> För att transportköpare ska mötas av korrekta prissignaler när de gör sina transportval är det angeläget att detta arbete kan fortgå och intensifieras.

Att utveckla rörlighet är ett viktigt mål för den europeiska gemenskapen. Men den starka fokuseringen på rörlighet inom transportpolitiken, vilket sätter den snäva trafikutvecklingen i centrum, försämrar möjligheten att nå de mest effektiva lösningarna. Om rörlighet ersätts av tillgänglighet, ges möjlighet till att istället rikta fokus mot det underliggande syftet med transporter – att få tillgänglighet till

<sup>14</sup> SIKA (2008): Åtgärdsanalys av EU:s transportpolitik, *SIKA PM 2008:5*, Östersund.

<sup>15</sup> Europeiska gemenskapernas kommission (2008): Greening transport, *COM (2008) 433 final*, Bryssel.

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 och informationsteknik då dessa påverkar behovet av förflyttning.

I den nuvarande europeiska transportpolitiken är ansvarsfördelningen oklar, inte minst när det gäller finansiering och planering av det transeuropeiska transportnätverket (TEN-T). Förseningen av utbyggnaden av TEN-T förklaras av otillräckliga 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 fullt ut. Det tycks som om gemenskapsnivån inte har tillräckligt med ”morötter” att dela ut för att medlemsstaterna ska prioritera viktiga europeiska projekt framför de nationella. Ansvarsfördelningen mellan medlemsstaterna och gemenskapsnivån behöver därför klaras ut. De beslut som fattas inom medlemsstaterna måste vara förenliga med transportpolitiken på gemenskapsnivå. EU:s transportpolitik bör därför utgöras av harmonisering i ett ramverk som innehåller klara regler vilka möjliggör en konkurrens på lika villkor mellan olika trafikslag, liksom tekniska, sociala och fiskala hänseenden inom transportområdet.

Energiförsörjningen på längre sikt är ett område som kräver uppmärksamhet. Dagens transportsystem bygger på, och är till stor del helt beroende av, en god tillgång på fossila 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 riskerar tillgängligheten i framtiden att betydligt försämrats.

Med utgångspunkt i dagens transportpolitik presenteras i kapitel 3.1 en genomgång av transportpolitiken i ett antal länder i Europa. Till att börja med analyseras hur begreppen rörlighet och tillgänglighet, och centralisering och decentralisering hittills har beaktats. I kapitel 3.2 ges en mer ingående bild uppdelad per land.

### 3.1 Transportpolitikens färdriktning

SIKA har givit Trivector Traffic AB i uppdrag att inventera vilka typer av åtgärder som ett antal utvalda länder inom EU har genomfört.<sup>16</sup> Inventeringen har genomförts av representanter på nationell nivå inom det departement som svarar för transportpolitiken. I uppdraget ingick även att peka på de styrkor, svagheter, hot och möjligheter som länderna såg med EU:s transportpolitik. Följande länder ingick i analysen:

- Sverige
- Spanien
- Frankrike
- Polen
- Tyskland

<sup>16</sup> Trivector (2009): Åtgärddanalys av EU:s transportpolitik, *Rapport 2008:93*, Lund.

- Österrike
- Storbritannien

### Möjligheten att påverka transportefterfrågan

Av tradition har EU en mycket positiv syn på rörlighet. Ett fritt flöde av människor, varor, arbete och tjänster ska både generera tillväxt och stärka sammanhållningen mellan unionens olika delar. I EU:s Vitbok från 2001 försökte man dock balansera denna syn. Det fanns en medvetenhet om både transporternas möjligheter och deras problem. I dokumentet nämndes bland annat *decoupling* och *transport demand management* samt behovet av att omfördela vägtransporterna till andra mindre miljöbelastande transportslag. Denna inriktning går också att se i den svenska transportpolitiken i infrastrukturpropositionen från 2001.

Bland de studerade länderna har Storbritannien varit ledande när det gäller att försöka påverka efterfrågan på transporter. Ett uttryck för denna strävan är införandet av obligatoriska lokala transportplaner där transporterna sätts in i ett sammanhang med exempelvis ekonomisk utveckling och befolkningsutveckling, men också hur befintlig infrastruktur kan utnyttjas mest effektivt.<sup>17</sup> Även Frankrike<sup>18</sup> arbetar med liknande instrument och Spanien<sup>19</sup> erbjuder statligt stöd till dem som producerar sådana planer. I Tyskland och Österrike däremot är man försiktig med att införa krav på lokal nivå, vilket kan bero på att länderna är uppbyggda som federalstater. Polen har uppmärksammat stadsproblemen, men har prioriterat andra frågor.

I halvtidsöversynen justerades prioriteringarna i den europeiska transportpolitiken. Översynen hänvisar till Lissabon-agendan för jobb och tillväxt och tonar ned frågor som *decoupling* och *transport demand management*. Istället talas det om sammodalitet och effektivisering med hjälp av ITS. Stadstrafikfrågan blir en fråga för de enskilda länderna att hantera. En bidragande orsak till denna inriktning var det samråd som skedde inför halvtidsöversynen. Samrådet betonade transporternas centrala roll för ekonomisk tillväxt, och behovet av att anpassa åtgärderna till de nya förutsättningarna i form av exempelvis ett utvidgat EU och globalisering av transportbranschen. För logistiklandet Tyskland var detta välkommet. De var också starkt bidragande till att *Agendan för godstransporter*<sup>20</sup> togs fram. Även Polen såg sin chans att stärka sin ekonomi genom godstransporter. Transitlandet Österrike har däremot hållit fast vid Vitbokens inriktning och därefter också tagit till sig nya riktlinjer inom miljöområdet, exempelvis har vägavgifter länge spelat en stor roll där.

Tyskland använder också flera ekonomiska styrmedel för att styra trafiken till mer miljöanpassade transportmedel. På delstats och lokal nivå förs även diskussioner kring behovet av att undvika transporter. På godssidan är effektiviseringar genom

<sup>17</sup> Se exempelvis Local Transport Plan: <http://www.dft.gov.uk/pgr/regional/ltp/>

<sup>18</sup> Se exempelvis Plan de Déplacements Urbain: <http://www.pdu-casa.fr/>

<sup>19</sup> Spanien arbetar med Urban mobility plans och Company transport plans. Dessa finns beskrivna i: Ministerio de industria, turismo y comercio (2007): *Saving and energy efficiency strategy in Spain 2004-2012; action plan 2008-2012*, Madrid

<sup>20</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.

förbättrad logistik och ITS mer accepterat, och undvikandet av transporter gäller då till exempel onödiga tomkörningar. Detta gäller också Österrike, medan Polen ligger efter inom ITS-området. I övrigt har det varit svårt att bedöma hur halvtidsöversynen implementerats i de olika länderna. Polen säger explicit att de gav större fokus åt TEN-T, ITS, intermodalitet och vägavgifter som en följd av halvtidsöversynen.

En tendens som syns tydligt i samband med utbyggnaden av TEN-T är den ökade konflikten mellan infrastruktur och markanvändning. Detta beror på EU-krav inom andra områden, krav på miljökonsekvensbeskrivningar (MKB) och samråd, skydd av biologisk mångfald etc. I Polens fall har det säkrat en utveckling med MKB, eftersom EU ställer krav på biologisk hänsyn för finansiering. I Tyskland, Frankrike och Österrike har kraven ofta lett till försenade projekt.

Samtliga sju länder som studerats i denna rapport är positiva till den diskussion om stadstrafikfrågorna som tas upp i grönboken. Storbritannien, Frankrike och Spanien lyfter fram stadstrafikfrågorna som nyckelfrågor. Gång- och cykelfrågorna, som i de tidigare EU-dokumenterna lyst med sin frånvaro, lyfts fram särskilt. Alla länder som ingår i denna studie framhäver subsidiaritetsprincipen<sup>21</sup>, men är positiva till kunskaps- och erfarenhetsutbyte. Frankrike kan tänka sig att gå längre och föreslår att Sustainable Urban Transport Plans (SUTP) ska bli obligatoriska för europeiska städer.

### Centralisering eller decentralisering

Det pågår en ständig dragkamp kring vilka frågor som bör hanteras av de enskilda medlemsstaterna och vilka frågor som bäst hanteras centralt av EU. Följande mönster kunde utläsas ur Trivectors inventering:

- Genomförandefrågor bör överlåtas till enskilda länder. Det kan exempelvis gälla lösningar på järnvägens bullerproblem.
- Gränsöverskridande frågor bör överlåtas till EU.

När problem både uppkommer som en följd av lokala aktiviteter och enbart har en påverkan lokalt bör de överlåtas till de enskilda medlemsstaterna att hantera frågan på en lämplig nivå. Det kan exempelvis gälla stadstrafiksplanering. Om problem däremot uppkommer på grund av andra länders aktiviteter eller brist på aktiviteter bör problemen överlåtas till EU. Sverige och Tyskland har exempelvis pekat på behovet av en internationell anpassning av järnvägssektorn.

Ingripanden från EU som medför försämringar lokalt är av lätt insedda skäl känsliga. Vissa ingripanden tycks dock vara acceptabla om det gäller viktiga gemensamma förbättringar i exempelvis klimatfrågan. När det snarare handlar om

<sup>21</sup> Subsidiaritetsprincipen ska garantera att besluten fattas så nära medborgarna som möjligt genom att man kontrollerar om bestämmelser som antas på EU-nivå är motiverade i förhållande till de möjligheter som finns på nationell, regional eller lokal nivå. Principen innebär i praktiken att Europeiska unionen – förutom på områden där den har exklusiv behörighet – endast ska vidta åtgärder när dessa är mer effektiva än de åtgärder som kan vidtas på nationell, regional eller lokal nivå. Principen är nära kopplad till proportionalitets- och nödvändighets principerna enligt vilka åtgärder som vidtas av Europeiska unionen inte får gå utöver vad som är nödvändigt för att uppnå målen i fördraget.

[http://europa.eu/scadplus/glossary/subsidiarity\\_sv.htm](http://europa.eu/scadplus/glossary/subsidiarity_sv.htm)



andra nationers ekonomiska vinning är acceptansen lägre. Österrike är till exempel orolig för att EU ska luckra upp krav på transittrafiken och vill inte tillåta längre och tyngre lastbilar.

EU-ingrepp måste också ta hänsyn till ländernas kapacitet. Polen är till exempel positiva till det reviderade Eurovinjettdirektivet, men anser att det är för innovativt för att vara realistiskt i Polen. Även i andra fall förordar Polen realistiska tidplaner, ett stegvist införande och möjligheter till samfinansiering. Tyskland tycker i samma anda inte att det är meningsfullt att forcera fram en utveckling av ny teknik och bränsle, utan menar att det bäst utvecklas i samverkan med industri. Österrike däremot är för en forcering, och menar att detta kan åstadkommas genom ekonomiska incitament. Polen framhäver att de vill att EU ska bidra till utjämningen av skillnader mellan öst och väst, vilket även övriga länder visat ett visst intresse för.

## **3.2 EU-politikens implementering i medlemsstaterna**

### **Genomförda åtgärder i medlemsstaterna**

En bedömning av hur långt de enskilda länderna har kommit utifrån de 12 policyområden i Vitboken visar följande (Tabell 3.1). Alla länder har trafik-säkerhetsprogram och har också uppnått förbättringar på trafiksäkerhetsområdet. Efter vissa förseningar inledningsvis pågår nu arbetet med det transeuropeiska transportnätet för fullt i alla länder. En vitalisering av järnvägssektorn med privatisering och avreglering har påbörjats i alla länder och kvaliteten i vägtransportsektorn är för de flesta länderna hög.

När det gäller utformandet av en effektiv avgiftspolitik är implementeringsgraden mycket varierande. Detta kan bero på att frågan blivit försenad på EU-nivå. Däremot har enskilda länder arbetat vidare med frågan nationellt. Samma sak gäller ny teknik och alternativa bränslen. Biobränsledirektivet kom förhållandevis sent och i övrigt har frågorna blivit något försenade på EU-nivå.

Vitboksområdena om flygtrafik och sjöfart är svåra att bedöma. Inom sjöfart har man inte kommit så långt på EU-nivå. Däremot har mycket arbete för sjöfarten bedrivits inom International Maritime Organisation (IMO). Inom flyget vittnar alla länder om en stark tillväxt av flygresor, men däremot är det få länder som arbetat med miljökrav på flyget. Storbritannien, Tyskland, Österrike och Frankrike har dock uppmärksammat frågan.

**Tabell 3.1: Implementeringen av de 12 policyområdena i Vitboken (Trivectors bedömning 2009)**

WP	Sverige	Spanien	Frankrike	Polen	Tyskland	Österrike	Storbritannien
1 Höj kvaliteten i vägtransportsektorn	Hög	Mellan	Hög	Mellan	Mellan	Mellan	Hög
2 Vitalisera järnvägssektorn	Mellan	Hög	Mellan	Mellan	Mellan	Mellan	Hög
3 Föreña tillväxten inom flygtrafiken med höga miljökrav	Mellan	Mellan	Mellan	Mellan	Hög	Mellan	Hög
4 Främja transporter till sjöss och på inre vattenvägar	Mellan	Mellan	Mellan	Låg	Mellan	Hög	Låg
5 Främja intermodalitet	Låg	Låg	Låg	Låg	Mellan	Mellan	Mellan
6 Förverkliga det transeuropeiska transportnätet	Hög	Mellan	Mellan	Mellan	Mellan	Mellan	Mellan
7 Öka trafiksäkerheten	Hög	Hög	Hög	Mellan	Mellan	Hög	Hög
8 Utforma en effektiv avgiftspolitik	Mellan	Låg	Mellan	Låg	Hög	Hög	Hög
9 Resenärens rättigheter och skyldigheter	Hög	Låg	Mellan	Låg	Låg	Ingen uppgift	Mellan
10 Utveckla stadstrafiken	Hög	Låg	Hög	Mellan	Hög	Mellan	Hög
11 Ny teknik och alternativa bränslen	Mellan	Låg	Hög	Låg	Hög	Hög	Mellan
12 Kontrollera effekterna av globaliseringen							

Källa: Trivector 2009

## Sverige

Intrycket är att Sverige har varit bra på att genomföra EU:s beslut inom den angivna tidsramen. Detta gäller exempelvis TEN-T-projekten, biobränsledirektivet och inte minst arbetet inom trafiksäkerhetsområdet. Däremot är det mer ovisst vilken betydelse EU:s politik har haft för utformningen av den nationella politiken. De projekt som exempelvis genomförts inom ramen för TEN-T är av starkt nationellt intresse och hade sannolikt genomförts ändå. Sverige har pekat på att behovet av en internationell harmonisering är särskilt starkt inom järnvägssektorn. Från järnvägssektorn finns en önskan om att denna anpassning skulle kunna gå fortare.

Oberoende av den europeiska politiken kan det noteras att begreppet tillgänglighet och frågor som rör markanvändning kommit alltmer i fokus. Vägverket har tillsammans med andra myndigheter tagit fram dokument som TRAST (trafik för en attraktiv stad), Stadsplanera och fyrstegsprincipen som pekar på en ny färdriktning. I praktisk handling har dock genomslaget varit mer sparsmakat. Endast 15 kommuner har exempelvis använt TRAST i arbetet med en ny trafikstrategi.

Det finns även skrivningar i infrastrukturpropositionen från 2008 som pekar på behovet av en samordnad stads- och trafikplanering. Remissinstanserna Boverket och Riksantikvarieämbetet har betonat att det behövs en fördjupad samverkan mellan trafik- och bebyggelseplaneringen för att åstadkomma resurseffektiva lösningar eftersom infrastrukturutbyggnad påverkar bebyggelsemönster.

I den svenska regeringens förslag till nya transportpolitiska mål anges att tillgänglighet ska vara ett funktionsmål för transportpolitiken. Det innebär att regeringen tydligt pekar ut att transportsystemets nytta och syfte är att åstadkomma tillgänglighet.<sup>22</sup>

## Spanien

Spanien har genomfört många viktiga järnvägssatsningar där EU bidragit med finansiering. Enligt kommissionens senaste uppföljning av TEN-T-projekten<sup>23</sup> ligger Spanien i topp vad gäller investeringar i infrastruktur fram till 2013. Inom övriga områden verkar åtgärdsarbetet inte ha gått lika snabbt. Det finns gott om mål och planer, men det är osäkert hur mycket som realiserats. I synnerhet efter år 2005 har arbetet tagit fart och resulterat i flera viktiga strategidokument. Intressant att notera är att Spanien redan har inarbetat EU:s Grönbok om rörlighet i städer. (även om detta inte är ett åtgärdsdokument) i sina egna nationella dokument.<sup>24</sup>

Tillväxt och rörlighet har varit ett övergripande mål för de satsningar som gjorts inom framförallt järnväg. Inom stadstrafikområden har Spanien haft en tydlig miljöfokus. Staten stöder till exempel SUTP:s (Urban Mobility Plans) och Gröna transportplaner. Detta angreppssätt tyder på att Spanien ser ett behov av att effektivisera resandet genom beteendeåtgärder där tillgänglighet och inte rörlighet är det övergripande målet.

## Frankrike

Den franska regeringen har under de senaste åren varit framgångsrika med att föra ner EU:s politik till den nationella nivån. Frankrike var först ut med att aktualisera sin hållbarhetsstrategi utifrån EU:s halvtidsöversyn och det finns tydliga kopplingar till Paketet om gröna transporter i *Grenelle de l'environnement* från år 2008.

Utifrån de utpekade områdena i vitboken har Frankrike varit framgångsrika inom främst områdena vägtransporter och trafiksäkerhet. Landet har sedan år 2001 uppnått betydande sänkningar av dödstaten inom vägtrafiken. Frankrike har de senaste åren satt upp ambitiösa mål inom flera områden där de vid uppföljningen år 2006 inte hade nått så långt, till exempel gällande avgiftspolitik och att främja en hållbar tillväxt av flyget.

Klimatfrågan tycks alltmer ha kommit i fokus för transportpolitiken under senare år i Frankrike. I de officiella transportpolitiska dokumenten framgår att klimatfrågan har högsta prioritet och att lösningarna handlar om att stärka kollektivtrafiken, förbättra förutsättningarna för gång- och cykeltrafik samt minska biltrafiken genom bland annat ekonomiska styrmedel. Frankrike pekar även på behovet av bättre samplanering mellan regional och översiktlig planering och detaljplaner med syfte att stärka kollektivtrafiken, öka densiteten och minska

<sup>22</sup> Näringsdepartementet (2009): Mål för framtidens resor och transporter, *Prop 2008/09:93*, Stockholm.

<sup>23</sup> European Commission (2008): *Trans-European Transport Network, Implementation of the Priority Projects*, Progress report, May 2008.

<sup>24</sup> Se exempelvis Spanish urban environment strategy från 2008

städernas utbredning på jordbruksmarken. Det finns bland annat ett förslag om krav på viss densitet vid utbyggnader. Angreppssättet syftar till att påverka transportefterfrågan. Viljan att minska städernas utbredning på jordbruksmarken är dock inte ny, utan har varit en av Frankrikes nyckelfrågor under lång tid.

En fransk myndighet har tagit fram en framtidsstudie som kan ge en fingervisning om inriktningen av delar av transportpolitiken.<sup>25</sup> Potentialen att överföra biltrafik, inte minst korta resor, till andra mer miljöanpassade transportmedel lyfts fram, men slutsatsen är också att bilen kommer att vara det dominerande färdmedlet även 2050. Prioriterade områden för den framtida transportpolitiken bör vara forskning och utveckling kring fordon med alternativa drivmedel och bränslesnåla fordon samt kraftfulla regleringsåtgärder på EU-nivå avseende gränsvärden för energiförbrukning och koldioxidutsläpp på fordon och bränslen.

## Polen

Polen anser att brister i infrastrukturen har varit ett hinder för att utnyttja landets resurser och att konkurrenskraften därför minskat. EU:s sammanhållningspolitik ses som en möjlighet att minska skillnaderna mellan nya och gamla medlemsländer.

När Polen blev EU-medlem identifierades svårigheter att tillgodose transportefterfrågan. Infrastrukturen för samtliga trafikslag ansågs vara undermålig. Genom stora investeringar i transportinfrastruktur har tillgängligheten ökat, men även resulterat i nya problem. Ett av problemen är just minskad tillgänglighet på grund av ökad trängsel och utglesning av städer som ökar bilbehovet. Polen påtalar därför bristande fysisk planering som ett problem. Rörlighet i sig omtalas däremot mest i positiva termer. De miljöproblem som nämns i samband med transporter är främst att infrastrukturen hotar biologiskt mångfald. Utsläpp av växthusgaser däremot tas inte som ett problem, vilket beror på att Polen har klarat av sina åtaganden genom utsläppsminskningar inom andra sektorer.

Polen har landgräns till bland andra Ukraina och Vitryssland samt är transitland för trafik mellan Västeuropa och Centralasien, och önskar dra fördel av sin transitmöjlighet. Största hindret som påtalats gäller bristande infrastruktur och trängsel i Polen, inget gränsproblem har framkommit.

## Tyskland

Valda delar av EU:s transportpolitik har anammats av Tyskland. Implementeringen av de trafikslagsspecifika åtgärderna på godsområdet är klart, bortsett från avregleringen av tågtrafiken. Tyskland har också kommit långt med att internalisera kostnaderna och kring forskning på bränsle- och fordonsområdet. Tyskland önskar en stor flexibilitet inom de europeiska ramarna, så att de kan utforma en ekonomiskt och ekologiskt riktig trafikpolitik som hindrar strukturell eller regional snedvridning av konkurrensen och inte drabbar vissa platser. Tyskland avser att utveckla vägtullssystemet för att öka incitamentet till hållbara transporter.

<sup>25</sup> Conseil Général de Pont et Chaussées (2006): *Long-range transportation plan- horizon 2050, Strategic considerations*, september 2006.

Tyskland har inte satsat på infrastruktur i TEN-T i samma grad som andra länder och ligger därför efter på det området. På övriga områden, där ansvaret inte ligger helt på nationell nivå är implementeringen beroende av planer på delstatsnivå.

På den nationella nivån är rörlighet ett ledord. De har tagit intryck av halvtidsöversynen av vitboken och talar om att *keep Germany moving*. Fokus ligger således främst på att förbättra effektiviteten med olika tekniska lösningar. Tyskland har flera ekonomiska styrmedel för att styra trafiken till miljövänligare trafikslag. De tar också upp i sin *Freight and Logistics Masterplan*<sup>26</sup> att onödiga transporter bör undvikas genom förbättrad logistik.

Tyskland är en motståndare till en alltför långt driven centralisering med motiveringen att det riskerar bli byråkratiskt och därmed ineffektivt. De stödjer sig på halvtidsöversynen när de istället förordar samråd med industrin, att bygga på befintliga strukturer och överenskommelser. I synnerhet när det gäller frågor om kollektivtrafik och stadsutveckling förespråkar Tyskland att subsidiaritetsprincipen ska gälla.

När det gäller kopplingen till länder utanför EU förväntar sig Tyskland att den externa relationerna inom flygnärigen utvecklas. Att en europeisk säkerhetsstandard inom alla trafikslag mot terroristattacker utvecklas och att EU ser till att denna även accepteras av länder utanför unionen så att de inte utgör hinder mot internationell handel. Tyskland vill säkra EU:s konkurrenskraft med stöd av Agendan för godstransporter. Tyskland och dess rymdindustri är sedan länge mycket engagerade i Galileo, och menar att det är centralt att unionens medlemmar kan få utdelning för insatserna i detta projekt.

## Österrike

Österrike har arbetat mycket med att återupprätta balansen mellan trafikslagen och med att eliminera flaskhalsar. Österrike menar att förbindelser både i nord-sydlig och i öst-västlig riktning är viktiga. På trafiksäkerhetsområdet har Österrike helt anammat EU:s mål och arbetar dessutom aktivt med att utveckla politiken. Det samma gäller för arbetet med inre vattenvägar. När det gäller vägavgifter är Österrike snarast en föregångare som inspirerat övriga EU.

I *Transport Masterplan for Austria 2002* framkommer att Österrike inte är någon förespråkare för ökad rörlighet utan understryker att onödiga transporter ska hämmas, och att transporter i största möjliga utsträckning ska ske med miljövänliga transportsätt. Detta ska uppnås genom en väl utformad avgiftspolitik och en medveten syn på den fysiska planeringen. Den faktiska utvecklingen pekar dock på ett ökat resande bland annat beroende på externa affärsetableringar, allt mera långväga pendling, ökat markbehov för bebyggelse och trafikanläggningar samt ökade trängselkostnader. Österrike har en hel del tung transittrafik och motsätter sig att EU förändrar reglerna för lastbilstrafiken (ex. tillåta längre lastbilar) som enligt deras uppfattning skulle innebära fler negativa effekter av trafiken.

<sup>26</sup> Federal Ministry of Transport, Building and Urban Affairs (2008): *Freight transport and logistics masterplan*, Berlin.

## Storbritannien

Det är tydligt att Storbritannien sätter klimatfrågan och stadstrafikfrågorna högt på agendan. I dessa avseenden ligger Storbritannien före övriga EU.

Transportpolitiken i Storbritannien har under de senaste åren varit inriktad mot att effektivisera det befintliga vägnätet samt bygga ut järnvägsnätet och infrastrukturen för kollektivtrafik i städer. I transportstrategin talar man om att balansera behovet av transporter mot klimat- och livskvalitetsfrågor.<sup>27</sup> Mobility management, Lokala transportplaner och Gröna transportplaner för företag har varit viktiga delar och komplement till exempelvis trängselskatten i London. Intressant att notera är att Storbritannien har haft en trafiktillväxt som understigit BNP, vilket tyder på decoupling.

Storbritannien har varit mycket aktiva när det gäller enskilda frågor som de har ett stort intresse för. Detta gäller exempelvis behovet av avgifter som de anser är nödvändiga som en styrande åtgärd. Införandet av trängselskatt och avgifter på flyget är exempel på incitament som genomförts. Storbritannien utreder för närvarande andra typer av incitament såsom en individuell koldioxidbudget.

Storbritannien är noga med att betona subsidiaritetsprincipen; Mål och ramverk inom vissa områden är bra, men varje land bör ges stor frihet vid utformandet av konkreta åtgärder.

### Effekter på trafiksäkerhet, trafikarbete och koldioxidutsläpp

I Tabell 3.2 ges en sammanfattning av de sju länderna med avseende på trafiksäkerhet, transportarbete, fördelning på trafikslag och koldioxidutsläpp från transporter. Vissa länder har uppnått stora förändringar, medan andra kanske inte nått lika stora förändringar, men däremot haft ett gynnsammare utgångsläge.

---

<sup>27</sup> Se exempelvis policydokumentet *Delivering a sustainable transport system*: <http://www.dft.gov.uk/about/strategy/transportstrategy/dasts/>

**Tabell 3.2: Nyckeltal för de studerade länderna avseende trafiksäkerhet, transportarbete, trafikslagsfördelning och koldioxidutsläpp**

	Sverige	Spanien	Frankrike	Polen	Tyskland	Österrike	Storbritannien
<b>Trafiksäkerhet</b>							
Antalet dödade per miljoner inv 2006	49	93	77	137	62	88	54
Förändring av antalet dödade 2000-2006	-25 %	-29 %	-42%	-17 %	-32 %	- 25%	-8 %
<b>Transportarbete</b>							
Personkm totalt per inv	13,1	9,7	14,3	7,1	12,5	11,5	13,2
Förändring pkm 2002-2006	1 %	7 %	0 %	22 %	1 %	5 %	3 %
Förändring pkm med bil 2002-2006	2 %	8 %	-1 %	31 %	1 %	6 %	1 %
<b>Fördelning trafikslag</b>							
Andel pkm med bil	83 %	81 %	84 %	81 %	84 %	76 %	87 %
<b>CO<sub>2</sub>-utsläpp från transporter</b>							
CO <sub>2</sub> i ton per inv	3,2	3,3	2,7	1,0	2,3	3,0	2,9
Förändring CO <sub>2</sub> 1990-2006	34 %	98 %	21 %	47 %	5 %	85 %	24 %

**Källa: Trivektors bearbetning av statistik från EC, Energy and Transport in Figures 2007**

På trafiksäkerhetsområdet har Frankrike uppnått den största förbättringen om man jämför antalet dödade år 2000 med 2006. Sverige är dock fortfarande det land som har de lägsta dödstaten per invånare. Polen måste arbeta mycket med trafiksäkerheten framöver för att närma sig de övriga länderna.

Polen är det land där transportarbetet har ökat mest, framförallt är det vägtrafiken som ökat. Detta kan ses som ett resultat av de stora väginvesteringar som gjorts. Polen har legat efter på investeringssidan och som framgår av tabellen har landet fortfarande betydligt lägre transportarbete per invånare än övriga länder som studerats. Andelen transportarbete med bil har inte förändrats nämnvärt inom länderna utom för Polen där personbilen har tagit andelar från buss, tåg och spårvagn.

Alla länder som studerats, utom Sverige och Polen, har haft en positiv utveckling för metro och spårvagn under den studerade perioden. Spanien och Frankrike har ökat sina andelar med 13 procent respektive 14 procent, vilket kan ses som en effekt av satsningarna i stadstrafiken. Sverige har dock en lika stor mängd transportarbete med metro och spårvagn som Frankrike (0,2 personkm/inv) och fortfarande också högre än Spanien. Österrike ligger i topp med 0,5 personkm/inv.

Storbritannien i synnerhet, men också Sverige och Tyskland, har haft en stor tillväxt av järnvägstrafiken fram till 2006. Spanien är det land som satsat och satsar mest på järnvägsinfrastruktur, men i 2006 års statistik kunde ännu inga stora effekter utläsas.

Spanien följt av Österrike står för den största ökningen av koldioxidutsläppen från 1990. Spanien ligger 2006 högst uttryckt i ton per invånare följt av Sverige. Polen har de lägsta utsläppen per invånare.

### 3.3 Styrkor och svagheter i EU:s transportpolitik

Nedanstående analys av styrkor och svagheter ligger till grund för den fortsatta analysen av möjligheter och hot i de följande kapitlen.

#### Styrkor

Den förda politikens styrka har varit att den tagit upp viktiga problem och formulerat slagfärdiga synsätt på hur det borde vara. Det gäller exempelvis trafiksäkerhet där politiken inriktats på att sätta användarna i centrum. Många länder har exempelvis anammat målet om en halvering av antalet trafikdödade, vilket resulterat i en positiv utveckling på många håll.

EU-samarbetet har på ett tydligt sätt bidragit till att påskynda avregleringen av järnvägstrafiken inom unionen. Inom detta område återstår visserligen en hel del att göra, men arbetet har ändå getts en extra skjuts av unionens transportpolitik (se vidare i kapitel 5). Prioriteringar inom TEN-projekten har också inneburit fördelar för järnvägstrafiken genom att nätet byggts ut och moderniserats. Åtgärderna inom denna sektor har underlättat för gods på järnväg inom hela EU och har potential att ge en stor positiv effekt på miljö och trängsel på sikt. Ytterligare en styrka är de diskussioner som inletts kring en korrekt prissättning av transportslagen, vilket inte minst är en viktig förutsättning för att avregleringen ska kunna genomföras fullt ut. Ett samarbete på EU-nivå är viktigt för att konkurrensen mellan trafikslag och mellan länder ska uppfattas som rättvis.

De ovanstående styrkorna handlar om innehållet i politiken. Det finns även styrkor som berör processen kring hur politiken har bedrivits. Ett exempel utgörs av de samråd som har utnyttjats som ett sätt att få gehör för idéer, få acceptans och öka implementeringen genom samarbete med berörda aktörer.

En annan styrka är det systematiska arbetssättet med mål-åtgärd-uppföljningar-förbättringar. Ett exempel på detta är arbetet med TEN-T där de uppmärksammade problemen ledde till att koordinatörer tillsattes som fick samordna de prioriterade projekten vilket är viktigt vid gränsöverskridande projekt. Uppföljningen innebar även ändrade finansieringsmöjligheter, vilket förmodligen haft stor betydelse för att påskynda byggandet av de prioriterade projekten.

Det går även att identifiera styrkor som kommit medborgarna och näringslivet till gagn. För medborgarna har den förda politiken medfört bättre trafiksäkerhet, utvecklad stadstrafik, miljövänligare fordon och billigare varor och transporter på grund av den inre marknaden. Uppmärksammande av bullerfrågan och fastställande av luftkvalitetsnormer ger förutsättningar för bättre livskvalitet. För näringslivet har den förda politiken medfört ett bättre sammanfogat nät och en rättvisare konkurrenssituation. När det gäller själva effekterna av politiken är det viktigt att understryka att situationen skiljer sig åt mellan länderna eftersom det är de nationella parlamenten som i de flesta fall fattar de avgörande besluten kring implementering.



## Svagheter

En svaghet med den förda politiken är att denna ofta har haft åtgärder som mål. Det har fått till följd att det är svårt att avgöra om måluppfyllelse också inneburit att den önskade utvecklingen nåtts. Det har också nackdelen att länderna inte själva kunnat välja de åtgärder som lämpar sig bäst utifrån det egna landets förutsättningar. Bristen på indikatorer och operativa mål på nationell nivå är en annan svaghet som gör det svårt att studera effekten av den förda politiken.

Politikens omfattning, dess rika mängd områden och åtgärder, medför att det i slutändan är de nationella prioriteringarna som avgör utvecklingen. Detta kan underminera styrkan av att samtliga länder drar åt samma håll, och innebär i praktiken att EU:s transportpolitik enbart blir summan av medlemsstaternas individuella politik.

EU-politiken har, inte minst efter halvtidsöversynen, haft stort fokus på tillväxt och där rörlighet setts som ett viktigt medel för att uppnå tillväxt. Det är inget fel att tillväxtfrågorna kommit i blickfånget, inte heller att utveckla rörligheten där det finns behov, men det bör inte ske på bekostnad av livskvalitets- och miljöfrågorna. Förhållandet är inte heller helt entydigt då vissa inslag i transportpolitiken efter halvtidsöversynen, exempelvis direktiven om luftkvalitet och buller, även hanterar viktiga luftkvalitetsfrågor. En svaghet i dagens politik är därför fokuseringen på rörlighet och trafikutveckling som nyckel till ekonomisk tillväxt istället för använda det bredare begreppet tillgänglighet. Rörlighet som sätter behovet av förflyttningar i centrum innebär att många kostnadseffektiva åtgärder tyvärr förbises och att både transport- och livskvalitet riskerar att försämrats till följd av detta.

En svaghet i den politiska processen är att politiken har varit alltför lyhörd för starka intressen när det gäller utformningen av politiken. Samråd är av godo då det ökar implementeringen, men av ondo om vissa mål får för stort fokus för att allas röst inte kommer till tals i samma grad som exempelvis kvinnor, oskyddade trafikanter, miljörörelsen, etniska grupper.

Bristande implementering av beslut på nationell nivå kan delvis förklaras av att EU saknar sanktionsmöjligheter och andra styrningsmekanismer. När det exempelvis gäller biobränsledirektivet ligger flera länder i dagsläget långt från de uppsatta målen. Genomförandet av avgiftspolitik har också blivit kraftigt försenad. Politiken har därmed inte heller lyckats i tillräcklig grad uppfylla målen om miljö och trängsel som utpekades som problem i Vitboken.



## 4 Ett förändrat EU och en förändrad omvärld

När en politik för framtiden ska utformas finns det alltid en viss osäkerhet som hänger samman med att ingen egentligen kan förutse hur framtiden kommer att gestalta sig. Däremot är det möjligt att göra kvalificerade utsagor genom att söka stöd i nuvarande trender och extrapolera dem in i framtiden. Det kan exempelvis gälla utvecklingen inom ekonomi eller befolkning i olika delar av EU och omvärlden. Var finns den starkaste ekonomiska tillväxten och hur kan detta tänkas påverka behovet av transporter i framtiden? Hur påverkas den regionala utvecklingen av minskade födelsetal eller en åldrande befolkning, och vilket genomslag bör detta få inom transportpolitiken? Att beskriva de viktigaste tendenserna för några sådana områden kan både tjäna som en utgångspunkt för att identifiera viktiga policyområden, men också för att sätta in politiken i ett sammanhang.

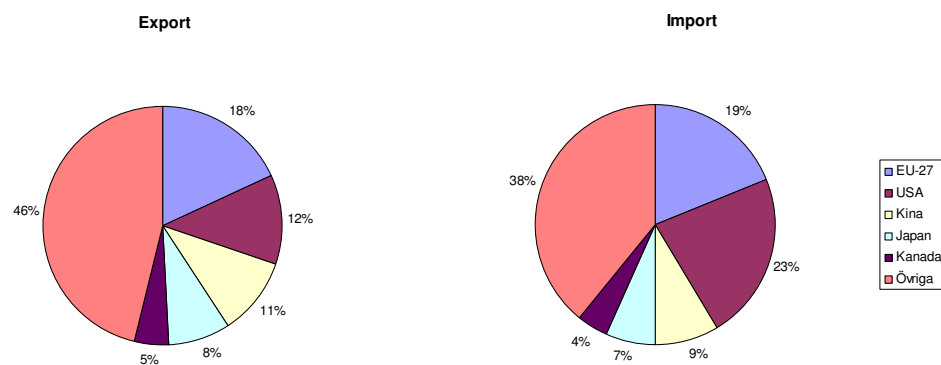
### 4.1 EU och dess omvärld

Mot bakgrund av globalisering och ändrade ekonomiska maktförhållanden är transportsystemets koppling gentemot omvärlden central. EU måste klara utmaningarna från en tilltagande internationell konkurrens, vilket inom transportsektorn bland annat handlar om godstransporternas konkurrenskraft.

Handel har blivit en allt viktigare källa till välstånd. Beräknat från år 1950 fram till idag har varuhandeln ökat ungefär 15 gånger samtidigt som varuproduktionen enbart ökat 5 gånger.<sup>28</sup> Världshandeln domineras av tre poler i form av EU, USA och Ostasien (Figur 4.1). Faktum är att handelns koncentration till denna triad snarare ökat än minskat med åren, även om den asiatiska polen innehåller allt fler länder i takt med att den ekonomiska tillväxten spridits till fler asiatiska länder. Grunden till denna handel återfinns i den så kalla nya internationella arbetsdelningen som började ta form efter andra världskriget. Minskade vinster bland företagen i den industrialiserade världen medförde ett ökat intresse för att investera i mindre utvecklade länder för att utnyttja deras lägre produktionskostnader. En förutsättning för denna utveckling har inte minst varit utvecklingen inom transport- och kommunikationsteknologi, men också standardisering inom själva produktionen som gör det möjligt att nyttja okvalificerad arbetskraft.<sup>29</sup> I takt med att välståndet och utbildningsnivån ökat har allt mer avancerad produktion kunnat flytta till tidigare utvecklingsländer.

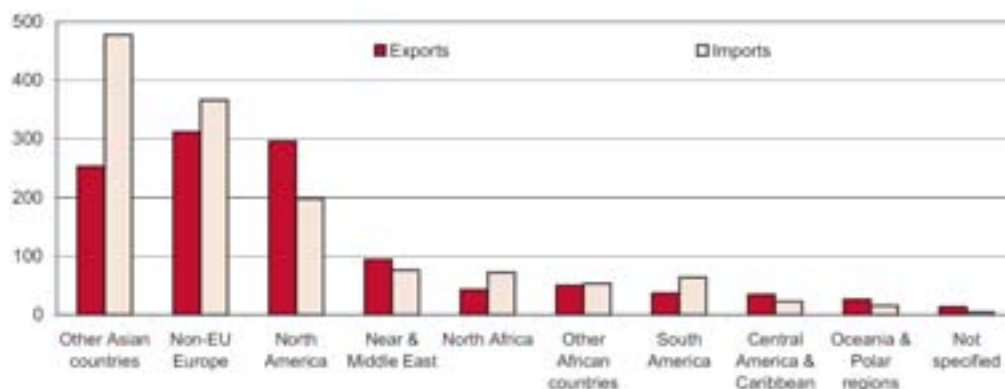
<sup>28</sup> Warwick E. M. (2006): *Geographies of globalization*, Routledge, New York.

<sup>29</sup> Freobel, F., Henrichs, J. och Kreye, O. (1980): *The new international division of labour; structural unemployment in industrial countries and industrialisation in developing countries*, Cambridge university press, Cambridge.



**Figur 4.1: Huvudsakliga exportörer och importörer i världshandeln**  
Källa: Eurostat 2007b

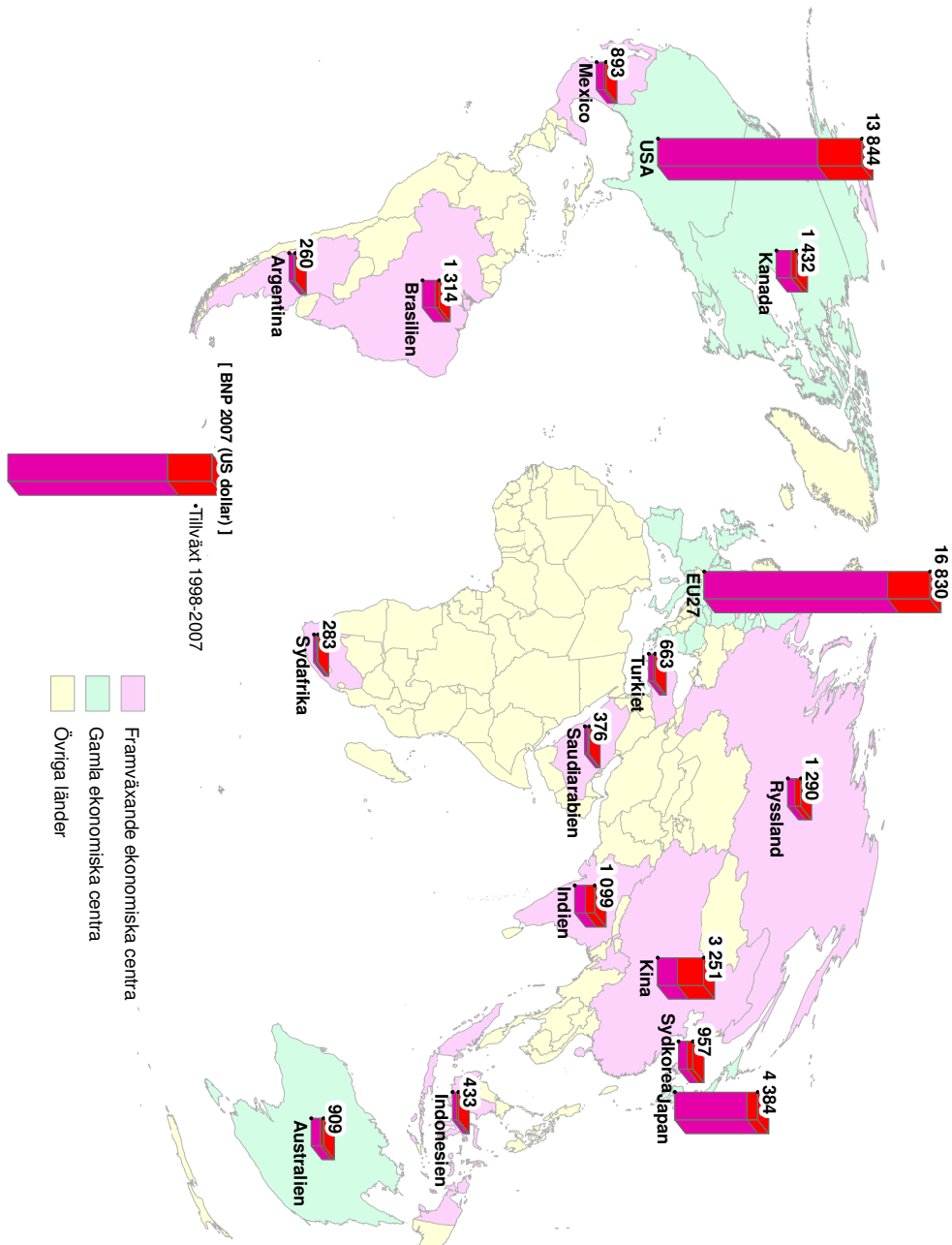
När det mer specifikt gäller EU:s handelsrelationer återfinns viktiga partners både i Nordamerika och i Asien (Figur 4.2). Det är värt att notera att även exporten till Asien är relativt omfattande. Handeln med länder i Europa som inte är EU-medlemmar är också omfattande. Detta är ett exempel på att handeln i regel är störst med närliggande länder, vilket pekar på vikten av ett väl fungerande transportsystem både inom unionen och till länderna i dess närhet.



**Figur 4.2: Geografisk spridning av EU:s Export och import (Miljarder Euro)**  
Källa: Eurostat 2007b

För närvarande befinner sig världsekonomin i en djup kris. Den ekonomiska nergången startade i USA och spred sig snabbt till övriga utvecklade länder och därefter till utvecklingsländerna. Denna globalt synkroniserade nedgång är unik för efterkrigstiden. Tillväxten i världshandeln har minskat till 4,4 procent i början av år 2008 i jämförelse med 6,3 procent under 2007. Tillväxten inom handeln förväntas minska ytterligare under 2009.<sup>30</sup> Ingen vet idag vilka långsiktiga effekter denna kris kommer att ha på världshandeln. Utvecklingen innan krisen visade att den största ekonomiska tillväxten ligger utanför de traditionella kärnområdena USA och EU (Figur 4.3). Det är möjligt att krisen kommer att stärka denna utveckling och att vi får en mer multipolär värld med flera ekonomiska centrum, vilket kommer att påverka handelsflödena. Det finns dock ingen som med säkerhet kan överblicka effekterna på lång sikt av krisen.

<sup>30</sup> United Nations (2009): *Pre-release: World economic situation and prospects 2009; Global outlook 2009*, New York.



**Figur 4.3: BNP och dess förändring 1998-2007 i G20-länderna**

**Källa: UN Statistics Division, National Accounts Estimat och IMF World Economic Outlook**

Nedgången i världsekonomin medför att trafikstillväxten bromsas upp. Detta innebär på sätt och vis ett andrum och möjlighet att åtgärda bristerna i dagens transportsystem. En utvecklad europeisk transportpolitik kan understödja Lissabonstrategin vars målsättning 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.

I kristider finns det en risk för ökad protektionism och nationell egoism. Detta som ett svar på opinioner som kräver att inhemska arbetstillfällen ska skyddas och sättas i främsta rummet. Sådana åtgärder utgör ett hot mot världshandeln och det välstånd denna skapar. Ett tecken på ökad protektionism är att även G20-länderna tvärt emot sina egna rekommendationer infört åtgärder som kommer att begränsa handeln.<sup>31</sup> Kristider kan även innebära att det blir svårare att motivera varför en medlemsstat ska bidra till investeringar som sker i andra länder. Det kan också bli svårare att införa exempelvis kilometerskatt som visserligen är samhälls-ekonomiskt motiverad, men som medför att transportkostnaderna ökar.

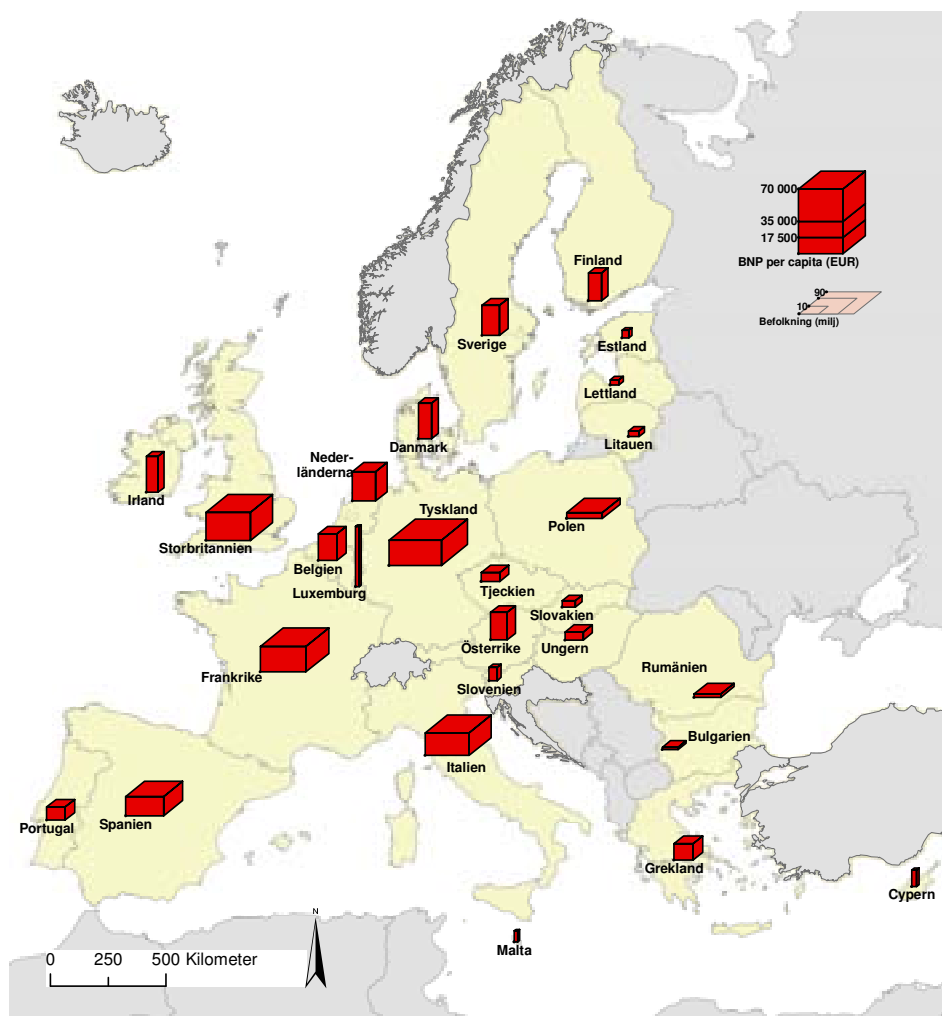
## 4.2 Transportflöden och ekonomisk utveckling i unionen

Genom att unionen har utvidgats i omgångar har dess geografiska östgräns förskjutits till de forna sovjetrepublikerna Ukraina och Vitryssland, vilket innebär att unionen numera omfattar hela Centraleuropa. I den nordöstra delen av unionen ingår numera även de baltiska staterna vilket med undantag av några ryska områden förvandlat Östersjön till ett innanhav inom EU. Utvidgningarna har inneburit att unionen numera är betydligt mer heterogen både ur ett ekonomiskt och kulturellt hänseende. Länderna som anslöts till unionen både år 2004 och år 2007 hade en BNP som understeg genomsnittet för unionen. Det är också viktigt att hålla i minnet att variationen i ekonomisk utveckling är stor mellan länderna som anslutits i de senaste två omgångarna. När Slovenien blev medlem uppgick deras BNP till 70 procent av genomsnittet i EU-15, medan motsvarande för Bulgarien var drygt 20 procent.<sup>32</sup>

I Figur 4.4 visas aggregerad BNP för respektive EU27-land. Höjden på boxen anger landets genomsnittliga BNP/Capita medan boxens grundyta indikerar storleken på landets befolkning, vilket betyder att boxens volym visar landets BNP. Det finns tydliga skillnader mellan länderna i Europa när det gäller formen på boxarna. De nordiska länderna har förhållandevis liten befolkning men invånarna har en hög genomsnittlig inkomstnivå. Tyskland, Frankrike, Storbritannien och Italien har större befolkning och samtidigt en förhållandevis hög genomsnittlig inkomstnivå. Deras boxar har både en ansenlig bredd och en skaplig höjd. Bland de östeuropeiska länderna finns länder med stor befolkning men där den generella inkomstnivån är låg. De har därmed en bred platt box. Den stora befolkningen indikerar att här finns potential för framväxten av en betydande marknad. Det finns dessutom länder där befolkningen både är liten och har en låg genomsnittlig inkomstnivå.

<sup>31</sup> Newfarmer, R. och Gamberoni, E. (2009): Trade protection: Incipient but worrisome trends, *Trade notes*, International trade department, The world bank, March 2 number 37.

<sup>32</sup> Sweeney, S. (2005): *Europe, the state and globalisation*, Pearson Longman, Harlow.

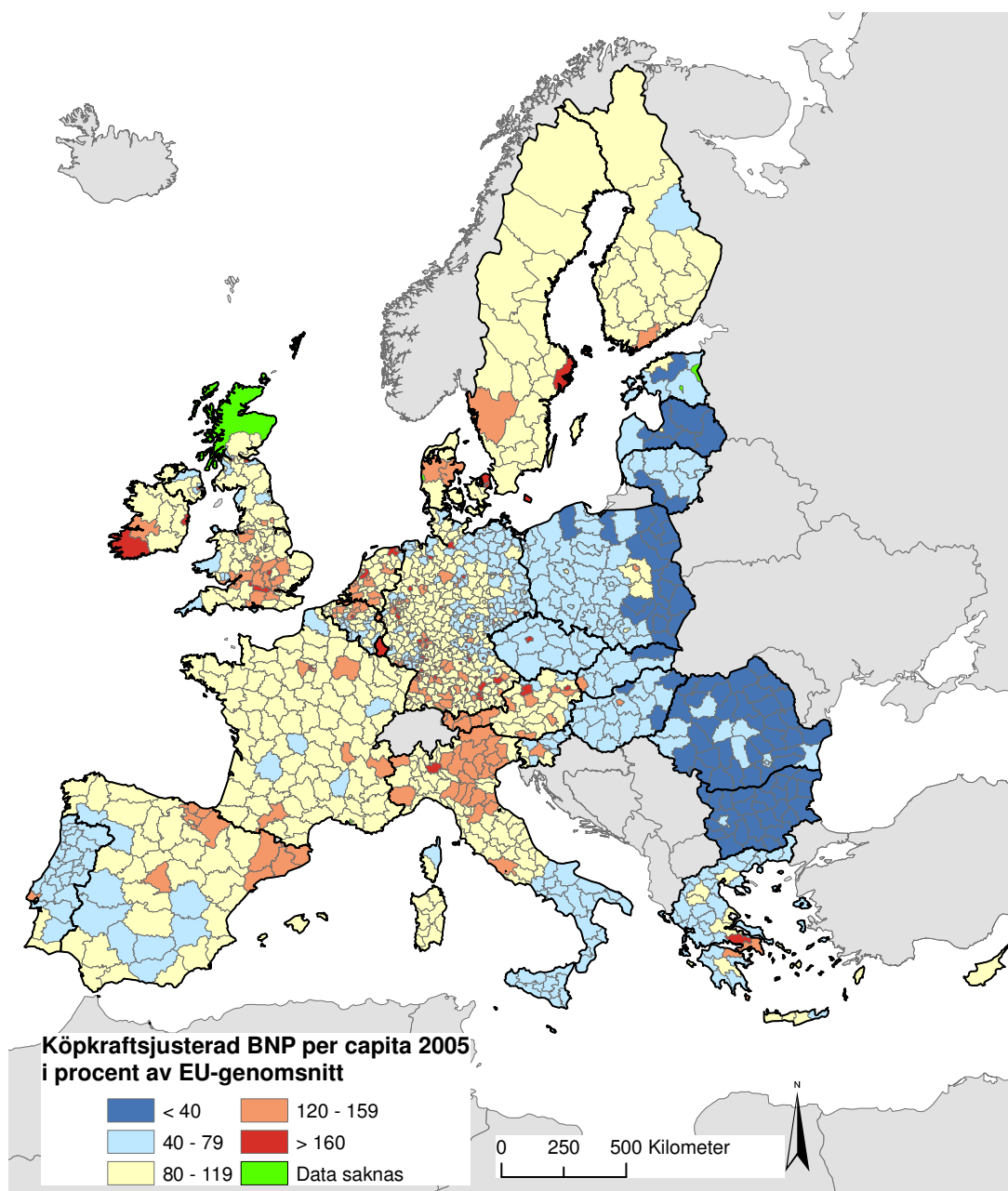


**Figur 4.4: Befolkning och BNP per capita 2005 i EU27**

**Källa: Eurostat**

Det är viktigt att hålla i minnet att skillnaderna i ekonomisk utveckling (BNP/capita) inom medlemsländerna är betydande (Figur 4.5). I de flesta länderna uppvisar huvudstadsregionen den bästa ekonomiska utvecklingen. Undantag från denna regel återfinns i exempelvis i Italien och Tyskland där det ekonomiska centrumet ligger utanför huvudstadsregionen. Ur kartan framträder även den så kallade ”blå bananen” med stor ekonomisk aktivitet som sträcker sig från London över Benelux-länderna och Rhen-Rhur-området vidare mot Frankfurt, München och Milano.

Områdena med den lägsta inkomstnivån återfinns längs unionens östgräns. Större sammanhängande områden med relativt låg inkomstnivå återfinns även i Grekland, Italien, Spanien och Portugal. De stora skillnaderna i inkomstnivå pekar på behovet av en sammanhållningspolitik för att jämna ut skillnaderna. I kapitel tre framhålls infrastrukturens betydelse för ekonomisk tillväxt vilket pekar på behovet av att integrera transportpolitiken med den territoriella politiken.



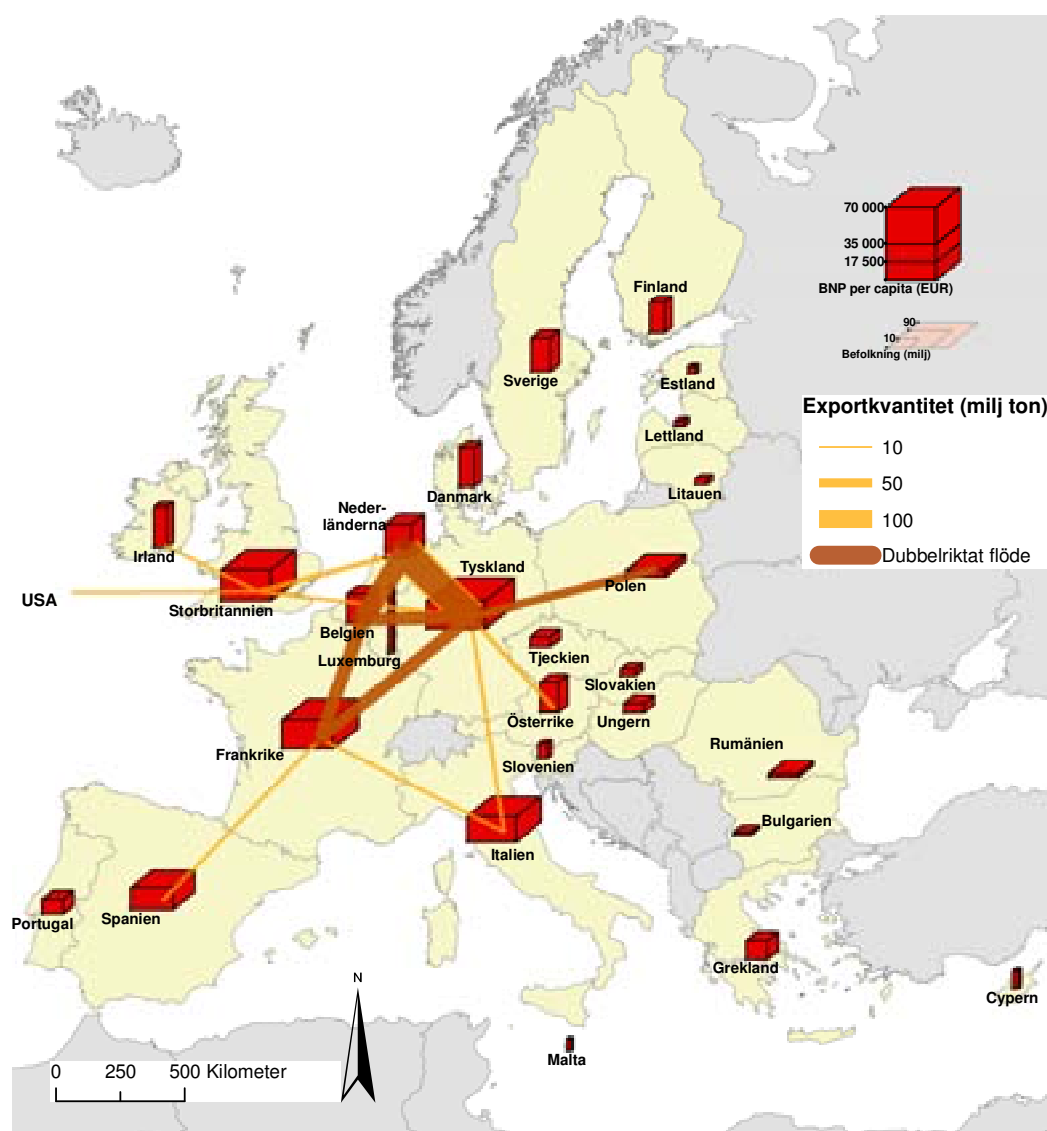
**Figur 4.5: Köpkraftsjusterat BNP per capita 2005 i procent av EU-genomsnitt i NUTS3-områden**

**Källa: Eurostat**

Utifrån hur köpkraft och befolkningsstorlek fördelar sig i kartan går det att utläsa att de största flödena av varor och människor troligen kommer att finnas mellan länderna Tyskland, Frankrike, och Storbritannien. Många av de övriga länderna är antingen för små eller saknar den ekonomiska styrkan för att kunna generera stora flöden. Det kan dock finnas potential för flera av de östeuropeiska länderna att öka sitt utbyte med andra europeiska länder efterhand som deras ekonomier utvecklas och befolkningen i dessa länder får stärkt köpkraft.

Figur 4.6 visar de 20 största exportflödena. I överensstämmelse med förväntningarna är flödena stora mellan Tyskland, Frankrike och Storbritannien. Ett stort flöde går till Nederländerna med hamnen i Rotterdam. Även från Italien går stora flöden.



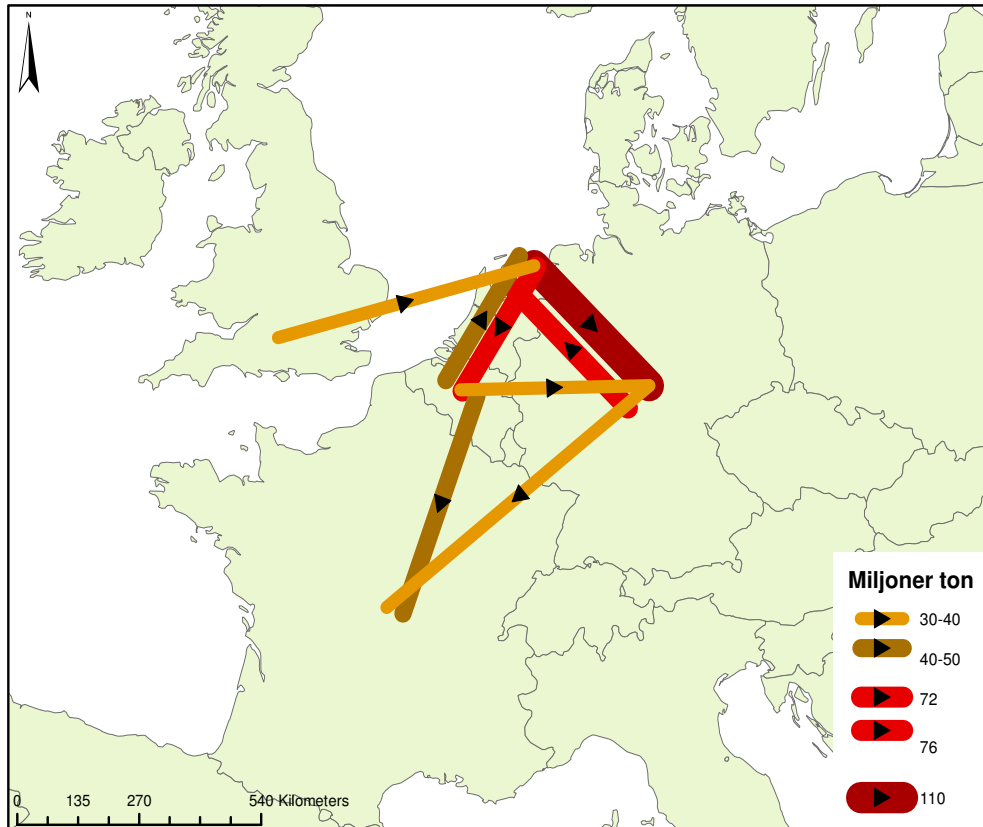


**Figur 4.6: De 20 kvantitativt största exportflödena från EU27, år 2007<sup>33</sup>**  
**Källa: Eurostat**

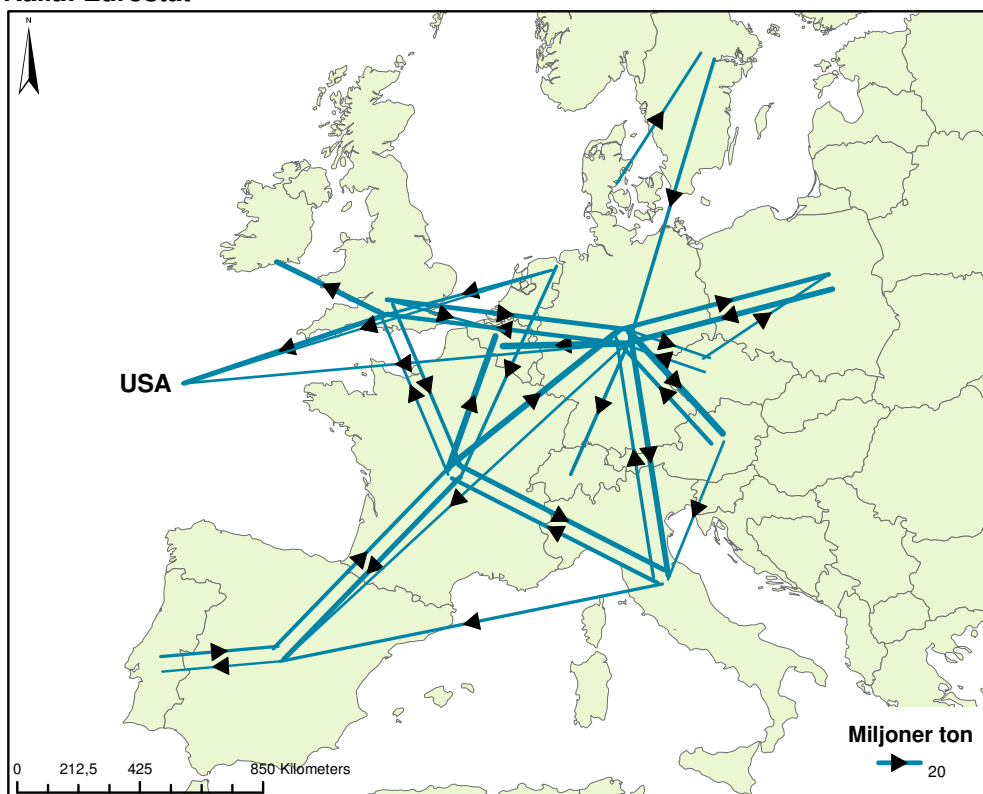
Det ovanstående mönstret blir ännu tydligare om analysen begränsas till flöden som överstiger tre miljoner ton (Figur 4.7). Dessa riktigt tunga godsstråk löper mellan länderna Tyskland, Nederländerna, Belgien och Storbritannien. Största flödet är från Nederländerna till Tyskland och uppgår till ca 110 miljoner ton. Notera att importflödet från Rotterdam är påtagligt större än exportflödet.

Figur 4.8 visar flöden i segmentet 1-3 miljoner ton. De ovan nämnda länderna har flera flöden även i denna storleksklass, men det har även tillkommit betydande flöden från Polen, Italien, Spanien och Österrike. För första gången träder även Sverige in i bilden med både import- och exportflöden.

<sup>33</sup> Det finns inte 20 flöden på kartan eftersom vissa flöden är dubbelriktade

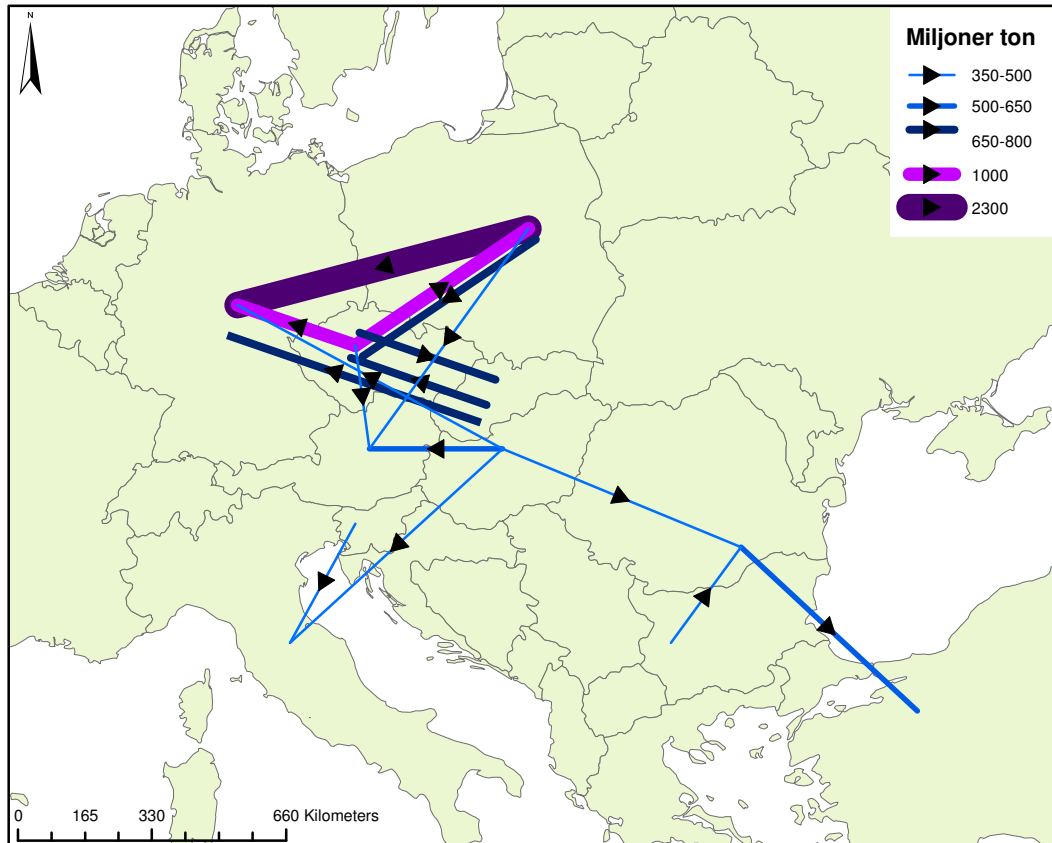


**Figur 4.7: Exportflöden över 3 miljoner ton 2007**  
 Källa: Eurostat

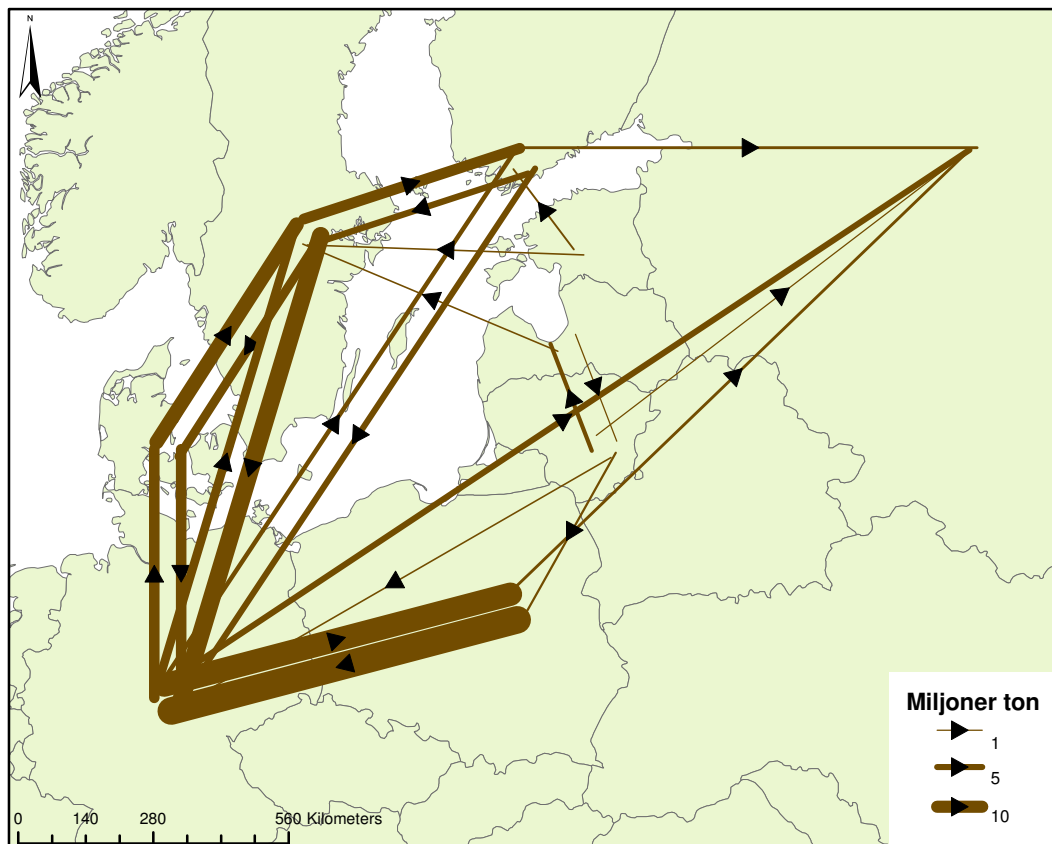


**Figur 4.8: Exportflöden i vikt, mellan 1 och 3 miljoner ton<sup>34</sup>**  
 Källa: Eurostat

<sup>34</sup> Linjernas tjocklek är proportionell mot flödenas storlek



**Figur 4.9: Största exportflöden i ton från Östeuropa**  
 Källa: Eurostat



**Figur 4.10: Exportflöden i ton mellan Östersjöländerna**  
 Källa: Eurostat

En närmare granskning har gjorts av godsflöden i Östersjöregionen (Figur 4.10) och från Östeuropa (Figur 4.9). Flödena mellan Tyskland och Polen dominerar i båda regionerna. För exportflödena från Östeuropa är även Tjeckien och Slovakien betydelsefulla. Det finns även små flöden mellan de övriga länderna i Östeuropa, och ett flöde som sträcker sig mot kandidatlandet Turkiet. De relativt små flödena avspeglar den relativt låga ekonomiska aktiviteten i området. Potentialen för handel i framtiden är betydligt större än den nu realiserade.

När det gäller handeln mellan Östersjöländerna har den tunga axeln mellan Tyskland och Polen redan nämnts. Stora flöden inom regionen går även mellan Tyskland, Danmark, Sverige och Finland. Däremot går endast små strömmar mellan övriga länder i Östersjöregionen. Handelsutbytet med Ryssland är också förvånansvärt litet. Ryssland kan även få en nyckelroll i det framtida handelsutbytet med Asien. Dels landvägen via transibiriska järnvägen, men även genom sjöfart om ett varmare klimat gör det lönsamt att öppna en handelsrutt norr om Ryssland via nordvästpassagen.

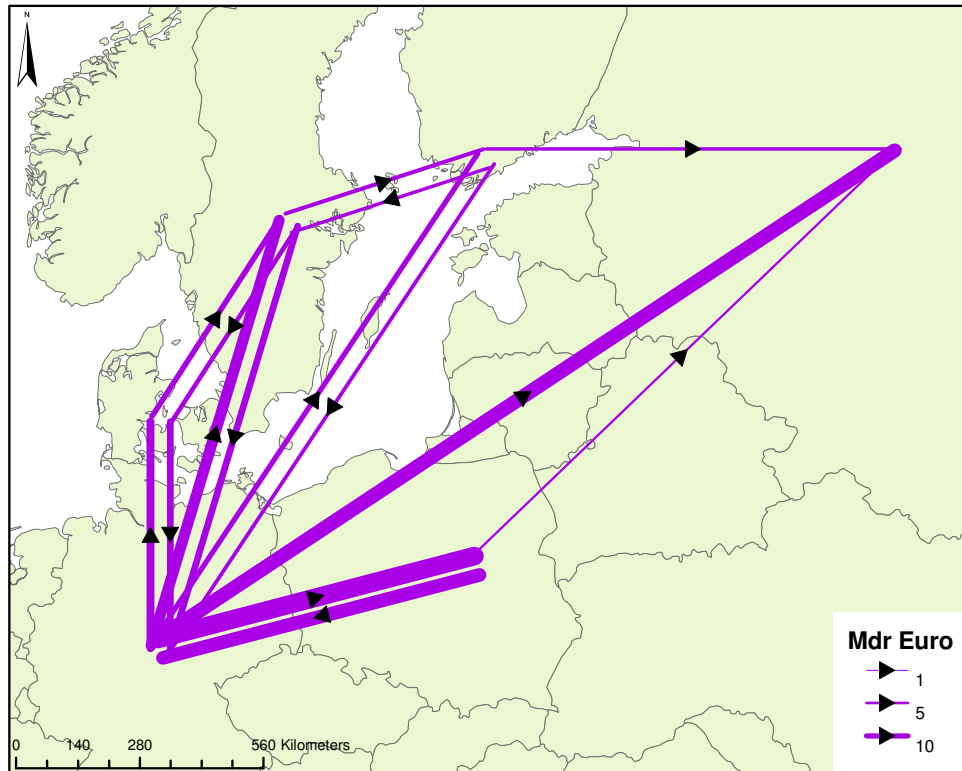
Det finns således en potential att utveckla handeln ytterligare inom Östersjöområdet. Här har EU en viktig roll att spela genom att identifiera de transportlänkar som kan bidra till att integrera regionen och utveckla dess kontakter med omvärlden. Härvidlag spelar EU en nyckelroll genom att ta ansvar för att skapa ett sammanhållet europeiskt transportnät som överbryggat de ”tomrum” i transportsystemet som kan bli resultatet av att de enskilda medlemsstaterna optimerar sina nationella system.

Gränsöverskridande transnationella plattformar kan underlätta identifikationen av sådana ”tomrum” och samtidigt skapa acceptans hos de berörda länderna att planera och finansiera åtgärder med syftet att åstadkomma ett sammanhållet europeiskt transportsystem.<sup>35</sup> Ett embryo till en sådan transportpolitisk plattform återfinns inom den så kallade Östersjöstrategin.<sup>36</sup> Strategin syftar bland annat till att göra Östersjöregionen mer tillgänglig och attraktiv. Inom ramen för strategin sker exempelvis en kartering av transportströmmarna i regionen som kan utgöra ett underlag för utformningen av det framtida transportsystemet i regionen. Initiativ till liknande transnationella plattformar kan med inspiration från Östersjöstrategin växa fram i andra delar av unionen.

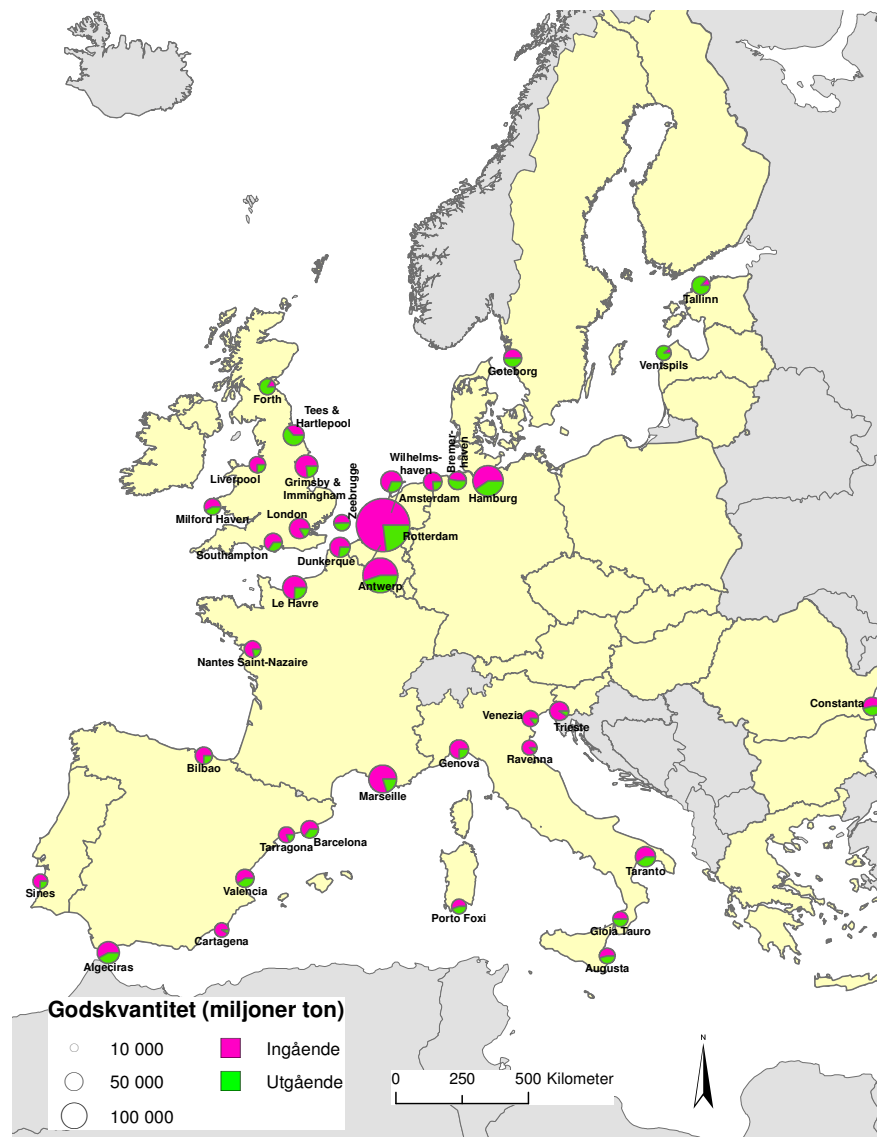
Hittills har transportflödena beskrivits i termer av hur många ton gods som förflyttas. Bilden ser något annorlunda ut om beskrivningen istället gäller det transporterade värdet på godset (Figur 4.11). Den största skillnaden är att flödena mellan Tyskland-Sverige och Tyskland-Ryssland verkar bestå av varor av högre värde. En jämförelse mellan den exporterade kvantiteten (ton) och värdet illustrerar bland annat Sveriges betydelse som exportör av råvaror.

<sup>35</sup> Sweco Eurofutures (2009): *Vägar framåt; om EU-stödet i utvecklingen av svensk infrastruktur*, Stockholm.

<sup>36</sup> [http://ec.europa.eu/regional\\_policy/cooperation/baltic/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/regional_policy/cooperation/baltic/index_en.htm)

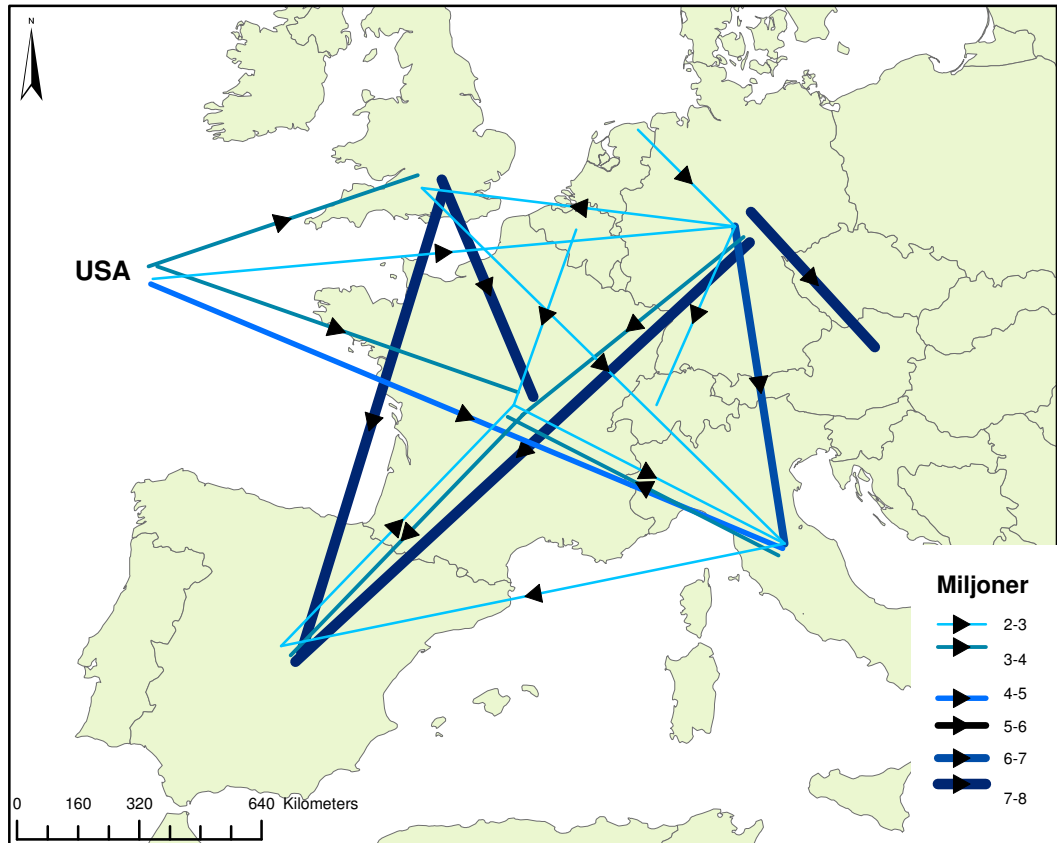


**Figur 4.11: Exportflöden i värde mellan östersjöländerna**  
Källa: Eurostat



**Figur 4.12: Transporterad godsmängd i EU-hamnar 2006**  
Källa: Eurostat

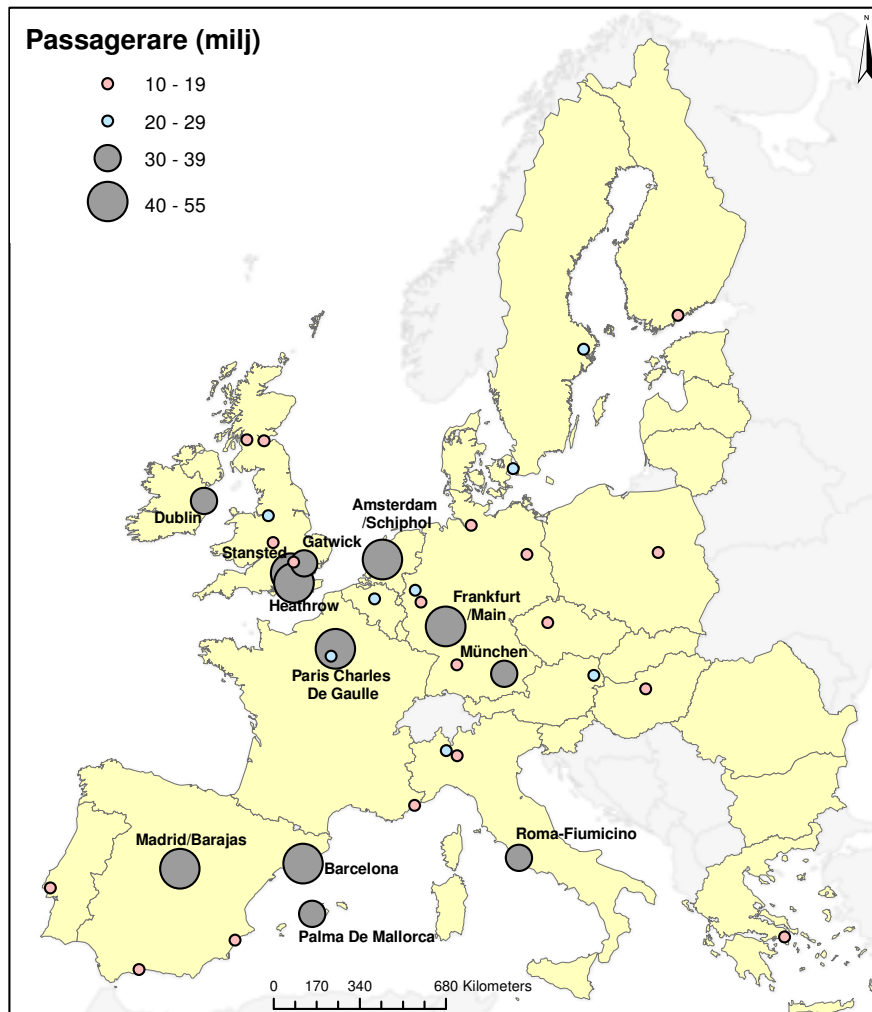
För EU:s import och export är hamnarna av central betydelse. Rotterdam är den största, men i denna del av Västeuropa finns även flera andra viktiga hamnar. Denna koncentration av hamnar avspeglar den stora ekonomiska aktiviteten i området, men också att dessa betjänar mer centralt belägna områden på den europeiska kontinenten. Tidigare flödeskartor visade på stora godsströmmar från exempelvis Tyskland. Hamnarna ska ses som en integrerad del av ett större transportsystem. Ett väl fungerande transportsystem förutsätter att även anslutningarna till hamnarna via väg, järnväg eller sjöfart fungerar.



**Figur 4.13: Ankommande resenärer till hotell år 2007**  
**Källa: Eurostat**

För passagerartrafik gäller i princip detsamma. Det behövs ett hela-resanperspektiv från bostaden till destinationen. Figur 4.13 visar de största flödena av resenärer som övernattar på hotell. I statistiken går det inte att skilja mellan affärsresenärer och ”vanliga” turister, ej heller vilket/vilka färdmedel som har använts. Spanien är en av de absolut viktigaste destinationerna vilket sannolikt avspeglar dess betydelse som turistmål. USA är det enda landet utanför unionen varifrån flödena är tillräckligt stora för att synas i denna grova framställning. Dessa resenärer är en blandning av affärsresenärer och nöjesresenärer. I framtiden tros turistindustrin få ökad betydelse för tillväxten och sysselsättningen i Europa. Till viss del beror detta på att andelen relativt välbeställda pensionärer i Europa kommer att öka. Därtill förväntas en ökande ström resenärer från den växande medelklassen från de asiatiska tillväxtekonomierna.

Majoriteten av de långväga resenärerna kan förväntas anlända med flyg. I likhet med hamnarna utgör flygplatserna viktiga inkörsporthar för unionen eller åtminstone till ett enskilt medlemsland (Figur 4.14). Kopplingen mellan flygplatsen och övriga transportsystemet är central för ett fungerande transportsystem.



**Figur 4.14: Antal flygpassagerare år 2007**  
**Källa: Eurostat**

## Slutsatser

- Världshandeln domineras av tre poler: EU, USA och Ostasien
- Även om handelsutbytet är globalt sker en stor andel av handelsutbytet med näraliggande länder
- Den ekonomiska krisens långsiktiga effekter är svåra att överblicka, men en begynnande protektionism och nationell egoism utgör ett hot mot världshandeln och samarbetet inom EU
- Det finns ett antal mycket tunga godsstråk i västra Europa
- Det finns en potential att utveckla handeln inom Östersjöregionen och östra Europa
- EU har ett särskilt ansvar att utveckla ett sammanhållet transportsystem inom unionen som inte enbart är summan av de 27 medlemsstaternas nationella system



## 5 Aktuellt inom EU:s transportpolitik

### 5.1 Miljö, energiförsörjning och klimat

Transportsektorn är beroende av tillgången till en trygg och miljömässigt acceptabel energiförsörjning. Transportpolitiken bör därför även innehålla en strategi för hur transportsektorn långsiktigt kan få sina energibehov tillgodosedda. Nuvarande transportsystem bygger på en god tillgång till fossila bränslen och är i dagsläget nästan helt beroende av petroleumbaserade bränslen. I framtiden är det rimligt att anta att tillgången på billig olja kommer att vara begränsad. Efterfrågan från växande ekonomier i framförallt Asien ökar samtidigt som tillgången på konventionella oljeresurser är begränsad. Icke-konventionella oljeresurser kan få en ökad betydelse men med negativa miljöeffekter och ökade kostnader som följd.<sup>37</sup>

I vilken utsträckning transportsektorn ska bidra till att minska utsläppen och när dessa minskningar ska påbörjas är dock inte självklart. Fördelningen av utsläppsminskningarna mellan olika sektorer i samhället kan bero på befintliga tekniska lösningar och deras respektive kostnadseffektivitet, men även på hur tekniska lösningar kan drivas på genom riktade satsningar inom olika sektorer. Det finns en inneboende tröghet i energi- och transportsystemen som utgör ett motiv till att påbörja en omställning nu, även om ett tydligt genomslag kommer att visa sig först längre fram i tiden. Trögheten i systemen beror bland annat på att det är mycket kapital bundet i befintlig infrastruktur och att dessa stöds av befintliga institutioner.

Klart är att det inte finns någon enskild lösning för att klara den framtida energiförsörjningen i Europa, utan lösningarna till en hållbar energiförsörjning måste sökas på flera håll. Lösningarna för transportsektorn består sannolikt av en kombination av åtgärder som återfinns inom områdena ny energieffektiv teknik, ökad tillförsel av icke-fossil energi och påverkan på transporternas genomförande och omfattning, genom bland annat förbättrad logistik och transporteffektiva stadsstrukturer. Därtill kan även avskiljning och deponering av koldioxid (CCS) spela en viktig roll.

### EU:s energi- och klimatpolitik

Utgångspunkten för EU:s klimatpolitik är målet att den globala medeltemperaturen inte ska öka med mer än 2°C jämfört med förindustriell nivå. Det europeiska handlingsprogrammet mot klimatförändringar, ECCP, lanserades i

<sup>37</sup> Johansson och Jonsson (2009): *Transportsektorns energiförsörjning; en utblick med ett europeiskt perspektiv*, FOI, Stockholm.

början av 2000-talet. I en andra fas av detta handlingsprogram togs beslut om ett antal centrala direktiv. Till dessa hör direktivet om ett EU-gemensamt system för handel med utsläppsrätter och direktivet om ökad användning av biodrivmedel.

Under våren 2007 enades EU:s stats- och regeringschefer om ett EU-gemensamt mål för att minska utsläppen av växthusgaser med 20 procent fram till år 2020 i jämförelse med 1990 års nivå. År 2008 sjösatte kommissionen ett energi- och klimatpaket med tre huvudsakliga direktivförslag:

- En bördefördelning av EU:s utsläppstagande mellan medlemsstaterna för sektorer som inte ingår i EU:s system för handel med utsläppsrätter. Möjligheter att använda utsläppsenheter från de så kallade projektbaserade mekanismerna<sup>38</sup> för att uppnå detta mål finns.
- En revidering av befintligt EU-direktiv om handel med utsläppsrätter. Viktiga förändringar var att det totala utsläppsutrymmet bestäms centralt och en betydligt mindre andel av utsläppsrätterna än idag ska delas ut gratis. Ett separat beslut har dessutom fastslagit att flygsektorn ska inkluderas i EU:s system för handel med utsläppsrätter med början år 2012.
- Ett direktiv om förnybar energi som bland annat inkluderar en fördelning av 20 procentmålet för förnybar energi mellan medlemsstaterna samt ett regelverk beträffande den beslutande andelen 10 procent förnybara bränslen inom transportsektorn. Bland annat föreslogs en uppsättning hållbarhetskriterier som villkor för att bränslena skulle kunna räknas av mot målet.
- Förslag på hur man skulle kunna skapa incitament för koldioxidavskiljning och lagring (CCS) samt säkerställa denna tekniks miljöintegritet.

Parallellt med införandet av de tre direktiven i energi- och klimatpaketet har det pågått en process för att ta fram ett direktiv som reglerar energianvändningen i nya fordon. Detta styrmedel kan få stor betydelse för transportsektorns energianvändning och utsläpp av växthusgaser.<sup>39</sup>

## Transportsektorns energiförsörjning

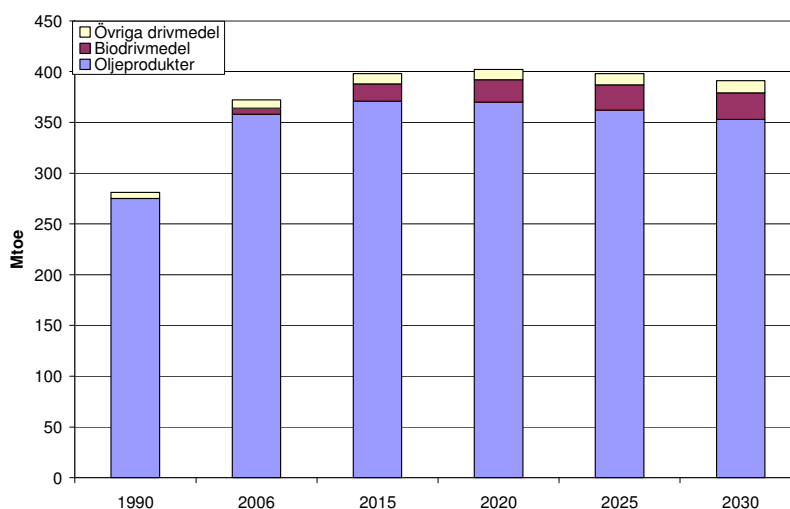
Det finns flera olika scenarier över transportsektorns energiförsörjning. Totalförsvarets forskningsinstitut (FOI) har på uppdrag av SIKA genomfört en sammanställning av ett antal sådana scenarier.<sup>40</sup> Ett exempel på ett sådant scenario

<sup>38</sup> De projektbaserade mekanismerna innebär investering i projekt som minskar utsläpp av växthusgaser i någon form. Som exempel kan detta ske antingen direkt genom energieffektivisering eller till exempel genom utbyte av el baserad på fossilt bränsle till el baserad på biobränsle. De projektbaserade mekanismerna bidrar utöver minskade utsläpp, också till viktig tekniköverföring och kapacitetsuppbyggnad i mottagarländerna. Insatserna förväntas bidra till att underlätta modernisering och effektivisering av industrin och energisektorn i världsländet

<sup>39</sup> Naturvårdsverket (2008): Index över nya bilars klimatpåverkan 2007; I riket länen och kommunerna, *Rapport 5820*, Stockholm.

<sup>40</sup> Johansson och Jonsson (2009): *Transportsektorns energiförsörjning; en utblick med ett europeiskt perspektiv*, FOI, Stockholm.

levereras årligen av International Energy Agency (IEA). Enligt denna prognos kommer energianvändningen inom EU förväntas öka något mellan åren 2006 och 2030, men med en betydligt långsammare takt än tidigare (Figur 5.1). I detta referensscenariot har hänsyn tagits till de styrmedel och åtgärder som har antagits fram till mitten av 2008. För EU:s del innebär det att kommissionens integrerade energi- och klimathandlingsplan har inkluderats i scenariot.



**Figur 5.1: Transportsektorns energianvändning i EU i referensscenariot i WEO 2008.**

**Källa: IEA (2008)**

Även om utgångspunkt och metodik skiljer sig åt i de studerade scenarierna så går det att dra några generella slutsatser. I de studerade ”business-as-usual-liknande” scenarierna<sup>41</sup> ökar energianvändningen i transportsektorn under de närmaste decennierna, men ökningen i EU/Europa varierar mellan scenarierna från 5 till 30 procent. Skillnaden i resultaten kan antas bero såväl på olika modellansatser som på de stora skillnader i antaganden om oljepriser som finns i de olika scenarierna. Där flyget är möjligt att urskilja ökar dess andel av transportsektorns energianvändning och utsläpp av koldioxid. I dessa scenarier bedöms andelen biodrivmedel öka till i storleksordningen 7-10 procent av det totala energibehovet i transportsektorn.

I policyscenarier med syfte att minska utsläppen och öka användningen av förnybar energi<sup>42</sup> ökar andelen biodrivmedel till 10-20 procent av drivmedelsanvändningen. Av den totala användningen av bioenergi förväntas den större delen ske i stationära anläggningar. I de flesta scenarier som syftar till att minska utsläppen av växthusgaser förväntas en mindre del av reduktionen ske inom transportsektorn och en större del i stationära anläggningar. Inom transportsektorn

<sup>41</sup> Capros, P. mfl (2008): *European energy and transport trends to 2030 – update 2007*, European Commission, Bruxelles.

IEA (2008): *World energy outlook*, Paris.

Energimyndigheten (2007): *Långtidsprognos 2006 – enligt det nationella systemet för klimatrapporering*, ER 2007:2, Eskilstuna.

<sup>42</sup> Se exempelvis IEA (2008): *World energy outlook*, Paris

ökar utsläppen i flygsektorn betydligt även i vissa scenarier där de totala utsläppen minskas.<sup>43</sup>

Oljeprodukter kommer i de flesta av de studerade scenarierna fortsatt vara helt dominerande för transportsektorns energiförsörjning fram till 2030. Först framemot 2050 och därefter får alternativa drivmedel en dominerande position. Vilket eller vilka drivmedel de kommer att vara (alkoholer, vätgas, el) skiljer sig åt mellan scenarierna.

Skillnaderna beror bland annat på gjorda antaganden om teknikutveckling för de olika teknikerna, tillgång på olika förnybara energiresurser, utnyttjande av kärnkraft och efterfrågan på bioenergi i andra sektorer än transportsektorn.

Skillnader mellan olika scenarier kan också bero på hur man ser på beslutsfattande. Till exempel utgår vissa scenarier från hur prisförändringar historiskt påverkat energisystemet, andra utgår från att aktörerna väljer ekonomiskt optimala lösningar med fullständig kunskap om framtiden medan ytterligare andra studier utgår från att preferenser kan ändras över tiden. Vilket angreppssätt som valts påverkar de resultat man kommer fram till i scenarierna. En förutsättning för att biodrivmedel ska kunna bli ett dominerande bränsle i transportsektorn samtidigt som de totala utsläppen minskar kraftigt är både en omfattande effektivisering av energianvändningen i hela samhället och en ökad tillförsel av annan koldioxidneutral energi i stationära anläggningar.

## **Möjliga utvecklingsvägar för transportsektorns energiförsörjning**

I detta avsnitt diskuteras fyra olika utvecklingsvägar för transportsektorns energiförsörjning. Dessa är en fortsatt användning av fossila drivmedel, biodrivmedel, vätgas och el. De olika utvecklingsvägarna utesluter inte varandra utan kan åtminstone delvis utvecklas parallellt.

### *Fossila drivmedel*

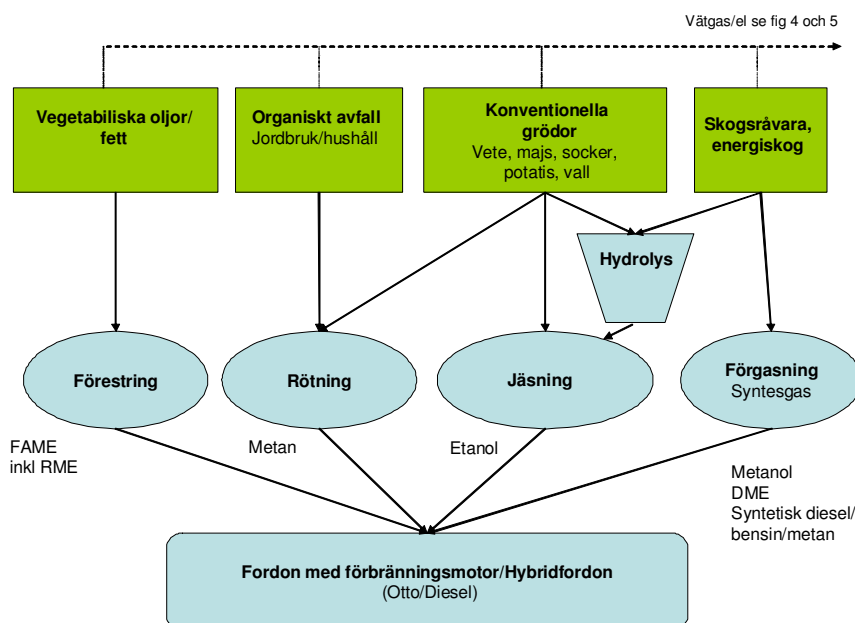
I de ovan redovisade prognoserna över transportsektorn är det i regel fossila drivmedel som dominerar energiförsörjningen de närmaste 20 åren. Detta gäller inte enbart business-as-usual scenarier utan också flera scenarier med miljöinriktning. Förklaringen är att oljeprodukter är särskilt lämpade för användning i transportsektorn eftersom flytande bränslen som är lätta att transportera och lagra kan produceras från råolja med relativt sett små energiförluster. I ett längre perspektiv är dock inte en fortsatt petroleumbaserad energiförsörjning förenlig med långsiktiga ambitiösa klimatmål.

### *Biodrivmedel*

En expansion av biodrivmedel är en möjlig väg för att minska utsläppen av växthusgaser från transportsektorn. Utan kraftfulla ekonomiska styrmedel är det osannolikt att biodrivmedel under överskådlig tid ska kunna konkurrera med de

<sup>43</sup> Se t ex IEA (2008): *Energy technology perspectives 2008; scenarios and strategies to 2050*, Paris.

fossila bränslena. Antalet möjliga produktionsvägar för att producera biodrivmedel är mycket stort (Figur 5.2).



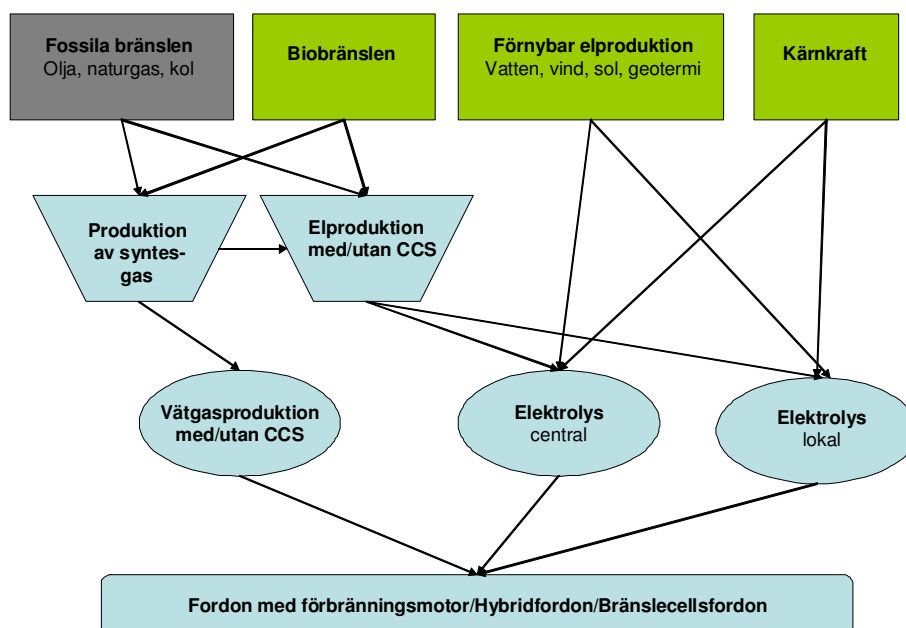
**Figur 5.2: Ett urval möjliga bränslekedjor för biomassebaserade drivmedel**  
Källa: Johansson och Jonsson 2009

En betydande fördel med biodrivmedel är att samma typ av fordons- och distributionssystem som för bensin och diesel kan användas med mindre anpassningsåtgärder. Ur ett livscykelperspektiv leder dock flera av dagens alternativ som baseras på konventionella jordbruksgrödor till enbart begränsade minskningar av växthusgaser. Hoppet står till den andra generationens drivmedel som har förutsättningar till avsevärt lägre utsläpp av växthusgaser. Det är möjligt att öka användningen av biobränsle, men tillgången är trots allt begränsad och en konkurrenssituation kan uppkomma mellan efterfrågan på mat, fibrer och energi.

### Vätgas

Idag produceras vätgas till allra största delen av naturgas, men det finns en lång rad andra produktionsmöjligheter (Figur 5.3). Förgasning av såväl fossila bränslen som biobränslen är möjliga alternativ. Ett annat produktionsspår för vätgas är elektrolys där elen kan omvandlas till vätgas antingen i centrala storskaliga anläggningar eller lokalt nära konsumenten. Koldioxidutsläppen bestäms av vilken el som används för produktionen.<sup>44</sup> Vissa av alternativen, till exempel produktion av solbaserad vätgas har mycket stor potential men har problem med jämförelsevis höga produktionskostnader.

<sup>44</sup> Se t ex Östenson m fl (2009): *Energi och säkerhet; framtidsinriktade omvärldsanalyser för Försvarsmakten*, FOI-R-2637-SE, FOI, Stockholm.



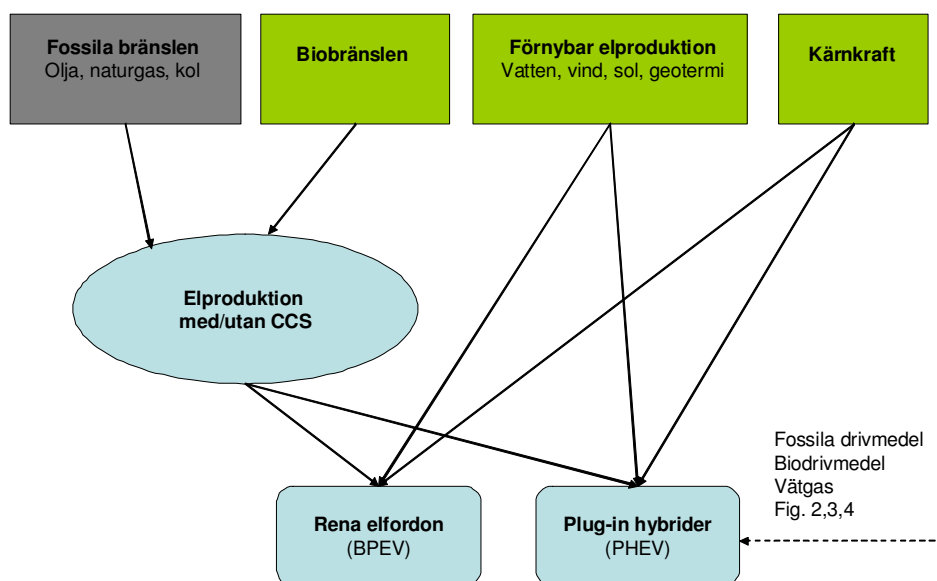
**Figur 5.3: Möjliga energikedjor för vätgas i transportsektorn**  
Källa: Johansson och Jonsson 2009

I forskningsstudien Hyways<sup>45</sup>, beställd av EU-kommissionen, presenteras en strategi för introduktion av vätgas inom EU i ett 40-års perspektiv. I en första fas med låg penetration av vätgasfordon utgår man från ett fåtal användningscentrer spridda över Europa. I ett nästa steg, den tidiga kommersialiseringsperioden, ökar antalet användningscentra till 3-6 stycken per medlemsland (motsvarande 10 000 – 50 000 fordon på EU-nivå). Utöver detta ser man också framför sig ett möjligt nätverk av korridorer (så kallade Hyways) mellan de centra som kan försörjas med vätgas. Under den tredje fasen som motsvarar fullskalig kommersialisering sker en utveckling till flera regioner och att ett tätt lokal- och långdistansnät för vätgas bedöms ha skapats runt 2030. I slutet av fas 3 bedöms 85-100% av befolkningen ha tillgång till vätgas.

### Elektricitet

Under lång tid har elfordon lyfts fram som ett intressant alternativ för att bidra till effektiv energianvändning inom transportsektorn men någon större spridning har tekniken inte fått utanför den spårbundna trafiken. Den förväntade höga energieffektiviteten beror både på en hög effektivitet i elmotorn och möjligheten att återföra bromsenergi till fordonets batterier så att denna kan användas vid senare tillfälle. El är liksom vätgas en energibärare som kan produceras från ett stort antal primärenergikällor såväl fossila, förnybara som kärnkraft (Figur 5.4).

<sup>45</sup> Hyways (2008): *The european hydrogen roadmap*, European Comision, Direction general for research, Bruxelles.



**Figur 5.4: Möjliga energikedjor för elektricitet i transportsektorn**  
**Källa: Johansson och Jonsson 2009**

Det stora problemet med att införa fordon med enbart eldrift är svårigheterna att lagra stora mängder el i batterier eller med andra energilagringmetoder. Det är både frågan om ett rent fysiskt lagringproblem och en kostnadsfråga. Av denna orsak kombineras elsystemen i många fall med en förbränningsmotor i så kallade hybridfordon vilka kan tillvarata vissa av de effektivitetsvinster som beräknats för eldrift. En fördel med elfordon ur ett distributionsperspektiv är att stora delar av infrastrukturen redan finns tillgänglig även om den kan komma att behöva förstärkas vid en stor expansion.<sup>46</sup>

### Möjliga åtgärder för att minska energianvändningen i transportsektorn

I detta avsnitt diskuteras och problematiseras möjliga åtgärder, såväl tekniska som beteendemässiga, för att minska transportsektorns energianvändning. I detta sammanhang är variablerna *nytta*, *tillgänglighet*, *trafikarbete* och *transportarbete* lämpliga utgångspunkter.

När rent tekniska åtgärder diskuteras tas trafikarbetet för olika trafikslag i allmänhet för givna och i detta avsnitt antas transportsystemet se ut ungefär som idag vad gäller fördelning mellan privat- och kollektivtrafik samt fördelning av godstransporterna på olika trafikslag, liksom transportvolym i form av trafikarbete. Hur kan vi producera detta trafikarbete med så liten energianvändning som möjligt? Det handlar primärt om att effektivisera befintlig teknik, till exempel att optimera drivlinor eller att minska fordons- eller farkostvikten och att introducera nya tekniska lösningar som bränsleceller eller kompositmaterial. De senaste decennierna har många forskningsstudier<sup>47</sup> liksom studier gjorda av

<sup>46</sup> En diskussion kring dessa frågor finns bl a i Johansson och Mårtensson (2000): Energy and environmental costs for electric vehicles using CO<sub>2</sub> neutral electricity in Sweden, *Energy – the international journal*, vol 25 s. 777-792.

<sup>47</sup> T.ex. Michaelis and Davidson (1996): Michaelis L och Davidson O. GHG mitigation in the transportation sector. *Energy Policy*, vol 24, 969-984.

fordonsindustrin påvisat stora effektiviseringspotentialer. I underlagsmaterialet till IPCC:s senaste rapportering bedöms till exempel den specifika energianvändningen i nya fordon i Europa kunna minskas med 40-70% fram till 2030.<sup>48</sup>

Tekniska förbättringar har dock bara fått begränsat genomslag i minskad specifik energianvändning. Teknikutvecklingen för personbilar har i stället främst använts för att förbättra acceleration, toppfart och för att kunna tillföra serviceattribut som exempelvis luftkonditionering och ökat passagerarutrymme.<sup>49</sup>

I detta avsnitt utgår vi från att transportarbetet i termer av person- eller tonkilometer bibehålls men att trafikarbetet (fkm) minskar. Därigenom minskar den totala energianvändningen. För godstransporter kan detta som ett första steg ses som ett enkelt optimeringsproblem. Det handlar om att öka lastfaktorn för lastbils-, godstågs-, flyg- och fartygstransporter och att undvika 'tomma körningar'.

Nästa logiska steg är att överföra gods från mindre energieffektiva (kWh/tonkm) trafikslag till mer effektiva. Även här kan ekonomiska styrmedel bidra men också infrastrukturinvesteringar som kan bidra med exempelvis mer finmaskiga nätverk, ökad hastighet, dual-mode-lösningar för att stimulera överföringen. För persontransporter är bilden mer komplex eftersom inte bara ekonomi är relevant utan att det även krävs beteendeförändringar (som inte bara styrs av ekonomi).

Minskat transportarbete leder till minskad energianvändning men för att detta alternativ ska vara attraktivt, eller åtminstone uppfattas som acceptabelt, bör transportsystemets gränser vidgas så att man kan se möjligheterna. Fokus läggs lämpligen på faktorer som tillgänglighet och nytta. Att mäta nyttan i måttet trafikarbete kan vara begränsande. Att bibehålla nyttan med minskade persontransporter kommer att kräva förändringar gällande stads- och bebyggelsestruktur samt hur boende, arbetsplatser och olika servicefunktioner planeras och placeras. Samhälls- och infrastrukturplaneringens roll i detta sammanhang är alltså central, men likaså hur människor organiserar sitt vardagsliv – i både tid och rum.

När vi diskuterar minskad transportvolym med bibehållen nytta är vi fullt medvetna om att "nytta" inte är något absolut begrepp. Utbytet av en resa eller en transport är givetvis en subjektiv upplevelse. Ett styrmedel som exempelvis drivmedelsskatter kan innebära förändringar inom alla nivåer – men kan ge olika effekt för olika människor, företag och andra organisationer. Någon kanske skaffar sig en mer bränslesnål bil (energianvändning minskar men trafikarbetet bibehålls). Någon kanske väljer att resa oftare med kollektivtrafik (trafikarbetet minskar men transportarbetet bibehålls) medan andra väljer att arbeta mer på

---

Johansson, B. (1998): Will new technology be sufficient to solve the problem of air pollution caused by Swedish transport. *Transportation Policy*, vol 5, 213-222.

<sup>48</sup> Kahn-Ribero m fl (2007): Kahn Transport and its infrastructure. In *Climate Change 2007: Mitigation. Contribution of Working Group III to the Fourth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change* [B. Metz, O. R. Davidson mfl (eds)], Cambridge University Press, Cambridge, United Kingdom and New York, NY, USA.

<sup>49</sup> Sprei, Fmfl. (2008): Better performance or lower fuel consumption: Technological development in the Swedish new car fleet 1975-2002, *Transportation Research – D*, vol 13, s. 75-85.



distans eller att promenera mera (transport- och trafikarbetet minskar men nyttan och tillgängligheten bibehålls). För vissa kommer det att innebära uppoffringar i form av till exempel färre önskade fritidsresor medan andra kommer att lägga mer pengar på transporter, pengar som annars hade kunnat användas för annan konsumtion.

## Slutsatser

- Fossilbaserade bränslen kommer att vara dominerande åtminstone fram till 2030
- Fossilbaserade drivmedel kommer att ersättas av flera olika typer av energikällor
- EU ska inte peka ut någon enskild energikälla eller drivmedel
- EU kan däremot styra genom att sätta tak för emissioner och använda kraftfulla ekonomiska styrmedel
- EU kan stödja försöksverksamhet och i mindre skala bygga ut infrastruktur exempelvis i gröna korridorer
- EU ska stödja forskning för energieffektivisering
- Behov av statligt respektive överstatligt stöd vid införande av radikalt nya system

## 5.2 Transporter - ett systemperspektiv

I halvtidsöversynen<sup>50</sup> av 2001 års vitbok förutspås godstransportarbetet (tonkm) öka med 50 procent mellan år 2000 och 2020 i EU25. Detta ställer krav på lösningar för att minska trängseln, uppnå miljömålen, minska utsläppen och bullernivåerna, öka trafik- och fraktsäkerheten, samt att logistikbranschen måste få tillgång till kvalificerad arbetskraft. Men EU och EU-politiken innebär också stora möjligheter att förbättra näringslivets transporter. Flera av världens ledande logistikföretag är europeiska och genom att verka för en utveckling av logistiken både genom teknikutveckling och genom att lära av varandra ”Best Practices” kan Europa fortsatt vara världsledande på detta område. En utökad handel med länder utanför unionen ligger i unionens intressen och genom att underlätta denna handel bör denna integration kunna öka. Teknikutveckling har under lång tid bidragit till den europeiska konkurrenskraften. Genom en ökad användning av informations- och kommunikationsteknik (IKT) kan EU fortsätta på den inslagna vägen.

---

<sup>50</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.

I agendan för godstransporter<sup>51</sup> från 2007 presenteras ett antal handlingsplaner.<sup>52</sup> Tillsammans ger de grunden för att åstadkomma effektiva och hållbara godstransporter i EU. Initiativen tar sin utgångspunkt i de gemensamma tankar som karaktäriseras av en fokusering på godskorridorer och transportkedjor, till och från grannländer och till havs. Genom att utnyttja stordriftsfördelar kan dessa korridorer erbjuda unika tekniska, såväl som ekonomiska, möjligheter som gör dem attraktiva att använda för flera trafikslag, inte minst i samverkan med varandra. För att korridorerna och transportkedjorna skall kunna fungera optimalt bör väl designade terminaler användas så att godset kan passera enkelt, säkert och kostnadseffektivt från ett trafikslag till ett annat.

För att göra transporterna mer effektiva och öka kvaliteten vill man från Kommissionens sida verka för att göra godstransporterna mer hållbara genom att minimera energiförbrukning, emissioner av hälsovådliga ämnen, växthusgaser och buller till följd av godstransporterna. Ett försök till speciella godskorridorer är så kallade ”Gröna godskorridorer”. Dessa korridorer ska karaktäriseras av låg negativ påverkan på miljön. Järnväg och sjöfart pekas i sammanhanget särskilt ut som viktiga trafikslag.

Ett sätt att öka effektiviteten i transporterna är att främja innovativa tekniska lösningar och ”best practices”. Detta gäller både infrastruktur, fordon, lastbärare och logistik. Redan idag finns det IT-baserade system för att förbättra trafikledningen och öka godstransporterna. För järnvägen finns ERTMS och TAF; för sjöfart RIS, SafeSeaNet, VTMISS, AIS och LRIT, medan det för vägtrafiken är sämre ställt. Det är bland annat därför som Kommissionen i handlingsplanen vill se en fortsatt utveckling av Intelligent Transport Systems (ITS)<sup>53</sup> framför allt på vägsidan för att underlätta för interoperabilitet mellan trafikslagen. Till detta kopplas utvecklingen av Europeiska navigationssystem såsom EGNOS och Galileo.

Ett annat sätt att öka effektiviteten är att stödja åtgärder som leder till förenkling av administrativa rutiner som underlättar användandet av olika trafikslag i transportkedjor, t.ex. gemensamma fraktsedlar för olika trafikslag. En

---

<sup>51</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

<sup>52</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.

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

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

Europeiska gemenskapernas kommission (2007) The Commissions staff working paper; Towards a European maritime transport without barriers, *SEC (2007) 1351*, Bryssel.

Europeiska gemenskapernas kommission (2007): 1367 The staff working paper on Motorways of the Sea., *SEC (2007) 1367*, Bryssel.

<sup>53</sup> Se vidare: Europeiska gemenskapernas kommission (2008): Action plan for the development of intelligent transport systems in Europe, *COM (2008) 886 final*, Bryssel.

Europeiska gemenskapernas kommission (2008): Europaparlamentets och rådets direktiv om en ram för införande av intelligenta transportsystem på vägtransportområdet och ett gränssnitt mot andra transportsätt, *KOM (2008) 887 slutlig*, Bryssel.

regelharmonisering längs järnvägskorridorerna bör också genomföras för att underlätta korsandet av landsgränser och borttagande av andra fysiska hinder. Den administrativa bördan för närsjöfarten är särskilt betungande eftersom ett fartyg som fraktar varor mellan två Europeiska hamnar idag per automatik klassas som en internationell transport. Detta medför tullklareringar och andra administrativa rutiner som gör sjöfarten mindre konkurrenskraftig.

Med de nämnda handlingsplanerna adresserar Kommissionen de åtgärder som bör genomföras på EU-nivå. Åtgärder till gagn för transportkorridorer, för att stärka trafik- och godslogistik, förenklingar och en fokusering på kvalitet som anses vara speciellt viktiga när det handlar om den internationella aspekten av transportkorridorer, den ökade andelen internationella transporter och utvecklingen av handeln med omvärlden. Kommissionen ser även att marknadsfragmentering kan medföra att det blir svårare att introducera nya tekniska lösningar såvida EU inte tar initiativ till tekniska innovationer. Miljöaspekten inom godstransporter är viktig och kräver ett gemensamt åtagande.

### **Godslogistik och intermodalitet/sammodalitet**

Den som har varor att förflytta bör stå i centrum. Med andra ord måste de totala godsflödena sättas in i ett logistiskt sammanhang. Logistiken ska fungera störningsfritt – från råvara via produktion och lagerhållning till den färdiga produkten hos kunden. EU har här en viktig roll för att skapa förutsättningar för att på en öppen marknad ansvara för ramar och spelregler i form av bland annat konkurrenslagstiftning och regelverk för de enskilda trafikslagen. Den svenska Godstransportdelegationen<sup>54</sup> framförde år 2004 följande generellt prioriterade områden som bör drivas på den internationella arenan:

- Intermodala transporter
- Infrastruktur
- Konkurrensfrågor
- Miljö och säkerhet

Det politiska intresset för att stödja intermodala transporter har varit stort. Den faktiska utvecklingen av de intermodala transporterna med lösa lastbärare har dock inte infriat dessa förhoppningar. Orsaken står att finna i ett antal hinder, av främst administrativ och ekonomisk natur. Bland administrativa hinder kan nämnas standardiseringsfrågor, fördelning av kapacitet på järnvägsnätet samt ansvars- och säkerhetsfrågor. Avsaknaden av trafikslagsövergripande bestämmelser och olika regelverk mellan trafikslagen innebär effektivitetsförluster i form av tidsödande kontroller längs den intermodala kedjan. Detta gäller också brister i ett harmoniserat internationellt regelverk.

Vad gäller standardiseringsfrågorna är det av vikt att den framtida tekniska utvecklingen baseras på existerande standard för de vanligaste befintliga lastbärarna i Europa, det vill säga 7,82 meters växelflak, 13,6 meters påhängsvagn samt 20- och 40-fots containrar. En fortsatt utveckling av sådana lastbärare ger

<sup>54</sup> Godstransportdelegationen (2003): Godstransporter i samverkan; tekniska hinder forskning och utbildning, *SOU 2003:39*, Stockholm.

Godstransportdelegationen (2004): Godstransporter; noder och länkar i samspel, *SOU 2004:76*, Stockholm.

förutsättningar för bättre fyllnadsgrad med möjligheter till tur- och returtransporter av standardmoduler. En ökad användning i Europa av modulfordon, med många axlar och låga medelaxelvikter, skulle innebära ökade möjligheter för det enhetslastade godset.

Godslogistik handlar om planering, organisation, hantering, kontroll och utförande av godstransporter i en försörjningskedja. Godslogistiken är därmed en av drivkrafterna bakom EU:s konkurrenskraft och således en viktig bidragande faktor till nylanseringen av Lissabonagendan om tillväxt och sysselsättning. Enligt uppskattningar uppgår logistikindustrins andel av BNP till närmare 14 procent.<sup>55</sup> I halvtidsöversynen<sup>56</sup> av 2001 års vitbok om gemenskapens transportpolitik betonas godslogistikens centrala betydelse för att garantera en hållbar och konkurrenskraftig rörlighet i Europa och för att bidra till uppfyllande av andra mål, såsom renare miljö, en trygg energiförsörjning och transportsäkerhet.

Europeiska kommissionen lade i juni 2006 fram ett meddelande om godslogistik i Europa.<sup>57</sup> Den därpå följande handlingsplanen för godslogistik<sup>58</sup> är ett av flera politiska initiativ som Kommissionen lanserar för att öka effektiviteten och hållbarheten hos EU:s godstransporter.<sup>59</sup> I handlingsplanen presenteras ett antal åtgärder på kort och medellång sikt för vilka redogörs för nedan.

### *e-transport<sup>60</sup> och intelligenta transportsystem (ITS)*

Avancerad informations- och kommunikationsteknik kan bidra till sammodalitet genom att förbättra infrastrukturen och trafik- och flottledning. Detta genom att möjliggöra en bättre spårning av varor inom transportnäten och genom närmare förbindelser mellan företag och myndigheter. Gods skall kunna identifieras och spåras oavsett vilket trafikslag det fraktas med. En nödvändig förutsättning för detta är att ett standardgränssnitt införs för de olika trafikslagen och att gränssnittets driftskompatibilitet mellan trafikslagen säkras. Genom kommissionens handlingsplan för ITS<sup>61</sup> förstärks kopplingen till godslogistiken och underlättar genom att där hantera de viktigaste tekniska tillämpningarna för godslogistik.

<sup>55</sup> Europeiska gemenskapernas kommission (2007): Handlingsplan för godslogistik, *KOM (2007) 607 slutlig*, Bryssel.

<sup>56</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>57</sup> Europeiska gemenskapernas kommission (2006): Godslogistik i Europa – nyckeln till hållbar rörlighet, *KOM(2006) 336 slutlig*, Bryssel.

<sup>58</sup> Europeiska gemenskapernas kommission (2007): Handlingsplan för godslogistik, *KOM (2007) 607 slutlig*, Bryssel..

<sup>59</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.

<sup>60</sup> En vision av ett pappersfritt och elektroniskt informationsflöde som förenar varuflödet i ett papperslöst spår som skapas genom ITS.

<sup>61</sup> Europeiska gemenskapernas kommission (2008): Action plan for the development of intelligent transport systems in Europe, *COM (2008) 886 final*, Bryssel.

### *Hållbar kvalitet och effektivitet i transportkedjor*

Under 2006 uppmanade Kommissionen näringslivets aktörer att identifiera operativa, infrastrukturrelaterade och administrativa flaskhalsar, varav nära 500 upptäcktes.<sup>62</sup> Kommissionen avser att fortsätta denna kartläggning och försök till att hitta lösningar. Resultatindikatorer för godslogistikkedjor är användbara instrument för att främja tjänsternas kvalitet. Dessa indikatorer kan också användas för att mäta de miljömässiga och sociala konsekvenserna. Indikatorer finns idag redan för kombinerade transporter på järnväg, lufttransporter och för närsjöfart. De brister dock genom att de inte ingår i ett gemensamt system. Kommissionen föreslår därför en uppsättning övergripande indikatorer som möjliggör bästa möjliga mätning och registrering av läget för godslogistikkedjorna (t.ex. hållbarhet och effektivitet). Därmed kan en övergång till mer effektiva och renare trafikslag främjas och generellt förbättra logistikutförandet.

De multimodala godstransporterna är fortfarande tämligen underutnyttjade. Detta kan bero på bristande kunskaper om fördelarna med alternativa trafikslag, på låg integration mellan trafikslagen eller på merkostnaderna för omlastning. Det kan dock finnas andra orsaker till detta som istället har med olika gruppers inflytande över kostnader och nyttor, liksom olika preferenser att göra.<sup>63</sup> Kommissionen anser att dessa problem kan hanteras genom ett omfattande initiativ för utbyte av god praxis och för praktiskt stöd genom användningen av nätverk med logistikinstitut och genom en utvidgad räckvidd för "Shortsea Promotion Centres" till att omfatta inlandstransportlogistik. Kopplingen till effektiviteten hos intermodala terminaler, däribland hamnar och flygplatser, är naturligtvis stor och avgörande för hur väl logistiken kan genomföras. Kommissionen vill därför tillsammans med industrin, utarbeta en uppsättning riktmärken för terminaler, med multimodala inlandsterminaler som ett första steg, och införliva dessa i en kod för bästa praxis eller en rekommendation och spridning av information om dessa riktmärken.

### *Förenkling och harmonisering*

En förenkling och decentralisering av utbytet av godsrelaterad information kan avsevärt minska kostnaden för lagstadgade krav, framför allt genom användning av informations- och kommunikationsteknik. Arbetet bör bygga vidare på de initiativ som vidtogs till följd av Kommissionens förslag till beslut om en papperslös miljö för tullen och handeln.<sup>64</sup> Kommissionen kommer att arbeta vidare med ett "Europeiskt område för sjötransporter utan hinder" där både fartygets färdväg och gods kan spåras på ett pålitligt sätt. Detta skulle göra det möjligt för närsjöfarten att fullt ut utnyttja den inre marknaden.

<sup>62</sup> Commission of the European Communities (2007) Commission staff working document. Accompanying document to the Communication from the Commission Freight Transport Logistic Action Plan. Impact Assessment, *SEC 1320*, Bryssel.

<sup>63</sup> Banister, D. et al (2007): Making Sustainable Transport Politically and Publicly Acceptable: Lessons from the EU; I Rietveld, P. och Stough, R. (eds): *Institutions and sustainable transport*, Edward Elgar, Cheltham.

Deakin, E. (2007) Equity and Environmental Justice in Sustainable Transportation: Towards a Research Agenda, I Rietveld, P. och Stough, R. (eds): *Institutions and sustainable transport*, Edward Elgar, Cheltham.

<sup>64</sup> Europeiska gemenskapernas kommission (2005): Förslag till Europaparlamentets och rådets beslut om en papperslös miljö för tullen och handeln, *KOM(2005) 609 slutlig*, Bryssel.

Godstransporterna måste idag åtföljas av ett transportdokument. Sådana transportdokument är normalt specifika för de olika trafikslagen. Multimodala transportdokument finns men används sällan. Kommissionen vill därför kartlägga förutsättningarna för och mervärdet i att införa ett transportdokument för alla godstransporter, oavsett trafikslag. Kommissionen kommer därefter att överväga att lägga fram ett lämpligt lagstiftningsförslag.

Avsaknaden av enhetliga ansvarsbestämmelser för alla trafikslag påverkar effektiviteten i multimodala transporter negativt. Insatser för att skapa en multimodal regelstruktur för ansvarsskyldighet pågår på global nivå i FN:s kommission för internationell handelsrätt (UNCITRAL). EU-kommissionen avser att driva på ytterligare såvida inga snabba framsteg görs som ett alternativ för Europa. Närliggande är frågorna som rör skydd mot och förhindrande av brott, kriminalitet och avsiktliga brottsliga handlingar som till exempel terrorism. Eftersom säkerhet alltmer har blivit en inneboende del av logistikens kvalitet och konkurrenskraft vill kommissionen utarbeta europeiska standarder i enlighet med befintlig lagstiftning, internationella konventioner och standarder, för att underlätta trafikslagets integration i logistikkedjan och införa förenklade krav för hamntillträde inom ramen för arbetet med riktlinjer och miniminormer för sjöfarts- och hamnsäkerhetsfrågor.

EU-lagstiftningen innehåller idag allmänna begränsningar för fordonsdimensioner och fordonsvikt inom den internationella vägtrafiken. För dimensioner inom den nationella trafiken har medlemsstaterna ett visst handlingsutrymme. Detta skapar inkonsekvens för operatörerna. Samtidigt har den tekniska utvecklingen och de förändrade transportkraven gjort att de nuvarande normerna ifrågasätts (se vidare i avsnittet Vägtransporter nedan). En justering av normerna måste dock beakta de konsekvenser en eventuell ändring av de nuvarande gränserna kan få när det gäller trafiksäkerhet, energieffektivitet, koldioxidutsläpp, farliga utsläpp, väginfrastruktur och intermodala transporter, däribland kombinerade transporter. Det eventuella behovet av strängare kriterier för fordon, fordonsutrustning och förare, samt restriktioner angående valet av färdväg, borde också utvärderas.

## **Korridorer och nätverk för godstransporter i EU och mot omvärlden**

### *Godskorridorer, hamnar och kombiterminaler*

Förslaget om ett europeiskt järnvägsnät för konkurrenskraftig godstrafik<sup>65</sup> berör den viktiga frågan om att åstadkomma en effektiv och konkurrenskraftig internationell järnvägstrafik som knyter an till revideringen av TEN-T. Detta är särskilt angeläget då infrastrukturen för bantrafik av tradition varit utpräglat nationellt orienterat med en lång rad nationellt utformade standarder.

Förslaget att utpeka särskilda godskorridorer och att definiera ett nät med strategiska terminaler knyter an till den infrastrukturtradition Sverige tillämpat

<sup>65</sup> Europeiska gemenskapernas kommission (2008): Förslag till Europaparlamentets och Rådets förordning om ett europeiskt järnvägsnät för konkurrenskraftig godslogistik, *KOM(2008) 852 slutlig*, Bryssel.

med utbyggnad av stomvägar och stambanor.<sup>66</sup> När det gäller utpekandet av de strategiska terminalerna finns flera tänkbara lösningar. Den första godstransportdelegationen ansåg att staten har flera roller vad gäller godsterminalnätet. Genom sin roll som infrastrukturhållare för anslutningar till och från terminalerna var det nödvändigt med en prioritering av de mest centrala naven i det svenska godstransportnätet. Man föreslog att den grundläggande infrastrukturen vid ett begränsat antal terminaler, skulle tillhandahållas på neutralt sätt av staten medan terminaloperationen skulle skötas av terminalbolag.<sup>67</sup> Järnvägsutredningen förutsåg en utveckling där bristande lönsamhet för små terminaler per automatik leder till en koncentration till ett fåtal större terminaler.<sup>68</sup> Denna slutsats pekar på att marknadskrafterna under rätta förutsättningar kan åstadkomma den av Kommissionen efterfrågade terminalstrukturen.

Eftersom marknadskrafterna dock har olika fritt spelrum inom unionens medlemsstater menar SIKA att marknadslösningen som förordades i järnvägsutredningen inte fungerar i ett europeiskt perspektiv. Därför ställer sig SIKA försiktigt positiv till en mer aktiv roll för gemenskapen i utpekandet av godskorridorer med strategiska terminaler. SIKA föreslår i enlighet med Godstransportdelegationen<sup>69</sup> att EU bör sätta upp regler för hur en kombiterminal bör fungera. Terminalhuvudmännen får därefter ta ställning till om de vill ingå i det strategiska kombiterminalnätverket och ansluta sig till de villkor som följer av detta.

SIKA menar att en prioritering av utpekade godsstråk är lämpligt om det sker i form av exempelvis investeringar i förslagsvis ökad bärighet och drift och underhåll så att kapaciteten ökar. När det däremot gäller prioritering av tåglägen ställer sig SIKA mera tveksam till förslaget. SIKA menar att denna prioritering bör göras enligt en samhällsekonomisk bedömning av transportens nytta. Inom internationella godsstråk bör den samhällsekonomiska värderingen vara likartad. Värdet av en internationell transport bör dock få en högre värdering än en nationell med motivet att värna näringslivets internationella handel och konkurrenskraft.

Det är viktigt att EU har ett systemperspektiv vid utpekandet av godskorridorerna för ett effektivt transportsystem. Med nuvarande förslag finns det en risk att de enskilda medlemsstaterna i första hand prioriterar *nationellt* viktiga korridorer, vilket ur ett europeiskt perspektiv kan leda till en suboptimering. Genom ett europeiskt systemperspektiv gynnas även det nationella näringslivet eftersom den gemensamma marknaden blir mer konkurrenskraftig.

---

<sup>66</sup> Kaijser, A. (1994): *I fädrens spår; den svenska infrastrukturens historiska utveckling och framtida utmaningar*, Stockholm.

<sup>67</sup> Godstransportdelegationen (2001): Godstransporter för tillväxt; en hållbar strategi; *SOU 2001:61*, Stockholm.

<sup>68</sup> Järnvägsutredningen (2003): Järnväg för resenärer och gods, *SOU 2003:104*, Stockholm.

<sup>69</sup> Godstransportdelegationen (2003): Godstransporter i samverkan; tekniska hinder forskning och utbildning, *SOU 2003:39*, Stockholm.

Godstransportdelegationen (2004): Godstransporter; noder och länkar i samspel, *SOU 2004:76*, Stockholm.

### Gröna korridorer

Effektiva godstransporter är en nödvändig förutsättning för tillväxt och välfärd. Samtidigt måste transporternas negativa effekter på hälsa, klimat och miljö reduceras. Denna utmaning har bidragit till att godstransporter och logistik har hamnat högt på den samhällspolitiska agendan och ett ökat ansvarstagande från transportsektorn för effektiva transportlösningar. Ett bra exempel på detta i Sverige är det arbete som bedrivs inom Logistikforum, där näringsliv, forskning och politik möts och tillsammans antar gemensamma utmaningar. På Europanivå utvecklas nu en grönare transportpolitik som återfinns i såväl i Freight Action Plan, ITS Action Plan och Kommissionens grönbok om TEN-T. Dessa förespråkar konceptet Gröna korridorer.

Konceptet gröna godskorridorer bygger vidare på korridortanken, men har ett utpräglat mål att integrera miljö-, säkerhets- och trygghetsfrågor vid design och drift och underhåll av TEN-nätverket. Gröna transportkorridorer kommer att återspegla ett integrerat transportkoncept inom vilket närsjöfart, järnvägs-transporter, transporter på inre vattenvägar och vägtransporter kompletterar varandra för att göra det möjligt att välja miljövänliga transporter. Korridorerna kommer att utrustas med lämpliga omlastningsanläggningar på strategiska platser (t.ex. kusthamnar, inlandshamnar, rangerbangårdar och andra relevanta logistik-terminaler och inrättningar) och med distributionsdepåer, till en början för biobränslen och senare i andra former av gröna drivmedel. Kommissionen tänker sig en förstärkning av de gröna korridorerna inom TEN-T och inom ramen för Marco-Polo-prioriteringarna, utveckling av ett godsorienterat järnvägsnät, sjömotorvägar och genomförandet av projektet Naiades för transporter på inre vattenvägar.<sup>70</sup> En rättvis och icke-diskriminerande tillgång till korridorer och omlastningsanläggningar är ett krav för sammodalitet och måste säkras.

I Norden bedrivs högklassig logistik som inkluderar hållbarhetsfrågan. Med det som utgångspunkt har Logistikforum tagit ett initiativ kring att möjliggöra Gröna Korridorer i vilket industri och politik samverkar med följande målsättningar:

- Demonstrera effektiva transportlösningar genom att med gemensamma krafter uppgradera pågående godstransportsatsningar
- Främja utvecklingen av Gröna Korridorer i EUs transportpolitik
- Etablera internationella partnerskap som kan leda till Gröna Korridorer till och från Norden

Initiativet arbetar med konceptet Gröna Korridorer och vilka krav en sådan korridor bör uppfylla. En grön transportkorridor utmärks av:

- hållbara logistiklösningar, d v s lösningar med dokumenterat minskad miljö- och klimatpåverkan, hög säkerhet, hög kvalitet och effektivitet

<sup>70</sup> Europeiska gemenskapernas kommission (2007): Handlingsplan för godslogistik, *KOM (2007) 607 slutlig*, Bryssel.



- integrerade logistikupplägg med ett optimalt utnyttjande av trafikslagen
- harmoniserat regelverk med öppenhet för alla aktörer
- en koncentration av nationell och internationell godstrafik på relativt långa transportsträckor
- effektiva och strategiskt placerade omlastningspunkter samt anpassad, stödjande och hållbar infrastruktur
- plattform för utveckling och demonstration av innovativa logistiklösningar (informationssystem, samverkansmodeller och teknik)

### *Strategiska hamnar (hamnregioner) och kombiterminaler*

Väl fungerande hamnar och kombiterminaler är en förutsättning för att den fulla potentialen hos korridorer, gröna godskorridorer samt möjligheterna med intermodalitet och sam-modalitet ska kunna nyttjas till fullo. För att uppnå ett rimligt nyttjande av en kraftigt dimensionerad kapacitet för uppställning samt lassning och lossning krävs en frekvent trafik, vilket bara kan upprätthållas om godsflödena är tillräckligt stora. Det är emellertid inte självklart att potentiella stordriftsfördelar i olika transportled verkligen kan realiseras fullt ut i alla delar av EU. Som framgick av kapitel 4 är flödena i stora delar av EU relativt begränsade i ett vidare europeiskt perspektiv. Att koncentrera flödena innebär samtidigt vissa uppoffringar till exempel i form av längre matartransporter till lands och sjöss, väntetid för godset i avvaktan på tillgång till stora transportenheter vilkas frekvens måste vara avpassad till godsflödet, kostnader för omlastning samt sannolikt också vissa uppoffringar av flexibiliteten i godsflödet.

Kommissionen presenterade i meddelandet om en Europeisk hamnpolitik<sup>71</sup> en handlingsplan i syfte att skapa ett effektivt EU-hamnsystem. Tyvärr är handlingsplanen begränsad när det kommer till specifika utpekande av hamnar utan innehåller till större delen riktlinjer och viljeyttringar. Istället överläter man till respektive land att ta ansvar för de strategiskt viktiga hamnarna på nationell och regional nivå. SIKA anser detta gå tvärt emot de relativt omfattande åtgärds-paketen och viljeyttringarna som finns presenterade för till exempel järnvägs-systemet. Det hade därför varit bra med en mer aktiv politik för ett system av hamnar så att det skapades goda förutsättningar för sjöfarten som en aktiv del i de intermodala transportkedjorna.

### **Grönboken om rörlighet i städer**

Grönboken beslutades september 2007. Både före och efter beslutet har det pågått ett omfattande offentligt samråd med både allmänhet och transportsektorns aktörer. Grönboken<sup>72</sup> handlar om urbana transporter och behandlar bland annat städernas nuvarande och förväntade framtida transportproblem, generella

<sup>71</sup> Europeiska gemenskapernas kommission (2007): Communication on a European ports policy, COM (2007) 616 final, Bryssel.

<sup>72</sup> Europeiska gemenskapernas kommission (2007): Grönbok; Mot en ny kultur för rörlighet i städer, KOM (2007) 551 slutlig, Bryssel.

utvecklingsbehov och EU:s roll i detta sammanhang. Grönboken är indelad i fem teman (utmaningar):

- Mot städer i vilka trafiken flyter
- Mot grönare städer
- Mot smartare stadstransporter
- Mot tillgängliga stadstransporter
- Mot säkra stadstransporter

För vart och ett av dessa teman diskuteras alternativa lösningar. Grönboken omfattar också förslag kring förbättrad kunskapsuppbyggnad, utbyte av information, EU-gemensam statistik och datainsamling.

Grönboken ska följas av en mera konkret handlingsplan. Det senaste officiella beskedet är att *"An Action Plan on urban mobility will follow and concrete actions will be launched from 2009 onwards"*.<sup>73</sup> En fingervisning om vad handlingsplanen eventuellt kan komma att innehålla finns i ett nyligen publicerat dokument som omfattar en slags exempelsamling över goda exempel från hela EU-området. Dessa exempel är valda för att kunna visa på *"the future potential benefits of the Green Paper in practice"*.<sup>74</sup> Exempelen redovisas per land, och för Sverige redovisas t ex hur Stockholm stad arbetar med att öka andelen miljöbilar i sin verksamhet.

En reflektion av grönboken har publicerats i *European Journal of Transport and Infrastructure Research*, av forskaren Dominic Stead<sup>75</sup>. Han anser att grönboken inte innehåller särskilt mycket klarhet i frågan om EU:s framtida roll avseende urbana transporter. Stead har studerat remissvaren till grönboken och ger följande beskrivning:

Vikten av att följa "subsidiaritetsprincipen" tas upp av många parter, däribland svenska riksdagens trafikutskott. De menar att det är av stor vikt att denna används och att lagstiftning på EU-nivå inte behövs på detta område. Istället är det i första hand lokala och regionala aktörer (t ex Sveriges kommuner) som först och främst ska ha beslutanderätt över städernas transporter. EU:s roll, anser trafikutskottet, bör i första hand vara att stimulera kunskaps- och erfarenhetspridning, forskning, nätverk mellan länder och aktörer.

Stead ifrågasätter också potentialen i "goda exempel" och menar att generellt underskattas (eller t o m bortses ifrån) skillnader i regelsystem, organisation, etc. Det är viktigt att förstå dessa skillnader i kontexten för att rätt kunna överföra kunskap och exempel mellan länder, städer och regioner. Att rakt av "kopiera" goda exempel fungerar inte.

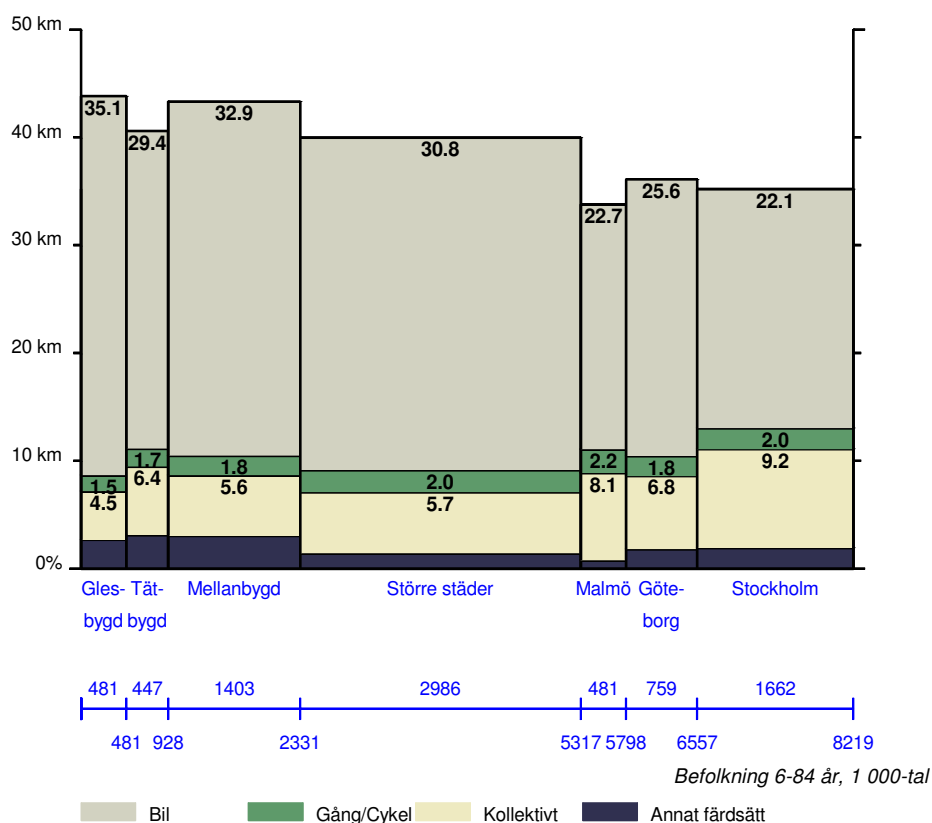
<sup>73</sup> [http://ec.europa.eu/transport/urban/urban\\_mobility/urban\\_mobility\\_en.htm](http://ec.europa.eu/transport/urban/urban_mobility/urban_mobility_en.htm), 2008-12-19

<sup>74</sup> [http://ec.europa.eu/transport/urban/urban\\_mobility/green\\_paper/doc/urban\\_mobility\\_2007\\_counting\\_sheets\\_eu27.pdf](http://ec.europa.eu/transport/urban/urban_mobility/green_paper/doc/urban_mobility_2007_counting_sheets_eu27.pdf)

<sup>75</sup> Stead, D. (2007): *The European Green Paper on Urban Mobility*, EJTIR, 7, no. 4 s. 353-358. Kan laddas ned på [http://www.ejtir.tbm.tudelft.nl/issues/2007\\_04/pdf/2007\\_04\\_06.pdf](http://www.ejtir.tbm.tudelft.nl/issues/2007_04/pdf/2007_04_06.pdf)

Särskilt svårt är det med policyöverföring från västeuropeiska länder till central- eller östeuropeiska länder<sup>76</sup>. Den psykologiska dimensionen är då viktig. Mottagarlandet måste få sätta agendan, och flexibilitet är avgörande. Bäst fungerar det i liten skala i arbete med praktiska mål. Om detta stämmer är det en viktig kritik då en stor del av grönbokens konkreta ”uttryck” kan förväntas bestå i aktiviteter för spridning av kunskap, erfarenheter och goda exempel.

Figur 5.5 visar hur stora volymer av persontransportarbetet som sker i olika delar av Sverige uppdelat på olika färdssätt och genomsnittlig reslängd. Endast en mindre del av persontransportarbetet görs av boende i glesbygden, men reslängden per dag med personbil är längst här (35,1 km). Storstadsregionerna står för en ansevärd volym, med relativt långa reslängder med kollektiva färdssätt. Den sammanlagda volymen är dock mindre än transportarbetet som utförs av boende i H-regionen Större städer. Det stora transportarbetet som utförs i städer är ett skäl för EU att engagera sig i de urbana transporterna. Problemen med trängsel, buller och andra miljöproblem är störst i storstadsområden, men här finns även en stor potential att finna lösningar som EU kan stödja genom en handlingsplan på området.



**Figur 5.5: Genomsnittligt antal kilometer med olika färdssätt per person och dag (måndag-söndag) exklusive flyg i olika H-regioner (indelning som används av bland annat SCB).**

**Källa: SIKAs rapport 2008:10**

<sup>76</sup> Stead, D. mfl (2008): Urban Transport Policy Transfer in Central and Eastern Europe, *disP* 172, 1/2008, s 62-73.

## Slutsatser

- Ett effektivt transportsystem kräver ett systemperspektiv.
- EU bör utpeka särskilt prioriterade godskorridorer, hamnar och terminaler samt definiera deras status.
- Gröna korridorer ger möjlighet att på ett strukturerat sätt samarbeta kring effektiva och hållbara transporter
- EU bör fatta beslut om ett övergripande ramverk kring urbana transportfrågor, men beslut om åtgärder bör fattas på lokal nivå i enlighet med subsidiaritetsprincipen.

## 5.3 Transporter – ett trafikslagsspecifikt perspektiv

### Järnväg

Den Europeiska järnvägspolitiken under de senaste decennierna karaktäriseras av försök till introduktion av konkurrens på järnvägsmarknaden genom separation av infrastruktur och drift genom ett successivt öppnande av marknaden för nya operatörer, införande av regler för allokering av tåglägen samt prissättning av användning av infrastrukturen under övervakning av en oberoende instans. Genom sitt meddelande 1989<sup>77</sup> presenterade Kommissionen en policy baserad på separering av infrastrukturen från driften och ett försök att attrahera nya operatörer att konkurrera på järnvägsmarknaden.

Detta följdes av en vitbok 1996<sup>78</sup>. Separationen av infrastrukturen och driften skulle genomföras i separata bolag, öppen tillgänglighet för all frakt- och internationell persontrafik och skapandet av ”godsmotorvägar” med ”a one stop shop” för att öka tillgängligheten till baninfrastrukturen. Genom ett tillägg till direktiv 91/440 ökade tillgängligheten till infrastrukturen för nationell trafikering vilket var ett steg mot ett öppnande av godstrafikmarkanden. Godstrafikmarknaden öppnades formellt 2007, även om det än så länge i flera medlemsstater endast är i teorin.

Öppnandet av marknaden är tätt sammanhängande med prissättningspolitiken. Det har länge varit Kommissionens vilja att prissättningspolicyn skall leda till effektivitet, vilket innebär att marginalkostnadsprissättning förutsätts.<sup>79</sup> Trots detta är prissättningen enligt dessa principer bristfällig. Denna problematik gäller dock inte enbart för järnvägsmarknaden, utan även för andra trafikslag. Ett

<sup>77</sup> Europeiska gemenskapernas kommission (1989): Communication on a Community Railway Policy, *COM(89) 564 Final*, Bryssel.

<sup>78</sup> Europeiska gemenskapernas kommission (1996): White paper; a strategy for revitalising the community's railways, *COM(96) 421 Final*, Bryssel.

<sup>79</sup> Europeiska gemenskapernas kommission (1995): Green Paper; Towards Fair and Efficient Pricing in Transport, *COM (1995) 691 final*, Bryssel.

Europeiska gemenskapernas kommission (1998): Fair Payment for Infrastructure Use: A Phased Approach to a Common Transport Infrastructure Charging Framework in the EU, *COM (1998) 466 final*, Bryssel.

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

införande av Eurovinjettdirektivet skulle exempelvis innebära att genomsnittskostnadsprissättning används istället för marginalkostnadsprissättning vid nyttjande av infrastrukturen för den tunga vägtrafiken.

Godstransporterna ökade med 2,8 procent per år mellan 1995 och 2005, vilket var en ökning som överskred BNP-ökningen under samma period. Järnvägs-transporternas marknadsandel jämfört med övriga trafikslag har dock kontinuerligt minskat och har stannat på ungefär 10 procent sedan 2005 (EU-25 i tkm).<sup>80</sup> Järnvägens utmaningar för framtiden gäller främst förbättringar vad gäller driftsäkerheten, tillgänglig kapacitet, informationshantering, genomsnittshastighet och flexibilitet. Efter öppnandet för konkurrens för godstransporter på järnväg 2007 har järnvägen haft en positiv utveckling. Detta förklaras inte främst bero på att järnvägen har blivit märkbart mycket effektivare utan till följd av ett ökat handelsutbyte, trängseln i vägsystemet, det höga oljepriset, miljöproblemen samt järnvägens naturliga komparativa fördel för container- och långväga transporter vilka fortsätter att öka.<sup>81</sup>

Fastställandet av ett järnvägsnät inom ramen för TEN-T är bra. TEN-T-fonderna har beviljat finansiering till en del projekt och Kommissionen främjar utbyggnaden av det europeiska trafikstyrningssystemet ERTMS<sup>82</sup> som på sikt skall ersätta de befintliga nationella systemen. Även genom sammanhållningspolitiken och i processen med genomförandet av den inre marknaden, i enlighet med fördraget, och i målen för den ekonomiska tillväxten och sysselsättningen i Lissabonstrategin bidrar gemenskapen med ett betydande finansiellt stöd till järnvägssektorn. Trots öppnandet av marknaden och de ovan nämnda initiativen karaktäriseras järnvägsmarknaden fortfarande av brister. Medlemsstaterna måste fullborda genomförandet av den europeiska järnvägslagstiftningen. Framstegen i fråga om driftskompatibilitet är långsamma och problemen vid gränspassagera består. Följaktligen består även vissa betydande problem med järnvägstransporternas kvalitet.

Fastställandet och genomförandet av järnvägsnätet förutsätter att åtgärder vidtas, såväl från infrastrukturförvaltarnas sida som i medlemsstaterna och inom gemenskapen. Tanken från Kommissionen är att *varje korridor* ska ha en struktur/organisation med ansvar för bland annat förvaltning, styrning av infrastrukturkapaciteten, samordnad förvaltning av infrastrukturkapaciteten som gynnar godstransporter i högre grad än idag, principiell prioritering av godstransporter vid störningar, förbättrad tillgång till kompletterande järnvägstjänster (framför allt terminaler och rangerbangårdar). Kommissionen anser att dagens infrastrukturförvaltning är alltför splittrad, för nationellt styrd och att de nationella investeringsbesluten inte i tillräckligt hög grad tar hänsyn till den internationella trafiken. Tanken med korridorstrukturer från Kommissionens sida är därför att, under medlemsstaternas och infrastrukturförvaltarnas överinseende, göra det möjligt att samordna den operativa infrastrukturförvaltningen på ett mycket mer djupgående sätt än idag, i fråga om bland annat prissättning, tågtrafik och

<sup>80</sup> Europeiska gemenskapernas kommission (2007): Mot ett järnvägsnät för godstransporter, KOM (2007) 608 slutlig, Bryssel.

<sup>81</sup> Ibid

<sup>82</sup> European Rail Traffic Management System. Ett gemensamt system för kontroll, styrning och signalering.

fastställande av investeringsbehov. Mer specifikt har Kommissionen för avsikt att föreslå en rättslig definition av en godsorienterad korridorstruktur som framför allt kommer att omfatta de främsta bestämmelserna för denna typ av korridor. Varje medlemsstat och infrastrukturförvaltarna uppmanas att inrätta transnationella godstransportkorridorer. Varje medlemsstat måste delta i minst en korridorstruktur senast 2012. Dessutom kommer finansieringsmöjligheterna inom befintliga program att ses över för att om möjligt finansiera verksamheten i korridorstrukturena.

De kompletterande järnvägstjänsterna, framför allt terminaler och rangerbangårdar, är nödvändiga. Det är därför lämpligt att slutföra åtgärderna för samordning och förbättring av användningen av godstransportkorridorerna med hjälp av initiativ som främjar utvecklingen av terminalernas och rangerbangårdarnas kapacitet. Detta kräver ökade investeringar i terminalernas och rangerbangårdarnas kapacitet och ett mer insynsvänligt och enkelt tillträde för de järnvägsoperatörer som använder korridorerna.

## Flyg

Även marknaden för flyg har öppnats upp för konkurrens. Det första paketet godkändes 1987 och var huvudsakligen fokuserat på att öka flexibiliteten i redan existerande bilaterala flygavtal. Det andra paketet godkändes 1990 vilket innebar ytterligare avreglering. En viss andel av kapaciteten skulle delas och kontroll infördes för tillträde till marknaden, i stort togs statens roll som prissättare för internationella flygningar bort inom EU. Året efter initierades genom det tredje paketet som 1997 resulterade i ett regelverk liknande det i USA. Diskriminering mot andra flygbolag förbjöds och kapacitetsdelningssystemet togs bort för flygningar mellan medlemsstaterna, och en möjlighet till cabotage introducerades. På senare år har Kommissionen riktat blicken mot relationen till tredjeland. År 1996 gavs Kommissionen rätt att förhandla för alla medlemsstater i vissa flygrelaterade frågor och genom medlemsstaternas antagande av det bilaterala avtalet om Open Skies med USA stärkte Kommissionen sin möjlighet att för medlemsstaternas räkning förhandla med USA om en gemensam flygmarknad över Atlanten.

Flygledningen är fortfarande en nationell angelägenhet även om den är samordnas under EUROCONTROL. Det förekommer olika tekniska lösningar liksom ett stort antal flygledningscenter. Med "EU's Single European Sky" ska kapaciteten öka och trängseln minska.

Utvidgningen av EU har skapat ytterligare utmaningar för unionen. De nya medlemsstaterna har generellt sett mindre flygbolag, små huvudflygplatser och ligger långt från EU:s ekonomiska centrum. Deras flygbolag har också varit längre skyddade från konkurrens, i en del fall är staten fortfarande involverad. Ett problem som dessa flygbolag står inför är den begränsade tillgången till slot-tider till övriga Europas stora hub-flygplatser. Å andra sidan finns det relativt gott om ledig kapacitet på deras flygplatser. Tilldelningen och allokeringen av infrastruktur såsom flygledning och slot-tider påverkar naturligtvis flygbolagens möjlighet att bedriva verksamhet. Det traditionella sättet att tilldela slot-tider har historiskt i stort sett varit administrativt och där den slutliga fördelningen skett på

en andrahandsmarknad. Denna metod har kritiserats för att vara protektionistiskt och gynnat de stora redan etablerade flygbolagen. En alternativ fördelning skulle kunna vara att definiera äganderätter eller att tillåta full handel med slot-tiderna.

## Sjöfart

I meddelandena om en integrerad havspolitik<sup>83</sup> och meddelandet om *Strategiska mål och rekommendationer för EU:s sjöfartspolitik fram till 2018*<sup>84</sup> sätter Kommissionen agendan för EU:s framtida sjöfartspolitik.

För att förbättra sjötransporternas effektivitet i Europa och säkra sjöfartens långsiktiga konkurrenskraft föreslår Kommissionen ett Europeiskt sjötransportområde utan hinder genom ett antal rättsakter, en övergripande sjötransportstrategi till 2018, en hamnpolitik som tar hänsyn till hamnarnas olika funktioner och den europeiska logistiksituationen som helhet, ett förslag om att minska luftföroreningarna från fartyg i hamnar genom att se till att elektricitetsförsörjningen från land inte missgynnas skattemässigt, samt utfärda riktlinjer för tillämpningen av de delar av gemenskapens miljölagstiftning som har betydelse för hamnarnas utveckling. Kommissionen kommer också att uppmuntra bildandet av sektorsövergripande kluster och regionala kompetenscentrum för havsfrågor samt främja ett europeiskt nät av havskluster.

En högre grad av samordning av övervakningen av havet, genom ett fördjupat samarbete mellan och inom medlemsstaternas kustbevakning och andra berörda myndigheter förespråkas. Kommissionen ser framför sig ett integrerat nät av spårningssystem för fartyg och e-navigation i europeiska kustvatten och fria havet, vilket innefattar satellitövervakning och långdistansidentifiering och –spårning av fartyg (LRIT). Åtgärder för att säkerställa driftskompatibilitet är nödvändigt.

Även om det finns anledning till oro för luftförorening och koldioxidutsläpp från sjöfarten är den fortfarande mer energieffektiv än vägtrafiken. Kommissionen anser därför att en integrerad havspolitik som är starkt inriktad på att främja en säker sjöfart är motiverad. Det skulle även minska trängseln på vägarna. De nuvarande EU-programmen (TEN-T och Marco Polo) kommer därför att fortsätta stödja skapandet av höghastighetsvattenvägar (Motorways of the Sea) och närsjöfartsnätverk. I detta sammanhang kan det vara på sin plats att från Sveriges sida lyfta fram att finansiering även bör kunna ske för icke-gränsöverskridande projekt där så kan vara motiverat.

EU:s handlingsplan om den framtida hamnpolitiken<sup>85</sup> innehåller en del riktlinjer och viljeyttringar. Mestadels handlar det dock om att man inte vill se ett samordnat initiativ eller utpekande på europeisk nivå utan vill överlåta införandet och genomförandet på nationell och regional nivå, eftersom Kommissionen anser

<sup>83</sup> Europeiska gemenskapernas kommission (2007): En integrerad havspolitik för Europeiska unionen, *KOM (2007) 575 slutlig*, Bryssel.

<sup>84</sup> Europeiska gemenskapernas kommission (2008): Strategiska mål och rekommendationer för EU:s sjöfartspolitik fram till 2018, *KOM(2008) 8 slutlig*, Bryssel.

<sup>85</sup> Europeiska gemenskapernas kommission (2007): Communication on a European ports policy, *COM (2007) 616 final*, Bryssel.

det vara där man känner hamnarnas situation bäst. Denna inställning går lite på tvärs mot Kommissionens inställning när det gäller järnvägens organisering och godskorridorerna i ett systemperspektiv för ett helt och gemensamt godstransportnätverk. Om ett sammanhållet och väl fungerande nätverk ska kunna fungera är det troligt att det inte kan vara upp till varje enskilt land att ta ansvar för sin eller sina hamnar. Risker för suboptimering av unionens samlade resurser är uppenbar.

Europa har över 1 200 handelshamnar utspridda längs 100 000 km kuster. Dessutom finns det en mängd hamnar längs de 36 000 km inre vattenvägarna i Europa. Hamnarna är nyckelpunkter i transportnätverket och hanterar 90 procent av EU:s internationella handel. 40 procent av godstransportarbetet inom gemenskapen går via dessa hamnar.<sup>86</sup> Handeln är dock begränsad till ett fåtal större hamnar. Ungefär 30 procent av trafiken i Europa 2005 gick genom Rotterdams, Antwerpens och Hamburgs hamnar.

Kommissionen ser utmaningar inför framtiden. En viktig teknisk förändring, som visas av containertransportens utveckling, är att hamnarna blivit effektivare, snabbare, säkrare och renare. Stor anpassning krävs av hamnarna och de städer där de är belägna vad gäller förvärv och förvaltning av mark samt teknik och sociala frågor. Den nödvändiga användningen av IT och navigations- och telekommunikationsteknik förutsätter dock anpassning och utbildning för fortsatt goda framtidsutsikter för produktivitet och nya arbetstillfällen. Hamnarnas utveckling och förvaltning måste präglas av öppenhet och konkurrens.

För att tillgodose en ökad efterfrågan på hamnkapacitet bör hamnarnas effektivitet och produktivitet förbättras vad gäller produktion eller rörelse per hektar existerande terminalyta och över hela tillträdesrutterna. Flera problem anses kunna lösas genom ny hamnutrustning och tidsbestämnd ankomst till terminalerna för lastbil, tåg och pråmar samt en integrerad förvaltning av transportkedjan. Dessutom bör alternativa transportrutter undersökas som ett sätt att uppnå en intensivare användning av alla befintliga hamnar, för att på så sätt avlasta vissa hamnar där trängseln idag är stor. Hamntjänsterna kan utvecklas och en större frihet för egenhantering bör tillåtas.

Även om man inte kan säga att det råder konkurrens mellan hamnarna vid alla tänkbara tillfällen, kan konkurrensen mellan en del av dem – och konkurrensen inom hamnarna – vara betydande. Därför måste spelreglerna vara lika för alla. I detta hänseende måste frågan om den offentliga finansieringen av hamnar lösas. Dessutom bör information om offentliga medel till hamnarna redovisas öppet och gälla alla handelshamnar oavsett årsomsättning. Idag är hamnavgifterna otydligt utformade. Kommissionen menar att de olika delarna av hamnavgifterna måste redovisas tydligare och att öppenheten måste öka vad gäller relevanta kostnader.

Enligt EU-lagstiftningen ska tullen övervaka sjötransporter mellan medlemsstaterna, eftersom avgångs- och ankomsthavningar belägna i EU tillhör de yttre gränserna dit både transporter från tredjeländer och gemenskapsklarade transporter anländer. Sjöfarten är fortfarande missgynnad jämfört med andra

---

<sup>86</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.



trafikslag eftersom ett fartyg som seglar mellan två EU-hamnar omfattas av mer komplicerade och tidsödande förfarande än en lastbil. Detta kan bero på att det fortfarande inte finns någon riktig inre marknad för sjötransporter inom EU. Effektivitetsvinster kan skapas genom att förenkla administrativa förfaranden genom att göra dem så enkla och enhetliga som möjligt. Kommissionen har därför föreslagit att papperslösa förfaranden skall inrättas för tull och handel, med ”ett enda fönster” för inlämning av uppgifter.

## Vägtransporter

Kilometerskatt och Eurovinjett för vägtrafiken avhandlas mer ingående i avsnitt 5.5. Det finns dock en del andra förslag för vägtrafiken på agendan att diskutera, såsom fordonsdimensioner, fordonsvikt och modulfordon.

EU-lagstiftningen innehåller för närvarande allmänna begränsningar avseende fordonsdimensioner och fordonsvikt inom den internationella vägtrafiken. För dimensioner inom den nationella trafiken har medlemsstaterna ett visst handlingsutrymme. Detta skapar inkonsekvens för operatörerna. Samtidigt har den tekniska utvecklingen och de förändrade transportkraven gjort att de nuvarande normerna ifrågasätts. En justering av normerna måste dock beakta de konsekvenser en eventuell ändring av de nuvarande gränserna kan få när det gäller trafiksäkerhet, energieffektivitet, koldioxidutsläpp, farliga utsläpp, väginfrastruktur och intermodala transporter, däribland kombinerade transporter.

Vid det svenska EU-inträdet 1995 beslutades att Sverige fick fortsätta använda fordon som är större än EU-fordonens maximala längd (18,75 meter) och maximala totalvikt (40 ton) i Sverige. Större fordon, med maximalt 25,25 meter och 60 ton, används i nationell trafik. Samtidigt görs det möjligt för åkare från andra länder att använda modulsystem<sup>87</sup>. Med hjälp av modulsystemet är det möjligt att skapa fordon på 18,75 meter och 25,25 meter. Motsvarande undantagsregler gäller för Finland.

När EU-direktiv 96/53 antogs befarades konkurrensnedvridande effekter om vissa åkare skulle komma att kunna använda större fordon. Därför antogs ett uttalande in i ministerrådets protokoll som innebär att alla de dåvarande medlemsstaterna utom Sverige och Finland utfäster sig att inte ”generellt” inom sitt territorium införa eller utvidga modulsystem innan kommissionen har lagt fram en rapport beträffande innebörden av undantaget och med en bedömning av om det vore motiverat att införa systemet i andra medlemsstater än Sverige och Finland. Någon sådan rapport har Kommissionen ännu inte lagt fram. Systemet har dock spridit sig i form av försöksverksamhet i bland annat Nederländerna, Tyskland, Danmark och Norge. I några länder tillåts 44 ton fordon generellt eller i samband med kombitrafik.

<sup>87</sup> Fordon som är sammansatt av de lastbärare, så kallade moduler, som används i de flesta andra EU-länder. Två svenska modulfordon kan då kopplas om till tre kortare fordonskombinationer varav en lastbil på 7,82 meter med en 7,82 meter lång kärna och två dragbilar med varsin påhängsvagn på 13,6 meter.

I en rapport från VTI<sup>88</sup> utreds vilka effekter de långa lastbilarna har för transportsystemet i Sverige. En stor del av godstransporterna i Sverige utförs med fordon som överskrider EU-normen. Statistiken visar att 64 procent av tonnaget (ton) och 74 procent av transportarbetet (tonkilometer) sker med fordon som väger mer än 40 ton och/eller har sju axlar eller fler. Om samma godsmängd ska transporteras med kortare och lättare lastbilar innebär det att transportkostnaden per fordon minskar, men att antalet fordon som behövs ökar. Kostnaden per lastbil beräknas minska med 5 till 12 procent inom de olika studerade varugrupperna och antalet lastbilar ökar med 35 till 50 procent. I genomsnitt antas det krävas 1,37 lastbilar med maximal EU-storlek för att ersätta en lastbil med maximal svensk storlek. Kostnaden för lastbilstransporter beräknas öka med 24 procent.

Resultaten från två scenarier, B) där ingen överflyttning till järnväg är möjlig och C) där en överflyttning är möjlig (Tabell 5.1), visar att det inte är samhälls-ekonomiskt lönsamt att i Sverige använda kortare och lättare fordon. Däremot finns det enskilda positiva poster, exempelvis är effekten på koldioxidutsläppen och andra emissioner positiva i scenario C där en överflyttning till järnvägen är möjlig.

**Tabell 5.1 Samhällsekonomiska kostnader och nyttor (2001 års priser). Negativt tecken indikerar en försämring och positivt tecken en förbättring för samhället.**

	Scenario B Miljoner kr/år	Scenario C Miljoner kr/år
Transportkostnad	- 7 525	- 3 147
Varav förändrad skatt	+ 211	- 304
Vägslitage	+ 140	+ 201
Järnvägsslitage	0	- 83
Trafiksäkerhet	- 491	- 291
Tidsfördröjning	- 50	- 34
Koldioxid	- 363	+ 159
Andra ämnen	- 220	+ 69
Buller (väg)	- 690	- 390
Buller (järnväg)	0	- 30
Skatteeffekter	+ 63	- 91
<b>Summa</b>	<b>- 8 925</b>	<b>- 3 941</b>

Källa: VTI rapport 605 (2008)

På europeisk nivå kan det, baserat på dessa resultat, finnas anledning att utöka lastbilarnas längd och vikt enligt svensk modell. Det är dock inte säkert att det per automatik går att överföra de svenska resultaten till andra länder eller hela Europa. Det kan finnas en oro att en utökning kan leda till en konkurrensnackdel för den europeiska järnvägen. Konkurrensytorna mellan olika trafikslag bör därmed tas med i bilden.

<sup>88</sup> VTI (2008): Långa och tunga lastbilars effekter på transportsystemet. Redovisning av ett regeringsuppdrag, *VTI rapport 605*, Linköping.

Frågan om cabotage<sup>89</sup> är viktig och det förs fram både för- och nackdelar. Huvudargumentet för cabotage är den ökade konkurrensen och effektiviteten. Nackdelar är att missbruk kan leda till att konkurrensen snedvrids. Problemet härrör i mångt och mycket för hur ”tillfällig” ska definieras. En tydligare definition av begreppet ”tillfällig” kan ur konkurrenshänseende få olika effekter på olika delmarknader i medlemsstaterna. En snävare tolkning av begreppet ”tillfällig” i samband med cabotage kan innebära att vi ur transportköparens perspektiv inte får in konkurrens på delmarknader där ytterligare sådan är önskvärd, för att få effektivare transporter till ett lägre pris. Höga transportkostnader innebär högre priser genom hela värdekedjan som i slutändan också innebär högre priser för slutkonsumenten och sämre konkurrenskraft för svenska företag för sina produkter på världsmarknaden. En snäv tolkning kan också medföra att transportföretag från andra medlemsländer inte tar cabotage-uppdrag och därmed i onödan kör långa sträckor på nationella vägar utan last. Det är dåligt ur miljö-, företags- och därmed samhällsekonomisk synvinkel.<sup>90</sup>

Kommissionen presenterade i maj 2007 ett förslag om tillträde till godstransportmarknaden.<sup>91</sup> Artikel 8 behandlar frågan om cabotage och transportföretagen föreslås få genomföra upp till tre cabotagetransporter efter en internationell transport så snart det gods som transporteras på utresan har levererats. Den sista cabotagetransporten ska äga rum inom sju dagar.

Det råder delade meningar i branschen<sup>92</sup> om Kommissionens förslag, både när det gäller tillämpning och huruvida förslaget är förenligt med Romfördraget artikel 50.3 om det fria tillhandahållandet av tjänster och hur ”tillfälligt” ska definieras. Kommissionen skriver i sitt tolkningsmeddelande att ”Det är uppenbart att man tydligt måste skilja mellan en verksamhet som hör till det fria tillhandahållandet av tjänster eftersom den utövas tillfälligt, och en verksamhet som hör till etableringsrätten eftersom den utövas på permanent basis. Av fördragets bestämmelser om det fria tillhandahållandet av tjänster och etableringsrätten följer att en ekonomisk aktör måste iaktta den ena av dessa två grundläggande rättigheter inom gemenskapsrätten, det vill säga att hans verksamhet antingen utgör ett tillhandahållande av tjänst eller hör till etableringsrätten. Den ena börjar där den andra slutar. Följden av detta blir att en nationell lagstiftning som begränsar utövandet av en tjänst på ett eller annat sätt tvingar aktören att etablera

<sup>89</sup> Grundade på artikel 71.1 I EG-fördraget ger gemenskapens förordningar följande definition av cabotage: Varje vägtransportföretag som utför yrkesmässig trafik och som innehar det gemenskapstillstånd som avses i förordning (EEG) nr 881/92 skall ha rätt, enligt de villkor som fastställs i denna förordning, att utföra tillfälliga inrikes vägtransporter i en annan medlemsstat, utan att ha säte i eller på annat sätt vara etablerad i den staten.

<sup>90</sup> Vägverket (2005): *Förslag till svensk tillämpning av begreppet ”Tillfällig” vid vägcabotage*, PM version 2.0, 2005-09-30

<sup>91</sup> Europeiska gemenskapernas kommission (2007): *Förslag till Europaparlamentet och Rådets förordning om gemensamma regler för tillträde till den internationella marknaden för godstransporter på väg (omarbetning)*, KOM (2007) 265 slutlig, Bryssel..

<sup>92</sup> Se t.ex. International Road Transport Unions (IRU) IRU position 2007-09-31

[http://www.iru.org/index/cms-filesystem-action?file=en\\_Resolutions\\_Market%20access%20Access%20to%20the%20profession/07\\_IRU\\_position\\_regulationMarket.E.pdf](http://www.iru.org/index/cms-filesystem-action?file=en_Resolutions_Market%20access%20Access%20to%20the%20profession/07_IRU_position_regulationMarket.E.pdf) och Sveriges Åkerföretag och Svenska Transportarbetarförbundets gemensamt undertecknade skrivelse 2007-06-12 till Näringsdepartementet [http://www.akeri.se/files/bilder/sa/filer/SA-TRSPbrev\\_20070612.pdf](http://www.akeri.se/files/bilder/sa/filer/SA-TRSPbrev_20070612.pdf)

sig vid utgången av den begränsade perioden, och därmed inskränks den grundläggande rättigheten att fritt tillhandahålla tjänster.<sup>93</sup>

I praktiken är det inte så enkelt att tydligt ange från och med vilket ögonblick en verksamhet upphör att vara tillfällig och övergår till att vara permanent. Detta är dock nödvändigt, eftersom de ekonomiska aktörerna har rätt att veta hur lång tid de faktiskt har på sig att utföra cabotageverksamhet och medlemsstaterna har rätt att skydda sin marknad mot tjänsteutövare som under sken av en tillfällig verksamhet i verkligheten utövar en permanent verksamhet, utan att omfattas av värdlandets etableringslagstiftning.

SIKA delar Vägverkets syn<sup>94</sup> på problemet med cabotage. Regler i andra länder kan styra fordon och förare som är verksamma i ett annat land genom nationella regelverk från hemlandet avseende till exempel förarnas behörighet och företagets vandel. Därmed skapas olika förutsättningar för nationella och utländska företag. Ett ytterligare problem är att tillsyn och kontroll försvåras. Det handlar då om under vilka förutsättningar och vilken tid som man får köra på delar av sitt eget regelverk i ett annat lands inrikes transporter.

Det bör vara högsta prioritet för det svenska ordförandeskapet att nå en uppgörelse där sådana hänsyn tas med Europaparlamentet om tillträde till marknaden för internationella godstransporter på väg.

## Slutsatser

- EU:s avregleringsbeslut av järnvägsmarknaden bör implemeteras nationellt.
- Harmoniseringen av teknisk standard (lastbärare, fordonslängder etc.), regler och skatter bör förbättras.
- Effektiviseringsarbetet genom utveckling och användning av ITS och regelförändringar för att stärka logistikens roll för sammodalitet bör förbättras.
- De ekonomiska styrmedlen för att öka effektiviteten i transportsystemet bör utvecklas.

## 5.4 Det transeuropeiska transportnätverket (TEN-T)

I denna rapport har det tidigare konstaterats att en god tillgänglighet är ett nödvändigt men inte tillräckligt villkor för att skapa en god regional utveckling och ekonomisk tillväxt. Ett ändamålsenligt transportsystem är en av pusselbitarna för att åstadkomma en god tillgänglighet. Det transeuropeiska transportnätverket (TEN-T) är EU:s tydligaste bidrag till detta transportsystem även om merparten av ansvaret för både byggande och finansiering ligger på de enskilda medlemsstaterna.

<sup>93</sup> Europeiska gemenskapernas kommission (2004): Om den tillfälliga karaktären hos vägcabotage inom varutransporter, *KOM(2004) XXX*, Bryssel.

<sup>94</sup> Vägverket (2005) Förslag till svensk tillämpning av begreppet "Tillfällig" vid vägcabotage. PM version 2.0, 2005-09-30.

## Mot ett europeiskt nät

Det transeuropeiska nätet bör användas för att lyfta fram det europeiska perspektivet framför de nationella, vilket är något annat än att enbart addera de enskilda medlemsstaternas transportplaner. Delvis handlar det om att ta bort spåren från den tid då utbyggnaden av transportnäten utgjorde en manifestation för nationalstatens försök att få kontroll över sitt territorium. Utbyggnaden av järnvägsnäten utgör härvidlag det allra tydligaste exemplet. De gränsöverskridande järnvägsförbindelserna har varit få och krångliga då olika stater valt skilda tekniska standarder.

Det handlar också om att infrastrukturplaneringen i de enskilda medlemsländerna i första hand prioriterar de egna nationella intressena. I exempelvis Sverige optimeras investeringarna utifrån vad som är samhällsekonomiskt lönsamt. Vilka investeringar som blir lönsamma beror dock i hög utsträckning av inom vilket territorium som beräkningarna genomförs. Utfallet skulle bli annorlunda om exempelvis optimeringen gjordes inom de nordiska länderna istället för enbart inom de egna länderna. Sannolikt skulle det betyda att färre vägar skulle byggas i Norge eftersom byggkostnaderna där är höga på grund av topografin med höga berg och djupa fjordar. Trafiken mellan norra och södra Norge skulle istället ledas på vägar genom Sverige. På liknande sätt skulle transportsystemen se olika ut beroende på om de optimerades utifrån en EU-nivå eller utifrån de enskilda medlemsstaterna. Konsekvensen är att EU måste värna och ta ansvar för det europeiska perspektivet eftersom unionen annars riskerar få 27 nationella transportsystem som är svagt länkade till varandra. Det finns en risk att ingen tar ansvar för helheten inom det europeiska transportsystemet. Det är ur detta perspektiv som TEN-T har en viktig roll att spela tillsammans med andra initiativ från EU.

I kapitel fyra berördes Östersjöländernas export (Figur 4.10) och det var påtagligt hur relativt små flödena var gentemot Ryssland, men också mellan övriga länder med undantag av Tyskland och Polen. Här finns en stor potential att utveckla handeln och välförhållandet i området under förutsättning att EU kan bidra med initiativ att utveckla detta ”tomrum”. Sjöfarten spelar en central roll, men även övriga trafikslag för transporter till och från hamnar och vidare ut i EU och omvärlden är betydelsefulla. Samtliga transporter kan inte gå via TEN-T, utan medlemsstaterna måste ansvara för att det europeiska nätet länkas till de nationella näten. I detta sammanhang kan även arbetet med att ta fram en Östersjöstrategi bidra med pusselbitar som leder fram till en mer integrerad östersjöregion. Den typen av samarbete kan också spridas till övriga unionen. En fördel med denna typ av samarbete är att den mer begränsade geografiska ytan gör det möjligt att dra nytta av mera lokal kunskap. En annan fördel är möjligheten att integrera transportpolitiken med andra politikområden såsom miljö och territoriell utveckling.

Bristen på bland annat statistik över gränsöverskridande flöden av människor och gods utgör en svårighet vid planeringen av gränsöverskridande projekt. Att förbättra denna typ av underlag är främst en fråga för de ansvariga nationella statistikmyndigheterna och Eurostat. Inspiration och goda exempel på hur ett

sådant gränsöverskridande planeringsunderlag kan gestalta sig kan hämtas från genomförda Interreg-projekt.

## Finansiering och omfattning av TEN

Bristande finansiering av TEN-projekten från EU utpekades som en av de främsta förklaringarna till att utbyggnadstakten var låg.<sup>95</sup> Medlemsstaterna som förväntades ta det största ansvaret för att finansiera TEN-T valde i många fall att prioritera nationellt viktiga projekt. Genom att kraftsamla kring 30 prioriterade TEN-projekt som även fick ökat ekonomiskt stöd från unionen har dock arbetet med att förverkliga TEN-T tagit fart (Figur 5.6).

Kommissionen har tagit fram en grönbok om de framtida riktlinjerna för TEN. Den knyter an till den centrala frågan om inriktningen och omfattningen på TEN-T. Kommissionen menar att det finns tre strukturella valmöjligheter vid utformningen av TEN-T.<sup>96</sup>

1. Den nuvarande strukturen med två nivåer; ett övergripande nät och prioriterade projekt
2. Enbart en nivå med prioriterade projekt
3. Två nivåer; ett övergripande nät och ett ”stomnät” som består av en geografisk pelare som geografiskt definierar nätet, men även en begreppsbasead pelare som utgör basen för preciseringen av projekt.

Enligt kommissionen är fördelen med det första alternativet att det övergripande nätet med översiktsplaner och trafikledningssystem enligt nuvarande TEN-T riktlinjer är ett viktigt verktyg för genomförande av olika transportpolitiska mål som exempelvis säkerhet och driftskompatibilitet. En annan fördel är att de prioriterade projektet utgör en synlig del med mätbara resultat och tydliga effekter för den inre marknaden, sammanhållningen och hållbara transporter. Nackdelen är att det inte finns någon möjlighet på gemenskapsnivå att se till att projekt i det övergripande genomförs fullt ut och inom angiven tid. Ansvaret för finansiering och planering av dessa projekt ligger hos de enskilda medlemsstaterna. Nackdelen med att peka ut ett antal prioriterade projekt är att unionen inte får något sammanhängande nät som optimerats utifrån unionens behov.

Fördelen med att enbart fokusera mot ett antal prioriterade projekt i enlighet med förslag två är enligt kommissionen att gemenskapsinstrument kan koncentreras på de högst prioriterade områdena vilket ökar möjligheterna till att de prioriterade projekten blir färdigställda inom angiven tid. Detta medför att gemenskapspolitiken blir mycket synlig och trovärdig. Ett exempel på projekt som närmar sig slutförandet är höghastighetstågen som förbinder Paris, Bryssel, Köln/Frankfurt, Amsterdam och London. Detta projekt innebär ett genombrott för en internationell tågtrafik som ger både medborgare och affärsresenärer möjligheter att inse fördelarna med en fri rörlighet genom Europa. Nackdelen är att det inte blir något sammanhängande unionstäckande nät, utan enbart punktinsatser på vissa sträckor.

<sup>95</sup> Spiekermann, K. och Wegener, M. (2007): *Ex ante evaluation of the TEN-T multi annual programme 2007-2013*, Ecorys, Rotterdam.

<sup>96</sup> Europeiska gemenskapernas kommission (2009): *Transeuropeiska transportnät (TEN-T): En översyn av strategin; Bättre integrering av de transeuropeiska transportnäten för att främja den gemensamma transportpolitiken, KOM (2009) 44 slutlig*, Bryssel.



Fördelarna och nackdelarna med det övergripande nätet enligt förslag tre är desamma som för förslag ett. Nackdelen med ett ”stomnät” är att det tillför osäkra faktorer i TEN-T-planeringen, vilka enbart kan definieras genom mål och kriterier snarare än genom konkreta projekt. Detta gäller exempelvis den begreppsbaseade pelaren som handlar om att sätta tydliga mål och höga prioriteter på transportområdet och inom andra EU-strategier och låta dessa utgöra kärnpunkten för gemenskapens insatser för TEN-T-strategin. Fördelen med ett ”stomnät” är att det finns en större potential för att åstadkomma nätverkseffekter. En nätlösning skulle innebära att noder på ett mer systematiskt sätt inkluderas som inträdespunkter i nätet liksom de största sammodala anslutningspunkterna som ligger till grund för en långtgående nätintegrering. Ett sådant nät ska byggas med utgångspunkt från en överenskommelse om klara gemensamma mål och en öppen objektiv planeringsmetod. Enligt kommissionen bör följande faktorer särskilt beaktas:

- Stora trafikflöden både inom unionen och till andra delar av världen
- Sammanhållningsmålen (genom förbindelser mellan regioner med olika utvecklingsnivå och olika regionala särdrag)
- Förbindelser med centrum för ekonomisk utveckling
- Dra nytta av redan genomförda investeringar inom TEN-T
- Miljömål
- Konkurrensmål
- Effektivare användning av infrastrukturen
- Spännvidden mellan de enskilda medlemsstaternas situation
- Delat planeringsansvar på gemenskaps- och nationell nivå

Det är viktigt att konstatera att ett ”stomnät” således inte enbart skulle bestå av ett nät av riktigt tunga transportflöden som framförallt återfinns i delar av Västeuropa.

SIKA förordar alternativ tre med två nivåer; ett övergripande nät och ett ”stomnät” som består av en geografisk pelare som geografiskt definierar nätet, men även en begreppsbasead pelare som utgör basen för preciseringen av projekt. Det är tilltalande att de prioriterade projekten ersätts med ett sammanhållet nätverk. Inom ramen för den begreppsbaseade pelaren finns dessutom utrymme att arbeta med effektivisering av befintliga system. Det kan handla om åtgärder inom ITS eller åtgärder som underlättar överflyttning från ett trafikslag till ett annat.

## Slutsatser

- EU måste värna det europeiska perspektivet framför de nationella
- TEN-T bör vara ett sammanhållet nätverk
- TEN-T bör ha en mer begränsad omfattning än dagens övergripande nät
- Utpekande av TEN-T bör beakta nuvarande och potentiella handelsströmmar och kopplingar till tredje land bör särskilt beaktas



## 5.5 Avgiftspolitiken

Internalisering av externa kostnader är ett led i ett åtgärds paket som ska göra transportsektorn mer långsiktigt hållbar.<sup>97</sup> Kommissionen påtalar att kostnaderna vid användning av transportinfrastruktur endast delvis betalas av – och är orättvist fördelade mellan – transportanvändarna. De främsta ekonomiska styrmedlen för att internalisera de externa kostnaderna är beskattning, vägavgifter/vägtullar och handel med utsläppsrätter.

### Marginalkostnadsprincipen

Upprätthållandet av den inre marknaden är en av EU:s grundläggande principer. Därför får priserna (skatterna) inte sättas på en så hög nivå att det skulle hämma den fria rörligheten eller – genom effekterna på transittrafiken – skada andra regioner. Principerna om internalisering måste därför läggas fast på europeisk nivå så att marknaden inte splittras upp genom lokal beskattning. Samtidigt måste man erkänna att vissa externa kostnader har lokal karaktär, och det är därför viktigt att hitta den rätta avvägningen mellan gemenskapens (en global lösning) och lokala lösningar.

De rätta signalerna till transportanvändarna ges genom de priser (skatter) som inte leder till att resurserna överanvänds, och som inte straffar transportsektorn och ekonomin. Avvägningen är den rätta när priserna motsvarar de samhälls-ekonomiska marginalkostnaderna, vilket föreslås som huvudprincip för internalisering. Det betyder att transportpriserna bör motsvara den extrakostnad som tillkommande trafik orsakar på kort sikt. Priser som motsvarar de samhälls-ekonomiska marginalkostnaderna medför en effektiv användning av den befintliga infrastrukturen.

Principen om marginalkostnaderna kan tyvärr inte användas i alla lägen. Vid behov kan det behöva vidtas kompletterande åtgärder för att säkerställa att infrastrukturen finansieras enligt principen att ”användaren betalar” och de externa kostnaderna internaliseras enligt principen att ”förorenaren betalar”. I sådana fall kan ett pragmatiskt tillvägagångssätt baserat på genomsnittskostnaden vara mer realistiskt.<sup>98</sup>

Direktivet från 1999 om avgifter på tunga godsfordon<sup>99</sup> tillåter inte att beräkningen av vägavgifter omfattar externa kostnader. Direktivet ändrades 2006

<sup>97</sup> 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.

<sup>98</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>99</sup> Direktiv 1999/62/EG

så att avgifterna nu kan anpassas efter fordonens miljömässiga egenskaper dock under förutsättning att lösningen med vägavgifter inte får vara dyrare än infrastrukturkostnaderna. Kommissionen föreslår därför<sup>100</sup> att det skall vara möjligt att medräkna externa kostnader för luftföroreningar, buller och trafikträngsel, att det inrättas mekanismer för samordning på gemenskapsnivå samt en gemensam metod och ett tak för avgifterna, samt att inkomsterna skall allokteras till transportsektorn. Vägavgifterna föreslås vara differentierade efter fordonstyp, vägtyp och tidsperiod och tas ut via elektroniska betalsystem.

Marginalkostnadsprincipen har länge varit en av hörnstenarna i den svenska transportpolitiken. På EU-nivå är principen än så länge långt ifrån genomförd. Kommissionen flyttar härmed fram positionen genom att uttryckligen ange att målet är att genomföra principen för alla trafikslag. På vägsidan handlar det om att öka möjligheterna att införa en differentierad kilometerskatt för lastbilar, via ändringar i det så kallade Eurovinjettdirektivet.

Differentierade distansbaserade avgifter inom vägtrafiken har uppenbart en stor potential som instrument för att internalisera de externa kostnaderna för trafikens externa effekter, till exempel trängsel och miljöeffekter.<sup>101</sup> Avgiftens betydelse i transportpolitiken i stort måste dock ses i relation till de andra styrmedel som tillämpas. Exempelvis är avgiftsuttaget för luftföroreningarnas externa effekter i förslaget kopplat till vilka avgaskrav fordonen uppfyller. Avgifternas möjlighet att leda mot samhällsekonomisk effektivitet blir därigenom beroende av i vilken grad kravnivåerna har baserats på samhällsekonomiska analyser.

Revideringen av direktivet om infrastrukturavgifter för tunga godsfordon (Eurovinjettdirektivet) blev inte klart under det franska ordförandeskapet. Tjeckien kommer att arbeta vidare med ärendet med sikte på en allmän inriktning eller en politisk överenskommelse senast vid rådet i juni. I så fall talar mycket för att Sverige får fortsätta arbetet med rättsakten.

### **Svårigheter att internalisera de externa kostnaderna i ett transportnätverk**

Transportekonomer framför ofta att de rätta skattenivåerna bör vara satta så att de externa effekter som uppstår till följd av transporter är helt internaliserade. När sedan olika beslutande organ (EU-nivå och nationella) inte följer dessa råd brukar detta skyllas på alltför starka lobbygrupper, brist på kunskap eller mod hos politiker. I en studie av De Borger och Proost (2007)<sup>102</sup> visas att existensen av lokal trafik och transittrafik, när det förekommer mer än en beskattningsnivå, är tillräckligt för att förklara många av de ineffektiviteter i transportsystemet som kan observeras i verkligheten. De visar att dessa problem varken handlar om dålig

<sup>100</sup> Europeiska gemenskapernas kommission (2008): Förslag till Europaparlamentet och Rådets direktiv om ändring av direktiv 1999/62/EG om avgifter på tunga godsfordon för användning av viss infrastruktur, *KOM(2008) 436 slutlig*, Bryssel.

<sup>101</sup> SIKA (2007) Kilometerskatt för lastbilar – Effekter på näringar och regioner. *Rapport 2007:2*, Stockholm.

SIKA (2007) Kilometerskatt för lastbilar – Kompletterande analyser. *Rapport 2007:5*, Stockholm.

<sup>102</sup> De Borger, B. och Proost, S. (2007) Transport Pricing when Several Governments Compete for Transport Tax Revenue, I Rietveld, P och Stough, R. (eds), *Institutions and Sustainable Transport*, Edgar Elgar, Cheltenham.

kunskap eller bristande mod hos våra beslutsfattare, problemen existerar trots att regeringarna har perfekt information och är intresserade av att maximera välfärden i sitt område. Två enkla skäl finns till varför ovanstående beskrivning inte är rättvis:

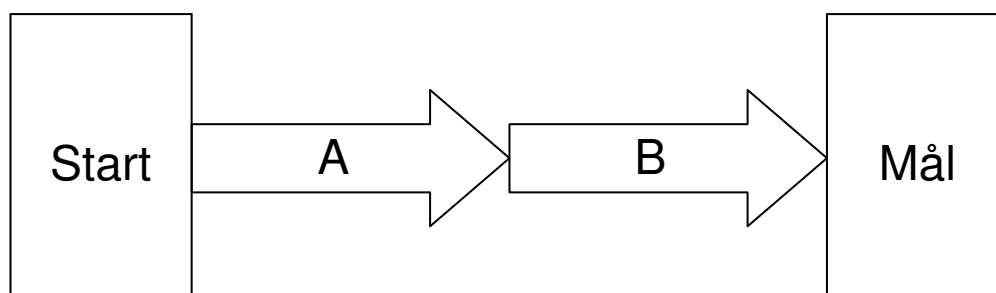
- i realiteten används transportnätverket av en mängd olika användare. Vägar används till exempel både för person och lastbilstrafik och båda transportslagen består dessutom ofta av både lokal trafik och långväga transittrafik.
- dessutom är de flesta transporterna beskattade/avgiftsbelagda av mer än en styrande beslutande organ, till exempel bränsleskatter (statlig) och parkeringsavgifter (kommunal). Det faktum att varje nivå sätter sin beskattning utefter sina egna väljares preferenser och inte nödvändigtvis utifrån hela statens eller regionens preferenser är därför en andra faktor som gör beskattning och prissättning i transportsektorn besvärlig. Det leder till *fiskala externaliteter*, det vill säga skattepolitiken hos ett beslutande organ påverkar mål och/eller skatteintäkter hos andra beslutande organ utan att detta kompenseras.

I transportsektorn är detta än mer komplicerat eftersom den fiskala externaliteten samtidigt leder till att trängsel och emissioner flyttas över till andra stater. I avsnittet nedan redogörs för två typer av fiskala externaliteter, *horisontella* och *vertikala*, samt vilka välfärdseffekter som kan uppstå när man försöker lösa dem. Avsnittet avslutas med en uppsummering och slutsatser för EU:s transportnätverk.

### *Horisontella fiskala externaliteter*

Horisontella externaliteter handlar dels om skatteexport (ett land som har en mycket stor transittrafik kan då välja sätta en hög skatt på transittrafik för att gynna lokala användare av transportinfrastrukturen), dels om konkurrens om en rörlig skattebas (skattekonkurrens är t.ex. när bränsleskatten i ett land är satt medvetet lågt för att utnyttja en hög priskänslighet på bränsle och som därmed genererar extra skatteintäkter).

Seriell konkurrens förekommer när en transport sekventiellt kräver användning av två eller flera delar i ett nätverk som är komplement och som tillhör olika stater. Ett exempel är en transport som måste passera genom två länder, där varje land applicerar sin egen skattepolitik, och där både lokal trafik och transittrafik kan förekomma. Följden blir då att samma transittransport (från Start till Mål) kan beskattas olika i de två länderna (A och B). Detta har exempelvis stor betydelse för användningen av det transeuropeiska nätverket (TEN). Konkurrens mellan olika sektioner i ett seriellt nätverk benämns *seriell skattekonkurrens*.



**Figur 5.7: Serielle länkar**

De Borger och Proost (2007)<sup>103</sup> visar att oavsett om beskattningen av lokal trafik och transittrafik är *differentierad mellan lokal och transit, enhetlig eller om endast lokal trafik beskattas* så har alla reaktionskurvorna<sup>104</sup> en negativ lutning. Det betyder att den åtgärd som genomförs i B motverkas av det som A genomför.

I fallet med *differentierad* skatt leder en skattehöjning på transit i land B till att den optimala reaktionen i land A är att minska skatteuttaget både på transit och på den lokala trafiken eftersom transitefterfrågan har minskat. Om den lokala beskattningsnivån höjs i B leder detta till att A bör höja skatten både på lokal trafik och på transit. Detta beror på att eftersom den lokala skatteökningen i B har minskat trängseln i B och därmed attraherat mer transittrafik, vilket ökar trängseln i A om inget görs.

En ökning av skatten i B i fallet med *enhetlig* beskattning leder till en reducerad efterfrågan på transittransporter och därmed minskad trängsel i A. Det gör att land A kommer att sänka sin enhetliga skatt. Om *endast lokal* trafik beskattas leder en ökad lokal skatt i B till ett minskad lokal efterfrågan på transporter men en ökad efterfrågan på transittransporter genom A och B. Därmed ökar trängseln i A vilket påverkar den lokala efterfrågan på transporter negativt. Land A kommer därför att sänka sin lokala skattenivå. Intuitionen bakom detta är att A därmed ökar den lokala trafiken för att som enda lösningen öka trängseln för att på så sätt reducera transittrafiken.

För att studera *välståndseffekterna till följd av seriell skattekonkurrens* används Nashjämviktsegenskaperna<sup>105</sup>. Utfallet av skattekonkurrensen är inte globalt (det vill säga den sammanlagda effekten för länderna A och B) välfärdsoptimalt sett till de två länderna. Resultatet blir icke försumbara ineffektiviteter. Utfallet blir än värre när investeringar inkluderas i analysen. Exempelvis när endast lokala skatter är tillåtna finns det inte tillräckliga incitament för det enskilda landet att investera i infrastruktur eftersom transittrafiken inte bidrar till den lokala ekonomin. Detta resultat är av stor betydelse inte minst i diskussioner om transportkorridorer, TEN-T och vem som ska betala respektive få ta del av dess positiva effekter.<sup>106</sup>

Transportsystemet behöver inte vara uppbyggt enligt modellen ovan. Ett alternativ är en parallell uppbyggnad av transportsystemet. I detta fall uppstår den fiskala externaliteten istället utifrån transittransportens ruttval, det vill säga när en transittransport kan välja en av två alternativa rutter som båda beskattas av olika länder. Ett exempel kan vara en transalpin transport från Tyskland till Italien som har två alternativ, genom Österrike eller genom Schweiz. Även här påverkar transittrafiken den lokala trafiken i respektive land. När en transittransport har

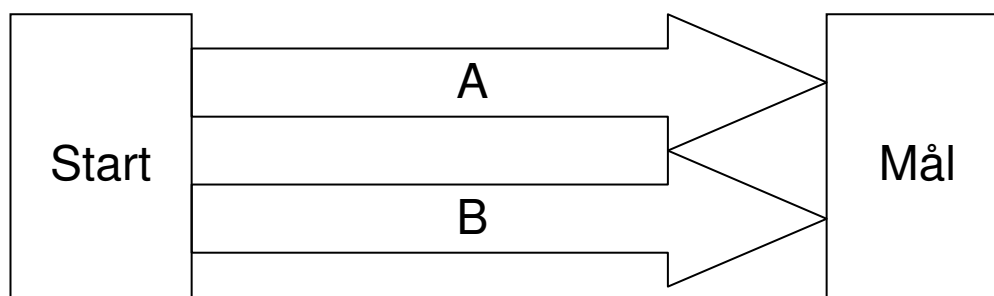
<sup>103</sup> De Borger, B. och Proost, S. (2007) Transport Pricing when Several Governments Compete for Transport Tax Revenue, I Rietveld, P och Stough, R. (eds), Institutions and Sustainable Transport, Edgar Elgar, Cheltenham.

<sup>104</sup> En reaktionskurva är en funktion som visar det optimala valet för land A som en reaktion på land B:s val (och vice versa).

<sup>105</sup> Nashjämvikt. En spelteoretisk strategikombination: ingen spelare har något att vinna på att byta strategi; ingen av de inblandade aktörerna skulle ha anledning att ändra sitt eget beslut om de i förväg känt till övriga aktörers beslut.

<sup>106</sup> Westin L (2007): Infrastrukturinvesteringar och hållbar regional tillväxt. Underlagsrapport till ASEK. Oktober 2007. Umeå universitet, Umeå.

möjlighet att välja rutt, där rutterna är prissatta av olika länder, benämns detta *parallell skattekonkurrens*.



**Figur 5.8: Parallella länkar**

Antag en modell med två länder, A och B, med en given tillgång till infrastruktur. Både lokal trafik och transittrafik bidrar till trängsel i systemet. De två länderna tävlar dessutom om skatteintäkter av transittrafiken. Den enda skillnaden jämfört med fallet med seriell konkurrens är att transittrafiken nu har ett ruttval, antingen genom A eller genom B.

Den huvudsakliga drivkraften för prissättningen i respektive land är att de endast tar hänsyn till prissättningens effekter i det egna landet och bortser från den eventuella effekt det får i det andra landet. Detta gör att den optimala skatten för varje enskilt land inte nödvändigtvis är lika med marginalkostnaden för den externa effekten. Eftersom den parallella strukturen implicerar att en skatteökning på lokala transporter minskar trängseln och därmed ökar transittrafiken blir prissättningsbeteendet liknande det som i fallet med seriell konkurrens.

Om länderna är fria att differentiera mellan lokal trafik och transittrafik väljs ofta en beskattningsform som innebär att transittrafiken beskattas något högre än lokal trafik. Dessutom överstiger båda skatterna den lokala externa marginella kostnaden. Den lokala skatten ska avspegla den verkliga alternativkostnaden för en ökning av lokal trafik; detta täcker inte bara den lokala marginella externa kostnaden utan även alternativkostanden av förlusten av skatteinkomster från transittrafiken. Mer lokal trafik implicerar mer trängsel och lägre transitefterfrågan. Som en konsekvens följer att skatten på lokal trafik överstiger den lokala marginella trängselskatten.

Om länderna istället har en enhetlig skatt kommer den optimala enhetliga skatten också att överstiga den lokala direkta marginella externa kostnaden, och den ökar med transit. Intuitivt så korrigerar skatten obalansen på den lokala transportmarknaden och skatteinkomstmöjligheterna från transittrafiken. Om transit är en stor del av all trafik i ett land reflekteras detta i att den enhetliga skatten också är hög.

Slutligen, när endast den lokala trafiken kan beskattas kommer den optimala skattenivån att vara lägre än den lokala marginella externa kostnaden. Intuitionen bakom detta är att en lokal skatt minskar lokal transportefterfrågan och attraherar mer transittrafik, följderna blir lägre lokal välfärd. Detta gör att den lokala skatten kommer att sättas lägre än den lokala marginella kostnaden för att på så sätt undvika allt för mycket transittrafik.

Dock, implikationerna av denna typ av system är diametralt motsatt gentemot seriell konkurrens, vilket har visats av De Borger, Proost och Van Dender (2005)<sup>107</sup>. De visar att i parallella nätverk leder en skattehöjning i utlandet till en skattehöjning i det egna landet.

Vid differentierade skatter leder en ökning av transitskatten i land B till att transittrafik flyttar över till A vars trängsel då ökar. Svaret blir då att öka skatten på transittrafik även i A.

Hur blir det med välfärden i ett system med parallella länkar? Det visar sig att välfärden inte påverkas speciellt mycket. Genom att införa differentierade skatter (av lokal trafik och transittrafik), vid en centraliserad skattepolitik för det tänkta nätverket, maximeras en stor del av den möjliga välfärdsvinsten. Men, även om politiken inte är koordinerad är välfärdsvinsten god i jämförelse med ett fall utan beskattning av transittrafiken i ett parallellt transportnätverk. Inte heller ett införande av en enhetlig skatt påverkar välfärden i speciellt hög grad. Däremot kan den påverka den lokala skattenivån betydligt. Följden blir att den lokala välfärden minskar till följd av den skatteökning av den lokala trafiken som detta innebär. Denna välfärd förlust vägs dock till stor del upp av den skatteintäkt som följer av beskattningen av transittrafiken.

Den viktigaste lärdomen i det här fallet blir dock att det har stora negativa konsekvenser för välfärden att undvika beskattning av transittransporter. Den välfärdskostnad det innebär att inte ha möjlighet att beskatta transittrafiken är större än välfärd förlusten som följer av en eventuell skattekonkurrens mellan länderna.

### *Vertikala fiskala externaliteter*

Vertikala externaliteter består till största delen av överlappande skattebaser, till exempel när en högre nivå (EU) och en lägre nivå (en medlemsstat) beskattar samma skattebas, till exempel fordonsbränsle. Problemet med vertikala skatteexternaliteter i transportsektorn kompliceras av två orsaker. Olika nivåer av de beslutande organen använder olika skatteinstrument men påverkar varandras skattebaser. Dessutom kan olika välvilliga beslutande organ vara intresserade att bemästra samma transportexternalitet utan att ta hänsyn till de effekter som övriga åtgärder som redan genomförs av någon annan.

För att illustrera detta kan vi tänka oss att EU skulle sätta bränsleskattenivåerna, nivån på kilometerskatten osv. Den enskilda medlemsstaten kan till exempel vara ansvarig för införandet av och nivån på lokala trängselskatter osv. De två regeringarna kan ha olika motiv och det är också troligt att man beaktar olika externaliteter. De Borger et al. (1998)<sup>108</sup> och Proost och Sen (2003)<sup>109</sup> identifierar

<sup>107</sup> De Borger, Proost och Van Dender (2005), Congestion and Tax Competition on a Parallel Network, *European Economic Review*, 49, 2013-40.

<sup>108</sup> De Borger, B. mfl (1998) Regional and Federal Interests in Transport and Environment Policymaking: the Case of Belgium, I Proost, S. and Braden, J (eds), Climate Change, Transport and Environmental Policy, Edgar Elgar, Cheltenham, pp. 221-43.

<sup>109</sup> Proost, S. och Sen, A. (2003) Transport Pricing Reform with Several Levels of Government – A Case Study. Center for Economic Studies, Catholic University Leuven, Discussion Paper ETE.

fyra orsaker till varför ovanstående skattesystem och skattenivån inte kommer att vara optimal. 1) Det nationella beslutande organet kommer att inrikta sig på skatteexport eftersom den bryr sig mindre om långväga resande än egna medborgare välfärd, det vill säga skattenivån för transittrafik kommer att vara högre än optimalt ur ett globalt välfärdsperspektiv. 2) Det nationella beslutande organet bryr sig endast om de externaliteter som drabbar det egna landet, därför kommer den nationella skattenivån att vara för låg ur ett globalt perspektiv. 3) En ökning av den globala skatten minskar transportefterfrågan, inklusive den nationella efterfrågan. Detta påverkar naturligtvis den nationella skatteinkomsten. Detta observeras dock inte av det nationella beslutande organet utan det behåller sin skattenivå vilket medför att den globala skatten blir för hög i ett globalt välfärdsperspektiv. 4) De två beslutande organen har dessutom olika men samtidigt trubbiga policyinstrument som står till buds för att korrigera externaliteterna.

### Slutsatser

- Beroende på systemets utformning och problemen som ska åtgärdas ställs olika krav på en god avgiftspolitik. Välfärdseffekterna av en viss avgiftspolitik kan variera kraftigt jämfört med en annan politik
- En korrekt prissättning är en förutsättning för ett decentraliserat beslutsfattande, dvs det är köparen av en transport som är bäst skickad till att avgöra hur en transport ska utföras
- EU har ett ansvar för att systemeffekterna vid utformningen av ekonomiska styrmedel i framtida godskorridorer och TEN-T beaktas
- Internaliseringen av de externa effekterna bör utgå från marginalkostnadsprissättning





## 6 EU:s transportpolitik efter 2010

I avsnitt 3.3 presenterades den första delen i SWOT-analysen av EU:s transportpolitik. Detta följdes upp med en analys av möjligheter och hot i kapitel 4 och 5 vilka sammanfattas nedan. Resterande del av kapitlet ägnas åt att föreslå lämpliga initiativ på gemenskapsnivå för en långsiktigt hållbar transportpolitik. Ett väl fungerande transportsystem är av stor betydelse för EU:s konkurrenskraft.

### 6.1 Möjligheter och hot

#### Möjligheter

En möjlighet för den framtida politiken är att integrera transport- och klimatpolitiken med gränsvärden och tydliga mål. Kraftfulla regleringsåtgärder på gemenskapsnivå avseende gränsvärden för energiförbrukning och koldioxidutsläpp på fordon och bränsle ger stora möjligheter att klara klimatmålen på nationell och internationell nivå. Den ekonomiska krisen och dess konsekvenser för fordonsindustrin kan vidare innebära större anslag till forskning om förnyelsebara bränslen och bränslesnåla fordon.

Fortsätt och intensifiera arbetet med effektivisering inom transportsektorn. Detta kan ske genom att styra utvecklingen i rätt riktning genom smarta indikatorer och nyckeltal såsom fyllnadsgrad för godstrafiken, utsläpp per invånare och i förhållande till ekonomins storlek. Genom att prioritera implementering av avgiftspolitik finns en möjlighet att komma till rätta med miljö- och trängselproblem. En ökad harmonisering av priser och regler är åtgärder som gynnar en effektiv logistik, genomslag och utbredd användning av intelligenta transportsystem (ITS) och kombitransporter, för att därmed bidra till mer effektivt utnyttjande av transportnätet.

Koppla ihop markanvändning och transporter tydligare genom att låta tillgänglighetsfrågorna komma i fokus. Framtagandet av åtgärdsprogram för stadstrafiken i enlighet med grönboken kan ge kunskaper och erfarenheter som kan bidra till detta. Att arbeta mot framtagna riktvärden på unionsnivå kan vara en möjlighet att få länderna att prioritera dessa frågor.

Genom en aktiv politik med strävan att jämna ut skillnader mellan öst och väst finns en stor potential till ökad handel och integration av medlemsstaterna. Det kan ske genom utbyggnad av infrastruktur inom ramen för TEN-T, men det kan även exempelvis ske genom forskningssamarbeten som exempelvis går ut på att implementera ITS i öst.

## Hot

Den ekonomiska krisen kan utgöra ett hot för den framtida transportpolitiken genom att den kan medföra att den delikata avvägningen mellan tillväxt- och miljöintressen förskjuts till förmån för det förstnämnda. En nedsatt betalningsförmåga hos befolkningen riskerar även att påverka avgiftspolitiken. I kristider kan det vara opinionsmässigt svårare att införa åtgärder som fördyrar transporter. Den akuta ekonomiska krisen kan innebära att länderna fokuserar på alltför kortsiktiga lösningar för att skydda egna nationella intressen. En ökad protektionism vore skadligt för hela EU:s samarbete och den långsiktiga konkurrenskraften.

Detta är också ett hot mot TEN-T och korridorerna och tanken på ett europeiskt stomnät. För att detta skall fungera fullt ut krävs att de nationella intressena stå tillbaka för gemenskapsintresset. Det skall naturligtvis balanseras utifrån till exempel sammanhållningspolitiken, men om vi inte inser samordningsvinsterna av ett väl definierat, framåtsyftande och effektivt system kommer effekten inte att bli något mer än i bästa fall summan av alla delar.

Fortsatt ensidigt fokus på rörlighet är ett hot mot livskvalitet och miljöfrågor. Det riskerar också att öka trängseln och är därmed även ett hot mot näringslivets konkurrenskraft. Ett ytterligare hot är att EU med stöd av subsidiaritetsprincipen låter bli att engagera sig i stadstrafikfrågorna. Det är trots allt i städerna många problem inom transportsektorn återfinns i form av exempelvis trängsel.

## Sammanfattning

<p style="text-align: center;"><b>Styrkor</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Rättvisare konkurrenssituation</li> <li>• Avreglering</li> <li>• Pådrivande/inspirerande</li> <li>• TEN-T</li> <li>• Avgiftspolitiken</li> <li>• Systematiskt arbetssätt – mål-åtgärd-uppföljning-förbättringar</li> </ul>	<p style="text-align: center;"><b>Svagheter</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Implementering av beslut</li> <li>• Brist på sanktions-möjligheter</li> <li>• Åtgärder istället för mål – one size doesn't fit all</li> <li>• Fokus på ökad rörlighet</li> <li>• Särintressens betydelse</li> </ul>
<p style="text-align: center;"><b>Möjligheter</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Integrera transport- och klimatpolitiken med tydliga mål</li> <li>• Fortsatt effektivisering</li> <li>• Avgiftspolitiken</li> <li>• Koppla ihop markanvändning med transporter</li> <li>• Stor potential till handel och integration genom att jämna ut skillnader öst/väst</li> </ul>	<p style="text-align: center;"><b>Hot</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Ekonomiska krisen</li> <li>• Nedsatt betalningsförmåga ett hot mot avgiftspolitiken</li> <li>• Nationella intressen går före EU:s, TEN-T och korridorerna kan drabbas</li> <li>• Ensidigt fokus på rörlighet ett hot mot livskvalitet och miljöfrågor</li> </ul>

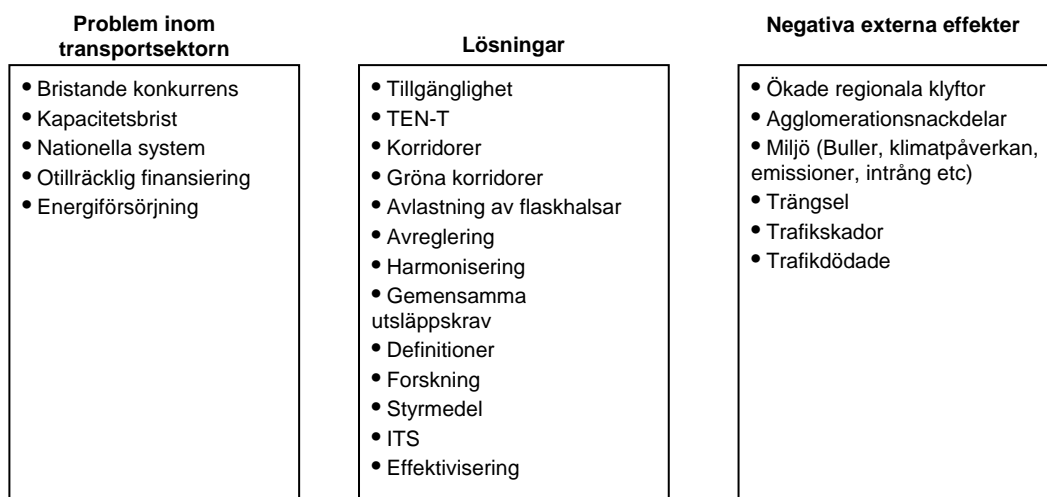
**Figur 6.1: SWOT-analys av EU:s transportpolitik**

## 6.2 Transportpolitik för ökad konkurrenskraft och hållbar utveckling

Hur förhåller sig resultaten från SWOT-analysen till den idag förda transportpolitiken inom EU och vilken inriktning skulle den behöva ta under ett svenskt ordförandeskap och på längre sikt?

I nedanstående figur presenteras i de två ytterboxarna de problem som transportsektorn står inför och de problem som transportsektorn orsakar i form av negativa externa effekter. I mittboxen finns exempel på åtgärder som identifierats kunna lösa en eller flera av de angivna problemen. Till exempel kan en satsning på gröna godskorridorer leda till att kapacitetsbristen åtgärdas samtidigt som miljö- och trängselproblemen minskar eller helt försvinner.

Genom en korrekt prissättning av nyttjandet kan trängsel och andra externa effekter minskas liksom det löser problem med kapacitetsbrist. Godsdelegationen pekade på att trängsel kan uppkomma till följd av underprissättning av nyttjandet av infrastrukturen och inte behöver vara ett tecken på ett ökat kapacitetsbehov<sup>110</sup>.



Figur 6.2: Problem och lösningar

SIKA anser att den framtida transportpolitiken ska innehålla följande punkter:

- Tillgänglighet
- Rådighet
- Implementering av beslut
- Indikatorer och uppföljning
- Ett systemperspektiv på transporter
- Prioritering av godstransporter
- Harmoniseringsfrågor
- Energi
- Avgiftspolitik

<sup>110</sup> Godstransportdelegationen (2004): Godstransporter; noder och länkar i samspel, *SOU 2004:76*, Stockholm.

## Tillgänglighet

Rörlighet har alltsedan Romfördraget år 1957 varit något av en ledstjärna för politiken inom unionen. Ett fritt flöde av människor, varor och tjänster skulle underlättas genom att exempelvis avlägsna de inre gränserna för att skapa en inre marknad. Även transportpolitiken har genomstrukturerats av att det är ökad rörlighet som är målet. SIKA menar att det är positivt att öka rörligheten i form av migration, men att det är en felsyn för transportpolitiken att begränsas av ett mål om ökad rörlighet.

Med tillgänglighet som mål sätts fokus på själva syftet med en resa – att få tillgänglighet till en funktion. För den enskilde medborgaren kan det exempelvis vara tillgänglighet till arbete, service och fritidsaktiviteter. För näringslivet kan det röra sig om tillgänglighet till arbetskraft, kunder och råvaror. Målet för den långsiktiga europeiska transportpolitiken bör därför vara att åstadkomma en hög tillgänglighet. Rörligheten – möjlighet till transporter – är däremot bara ett medel för att uppnå nyttan i tillgängligheten.

En strävan efter minskad trafik och att pröva möjligheter till tillgänglighet utan fysisk rörlighet är inte liktydigt med att inte utveckla rörligheten där detta är befogat. Det är med andra ord en strävan efter ökad effektivitet i transportsystemet för att med bibehållen tillgänglighet minska trafikens negativa konsekvenser i form av till exempel trängsel, säkerhet och miljö. Även om man inte inkluderar åtgärder utanför transportsystemet (fysisk planering och IT-kommunikation) så skulle ett sådant mål peka på behovet av effektivisering inom transportsystemet som exempelvis förbättrade fyllnadsgrader och en ökad marknadsandel för kollektivtrafik.

## Rådighet

Nedslagen i de olika medlemsstaterna i kapitel 3.2 gav vid handen att det finns delade meningar när det gäller ansvarsfördelningen mellan gemenskapsnivån och den nationella nivån. Kring följande principer tycks dock viss konsensus råda:

- Genomförandefrågor bör överlåtas till enskilda länder. Det kan exempelvis gälla hur järnvägens bullerproblem kan lösas
- Gränsöverskridande frågor bör dock överlåtas till EU

Av detta följer att problem som uppstår som en följd av lokala aktiviteter och också drabbar lokalt bör hanteras av de enskilda medlemsländerna på en lämplig nivå. Om problem däremot uppstår på grund av andra nationers aktiviteter eller brist på aktiviteter, bör problemet hanteras av EU. Att denna fråga i praktiken inte har ett enda enkelt svar visades i kapitel 5.5. Detta gäller till exempel skapandet av den inre marknaden. Viktiga frågor inom detta område är exempelvis att komma till rätta med flaskhalsar i transportsystemet eller inkompatibilitet mellan olika tekniska system. Ingrepp från EU som medför försämringar lokalt kan däremot vara känsliga. Exempelvis är länder med mycket transittrafik känsliga för EU-beslut som kan innebära ytterligare ökning av miljöstörande trafik.

Rådighet över de aspekter av tillgänglighet som rör lokaliserings- och marknadsanvändningsfrågor ligger i regel hos en kommun eller stad. Det är inte lämpligt att EU föreskriver i detalj hur de enskilda medlemsländerna ska arbeta med till-

gänglighet. En sådan styrning skulle vara mycket ineffektiv genom att den inte är anpassad till de lokala förhållandena. Däremot kan EU sprida goda exempel på hur exempelvis olika städer arbetat med tillgänglighetsfrågor. I Storbritannien har exempelvis tillgänglighetsfrågor adresserats inom ramen för lokala transportplaner.

### **Implementering av beslut**

Ett väl fungerande transportsystem kommer inte att materialiseras om inte graden och takten av implementeringen av de olika transportpolitiska besluten kan ökas på nationell nivå. Ekonomiska styrmedel har till exempel en snabb och stor potential att minska utsläppen från transportsektorn. Införandet av sådana styrmedel bör dock, för stort genomslag och för att öka legitimiteten, kombineras med åtgärder som erbjuder alternativ. För att effekterna av eventuella regleringar av bränsleanvändning (t.ex i form av höjda priser) och andra ekonomiska styrmedel inte ska resultera i en försämrad tillgänglighet mellan samhällets funktioner krävs att det finns alternativ att byta till. En kombination av piskan genom internalisering av externa effekter, och en morot i form av positiva åtgärder som erbjuder valmöjligheter är därför att föredra. Införandet av exempelvis en trängselskatt bör således kombineras med en utbyggd kollektivtrafik eller liknande.

### **Indikatorer och uppföljning**

Det finns en god tradition inom EU med systematiska uppföljningar av projekt. Detta område kan EU utveckla ytterligare genom att arbeta med nyckeltal och indikatorer för att styra utvecklingen i rätt riktning. Exempelvis kan indikatorer för fyllnadsgrad för godstrafiken och utsläpp per invånare stödja en utveckling mot ett effektivare transportsystem.

SIKA har i förslaget till ny målstruktur<sup>111</sup> föreslagit att ett system utformas så att det kan utgöra ett planeringsstöd för policy- och planeringsåtgärder på nationell, regional och lokal nivå. Syftet med indikatorerna är att de på ett heltäckande sätt ska kvantifiera tillstånd och visa på möjliga utvecklingsriktningar.

Ur ett EU- och internationellt perspektiv är det av vikt att det byggs upp kunskap som rör gränsöverskridande transporter. Exempelvis nämns i handlingsplanen för godslogistik att resultatindikatorer för godslogistikkedjor är användbara instrument för att främja tjänsternas kvalitet och att de kan användas för att mäta de miljömässiga och sociala konsekvenserna. Kommissionen påtalar även att det ännu så länge inte finns något gemensamt system för resultatindikatorer för olika trafikslag eller för godslogistik<sup>112</sup>. Statistiken inom EU är ännu till största delen baserad på NUTS 2 eller 3 och aggregerad till den nationella nivån. Gränsöverskridande statistik, exempelvis på en transportkedja eller länk, liksom mellan två länder är dåligt utvecklad. Endast på sjöfartsområdet finns statistik för gränsöverskridande transporter. Förslag till förbättringar av den internationella

<sup>111</sup> SIKA (2008): Förslag till ny transportpolitisk målstruktur, del 2 Förslag till reviderade mål, *SIKA Rapport 2008:3*, Östersund

<sup>112</sup> Europeiska gemenskapernas kommission (2007): Handlingsplan för godslogistik, *KOM (2007) 607 slutlig*, Bryssel.

statistiken måste betraktas mot bakgrund av att alla berörda länder måste komma överens. Utvecklingen sker därför långsamt och i små steg.<sup>113</sup>

Vid analys- och planeringsarbete har trafikutvecklingens påverkan av ekonomiska styrmedel en viktig roll. Därmed finns ett tydligt behov av metoder och modellsystem som kan beskriva trafikslagsövergripande effekter av olika typer av förändringar, till exempel vad gäller införandet av olika typer av regleringar och styrmedel, ändrade drivmedelspriser, förändrade värderingar, ny teknik samt olika typer av infrastrukturella förändringar. Förändringar i trafik- och transportarbete utgör grunden till beräkningar av till exempel emissioner och andra faktorer som inverkar på den samhällsekonomiska effektiviteten. Det är därför av central betydelse att kunna bedöma förväntade förändringar i trafik- och transportarbete så bra som möjligt, oberoende av trafikslag.

### **Ett systemperspektiv på transporter**

Välfärdsutvecklingen är beroende av ett väl fungerande transportsystem både för person- och godstrafik. Utvecklingen av transportnäten var under lång tid av ett rent nationellt intresse, vilket resulterat i att de gränsöverskridande förbindelserna varit få. Det europeiska transportsystemet lider därför av att det finns ”tomrum” mellan de nationella näten som de enskilda medlemsländerna inte känner något ansvar för att fylla ut. EU har därför en given uppgift att skapa ett *sammanhållet* europeiskt nät för både person- och godstrafik inom ramen för TEN-T. SIKA anser att detta nät inte bör vara alltför vittförgrenat utan utgöra ett stomnät. Ett mer avgränsat och prioriterat nät kommer att växa fram snabbare om bidragsandelen från gemenskapnivån är stor. Finansiella morötter har tidigare visat sig vara ett verksamt medel att påskynda planering och slutförande.

Gränsöverskridande transnationella plattformar kan underlätta identifikationen av sådana ”tomrum” och samtidigt skapa acceptans hos de berörda länderna att planera och finansiera åtgärder med syftet att åstadkomma ett sammanhållet europeiskt transportsystem. Ett embryo till en sådan transnationell plattform återfinns inom den så kallade Östersjöstrategin.<sup>114</sup>

Detta nät bör fånga in de stora trafikflöden som identifierats i karteringen i kapitel 4 och erbjuda förbindelser med olika centrum för ekonomisk utveckling. Dock bör hänsyn även tas till sammanhållningspolitiken, värdeflöden samt framtida flöden som kan se dramatiskt olika ut jämfört med dagens. Förbindelser mellan regioner med olika utvecklingsnivå kan bidra till att uppfylla målen för sammanhållningspolitiken. Potentialen hos de nya medlemsländerna i östra Europa ska särskilt uppmärksammas, liksom transportförbindelserna till länder utanför EU.

Inom ramen för TEN-T bör även särskilda gröna korridorer pekats ut. Inom dessa korridorer bör flera trafikslagslag finnas representerade för att erbjuda näringslivet möjligheten att välja miljövänliga transporter. Det är centralt att korridorerna kommer att utrustas med lämpliga omlastningsanläggningar på strategiska platser (t.ex. kusthamnar, inlandshamnar, rangerbangårdar och andra relevanta logistik-

<sup>113</sup> SIKA (2008) Regleringsbrevsuppdrag, Analysunderlag avseende utveckling och tendenser i länderna i Östersjöregionen. SIKA Dnr: 264-200-08

<sup>114</sup> [http://ec.europa.eu/regional\\_policy/cooperation/baltic/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/regional_policy/cooperation/baltic/index_en.htm)

terminaler och inrättningar), och med distributionsdepåer, till en början för biobränslen och senare andra former av gröna drivmedel. De gröna korridorerna kan således fungera som något av experimentverkstad där olika energislag kan testas och utvärderas i mindre skala.

### **Prioritering av godstransporter**

Stora investeringar har genomförts inom bantrafiken bland annat inom ramen för TEN. För att stärka bantrafikens konkurrenskraft som godstransportör bör särskilda godskorridorer pekats ut. Inom dessa prioriterade korridorer görs särskilda satsningar på ökad bärighet och drift underhåll. Prioritering av tåglägen bör göras utifrån en bedömning av transportens nytta. Inom internationella godsstråk bör den samhällsekonomiska värderingen vara likartad. Värdet av en internationell transport bör få en högre värdering än en nationell med motivet att värna näringslivets internationella handel och konkurrenskraft.

Även om utpekandet av korridorer kan ses som ett uttryck för centralstyrning bör ändå grundprincipen för transportpolitiken vara ett långt gånget decentraliserat beslutsfattande. Det är främst medborgare och näringsliv som genom sina val ska styra utvecklingen av transportsystemet. En viktig pusselbit är att transportköparna även får betala för de kostnader i form av exempelvis trängsel och miljöförstöring som transporten förorsakar. En internalisering av dessa kostnader bidrar till att öka effektiviteten inom transportsystemet. EU har ett särskilt ansvar för att systemeffekterna vid utformningen av ekonomiska styrmedel i framtida godskorridorer och TEN-T beaktas.

### **Harmoniseringsfrågor**

De beslut som fattas inom medlemsstaterna måste vara förenliga med transportpolitiken på gemenskapsnivå. EU:s transportpolitik bör därför utgöras av harmonisering i ett ramverk som innehåller klara regler vilka möjliggör en konkurrens på lika villkor mellan olika trafikslag, liksom tekniska, sociala och fiskala hänseenden inom transportområdet.

Genom att stödja åtgärder som leder till förenkling av administrativa rutiner som underlättar användandet av olika trafikslag i transportkedjor, till exempel gemensamma fraktsedlar för olika trafikslag är ett sätt att öka effektiviteten i transportsystemet. En regelharmonisering längs järnvägskorridorerna bör också genomföras för att underlätta korsandet av landsgränser och borttagande av andra fysiska hinder. Den administrativa bördan för närsjöfarten är särskilt betungande eftersom ett fartyg som fraktar varor mellan två Europeiska hamnar idag per automatik klassas som en internationell transport. Detta medför tullklareringar och andra administrativa rutiner som gör sjöfarten mindre konkurrenskraftig. Harmoniseringen av teknisk standard (lastbärare, fordonslängder etc.), regler och skatter bör förbättras.

### **Energi**

Fossilbaserade bränslen kommer att vara dominerande åtminstone fram till 2030 men kommer successivt att ersättas av flera olika typer av energikällor. EU bör inte peka ut någon enskild energikälla eller drivmedel utan detta bör hanteras av

marknaden. EU kan däremot hjälpa till att fasa in alternativa bränslen genom att sätta tak för emissioner och använda kraftfulla ekonomiska styrmedel. EU kan även stödja försöksverksamhet i mindre skala genom att exempelvis bygga ut infrastruktur för nya bränslen längs de gröna korridorerna. Ett annat område som EU bör främja är forskning för energieffektivisering.

### **Avgiftspolitiken**

En väl utformad avgiftspolitik är en viktig pusselbit för att åstadkomma ett effektivt och långsiktigt hållbart transportsystem. Internaliseringen av de externa effekterna bör utgå från marginalkostnadsprissättning. En korrekt prissättning är en förutsättning för ett decentraliserat beslutsfattande, det vill säga att det är köparen av en transport som är bäst skickad till att avgöra hur en transport ska utföras. EU har ett ansvar för att systemeffekterna vid utformningen av ekonomiska styrmedel i framtida godskorridorer och TEN-T beaktas.



## 7 Källförteckning

- Anderson, W.P. och Laksmanan, T.R. (2002): *Transportation infrastructure; freight services sector and economic growth*, The US department of transportation, Federal highway administration.
- Anderstig, C. och Johansson, J. (2006): *Infrastrukturinvesteringar och regional utveckling; en sammanställning av ex-post studier*, Inregia, Stockholm.
- Banister, D. et al (2007): *Making Sustainable Transport Politically and Publicly Acceptable: Lessons from the EU*; I Rietveld, P. och Stough, R. (eds): *Institutions and sustainable transport*, Edward Elgar, Cheltham.
- Capros, P. mfl (2008): *European energy and transport trends to 2030 – update 2007*, European Commission, Bruxelles.
- Commission of the European Communities (1999): *European Spatial Development Perspective: Towards Balanced and Sustainable Development of the Territory of the EU*, Luxembourg.
- Commission of the European Communities (2001): *Unity, Solidarity, Diversity for Europe, Its People and Territory; Second Report on Economic and Social Cohesion*, Luxembourg.
- Commission of the European Communities (2007) Commission staff working document. Accompanying document to the Communication from the Commission Freight Transport Logistic Action Plan. Impact Assessment, *SEC 1320*, Bryssel.
- Conseil Général de Pont et Chaussées (2006): *Long-range transportation plan-horizon 2050, Strategic considerations*, september 2006.
- Deakin, E. (2007) *Equity and Environmental Justice in Sustainable Transportation: Towards a Research Agenda*, I Rietveld, P. och Stough, R. (eds): *Institutions and sustainable transport*, Edward Elgar, Cheltham.
- De Borger, B. mfl (1998) *Regional and Federal Interests in Transport and Environment Policymaking: the Case of Belgium*, I Proost, S. and Braden, J (eds), *Climate Change, Transport and Environmental Policy*, Edgar Elgar, Cheltenham, pp. 221-43.
- De Borger, B. mfl (2005): *Congestion and Tax Competition on a Parallel Network*, *European Economic Review*, 49, 2013-40.

De Borger, B. och Proost, S. (2007): Transport Pricing when Several Governments Compete for Transport Tax Revenue, I Rietveld, P och Stough, R. (eds), *Institutions and Sustainable Transport*, Edgar Elgar, Cheltenham.

EU Ministers Responsible for Spatial Planning and Development (2007): *Territorial Agenda of the European Union – Towards a More Competitive and Sustainable Europe of Diverse Regions*, Leipzig.

Energimyndigheten (2007): Långtidsprognos 2006 – enligt det nationella systemet för klimatrapporering, *ER 2007:2*, Eskilstuna.

European Commission (2008): *Trans-European Transport Network , Implementation of the Priority Projects*, Progress report, May 2008.

Europeiska gemenskapernas kommission (1989): *Communication on a Community Railway Policy, COM(89) 564 Final*, Bryssel.

Europeiska gemenskapernas kommission (1995): *Green Paper; Towards Fair and Efficient Pricing in Transport, COM (1995) 691 final*, Bryssel.

Europeiska gemenskapernas kommission (1996): *White paper; a strategy for revitalising the community's railways, COM(96) 421 Final*, Bryssel.

Europeiska gemenskapernas kommission (1998): *Fair Payment for Infrastructure Use: A Phased Approach to a Common Transport Infrastructure Charging Framework in the EU, COM (1998) 466 final*, Bryssel.

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

Europeiska gemenskapernas kommission (2004): *Om den tillfälliga karaktären hos vägcabotage inom varutransporter, KOM(2004) XXX*, Bryssel.

Europeiska gemenskapernas kommission (2005): *Förslag till Europaparlamentets och rådets beslut om en papperslös miljö för tullen och handeln, KOM(2005) 609 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 (2006): *Godslogistik i Europa – nyckeln till hållbar rörlighet, KOM(2006) 336 slutlig*, Bryssel.

Europeiska gemenskapernas kommission (2007): *The Commissions staff working paper; Towards a European maritime transport without barriers, SEC (2007) 1351*, Bryssel.

Europeiska gemenskapernas kommission (2007): *1367 The staff working paper on Motorways of the Sea., SEC (2007) 1367*, Bryssel.

Europeiska gemenskapernas kommission (2007): Förslag till Europaparlamentet och Rådets förordning om gemensamma regler för tillträde till den internationella marknaden för godstransporter på väg (omarbetning), *KOM (2007) 265 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): Grönbok; Mot en ny kultur för rörlighet i städer, *KOM (2007) 551 slutlig*, Bryssel.

Europeiska gemenskapernas kommission (2007): En integrerad havspolitik för Europeiska unionen, *KOM (2007) 575 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, *KOM (2007) 616 slutlig*, Bryssel.

Europeiska gemenskapernas kommission (2008): Strategiska mål och rekommendationer för EU:s sjöfartspolitik fram till 2018, *KOM(2008) 8 slutlig*, Bryssel.

Europeiska gemenskapernas kommission (2008): Greening transport, *COM (2008) 433 final*, 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): 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): Förslag till Europaparlamentets och Rådets förordning om ett europeiskt järnvägsnät för konkurrenskraftig godslogistik, *KOM(2008) 852 slutlig*, Bryssel.

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

Europeiska gemenskapernas kommission (2008): Europaparlamentets och rådets direktiv om en ram för införande av intelligenta transportsystem på vägtransportområdet och ett gränssnitt mot andra transportsätt, KOM (2008) 887 slutlig, Bryssel.

Europeiska gemenskapernas kommission (2009): Transeuropeiska transportnät (TEN-T): En översyn av strategin; Bättre integrering av de transeuropeiska transportnäten för att främja den gemensamma transportpolitiken, KOM (2009) 44 slutlig, Bryssel.

Eurostat (2007a): *Panorama of transport, Edition 2007*, Luxembourg.

Eurostat (2007b): *Panorama of European Union Trade; data 1999-2006*, Luxembourg.

Federal Ministry of Transport, Building and Urban Affairs (2008): *Freight transport and logistics masterplan*, Berlin.

Freobel, F., Henrichs, J. och Kreye, O. (1980): *The new international division of labour; structural unemployment in industrial countries and industrialisation in developing countries*, Cambridge university press, Cambridge.

Godstransportdelegationen (2001): Godstransporter för tillväxt; en hållbar strategi; SOU 2001:61, Stockholm.

Godstransportdelegationen (2003): Godstransporter i samverkan; tekniska hinder forskning och utbildning, SOU 2003:39, Stockholm.

Godstransportdelegationen (2004): Godstransporter; noder och länkar i samspel, SOU 2004:76, Stockholm.

Heckscher, E.F. (1907): *Till belysning af järnvägarnas betydelse för Sveriges ekonomiska utveckling*, Uppsala universitet, Stockholm.

Hyways (2008): *The european hydrogen roadmap*, European Comision, Direction general for research, Bruxelles.

IEA (2008): Energy technology perspectives 2008; scenarios and strategies to 2050, Paris.

IEA (2008): World energy outlook, Paris.

Johansson, B. (1998): Will new technology be sufficient to solve the problem of air pollution caused by Swedish transport. *Transportation Policy*, vol 5, 213-222.

Johansson och Jonsson (2009): Transportsektorns energiförsörjning; en utblick med ett europiskt perspektiv, FOI, Stockholm.

Johansson och Mårtensson (2000): Energy and environmental costs for electric vehicles using CO<sub>2</sub> neutral electricity in Sweden, *Energy – the international journal*, vol 25 s. 777-792.

Järnvägsutredningen (2003): Järnväg för resenärer och gods, *SOU 2003:104*, Stockholm.

Kahn-Ribero m fl (2007): Kahn Transport and its infrastructure. In *Climate Change 2007: Mitigation. Contribution of Working Group III to the Fourth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change* [B. Metz, O. R. Davidson mfl (eds)], Cambridge University Press, Cambridge, United Kingdom and New York, NY, USA.

Kaijser, A. (1994): I fädrens spår; den svenska infrastrukturens historiska utveckling och framtida utmaningar, Stockholm.

Meijers, E. och Sandberg, K. (2008): Reducing regional disparities by means of polycentric development: panacea or placebo?, *Scienze Regionali*, Vol 7 nr. 2, s. 71-96.

Michaelis and Davidson (1996): Michaelis L och Davidson O. GHG mitigation in the transportation sector. *Energy Policy*, vol 24, 969-984.

Ministerio de industria, turismo y comercio (2007): *Saving and energy efficiency strategy in Spain 2004-2012; action plan 2008-2012*, Madrid.

Naturvårdsverket (2008): Index över nya bilars klimatpåverkan 2007; I riket länen och kommunerna, *Rapport 5820*, Stockholm.

Newfarmer, R. och Gamberoni, E. (2009): Trade protection: Incipient but worrisome trends, *Trade notes*, International trade department, The world bank, March 2 number 37.

North, D.(1966): *The economic growth of the united states 1790-1860*, New York.

Näringsdepartementet (2009): Mål för framtidens resor och transporter, *Proposition 2008/09:93*, Stockholm.

Proost, S. och Sen, A. (2003): Transport Pricing Reform with Several Levels of Government – A Case Study. Center for Economic Studies, Catholic University Leuven, Discussion Paper ETE.

SIKA (2006): Varuflödesundersökningen 2004/2005, *SIKA statistik 2006:12*, Stockholm.

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

- SIKA (2007): Kilometerskatt för lastbilar – Effekter på näringar och regioner. *Rapport 2007:2*, Stockholm.
- SIKA (2007): Kilometerskatt för lastbilar – Kompletterande analyser. *Rapport 2007:5*, Stockholm.
- SIKA (2008): Åtgärdsanalys av EU:s transportpolitik, *SIKA PM 2008:5*, Östersund.
- Spiekermann, K. och Wegener, M. (2007): *Ex ante evaluation of the TEN-T multi annual programme 2007-2013*, Ecorys, Rotterdam.
- Sprei, F mfl. (2008): Better performance or lower fuel consumption: Technological development in the Swedish new car fleet 1975-2002, *Transportation Research – D*, vol 13, s. 75-85.
- Stead, D. (2007): The European Green Paper on Urban Mobility, *EJTIR*, 7, no. 4 s. 353-358.
- Stead, D. mfl (2008): Urban Transport Policy Transfer in Central and Eastern Europe, *disP 172*, 1/2008, s 62-73.
- Sweco Eurofutures (2009): *Vägar framåt; om EU-stödet i utvecklingen av svensk infrastruktur*, Stockholm.
- Sweeney, S. (2005): *Europe, the state and globalisation*, Pearson Longman, Harlow.
- Trivector (2009): Åtgärdsanalys av EU:s transportpolitik, *Rapport 2008:93*, Lund.
- United Nations (2009): *Pre-release: World economic situation and prospects 2009; Global outlook 2009*, New York.
- VTI (2008): Långa och tunga lastbilars effekter på transportsystemet. Redovisning av ett regeringsuppdrag, *VTI rapport 605*, Linköping.
- VTI (2008): Svensk godsstudie baserad på nationell och internationell litteratur. Internationell exposé – persontransporter, *VTI rapport 629*, Linköping.
- Vägverket (2005): Förslag till svensk tillämpning av begreppet ”Tillfällig” vid vägcabotage, PM version 2.0, 2005-09-30.
- Warwick E. M. (2006): *Geographies of globalization*, Routledge, New York.
- Westin, L. (2007): *Infrastrukturinvesteringar och hållbar regional tillväxt. Underlagsrapport till ASEK. Oktober 2007. Umeå universitet, Umeå.*
- Östensson m fl (2009): Energi och säkerhet; framtidsinriktade omvärldsanalyser för Försvarsmakten, FOI-R-2637-SE, FOI, Stockholm.

*Webbadresser:*

Delivering a sustainable transport system:

<http://www.dft.gov.uk/about/strategy/transportstrategy/dasts>

Europeiska miljöbyrån: <http://www.eea.europa.eu/>

Green paper: Towards a new culture for urban mobility

[http://ec.europa.eu/transport/urban/urban\\_mobility/green\\_paper/doc/urban\\_mobility\\_2007\\_country\\_sheets\\_eu27.pdf](http://ec.europa.eu/transport/urban/urban_mobility/green_paper/doc/urban_mobility_2007_country_sheets_eu27.pdf)

IRU position on the European Commission proposal for a regulation on access to the road haulage market:

[http://www.iru.org/index/cms-filesystem-action?file=en\\_Resolutions\\_Market%20access%20Access%20to%20the%20profession/07\\_IRU\\_position\\_regulationMarket.E.pdf](http://www.iru.org/index/cms-filesystem-action?file=en_Resolutions_Market%20access%20Access%20to%20the%20profession/07_IRU_position_regulationMarket.E.pdf)

Local Transport Plan: <http://www.dft.gov.uk/pgr/regional/ltp/>

Plan de Déplacements Urbain: <http://www.pdu-casa.fr/>

Sveriges åkeriföretag: Svensk ståndpunkt beträffande kommissionens förslag till definition av vägcabotage:

[http://www.akeri.se/files/bilder/sa/filer/SA-TRSPbrev\\_20070612.pdf](http://www.akeri.se/files/bilder/sa/filer/SA-TRSPbrev_20070612.pdf)

Territorial Agenda of the European Union:

[http://www.cor.europa.eu/COR\\_cms/ui/ViewDocument.aspx?siteid=default&contentID=4c3c41dc-7d16-48fd-887f-a8317c0f3667](http://www.cor.europa.eu/COR_cms/ui/ViewDocument.aspx?siteid=default&contentID=4c3c41dc-7d16-48fd-887f-a8317c0f3667)

Urban mobility:

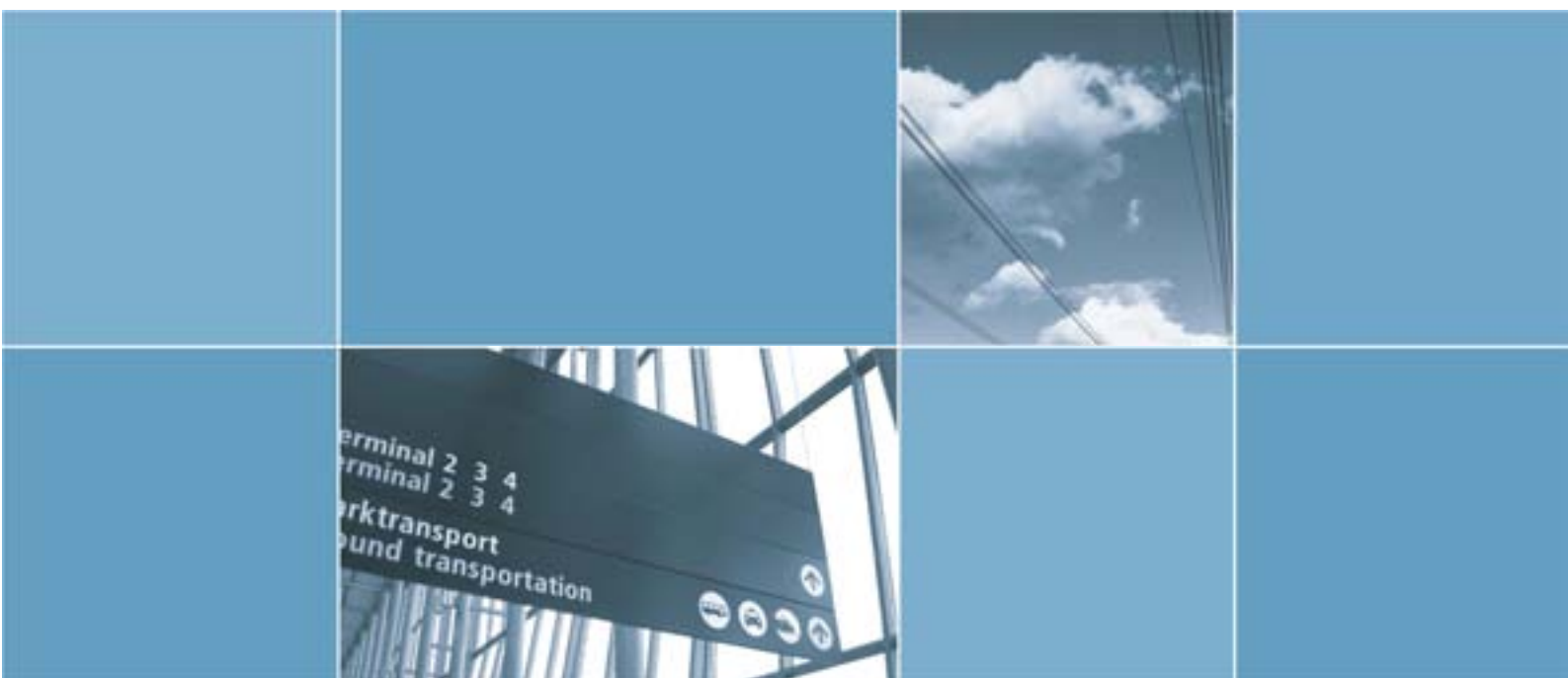
[http://ec.europa.eu/transport/urban/urban\\_mobility/urban\\_mobility\\_en.htm](http://ec.europa.eu/transport/urban/urban_mobility/urban_mobility_en.htm)

Östersjöstrategin:

[http://ec.europa.eu/regional\\_policy/cooperation/baltic/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/regional_policy/cooperation/baltic/index_en.htm)

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)  
[www.sika-institute.se](http://www.sika-institute.se)

