



Grönbok om riktlinjer för de Transeuropeiska transportnätverken (TEN-T)

Näringsdepartementet

2009-03-31

Dokumentbeteckning

KOM (2009) 44 slutlig

Grönbok - Transeuropeiska transportnät (TEN-T): En översyn av strategin.
Bättre integrering av de transeuropeiska transportnäten för att främja den
gemensamma transportpolitiken

Sammanfattning

TEN-T är det nätverk av transportinfrastruktur till vilket det är möjligt att
erhålla medel för investeringar och studier från EU:s budget. Kommissionen
ser tre möjliga lösningar för den fortsatta utvecklingen av TEN-T:

1. Bevara den nuvarande strukturen med två nivåer omfattande ett
övergripande nät och prioriterade projekt (som inte är
sammankopplade).
2. Minska ner TEN-T till enbart en nivå (prioriterade projekt,
eventuellt sammankopplade till ett prioriterat nät).
3. En struktur med två nivåer med ett övergripande nät och ett stomnät
som utgörs av ett geografiskt definierat prioriterat nät och en
begreppsbaserad pelare för att underlätta integreringen av olika
transportpolitiska aspekter och aspekter som rör
transportinfrastruktur.

Sverige stödjer kommissionens alternativ 3. Förslaget har framförallt två
tilltalande egenskaper: att de prioriterade projekten ersätts med ett
sammankopplat nätverk och att det även fortsättningsvis kommer att finnas
ett övergripande nät. Sverige ser det också som angeläget att följande fyra
perspektiv belyses i det fortsatta arbetet:

- Nya transportströmmar

- Klimatanpassning och samordning mellan transportslagen
- Samhällsekonomiskt effektiva transporter
- Råvaruförsörjning

1 Förslaget

1.1 Ärendets bakgrund

TEN-T blev en del av EU-samarbetet efter Maastrichtfördraget. Orsaken är att en väl utbyggd infrastruktur gör det möjligt för unionsmedborgare, ekonomiska aktörer samt regionala och lokala samhällen att i hög utsträckning utnyttja fördelarna med ett område utan inre gränser.

För att kunna söka medel ur budgeten för TEN-T måste infrastrukturen återfinnas på de kartor som finns i riktlinjerna för TEN-T. Kartorna omfattar vägar, järnvägar, flygplatser, hamnar, sjömotorvägar och inre vattenvägar. I riktlinjerna för TEN-T pekas 30 projekt ut som ska ha särskilt hög prioritet. Tre av dessa berör Sverige: den nordiska triangeln (vägar och järnvägar Stockholm-Oslo-Köpenhamn-Helsingfors), sjömotorvägarna och den fasta förbindelsen över Öresund (som färdigställdes 2000). Medel kan sökas för studier och utbyggnadsprojekt. Studier kan beviljas medel med upp till 50 % av de totala kostnaderna, medan gränsöverskridande utbyggnadsprojekt kan få maximalt 30 % och utbyggnadsprojekt inom medlemsländer max 20 %.

Nuvarande riktlinjer för TEN-T antogs efter en omfattande revideringsprocess 2004. Kommissionen aviserade 2007 att man avsåg att revidera riktlinjerna 2010. Ett antal konferenser har därefter hållits och kommissionen har initierat analyser av transportflöden m.m. Kommissionen har inlett den mer formella delen av revideringen genom att den 4 februari 2009 publicera *Grönbok – Transeuropeiska transportnät (TEN-T): En översyn av strategin. Bättre integrering av de transeuropeiska transportnäten för att främja den gemensamma transportpolitiken*

1.2 Förslagets innehåll

1.2.1 Möjliga val för vidareutveckling av TEN-T

Strategin för TEN-T syftar till att skapa den infrastruktur som krävs för att den inre marknaden ska fungera väl och för att Lissabonagendans mål för tillväxt och sysselsättning ska kunna förverkligas. Ett annat mål är att

garantera transportnätets tillgänglighet och främja ekonomisk, social och territoriell sammanhållning. Denna strategi bidrar även till att tillgodose EU-medborgarnas rätt till att fritt röra sig inom medlemsstaternas territorier. Genom att främja en hållbar utveckling införlivas dessutom miljöskyddskraven.

Allt detta pekar på att man bör göra en genomgripande översyn av TEN-T-strategin snarare än att se över och eventuellt uppdatera föreslagna planer och prioriterade projekt.

Kommissionen ser tre möjliga lösningar för den fortsatta utvecklingen av TEN-T:

Bevara den nuvarande strukturen med två nivåer omfattande ett övergripande nät och prioriterade projekt (som inte är sammankopplade).

Minska ner TEN-T till enbart en nivå (prioriterade projekt, eventuellt sammankopplade till ett prioriterat nät).

En struktur med två nivåer med ett övergripande nät och ett stomnät som utgörs av ett geografiskt definierat prioriterat nät och en begreppsbaserad pelare för att underlätta integreringen av olika transportpolitiska aspekter och aspekter som rör transportinfrastruktur.

1.2.2 Det övergripande nätet för TEN-T

Det nuvarande övergripande nätet har varit av avgörande betydelse för att uppfylla det krav på tillgänglighet som avses i fördraget. Vidare har det utgjort en viktig bas för genomförandet av gemenskapslagstiftningen inom transportsektorn bland annat när det gäller driftskompatibla järnvägsnät och säkerheten i vägtunnlar. Till bristerna hör glappet mellan den övergripande planeringen och verktygen för att stimulera och följa upp genomförandet samt avsaknaden av ett klart EU-perspektiv.

Om man vill bevara en nivå med ett övergripande nät för TEN-T kräver detta en översyn av uppdaterings- och övervakningsförfarandena samt av de verktyg som behövs för ett fullständigt genomförande inom angivna tidsramar. Detta skulle innebära att medlemsstaterna med största sannolikhet måste ta på sig ett större bindande ansvar. Slopas man denna nivå skulle man å andra sidan bli tvungen att lägga större tyngd vid att garantera tillgängligheten till nätet.

1.2.3 Ska ett prioriterat nät införas?

Den nuvarande metoden med prioriterade projekt omfattar större trafikflöden mellan en startpunkt och en slutpunkt utan hänsyn till kontinuiteten och reflekterar därför inte eventuella ytterligare fördelar med nätet. För att åtgärda detta och därigenom öka de ekonomiska fördelarna med för gemenskapen högintressanta TEN-T-projekt kan den nuvarande lösningen med prioriterade projekt utvecklas till en lösning med prioriterade nät. En

sådan nätlösning skulle medge att noder (vilka ofta är huvudorsaken till överbelastning och till andra brister), hamnar och flygplatser på ett mer systematiskt sätt inkluderas som inträdespunkter i nätet.

En prioriterat nät bör byggas med utgångspunkt från en överenskommelse om klara gemensamma mål och en öppen och objektiv planeringsmetod. Följande faktorer bör särskilt beaktas: de större trafikflödena både inom unionen och till andra delar av världen, sammanhållningsmålen (genom förbindelser mellan regioner med olika utvecklingsnivå och olika regionala särdrag), förbindelserna med centra för ekonomisk utveckling, ”värdet av de insatser som redan gjorts” för utvecklingen av TEN-T, miljömål, andra strategimål som gemenskapen ställt upp (t.ex. konkurrensaspekten), framstegsinriktade insatser för effektivare användning av infrastrukturen, spännvidden mellan de enskilda medlemsstaternas situation och delat planeringsansvar på gemenskaps- och nationell nivå.

1.2.4 Finansiering

Trots ansträngningarna att väsentligt förbättra effektiviteten när det gäller användningen av infrastruktur och möta efterfrågan på ett effektivt och hållbart sätt innebär genomförandet av TEN-T ett stort ekonomiskt åtagande.

Om man beslutar sig för att hålla fast vid det övergripande nätet kommer de ekonomiska konsekvenserna för genomförandet att bli mycket stora. Gemenskapens finansieringsinstrument, så som de är utformade idag, har inte räckt till för att fullt ut och inom angivna tidsramar kunna genomföra alla planerade projekt. För att man trots denna begränsning ska kunna vara säker på att Europaparlamentets och rådets framtida beslut i denna fråga genomförs på ett tillfredsställande sätt måste medlemsstaterna själva se till att huvuddelen av dessa projekt slutförs. Eftersom förseningarna i slutförandet av detta nät varit många i det förgångna vore det lämpligt att medlemsstaterna ges ett mer bindande ansvar.

Gällande svenska regler och förslagens effekt på

1.3 Gällande svenska regler och förslagens effekt på dessa

Förslaget bedöms inte få några konsekvenser för svensk lagstiftning.

1.4 Budgetära konsekvenser / Konsekvensanalys

EU:s budget för TEN-T fram till år 2013 ligger fast och påverkas inte av grönboken. För den svenska statsbudgeten och de framtida svenska möjligheterna att få bidrag från TEN-T är det av betydelse vilken utformning riktlinjerna får. Det finns resonemang i grönboken om att medlemsländerna bör ges ett mer bindande ansvar för att genomföra investeringar i TEN-näten.

Den totala kostnaden för att färdigställa de prioriterade projekten/nätverken blir sannolikt högst i alternativ tre, eftersom de prioriterade projekten där knyts ihop i ett nätverk.

2008/09:FPM103

2 Ståndpunkter

2.1 Preliminär svensk ståndpunkt

2.1.1 Utgångspunkter

Regeringens ståndpunkt i det fortsatta arbetet med riktlinjerna tar sin utgångspunkt i vårt stora exportberoende och våra erfarenheter av TEN-T. Handeln med vår omvärld har byggt och bygger fortfarande det svenska välståndet. År 2007 exporterades 68 % av de varor som producerades i Sverige. EU-medlemskapet innebär att de svenska företagen har fri tillgång till världens största gemensamma marknad som omfattar 30 länder, 20 miljoner företag och en halv miljard människor. Sammantaget medför detta att det finns starka skäl för regeringen att stödja utvecklingen av ett fungerande transportsystem såväl inom EU som till regioner som gränsar till EU.

TEN-T är ett viktigt instrument som kompletterar de nationella infrastrukturinvesteringarna med ett mer övergripande och mellanstatligt perspektiv. Samtidigt är det tydligt att transportinfrastrukturen inom EU fortfarande till stor del kan ses som 27 nationella system som är löst sammanknutna vid nationsgränserna. Det är därför nödvändigt att det även fortsättningsvis finns någon som kan ta ansvar för effektiviteten i hela transportsystemet. TEN-T är i det sammanhanget ett viktigt verktyg på europeisk nivå, men det är också viktigt med multilaterala och bilaterala samarbeten för att knyta samman nationella nät och gå mot ett enda transportsystem i Europa.

2.1.2 Viktiga perspektiv i det fortsatta arbetet

2.1.2.1 *Nya transportströmmar*

Östeuropas demokratisering de senaste 20 åren har inneburit ökad handel och ökade transportströmmar i öst-västlig riktning. Denna utveckling förstärktes ytterligare av EU:s utvidgning österut 2004. Fortfarande är de nord-sydliga transportströmmarna dominerande, men det finns skäl att ha beredskap för en fortsatt snabb tillväxt av öst-västliga handelsströmmar.

Klimatfrågan är en global angelägenhet av största betydelse. En genomgripande omställning av energisystem, transportsystem och andra delar av samhällsekonomin behövs och kommer att genomföras. En internationell samverkan är avgörande för framgång. Generellt verkande styrmedel som sätter ett pris på utsläppen av växthusgaser bör utgöra grunden i en strategi.

Många resor och transporter omfattar flera färdmedel. Synsättet att hela resan eller transporten ska fungera bör därför präglade den fortsatta utvecklingen av transportsystemet. Särskild uppmärksamhet bör ägnas åt förbättringar som kan förverkligas genom lösningar som omfattar flera trafikslag och kopplingar emellan dem. Möjligheterna att välja klimateffektivare helhetslösningar för transporterna kan därmed öka.

2.1.2.3 *Samhällsekonomiskt effektiva transporter*

Samhällsekonomiska bedömningar är ett systematiskt sätt att väga positiva och negativa effekter mot kostnaden för att genomföra en insats. På EU-nivå kan ett ökat användande av sådana bedömningar leda till en högre effektivitet och en bättre samordning av investeringar mellan berörda länder.

2.1.2.4 *Råvaruförsörjning*

I framtiden finns det skäl att låta råvaruförsörjningen få en större betydelse i TEN. Råvarukällor (skog, malm, energi m.m.) är att betrakta som fasta anläggningar, som inte kan omlokaliseras till lägen som innebär enkla och smidiga transporter, utan här finns inget alternativ till att bygga ut infrastrukturen ända till råvarukällan. Samtidigt är Europas industri beroende av en effektiv råvaruförsörjning för att klara konkurrensen på den globala marknaden.

2.1.3 **Regeringens syn på kommissionens förslag**

Regeringen stödjer kommissionens alternativ 3, med ett övergripande nät och ett stomnät som utgörs av ett geografiskt definierat prioriterat nät och en begreppsaserad pelare för att underlätta integreringen av olika transportpolitiska aspekter och aspekter som rör transportinfrastruktur. Förslaget har framförallt två tilltalande egenskaper: att de prioriterade projekten ersätts med ett sammankopplat nätverk och att det även fortsättningsvis kommer att finnas ett mer omfattande nätverk.

Fördelen med ett stomnät är att det bidrar till ett sammanhängande transportsystem där viktiga hamnar, vägar, järnvägar, sjöfartsleder och flygplatser binds samman, till skillnad från dagens situation där de prioriterade projekten till stora delar inte är sammankopplade.

Den hittillsvarande modellen för TEN-T med ett nätverk i botten och ett urval av prioriterade projekt har haft fördelar när det gäller att koncentrera medlen till de mest prioriterade stråken, men också gett möjlighet till att finansiera angelägna projekt som ligger utanför dessa prioriterade stråk.

Identifieringen av projekt på stomnätet ska ske enligt ett koncept som kommissionen kallar ”begreppsbaserad pelare”. Här ska projekt väljas ut i en affärsinriktad modell som ska bestå av mål och kriterier. Den begreppsbaserade pelaren behöver utvecklas och förklaras mer uttömmande innan det går att ta ställning till den. En viktig fråga är om den begreppsbaserade pelaren, och därmed urvalen av projekt, kan innefatta de perspektiv som utvecklades närmare i avsnitt 2.1.2.

2.1.4 Östersjön

Regeringen samarbetar med andra östersjöländer i frågan om revideringen av TEN-T riktlinjerna. Revideringen kan ses som en del av den kommande Östersjöstrategin som ska antas under det svenska ordförandeskapet. Den största utmaningen när det gäller framtida utveckling av transporter i Östersjöområdet är att minska avståndet mellan detta område och EU:s ekonomiska centrum, vilket skulle underlätta ett större deltagande i EU:s inre marknad.

2.2 Medlemsstaternas ståndpunkter

På initiativ av den svenska regeringen har en arbetsgrupp från transportministerierna i de nordisk-baltiska länderna (*Sverige, Finland, Danmark, Norge, Estland, Lettland och Litauen*) utarbetat ett gemensamt positionspapper inför grönboken. Detta papper överlämnades till kommissionen i november 2008. De viktigaste slutsatserna i positionsappret är att det i revideringsarbetet är viktigt att särskilt uppmärksamma näringslivets behov av råvarutransporter, behovet av goda förbindelser med tredje land, vikten av att beakta klimatförändringarna samt vikten av att kunna genomföra horisontella projekt, bl.a. när det gäller ITS. Vidare fastslås att Nordiska triangeln även fortsättningsvis bör ses som ett prioriterat projekt, liksom sjömotorvägarna. När det gäller eventuella nya prioriterade projekt förs bl.a. fram Norra Axeln och Bottniska korridoren.

2.3 Institutionernas ståndpunkter

-

Vägverket, Banverket och Sjöfartsverket har skrivit ett gemensamt yttrande över grönboken. De anser att de möjligheter som finns att flytta gods från väg till järnväg och sjöfart bör nyttjas, liksom de möjligheter som finns att flytta internationell personbilstrafik till kollektivtrafik i form av internationell busstrafik och järnväg. Fokus bör vara på trafikslagsövergripande projekt. Kommissionens alternativ 3 anses vara det bästa, eftersom det ger förutsättningar till ett prioriterat, sammanhängande nät, men samtidigt möjliggör finansiering till viktiga projekt utanför nätet.

LFV förespråkar alternativ 3. Det viktigaste vägvalet för en ny inriktning bör vara att tydligare prioritera användning av TEN-bidrag till EU-övergripande projekt som ger alla medlemsstater största möjliga samlade nytta. Med denna inriktning är det naturligt att framförallt prioritera investeringar i intelligenta transportsystem (ITS), förbättrad interoperabilitet och standardisering i de övergripande transportnäten för de olika trafikslagen.

Transportstyrelsen pekar särskilt på betydelsen av investeringar i intelligenta transportsystem som Galileo och SESAR (Single European Sky Air Traffic Management Research).

Statens Institut för kommunikationsanalys (SIKA) är positiva till förslaget om att alla projekt ska bli föremål för en harmoniserad och allmänt vedertagen kostnads- och intäktsanalys som fastställer det europeiska mervärdet. SIKA stödjer grönbokens tankar om ett sammanhållet stomnät. Det är en fördel att kunna fokusera insatserna på ett mer begränsat nät.

Naturvårdsverket menar att transportsektorn är helt avgörande för utsläppsutvecklingen i Europa och det är därför glädjande att klimatmålen nu sätts i centrum för riktlinjerna för TEN-T. Kopplingen till andra breda mål för TEN-T, som t.ex. att underlätta för den inre marknaden, är mer diffusa och kan lösas på flera sätt än att bygga ny infrastruktur.

3 Förslagets förutsättningar

3.1 Rättslig grund och beslutsförfarande

Artiklarna 154–156 i EG-fördraget fastställer strategin för de transeuropeiska transportnäten och hur dessa ska bidra till att uppnå målen med att skapa ett område utan inre gränser samt social och ekonomisk sammanhållning till förmån för samtliga unionsmedborgare, ekonomiska aktörer samt regionala och lokala samhällen.

Rådet kommer att ta rådslutsatser om grönboken. Beslutet tas med enhällighet.

I grönboken konstateras att ansvaret för att genomföra projekt på TEN-nätet ligger på medlemsstaterna. Några direkta förändringar på detta område föreslås inte, däremot finns det resonemang om att medlemsländerna bör ges ett mer bindande ansvar för genomförandet av TEN-projekten.

4 Övrigt

4.1 Fortsatt behandling av ärendet

Det tjeckiska ordförandeskapet har för avsikt att kunna ta rådsslutsatser om grönboken i juni 2009. Den första behandlingen i rådsarbetsgruppen blir i slutet av april.

Grönboken är föremål för en öppen konsultation fram till den 30 april 2009.

4.2 Fackuttryck/termer

-