



Översyn av politiken för transeuropeiska transportnät (TEN-T)

Sammanfattning

Utskottet behandlar i detta utlåtande kommissionens grönbok *Transeuropeiska transportnät (TEN-T): En översyn av strategin*, KOM(2009) 44.

Utskottet understryker i utlåtandet att det europeiska transportsystemet är en viktig förutsättning för en fungerande europeisk marknad och hållbar tillväxt. Utskottet framhåller vidare att utvecklingen av transportinfrastrukturen inom gemenskapen bör inriktas mot att skapa kommunikationer med utgångspunkt från resenärers, företags och samhällets behov som samtidigt är förenliga med EU:s klimat och energipaket.

Enligt utskottets mening bör TEN-T utgöra ett trafikslagsövergripande transportnät som bidrar till ökade förutsättningar för effektivare samverkan mellan trafikslagen. Det är enligt utskottet angeläget att de europeiska transportnätverken utvecklas till transportkorridorer som på ett effektivt sätt kan knyta länderna inom EU och angränsande områden närmare varandra. Utskottet betonar vidare att transportssystemet måste bli mer miljövänligt och medel satsas på klimatsmarta lösningar, exempelvis stöd för att utveckla effektiva och långsiktigt hållbara godstransporter eller för att öka järnvägens och sjöfartens andel av godstransporterna. Insatser behövs enligt utskottet även för att klimatsäkra infrastrukturen inför kommande klimatförändringar. Vad gäller nya infrastrukturprojekt vill utskottet betona vikten av att redan i planeringsfasen ta hänsyn till de problem som kan förväntas uppstå på grund av de befarade klimatförändringarna.

Bland de möjliga lösningar för den fortsatta utvecklingen av TEN-T som kommissionen identifierar ställer sig utskottet bakom det alternativ där strukturen består av dels ett övergripande nät, dels ett stomnät med bl.a. ett geografiskt definierat prioriterat nät. Enligt utskottets mening bidrar ett sådant sammankopplat nätverk till skapandet av ett sammanhängande transportsystem där viktiga hamnar, vägar, järnvägar, sjöfartsleder och flygplatser kan bindas samman till ett sammanhållet, effektivt och hållbart internationellt transportnät.

Utskottet bekräftar i utlåtandet också vikten av att bland de prioriterade initiativen inom TEN-T även fortsättningsvis inbegripa såväl den nordiska triangeln, som med järnvägar och vägar sammanbinder Stockholm, Köpenhamn, Oslo och Helsingfors, som sjömotorvägarna, som syftar till att effektivisera transportsystemen inom EU genom utveckling av bl.a. hamninfrastruktur och infrastruktur i anslutning till hamnar från både land- och sjösidan. Utskottet framhåller vidare behovet av att också prioritera transportkorridoren norra axeln, som länkar samman de nordliga delarna av Sverige, Norge, Finland och Ryssland, och den botniska korridoren, dvs. den nordsydliga transportkorridoren som förbinder Barentsområdet i norra Sverige och Finland med ländernas södra delar och därifrån vidare ut i Europa.

Innehållsförteckning

Sammanfattning	1
Utskottets förslag till riksdagsbeslut	4
Redogörelse för ärendet	5
Ärendet och dess beredning	5
Bakgrund	5
Grönbokens huvudsakliga innehåll	8
Utskottets granskning	16
Faktapromemorian	16
Subsidiaritets- och proportionalitetsprinciperna	17
Utskottets ställningstagande	17
<i>Bilaga</i>	
Förteckning över behandlade dokument	22

Bild

De 30 prioriterade projekten i TEN-T	7
--	---

Utskottets förslag till riksdagsbeslut

Europeiska kommissionens grönbok Transeuroperiska transportnät (TEN-T): En översyn av strategin

Riksdagen lägger utlåtande 2008/09:TU10 till handlingarna.

Stockholm den 14 april 2009

På trafikutskottets vägnar

Lena Hallengren

Följande ledamöter har deltagit i beslutet: Lena Hallengren (s), Jan-Evert Rådström (m), Oskar Öholm (m), Christina Axelsson (s), Lisbeth Grönfeldt Bergman (m), Sven Bergström (c), Hans Stenberg (s), Nina Larsson (fp), Eliza Roszkowska Öberg (m), Marie Nordén (s), Annelie Enochson (kd), Sten Bergheden (m), Peter Pedersen (v), Ingemar Vänerlöv (kd), Karin Svensson Smith (mp), Lars Mejern Larsson (s) och Eva-Lena Jansson (s).

Redogörelse för ärendet

Ärendet och dess beredning

Kammaren har den 10 februari 2009 hänvisat Europeiska kommissionens grönbok *Transeuropeiska transportnät (TEN-T): En översyn av strategin* (KOM(2009) 44) till trafikutskottet.

I grönboken, som antogs den 4 februari 2009, uppmanar kommissionen berörda parter att senast den 30 april 2009 lämna synpunkter kring de frågor som tas upp i dokumentet. Kommissionen avser att använda inkomna svar i arbetet med att utarbeta förslag till den framtida strategin för TEN-T.

Utskottet har tidigare under riksmötet behandlat vissa transportpolitiska frågeställningar med bäring på EU-arbetet i betänkandet *Framtidens resor och transporter – infrastruktur för hållbar tillväxt* (bet. 2008/09:TU2). Utskottet behandlade vidare under våren 2008 frågor rörande EU:s framtida politik på transportområdet i yttrandet *Budgetreform för ett Europa i förändring* (yttr. 2007/08:TU1y).

Utskottet har i samband med ärendets beredning haft ett informationsmöte den 19 mars 2009 med en tjänsteman från Näringsdepartementet (infrastrukturenheten) om översynen av TEN-T.

I sammanhanget kan nämnas att en förberedande behandling av utlåtan- det har ägt rum inom trafikutskottets arbetsgrupp för EU-frågor.

Bakgrund

Rättslig grund

Den rättsliga grunden för de transeuropeiska näten (TEN) är avdelning XV i EG-fördraget. Näten omfattar tre verksamhetsområden, däribland det transeuropeiska transportnätet (TEN-T). Gemenskapens insatser ska enligt fördraget, inom ramen för öppna och konkurrensutsatta marknader, inriktas på att främja de nationella nätens samtrafikförmåga, driftskompatibilitet samt tillträde till näten. För att förverkliga dessa mål ska gemenskapen fastställa riktlinjer och prioriteringar för projekt av gemensamt intresse samt upprätta allmänna regler för beviljandet av finansiellt stöd från gemenskapen. Riktlinjerna och övriga åtgärder antas av rådet i enlighet med medbeslutandeförfarandet.

I juli 1996 antog Europaparlamentet och rådet beslut nr 1692/96/EG om gemenskapens riktlinjer för utbyggnad av det transeuropeiska transportnätet (TEN-T). Riktlinjerna har därefter reviderats vid ett par tillfällen, senast i maj 2004. Av riktlinjerna framgår att det transeuropeiska transportnätet har som mål att

- säkerställa en varaktig framkomlighet för personer och varor samtidigt som det bidrar till förverkligandet av gemenskapens mål, särskilt vad gäller miljö och konkurrens
- erbjuda användarna infrastruktur av hög kvalitet under acceptabla ekonomiska villkor
- basera verksamheten på alla transportslag med beaktande av deras komparativa fördelar
- möjliggöra ett optimalt utnyttjande av befintlig kapacitet
- vara driftskompatibelt i så stor utsträckning som möjligt inom de olika transportsätten och gynna ett kombinerat utnyttjande av olika transportsätt
- vara ekonomiskt bärkraftigt
- täcka EU i dess helhet
- förutse en utbyggnad till Eftas medlemsstater, länderna i Central- och Östeuropa samt Medelhavsländerna.

Av riktlinjerna framgår att det transeuropeiska nätet omfattar vägar, järnvägar, inre vattenvägar, sjömotorvägar, hamnar, flygplatser och andra förbindelsepunkter mellan olika transportnät. Vidare omfattas trafikstyrnings-, positionsbestämnings- och navigeringssystem med de tillhörande tekniska installationer och data- och telekommunikationsinstallationer som krävs för att nätet ska fungera samstämmigt och trafiken styrs effektivt.

Riktlinjerna anger att åtgärdsprogrammets prioriteringar omfattar bl.a. skapande av de förbindelser som krävs för att underlätta transporter, optimering av den befintliga infrastrukturens effektivitet, samordning av de olika delarna av nätet och integrering av miljödimensionen i transportnätet.

I de ursprungliga riktlinjerna från 1996 identifierades 14 prioriterade projekt av gemensamt intresse. Vid den senaste revideringen 2004 (Europaparlamentets och rådets beslut nr 884/2004/EG6 om ändring av beslut nr 1692/96/EG) kompletterades förteckningen över prioriterade projekt, bl.a. till följd av EU:s utvidgning med 10 (och sedermera 12) nya medlemsstater. Det europeiska transportnätet omfattar i dag 30 prioriterade projekt som ska vara slutförda till 2020 – se bilden nedan. Det stora flertalet av dessa projekt är ännu aktuella. Bland dem finns två som direkt berör Sverige: den nordiska triangeln som med järnvägar och vägar sammanbinder Stockholm, Köpenhamn, Oslo och Helsingfors samt sjömotorvägar som syftar till att effektivisera transportsystemen inom EU genom utveckling av bl.a. hamninfrastruktur, infrastruktur i anslutning till hamnar från både land- och sjösidan, förbättringar av logistiska och intermodala lösningar, isbrytning och trafikinformationssystem. Den numera färdigställda Öresundsbroförbindelsen räknas också in bland de prioriterade projekten och erhöll 193 miljoner euro i stöd 1995–2000. I sammanhanget kan nämnas att Sverige även kommer att påverkas av Fehmarn Bält-förbindelsen som är ett av de största projekten på hela TEN-nätet.

De 30 prioriterade projekten i TEN-T



Sedan 2005 har kommissionen utsett europeiska samordnare för nio av de prioriterade projekten, däribland sjömotorvägar, i syfte att göra det lättare för medlemsstaterna att genomföra dessa på ett samordnat sätt.

Finansieringskällor

Cirka 400 miljarder euro har hitintills investerats i TEN-T. Medlen kommer från ett flertal finansieringskällor. Förutom nationell finansiering samfinansieras en viss del av investeringarna genom olika gemenskapsinstrument som TEN-T-budgeten, Europeiska regionala utvecklingsfonden (ERUF), sammanhållningsfonden samt lån från Europeiska investeringsbanken (EIB). Dessa finansieringskällor har alla sina egna specifika kriterier för stödberättigande, mål och finansieringsvillkor. Medel kan t.ex. sökas ur TEN-T-budgeten för studier och utbyggnadsprojekt. Studier kan härigenom beviljas medel med upp till 50 % av de totala kostnaderna, medan gräns-

överskridande utbyggnadsprojekt kan få maximalt 30 % och utbyggnadsprojekt inom medlemsländer maximalt 20 %. Ett begränsat antal projekt, huvudsakligen inom flygplats-, hamn- och vägsektorerna, får finansiering från den privata sektorn. Kommissionens senaste rapport om genomförandet av riktlinjerna för det transeuropeiska transportnätet avser tvåårsperioden 2004–2005 (KOM(2009) 5). Av denna framgår att nationella offentliga medel bidrar med den allra största andelen för TEN-T-investeringarna; för den studerade perioden uppgick denna andel till nästan 78 %, motsvarande närmare 40 miljarder euro per år. Därefter följde lån från EIB med ca 13,5 %, ERUF med ca 3,8 %, sammanhållningsfonden med ca 3 % och TEN-T-budgeten med ca 1,1 %.

För att ytterligare underlätta och effektivisera genomförandet av TEN-T beslutade kommissionen i oktober 2006 att inrätta ett genomförandeorgan för det transeuropeiska transportnätet (kommissionens beslut nr 2007/60/EG). Organets uppgift är bl.a. att förvalta de gemenskapsmedel som är avsatta till de transeuropeiska transportnäten och sköta samordningen mellan de olika gemenskapsinstrumenten.

Grönbokens huvudsakliga innehåll

Inledning

Kommissionen konstaterar inledningsvis att de 400 miljarder euro som hitintills investerats i transeuropeiska transportnät har bidragit till att ett stort antal projekt av gemensamt intresse har kunnat genomföras. Nationella vägnät och järnvägsnät har kopplats samman på många ställen och gränsöverskridande järnvägar har börjat bli driftskompatibla. Gemenskapsbidragen har koncentrerats till större projekt med höghastighetståg som banat vägen för en ny generation passagerartrafik. Bidragen har via sammanhållningsfonden inriktats på större projekt som sammankopplar länder och regioner med olika utvecklingsnivåer, vilket bidragit till att minska skillnaderna. TEN-T-strategin har även börjat ge resultat i fråga om gods-transporter och den har bidragit till att intelligenta transportsystem har utvecklats. Det konstateras dock att mycket fortfarande återstår att göra innan de ursprungliga planerna genomförts fullt ut. Kommissionen anför att detta beror dels på att projekten är av långsiktig karaktär, dels på att många projekt har försenats.

Kommissionen bedömer att det behövs en genomgripande översyn av TEN-T-strategin; strategin måste i större utsträckning än hittills återspegla de fastställda EU-målen inte bara inom transportsektorn utan även i ett bredare politiskt, samhällsekonomiskt, miljömässigt och institutionellt sammanhang.

Kommissionen inleder översynen av TEN-T med en grönbok i syfte att sammanfatta de pågående diskussionerna och begära in bidrag innan den lägger fram eventuella lagförslag eller andra förslag.

Nuvarande planering

Nuvarande riktlinjer för TEN-T omfattar två planeringsnivåer: en övergripande nätnivå och en nivå med trettio prioriterade projekt.

Det övergripande nätet

Av grönboken framgår att det övergripande nätet omfattar totalt 95 700 km väg, 106 000 km järnvägsförbindelser (däribland 32 000 km för höghastighetståg), 13 000 km inre vattenvägar, 411 flygplatser och 404 hamnar. De flesta sträckningarna eller noderna finns redan. Emellertid måste dock nästan 20 000 km av vägarna, mer än 20 000 km av järnvägsförbindelserna (företrädesvis för höghastighetståg) och 600 km av de inre vattenvägarna anläggas eller väsentligt förbättras till en kostnad av 500 miljarder euro enligt nyligen gjorda beräkningar av medlemsstaterna.

Kommissionen anser att det nuvarande övergripande nätet har varit av avgörande betydelse för att uppfylla det krav på tillgänglighet som avses i fördraget. Vidare har det enligt kommissionen utgjort en viktig bas för genomförandet av gemenskapslagstiftningen inom transportsektorn, bl.a. när det gäller driftskompatibla järnvägsnät. Kommissionen anför dock att det finns ett glapp mellan den övergripande planeringen och verktygen för att stimulera och följa upp genomförandet. Kommissionen anför att "planeringen" av detta gemenskapsnät huvudsakligen har inneburit en sammanläggning av stora delar av olika transportmedels nationella nät och sammankoppling av dessa vid nationsgränserna. Kommissionen konstaterar att medlemsstaterna praktiskt taget bär det fulla ansvaret för att genomföra det stora antalet projekt och att det huvudsakligen är nationella mål som styr investeringsbesluten. Planeringen av TEN-T-nätet har inte skett med utpräglade EU-mål i förgrunden. I och med att EU ständigt växer och nätet därmed blir alltmer komplext aktualiseras dock enligt kommissionen frågan om hur den nationella planeringen kan samordnas med en EU-övergripande planering och beakta de målsättningar som går utöver medlemsstaternas rent nationella intressen. Kommissionen bedömer generellt att de gemenskapsbidrag som hitintills spenderats knappast har bidragit till att medborgarna och de ekonomiska aktörerna kunnat "märka någon skillnad" – ett mervärde för EU – till följd av de gemenskapsåtgärder som avser det övergripande transeuropeiska transportnätet. De investeringar som medlemsstaterna gjort på det nationella planet betraktas främst som nationella investeringar och inte som ett bidrag till ett gemenskapsmål.

De prioriterade projekten

De prioriterade projekten inom TEN-T omfattar i övervägande grad de huvudsakliga järnvägs-, väg- och vattenvägsnät som korsar flera medlemsstater. Dessa projekt har stått i centrum för gemenskapsinsatser både i fråga om finansiering och samordning. Även om gemenskapens tillgängliga finansiella medel inte är tillräckliga för att fullt ut möta de behov som

dessa projekt ger upphov till anser kommissionen att åtgärderna, som varit inriktade på mer begränsade och gemensamt överenskomna mål, varit mycket effektivare och mer synliga. Vissa av dessa projekt närmar sig slutförändret och utgör enligt kommissionen ett verkligt bevis för de potentiella fördelarna med de strategimål för TEN-T som fastställs i fördraget.

Viktiga frågor inför vidareutvecklingen av TEN-T

Kommissionen anger att den centrala frågan vid översynen av TEN-T-strategin är hur det framtida sammodala nätet ska utformas och hur det ska kunna förverkligas inom fastställd tid. Detta kräver enligt kommissionen en utpräglad förmåga att på olika nivåer kunna samordna planering, genomförandekapacitet och kunskap. Samtidigt som medlemsstaternas suveräna beslutanderätt när det gäller projekt inom det nationella territoriet respekteras, anser kommissionen att det också krävs att gemenskapen intar en ledande roll med tanke på de allt komplexare uppgifter man ställs inför, deras innovativa inslag och geografiska utbredning.

Kommissionen betonar också att den framtida TEN-T-strategin måste vara tillräckligt flexibel för att kunna koppla samman transportpolitiken och utvecklingen av transportinfrastrukturen på kort, medellång och lång sikt.

Framtiden för det övergripande nätet

Kommissionen anser att om en nivå med ett övergripande nät för TEN-T ska behållas kräver detta en översyn av uppdaterings- och övervakningsförfarandena och av de verktyg som behövs för ett fullständigt genomförande inom angivna tidsramar, vilket skulle innebära att medlemsstaterna troligtvis måste ta på sig ett större bindande ansvar.

Om nivån med ett övergripande nät avskaffas påtalar kommissionen att större tyngd måste läggas vid att garantera tillgängligheten till nätet.

Prioriterat nät i stället för prioriterade projekt?

Kommissionen lanserar idén att den nuvarande metoden med prioriterade projekt kan utvecklas till en modell med prioriterade nät. Kommissionen pekar på att prioriterade projekt omfattar större trafikflöden mellan en startpunkt och en slutpunkt *utan* hänsyn till kontinuiteten. Genom att övergå till prioriterade nät bedömer kommissionen att noder (vilka ofta anges vara huvudorsaken till överbelastning och andra brister), hamnar och flygplatser på ett mer systematiskt sätt skulle kunna inkluderas som inträdespunkter i nätet liksom de största sammodala anslutningspunkterna.

Kommissionen anför att ett prioriterat nät skulle byggas utifrån klara gemensamma mål med beaktande av ett flertal faktorer, bl.a. de större trafikflödena inom unionen och till andra delar av världen, sammanhållningsmålen och miljömål. Ett prioriterat nät bör tillgodose kontinuiteten för de nuvarande prioriterade projekten och i motiverade fall utgå ifrån dem.

Nätet bör enligt kommissionen även vara utpräglat multimodalt och fullt driftskompatibelt. Kommissionen anför vidare att alla större projekt bör ingå i ett intelligent transportsystem.

Ett prioriterat nät skulle enligt kommissionen kombinera infrastrukturåtgärder på olika nivåer, från långtidsprojekt till projekt av mindre omfattning som kan genomföras på kort tid, vilket skulle öka effektiviteten och göra gemenskapsåtgärderna mer synliga.

Införande av en ”begreppsbaserad pelare”?

Genom att låta de mål och kriterier som fastställs i TEN-T-riktlinjerna vara vägledande för aktörer då de ska utveckla projekt av gemensamt intresse anser kommissionen att en mer öppen och objektiv projektprecisering kan uppnås. Dessutom menar kommissionen att en mer flexibel metod kan uppnås som bättre beaktar behovet av tjänster på kort, medellång och lång sikt. Metoden skulle sträva efter att i första hand optimera användningen av befintlig infrastruktur men även uppmärksamma nya infrastrukturbehov och växande efterfrågan i ett längre perspektiv.

Ett stomnät för TEN-T?

Kommissionen introducerar tanken på att införa ett stomnät för TEN-T bestående av dels ovannämnda prioriterade nät, dels ovannämnda ”begrepps-baserad pelare” varigenom behovet av flexibilitet och marknadsorientering uppmärksammas. Kommissionen anför att ett stomnät med tydliga europeiska mål och höga prioriteter på transportområdet och inom andra EU-strategier (inre marknaden, sammanhållning, hållbar utveckling m.m.) skulle kunna utgöra kärnpunkten för gemenskapens insatser för TEN-T-strategin.

Faktorer att beakta inför den framtida utvecklingen av TEN-T

Kommissionen identifierar ett antal specifika frågor som anses behöva beaktas i samband med den framtida utvecklingen av TEN-T.

Olika behov för passagerar- och godstrafik

Kommissionen pekar på att passagerar- och godstrafik har olika egenskaper varför det kan vara motiverat att överväga separata planeringar för dessa i den övergripande TEN-T-strategin. Kommissionen understryker dock att noder där långdistans trafik och lokaltrafik strålar samman måste omfattas av strategin.

Hamnar och flygplatser som fungerar som Europas knutpunkter till världen

Kommissionen lyfter fram den stadigt växande trafiken i hamnarna genom vilka den övervägande andelen av gemenskapens internationella handelsflöden passerar. Kommissionen påtalar dock att det finns kapacitetsproblem i

vissa hamnar beroende på bristande infrastruktur och dålig tillgänglighet till den landvägen. Kommissionen anför vidare att flygplatser har en nyckelroll när det gäller passagerartrafiken och att dessa troligen kommer att drabbas av stora kapacitetsbegränsningar under kommande år.

Vattenburna transporter inom EU

Kommissionen konstaterar att de inre vattenvägarna erbjuder gott om ledig kapacitet men att de inte kan användas till sin fulla kapacitet beroende på ett antal flaskhalsar och brister. Beträffande sjömotorvägarna anser kommissionen att den vidare utvecklingen måste definieras genom fastställande av mål, omfattning och kriterier för offentligt stöd.

Godslogistik

För att godslogistiken ska kunna utnyttjas till sin fulla tillväxtkapacitet anför kommissionen att TEN-T-strategin måste tillhandahålla rätt infrastrukturgrund, framför allt intermodala terminaler, järnvägskapacitet, kapacitet i havs- och inlandshamnar (däribland tillgänglighet till havshamnarna landvägen), uppställningsplatser för nyttofordon och intelligenta transportsystem både som infrastrukturkomponenter och för att följa och spåra gods.

Intelligenta transportsystem

Kommissionen konstaterar att intelligenta transportsystem (ITS) kan tillämpas på alla transportsystem. Med tanke på bl.a. den relativt låga kostnaden för ITS jämfört med kostnaden för den faktiska infrastrukturen bedömer kommissionen att avkastningen på investeringarna är betydande, förutsatt bl.a. att insatserna omfattar hela Europa. ITS bedöms klart förbättra effektiviteten i verksamheten liksom säkerheten, skyddet och komforten för användarna. Kommissionen pekar på att dessa effekter kommer att öka när Egnos och Galileo kan användas fullt ut, 2009 respektive 2013.

Innovation

Kommissionen anför att när det gäller utvecklingen av TEN-T under kommande årtionden uppstår också frågan i vilken utsträckning som infrastrukturen måste anpassas till nya generationer av intelligenta trafiksystem och nya fordonsgenerationer såsom el- och hybridfordon.

Övergripande finansiering

Kommissionen påminner om att TEN-T enbart kan framstå som trovärdigt om den valda planeringsmodellen och genomförandekapaciteten är i samklang.

Kommissionen anför att planeringen av TEN-T bör möjliggöra en så exakt beräkning som möjligt av kostnaderna för nätet i dess helhet. Målen för genomförandet och kostnadsberäkningar för TEN-T-riktlinjerna, som vanligtvis sträcker över en femton- till tjugoårsperiod, kan enligt kommis-

sionen delas upp i korta, medellånga och långfristiga mål. Vidare konstaterar kommissionen att genomförandet av TEN-T fram tills nu har drabbats av enorma kostnadsökningar. Kommissionen menar dock att aktivt stöd från kommissionen genom samordning skulle kunna bidra till problemlösning och främja utbytet av bästa praxis och därigenom bidra till mer tillförlitliga kostnadsberäkningar och underlätta projektgenomförandet.

Eftersom utvecklingen av TEN-T omfattar ett stort antal projekt av varierande slag krävs enligt kommissionen olika finansieringslösningar. Med ökad marknadsinriktning inom transportsektorn och strävanden att optimera infrastrukturen anförts att det nu bör komma fler projekt som är självfinansierande. Vidare bör enligt kommissionen genomförandet av den gemenskapslagstiftning som avser avgifterna för infrastruktur och internaliseringen av externa kostnader öka medlemsstaternas möjligheter till att både tillvarata tillgänglig kapacitet och till att optimera transportsystemet samt till att finansiera ny infrastruktur.

När det gäller genomförandet av TEN-T-strategin understryker kommissionen att det är viktigt att i framtiden rationalisera tilldelningen av bidrag och att koppla den till det europeiska mervärde som dessa projekt erbjuder för att garantera att gemenskapsmedlen utnyttjas på bästa möjliga sätt. Följaktligen anser kommissionen att alla projekt av gemensamt intresse kan bli föremål för en harmoniserad och allmänt vedertagen kostnads- och intäktsanalys som fastställer det europeiska mervärdet. Härigenom skulle gemenskapsbidrag kunna tilldelas på ett rättvist och objektivet sätt. Kommissionen påtar också nödvändigheten av att bättre samordna förvaltningen av alla tillgängliga budgetmedel.

Kommissionen förtydligar att stomnät ur gemenskapsfinansieringssynpunkt skulle kunna betraktas som en ny form av "europeiska projekt" som bör ses som en helhet snarare än ges fragmentariskt stöd.

Icke-finansiella instrument för genomförandet av TEN-T

Kommissionen lanserar tanken att vidareutveckla konceptet med europeiska samordnare till "korridorsamordning" för alla insatser som omfattar ett stomnät. Vidare konstateras att genom att tillämpa den öppna samordningsmetoden på TEN-T skulle en gemensam ram för kommissionens, TEN-T:s verkställande organs och medlemsstaternas arbete kunna upprättas som samtidigt tillhandahåller en gemensam kunskapsbas för TEN-T-nätet. Det anförts också att systematiserad och omfattande information om utvecklingen av TEN-T-strategin i dess helhet är viktig för att öka medborgarnas medvetenhet om strategins fördelar.

Möjliga val för vidareutvecklingen av de transeuropeiska transportnäten

Kommissionen gör sammanfattningsvis bedömningen att det finns tre möjliga lösningar för den fortsatta utvecklingen av TEN-T:

1. Bevara den nuvarande strukturen med två nivåer som omfattar ett övergripande nät och prioriterade projekt (som inte är sammankopplade).
2. Minska 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 begrepps-baserad pelare för att underlätta integreringen av olika transportpolitiska aspekter och aspekter som rör transportinfrastruktur.

Frågeställningar

Baserat på redogörelsen i grönboken ställer kommissionen ett antal frågor som berörda intressenter uppmanas ta ställning till:

- Bör kommissionens utvärdering av den aktuella utvecklingen av TEN-T omfatta andra faktorer?
- Vad talar för eller emot att bevara det övergripande nätet? Hur kan nackdelarna med de olika lösningarna åtgärdas?
- Skulle en metod med prioriterade nät vara bättre än nuvarande metod med prioriterade projekt? Om inte, vilka är i så fall fördelarna med de prioriterade projekten? Om så är fallet vilka (ytterligare) fördelar kan prioriterade nät medföra och hur ska de utvecklas?
- Skulle en mer begrepps-baserad metod för att identifiera projekt av gemensamt intresse vara lämpad för en strategi som traditionellt sett huvudsakligen faller inom ramen för medlemsstaternas enskilda beslut om infrastrukturinvesteringar? Vilka ytterligare för- och nackdelar finns? Hur kan det bäst återspeglas i gemenskapens planering?
- Hur kan ovan beskrivna faktorer bäst beaktas inom ramen för den övergripande synen på den framtida utvecklingen av TEN-T? Vilka ytterligare aspekter bör beaktas?
- Hur kan intelligenta transportsystem, som en del av TEN-T, förbättra det sätt på vilket transportsystemet fungerar? Hur kan investeringar i Galileo och Egnos omsättas i effektivitetsfördelar och optimal balans i efterfrågan på transporter? Hur kan intelligenta transportsystem bidra till utvecklingen av ett multimodalt TEN-T?
- Kommer förskjutningen av gränserna mellan infrastruktur och fordon eller mellan tillhandahållandet av infrastruktur och det sätt på vilket den används att kräva att begreppet (infrastruktur)projekt av gemensamt intresse ges en vidare tolkning? Om ja, hur bör detta begrepp definieras?
- Kan ett stomnät "förverkligas" på gemenskapsnivå? Vilka vore för- och nackdelarna? Vilka metoder bör användas för att upprätta ett stomnät?

- Hur kan finansieringen av TEN-T i dess helhet fastställas på kort, medellång och lång sikt? Vilka finansieringsformer – statliga, privata, på gemenskapsnivå eller nationell nivå – lämpar sig bäst för de enskilda aspekterna av utvecklingen av TEN-T?
- Vilket stöd kan ges till medlemsstaterna för att hjälpa dem att finansiera och genomföra projekt som de ansvarar för? Bör den privata sektorns delaktighet i tillhandahållandet av infrastruktur främjas ytterligare? Om så är fallet, på vilket sätt?
- Svagheter och styrkor hos gemenskapens nuvarande finansieringsinstrument. Behövs det nya instrument (däribland ”innovativa instrument”)? Hur kan en kombinerad användning av medel från olika gemenskapskällor samordnas för att stödja genomförandet av TEN-T?
- Hur kan befintliga icke-finansiella instrument förbättras och vilka nya instrument kan införas?
- Vilken av de tre ovan beskrivna lösningarna för den fortsatta utvecklingen av TEN-T är bäst och varför?

Utskottets granskning

Faktapromemorian

Av Regeringskansliets faktapromemoria (2008/09:FPM103) framgår den preliminära svenska ståndpunkten i de frågor som behandlas i grönboken. Regeringen konstaterar bl.a. att TEN-T är ett viktigt instrument som kompletterar de nationella infrastrukturinvesteringarna med ett mer övergripande och mellanstatligt perspektiv. Regeringen framhåller fyra perspektiv som är angelägna att belysa i det fortsatta arbetet:

- *Nya transportströmmar.* Det finns skäl att ha ökad beredskap för en fortsatt snabb tillväxt av öst-västliga handelsströmmar.
- *Klimatanpassning och samordning mellan transportslagen.* En genomgripande omställning av energisystem, transportsystem och andra delar av samhällsekonomin behövs och kommer att genomföras.
- *Samhällsekonomiskt effektiva transporter.* Ett ökat användande av samhällsekonomiska bedömningar på EU-nivå kan leda till en högre effektivitet och en bättre samordning av investeringar mellan berörda länder.
- *Råvaruförsörjning.* Det finns inte något alternativ till att bygga ut infrastrukturen ända till råvarukällan (skog, malm m.m.). Europas industri är beroende av en effektiv råvaruförsörjning för att klara konkurrensen på den globala marknaden.

Regeringen stödjer kommissionens alternativ 3 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. Regeringen anser att detta alternativ framför allt har 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 enligt regeringen 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. Regeringen bedömer vidare att 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 givit möjlighet att finansiera angelägna projekt som ligger utanför dessa prioriterade stråk.

Regeringen anser dock att kommissionens föreslagna koncept ”begrepps-baserade pelare” behöver utvecklas och förklaras mer uttömmande innan det går att ta ställning till detta. Enligt regeringen är en viktig fråga om

den begreppsbaseade pelaren, och därmed urvalen av projekt, kan innefatta de fyra perspektiv som identifierats ovan och som regeringen anser vara viktiga i det fortsatta arbetet.

Subsidiaritets- och proportionalitetsprinciperna

I grönboken konstateras att ansvaret för att genomföra projekt inom TEN-T 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-T-projekten.

Utskottets ställningstagande

Inledande synpunkter

Trafikutskottet välkomnar kommissionens initiativ till ett öppet och omfattande samråd om översynen av TEN-T-strategin. Utskottet vill inledningsvis understryka att det europeiska transportsystemet är en viktig förutsättning för en fungerande europeisk marknad och hållbar tillväxt. TEN-T bidrar till att stimulera och driva på såväl en ökad ekonomisk integration som en ökad handel inom unionen genom att infrastrukturen länkas samman. TEN-T är enligt utskottets uppfattning även av stor betydelse för persontrafikens utveckling och ger bl.a. förutsättningar för att det framtida resandet inom gemenskapen kan kanaliseras på ett klimatsmartare, energieffektivare och säkrare sätt där järnvägen ges en ökad roll. Utvecklingen av transportinfrastrukturen inom gemenskapen bör därför inriktas mot att skapa kommunikationer med utgångspunkt från resenärers, företags och samhällets behov som samtidigt är förenligt med EU:s klimat- och energipaket.

För att skapa ett fullgott beslutsunderlag krävs, enligt utskottets mening, allsidig kunskap om såväl erfarenheterna hittills av TEN-T som om nuvarande samt framtida utmaningar. Genom ett omfattande samrådsförfarande ges förutsättningar för att översynen kan leda till en väl förankrad, ändamålsenlig och framtidsanpassad strategi.

Utskottet konstaterar samtidigt att den grönbok som kommissionen tagit fram i vissa avseenden är mindre tydlig, exempelvis anser utskottet att konceptet "begreppsbasead pelare" bör utvecklas och förklaras mer uttömmande innan det går att slutgiltigt ta ställning till detta. Utskottet välkomnar därför ytterligare initiativ för att stärka samrådsprocessen och utveckla en infrastruktur för hållbara framtida transporter i Europa.

Planering av näten

Utskottet bedömer att det för ett flertal transportpolitiska frågor är angeläget med samordnade initiativ från medlemsstaterna och insatser över nationsgränserna, inte minst ur klimatsynpunkt. Utskottet anser att mycket återstår att göra över nationsgränserna bl.a. för att se till att godstågtrafiken genom Europa sker på ett mer effektivt och smidigt sätt och med en högre hastighet för att därigenom kunna utgöra ett fullgott alternativ till lastbilstransporter.

TEN-T bör enligt utskottet vara ett sammanhållet trafikslagsövergripande transportnät som bidrar till ökade förutsättningar för effektivare samverkan mellan trafikslagen. För att främja den fortsatta utvecklingen av en sammanhållen infrastruktur är det därför enligt utskottets mening angeläget att nuvarande struktur med ett övergripande nät bevaras.

Klimatfrågorna kommer att finnas högt på de politiska dagordningarna under lång tid såväl på den globala arenan som i EU och i Sverige. Övergången till ett samhälle som är anpassat till klimatförändringarna och minskade utsläpp av växthusgaser kommer att för överskådlig framtid vara en nödvändig utgångspunkt för såväl den nationella som den internationella politiken. Behovet av att dels minska utsläppen av växthusgaser, dels genomföra nödvändiga anpassningar till ett förändrat klimat är särskilt påtagligt inom transportsystemet. Transportsektorn måste bli mer miljövänlig och medel måste satsas på klimatsmarta lösningar, exempelvis stöd för att utveckla effektiva och långsiktigt hållbara godstransportkorridorer eller för att öka järnvägens och sjöfartens andel av godstransporterna. Detta måste tydligt återspeglas i den framtida strategin för TEN-T. Satsningarna bör utgå ifrån en gemensam strategi för minskade utsläpp och nödvändig klimatanpassning. Transportsystemet måste erbjuda medborgarna och näringslivet i alla delar av gemenskapen en klimat- och miljövänlig transportpolitik som är samhällsekonomiskt effektiv och långsiktigt hållbar.

Europa har enligt utskottets mening behov av alternativa, integrerade och effektiva transportsätt, som både är miljövänliga och motsvarar användarnas krav. Utskottet ställer sig positivt till kommissionens förslag att utveckla nuvarande modell med prioriterade projekt till en lösning med prioriterade nät varigenom större internationella transportleder, intermodala knutpunkter och andra viktiga noder kan kopplas samman och vid behov utvidgas.

Det är även av vikt att få en utformning som möjliggör större flexibilitet över tid och som skapar bättre möjligheter att optimera kombinationer av såväl mindre som större åtgärder i förhållande till både mål och kostnader. Utskottet välkomnar därför den ökade flexibilitet som en lösning med en begreppsbaserad pelare i enlighet med kommissionens förslag synes medföra. Med hjälp av en tydlig begreppsbaserad pelare som utgör basen för precisering av projekt, korridorer m.m. bedömer utskottet vidare att en öppen och objektiv projektprecisering kan främjas.

Det är angeläget att de europeiska transportnätverken utvecklas till transportkorridorer som på ett effektivt sätt kan knyta länderna inom EU och angränsande områden närmare varandra. Trafikutskottet vill bl.a. betona att ett effektivt och långsiktigt hållbart godstransportsystem bör bygga på ett antal centrala godstransportstråk där ett eller flera transportslag samverkar. Härigenom möjliggörs såväl en stor kapacitet som en hög kvalitet när det gäller transporter. Utskottet vill även understryka att samverkan mellan transportslagen är betydelsefull för att uppnå högre effektivitet och lägre transportkostnader samt för att minska negativ miljöpåverkan. Utskottet anser vidare att strategiska logistiknoder bör utvecklas för att främja intermodala transporter. Utskottet vill i sammanhanget särskilt lyfta fram den handlingsplan för godslogistik som kommissionen presenterade i oktober 2007 (KOM(2007) 607) med förslag om att inrätta gröna transportkorridorer för att säkra ett konkurrenskraftigt och hållbart godstransportsystem i Europa.

Vad gäller intelligenta transportsystem (ITS) delar utskottet kommissionens uppfattning om systemens breda tillämpningsområden och stora potential. Utskottet vill särskilt framhålla betydelsen av ITS för effektiva och klimatsmarta transportlösningar. Genom användningen av IT i transportsystemet erbjuds stora möjligheter att bl.a. effektivisera transporter, minska logistikkostnader och minska belastningen på miljön. Vidare bidrar ITS till att systemen kan anpassas efter användarnas behov och önskemål av sömlösa transporter och smidiga byten mellan transportslag. ITS bidrar även till att öka säkerheten och minska sårbarheten i transportsystemet, inte minst vid transporter av farligt gods. Utskottet bedömer att ITS måste beaktas i större omfattning i den framtida strategin för TEN-T.

Utskottet vill även framhålla behovet av insatser för att klimatsäkra infrastrukturen inför kommande klimatförändringar, t.ex. för att minska sårbarheten vid ras, skred, storm och översvämningar. Av den nyligen avslutade internationella klimatkongressen i Köpenhamn den 10–12 mars i år framgår t.ex. att havsnivåerna väntas stiga med mellan 50 centimeter och drygt 1 meter under vårt århundrade. Det är därför angeläget med robusthetshöjande investeringar för att anpassa transportinfrastrukturen till ett förändrat klimat. Denna typ av satsningar måste enligt utskottets mening återspeglas i den framtida strategin för TEN-T. Vad gäller nya infrastrukturprojekt vill utskottet betona vikten av att redan i planeringsfasen ta hänsyn till de problem som kan förväntas uppstå på grund av de befarade klimatförändringarna.

Genomförandefas

Även om satsningar på infrastrukturprojekt i första hand är en nationell angelägenhet och i vissa fall ett regionalt eller lokalt ansvar, anser utskottet att det under vissa förutsättningar är berättigat med finansiering på EU-nivå. Möjligheten till olika partnerskapslösningar bör också beaktas när

detta är ändamålsenligt och effektivt. Utskottet anser i synnerhet att det är motiverat med gemenskapsstöd för åtgärder rörande gränsöverskridande insatser samt klimatanpassning. Utskottet vill i sammanhanget lyfta fram de erfarenheter som finns från Sverige om att genom innovativa upphandlings- och kontraktsformer skapa samhällsekonomiska och driftsekonomiska effektivitetsvinster.

Utskottet instämmer med kommissionen i att TEN-T-strategin enbart kan framstå som trovärdig om den valda planeringsmodellen och genomförandekapaciteten är i samklang. Mot bakgrund av det stora antalet ännu inte fullbordade prioriterade projekt anser utskottet att det eventuellt kan finnas skäl att begränsa antalet nya prioriterade satsningar för att inte försämra möjligheterna till finansiellt stöd. Utskottet vill i sammanhanget understryka vikten av att såväl den nordiska triangeln som sjömotorvägarna även fortsättningsvis ses som prioriterade initiativ. Utskottet vill vidare framhålla behovet av att också prioritera dels transportkorridoren norra axeln, som länkar samman de nordliga delarna av Sverige, Norge, Finland och Ryssland, dels den botniska korridoren, dvs. den nordsydliga transportkorridoren som förbinder Barentsområdet i norra Sverige och Finland med den viktiga nordiska triangeln i ländernas södra delar och därifrån vidare ut i Europa.

Utskottet vill vidare starkt understryka behovet av transparens och tydlighet. Det är angeläget med tydliga och transparenta avgränsningar inom TEN-T, och tilldelning av gemenskapsmedel måste ske enligt objektiva kriterier. En fördelning av medel på diffusa eller kortsiktiga politiska bedömningsgrunder riskerar att ske på bekostnad av en optimering av nyttan med stödet.

Utskottet välkomnar ett ökat fokus på kostnadskontrollen av investeringsprojekten. Ett gediget arbete med kalkyler och riskbedömningar bör göras i tidiga skeden i projekten. Utskottet vill också betona betydelsen av uppföljning och utvärdering av genomförda satsningar. Det är viktigt med en löpande återrapportering om i vilken grad insatta resurser bidrar till uppfyllelsen av fastlagda mål. Tillsammans med kravet på god genomlysning borgar detta för att gemenskapens medel används på ett korrekt sätt och, inte minst, för korrekta ändamål.

Vidareutvecklingen av de transeuropeiska transportnäten

Mot bakgrund av vad som anförts ovan bedömer trafikutskottet, att bland de tre möjliga lösningar för den fortsatta utvecklingen av TEN-T som kommissionen identifierar, synes i första hand alternativ 3 med en struktur bestående av dels ett övergripande nät, dels ett stomnät vara lämpligast för att främja en gynnsam utveckling av de europeiska transportnäten. En väsentlig fördel med ett sådant sammankopplat nätverk är enligt utskottets mening att det bidrar till skapandet av ett sammanhängande transportsy-

stem där viktiga hamnar, vägar, järnvägar, sjöfartsleder och flygplatser kan bindas samman till ett sammanhållet, effektivt och hållbart internationellt transportnät.

BILAGA

Förteckning över behandlade dokument

Europeiska kommissionens grönbok *Transeuropeiska transportnät (TEN-T): En översyn av strategin* (KOM(2009) 44).