

Regeringens proposition

1997/98:56

Transportpolitik för en hållbar utveckling

Prop.
1997/98:56

Regeringen överlämnar denna proposition till riksdagen.

Stockholm den 5 mars 1998

Göran Persson

Ines Uusmann
(Kommunikationsdepartementet)

Propositionens huvudsakliga innehåll

Propositionen innehåller förslag till riktlinjer för transportpolitiken. Den övergripande utgångspunkten är att transportpolitiken skall bidra till en socialt, kulturellt, ekonomiskt och ekologiskt hållbar utveckling. Propositionen utgör därmed en viktig del av regeringens politik för ett hållbart Sverige.

I propositionen betonas att transporterna syftar till att uppnå överordnade välfärdsmål och att transportsystemet måste ses som en helhet. Den vidgade synen på transporternas funktion i samhället markeras genom att begreppet trafikpolitik ersätts med transportpolitik.

De transportpolitiska målen består liksom tidigare av ett övergripande mål och fem delmål. Det övergripande målet föreslås vara att säkerställa en samhällsekonomiskt effektiv och långsiktigt hållbar transportförsörjning för medborgarna och näringslivet.

Delmålen föreslås vara:

- Ett tillgängligt transportsystem
- En hög transportkvalitet
- En säker trafik
- En god miljö
- En positiv regional utveckling

Delmålen skall preciseras genom olika etappmål som gäller på kortare sikt. Vissa etappmål avseende klimatgaser, luftföroreningar och trafiksäkerhet anges. En fortsatt utveckling av etappmålen skall ske som ett led i en förbättrad fortlöpande redovisning till riksdagen och för att ge förutsättningar för en bred uppföljning av transportpolitiken på övergripande nivå.

Vidare föreslås att ett antal principer och riktlinjer skall läggas till grund för transportpolitiken, bl.a.:

- att transportkonsumenterna bör ges största möjliga valfrihet att själva avgöra hur de skall ordna sina transporter inom ramen för en ansvarsfull politik i fråga om bl.a. säkerhet och miljö. Detta bör åstadkommas genom en samhällsekonomiskt riktig prissättning av trafiken,
- att en ökad samverkan mellan olika transportmedel och trafikslag skall förenas med en effektiv konkurrens mellan olika trafikutövare och transportlösningar,
- att beslut i transportfrågor bör ske i så decentraliserade former som möjligt med en tydlig rollfördelning mellan olika planeringsnivåer och aktörer.

Ytterligare en viktig utgångspunkt är att styrningen mot och uppföljningen av de transportpolitiska målen skall förbättras. Metoderna och underlaget för att genomföra uppföljningen skall utvecklas och regeringen skall årligen redovisa för riksdagen hur de transportpolitiska målen har uppfyllts. Planeringssystemet skall utvecklas så att frågor som rör infrastruktur och trafikutbud kan samordnas bättre.

En långsiktig strategi för EU-samarbetet på transportområdet redovisas. Strategin innebär att Sverige skall verka för en aktiv transportpolitik på gemenskapsnivå för att främja en stark integrering av det europeiska transportsystemet. Följande områden prioriteras:

- En mer rättvis prissättning av transporter
- Utveckling av nord-sydliga transportkorridorer
- Ökad säkerhet och minskad miljöpåverkan
- Utformning och tillämpning av gemensamt regelverk för yrkesmässig trafik

I propositionen förordas att rörliga skatter och avgifter så långt möjligt bör motsvara de samhällsekonomiska kostnader som påverkas av trafikvolymen (samhällsekonomiska marginalkostnader). Samtidigt konstateras att det finns betydande hinder för att på kort sikt genomföra denna princip fullt ut. I propositionen föreslås dock att vissa steg skall tas mot en mer rättvisande prissättning av trafiken.

För järnvägstrafiken lämnas förslag till ett nytt banavgiftssystem som innebär en fullständig internalisering av de samhällsekonomiska marginalkostnader som nu kan beräknas med tillräcklig precision. Vidare föreslås att energi- och koldioxidskatt införs på bränslen som används i spårtrafik. I fråga om vägtrafiken är inriktningen på kort sikt att nedbringa de största avvikelserna från en samhällsekonomiskt riktig prissättning. För busstrafiken föreslås därför en internalisering av de externa effekterna genom höjd fordonsskatt.

En rad förslag lämnas som syftar till att främja en ökad samverkan mellan olika transportmedel och trafikslag. En godstransportdelegation med representanter för industri och transportbransch inrättas. Delegationen skall följa utvecklingen på godstransportområdet, utveckla ett trafikslagsövergripande synsätt och lämna underlag för EU-samarbetet. Vidare föreslås att ett nytt organ – Rikstrafiken – inrättas. Rikstrafiken skall

samordna den interregionala persontrafiken med den lokala och regionala trafiken samt för statens räkning upphandla viss interregional trafik. Upphandlingen av trafik skall ske så att den på ett så samhällsekonomiskt effektivt sätt som möjligt bidrar till att de transportpolitiska målen uppnås.

I propositionen föreslås också att skadeprovningen av långväga buss- trafik gentemot järnvägstrafiken avskaffas. Syftet är att öka tillgängligheten och ge förutsättningar för en bättre trafikförsörjning i övrigt samt att främja en effektiv konkurrens mellan olika trafikutövare och transportlösningar.

Staten föreslås ta ett ökat ansvar för driften vid de kommunala flygplatserna. Ett stöd på totalt 115 miljoner kronor skall utgå till kommunala flygplatser med reguljär flygtrafik, eller till kommunala flygplatser inom mål 6-området som är viktiga för att de transportpolitiska målen uppfylls. Vidare föreslås Banverket överta delar av det bannät, i form av anslutande spår till terminaler, hamnar, industrier och industriområden, som SJ förvaltar.

En strategi för att utveckla alternativa bränslen föreslås i propositionen. Den bygger på energipropositionens förslag till insatser för att utveckla förbättrade metoder för biobränsletillverkning, fortsatt statlig skattebefrielse av alternativa bränslen och en utveckling av dagens flottförsök med låginblandning av biodrivmedel i bensin. Ytterligare 20 miljoner kronor avsätts för systemdemonstrationer av miljöanpassade transporter och forskning som rör förutsättningarna att ställa om transportsystemet till en bättre hushållning med energi- och miljöresurser.

1	Förslag till riksdagsbeslut	7
2	Lagtext	8
3	Ärendet och dess beredning	9
4	Nya förutsättningar för transportpolitiken	10
4.1	En hållbar utveckling	10
4.2	Transportpolitik i en förändrad omvärld	10
4.3	Transportpolitik för en hållbar utveckling	13
5	Transportpolitikens mål	14
5.1	Inledning	14
5.2	Transportpolitikens övergripande mål	16
5.3	Ett tillgängligt transportsystem	18
5.4	En hög transportkvalitet	20
5.5	En säker trafik	22
5.6	En god miljö	26
5.7	En positiv regional utveckling	33
6	Transportpolitikens principer, medel och uppföljning	36
6.1	Transportpolitiska principer	36
6.2	Transportpolitikens medel	38
6.3	Trafikens kostnadsansvar	41
6.3.1	Behovet av ett väl definierat kostnads- ansvar	41
6.3.2	Kostnadsansvarets omfattning	42
6.3.3	Marginalkostnadsansvarets utformning	44
6.3.4	Behov av anpassning av kostnadsansvaret	45
6.4	Planeringens roll som transportpolitiskt medel	49
6.5	Rollfördelningen i transportpolitiken	50
6.6	Styrning och uppföljning	52
7	Europeiska unionen och internationellt samarbete på transportområdet	53
7.1	Det internationella samarbetets förutsättningar	53
7.2	Östersjösamarbetet	55
7.3	Europeiska unionen	55
7.4	Inriktningen av EU-arbetet inom transportområdet	57
8	Vissa trafikslagsövergripande frågor	60
8.1	Inledning	60
8.2	Ett samordnat och effektivt godstransportsystem	60
8.3	Ett samordnat och effektivt persontransportsystem	63
8.3.1	Ett transportsystem för alla	63
8.3.2	Rikstrafiken	69
8.4	Ett jämställt transportsystem	71
8.5	Strategi för ett ekologiskt hållbart transportsystem	72
8.6	Strategi för ett säkert transportsystem	77
8.7	Insatser för ökad användning av IT inom transport- sektorn	81

8.8	Forskning och utveckling för ett långsiktigt hållbart transportsystem.....	84
8.8.1	Transportforskningens mål	84
8.8.2	Prioriterade forskningsområden.....	85
8.8.3	Forskningssamverkan mellan stat och näringsliv	88
8.8.4	Ökade insatser för miljöanpassade transporter	89
8.8.5	Samspelet mellan nationell och internationell transportforskning	91
8.9	Planering av transportsystemet.....	93
8.9.1	Inriktningsplaneringen	93
8.9.2	Åtgärdsplaneringen för transportinfrastrukturen	95
8.9.3	Ett vidgat samhällsekonomiskt synsätt	97
8.9.4	Förutsättningar för en effektivare sektorssamordning på regional nivå.....	98
9	Järnväg.....	100
9.1	Järnvägssektorns förutsättningar	100
9.2	Järnvägssektorns organisation.....	100
9.2.1	Gemensamma funktioner och fordon.....	100
9.2.2	Det kapillära bannätet	103
9.2.3	Banverkets olika roller förtydligas.....	104
9.2.4	SJ:s möjligheter att agera på vissa internationella marknader	107
9.3	Trafikering.....	108
9.4	Järnvägssektorns kostnadsansvar och finansiering	109
9.4.1	Ett nytt banavgiftssystem	109
9.4.2	Energi- och koldioxidskatt.....	111
9.4.3	Finansiering av infrastruktur.....	112
9.5	En EU-strategi för järnvägstrafiken	113
10	Luftfart.....	114
10.1	Luftfartens förutsättningar.....	114
10.1.1	Utvecklingen av luftfartsmarknaden	114
10.1.2	ICAO och flygets globala regleringar.....	116
10.1.3	Luftfarten och EU	117
10.2	Ökat statligt ansvarstagande för de kommunala flygplatserna	118
10.3	Luftfartsverkets roller.....	122
10.4	Luftfart och miljö – styrmedel och inriktning	123
10.5	Luftfartens kostnadsansvar och finansiering.....	124
10.6	Långsiktig strategi för EU-arbetet och annat internationellt arbete.....	127
11	Sjöfart	128
11.1	Sjöfartens förutsättningar	128
11.1.1	Sjöfart – ett internationellt trafikslag	128
11.1.2	Sjöfarten och EU	129
11.2	Sjöfartens infrastruktur.....	130
11.3	Sjöfartens kostnadsansvar och finansiering	132

11.4	Långsiktig strategi för EU-arbete och övrigt internationellt arbete.....	135
12	Vägtrafiken	137
12.1	Vägtransporternas förutsättningar	137
12.2	Vägtrafiksektorns organisation	139
12.3	Ökad användning av väginformatik	140
12.3.1	Grundläggande infrastruktur	140
12.3.2	Vägtrafikledning	143
12.4	Översyn av vägtrafikorganisationen i stort	145
12.5	Långväga linjetrafik med buss	146
12.6	Vägtrafikens kostnadsansvar.....	148
12.6.1	Internalisering av vägtrafikens externa effekter	148
12.6.2	Drivmedelsbeskattning.....	152
12.6.3	Beskattning av biodrivmedel	154
12.6.4	Försäljningsskatt på personbilar.....	156
12.6.5	Fordonsskatt för personbilar	157
12.6.6	Fordonsskatt och vägavgift för lastbilar.....	158
12.6.7	Fordonsskatt för bussar	160
12.7	Finansieringen av vägsektorns infrastruktur	163
12.8	Introduktion av biodrivmedel.....	164
12.9	En EU-strategi för vägtrafiken	167
12.9.1	Skatter och avgifter	167
12.9.2	Infrastruktur och transportkorridorer	167
12.9.3	Säkerhet och miljö	168
12.9.4	Yrkestrafik	169
Bilaga 1	Remissinstanser som yttrat sig över Kommunikationskommitténs slutbetänkande, Ny kurs i trafikpolitiken (SOU 1997:35).....	171
Bilaga 2	Remissinstanser som yttrat sig över Delegationens för transporttelematik slutbetänkande, Transportinformatik för Sverige (SOU 1996:186).....	173
Bilaga 3	Trafiksektorn i dag – om resande och transportmönster.....	175
	Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 5 mars 1998.....	191

Regeringen föreslår att riksdagen

dels antar regeringens förslag till

1. lag om ändring i förslaget till yrkestrafiklag,

dels godkänner vad regeringen föreslår om

2. det övergripande transportpolitiska målet (avsnitt 5.2) och de transportpolitiska delmålen (avsnitt 5.3–5.7),

3. transportpolitiska principer (avsnitt 6.1),

4. principerna för val av styrmedel (avsnitt 6.2),

5. principerna för trafikens kostnadsansvar (avsnitt 6.3),

6. rollfördelningen i transportpolitiken (avsnitt 6.5),

7. riktlinjerna för uppföljning av de transportpolitiska målen (avsnitt 6.6),

8. inriktningen av EU-arbetet inom transportområdet (avsnitt 7.4),

9. principerna för att tillskapa en myndighetsfunktion för rikstrafikfrågor (avsnitt 8.3.2),

10. ökad medelstillsättning för systemdemonstrationer av miljöanpassade transporter m.m. (avsnitt 8.8.4),

11. användning av anvisade medel i planeringsramen för regionala infrastrukturåtgärder (avsnitt 8.9.2),

12. att överföra ansvaret för vissa gemensamma funktioner från SJ till Banverket (avsnitt 9.2.1),

13. att överföra förvaltningen av vissa delar av det kapillära bannätet från SJ till Banverket (avsnitt 9.2.2),

14. principerna för avgiftssystem för att använda det av Banverket förvaltade kapillära bannätet (avsnitt 9.2.2),

15. Statens järnvägars möjligheter att agera på vissa internationella marknader (avsnitt 9.2.4),

16. principerna för trafikeringsrätt för järnvägstrafik (avsnitt 9.3),

17. principerna för ett nytt banavgiftssystem (avsnitt 9.4.1),

18. finansieringen av vissa kostnader för banhållning med vissa intäkter från banavgifterna (avsnitt 9.4.1),

19. principerna för ett nytt statligt stöd till kommunala flygplatser (avsnitt 10.2),

20. principerna för ett förändrat skatte- och avgiftsuttag i syfte att åstadkomma en samhällsekonomiskt riktig prissättning av vägtransporterna (avsnitt 12.6.1).

Regeringen har följande förslag till lagtext.

Förslag till lag om ändring i förslaget till yrkestrafiklag

Härigenom föreskrivs att 2 kap. 16 och 17 §§ yrkestrafiklagen skall ha följande lydelse.

Lydelse enligt proposition Föreslagen lydelse
1997/98:63

2 kap.

16 §

Tillstånd till linjetrafik får inte ges, om det görs sannolikt att den avsedda trafiken i betydande mån skulle komma att skada förutsättningarna för att driva *järnvägstrafik* eller trafik enligt 1 § andra stycket. Tillstånd får dock alltid ges, om en avsevärt bättre trafikförsörjning därigenom skulle uppnås.

Tillståndet får förenas med villkor som är ägnade att motverka sådan skada som avses i första stycket. Sådana villkor får endast meddelas i samband med att tillstånd ges eller omprövas enligt 17 §.

17 §

Tillståndets fortsatta giltighet kan prövas på nytt enligt 16 § första stycket när tio år har förflutit efter det att det meddelades och därefter vart tionde år. Prövningen skall göras endast om den begärs av någon som är trafikhuvudman, eller *bedriver järnvägstrafik* och som berörs av linjetrafiken.

En sådan begäran får ges in till prövningsmyndigheten tidigast två år och senast ett år före utgången av den löpande tioårsperioden.

Tillståndets fortsatta giltighet kan prövas på nytt enligt 16 § första stycket när tio år har förflutit efter det att det meddelades och därefter vart tionde år. Prövningen skall göras endast om den begärs av någon som är trafikhuvudman och som berörs av linjetrafiken.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 1999.

I riksdagens beslut den 16 mars 1994 (prop. 1993/94:100 bil. 7, bet. 1993/94:TU16, rskr. 1993/94:154) tillkännagavs att en kommission borde tillsättas för att utarbeta en nationell plan för kommunikationerna i Sverige.

Med anledning av riksdagens tillkännagivande beslutade regeringen den 22 december 1994 att tillkalla en parlamentarisk kommitté med uppdrag att utarbeta en nationell plan för kommunikationerna i Sverige. Kommittén, som antog namnet Kommunikationskommittén (K 1995:01), fick i uppdrag att lämna dels ett förslag till inriktning av infrastrukturinvesteringarna för åren 1998–2007, dels ett underlag till ett trafikpolitiskt beslut. Regeringen beslutade senare också att trafikverken och vissa andra statliga myndigheter skulle biträda Kommunikationskommittén med underlagsmaterial.

Den 1 mars 1996 överlämnade Kommunikationskommittén ett delbetänkande, Ny kurs i trafikpolitiken (SOU 1996:26), med förslag till inriktning av åtgärder i transportinfrastrukturen och försök med ökad politisk förankring av de regionala infrastrukturplanerna. Kommunikationskommitténs delbetänkande har remissbehandlats och utgjort underlag till regeringens proposition 1996/97:53 Infrastrukturinriktning för framtida transporter (bet. 1996/97:TU7, rskr. 1996/97:174).

I november 1996 överlämnade Kommunikationskommittén ytterligare ett delbetänkande om beskattning av vägtrafiken (SOU 1996:165). Betänkandet remissbehandlades och överlämnades till kommittén (Fi 1996:11) Översyn av vägtrafikens samlade beskattning. Utredningen, som antagit namnet Trafikbeskattningsutredningen (TBU), överlämnade i september 1997 delbetänkandet Bilen, miljön och säkerheten (SOU 1997:126).

Den 18 mars 1997 överlämnade Kommunikationskommittén sitt slutbetänkande, Ny kurs i trafikpolitiken (SOU 1997:35). Betänkandet har remissbehandlats. En remissammanställning finns tillgänglig i Kommunikationsdepartementet (dnr K97/1245/2). En förteckning över remissinstanserna finns i *bilaga 1*.

Med anledning av Kommunikationskommitténs slutbetänkande beslutade regeringen den 29 maj 1997 om följande kompletterande utredningsuppdrag:

- Organisation och samordning av den interregionala persontrafiken (dnr K97/3796/2), som resulterade i betänkandet (SOU 1997:129), Kollektivtrafik i tid
- Strategi och struktur för samordning av informationstekniken inom kollektivtrafiken (dnr K97/3809/4)
- Översyn av det kapillära bannätets utvecklingsmöjligheter (dnr K97/3835/3)
- Översyn av banavgiftssystemet (dnr K97/3847/3)
- Förutsättningarna för att förbättra existerande trafiksignalanläggningar m.m. (dnr K97/3848/4)
- Effekter av avreglering av långväga busstrafik (dnr K97/3849/4)

- Uppdrag att redovisa olika strategier för en introduktion av biodrivmedel till år 2002 (dnr K97/3856/4)
- Fördelningseffekter av Kommunikationskommitténs förslag (dnr K97/3908/SM)

Inom Kommunikationsdepartementet har därutöver en utredning genomförts om organisationen av myndighets- och sektorsuppgifter samt gemensamma funktioner inom järnvägssektorn (dnr K97/3944/2).

Synpunkter på ovanstående utredningar har inhämtats genom remissammanträden. Synpunkterna finns sammanställda i en promemoria med förteckning över deltagarna i remissammanträdena vilken är tillgänglig i Kommunikationsdepartementet under respektive diarienummer.

I januari 1997 överlämnade Delegationen för transporttelematik sitt slutbetänkande, Transportinformatik för Sverige (SOU 1996:186). Betänkandet har remissbehandlats. En remissammanställning finns tillgänglig i Kommunikationsdepartementet (dnr K97/74/SM). En förteckning av remissinstanserna finns i *bilaga 2*.

Kommunikationsdepartementet har också inhämtat underlag från bl.a. följande utredningar:

- Myndighetsansvaret för transport av farligt gods (SOU 1997:109)
- Skatter, miljö och sysselsättning (SOU 1997:11)
- Bättre klimat, miljö och hälsa med alternativa drivmedel (SOU 1996:184)
- Handlingsprogram för ökad sjösäkerhet (SOU 1996:182)
- Översyn av PBL och va-lagen (SOU 1996:168)
- Ny yrkestrafiklagstiftning (SOU 1996:93)
- En översyn av luft- sjö- och spårtrafikens tillsynsmyndigheter (SOU 1996:82)

I föreliggande proposition kommer begreppet kommittén att utnyttjas för att ange Kommunikationskommittén. Övriga utredningar omnämns med sina respektive utredningsnamn.

Lagrådet

De lagändringar som föreslås i denna proposition innehåller sådana bestämmelser som formellt hör till Lagrådets granskningsområde. Lagförslagen är dock av så enkel beskaffenhet att Lagrådets hörande skulle sakna betydelse.

4.1 En hållbar utveckling

Regeringen ser en hållbar utveckling som en utmaning för hela det svenska samhället. En hållbar samhällsutveckling kräver långsiktiga och uthålliga insatser inom samtliga politikområden. Den transportpolitiska propositionen är en viktig del i detta arbete.

FN-konferensen i Rio de Janeiro år 1992 lade fast målet om en hållbar utveckling. En hållbar utveckling ställer krav både på solidaritet med kommande generationer och solidaritet inom världssamfundet. Det innebär att dagens generation skall kunna tillgodose sina behov utan att äventyra för kommande generationer att kunna tillgodose sina behov. Den rika delen av världen skall samtidigt kunna tillgodose sina behov utan att äventyra möjligheterna för folken i den ännu fattiga delen av världen att tillgodose sina behov.

En hållbar utveckling utgår ifrån människans samlade behov och innehåller därför alla de dimensioner som är viktiga i våra liv. Därför behövs det en helhetssyn och ett samspel mellan en socialt, kulturellt, ekonomiskt och ekologiskt hållbar utveckling i världen. Dessa fyra aspekter på en hållbar utveckling förutsätter varandra. Ingen ger ensam hållbarhet. En hållbar utveckling förutsätter därmed en ekonomisk tillväxt, goda levnadsförhållanden för alla, en levande kultur, ett bevarat kulturarv och en utveckling som ryms inom de ekologiska ramarna.

Transportpolitiken skall därför utformas så att förutsättningar skapas för en utveckling mot en långsiktigt hållbar transportförsörjning för medborgarna och näringslivet i hela landet. Utmaningen för 2000-talets transportpolitik, ett hållbart transportsystem, kommer att ta tid att förverkliga. Tidsperspektivet är långt – decennier, kanske ett halvsekel. Men just därför att omställningen kommer att ta tid måste vi börja nu. Annars riskerar vi stora konflikter mellan behovet av en utvecklade välfärd och en ekonomisk tillväxt å ena sidan och å andra sidan kravet på ett transportsystem som ryms inom de ekologiska ramarna.

En ekologiskt hållbar utveckling av transportsystemet förutsätter att tre mål uppnås. För det första skall miljön skyddas. För det andra måste energi och andra naturresurser användas effektivare än i dag. För det tredje måste vi ha en hållbar försörjning med energi och andra naturresurser.

En ekonomiskt hållbar utveckling ställer krav på ett transportsystem med hög kvalitet, tillförlitlighet, tillgänglighet och kapacitet i hela landet men också internationellt.

Ett socialt hållbart transportsystem förutsätter en god tillgänglighet för alla befolkningsgrupper i hela landet och på att transportererna är säkra så att liv och hälsa inte riskeras.

Ett kulturellt hållbart transportsystem bidrar till att utveckla kulturen, försörja kulturbygder, tillvarata regionala karaktärsdrag och bevara kulturmiljöer.

Som ett litet och högt industrialiserat land har Sverige sedan lång tid varit beroende av det internationella handelsutbytet. Tillgången till effektiva internationella kommunikationer har bidragit till den ekonomiska utvecklingen i Sverige. Det har därför varit av central betydelse för vår välfärd att på olika sätt underlätta utrikeshandeln.

Enligt regeringens uppfattning måste ständigt ökande internationella beroenden få återverkningar på den transportpolitik som förs. En väl fungerande samverkan mellan det svenska transportsystemet och andra länders transportsystem måste betraktas som ett vitalt nationellt intresse. En politik för en utveckling mot ett hållbart transportsystem förutsätter därför ökat internationellt samarbete och samverkan.

Politiska och ekonomiska förändringar i Baltikum och Östeuropa har efter Berlinmurens fall inneburit nya förutsättningar för utvecklingen i dessa områden. Det svenska handelsutbytet med staterna i Östersjöområdet bör ha goda förutsättningar att utvecklas i takt med att det sker en ekonomisk tillväxt.

En förändring som givit helt nya förutsättningar för svensk transportpolitik är Sveriges inträde i den Europeiska Unionen (EU). Många transportpolitiska frågor måste lösas inom ramen för medlemskapet i EU. Det finns därför en mycket stark koppling mellan den nationella transportpolitiken och Sveriges strategi för EU-arbetet inom transportområdet. Större kraft måste ägnas åt att verka för att svenska transportpolitiska prioriteringar får genomslag på Europainivå.

Informationssamhällets framväxt medför också nya förutsättningar för transportsystemet och transportpolitiken. Med informationstekniken (IT) kommer de geografiska avstånden att förlora en del av sin betydelse. IT gör det möjligt att sekundsnabbt flytta information över stora avstånd och mellan tidzoner. De fasta strukturer av dygnsrytm och olika aktivitetsmönster som i dag styr mångas vardag blir kanske inte lika självklara i framtiden. Arbete och fritid kan komma att vävas samman på ett nytt sätt och påverka organisationen av såväl arbetet som privatlivet. De nya sätten att organisera olika verksamheter som växer fram i informationssamhället kan naturligtvis också få andra och mera svåröverskådliga följder för efterfrågan på transporter. Avståndens minskade betydelse när det gäller vissa typer av kommunikation och en upplösning av tidigare starka geografiska kopplingar mellan olika aktiviteter kan t.ex. tänkas leda fram till mera sammansatta transportbehov.

Det är ännu för tidigt att göra några säkra prognoser för transporter i informationssamhället. Det är dock troligt att utvecklingen kommer att få stora återverkningar på transportsystemet, vilka kan komma att kräva en betydande flexibilitet i synen på transportpolitikens mål och medel. Vi måste därför under åren framöver ha en hög beredskap för att anpassa politiken till de nya förutsättningar som IT-utvecklingen ger. Det skulle vara både utsiktslöst och felaktigt att försöka avskärma transporter och transportpolitiken från de djupgående förändringar som nu sker i samhället. Tvärtom måste det vara en strävan att ytterligare integrera transportpolitiken i samhällsutvecklingen i stort. Naturliga led i en sådan utveckling bör vara att transportpolitiken stegvis blir en del av en över-

gripande kommunikationspolitik som också innefattar övriga kommunikationsformer samt att politiken i ökad utsträckning förankras i den lokala och regionala samhällsplaneringen.

Prop. 1997/98:56

4.3 Transportpolitik för en hållbar utveckling

En transportpolitik för en hållbar utveckling, som möter framtidens behov, ställer nya och omfattande krav. Modernisering, effektivisering och utveckling av ny teknik är viktiga redskap och kraven på en hög förändringstakt kommer att öka. För att möta de krav som framtiden ställer måste effektiviteten på alla plan öka och ny teknik tas i anspråk. I debatten om ekologiskt hållbar utveckling nämns allt oftare det långsiktiga målet om en tio gånger högre effektivitet i utnyttjandet av naturresurserna, det s.k. Faktor 10-målet.

Den tekniska utvecklingen är därför central för att nå målet om en hållbar utveckling. Ett mer resurssnålt transportsystem är en nödvändig förutsättning i en framgångsrik transportpolitik för en ekologiskt hållbar utveckling.

Utvecklingen på många teknikområden har gått snabbt de senaste tio åren. Inom fordons-, motor- och bränsleteknikområdena har stora framsteg gjorts från bl.a. miljösynpunkt, även om problemen är långt ifrån lösta. Informationstekniken har gjort intåg på bred front i stora delar av transportnäringen och i trafikledningen på spåren, i luften och till sjöss. Transportinformatiken¹ håller nu också på att växa fram som ett helt nytt transportpolitiskt medel där vidsträckta tillämpningar inom bl.a. vägtrafiken ställs i utsikt. Sammantaget finns det goda möjligheter att på ett resurssnålare och mer effektivt sätt än förut tillgodose samhällets behov av väl fungerande transporter. Den tekniska utvecklingen blir dock alltmer global vilket innebär att det internationella samarbetet blir allt viktigare för att skynda på utvecklingen.

Enbart teknikutveckling förmår inte att skapa ett hållbart transportsystem. Ett effektivt och resurssnålt transportsystem förutsätter, i än högre grad än i dag, fungerande samverkan mellan trafikslagen och mellan olika aktörer. Utvecklingen mot ett hållbart transportsystem måste också bygga på ett stort antal åtgärder och ett brett engagemang. Förutom insatser på statlig nivå kommer lokala och regionala insatser att spela en stor roll. Näringslivet har viktiga uppgifter, både genom att utveckla sin egen verksamhet i hållbar riktning och att medverka till andra sektors omställning. En betydande drivkraft i en hållbar utveckling av transporter är utvecklingen av efterfrågan från de enskilda konsumenterna. En viktig del i transportpolitiken framgent kommer därför att vara att ta till vara det breda engagemang och den kunskap som finns hos företag och konsumenter. I detta sammanhang är det pris som betalas för olika transporttjänster en viktig signal. Det är därför väsentligt att vidareutveckla en politik som leder till en rättvisande prissättning som speglar såväl de direkta som de indirekta kostnader transportererna förorsakar.

¹ Transportinformatik är informationsteknik tillämpad på transportområdet.

Transportpolitiken syftar till att tillgodose människors och företags behov av transportlösningar. Inom ramarna för en hållbar utveckling skall möjligheterna att utveckla transportsystemet tas till vara för att inte bara tillgodose dagens utan också framtidens behov.

5 Transportpolitikens mål

5.1 Inledning

Regeringens bedömning: Transportpolitiken bör vägledas dels av ett övergripande mål med ett antal delmål som anger ambitionsnivån på lång sikt, dels av etappmål som anger lämpliga steg på vägen mot de långsiktiga målen.

Kommitténs förslag: Överensstämmer med regeringens bedömning.

Remissinstanserna: Flertalet remissinstanser som behandlat frågan tillstyrker kommitténs förslag.

Skälen för regeringens bedömning: De transportpolitiska målen bör utformas med beaktande av transporternas roll och funktion i samhället. En viktig utgångspunkt är att transporterna utförs för att tillgodose behov utanför transportområdet. De är bl.a. till för näringslivets verksamhet och för att förbättra människors livskvalitet. Detta innebär att transportpolitiken skall bidra till att uppnå övergripande samhällsmål med det yttersta syftet att bibehålla och utveckla välfärden. Centrala samhällsmål som solidaritet, arbete för alla, möjlighet att bo och verka i hela landet, jämlikhet, jämställdhet, säkerhet och en bra miljö är därför viktiga utgångspunkter även för transportpolitiken. I det tidsperspektiv som nu är aktuellt kommer målet om full sysselsättning att vara centralt. Det kan, liksom andra viktiga samhällsmål, bara uppnås om alla politikområden samverkar. Transporterna har här en viktig roll. Transportpolitiken måste därför utformas så att transportsystemet bidrar till tillväxt och en god hushållning med tillgängliga resurser.

Det finns ett dynamiskt samspel mellan transportsystemet och det omgivande samhället som medför att transporterna får en mycket starkt strukturerande effekt på andra verksamheter. Historien visar att många av de grundläggande förändringar som inträffat i samhället har haft sin utgångspunkt i utvecklingen av kommunikations- och transportsystemen.

Genom transportsystemets starka och långsiktiga inverkan på samhället i övrigt är det naturligtvis av utomordentlig vikt att de förutsättningar som styr transportsystemet ligger i linje med de övergripande mål som gäller för samhällsutvecklingen i stort. Eftersom transportsystemet är sammanvävt med andra verksamheter genom en oändlig mängd korsvisa beroenden och samband måste transportpolitiken också ta sin utgångspunkt i en helhetssyn på samhällsutvecklingen. Olika åtgärder måste analyseras med avseende på hur de påverkar samspelet mellan transporterna och andra aktiviteter i samhället. Transportpolitiken måste också

utformas med respekt för att transporterna för medborgarna ofta är en del av livsavgörande vägval kopplade till familjebildning, bostadsort, boendeform och förvärvsliv och att de för näringslivet ofta ingår som en central del i företagens totala utvecklingsstrategi.

Regeringen delar därför den uppfattning som många remissinstanser givit uttryck för, nämligen att de transportpolitiska målen bör underordnas andra övergripande samhällsmål och att det övergripande transportpolitiska målet bör formuleras så att det framgår att transporter är ett medel för att nå andra samhällsmål. Transporternas betydelse som en drivkraft i samhällsutvecklingen och det långsiktiga perspektiv som är nödvändigt i transportpolitiken medför emellertid samtidigt att det behövs tydliga politiska riktlinjer för utvecklingen av transportsystemet. De förslag till nya transportpolitiska mål som regeringen nu lägger fram tar sikte på att försöka förena dessa krav.

De nuvarande transportpolitiska målen fastställdes av riksdagen år 1988 (prop. 1987/88:50, bet. 1987/88:TU20, rskr. 1987/88:297). Det övergripande målet är att erbjuda medborgarna och näringslivet i landets olika delar en tillfredsställande, säker och miljövänlig trafikförsörjning till lägsta möjliga samhällsekonomiska kostnader. Detta mål har vidare utvecklats i fem delmål:

Tillgänglighetsmålet: Transportsystemet skall utformas så att medborgarnas och näringslivets grundläggande transportbehov kan tillgodoses.

Effektivitetsmålet: Transportsystemet skall utformas så att det bidrar till ett effektivt resursutnyttjande i samhället som helhet.

Säkerhetsmålet: Transportsystemet skall utformas så att det motsvarar högt ställda krav på säkerheten i trafiken.

Miljömålet: Transportsystemet skall utvecklas så att en god miljö och hushållning med naturresurser främjas.

Regionalpolitiska målet: Transportsystemet skall byggas upp så att det bidrar till regional balans.

Regeringens förslag till långsiktiga mål för transportpolitiken ansluter i hög grad till nu gällande mål. Kravet på kontinuitet i styrningen av transportsystemet talar för att man bör vara återhållsam med ingrepp i den övergripande målstrukturen. De förändringar som görs i de långsiktiga målen bör därför vara väl övervägda och motiverade av väsentliga förändringar av de övergripande politiska riktlinjerna eller i de grundläggande förutsättningarna för transportsystemets utveckling. Detta har bl.a. tagit sig uttryck i att regeringen föreslår att den nuvarande uppdelningen i ett övergripande mål och ett antal delmål bör bibehållas. De delmål som föreslås överensstämmer också till betydande del med nuvarande delmål. I den utsträckning det är möjligt och ändamålsenligt föreslår regeringen också att de långsiktiga målen kompletteras med mera preciserade och tidsbundna etappmål.

De långsiktiga målen, dvs. övergripande mål och delmål, bör formuleras så att de kan ligga fast över en längre tidsperiod och ge uttryck för behovet av kontinuitet och långsiktighet i transportpolitiken. Av detta skäl bör det inte heller göras någon inbördes prioritering mellan de långsiktiga delmålen. På sikt skall alla delmål uppnås. På kort sikt kan det dock bli aktuellt med en prioritering mellan olika delmål. Denna bör dock

i första hand komma till uttryck genom etappmålen som bör vara avstämda mot varandra och realistiska med hänsyn till bl.a. tillgängliga resurser, tekniska möjligheter, miljöförutsättningar och internationella åtaganden.

Etappmålen bör fastställas av regeringen och vara kvantifierade på en nivå som är uppföljningsbar. De bör också utformas som tidsbundna mål med en målhorisont som inte är alltför avlägsen. Avsikten med kvantifierade etappmål inom olika områden är att tydliggöra vilka ambitioner samhället har att styra utvecklingen av transportsystemet. Kvantifierade mål är en av förutsättningarna för att det skall vara möjligt att följa upp hur transportpolitiken verkställs.

Etappmålen bör enligt regeringens uppfattning utformas så att de är möjliga att uppfylla till acceptabla kostnader och uppoffringar. Målen bör dock samtidigt sättas så högt att de innebär en verklig utmaning för olika berörda verksamheter och aktörer. Etappmålen skall utgöra utgångspunkten för planering, genomförande och uppföljning av konkreta åtgärder. Etappmålen måste därför vara möjliga att ändra vid behov.

De etappmål som läggs fast av regeringen bör fortlöpande redovisas för riksdagen inom ramen för den förstärkta uppföljning av transportpolitiken som regeringen senare i denna proposition kommer att föreslå (avsnitt 6.6).

Vissa mål är svåra att uttrycka kvantitativt. Det kommer även i framtiden att vara nödvändigt att göra avvägningar mellan sådana mål som kan uttryckas i mätbara termer, och som därmed kan värderas och följas upp, och sådana mål som uttrycks i kvalitativa termer och som därför måste värderas och följas upp på andra sätt. Det betyder också att de kvantifierade etappmålen inte kan ses som en fullständig och heltäckande beskrivning över vad som skall uppnås inom ramen för transportpolitiken.

5.2 Transportpolitikens övergripande mål

Regeringens förslag: Det övergripande målet för transportpolitiken skall vara att säkerställa en samhällsekonomiskt effektiv och långsiktigt hållbar transportförsörjning för medborgarna och näringslivet i hela landet.

Kommitténs förslag: Kommittén föreslår att det övergripande målet för transportpolitiken skall vara att erbjuda medborgarna och näringslivet i alla delar av landet en god, miljövänlig och säker transportförsörjning som är samhällsekonomiskt effektiv och långsiktigt hållbar.

Remissinstanserna: Flertalet remissinstanser tillstyrker förslaget till övergripande mål. *Lunds kommun* anser att huvudmålsättningen behöver formuleras om så att det framgår att transporter endast är medel för att nå andra samhällsmål. *Örebro kommun* menar att målformuleringen måste göras om så att miljö- och trafiksäkerhetsaspekterna får en ökad tyngd gentemot tillgänglighetsfaktorerna.

Skälen för regeringens förslag: Kommitténs förslag innebär flera förändringar i förhållande till det övergripande mål som riksdagen beslutade om år 1988. Kommittén har inte närmare motiverat sina förslag i denna del. Mot bakgrund av vad som nyss anförts ser regeringen för sin del inga skäl att göra sådana förändringar att det kan framstå som om det sker en inbördes prioritering mellan olika delmål inom ramen för det övergripande målet för transportpolitiken.

Regeringen delar däremot kommitténs uppfattning att ett transportsystem som är förenligt med ett långsiktigt hållbart samhälle måste infria högt ställda krav från såväl ekonomiska, sociala som miljömässiga utgångspunkter. Det övergripande målet om att erbjuda en samhällsekonomiskt effektiv och långsiktigt hållbar transportförsörjning för landets medborgare och näringsliv som regeringen nu föreslår måste därför anses omfatta alla de olika aspekter på transportförsörjningen som såväl det nuvarande övergripande målet som kommitténs förslag till mål tar sikte på att fånga in.

Ett sådant allmänt hållet övergripande mål bör, liksom nu, preciseras i ett antal långsiktigt inriktade delmål. Vi kommer därför i det följande att föreslå följande delmål:

- Ett tillgängligt transportsystem
- En hög transportkvalitet
- En säker trafik
- En god miljö
- En positiv regional utveckling

Regeringen anser i likhet med kommittén att det inte behövs något särskilt delmål för effektivitet. Effektivitetsmålet ligger inbyggt i det övergripande transportpolitiska målet. En strävan efter samhällsekonomisk effektivitet bör enligt regeringens uppfattning prägla alla avvägningar och beslut i transportpolitiken. Att effektiviteten i transportsystemet sätts i centrum är således en förutsättning för att de överordnade välfärdsmålen skall kunna uppnås. Även vid åtgärder i transportsystemet som är fördelningspolitiskt motiverade bör de samhällsekonomiskt effektiva åtgärder väljas som på bästa sätt leder till önskade effekter. I avsnitt 8.9.3 behandlas frågan om vad som bör ingå i begreppet samhällsekonomisk effektivitet.

Det övergripande målet för transportpolitiken är att åstadkomma ett transportsystem som är miljömässigt, ekonomiskt, kulturellt och socialt hållbart och som på sikt uppfyller alla delmål om tillgänglighet, transportkvalitet, säkerhet, god miljö och positiv regional utveckling. Sett på lång sikt finns det ingen genuin konflikt mellan dessa olika mål. Ett transportsystem som genom hög transportkvalitet skapar tillväxt och sysselsättning bidrar också till de resurser som krävs för att klara miljöproblemen och upprätthålla höga ambitioner i fördelningspolitiken. Samtidigt är högt ställda krav på säkerhet och miljöanpassning förutsättningar för att i det långa loppet kunna upprätthålla kvaliteten och effektiviteten i transportsystemet.

Eftersom de resurser som kan satsas inom transportsystemet är begränsade är det dock inte möjligt att nå alla mål samtidigt eller att uppfylla dem i samma takt. På kort sikt kan det därför finnas konflikter mellan de

olika delmålen. Det kan t.ex. innebära att snabbare uppfyllelse av säkerhets- och miljömålen ger sämre möjligheter att höja framkomligheten eller öka tillgängligheten. Exempel på detta är sänkta hastigheter för att klara säkerheten och höjda transportpriser för att klara miljömålen.

Enligt regeringens mening är det i detta sammanhang viktigt att skilja mellan syftet med transportsystemet och målen för transportpolitiken. Transportsystemet är givetvis främst till för att möjliggöra förflyttningar av människor och gods. Från transportsystemsypunkt är det därför naturligt att betrakta miljö- och säkerhetskrav liksom fördelningspolitiskt betingade önskemål om tillgänglighet och regional fördelning som ramvillkor för systemets utveckling.

Syftet med transportpolitiken är däremot att påverka transportsystemet och dess funktion i samhället så att det kan bidra till att uppnå överordnade välfärds mål där olika aspekter på välfärd och livskvalitet måste kunna balanseras mot varandra. Tillgänglighet, säkerhet, god miljö och regional utveckling är i det sammanhanget lika viktiga och centrala egenskaper som rörlighet och framkomlighet. Även om det naturligtvis är sant att de transportpolitiska delmålen har olika karaktär och inriktning ser regeringen inget skäl att försöka inordna dem i någon särskild hierarki eller systematik. Regeringen anser att de transportpolitiska delmålen liksom hittills framför allt bör ses som en precisering av det övergripande transportpolitiska målet.

5.3 Ett tillgängligt transportsystem

Regeringens förslag: Transportsystemet skall utformas så att medborgarnas och näringslivets grundläggande transportbehov kan tillgodoses.

Kommitténs förslag: Kommittén föreslår i likhet med regeringen ett delmål för transportsystemets tillgänglighet. Kommittén anser att delmålet bör formuleras på följande sätt: ”Transportsystemet ska vara utformat så att det kan utnyttjas av alla medborgare. Den kollektiva trafiken ska göras tillgänglig för funktionshindrade personer i väsentligt högre grad än hittills. De som har särskilda behov ska erbjudas anpassade transportmöjligheter.”

Remissinstanserna: Flera remissinstanser anser att begreppet tillgänglighet bör ges en vidare innebörd än vad utredningen föreslagit. *Handikappförbundens Samarbetsorgan* anser att det är hög tid att de funktionshindrades tillgång till transportsystemet prioriteras som ett mål för landets transportpolitik.

Skälen för regeringens förslag: Alla människor har rätt till ett fullgott liv. Denna grundsyn om solidaritet mellan människor måste också påverka transportpolitiken. Transportsystemet bör därför utformas så att alla människor har en god tillgänglighet till de transporter som krävs för att de skall kunna ha ett arbete, upprätthålla goda sociala kontakter och utföra vardagslivets bestyr och så att den personliga integriteten och friheten främjas. Transportsystemet kan dock inte ensamt skapa tillgänglig-

het till livets viktiga funktioner. Hur bebyggelse och verksamheter utformas och lokaliseras är t.ex. också centralt för möjligheterna att skapa god tillgänglighet.

Regeringen delar kommitténs uppfattning att transportpolitiken liksom hittills bör inrymma ett delmål för transportsystemets tillgänglighet. I likhet med flera remissinstanser anser regeringen dock att kommitténs förslag till målformulering är alltför snäv och kan tolkas som att målet endast avser persontransporter och då främst med sikte på funktionshindrades resbehov. Enligt regeringens uppfattning bör statens ansvar för att upprätthålla en grundläggande transportförsörjning omfatta alla de transportbehov som måste kunna tillgodoses i ett väl utvecklat samhälle oavsett om det gäller person- eller godstransporter.

Etappmål

Regeringens bedömning: Metoder och mått för att precisera och följa upp tillgänglighetsmålet genom etappmål bör utvecklas. Etappmål för tillgänglighet till transportsystemet för funktionshindrade bör prioriteras.

Kommitténs förslag: Överensstämmer med regeringens bedömning.

Remissinstanserna: *Handikappinstitutet* anser att det är viktigt att det finns nationella mål om tillgänglighet för funktionshindrade.

Skälen för regeringens bedömning: För närvarande saknas kvantifierade mål för tillgänglighet. Regeringen har därför för avsikt att låta utreda möjligheten att utveckla metoder och mått för att precisera och följa upp tillgänglighetsmålet.

Regeringen är medveten om att det knappast är möjligt att en gång för alla definiera vad de grundläggande transportbehoven i samhället omfattar och vilken tillgänglighet till transportsystemet som bör erbjudas medborgarna och näringslivet. Det torde t.ex. vara uppenbart för alla att tillgängligheten till transportsystemet inte kan vara lika överallt. Förutsättningarna för att tillhandahålla ett transportsystem med hög tillgänglighet är naturligen mycket större i regioner med en hög befolkningstäthet än i glesbygd. Stora variationer i tillgängligheten till transportsystemet är därför någonting som långsiktigt kommer att bestå.

Regeringen anser emellertid att det bör finnas betydande möjligheter att förbättra beskrivningen av hur tillgängligheten till transportsystemet varierar och förändras med avseende på t.ex. olika befolkningsgrupper och transportändamål och att det därvid även bör vara möjligt att formulera etappmål för utvecklingen. Ett exempel på beskrivning av tillgängligheten kan vara närheten och tillgängligheten till resecenter och andra kollektivtrafikanläggningar. För godstransporter kan närhet i tid och rum till olika typer av terminaler vara ett användbart mått.

Ett område som särskilt bör kunna följas upp är tillgängligheten till kollektivtrafiken för funktionshindrade personer. Drygt en miljon människor i landet bedöms vara handikappade när det gäller att förflytta sig. Undersökningar har visat att många äldre och funktionshindrade personer skulle kunna använda kollektiva färdmedel, om dessa var mer anpassade

än i dag. Lämpliga etappmål för funktionshindrades tillgänglighet till transportsystemet bör därför utvecklas. Prop. 1997/98:56

5.4 En hög transportkvalitet

Regeringens förslag: Transportsystemets utformning och funktion skall medge en hög transportkvalitet för näringslivet.

Kommitténs förslag: Kommittén har föreslagit ett transportpolitiskt delmål om välfärd, sysselsättning och konkurrenskraft som delvis överensstämmer med regeringens förslag. Kommittén har formulerat sitt förslag till delmål enligt följande: "Trafikpolitiken ska bidra till att öka välfärden, sysselsättningen och näringslivets konkurrenskraft".

Remissinstanserna: Flera remissinstanser framhåller att målet är oprecist formulerat och att sambandet mellan transportpolitik, välfärd, sysselsättning och konkurrenskraft är oklart. *Länsstyrelsen i Stockholms län* anser att behovet av en god rörlighet borde ha lyfts fram inom ramen för målen om ökad välfärd och regional utveckling. Bland annat *LO* och *Svenska Kommunförbundet* anser att kommittén inte tillräckligt har behandlat de näringspolitiska frågeställningarna.

Skälen för regeringens förslag: Kommittén har föreslagit ett transportpolitiskt delmål om välfärd, sysselsättning och konkurrenskraft. Regeringen delar emellertid som tidigare nämnts den uppfattning som många remissinstanser gett uttryck för att välfärd måste betraktas som ett överordnat mål för samhällsutvecklingen som helhet och som det yttersta syftet med all politik, inklusive transportpolitiken. Eftersom dessutom bl.a. delmålen för tillgänglighet, miljö, säkerhet och regional utveckling måste anses ha stor betydelse för välfärden blir avgränsningen mot övriga delmål för transportpolitiken oklar med kommitténs förslag. Välfärden kan mot den bakgrunden inte betraktas som ett delmål inom transportpolitiken. Synsättet att välfärden är ett mål som är överordnat transportpolitiken ligger också till grund för nu gällande transportpolitik.

Regeringen delar dock kommitténs uppfattning att det kan vara motiverat att ytterligare betona transportpolitikens betydelse från bl.a. närings- och sysselsättningspolitiska utgångspunkter. Detta kan vara befogat bl.a. med hänsyn till att tillgången till kommunikationer av hög kvalitet vid sidan av kompetens och utbildning alltmer framstår som en avgörande faktor för utvecklingen av ett konkurrenskraftigt svenskt näringsliv. I vid bemärkelse utgör en säker trafik och en god miljö självklara delar i en hög transportkvalitet. Då särskilda delmål föreslås inom dessa områden avgränsas delmålet om en hög transportkvalitet i enlighet med vad som beskrivs nedan.

Flexibla, säkra och tillförlitliga transportsystem med tillräcklig kapacitet för att förflytta personer och gods tillhör grundförutsättningarna för sysselsättning och ekonomisk tillväxt. Det ger i sin tur förutsättning för ökad välfärd och god livskvalitet. Ett väl utbyggt och väl fungerande transportsystem är en grundläggande del av landets kapital och måste därför utvecklas och förvaltas på ett omsorgsfullt och framsynt sätt.

För näringslivet är ett väl fungerande transportsystem av avgörande betydelse för att kunna vidmakthålla och utveckla befintliga företag och för att skapa nya verksamheter. Vårt lands geografiska läge samt stora avstånd inom landet utgör en nackdel för svensk exportindustri. Ett effektivt transportsystem är därför en viktig konkurrensförutsättning för svenska företag. Det är också viktigt att vi samverkar inom EU och med andra länder för att skapa ett så bra gemensamt transportsystem som möjligt.

Näringslivet efterfrågar i allt högre utsträckning transporter med hög regularitet, säkerhet och tillförlitlighet. Det finns också ett växande behov av flexibla transportlösningar för att möta olika kundkrav. Transporter måste kunna utföras dygnet om, året om. Detta ställer krav såväl på systemets kapacitet som på drift- och underhållsstandard. En annan väsentlig faktor är att väg- och järnvägsnäten håller en hög och jämn bärighetsstandard.

Etappmål

Regeringens bedömning: De etappmål för beläggning, beläggningsunderhåll och minskad tjälavstängning av vägar samt höjd driftsäkerhet, högsta tillåtna axellast och utökad lastprofil på vissa järnvägssträckor som anges i propositionen (1996/97:53) Infrastrukturinriktning för framtida transporter bör ligga fast.

Metoder och mått för att precisera ytterligare etappmål bör utvecklas.

Kommitténs förslag: Förslagen rörande etappmål inom ramen för det av kommittén föreslagna delmålet om välfärd, sysselsättning och konkurrenskraft överensstämmer till viss del med regeringens bedömning.

Remissinstanserna: *Länsstyrelsen i Södermanlands län* anser att bristen på konkretion och frånvaron av kvantifieringar av de delmål som har med näringslivets konkurrenskraft och framtida tillväxt att göra medför att det egentligen inte går att dra några slutsatser om vilka konsekvenser de framlagda förslagen får för näringslivets utveckling och den ekonomiska tillväxten. Liknande synpunkter framförs av ytterligare ett antal remissinstanser.

Skälen för regeringens bedömning: I propositionen Infrastrukturinriktning för framtida transporter (prop. 1996/97:53) har regeringen angivit följande delmål för planperioden fram till och med år 2007:

- De samhällsekonomiska merkostnaderna av bristande beläggningsunderhåll på vägar skall elimineras.
- Beläggning eller emulsionsdammbindning bör ha genomförts på samtliga statliga grusvägar där detta är samhällsekonomiskt lönsamt.
- Åtgärder för att förhindra att vägar avstängs för trafik med lastbilar under normala tjällossningsperioder skall ha genomförts på samtliga vägar där detta är samhällsekonomiskt lönsamt.
- Antalet störningstillfällen för godstrafik på de mest drabbade järnvägssträckorna skall minst halveras.

- Högsta tillåtna axellast skall ökas från 22,5 ton till 25 ton på järnvägssträckor med omfattande inrikes systemtransporter.
- Lastprofilen skall ökas på de järnvägssträckor som kan komma i fråga för 25 tons axellast.

Dessa delmål, som alla har betydelse för transportkvaliteten, bör enligt regeringens bedömning ligga fast och utgöra etappmål för delmålet om en hög transportkvalitet.

Som mått på framkomlighet för personer och gods har hittills i första hand använts res- och transporttid. Som mått på bärighetsstandard används vanligen det tillåtna axeltrycket på vägen eller järnvägen samt fordonsvikten. Däremot saknas ännu tillfredsställande metoder att mäta och värdera t.ex. tillförlitlighet och flexibilitet. Enligt regeringens uppfattning är ovanstående exempel på faktorer som skulle kunna utvecklas till etappmål avseende transportkvalitet. Kompletterande etappmål bör utvecklas för samtliga trafikslag och transportsystemet som helhet.

5.5 En säker trafik

Regeringens förslag: Det långsiktiga målet för trafiksäkerheten skall vara att ingen skall dödas eller skadas allvarligt till följd av trafikolyckor. Transportsystemets utformning och funktion skall anpassas till de krav som följer av detta.

Kommitténs förslag: Överensstämmer i huvudsak med regeringens förslag.

Remissinstanserna: Många kommuner och landsting är positiva till nollvisionen. Ett stort antal remissinstanser framhåller att nollvisionen när det gäller vägtrafiken måste betraktas som en långsiktig vision och inte som ett mål i vanlig mening.

Skälen för regeringens förslag: Trots ett relativt framgångsrikt arbete med att öka trafiksäkerheten dödas och skadas fortfarande ett stort antal personer i trafiken varje år. Detta är inte acceptabelt. Därför måste målet på lång sikt vara att ingen person skall dödas eller skadas allvarligt till följd av trafikolyckor, den s.k. nollvisionen. Riksdagen beslutade i oktober 1997 (prop. 1996/97:137, bet. 1997/98:TU4, rskr. 1997/98:11) att nollvisionen skall utgöra det långsiktiga målet för trafiksäkerheten inom vägtransportssystemet. Inom de övriga trafikslagen är olycksfrekvensen förhållandevis låg. Regeringen anser emellertid att nollvisionen bör vara en viktig utgångspunkt för hela transportsystemet och därför skall gälla alla trafikslag.

Med nollvisionen som det långsiktiga målet blir omsorgen om människors liv och hälsa ett grundläggande krav vid transportsystemets utformning och funktion. Ett av de centrala kraven på framtidens transportsystem blir att risken för mänskliga fel och misstag, och konsekvenserna av dem i de fall de sker, bör begränsas så att inte allvarliga olyckor eller skadefall uppstår. Människans fysiska förutsättningar att tåla yttre våld

vid trafikolyckor bör vara normgivande vid utformningen av transportsystemets olika delar.

I första hand bör infrastrukturen, fordon och transporttjänsterna utformas så att allvarliga olyckor förebyggs och människans tolerans mot yttre våld vid trafikolyckor inte överskrids. Även andra delsystem vars syfte är att stödja och hjälpa trafikanten såsom regelverk, utbildning, information och övervakning samt räddning, vård och rehabilitering bör utformas så att de på ett effektivt sätt bidrar till en säker trafik.

En särskild aspekt på säkerheten i transportsystemet är att detta måste vara utformat med hänsyn till samhällets sårbarhet i olika hänseenden. Risker i samband med transporter av farligt gods är en viktig faktor i detta sammanhang.

Etappmål

Regeringens bedömning: Antalet dödade och allvarligt skadade till följd av trafikolyckor bör fortlöpande minska för alla trafikantkategorier. Antalet personer som dödas till följd av *vägtrafikolyckor* bör ha minskat med minst 50 % till år 2007 räknat från 1996 års nivå. För den tunga kommersiella *luftfarten* bör etappmålet vara att åtminstone halvera haverifrekvensen under perioden 1998–2007. Antalet haverier inom privatflyget bör likaså halveras under perioden 1998–2007. För *handelssjöfarten* bör delmålet vara att antalet allvarliga olyckor under perioden 1998–2007 halveras. Samma delmål bör gälla för trafiken med fiske- och fritidsfartyg. För färjetrafiken och övrig passagerarsjöfart bör målet vara att inga allvarliga olyckor skall inträffa. Antalet olyckor vid plankorsningar mellan *järnväg* och väg bör halveras till år 2007 räknat från 1996 års nivå.

Kvantifierade etappmål för säkerheten inom transportsystemet bör utvecklas vidare.

Kommitténs förslag: Kommittén föreslår inga etappmål för en säker trafik.

Remissinstanserna: VTI instämmer i att nollvisionen skall vara vägledande för trafiksäkerhetsarbetets inriktning men anser att det för det operativa trafiksäkerhetsarbetet behövs väl avvägda, kvantitativa mål på kort och lång sikt. *Räddningsverket*, *NTF* m.fl. remissinstanser framför liknande synpunkter.

Skälen för regeringens bedömning:

Ett antal etappmål för en säker trafik bör fastställas. I de fall det redan finns kvantifierade etappmål för de olika trafikslagen redovisas de nedan. Så långt det är möjligt bör enligt regeringens uppfattning kvantifierade etappmål utvecklas för samtliga trafikslag.

Regeringen förordar ett etappmål som innebär att antalet dödade och allvarligt skadade inom transportsystemet skall minska från år till år. Etappmålet är snarlikt två av de tre trafiksäkerhetsmål för vägtrafiken som riksdagen antog senast år 1993. Skillnaden är dock att det förordade etappmålet inte avser alla personskador utan, i likhet med delmålet för en säker trafik, fokuserar på de skadefall som leder till långvarig ohälsa. Den kvantifiering som regeringen förordar för *vägtrafiken* bygger på de effekter som remissversionen av den nationella planen för vägtransportsystemet år 1998–2007 redovisar. Kvantifieringen avser endast minskningen av antalet dödade personer. Skälet till att minskningen av antalet allvarligt skadade inte är kvantifierad är att begreppet allvarlig personskada ännu inte är slutgiltigt definierat. Vägverket har dock i uppdrag att utarbeta ett nytt mått för personskador inom vägtransportsystemet. Regeringen har för avsikt att därefter även kvantifiera minskningen av antalet allvarligt skadade.

Inom *luffarten* fokuseras säkerhetsarbetet mot att söka förhindra allvarliga haverier. För den tunga kommersiella luftfarten bör delmålet vara att, med hänsyn tagen till den förväntade trafikökningen, halvera haverifrekvensen. Detta innebär att högst ett allvarligt haveri bör inträffa under perioden 1998–2007. Vidare bör flygsäkerhetsattityden förbättras inom privatflyget. Antalet haverier inom privatflyget bör halveras under perioden 1998–2007. Etappmålet innebär också en strävan att inget haveri skall inträffa på grund av otydliga flygsäkerhetsbestämmelser.

Inom *järnvägen* finns sedan lång tid ett väl utvecklat säkerhetstänkande. Införandet av ATC-systemet (automatisk tågkontroll) har reducerat antalet allvarliga trafikolyckor påtagligt. Den största säkerhetsrisken utgörs i dag av plankorsningsolyckor. Etappmålet innebär att säkerhetsarbetet inom järnvägssektorn syftar till att minimera antalet plankorsningsolyckor.

För *handelsjöfarten* bör delmålet vara att antalet allvarliga olyckor under åren 1998–2007 halveras. Inom färjetrafiken och övrig passagerarsjöfart bör målet även fortsättningsvis vara att inga allvarliga olyckor skall inträffa.

För fiske- och fritidsfartyg bör målet vara detsamma som för handelsjöfarten, dvs. en halvering av antalet allvarliga olyckor under åren 1998–2007.

En säker infrastruktur

Transportsystemets säkerhet är i hög grad beroende av infrastrukturens aktiva och passiva säkerhet. Till den aktiva säkerheten hör både fysiska åtgärder, drift- och underhållsåtgärder samt åtgärder inom transportinformatiken vars syfte är att förhindra olyckor och skador. Till den passiva säkerheten räknas fysiska åtgärder som syftar till att reducera personskadorna vid en trafikolycka.

Kvantifieringen av etappmålet för en säker infrastruktur inom *vägtransportsystemet* bör baseras på en indelning av vägnätet i olika trafiksäkerhetsstandarder. Olika komponenter bör ingå vid bedömningen av

standarden för vägar inom respektive utanför tätbebyggt område. Exempel på sådana komponenter är om gång- och cykeltrafiken är separerad från biltrafiken, om biltrafikens körriktningar är separerade, korsningarnas och sidoområdenas utformning samt biltrafikens faktiska hastighet.

För *järnvägssektorn* bör etappmålet för en säker infrastruktur vara hur många oskyddade plankorsningar mellan väg och järnväg som slopas och hur många bomanläggningar som byggs.

Säkra fordon

En annan förutsättning för att uppnå en säker trafik är att fordonens passiva och aktiva säkerhet är tillräckligt hög. Den aktiva säkerheten är i dag mest utvecklad inom järnvägstrafik och luftfart i form av åtgärder inom transportinformatiken. Den passiva fordonssäkerheten är av störst betydelse inom vägtrafiken och är beroende dels av bilarnas inbyggda krocksäkerhet, dels av användningen av skyddsutrustning. Inte minst inom vägtransportssystemet finns det ett direkt samband mellan vägens och fordonens passiva säkerhet. På sikt bör den samhällsekonomiskt mest effektiva kombinationen mellan säker infrastruktur och säkra fordon eftersträvas.

Inom *vägtrafiken* bör kvantifierade etappmål sättas upp dels för nyregistrerade personbilar, dels för den befintliga fordonsparken. Kvantifieringen bör ske utifrån personbilarnas trafiksäkerhetsstandard. Standardnivåerna bör påverkas av om fordonet utifrån erkända metoder kan anses tillhöra den bästa gruppen av fordon avseende både egensäkerhet och egenskaper vid kollision med andra vägtrafikanter och tekniska system som stöder en säker användning av fordonet.

En minskning av allvarliga felbeteenden

Transportsystemet måste anpassas till människans fysiska, psykiska och sociala förutsättningar. Detta innebär dock inte att kraven på trafikanter och operatörer inom transportsystemet därmed upphör. Tvärtom förutsätts att trafikanterna och operatörerna utifrån sin förmåga och kunskap följer gällande regelverk och i övrigt visar hänsyn, omdöme och ansvar.

Några av de felbeteenden som inom *vägtrafiken* kan anses vara allvarliga är bristande trafiknykterhet, hastighetsanpassning och avståndshållning samt underlåtenhet att använda bilbälten, cykelhjälm, cykellysen och reflexer.

5.6 En god miljö

Regeringens förslag: Transportsystemets utformning och funktion skall anpassas till krav på en god och hälsosam livsmiljö för alla, där natur- och kulturmiljö skyddas mot skador. En god hushållning med mark, vatten, energi och andra naturresurser skall främjas.

Kommitténs förslag: Kommittén föreslår följande delmål: ”Transport-systemet ska bidra till en god livsmiljö och anpassas efter vad människans hälsa och naturen tål. Hushållningen med naturresurser ska främjas.”

Remissinstanserna: Huvuddelen av remissinstanserna tillstyrker kommitténs förslag.

Skälen för regeringens förslag: Miljöpolitiken syftar till att skydda människors hälsa, bevara den biologiska mångfalden, främja en långsiktig god hushållning med mark, vatten, energi och andra naturresurser samt skydda och bevara natur- och kulturmiljön. Regeringen avser att redovisa nya och omarbetade nationella miljö kvalitetsmål i den kommande miljöpropositionen. De nationella miljö kvalitetsmålen beskriver och preciserar det tillstånd i miljön som behöver uppnås för att samhället skall vara ekologiskt hållbart.

Kraven på långsiktig hållbarhet inom transportsektorn innebär att transporter inte skall vara orsak till att människors hälsa försämras och att utsläpp, buller, intrång eller andra effekter av transporter minimeras så att natur- och kulturmiljö skyddas mot skador. Kraven på en långsiktig hållbarhet innebär också att transportsystemets utformning inte negativt skall påverka människors livsmiljö och möjligheter till ett rörligt friluftsliv. Transportsystemet skall utformas så att det begränsar ytterligare upp-splittring av bebyggelse och rekreationsområden. Ett samspel mellan planeringen av transportsystem och bebyggelse är en förutsättning för att åstadkomma hållbara städer och regioner. Transportsystemet skall främja hushållningen med mark, vatten och andra naturresurser genom att det anpassas till det naturliga kretsloppet och till en hushållning med kulturresurser som byggts upp under generationer. Transportsystemet måste därför så långt möjligt utvecklas och utformas på ett sätt som utgår från, samspelar med och bygger vidare på den befintliga natur-, kultur- och bebyggelsemiljön. Transportsystemets energiförsörjning måste på lång sikt grundas på förnybar energi.

Kommittén har föreslagit långsiktiga mål för utsläpp av luftföroreningar och klimatgaser, för inverkan av luftföroreningar på människors hälsa, för buller och för hushållning med naturresurser samt för natur- och kulturvärden. För utsläpp av luftföroreningar och koldioxid har kommittén även föreslagit tidsatta etappmål. De etappmål som regeringen anser bör läggas fast bygger i hög grad på dessa långsiktiga mål och etappmål.

Regeringens bedömning: Följande etappmål bör gälla för utsläpp av luftföroreningar och klimatgaser:

- utsläppen av koldioxid från transporter i Sverige bör år 2010 ha stabiliserats på 1990 års nivå,
- utsläppen av kväveoxider från transporter i Sverige bör ha minskat med minst 40 % till år 2005 räknat från 1995 års nivå,
- utsläppen av svavel från transporter i Sverige bör ha minskat med minst 15 % till år 2005 räknat från 1995 års nivå,
- utsläppen av flyktiga organiska ämnen (VOC) från transporter i Sverige bör ha minskat med minst 60 % till år 2005 räknat från 1995 års nivå.

De etappmål för störningar från trafikbuller som riksdagen nyligen beslutat om bör ligga fast.

Etappmål avseende trafikens hälsoeffekter, kretsloppsanpassning och transporternas inverkan på natur-, kultur- och bebyggelsemiljön samt den biologiska mångfalden bör utvecklas.

Kommitténs förslag: Kommittén har föreslagit tidssatta etappmål för utsläpp av luftföroreningar och koldioxid från trafiken. Målet för utsläpp av kväveoxider föreslås vara en minskning med 50 % till år 2005 jämfört med år 1980. Målet för utsläpp av svavel föreslås vara en minskning med 45 % till år 2005 jämfört med år 1980. Målet för utsläpp av flyktiga organiska ämnen (VOC) föreslås vara en minskning med 70 % till år 2005 jämfört med år 1988. Målet för utsläpp av koldioxid föreslås vara en minskning med 15 % till år 2020 jämfört med år 1990. Vidare föreslår kommittén att utsläppen av koldioxiden långsiktigt bör minska med 60 %, kväveoxider med 80 %, svavel med 90 % och VOC med 85 %.

Remissinstanserna: *KFB* framhåller att miljömålen successivt måste revideras när ny kunskap tillkommer och efterlyser en fördjupad analys av delmålens utformning ur ett totalt samhällsperspektiv. *NUTEK* anser att förslagen till kvantifierade miljömål för transportsektorn kan leda till suboptimering.

Skälen för regeringens bedömning: Regeringens ställningstaganden beträffande etappmål för begränsning av transportsystemets miljöeffekter grundar sig till stor del på kommitténs förslag, vilka i sin tur bygger på resultatet av det s.k. MaTs-samarbetet². Vi återkommer i avsnitt 8.5 till vilka åtgärder som bör vidtas för att de föreslagna etappmålen skall kunna uppnås.

De långsiktiga målen för utsläppsbegränsningarna som kommittén har föreslagit ligger ca 25 år framåt i tiden. För koldioxidutsläppen ligger det långsiktiga målet ännu längre fram i tiden, kanske kring år 2050. Det långsiktiga målet för samtliga utsläpp skall vara de nivåer som människans hälsa, miljön och naturen tål. Kritiska belastningsgränser vad gäller kulturarvets nedbrytning ligger avsevärt lägre än motsvarande

² Miljöanpassat Transportsystem, ett samarbete mellan samtliga trafikverk, Naturvårdsverket, Bilindustriföreningen, Boverket, *KFB* och Svenska Petroleuminstitutet.

gränsvärden för människa och natur. Dessa nivåer och bedömningen av den tid som krävs för att nå dem måste omprövas och justeras alltefter som våra kunskaper ökar. Erfarenheten hittills visar att då kunskapen ökar leder det i allmänhet till att kraven på utsläppsminskningar förändras.

Riksdagen har tidigare antagit nationella mål för utsläpp av luftföroreningar och klimatgaser. Målen har satts med beaktande av åtgärdskostnaden inom olika sektorer. Regeringen kommer senare under våren att lägga fram förslag till reviderade nationella miljömål.

Kommitténs förslag till etappmål och långsiktiga mål utgår från 1980 års utsläppsnivåer vad gäller kväveoxider och svavel. För VOC är basåret 1988. Regeringen anser att samtliga dessa etappmål i stället bör ha år 1995 som basår för att målen skall överensstämma med de nationella miljömål som nämnts ovan. Av samma skäl bör etappmålet för koldioxid baseras på 1990 års utsläppsnivå. Skillnaderna mellan kommitténs nivåer och de nivåer för etappmålen som regeringen föreslår är endast en följd av justeringen av basåren och innebär ingen ambitionsförändring jämfört med kommitténs förslag. Vad gäller koldioxid föreslog kommittén ett etappmål till år 2020. Regeringen har emellertid bedömt det vara angeläget att ange ett etappmål för en kortare och mer överblickbar period. Regeringen har därför valt år 2010 som etappmål för koldioxid.

Nedan redovisas en sammanfattning av nivåer och basår för de utsläppsmål inom transportsektorn som regeringen föreslår:

Ämne	Basår	Etappmål	År
Koldioxid	1990	0 %	2010
Kväveoxider	1995	-40%	2005
Svavel	1995	-15 %	2005
VOC	1995	-60 %	2005

Klimatpåverkande gaser (koldioxid)

Klimatgasproblematiken är global till sin natur. Internationella överenskommelser kommer att bli avgörande för Sveriges insatser. De svenska utsläppen av koldioxid har minskat med ca 40 % sedan år 1970, vilket innebär att många av de mest kostnadseffektiva åtgärderna redan har utnyttjats. Enligt Sveriges andra nationalrapport om klimatförändringar (Ds 1997:26) har transportsektorns utsläpp av koldioxid ökat med ca 4 % mellan åren 1990 och 1995.

Kommitténs förslag till långsiktigt mål dvs. en total minskning med 60 % grundas på ett långsiktigt miljö kvalitetsmål att stabilisera atmosfärens halt av koldioxid vid den dubbla förindustriella nivån några årtionden in på 2100-talet. För att nå detta tillstånd krävs att de globala utsläppen av koldioxid halveras. Om man eftersträvar en jämn fördelning av de globala per capita-utsläppen av koldioxid, krävs att ett industriland som Sverige minskar sina utsläpp med i storleksordningen 50–80 %.

Genom protokollet från de internationella klimatförhandlingarna i Kyoto i december 1997 har EU förbundit sig att minska sina utsläpp av flera olika klimatgaser, däribland koldioxid, med 8 % mellan åren 2008–

2012. Hur stort åtagandet att minska utsläppen blir för Sveriges del står klart först när den slutliga bördefördelningen mellan EU:s medlemsländer förhandlats fram under våren. Kyotoförhandlingarna förändrar inte behovet av att på längre sikt minska koldioxidutsläppen inom den svenska transportsektorn.

Det etappmål som regeringen anser bör gälla och som innebär att koldioxidutsläppen från trafiken i Sverige år 2010 skall stabiliseras på 1990 års nivå, utgår ifrån att det finns betydande trögheter och kostnader när det gäller att introducera åtgärder som minskar koldioxidutsläppen. När det gäller det långsiktiga målet för koldioxidutsläppen är tidsperspektivet så långt att nuvarande bedömningar är osäkra om hur mycket det totalt inom varje trafikslag går att minska utsläppen.

Kväveoxider

Utsläppen av kväveoxider bidrar till försurning, övergödning och bildning av marknära ozon samt påverkar människors hälsa. För att eliminera dessa miljöhot har man i MaTs-samarbetet bedömt att utsläppen av kväveoxider behöver minska med ca 70–80 % på en europeisk skala.

Transportsektorn som helhet svarar i dag för ca 60 % av de svenska utsläppen av kväveoxider. Under 1980-talet började de svenska utsläppen av kväveoxider att minska och fortsatta minskningar kan förväntas – i synnerhet från vägtrafiken. Det etappmål till år 2005 som regeringen nu förordar förutsätter dessutom att utsläppen inom sjöfarten kan minskas påtagligt. Regeringen bedömer att sjöfarten har en stor teknisk potential för att minska utsläppen på ett kostnadseffektivt sätt. Det etappmål som kommittén föreslagit bygger på att vägtrafikens utsläpp minskat med 23 % fram till år 1995. Nya beräkningar visar dock att denna siffra nu kan uppskattas till 30 %. Kommitténs förslag har utöver omräkningen för nytt basår även reviderats med hänsyn tagen till den högre reduktionen av utsläppen. Även med en minskning om 30 % har inte långsiktigt hållbara nivåer nåtts. För att dessa skall nås krävs att de åtgärder som vidtas i dag siktar mot långsiktiga mål, eftersom ett utbyte av fordonsparken inom de olika trafikslagen är förhållandevis långsam.

Svaveldioxid

För att de känsligaste ekosystemen i Europa skall kunna skyddas från försurning behöver nedfallet av svavel minska med ca 90 % jämfört med år 1980.

Som en följd av minskade utsläpp i Europa har nedfallet av svavelföreningar över Sverige minskat med 30–40 % de senaste 15 åren. Utsläppen från källor i Sverige har under samma period minskat med drygt 80 %.

Det av regeringen nu angivna etappmålet för transportsektorn ställer i huvudsak krav på sjöfarten, som i dag svarar för drygt 20 % av de svenska utsläppen. Övergången till svavelfattigt dieselbränsle har gjort att vägtrafikens andel av de totala svenska utsläppen minskat till ca 2 %.

Flyktiga organiska ämnen, VOC (i huvudsak olika kolväten), tillsammans med kväveoxider leder till att marknära ozon bildas under inverkan av solljus. Det marknära ozonet kan skada grödor och påverka människors hälsa. För att nå ned till så låga nivåer av marknära ozon att de inte bedöms påverka växtligheten, måste utsläppen av kväveoxider och VOC i Europa minska med i storleksordningen 75–80 %. Det är framför allt bensindrivna bilar och fritidsbåtar som ger upphov till VOC-utsläpp inom transportsektorn.

Hälsoeffekter av luftföroreningar

Sedan tidigare finns etappmål om halter i luft som antagits av riksdagen. Dessa anger bl.a. att gällande riktvärden för halter i luft (numera gränsvärden) för kvävedioxid skall klaras senast år 2000 och att utsläppen av cancerframkallande ämnen skall halveras till år 2005. Målen gäller den totala halten av ämnen i luften, oavsett utsläppskälla. Utsläppen från trafiken av ämnen som framkallar cancer, allergi, astma och annan ohälsa måste på sikt minskas till ofarliga nivåer.

Luften i svenska tätorter har i många avseenden blivit bättre under de senaste åren. Halterna av bl.a. cancerframkallande ämnen och ozon utgör dock fortfarande ett betydande hälsoproblem. Det finns också stora brister i kunskapen om luftens kvalitet från hälsosynpunkt. Det står dock klart att det i de tätorter som i dag har luftkvalitetsproblem krävs långtgående minskningar av utsläppen från vägtrafiken.

Det finns således ett stort behov av ytterligare kunskap om trafikens luftföroreningar och deras hälsoeffekter. Regeringen anser att det i dag saknas förutsättningar att ange etappmål för trafikens hälsoeffekter och avser därför att ge berörda myndigheter i uppdrag att utveckla mått och metoder för att följa upp trafikens påverkan på människors hälsa. I avvaktan på säkrare sätt att följa upp utvecklingen av trafikens hälsoeffekter är det också viktigt att halterna av luftföroreningar noggrant följs upp, särskilt i de större tätorterna.

Buller

I dag utsätts ca 1,5 miljoner människor i Sverige vid sin bostad för bullernivåer som överstiger de nivåer Världshälsoorganisationen angett. Bullerstörningar från vägtrafiken utgörs till stor del av konstant bullernivå, utom enstaka störningar nattetid, medan buller från järnvägstrafiken och från flyget, i anslutning till flygplatser, oftast utgörs av momentana störningar. I vissa fall kan även störningar från sjöfarten förekomma.

Regeringen har i prop. 1996/97:53 Infrastrukturinriktning för framtida transporter redovisat dels riktvärden dels ett åtgärdsprogram i två etapper mot störningar i trafikbuller i befintlig bebyggelse för den statliga infrastrukturen.

I propositionen anges att följande riktvärden för trafikbuller normalt inte bör överskridas vid nybyggnation av bostadsbebyggelse eller vid nybyggnation eller vid väsentlig ombyggnad av trafikinfrastruktur:

- 30 dB(A) ekvivalentnivå inomhus,
- 45 dB(A) maximalnivå inomhus nattetid,
- 55 dB(A) ekvivalentnivå utomhus (vid fasad),
- 70 dB(A) maximalnivå vid uteplats i anslutning till bostad.

För utomhusnivån avses för flygbuller FBN 55 dB(A). Vid tillämpning av riktvärdena vid åtgärder i trafikinfrastrukturen bör hänsyn tas till vad som är tekniskt möjligt och ekonomiskt rimligt. I de fall utomhusnivån inte kan reduceras till nivåer enligt ovan bör inriktningen vara att inomhusvärdena inte överskrids. Vid åtgärd i järnväg eller annan spåranläggning avser riktvärdet för buller utomhus 55 dB(A) ekvivalentnivå vid uteplats och 60 dB(A) ekvivalentnivå i bostadsområdet i övrigt.

Det i propositionen uppsatta etappmålet för åtgärdsprogram mot störningar av trafikbuller i befintlig bebyggelse omfattar minst de fastigheter som exponeras av buller vid följande nivåer och däröver:

- 65 dB(A) ekvivalentnivå utomhus för vägtrafikbuller,
- 55 dB(A) maximalnivå inomhus nattetid avseende buller från järnvägstrafik,
- utomhus för flygbuller vid:
 - FBN 60 dB(A),
 - 80 dB(A) maximalnivå, när området regelbundet exponeras för bullernivån i medeltal minst tre gånger per natt,
 - 90 dB(A) maximalnivå, när området regelbundet exponeras för bullernivån dag- och kvällstid,
 - 100 dB(A) maximalnivå, när området regelbundet exponeras för bullernivån endast dagtid vardagar och enstaka kvällar.

Det första etappmålet skall uppnås till år 2007 och därefter skall arbetet fortsätta med en andra etapp. Inför infrastrukturplaneringen har regeringen dock angivit som en rimlig ambitionsnivå för infrastrukturåtgärder på statliga vägar och järnvägar att det första etappmålet klaras senast år 2003. Berörda trafikverk och Försvarmakten har fått i uppdrag att till den 1 september 1998 analysera och redovisa ett förslag till ytterligare bulleråtgärder för den andra etappen i syfte att påskynda uppfyllandet av ovan angivna riktvärden.

Kretsloppsanpassning

Kretsloppsprincipen formulerades i regeringens prop. 1992/93:180 (bet. 1992/93:JoU14, rskr. 1992/93:344) om riktlinjer för en fortsatt kretsloppsanpassning som ”vad som utvinns ur naturen skall på ett uthålligt sätt kunna användas, återanvändas eller slutligt omhändertaras med minsta möjliga resursförbrukning och utan att naturen skadas”. Transportsystem bör, liksom samhället i övrigt, kretsloppsanpassas i syfte att

- förhindra att materialflödena från samhället orsakar oacceptabla störningar i de naturliga kretsloppen,

- hushålla med naturresurser genom att bevara resurserna av icke förnybara material för kommande generationer och begränsa uttagen av biomassa och vatten till vad som tillkommer genom tillväxt och tillrinning.

Genom att effektivisera materialflödena och inte använda de mest skadliga kemikalierna kan man på ett effektivt sätt undvika miljöproblem. I kretsloppsarbetet hanteras olika produktgrupper. Till de produktgrupper som är relevanta för transportsystemet hör asfalt, förpackningar, bilar, däck och byggnader. Kretsloppsarbetet drivs genom producentansvar och regleras i förordningar.

För transportinfrastrukturen ligger ansvaret för kretsloppsanpassningen på infrastrukturhållaren, dvs. i de flesta fall på staten eller kommunerna. I prop. 1996/97:53 Infrastrukturinriktning för framtida transporter redovisades tre etappmål för perioden fram till år 2007:

- Miljöfarliga material skall inte införas i infrastrukturen.
- Användandet av icke förnyelsebara material skall minimeras.
- Materialen i infrastrukturen skall återvinnas eller återanvändas och deponering skall i princip upphöra.

Till grund för dessa formuleringar ligger förslag från Vägverket och Banverket till konkreta mål och åtgärder. Mål som hänger samman med användningen av fordon, t.ex. förbränning av fossila bränslen, har tidigare redovisats i form av utsläppsmål. På sikt måste fossila bränslen fasas ut och ersättas av förnybar energi i en takt som medför att målet om att minska koldioxidutsläppen kan uppnås. Regeringen anser att etappmålen inom kretsloppsarbetet inom transportsektorn kontinuerligt bör vidareutvecklas så att uppföljningen av målen underlättas.

Natur- och kulturmiljön

Transportsystemet påverkar i stor utsträckning natur- och kulturmiljön, livsmiljön i städer och tätorter och den biologiska mångfalden. Även kulturpåverkade landskapstyper kan rymma värdefulla arter eller biotoper. Det är viktigt att landskapet har en förmåga att länka ihop olika naturtyper i ett nätverk. För de kulturella värdena finns liknande behov av bevarande, variation och sammanhang. Den historiska dimensionen i landskapet bör därför bevaras och tas till vara vid planeringen av nya trafikanläggningar. Bevarandet av värdefulla natur- och kulturmiljöer är en förutsättning för en hållbar utveckling.

Transportsystemets påverkan på värdefulla miljöer sker i huvudsak genom att trafikanläggningarna ofta utgör ett störande intrång eller hindrande barriärer i landskaps- och bebyggelsemiljön. I prop. 1996/97:53 angav regeringen vissa målsättningar för nya transportanläggningar:

- Nya transportanläggningar bör lokaliseras så att de fungerar i samklang med sin omgivning och utformas med hänsyn till regionala och lokala natur- och kulturvärden.
- Möjligheten att utveckla användningen av befintlig infrastruktur bör alltid övervägas innan beslut om ny infrastruktur tas.

- Studier bör göras i tidiga skeden av hur den nyttillkommande infrastrukturen på olika sätt påverkar landskapet. Prop. 1997/98:56

Ambitionen inom MaTs-samarbetet har varit att enligt samma principer som för t.ex. luftföroreningar försöka finna åtgärdsåtgärder för utbyggnaden av infrastrukturen, baserade på miljökvalitetsmål. Det har visat sig att miljökvalitetsmål för natur- och kulturmiljön behöver utvecklas ytterligare.

Regeringen lämnade år 1996 i uppdrag till berörda myndigheter att dels föreslå hur infrastrukturens intrång i och påverkan på natur- och kulturmiljön skall beskrivas och beaktas i infrastrukturplanerna, dels föreslå hur en samlad strategisk miljöbedömning av förslagen till infrastrukturplaner skall göras. Uppdragen redovisades i april 1997 och utgör nu ett underlag för det pågående arbetet med infrastrukturplanerna och för regeringens hantering av frågorna. Regeringen avser att fortsätta utvecklingsarbetet så att mer konkreta och uppföljningsbara etappmål kan utformas för de intrångs- och barriäreffekter transportsystemet ger upphov till.

5.7 En positiv regional utveckling

Regeringens förslag: Transportsystemet skall främja en positiv regional utveckling genom att dels utjämna skillnader i möjligheterna för olika delar av landet att utvecklas, dels motverka nackdelar av långa transportavstånd.

Kommitténs förslag: Kommittén föreslår i likhet med regeringen ett transportpolitiskt delmål avseende positiv regional utveckling. Kommittén föreslår att målet formuleras enligt följande: ”Trafikpolitiken ska bidra till en positiv utveckling i alla delar av landet och till att kompensera nackdelar av långa avstånd mellan landets olika delar.”

Remissinstanserna: Flera remissinstanser anser att det regionalpolitiska målet behöver preciseras. NUTEK anser att det nationella trafiksystemet redan är relativt välutvecklat och att transportpolitikens främsta bidrag till att förbättra förutsättningarna för en regions funktionssätt därför är att genom transportpolitiska insatser förbättra möjligheterna till kontakter inom en region.

Skälen för regeringens förslag: De övergripande regionalpolitiska målen är hållbar tillväxt, valfrihet och rättvisa. Utgångspunkten är att skapa likvärdiga förutsättningar och tillväxt och därigenom ta till vara regionernas skilda möjligheter.

Förutsättningarna för transporter av människor och gods varierar kraftigt i landets olika delar. Det beror på geografiska förutsättningar, t.ex. avstånd och bosättningsmönster. Det är också ofrånkomligt att det finns stora skillnader mellan tätortens och glesbygdens transportmöjligheter. Samtidigt är det viktigt att det över hela landet finns tillräckligt goda transportmöjligheter så att människor och företag inte tvingas flytta på grund av brister i transportsystemet.

Transportpolitiken bör således bidra till att förhindra att levnads-förutsättningarna urholkas genom att befolkningsunderlag, samhällsservice och samhällskapital minskar. Regioner som släpar efter i ekonomisk utveckling och där brister i transporterna bidrar till denna eftersläpning bör stödjas genom särskilda transportpolitiska insatser. Transportpolitiken måste också inriktas mot att reducera och i andra hand kompensera de nackdelar som uppkommer av långa avstånd mellan orter i landet. För såväl enskilda som näringslivet är det viktigt att transportsystemet är utformat så att det är praktiskt möjligt och ekonomiskt rimligt att resa mellan orter i Sverige över dagen, även vid långa avstånd.

Man kan dock inte uppnå en positiv regional utveckling eller förhindra stagnation eller nedgång enbart genom transportpolitiken. Flera andra politikområden har också stor betydelse för den regionala utvecklingen. Det gäller t.ex. industri- och näringspolitiken, utbildnings-, skatte- och socialpolitiken. Dessa måste tillsammans med transportpolitiken utgöra en grund för regionalpolitiken. En viktig strävan i regionalpolitiken är också att ta till vara de synergieffekter som kan finnas mellan insatser inom skilda politikområden.

Regeringen delar således kommitténs uppfattning att det bör formuleras ett regionalpolitiskt inriktat delmål för transportpolitiken. Regeringen anser dock att kommitténs förslag till målformulering medför att avgränsningen mot tillgänglighetsmålet blir oklar. Regeringen vill därför betona att ett regionalpolitiskt delmål i transportpolitiken bör vara inriktat på att använda åtgärder i transportsystemet som ett medel i områden med särskilda regionalpolitiska problem. I annat fall tillför ett sådant mål inget utöver vad som redan följer av det övergripande transportpolitiska målet eller av tillgänglighetsmålet. Både tillgänglighetsmålet och målet om positiv regional utveckling är med detta synsätt fördelningspolitiskt betingade. Det förra är därvid generellt och det senare selektivt syftande.

Etappmål

Regeringens bedömning: Det är för närvarande svårt att fastställa heltäckande etappmål för transportpolitikens bidrag till en positiv regional utveckling. Metoder och mått för att precisera och följa upp delmålet bör utvecklas.

Kommitténs förslag: Överensstämmer i huvudsak med regeringens bedömning.

Remissinstanserna: *Institutet för regionalforskning* noterar bristen på bra mått för delmålet regional balans men framhåller samtidigt att det finns forskning om såväl tillgänglighetsmått som metoder att fånga in infrastrukturens effekter på regionalekonomi och sysselsättning att bygga på.

Skälen för regeringens bedömning: Heltäckande etappmål för transportpolitikens bidrag till en positiv regional utveckling är enligt regeringens mening för närvarande svåra att fastställa. Detta beror på att den regionala utvecklingen i så hög grad påverkas av åtgärder inom många olika samhällsområden. Etappmålen för en hög transportkvalitet och ett

tillgängligt transportsystem kan t.ex. påverka utvecklingen i utsatta regioner i positiv riktning.

Detta hindrar emellertid inte att det bör vara möjligt att identifiera indikatorer eller mera avgränsade mått för transportsystemets påverkan på de regionala utvecklingsförutsättningarna. Trafikverken och SIKÄ har t.ex. vid sina bedömningar av hur det hittillsvarande målet om regional balans uppfyllts använt sig av måtten restid inom och mellan regioner i förhållande till total restid. Vidare har Vägverket i sin planering använt mått som långa restider och låg hastighetsstandard samt vägar med onormalt höga vägtransportkostnader per kilometer. Med den innebörd som regeringen anser att de olika delmålen bör ha, synes dock vissa av dessa mått mera avse målet om tillgänglighet än målet om positiv regional utveckling.

Kommittén påpekar att svårigheterna att koppla trafikåtgärders effekter till mål om regional utveckling delvis kan bero på bristande kunskaper om de samband som råder och på svårigheter att väga in regionalpolitiska effekter i de analysmetoder som används.

Regeringen har gett NUTEK i uppdrag att tillsammans med Banverket, Vägverket och länsstyrelserna föreslå metoder för hur man skall kunna utvärdera och bedöma effekter på regionalekonomi och sysselsättning av infrastrukturplaneringen. Regeringen anser att det är angeläget med ett fortsatt och vidgat utvecklingsarbete för att öka kunskaperna om sambanden mellan investeringar och andra åtgärder i transportsystemet å ena sidan och regional utveckling å andra sidan. Arbetet bör inriktas på att utveckla indikatorer och mått som kan läggas till grund för avgränsade etappmål inom området.

6 Transportpolitikens principer, medel och uppföljning

6.1 Transportpolitiska principer

Regeringens förslag: Transportkonsumenterna skall ha så stor valfrihet som möjligt att inom ramen för det befintliga transportutbudet själva avgöra hur de skall ordna sina transporter.

Samverkan mellan olika transportmedel och trafikslag skall stärkas. Sektorstänkandet måste överges till förmån för samverkan mellan trafikslagen.

En effektiv konkurrens mellan olika trafikutövare och transportalternativ skall främjas.

Beslut om transportproduktion skall ske i så decentraliserade former som möjligt.

Kommitténs förslag: Kommittén har endast delvis behandlat de transportpolitiska principer som tas upp i detta avsnitt.

Remissinstanserna: Kommittén har enligt *Konkurrensverket* i allt för liten utsträckning diskuterat principer som leder till en efterfrågestyrd transportpolitik.

Skälen för regeringens förslag: För att de transportpolitiska målen skall uppnås krävs att de olika aktörerna inom transportsektorn förmås att långsiktigt och konsekvent handla på ett sådant sätt att utvecklingen styrs mot målen. En antal principer måste slås fast som ytterligare preciserar målen och som också innebär att målen konkretiseras med utgångspunkt från transportkonsumenternas och transportproducenternas agerande. Vi har tidigare (kap. 5) föreslagit vissa förändringar av de transportpolitiska målen. De transportpolitiska principer som här föreslås är i allt väsentligt en vidareutveckling av de principer som slogs fast i 1988 års trafikpolitiska beslut. De föreslagna ändringarna av målen är inte av den karaktären att de föranleder någon betydande ändring av principerna.

Valfrihet

Regeringen anser att den grundläggande principen vid genomförandet av transportpolitiken även fortsättningsvis skall vara att de enskilda människorna och företagen inom ramen för det befintliga transportutbudet själva väljer hur de skall ordna sina transporter. Denna princip bidrar till att uppnå samhällsekonomisk effektivitet i transportsystemet genom att konsumenternas kostnader och uppoffringar beaktas och kommer att spela en viktig roll vid utformningen av transportsystemet.

Samverkan

För resenärer och godstransportköpare utgör de olika trafikslagen i många fall endast en del av en längre transportkedja. Att se på transporterna som en kedja från dörr till dörr har blivit allt vanligare både vad gäller person- och godstransporter. Godstransporterna ses i dag som en naturlig del av ett företags totala organisation av materialflöden. I vissa fall efterfrågas även lagerhållning eller ett helhetsansvar för företagets totala materialflöden s.k. tredjepartslogistik. För att tillgodose denna efterfrågan av resor och transporter från dörr till dörr krävs en ökad samverkan mellan trafikslagen. Ambitionen att stärka samverkan mellan olika transportmedel och trafikslag skall enligt regeringens uppfattning utgöra en av de transportpolitiska principerna. Detta synsätt leder till ökad samordning mellan trafikslagen vars uppgift blir att bidra med sitt led i en sammanhållen transportkedja. Sektorstänkandet måste överges till förmån för samverkan mellan trafikslagen.

Målet för samtliga trafikverk skall främst vara att bidra till uppfyllelsen av de transportpolitiska målen. Utvecklingen av den egna sektorn skall främjas endast i de fall då detta bidrar till att uppfylla dessa mål. Regeringen har för avsikt att låta se över och revidera instruktionerna för Banverket, Luftfartsverket, Sjöfartsverket och Vägverket i enlighet med detta. Sektorsansvaret är i dag i vissa delar olika definierat för de olika trafikverken. Vid översynen av instruktionerna kommer skillnaderna att analyseras och en bedömning att göras huruvida de är motiverade.

Trafikverkens sektorsansvar och mål- och resultatstyrningen av verken är också ett sätt att fokusera på den slutliga transporten och på uppfyllelsen av de transportpolitiska målen. Genom att verken har ett samlat ansvar för utvecklingen av trafiken inom det egna området kommer större kraft att ägnas åt dessa frågor. Utvärderingen av verkens verksamhet kommer också att i ökad utsträckning ha sin utgångspunkt i hur man bidragit till uppfyllelsen av de transportpolitiska målen. Detta leder till att transportsystemets funktion i stort får en mer framträdande roll.

Konkurrens

En strävan efter att ökad samverkan i transportsystemet bör förenas med en politik som främjar en effektiv konkurrens mellan olika trafikutövare och transportlösningar. De båda principerna om ökad samordning och ökad konkurrens kan vid en yttlig betraktelse verka oförenliga. Enligt regeringens uppfattning bör man emellertid i detta avseende skilja på olika nivåer i systemet. Konkurrens bör finnas mellan olika trafikutövare och transportlösningar som tillfredsställer samma behov. Olika trafikutövare kan erbjuda likartade produkter och trafikutövare i samverkan kan erbjuda transportlösningar som tillfredsställer samma behov men med olika tekniska lösningar. Det är slutprodukterna som skall konkurrera med varandra och inte de olika trafikslagen. Om transportkedjor sammansatta av olika trafikslag används i olika kombinationer av olika aktörer på marknaden kommer konkurrensen att stimuleras. Detta leder till samverkan mellan trafikslagen för att erbjuda en hel transportlösning samtidigt som man bibehåller konkurrensen mellan olika trafikutövare och olika transportlösningar.

Transportsystemet måste vara flexibelt så att det snabbt kan anpassas till den rådande efterfrågan på gods- och persontransporter. Transportlösningarna måste kontinuerligt utvecklas så att de blir effektivare och på ett bättre sätt uppfyller kundernas förväntningar och behov. För att främja en sådan utveckling och därigenom stärka sektorns effektivitet krävs ett regelverk som möjliggör och uppmuntrar en väl fungerande konkurrens. Sedan 1988 års trafikpolitiska beslut har en rad avregleringar genomförts inom transportsektorn. Utgångspunkten för dessa har varit att ta till vara just de utvecklingsmöjligheter till bättre och billigare transportlösningar som finns vid en väl fungerande konkurrens. Regeringens ambition är att endast reglera de frågor som marknaden inte själva kan lösa på ett för samhället godtagbart sätt. Vi har i dag erfarenhet från redan genomförda avregleringar inom transportsektorn. Mot bakgrund av bl.a. dessa erfarenheter anser regeringen att det är mycket väsentligt att utvecklingen på samtliga marknader följs upp och kontinuerligt utvärderas för att säkerställa att konkurrensen ger önskvärda effekter. Regelverket som omgärdar marknaderna måste fortlöpande följas upp och anpassas till förändringar i omvärlden för att marknaderna skall fungera så effektivt som möjligt.

Som ett ytterligare led i strävan att skapa ökad dynamik och flexibilitet i transportsystemet bör det transportpolitiska regelverket utformas på ett sådant sätt att beslut om transportproduktionen kan fattas i så decentraliserade former som möjligt. Denna princip är viktig för att bättre kunna möta marknadens behov men också för att det blir mer och mer nödvändigt att decentralisera besluten i takt med att de samband som styr utbudet och efterfrågan blir alltmer komplexa och svåröverskådliga. En förutsättning för att besluten skall kunna fattas i så decentraliserade former som möjligt är att det arbete med att minska den statliga detaljregleringen av transportsektorn som kontinuerligt pågår även framgent ges en hög prioritet.

6.2 Transportpolitikens medel

Regeringens förslag: I första hand skall sådana styrmedel väljas som ger konsumenterna så stor valfrihet som möjligt inom ramen för det befintliga transportutbudet.

En samhällsekonomiskt grundad prissättning är ett grundläggande styrmedel. Om det inte är möjligt att med hjälp av detta nå önskade effekter skall andra lämpliga styrmedel användas.

Kommitténs förslag: Kommittén föreslår att medlen skall vara en kombination av ekonomiska styrmedel och regleringar som leder till att målen uppfylls på ett så kostnadseffektivt sätt som möjligt.

Remissinstanserna: *Vägverket* anser att det i sak är riktigt att en kombination av priser och regleringar är mer effektivt än enbart prismekanismen i sig. Verket anser dock att det finns fler mekanismer som bör användas t.ex. mål och riktlinjer i olika organisationer och myndigheter.

Skälen för regeringens förslag: Det finns en rad styrmedel som i olika kombinationer kan användas av riksdag, regering, myndigheter och kommuner för att uppnå de transportpolitiska målen. Några av de viktigaste styrmedlen är olika former av ekonomiska styrmedel (prissättning av transporter, principer för fördelning av infrastrukturmedel, subventionering av trafik), regleringar, information, forskning och utveckling, målstyrning av trafikverken samt förhandlingar och överenskommelser.

För att transportkonsumenterna skall ges så stor frihet som möjligt att välja hur de skall ordna sina transporter krävs en väl avvägd påverkan på transportkonsumtionen med hjälp av olika styrmedel.

Vid val av styrmedel måste olika aspekter av medlets effekter vägas in. Exempel på sådana aspekter är kostnadseffektivitet, fördelningseffekter, näringspolitiska effekter och allmän acceptans i samhället. Med kostnadseffektivitet menas en värdering av styrmedlens samhällsekonomiska effekter. Det mest kostnadseffektiva medlet är det som till lägst kostnad bidrar till att uppnå ett givet mål.

Utvecklingen inom transportområdet tenderar att gå allt snabbare. Det är därför viktigt att styrmedlen har en inbyggd förmåga att anpassa sig till

olika förändringar i omvärlden så att de inte förlorar sin styrande effekt eller till och med verkar i motsatt riktning.

Under 1990-talet har mycket stora utbyggnader gjorts av den svenska infrastrukturen. Under den gångna perioden har det därför varit naturligt att de styrmedel som lägger fast principerna för fördelning av infrastrukturmedel har fått stort utrymme och varit av stor betydelse. När vi nu går in i en fas där det i högre utsträckning gäller att organisera trafiken på dessa infrastrukturanläggningar i så effektiva former som möjligt blir en naturlig följd att de transportpolitiska medel som främst är inriktade på detta får ökad betydelse.

Samhällets påverkan på transportkonsumtionen skall enligt regeringens uppfattning i första hand ske med hjälp av sådana styrmedel som ger konsumenterna så stor valfrihet som möjligt att inom ramen för det befintliga trafikutbudet själva avgöra hur de skall ordna sina transporter.

Det medel som i första hand står till buds och som gör det möjligt att åstadkomma en sådan valfrihet med hänsyn tagen även till andras välfärd är en samhällsekonomiskt grundad marginalkostnadsprissättning³ av transporter. Regeringen anser en sådan prissättning skall vara ett grundläggande styrmedel i transportpolitiken. Om det inte är möjligt att med hjälp av prissättningen av transporterna uppnå önskade effekter bör andra lämpliga styrmedel användas som komplement.

De svårigheter som finns när det gäller att definiera och tillämpa en rättvis och effektiv prissättning av transporter leder ibland till att styrmedel som teknisk utveckling, infrastruktursatsningar och regleringar utpekas som alternativ. Enligt regeringens uppfattning måste emellertid en framgångsrik transportpolitik bygga på att olika transportpolitiska medel kombineras och därigenom utnyttjas på ett sådant sätt att de stödjer varandra. En riktig prissättning av transporterna spelar ofta en nyckelroll genom att den bidrar till att ge ökat genomslag även för övriga transportpolitiska medel. Det är t.ex. svårt att nå resultat genom teknisk utveckling om inte priserna samtidigt ger rätt signal och gör det lönsamt att använda ny och bättre teknik.

En samhällsekonomiskt riktig prissättning bör alltså vara det grundläggande transportpolitiska styrmedlet eftersom det är det medel som ger medborgarna och företagen störst möjligheter att inom ramen för den fastlagda politiken själva avgöra hur de skall ordna sina transporter. Människors transportbehov beror bl.a. på val av arbetsplats, bostadsort, boendeform och fritidssysselsättningar. Näringslivets transporter hänger på motsvarande sätt samman med produktionens lokalisering och organisation, rådande marknadsförhållanden m.m. Detta medför att varje transport på sitt sätt blir unik och måste produceras utifrån sina specifika förutsättningar. Det är således endast den enskilda individen eller det enskilda företaget som kan göra en riktig avvägning mellan nyttan och kostnaderna och därmed också en heltäckande bedömning av hur det egna transportbehovet bäst kan lösas. För att denna valfrihet fullt ut skall kunna förenas med de transportpolitiska målen krävs dock som tidigare

³ Med marginalkostnader avses i detta sammanhang sådana kostnader som på kort sikt påverkas av trafikvolymen.

nämnts att prissättningen utformas på ett sådant sätt att konsumenten ges möjlighet att väga in samtliga kostnader för sin transport.

Den samhällsekonomiska prissättningen är således en avgörande förutsättning för att konsumenterna skall kunna bibehålla sin valfrihet och för att transportbesluten skall kunna ske i så decentraliserade och marknadsmässiga former som möjligt. Detta är i sin tur betydelsefullt eftersom det moderna samhället blivit så komplicerat och så beroende av en väl fungerande transportapparat att det framstår som en allt mindre framkomlig väg att i huvudsak förlita sig på administrativa regleringar för att styra transportproduktionen.

Det går dock inte att i alla situationer uppnå önskad effekt enbart med ekonomiska styrmedel. Andra styrmedel måste då användas som komplement. Även regleringar kommer att behövas bl.a. för att uppnå miljö- och trafiksäkerhetsmålen. Exempel på sådana regleringar är tekniska krav på transportmedel och bränslen.

Ett styrmedel som har kommit att uppmärksammas allt mer och som utgår från konsumenternas fria val är information. Vi har inom andra samhällssektorer sett att ökad information som lett till ökad medvetenhet hos konsumenterna har fått stora effekter på utvecklingen. Medvetna konsumenter har bl.a. medfört att allt fler företag, även inom transportsektorn, kvalitetssäkrar sina produkter och tjänster från miljö- och säkerhetssynpunkt. Enligt regeringens bedömning kommer medvetna och väl informerade konsumenter att vara en mycket betydelsefull faktor för transportsektorns utveckling.

6.3 Trafikens kostnadsansvar

6.3.1 Behovet av ett väl definierat kostnadsansvar

Regeringens förslag: De skatter och avgifter som tas ut av trafiken och är transportpolitiskt motiverade skall grundas på ett väl definierat kostnadsansvar som även tar hänsyn till de externa effekter som trafiken medför.

Kommitténs förslag: Överensstämmer med regeringens förslag.

Remissinstanserna: *En stor majoritet av remissinstanserna* ställer sig bakom principen att internalisera externa effekter. När det gäller möjligheterna att i praktiken tillämpa denna princip är meningarna mycket delade.

Skälen för regeringens förslag: Strävan efter att tillämpa en samhällsekonomiskt riktig prissättning av transporter har varit en viktig principiell utgångspunkt för svensk transportpolitik under de senaste 20 åren. Denna politik har baserats på förvisningen om att priset har stor betydelse för transportkonsumtionen och att det endast är genom en samhällsekonomiskt grundad prissättning som det är möjligt att åstadkomma en fri transportmarknad som kan förenas med ett ansvarstagande också för bl.a. miljön och trafiksäkerheten. Regeringen ser inga skäl att nu frånga detta synsätt. Som tidigare framgått anser regeringen tvärtom att

en rad skäl talar för att ekonomiska styrmedel blir allt viktigare i transportpolitiken.

De flesta remissinstanserna betonar betydelsen av en rättvis prissättning. En mycket stor majoritet av remissinstanserna anser också att det är principiellt riktigt att i priset inkludera sådana bieffekter av transporterna som brukar betecknas som externa effekter.⁴

Mot bakgrund av såväl kommitténs betänkande som remissutfallet drar regeringen slutsatsen att utformningen av trafikens kostnadsansvar är en mycket viktig transportpolitisk fråga. Den principiella utgångspunkten måste vara att skatter och avgifter utformas så att transporternas inverkan på andra trafikanter vägs in på ett riktigt sätt i transportbesluten.

Åtskilliga remissinstanser framhåller de praktiska svårigheter som finns att beräkna trafikens externa effekter och finna lämpliga former för att inkludera dem i transportpriserna. Även regeringen bedömer att det finns betydande osäkerheter i det nu tillgängliga beräkningsunderlaget och att det finns ett stort behov av att förbättra de data, metoder och modeller som behövs för beräkningarna. Frågan om vad som är en rättvis och effektiv prissättning av transporter är emellertid komplicerad och till viss del beroende av skiftande värderingar. Sannolikt kommer vi aldrig att nå fram till något exakt och definitivt svar på vad som är rätt och riktigt. Enligt regeringens uppfattning bör därför analyser och diskussioner kring trafikens kostnadsansvar vara ett stående inslag i den transportpolitiska debatten på såväl nationell nivå som inom EU och i andra internationella fora.

Regeringen noterar att den transportpolitiska debatten i allmänhet, och inte minst i frågor som rör kostnadsansvaret, i hög grad är inriktad på att uppnå rättvisa mellan olika trafikgrenar. Som redan framgått och som ytterligare kommer att utvecklas i kapitel 8 anser regeringen att transportpolitiken måste ta sin utgångspunkt i en helhetssyn på transportsystemet. Det innebär att det är de övergripande transportpolitiska målen och transportsystemets samlade prestationer och effekter som måste sättas i fokus. Hur användningen av skilda transporttekniker utvecklas för att nå dessa mål blir med detta synsätt av underordnad betydelse.

Helhetssynen på transportsystemet och dess roll i samhället medför samtidigt att det överordnade syftet med en samhällsekonomisk prissättning av trafiken måste vara att ge underlag för en riktig fördelning mellan transporter och annan resursanvändning i samhället. Det är endast därigenom som transporterna kan få en totalt sett väl avvägd omfattning och utformning. De beräkningar som gjorts av bl.a. Kommunikationskommittén, EG-kommissionen och inom den europeiska transportministerkonferensen (CEMT) visar att nuvarande skatter och avgifter ofta inte leder till att de enskilda transporterna täcker sina samhällsekonomiska kostnader.

⁴ När en person bestämmer sig för att göra en resa och hur resan skall genomföras tar hon eller han hänsyn bl.a. till vad resan kostar, hur lång tid den tar och hur farlig den är. Dessa faktorer berör endast trafikanten själv och kan därför betraktas som interna. Resan påverkar emellertid även andra trafikanter och samhället i stort t.ex. i form av luftföroreningar, buller, olycksrisker, tidsförluster och slitage på banor eller vägar. Det är inte självklart att den enskilde trafikanten beaktar denna typ av kostnader när hon eller han beslutar att resa och på vilket sätt som resan skall genomföras. De betraktas därför som externa.

Regeringens slutsats är därför att de skatter och avgifter som tas ut av trafiken och är transportpolitiskt motiverade skall grundas på ett väl definerat kostnadsansvar som även tar hänsyn till de externa effekter som trafiken medför.

6.3.2 Kostnadsansvarets omfattning

Regeringens förslag: Vid utformningen av de transportpolitiskt motiverade skatterna och avgifterna skall utgångspunkten vara att de skall motsvara de samhällsekonomiska marginalkostnader som trafiken ger upphov till.

Transportsystemets fasta kostnader skall finansieras på ett sådant sätt att oönskade styreffekter undviks och resursanvändningen snedvrids i så liten utsträckning som möjligt.

Kommitténs förslag: Överensstämmer med regeringens förslag.

Remissinstanserna: Några remissinstanser förordar att nuvarande principer för kostnadsansvaret bibehålls medan andra remissinstanser tillstyrker övergången till ett marginalkostnadsansvar.

Skälen för regeringens förslag: Enligt 1988 års trafikpolitiska beslut skall de skatter och avgifter som tas ut som ersättning för utnyttjandet av trafikanläggningarna i princip utformas så att de, förutom de samhällsekonomiska marginalkostnaderna, även täcker de övriga kostnader som trafiken förorsakar samhället. Kostnadsansvaret skall, enligt detta beslut, utkrävas i form av rörliga och fasta avgifter. De rörliga avgifterna skall motsvara de kortsiktiga samhällsekonomiska marginalkostnaderna. I den mån intäkterna från de rörliga avgifterna inte täcker de totala samhällsekonomiska kostnaderna skall mellanskillnaden täckas med fasta avgifter.

Det enligt 1988 års trafikpolitiska beslut viktigaste motivet för att hävda ett fullt kostnadsansvar var att man ville undvika alltför stora investeringar inom respektive trafikslag. Det nuvarande fulla kostnadsansvaret syftar således till att förena en korrekt prissättning av enskilda transporter med incitament att höja den interna effektiviteten i planeringen av transportsystemet och ge dem som svarar för trafikanläggningarna skäl att hålla tillbaka kostnaderna.

För att effektivitetsmotivet för ett fullt kostnadsansvar skall vara giltigt krävs det dock att kostnadsansvaret relateras till rätt beslutsnivå. I 1988 års trafikpolitiska beslut anges också att kostnadsansvaret skall utkrävas på så låg nivå som möjligt. I praktiken har emellertid kostnadsansvaret med några få undantag kommit att läggas på trafikslagsnivå. Huvudorsaken till detta är att det ofta är svårt att bestämma vilka som drar nytta av en investering. En investering påverkar i regel hela det transportsystem i vilket projektet ingår. Ofta påverkas även grupper som inte utnyttjar transportsystemet. Det är därför svårt att bryta ned kostnadsansvaret till projektnivå.

Kommittén ser bl.a. följande hinder för att uppnå en mer korrekt tillämpning av det fulla kostnadsansvaret:

- Den nivå som kostnadsansvaret bör tas ut på måste bestämmas från fall till fall.
- Den nödvändiga nedbrytningen av kostnadsansvaret ställer krav på nya debiteringssystem som kan vara dyrbara att utveckla.
- Ett kostnadsansvar som även omfattar fasta kostnader kan leda till att samhällsekonomiskt effektiva investeringar inte kommer till stånd.
- Konsumtion och produktion kan påverkas på ett mer snedvridande sätt än om andra finansieringsmetoder väljs.

Kommittén anser mot denna bakgrund att det skulle vara svårt och kostsamt att för hela transportsektorn bygga upp ett avgiftssystem som motsvarar de krav som ett samhällsekonomiskt totalkostnadsansvar ställer.

Regeringen delar uppfattningen att förutsättningar saknas för att kunna utkräva ett fullt kostnadsansvar på ett ändamålsenligt sätt. Med hänsyn till att det inte är samhällsekonomiskt effektivt att utkräva ett kollektivt betalningsansvar för trafikanläggningarna på trafikslagsnivå, anser regeringen därför att principen om fullt kostnadsansvar enligt 1988 års trafikpolitiska beslut bör ersättas av ett samhällsekonomiskt marginalkostnadsansvar.

De externa effekter som bör beaktas vid beräkningar av trafikens kortsiktiga marginalkostnader är bl.a. sådana trafikvolymberoende kostnader som är hänförliga till skador och slitage på trafikanläggningar, buller och vibrationer, utsläpp av miljö- och hälsoskadliga ämnen, olyckor och tidsförluster. Övergången till ett marginalkostnadsansvar innebär vidare att den finansiering av infrastrukturen som inte kan uppnås genom marginalkostnadstäckning i fortsättningen bör ske på ett sådant sätt att oönskade styreffekter undviks och resursanvändningen snedvrids i så liten utsträckning som möjligt.

Den förändring som nu föreslås innebär en återgång till de principer som gällde före 1988 års trafikpolitiska beslut. Som framgår i det följande kommer regeringen av olika skäl att förorda en pragmatisk hållning också till den nu föreslagna marginalkostnadsprincipen. På längre sikt ser regeringen betydligt större möjligheter att uppnå en riktig tillämpning av en princip om samhällsekonomisk marginalkostnadsprissättning än av principen om fullt samhällsekonomiskt kostnadsansvar.

6.3.3 Marginalkostnadsansvarets utformning

Regeringens förslag: Huvudinriktningen skall vara att kortsiktiga samhällsekonomiska marginalkostnader skall täckas genom rörliga avgifter.

De generella styrmedel som införs för att säkerställa ett samhällsekonomiskt riktigt kostnadsansvar skall baseras på sådana trafikförhållanden som är representativa för landet som helhet. Prissättningsproblem som är utmärkande för vissa speciella trafikförhållanden eller begränsade områden skall vara möjliga att behandla i särskild ordning.

Kommitténs förslag: Överensstämmer i huvudsak med regeringens förslag. Kommittén förordar dock på principiella grunder även en ökad användning av fasta avgifter för att internalisera trafikens samhällsekonomiska marginalkostnader.

Remissinstanserna: Endast ett fåtal remissinstanser har behandlat frågan. *Landstinget i Kronobergs län* förordar användandet av rörliga avgifter vid beskattningen av transportsektorn.

Skälen för regeringens förslag: Ett samhällsekonomiskt marginalkostnadsansvar innebär att det är de tillkommande samhällsekonomiska kostnaderna för ytterligare en resa eller transport som skall internaliseras. Det är då naturligt att försöka beakta dessa externa effekter genom någon form av rörlig avgift eller skatt på trafiken. Till skillnad från kommittén anser regeringen därför att nuvarande huvudinriktning att rörliga kostnader (marginalkostnader) skall täckas genom rörliga avgifter bör bibehållas. Den principiella utgångspunkten bör således vara att de externa effekterna skall internaliseras genom att den styrande avgiften eller skatten knyts direkt till storleken på den marginella externa effekten.

Enligt regeringens uppfattning bör den tidigare i allt för hög grad trafikgrensvisa inriktningen av transportpolitiken utvecklas mot att främja ett integrerat system där varje länk i transportkedjan samverkar. Samma grundprinciper för kostnadsansvaret bör därför gälla inom samtliga trafikgrenar.

Eftersom de externa effekterna bedöms variera särskilt kraftigt mellan tätort och landsbygd bör nivån på generella skatter och avgifter inom vägtrafiken bestämmas med hänsyn till effekterna för landsbygdstrafiken. För att klara de särskilda prissättningsproblem som finns i tätorter fordras lokalt anpassade lösningar. Regeringen gör bedömningen att särskilda tätortsavgifter kan utgöra ett effektivt sätt att styra trafiken i dessa områden och har påbörjat ett arbete för att skapa det regelverk som krävs för införande av särskilda vägavgiftssystem. Regeringen anser också att den tekniska utvecklingen av sådana avgiftssystem bör stödjas. Med den rollfördelning i transportpolitiken som nedan förordas i avsnitt 6.5 måste det dock ankomma på de berörda kommunerna och regionerna att ta slutlig ställning till om och hur avgiftssystemen skall införas.

6.3.4 Behov av anpassning av kostnadsansvaret

Regeringens förslag: Tillämpningen av principen om full marginalkostnadstäckning skall anpassas till de förutsättningar som råder på den internationella transportmarknaden och till de tekniska och administrativa möjligheterna att tillämpa en differentierad avgiftssättning.

Trafikens externa effekter skall fortlöpande beräknas och stämmas av mot det faktiska skatte- och avgiftsuttaget inom olika delar av transportsektorn.

Kommitténs förslag: Överensstämmer i huvudsak med regeringens förslag.

Remissinstanserna: Många remissinstanser som är principiellt positiva till internaliseringen av externa effekter anser att det måste ske en anpassning i olika avseenden så att inte oönskade effekter uppkommer. Andra remissinstanser påpekar att prissättningen av trafiken måste samordnas mellan olika länder.

Skälen för regeringens förslag: Regeringen är medveten om att det på kortare sikt finns åtskilliga hinder för att förverkliga de föreslagna principerna för kostnadsansvaret. Sådana hinder är exempelvis tekniska och administrativa svårigheter att genomföra den förordade prispolitiken med önskvärd precision, ofullständiga kunskaper om vissa marginalkostnader samt behovet av att ta hänsyn till internationell konkurrens och internationella åtaganden.

Tekniska och administrativa problem

Ett konsekvent genomförande av principen att använda priset som styrmedel skulle innebära att avgifterna utformas efter de förhållanden och förutsättningar som råder i varje enskilt fall. I praktiken är det emellertid omöjligt att tillämpa en så långtgående anpassning av trafikavgifterna. En avvägning måste göras mellan strävandena att ge korrekt information om de verkliga kostnaderna i varje enskilt fall och vad som ter sig rimligt från bl.a. tekniska och administrativa utgångspunkter.

I många fall utgör det inget problem rent tekniskt att införa en samhällsekonomiskt grundad prissättning genom rörliga avgifter. Inom flyg-, sjö- och järnvägstrafiken finns det således genom de välutvecklade trafikledningssystemen i allmänhet inte några sådana hinder för att utforma en mycket väl differentierad marginalprissättning. Däremot finns det som framgår nedan inom dessa sektorer andra faktorer som begränsar möjligheterna att åstadkomma en ideal prissättning.

Inom vägtrafiken är de rent tekniska och administrativa problemen större. I vissa fall kan dock även här avgiften knytas till någon faktor som samvarierar med den externa effekt man vill få beaktad. Drivmedelsskatter är t.ex. ett utmärkt styrmedel för att påverka koldioxidutsläppen eftersom dessa utsläpp är proportionella mot bränsleförbrukningen. I övrigt är dock drivmedelsskatter ett relativt trubbigt internaliseringsinstrument eftersom administrativa skäl talar för att de bör göras nationellt enhetliga medan de externa kostnaderna varierar starkt med egenskaperna hos fordon och bränslen samt i tid och rum.

Med nu tillgänglig teknik kan man i regel inte ta full hänsyn till alla de variationer som förekommer i externa kostnader. I stället kan genomsnittsbereäkningar av de externa kostnaderna per fordonskilometer delvis utgöra underlag för t.ex. drivmedelsskatterna. Hänsyn måste dock tas till att rörande dieselolja så förbrukas ca 30 % av motorredskap som inte trafikerar det allmänna vägnätet. Huvudinriktningen att rörliga kostnader (marginalkostnader) skall täckas genom rörliga avgifter bör inte heller förhindra att man som en övergångslösning kan överväga en differentiering av t.ex. den fasta fordonsskatten i de fall detta på kort sikt bedöms vara effektivare när det gäller att uppnå teknikanpassningar i form av renare motorer och bränslen, tystare och säkrare fordon m.m. Svårigheterna att differentiera drivmedelsskatterna med avseende på fordonstyp

medför också att internaliseringen av den tunga vägtrafikens kostnader tills vidare kan komma att ske genom fordonsskatten. Prop. 1997/98:56

Ofullständigt kunskapsunderlag

Kunskaperna om de verkliga samhällsekonomiska kostnaderna kan vara ofullständiga och man bör enligt regeringens uppfattning iaktta viss försiktighet med att genomföra stora avgiftsförändringar om beräkningsunderlaget är osäkert. Även om trafikavgifternas betydelse för de slutliga transportbesluten inte skall överdrivas kan ändå stora avgiftsförändringar medföra vissa anpassningskostnader som inte bör initieras på ett alltför osäkert underlag.

Internationella överenskommelser och utländsk konkurrens

Ytterligare en faktor som begränsar möjligheterna att fullt ut genomföra de föreslagna riktlinjerna för trafikens kostnadsansvar är de starka internationella beroenden som finns på transportmarknaden. För flyget och sjöfarten gäller allmänt att verksamheten i hög grad regleras genom internationella avtal vilka även påverkar utrymmet för att föra en nationell avgiftspolitik på dessa områden. För sådan trafik som är konkurrensutsatt på EU:s gemensamma transportmarknad anser regeringen inte heller att det är ändamålsenligt att från svensk sida ensidigt tillämpa en fullständig marginalkostnadstäckning. Detta är t.ex. fallet med den tunga godstrafiken på väg, där ett helt fritt marknadstillträde gäller från och med den 1 juli 1998. En ensidig svensk tillämpning av samhällsekonomiskt riktig prissättning för denna trafik skulle kunna bli verkningslös eller motverka sitt syfte genom att den endast resulterar i en överflyttning av trafiken till utlandsregistrerade fordon.

Regeringen anser att de nu nämnda avstegen från principerna för trafikens kostnadsansvar i grunden är olyckliga. Regeringen avser därför att fullfölja de kraftfulla insatser som redan gjorts från svensk sida för att påverka utformningen av EG:s regelverk i syfte att åstadkomma en förbättring av den inre marknadens funktion med lika konkurrensvillkor mellan medlemsstaternas transportföretag.

Enligt regeringens bedömning kan med hänsyn till konkurrensen på den gemensamma marknaden en marginalkostnadstäckning huvudsakligen baserad på nationell fast beskattning ifrågasättas. Rörliga avgifter i form av drivmedelsskatt och vägavgifter är mot denna bakgrund lämpligare internaliseringsinstrument om lika konkurrens och lika behandling av de skilda EU-ländernas transportörer så långt möjligt skall åstadkommas. Regeringen kan också konstatera att EG-kommissionen i grönboken "För en rättvis och effektiv prissättning inom transportsektorn – politiska alternativ vid internalisering av de externa kostnaderna för transporter i Europeiska Unionen" (KOM(95) 691 slutlig, Bryssel den 20.12.1995) föreslagit principer för prissättningen av transporter som i stort överensstämmer med den i Sverige gällande transportpolitiken och de principer för trafikens kostnadsansvar som lagts fast av den svenska riksdagen. Dessa frågor behandlas även i avsnitt 7.3.

Som tidigare framgått anser regeringen i likhet med bl.a. kommittén och en stor majoritet av remissinstanserna att avgränsningen av trafikens kostnadsansvar är en viktig transportpolitisk fråga. Det främsta skälet för att avgränsa ett kostnadsansvar för trafiken är att främja ett samhällsekonomiskt effektivt resursutnyttjande. Kostnadseffektivitet kan dock självfallet inte vara det enda målet för transportpolitiken. När man skall bedöma lämpligheten och utformningen av olika styrmedel måste man också beakta bl.a. fördelningseffekterna på olika individer, hushåll och regioner. Samhällets prispolitik på transportområdet, liksom transportpolitiken i stort, måste således ytterst bli resultatet av en politisk avvägning.

Enligt regeringens mening kan man heller aldrig bortse från att produktionen och konsumtionen av transporter utgör en väsentlig del av landets totala ekonomi och därmed måste ses som en del i det allmänna skatteunderlaget. Varor och tjänster som förbrukas inom transportsektorn måste kunna beskattas eller avgiftsbeläggas på samma sätt som inom andra samhällssektorer. Eftersom fiskalt motiverade skatter och avgifter kan påverka den slutliga konsumtionen av transporter i samma grad som transportpolitiskt motiverade skatter och avgifter bör det dock vara en strävan att olika delar av transportsektorn behandlas så likformigt som möjligt i dessa avseenden.

En fortlöpande uppföljning av trafikens kostnadsansvar

Ett resultat av de avsteg från principen om full marginalkostnadstäckning som nu diskuterats blir givetvis att samhället tills vidare kommer att understödja en större total transportvolym än om internaliseringsprincipen hade kunnat tillämpas fullt ut och att särskilt godstransportproduktionen därför kan antas bli större än vad som är samhällsekonomiskt optimalt.

För att få ökad klarhet om storleksordningen av detta problem, men också på grund av att information om externa effekter kan vara ett väsentligt beslutsunderlag även i andra sammanhang än när det gäller kostnadsansvarets tillämpning, anser regeringen att trafikens externa effekter bör beräknas på mera regelbunden basis än vad som hittills varit fallet. Resultaten av dessa beräkningar bör dessutom löpande stämmas av mot det faktiska skatte- och avgiftsuttaget inom olika delar av transportsektorn. Vidare bör försök göras att koppla dessa beräkningar till enskilda transporter och trafikrörelser snarare än till fordonsslag och trafikgrenar. En strävan bör vara att trafikens externa effekter fullt ut skall täckas i det framtida skatte- och avgiftssystemet.

Tillämpningen av kostnadsansvaret på kort sikt

Som tidigare framhållits bör den samhällsekonomiska prissättningen vara inriktad på att påverka förutsättningarna för enskilda transporter och trafikrörelser. Det finns dock en rad hinder för att på kort sikt åstadkomma en samhällsekonomiskt perfekt prissättning inom transportsektorn. De

förslag och bedömningar avseende skatternas och avgifternas utformning som redovisas i kapitel 9–12 innebär dock att betydelsefulla steg tas på vägen mot en mer marginalkostnadsbaserad prissättning av trafiken.

För järnvägstrafiken lämnas förslag till ett nytt banavgiftssystem som innebär en fullständig internalisering av de samhällsekonomiska marginalkostnader som ingår i avgiftssystemet. Vidare föreslås att energi- och koldioxidskatt skall tas ut på bränslen som används i spårtrafik, dvs. att nuvarande avdragsmöjlighet slopas. I fråga om vägtrafiken är inriktningen på kort sikt att nedbringa de största avvikelserna från en samhällsekonomiskt riktig prissättning och åstadkomma ett skatte- och avgiftsuttag som är mer likformigt med avseende på de externa effekterna. För busstrafiken föreslås att internalisering sker av de externa effekterna genom höjd fordonsskatt.

När det gäller luftfarten anser regeringen att de samhällsekonomiska marginalkostnader som orsakas av civil luftfart och som motsvaras av kostnader vid de statliga flygplatserna bör internaliseras genom luftfartsavgifter. Regeringen följer noga utvecklingen av det system med buller och avgasrelaterade landningsavgifter som Luftfartsverket infört. Sverige skall även inom EU och andra internationella fora verka för att utsläppen på hög höjd och effekterna av koldioxidutsläppen internaliseras inom luftfarten. På sjöfartsområdet kommer regeringen att noga följa effekterna av den nyligen införda miljödifferentialeringen av sjöfartsavgifterna. Regeringen ser denna differentiering som ett steg på vägen mot en mer fullständig internalisering av externa effekter. För såväl luftfart som sjöfart anser regeringen att nuvarande finansieringsmodell bör bibehållas med hänsyn till att de praktiska konsekvenserna av detta avsteg från marginalkostnadsprincipen bedöms vara begränsade.

6.4 Planeringens roll som transportpolitiskt medel

Regeringens bedömning: Planeringen bör syfta till att samordna och prioritera åtgärder inom infrastrukturen och åtgärder inom transportsystemet utifrån ett trafikslagsövergripande perspektiv.

Kopplingen i planeringsprocessen mellan investeringar i infrastrukturåtgärder och den senare trafikeringen av dessa anläggningar bör stärkas.

Kommitténs förslag: Överensstämmer i huvudsak med regeringens bedömning.

Remissinstanserna: Flertalet remissinstanser instämmer i behovet av helhetssyn och ökat politiskt inflytande. *Statskontoret* menar att det i dag är alltför lätt att fatta beslut om olönsamma investeringar i infrastruktur och att beslut om infrastruktursatsningar i större utsträckning bör bygga på trafikens verkliga kostnader och den faktiska efterfrågan.

Skälen för regeringens bedömning: Ett effektivt transportsystem måste utvecklas i takt med att samhällets efterfrågan på transporter utvecklas. Samtidigt krävs det tid och resurser att förändra transportsyste-

met, vilket ställer krav på att det i planeringssystemet finns en god framförhållning och kunskap om samhällets behov.

Planeringen skall vara ett instrument för *samordning* av olika intressen och åtgärder. Planeringsprocessen måste också möjliggöra ett *demokratiskt inflytande*. Betydelsen av att förankra planerna har ökat under 1990-talet. Det har skapat nya och mer tidskrävande planeringsprocesser men också medfört ökad förståelse från politiker, intressenter och andra aktörer för vikten av att åtgärderna i planerna också fullföljs. Som exempel på utvecklingen mot ett mer decentraliserat beslutsfattande och ökat demokratiskt inflytande över planeringsprocessen kan nämnas dels det ansvar som tilldelats länen för utarbetandet av länsplaner för regional infrastruktur (prop. 1996/97:53) dels försöksverksamheten med regionala självstyrelseorgan (prop. 1996/97:36).

Den långsiktiga planeringen av transportsystemets utveckling har tidigare i första hand avsett investeringar i transportinfrastrukturen. I dag inleds planeringsprocessen med en inriktningsplanering. Inriktningsplaneringen skall utgå från ett trafikslagsövergripande synsätt. Transportsystemet ses som en helhet där trafiken är slutprodukten och åtgärder inom infrastrukturen är ett medel bland andra för att nå de transportpolitiska målen. Denna helhetssyn förutsätter ett omfattande analysystem där det är möjligt att parallellt analysera åtgärder i transportsystemet och väga dessa mot åtgärder inom infrastrukturen. Förslag till en utvecklad planeringsprocess beskrivs närmare i avsnitt 8.9.

I enlighet med 1988 års trafikpolitiska beslut bedrivs järnvägstrafiken på företagsekonomiska grunder. Viss trafik upphandlas av stat och trafikhuvudmän. Drift, förvaltning och investeringar i järnvägens infrastruktur sker dock på samhällsekonomiska grunder. Detta förhållande innebär att samhällsekonomiskt lönsamma investeringar i infrastrukturen riskerar att inte fullt ut utnyttjas på effektivast möjliga sätt. Regeringen anser därför att kopplingen i planeringsprocessen mellan investeringar i infrastrukturanläggningar och den senare trafikeringen av dessa anläggningar måste stärkas. Vid beslut om investeringar måste det klart framgå vilka ekonomiska förutsättningar som finns för trafikeringen av en anläggning.

På väl trafikerade sträckor är transportmarknaden så utvecklad att operatörernas beteende kan förutsägas genom prognoser över trafikutvecklingen. I de fall där transportmarknaden, på grund av bristande underlag, inte är så väl utvecklad eller där förutsättningarna för transporterna kommer att förändras bör förhållandet mellan infrastrukturåtgärderna och andra väsentliga förutsättningar för att skapa möjligheter att resa analyseras mer ingående.

Regeringens förslag: Sverige skall inom EU prioritera och driva transportfrågor som har en tydlig gemenskapsdimension.

Stat och kommun skall även i fortsättningen ha ansvaret för att de trafikanläggningar som behövs för allmänna transportbehov kommer till utförande.

Staten skall även i fortsättningen ha ett särskilt ansvar för sådana trafikanläggningar som svarar mot nationella och internationella trafikbehov.

Staten skall ha ett ansvar för en tillfredsställande interregional persontransportförsörjning.

Beslut om transportförsörjning som främst rör lokala och regionala transportbehov skall i princip fattas på läns- och kommunnivå.

Kommitténs förslag: Kommittén har inte presenterat någon samlad syn på rollfördelningen i transportpolitiken.

Remissinstanserna: *Stockholms läns landsting* menar att statens medverkan i transportfrågor vad gäller regelverk och ekonomiskt engagemang är väsentliga förutsättningar för att tillgodose efterfrågan på effektiva och långsiktigt hållbara transporter. Landstinget framhåller vikten av ett konstruktivt samspel mellan staten och regionerna.

Skälen för regeringens förslag: Genom det svenska medlemskapet i EU och den överstatlighet som följer av detta har ytterligare en nivå och roll tillkommit vid utformande och genomförande av transportpolitiken. Överstatligheten innebär att EG:s institutioner inom vissa områden har lagstiftande och dömande befogenheter. Detta innebär att den svenska transportpolitiken måste utformas utifrån delvis nya utgångspunkter. Eftersom trafiken i dag i stora delar är internationell är det också naturligt med en transportpolitik som utgår från möjligheten till samlade internationella åtgärder, detta gäller inte minst trafikens miljöeffekter.

Vid utformandet av transportpolitiken skall utgångspunkten naturligtvis vara de mål vi utifrån en nationell bedömning långsiktigt vill uppnå men det är också viktigt att försäkra sig om att dessa mål ligger i linje med vad som är möjligt att uppnå inom ramen för EU. Med utgångspunkt från de transportpolitiska målen måste en långsiktig strategi läggas fast för hur dessa mål skall kunna uppnås inom EU och vilka medel som bör användas för att nå målen. Regeringen återkommer i kapitel 7 med förslag i denna del. Sverige skall inom EU prioritera och driva transportfrågor som har en tydlig gemenskapsdimension.

Då de nationella rollerna och rollfördelningen inom transportpolitiken fastställs är det nödvändigt att skilja mellan den del av politiken som riktar sig mot planering och förvaltning av infrastrukturen och den del som riktas mot själva transportproduktionen och transportkonsumtionen.

När det gäller infrastrukturen finns ett naturligt behov av nationell samordning och avvägning mellan åtgärder inom de olika trafikslagen. Planeringen av transportsystemet bör dock grundas på ett regionalt förankrat underlag. Stat och kommun skall även fortsättningsvis ha ansvaret för att de trafikanläggningar som behövs för allmänna transportbehov

kommer till utförande. Staten har därvid ett särskilt ansvar för sådana trafik- och infrastrukturåtgärder som svarar mot nationella och internationella trafik- och infrastrukturbehov.

Den rådande rollfördelningen för den lokala och regionala persontrafiken innebär att riksdagen genom lagstiftning har slagit fast att det i varje län skall finnas länstrafikansvariga som svarar för den lokala och regionala linjetrafiken för persontransporter.

Motsvarande reglering finns inte vad gäller den kollektiva interregionala persontrafiken. Staten har dock i praktiken i dag denna roll genom det regelverk som finns för interregional trafik och genom upphandlingen av viss interregional persontrafik. Staten köper i dag trafik på järnväg och i viss mån med flyg och båt som anses regionalpolitiskt angelägen. Regeringen anser att statens ansvar för viss interregional kollektiv persontrafik bör slås fast och återkommer längre fram (avsnitt 8.3) till hur ett sådant ansvar bör definieras och verkställas. De nya förslagen innebär att det ökade behovet av samordning över större geografiska områden än t.ex. trafik huvudmännens ansvarsområden kan tillgodoses.

Vi har tidigare som transportpolitiska principer slagit fast att konsumenterna skall ha så stor valfrihet som möjligt när det gäller användningen av olika transportmedel samt att beslut om transportproduktion skall ske i så decentraliserade former som möjligt. Beslut om persontransportförsörjning som främst berör lokala och regionala behov bör således fattas på läns- eller kommunnivå.

6.6 Styrning och uppföljning

Regeringens förslag: Regeringen skall årligen i samband med budgetpropositionen redogöra för hur de transportpolitiska målen har uppfyllts.

Uppföljningen av de transportpolitiska målen skall förbättras och metoderna för att genomföra uppföljningen skall utvecklas.

Kommitténs förslag: Överensstämmer i huvudsak med regeringens bedömning.

Remissinstanserna: Ett antal remissinstanser tillstyrker förslaget om uppföljning av de transportpolitiska målen. *Riksrevisionsverket* understryker vikten av att trafikverken har krav på sig att ta fram uppföljning på mer detaljerad nivå.

Skälen för regeringens förslag: De statliga trafikverken har ett samlat ansvar, ett sektorsansvar, för respektive trafiksystem. Detta innebär att verken på en övergripande nivå är ansvariga för att det egna området utvecklas i riktning mot de transportpolitiska målen. Det finns också ett stort antal andra aktörer på nationell, regional och lokal nivå som är delaktiga i genomförandet av den fastlagda transportpolitiken.

Trafikverken styrs liksom övrig statlig verksamhet genom mål- och resultatstyrning. Regeringen fastställer för respektive verksamhet mål som står i samklang med de transportpolitiska målen och utfallet följs löpande upp genom en dialog mellan verken och regeringen. Utfallet och en be-

dömning av detta redovisas också årligen till riksdagen i budgetpropositionen. Tillämpning av mål- och resultatstyrning har successivt införts inom den statliga sektorn sedan år 1990. Utvecklingen som i högsta grad är en fortlöpande process har lett till att vi i dag på ett betydligt bättre sätt än tidigare kan följa upp och utvärdera hur sektorsmyndigheterna uppfyller de mål och resultatkrav som ställs på dem.

Denna utveckling gör det också möjligt att på en sektorsövergripande nivå följa upp och utvärdera hur väl de transportpolitiska målen har uppfyllts och i vilken utsträckning de transportpolitiska principerna har tillämpats och bidragit till uppfyllelsen av målen. Regeringen har för avsikt att till riksdagen, årligen i samband med budgetpropositionen, överlämna en sådan analys.

Vid uppföljning av all verksamhet finns ett intimt samspel mellan hur målen formuleras och hur de sedan följs upp och vilka metoder som utvecklas för uppföljningen. Målstyrningen utvecklas i en växelverkan mellan målformulering och uppföljning. Då de transportpolitiska målen formulerats har därför möjligheten till uppföljning varit en viktig utgångspunkt.

Som vi tidigare redogjort för kommer vissa av de transportpolitiska målen att delas in i ett antal i tiden bestämda etappmål. En sådan nedbrytning av målen underlättar naturligtvis uppföljningen väsentligt eftersom målen redan är kvantifierade och tiden för uppfyllelse är bestämd. För andra mål är en sådan indelning i etappmål inte genomförbar med de metoder vi har i dag. För vissa av målen är det möjligt att det inte går att formulera kvantifierade etappmål. Arbetet med att ta fram metoder för uppföljning skall prioriteras och under tiden får uppföljningen koncentreras till att beskriva och belysa i vilken riktning utvecklingen inom det aktuella området går. Det är av stor vikt att etappmålen kopplas till relevanta verksamhetsmål hos myndigheterna så att motsättningar och suboptimering mellan mål på olika nivåer så långt möjligt undviks.

Regeringen kommer att uppdra åt SIKA att tillsammans med berörda myndigheter utreda möjligheten att ta fram uppföljningsbara etappmål för de transportpolitiska mål som i dag saknar sådana mål och för vilka det bedöms möjligt att fastställa meningsfulla etappmål. Regeringen har också för avsikt att ge SIKA i uppdrag att ta fram metoder för att följa upp de transportpolitiska målen. Arbetet med att ta fram sådana metoder skall göras tillsammans med bl.a. Statskontoret och trafikverken.

En förutsättning för att följa upp olika åtgärder är tillgång till korrekta uppgifter över utbud, resande och ekonomiskt utfall m.m. Vi kan konstatera att det finns brister vad gäller kvalitet och omfattning i dagens statistik över den kollektiva trafiken. Det är därför angeläget att ta fram ett effektivt system för insamling och analys av statistiska uppgifter. KFB och SIKA har tagit initiativet till ett samordnat utvecklingsarbete som syftar till att etablera ett sådant system. För att detta skall lyckas måste underlaget från operatörerna vara av sådan kvalitet att fortsatt analys blir meningsfull. Regeringen anser därför att SIKA i samråd med företrädare för de olika trafikslagen skall utfärda bestämmelser om statistikuppgifternas utformning m.m.

Regeringens ambition är som tidigare nämnts att årligen i samband med budgetpropositionen lämna en samlad redogörelse till riksdagen för hur de transportpolitiska målen har uppfyllts under det gångna året. Prop. 1997/98:56

7 Europeiska unionen och internationellt samarbete på transportområdet

7.1 Det internationella samarbetets förutsättningar

Regeringens bedömning: Sveriges geografiska läge och ekonomiska och handelspolitiska situation innebär att transportpolitiken bör ses i sitt internationella sammanhang. Sverige är i stort behov av goda internationella transporter.

En lång rad av de problem som behandlas inom transportpolitiken kan endast lösas genom internationella överenskommelser.

Kommitténs förslag: Överensstämmer i stort med regeringens bedömning.

Remissinstanserna: Ett relativt stort antal remissinstanser framhåller att för att nå resultat måste Sverige satsa på internationella lösningar. Risken för att Sveriges konkurrenskraft kan påverkas negativt av ensidiga svenska åtgärder tas upp av ett antal instanser.

Skälen för regeringens bedömning: Sveriges geografiska, ekonomiska och handelspolitiska situation innebär att transportpolitiken måste ses ur en internationell synvinkel. Traditionellt viktiga marknader för svensk utrikeshandel som de nordiska länderna, Tyskland, Storbritannien och övriga EU-länder beräknas fortsätta att dominera under överskådlig tid. Närliggande marknader som Polen och de baltiska staterna förväntas växa snabbt. På längre sikt förväntas också handeln med andra länder i Östeuropa att bli betydande. Det kommer emellertid att dröja relativt länge innan dessa marknader svarar för någon mera betydande andel av den svenska utrikeshandeln. Ökningen av utrikeshandeln förväntas medföra att transportarbetet ökar både inom och utom Sverige. Den helt övervägande delen av dessa transporter kommer att ske söderut. Eftersom en ökning kan förväntas ske även av övriga transporter på kontinenten kommer det, om inga åtgärder vidtas, att medföra att redan existerande trängselproblem ökar och att dessa problem sprider sig. Trängselproblemen uppstår inte bara vid väg- och järnvägstransporter utan även i t.ex. luftrummet vid flygtransporter. Dessa problem har stor inverkan på den svenska industrin och transportnäringen. Den svenska transportpolitiken måste därför behandla frågor som rör såväl det egna landet som länder i vår närhet. Ett internationellt perspektiv är således nödvändigt men Sverige kan inte lösa problemen ensamt, varför en strategi för internationellt samarbete bör utarbetas.

Även om det internationella perspektivet blir allt viktigare inom hela transportpolitiken finns dock vissa skillnader mellan trafikslagen. Luftfarten och sjöfarten är, genom bl.a. sin dominerande ställning för längre

transporter, mer beroende av internationella avtal och internationellt samarbete än de andra trafikslagen. En närmare beskrivning av de särskilda internationella aspekterna på transportpolitiken för luftfarten och sjöfarten finns i kapitel 10 respektive 11.

Miljöfrågorna tillhör den typ av frågor som är internationella till sin natur. Utsläpp till luft av olika oönskade ämnen transporteras i atmosfären utan hänsyn till geografiska gränser. Många miljöproblem skapas genom de sammanlagda effekterna från olika sektorer inom länder och mellan länder. Arbetet med att minska miljöpåverkan från den svenska transportsektorn leder därför nödvändigtvis också till ett starkare behov av internationell samordning.

Sveriges agerande i internationella fora inom transportområdet bör ha sin utgångspunkt i de mål, den strategi och de prioriteringar som fastslagits av riksdagen och regeringen. Många av de frågor som transportpolitiken behandlar, t.ex. trafikens miljöeffekter eller konkurrensfrågor inom transportmarknaden, tangerar eller griper in också på andra politikområden. Ett samordnat agerande i olika internationella organisationer innebär därmed större möjligheter till framgång för svenska ståndpunkter.

7.2 Östersjösamarbetet

Regeringens bedömning: Ett fortsatt nära samarbete inom Östersjöregionen är viktigt för att ta till vara de möjligheter och komma till rätta med de problem som finns inom bl.a. transportområdet.

Kommitténs förslag: Kommittén har föreslagit att Sverige skall verka för fortsatt integration på transportområdet av de Östersjöländer som inte är medlemmar i EU och för att miljöfrågorna får fortsatt hög prioritet.

Remissinstanserna: *Länsstyrelsen i Blekinge län* har understrukt vikten av att den nationella transportstrategin är anpassad till den nya Östersjösituationen.

Skälen för regeringens bedömning: Utvecklingen av transporter till och från de länder runt Östersjön som inte är medlemmar i EU är viktiga och kommer att bli ännu mer betydelsefulla ju mer det svenska handelsutbytet med dessa länder utvecklas. De politiska och ekonomiska förändringarna i Östeuropa, och särskilt i närområdet kring Östersjön, har inneburit att Sverige givit politisk prioritet åt att stödja en demokratisk utveckling i dessa länder. Detta gäller inte minst förbättringar av transporter och kommunikationer, vilka är förutsättningar för ekonomiska framsteg. Åtgärder som förbättrar framkomligheten och effektiviserar det befintliga transportsystemet, t.ex. genom underlättande av gränspassager, är angelägna i Östersjöregionen. Den potential som finns för ett effektivare utnyttjande av befintlig infrastruktur, bl.a. hamnar, bör tas till vara. Sverige har med biståndsmedel och medel ur den s.k. Östersjömiljarden stött bl.a. en uppbyggnad av myndighetsstrukturen samt trafiksäkerhets- och miljöprojekt i de nya staterna. Det återstår dock mycket arbete för att komma till rätta med de miljö- och säkerhetsproblem som allttjämt finns inom transportsektorn.

Regionens transportfrågor har, förutom vid bilaterala möten, behandlats vid olika statschefs- och ministermöten. Regionens transportfrågor behandlas dessutom av ett flertal fora där Sverige deltar aktivt, som exempel kan nämnas HELCOM och Agenda 21 för Östersjön. Även inom EU pågår arbete för Östersjöregionen där EU har lagt särskild fokus på de länder som ansökt om medlemskap i unionen. Regeringen avser att även i fortsättningen aktivt engagera sig i detta arbete.

7.3 Europeiska unionen

Regeringens bedömning: Eftersom stora delar av transportpolitiken rör internationella frågor, innebär EU-medlemskapet att Sverige nu har fått nya möjligheter att påverka utvecklingen inom EU och EES. EG-lagstiftningen bör utgöra grunden för svenska transportpolitiska åtgärder.

Kommitténs förslag: Kommittén har inte samlat behandlat frågan om EU:s påverkan på den svenska transportpolitiken.

Remissinstanserna: Ett relativt stort antal remissinstanser framhåller vikten av att Sverige arbetar för att åstadkomma internationella överenskommelser, framför allt inom EU, om olika åtgärder för att de transportpolitiska målen skall nås. *Konkurrensverket* anser att det är olyckligt om Sveriges beskattning och reglering av olika trafikslag följer andra principer och ligger på andra nivåer än de som tillämpas i andra EU-länder.

Skälen för regeringens bedömning: Den svenska transportpolitiken har sedan länge beaktat de internationella transporternas betydelse. Det har i bland kunnat uppfattas som ett problem att svenska transportpolitiska åtgärder inte har haft verkan på de delar av transportsystemen som ligger utanför Sveriges gränser och som vi är beroende av. Många av transportfrågorna är mindre lämpade för ensidiga nationella åtgärder. Problemen med t.ex. trängsel i transportkorridorerna för näringslivets transporter, konkurrensförutsättningarna för transportsektorns aktörer eller problemen med transportsektorns bidrag till utsläpp av oönskade ämnen till luft kan endast lösas genom samordnade europeiska och övriga internationella insatser. Vissa åtgärder är effektivast om de genomförs samordnat i flera länder, hit hör t.ex. internalisering av externa kostnader. Sveriges medlemskap i EU innebär emellertid att nya förutsättningar och möjligheter skapats. I arbetet med dessa frågor är EU-systemet med dess inom hela EES juridiskt bindande regelverk, tillsammans med övervakning av att reglerna efterlevs, en stor styrka. En gemensam syn inom EU/EES på faktorer som miljö och säkerhet inom transportsektorn minskar också risken för konkurrensnedvridningar mellan medlemsländerna.

Även i det internationella arbetet i andra organisationer kan Sveriges medlemskap i EU ge nya möjligheter. Samordnade ståndpunkter från EU-länder kan i sådana organisationer få en betydligt större tyngd än vad ett enskilt lands ståndpunkt kan få.

EU-medlemskapet måste å andra sidan i vissa fall accepteras som en yttre ram för nationella transportpolitiska beslut och åtgärder. EU:s transportpolitik syftar bl.a. till att bidra till att de övergripande målen uppnås. I detta syfte skall beslut fattas om gemensamma regler för transporter till, från och inom medlemsstaternas territorier, villkor för utländska företag som utför transporter i en medlemsstat, åtgärder för att förbättra transportsäkerheten och andra lämpliga bestämmelser. EG-kommissionen har i vitboken "Den framtida utvecklingen av den gemensamma transportpolitiken", KOM (92) 494 slutlig, presenterat ett åtgärdsprogram för transportområdet. De områden som enligt EG-kommissionen skall prioriteras är utveckling och integrering av transportsystemen, säkerhet, miljöskydd, den sociala dimensionen samt relationerna till tredje land. EG-kommissionen har dessutom uttalat att den europeiska transportpolitiken befinner sig vid en skiljeväg där trängsel, miljöeffekter och olyckor tornar upp sig som överskuggande problem, varför EU:s politik måste inriktas på att bli mer långsiktigt hållbar. Ett ökat utnyttjande av samhällsekonomiskt utformade trafikavgifter är, enligt EG-kommissionen, en viktig beståndsdel för att komma till rätta med problemen. Med Amsterdamfördraget följer en skärpt miljöpolitik också inom transportområdet. Det övergripande målet för miljöpolitiken är hållbar utveckling. Den andra förändringen av fördraget handlar om att miljöskyddskraven skall integreras i utformningen och genomförandet av gemenskapens politik och verksamhet, särskilt i syfte att främja en hållbar utveckling. Detta innebär att EU ålägger transportsektorn ett sektorsansvar för miljöfrågorna. På initiativ från bl.a. Sverige har dessutom EG-kommissionen fått i uppdrag att ta fram en strategi för en hållbar utveckling inom EU, där transporterna är ett av de viktigaste områdena.

Den nationella transportpolitiska strategin, grundad på överväganden om svenska förhållanden och problem, måste därför utformas med hänsyn till nu gällande gemenskapsrätt och även i vissa fall med utblick mot kommande rättsakter som ännu ej slutligt beslutats. Samtidigt måste en strategi utformas för det svenska agerandet inom EU, med målet att påverka unionens institutioner och regler i en för gemenskapen, och slutligen för Sverige, gynnsam riktning. Tempot i dessa båda strategier kan med nödvändighet inte vara detsamma. Mot bakgrund av detta delar regeringen i denna proposition in sina förslag i dels kortsiktiga nationella åtgärder, dels mer långsiktiga EU-anknutna strategier.

Regeringens bedömning: En långsiktig strategi för EU-arbetet på transportområdet är nödvändig för att Sverige så effektivt som möjligt skall kunna verka inom EU med dess institutioner och regelverk för att uppnå sina mål.

Regeringens förslag: Sverige skall verka för en aktiv politik på gemenskapsnivå för att främja en stark integrering av det europeiska transportsystemet. I denna inriktning ligger att arbeta för att EU:s verksamhet fokuseras på sådana frågor som har en tydlig gemenskapsdimension. Följande områden inom EU-arbetet skall prioriteras:

- Åtgärder för en mer harmoniserad och rättvisande prissättning på transporter.
- Etablering och utveckling av nord-sydliga transportkorridorer i Europa.
- Åtgärder för att öka säkerheten och minska miljöpåverkan.
- Åtgärder för att åstadkomma en mer rättvis konkurrenssituation t.ex. genom att utforma och harmonisera tillämpningen av gemensamma regelverk för yrkesmässig trafik inom samtliga trafikslag.

Sverige skall verka för att EU:s ståndpunkter på detta område får största möjliga genomslag i övrigt internationellt arbete.

Kommitténs förslag: Kommittén har nämnt ett antal områden som skall prioriteras i EU-arbetet. Dessa områden överensstämmer delvis med de som regeringen föreslår.

Remissinstanserna: Ett antal remissinstanser har framfört olika frågor som de anser att Sverige skall driva aktivt inom EU.

Skälen för regeringens bedömning och förslag: Sveriges allmänna politik i EU innebär en prioritering av sysselsättning, miljö, öppenhet, jämställdhet samt utvidgningen av EU till Öst- och Centraleuropa. Dessa övergripande mål skall också i tillämpliga delar genomsyra den svenska hållningen till det samarbete som sker på transportområdet. Det långsiktiga inriktade arbetet inom EU måste därutöver i första hand ta sin utgångspunkt i de transportpolitiska mål som läggs fast av den svenska riksdagen och regeringen.

De övergripande utgångspunkterna för Sveriges medverkan i EU-samarbetet på transportområdet är därmed givna. EU-medlemskapet innebär emellertid att sambandet mellan mål och verkställighet i många fall blir mera komplicerat och att den svenska regeringen inte ensam förfogar över de medel som erfordras för att uppnå målen. Syftet med en långsiktig strategi för EU-arbetet är därför att klargöra hur Sverige och svenska institutioner med en effektiv användning av tillgängliga resurser på bästa sätt skall kunna verka inom gemenskapen med dess institutioner och regelverk för att uppnå givna mål. Huvudelementen i regeringens EU-strategi är att fastställa på vilka områden som EU utgör en viktig arena för att förverkliga svenska transportpolitiska mål och att avgöra hur EU-samarbetet bör bedrivas för att målen skall uppnås.

En EU-strategi inom transportområdet måste också ta hänsyn till Sveriges position som ett litet land i Europa. En flexibilitet är därför nödvändig i allt EU-arbete. Att bygga allianser med andra medlemsländer måste vara en viktig del av EU-arbetet.

Den svenska transportpolitiken har som en allmän riktlinje att transportbesluten bör fattas i så decentraliserade former som möjligt och av dem som närmast berörs. Denna politik bör därför bilda utgångspunkt även för arbetet med EU-frågor och Sveriges inställning till på vilken nivå olika frågor bör avgöras.

Som en liten nation med begränsad inhemsk marknad har Sverige emellertid svårt att gå sin egen väg i många viktiga frågor inom transportpolitiken. Våra allmänna transportpolitiska prioriteringar avseende tillgänglighet, miljö och säkerhet kräver en betydande internationell samverkan och då inte minst på europeisk nivå. Det stora utrikeshandelsberoendet innebär också att vi har ett starkt intresse av att påverka trafikförhållanden och kommunikationsförutsättningar i övriga Europa.

Ett grundelement i regeringens förslag till långsiktig EU-strategi inom transportområdet är att verka för en aktiv transportpolitik på gemenskapsnivå för att främja en stark integrering av det europeiska transportsystemet. I denna inriktning ligger att arbeta för att EU:s verksamhet på transportområdet fokuseras på sådana frågor som har en tydlig gemenskapsdimension men också en beredskap att ge EG-kommissionen utrymme och mandat att med kraft driva sådana transportfrågor.

Det bör samtidigt finnas en öppenhet för att delta i olika former av EU-regional samverkan som endast innefattar samarbete mellan medlemsländer med likartade problem och prioriteringar på transportområdet.

De frågor som enligt regeringen bör betraktas som högprioriterade kan komma att variera över tiden beroende på utvecklingen inom EU. I kapitel 9–12 redovisas under respektive trafikslag ett antal områden där långsiktigt prioriterat EU-arbete är viktigt för att kunna uppnå de transportpolitiska målen.

Utan att föregripa dessa redovisningar kan dock redan här nämnas fyra huvudområden där de högprioriterade frågorna kan bedömas inrymmas under överskådlig tid. Regeringen anser att dessa områden i huvudsak överensstämmer med de prioriteringar som EG-kommissionen presenterat för inriktningen på sitt arbete.

Åtgärder för en mer rättvisande prissättning på transporter avser olika åtgärder som siktar till att göra prissättningen av trafik och transporter till ett effektivare styrmedel i europeisk transportpolitik. Strategin hör därmed nära samman med de transportpolitiska principer om kostnadsansvar och internalisering som redogjorts för tidigare under avsnitt 6.3. På kort sikt är den svenska målsättningen inom detta område att EG:s regelverk skall modifieras så att detta inte lägger hinder i vägen för en effektiv användning av ekonomiska styrmedel. På lång sikt är målet att principerna för samhällsekonomisk prissättning av trafiken successivt skall införas i hela EU-området i syfte att uppnå en mer balanserad trafikutveckling och bättre förutsättningar att nå målen om effektivare, säkrare och mer miljöanpassade transporter i hela Europa och samtidigt säkerställa likartade konkurrensförutsättningar för trafikutövare från olika medlemsländer. EG-kommissionen har i olika dokument föreslagit att prissättningsprinci-

per som liknar de svenska skall tillämpas inom gemenskapen. Sverige skall aktivt stödja och medverka i kommissionens arbete på detta område.

Etablering och utveckling av nord-sydliga transportkorridorer i Europa. Väl fungerande nord-sydliga transportförbindelser inom alla trafikslag är viktiga för utvecklingen av svenskt näringsliv och har koppling till de transportpolitiska målen om framkomlighet, säkerhet och miljö. En stor del av transportkostnaderna i vår utrikeshandel ligger utanför landet. Dessa kostnader kan förväntas öka om inte åtgärder vidtas för att motverka de trängselproblem som finns på kontinenten. Även inom detta område har EG-kommissionen presenterat förslag som syftar till att komma till rätta med problemen och som Sverige skall stödja.

Åtgärder för att öka säkerheten och minska miljöpåverkan bl.a. genom utformande av gemensamma regelverk inom EU för fordon och transportsystem. Dessa frågor utgör ett centralt område för att uppnå övergripande svenska mål inom transportpolitiken, men även inom andra politikområden som energi-, miljö- och industripolitiken. Även från konsumentpolitisk synpunkt är området betydelsefullt. Sverige bör aktivt verka för att EG-kommissionen utvecklar ett samlat program för åtgärder inom transporter och miljö genom att bl.a. aktivt verka för ett samarbete mellan transport- och miljödirektoraten i EU-kommissionen. De gemensamma transport- och miljöministermötena under våren 1998 bör behandla frågor som rör åtgärder för att åstadkomma ett långsiktigt hållbart transportsystem i Europa. Det är även viktigt att de regler som finns om säkerhets- och miljökrav verkligen följs och att de tillämpas på ett likartat sätt inom de olika medlemsländerna. Här bör Sverige vara aktivt för att se till att en tillsyn över att reglerna efterlevs kommer till stånd.

Åtgärder för att åstadkomma en rättvis konkurrenssituation genom utformande och harmoniserad tillämpning av gemensamma regelverk för yrkesmässig trafik inom samtliga trafikslag. En harmonisering av reglerna och regelutformningen för yrkesmässig trafik inom EU är en förutsättning för genomförandet av en gemensam transportpolitik och är även central för att konkurrensen mellan aktörerna skall fungera. På transportområdet har dessa strävanden kommit olika långt. Det finns dock redan gemensamma regler inom ett flertal områden och Sverige skall aktivt driva på utvecklingen för en ytterligare harmonisering inom yrkestrafikområdet.

8 Vissa trafikslagsövergripande frågor

8.1 Inledning

I kapitel 5–6 har behandlats de övergripande mål och principer som enligt regeringens mening bör gälla för transportpolitiken. I kapitel 7 har därutöver redogjorts för de nya förutsättningar som EU-medlemskapet och andra internationella beroenden medför och den strategi som därför bör gälla vid genomförandet av transportpolitiken. I detta kapitel redogörs för en rad frågor som har det gemensamt att de transportpolitiskt

lämpligen bör betraktas ur ett systemperspektiv höjt över de enskilda trafikslagen. Det gäller dels synen på de samlade gods- och persontransportsystemen, men också redogörelser för de strategier som är nödvändiga för att uppnå de transportpolitiska målen om säkerhet och miljö. Vidare hör till dessa frågor ökad användning av transportinformatik samt transportforskningens och planeringssystemets inriktning. Regeringens förslag och bedömningar i dessa delar vidareförs sedan i kapitel 9–12 beträffande de enskilda trafikslagen.

8.2 Ett samordnat och effektivt godstransportsystem

Regeringens bedömning: Det svenska godstransportsystemet bör även fortsättningsvis vara marknadsstyrt. Mot bakgrund bl.a. av samarbetet inom EU bör dock statens roll förtydligas och samverkan mellan godstransportsystemets olika aktörer och staten öka.

En särskild godstransportdelegation bör inrättas. Delegationen, som knyts till regeringen, bör ges uppgiften att följa utvecklingen på godsområdet samt att utveckla ett trafikslagsövergripande synsätt med syftet att effektivisera godstransportsystemet och göra det säkert och ekologiskt hållbart.

Kommitténs förslag: Kommittén har belyst möjligheter och hinder för en ökad samverkan mellan trafikslagen. Kommittén föreslår att SIKA ges i uppdrag att utforma en godstransportstrategi för de statliga insatserna i godstransportsystemet och att en referensgrupp med representanter för trafikverken, näringslivet och övriga berörda parter bör knytas till detta arbete. Kommittén föreslår också införande av ett stöd till transportkunder vid omlastning till kombitransport.

Remissinstanserna: Remissinstanserna berör endast översiktligt samverkansfrågorna. Flera berörda instanser menar att kommitténs påstående om att det saknas naturliga initiativtagare till samtransportlösningar är felaktigt, då transportföretag redan i dag arbetar med att åstadkomma sådana lösningar. Ett stort antal remissinstanser tar upp frågan om att kommittén på ett bristfälligt sätt behandlat industrins ökade krav på godlogistik. Endast ett fåtal instanser uttrycker stöd för förslaget om ett särskilt stöd till kombitrafiken.

Skälen för regeringens bedömning: Ett effektivt godstransportsystem är, mot bakgrund av de nära kopplingarna till näringslivets behov, av central betydelse inte bara för uppfyllande av de transportpolitiska målen, utan för hela samhällsutvecklingen. År 1996 uppgick det totala svenska godstransportarbetet till närmare 60 miljarder tonkilometer. En närmare beskrivning av utvecklingen av godstransportsystemet fram till i dag finns i bilaga 3 till denna proposition.

EG-kommissionen har i maj 1997 publicerat en s.k. grönbok, Intermodalitet och intermodala godstransporter i europeiska unionen (KOM(97) 243 slutlig). I denna skrift behandlas frågan om ökad samverkan inom godstransportsystemet. Kommissionen anser att det finns stora samordningsbehov och samordningsmöjligheter inom godstransportsys-

temet och att dessa frågor måste lösas om man skall kunna nå hållbara transportlösningar i unionen.

Regeringen delar i allt väsentligt EG-kommissionens bedömning om behovet av att utveckla samverkan mellan trafikslagen. Även om såväl transportförutsättningarna som trafikförhållandena generellt sett är helt andra i Sverige än på kontinenten, påverkas Sveriges godstransportsituation otvivelaktigt av skeenden i centrala Europa och av den typ av utvecklingsarbete som kommissionen skisserar.

Regeringen anser i likhet med många remissinstanser att det logistiska tänkandet måste få större tyngd i planeringsarbetet inom transportsektorn. Transporterna bör ses som en integrerad del av produktions- och distributionssystemet. I ett samhällsperspektiv måste emellertid den helhetssyn och det totalkostnadsmedvetande som är utmärkande för det logistiska synsättet enligt regeringens mening även omfatta de krav som ställs på transportsystemet i stort, inklusive de samhällsekonomiska kostnader som uppkommer. Det är endast då som nytta och kostnad kan balanseras på ett riktigt sätt. För att bygga upp ett logistiskt och tekniskt sammanhängande transportsystem måste man också utveckla planeringssystemet för utbyggnaden av infrastrukturen så att delsystemen möjliggör en ökad samverkan mellan trafikslagen. Syftet måste vara att analysera bristerna i planeringen och samordningen av investeringarna.

Arbetet med att utforma en godstransportstrategi måste ha sin utgångspunkt i såväl nationella som europeiska strukturer. Dessutom måste en godstransportstrategi kopplas samman med EG-kommissionens arbete med de trafikslagsövergripande frågorna och med utvecklingen av kombitrafik och IT-tillämpningar för godstrafik inom EU.

Kommunikationskommittén påpekade i sitt slutbetänkande att det svenska godstransportsystemet väsentligen är och även fortsättningsvis bör vara ett marknadsstyrt system. Denna bedömning sammanfaller helt med regeringens uppfattning. Det framstår dock som angeläget att förtydliga statens roll inte minst mot bakgrund av de oklarheter i ansvaret för samordningen mellan trafikslagen som bl.a. EG-kommissionen redovisat i sin ovan nämnda rapport om de trafikslagsövergripande (multimodala) frågorna. Spelreglerna för godstransportsystemet formuleras av staten delvis i samverkan med andra stater bl.a. inom EU. Staten styr dessutom inriktningen och omfattningen av den nationella infrastrukturen. Statens roll är i praktiken uppdelad på många olika organ och myndigheter. Det är därför motiverat att i högre grad än hittills ta ett samlat grepp på utvecklingen av dels infrastrukturen, dels de nationella och internationella spelreglerna. Med hänsyn till att godsflödena i transportsystemet i stor utsträckning ingår som länkar i produktionskedjor ställs kravet på överblick och sammanhang ännu starkare här än inom persontransportssystemet. Staten har hittills inte haft den överblicken och regeringen föreslår därför att förutsättningar för en sådan skapas.

Regeringen delar också kommitténs uppfattning om behovet av att samla representanter för näringslivet, trafikverken m.fl. i ett nytt forum på godstransportområdet. Representationen i en sådan samverkan bör vara bred och inkludera såväl transportköpare som transportörer. Med hänsyn till främst EU-perspektivet och det regelutvecklingsarbete som ständigt pågår anser regeringen vidare att en godstransportdelegation bör

inrättas som är knuten direkt till regeringen. Godstransportdelegationen avses formellt få status som kommitté inom Kommunikationsdepartementets verksamhetsområde. Delegationens huvudsakliga uppgifter kommer att vara att följa utvecklingen på godstransportområdet och lämna förslag till regeringen.

Kommunikationskommittén har lämnat ett förslag om vad som bör ingå i en godstransportstrategi. Enligt kommitténs uppfattning bör en sådan omfatta såväl institutionella former och mekanismer som faktiska spelregler. Regeringen gör samma bedömning som kommittén och vill här peka ut väsentliga element i utformningen av strategin och det statliga ansvaret för godstrafikutvecklingen:

- utformning av lämpliga institutionella förutsättningar, som bl.a. bör inrymma utveckling av trafikslagsövergripande synsätt och arbetsmetoder, samverkan med näringslivet och former för hur Sverige skall kunna påverka utformningen av främst de europeiska spelreglerna på detta område,
- analys av hur de nationella spelreglerna och möjligheterna till svenskt inflytande över de internationella spelreglerna kan utnyttjas för att främja samhällsekonomisk effektivitet,
- analys av godstransporternas roll för arbetet med att åstadkomma ett säkert och ekologiskt hållbart transportsystem,
- utformning av riktlinjer för utvecklingen av landets infrastruktur med hänsyn till godstransportkrav samt klarlägganden om vilka åtaganden samhället bör göra i syfte att öka den konkreta samordningen mellan trafikslagen, samt
- utformning av planer för strategisk forskning och utveckling inom godsområdet, inkluderande bl.a. en analys av eventuella behov av att prioritera särskilda FoU-resurser för detta ändamål.

En närmare analys av dessa tänkbara inslag i en godstransportstrategi bör enligt regeringens uppfattning bli en inledande uppgift för den ovan nämnda godstransportdelegationen.

Kommittén har inom godstransportområdet föreslagit införande av ett särskilt statligt stöd till s.k. kombitransporter av gods. Förslaget motive-ras av kommittén delvis med hänsyn till kostnadsansvaret mellan trafikslagen och förefaller endast ha avsett den del av kombitrafiken som inkluderar järnvägstransporter. Regeringen anser, som framgått ovan, att godstransporterna framför allt bör ses ur ett logistiskt kundperspektiv. Det bör därför åligga godstransportdelegationen att vid utarbetandet av den ovan nämnda trafikslagsövergripande godstransportstrategin även analysera frågor om utveckling av kombitrafik på järnväg.

Ett statligt transportbidrag har sedan år 1971 utgått för transporter av gods till och från vissa delar av landet för att bl.a. av regionalpolitiska skäl kompensera för transportkostnadsnackdelar. Bidraget utgår för närvarande för transporter på väg och järnväg. En utredare har föreslagit en utvidgning av stödet även till sjötransporter inom vissa ramar. Regeringen kommer inom kort i den regionalpolitiska propositionen att föreslå vissa förändringar i det nuvarande transportbidragssystemet.

8.3.1 Ett transportsystem för alla

Regeringens bedömning: Personbilen kommer under överskådlig tid att vara dominerande i persontransportsystemet. Det krävs emellertid åtgärder för att göra biltrafiken förenlig med ett ekologiskt hållbart och trafiksäkert samhälle och för att motverka en utveckling där allt deltagande i samhällslivet förutsätter bilinnehav.

Ett effektivare persontransportsystem bör innefatta ett varierat utbud med konkurrens mellan operatörer och transportlösningar. Samtidigt bör samverkan mellan trafikslagen stärkas. Denna samverkan skall bygga på helhetssyn och ökad kundorientering.

Ytterligare åtgärder för att anpassa trafiksystemet till barns, äldres och funktionshindrades behov av tillgänglighet, säkerhet och en god miljö är en förutsättning för att uppnå målet om ett transportsystem för alla.

Den interregionala kollektivtrafiken bör så långt som möjligt drivas på kommersiella villkor och bör i ökad utsträckning samordnas med lokal och regional kollektivtrafik.

Kommitténs förslag: Överensstämmer i tillämpliga delar med regeringens bedömning. Kommittén föreslår olika åtgärder på lokal, regional och nationell nivå för att stärka kollektivtrafikens konkurrenskraft. Det handlar bl.a. om förbättrad samverkan mellan trafikslagen och att transportsystemet som helhet skall utformas så att det kan utnyttjas av alla medborgare. Kommittén föreslår även att ett basnät för interregional kollektivtrafik inrättas.

Remissinstanserna: De flesta instanser är positiva till ökade satsningar på kollektivtrafiken. *Svenska Lokaltrafikföreningen* föreslår att momsens på kollektivtrafik skall sänkas och att statliga bidrag skall införas för nya bussar i tätortstrafik och nya fordon i lokal och regional järnvägstrafik. Flera instanser efterlyser en bättre samordning mellan olika transportlösningar. En stor majoritet välkomnar en ökad anpassning av kollektivtrafiken till funktionshindrades behov.

Skälen för regeringens bedömning:

Utgångspunkter

Som framgår av den redovisning av utvecklingen inom persontransportsystemet som finns i bilaga 3 till denna proposition, utförs 70 % av transportarbetet i Sverige, mätt i personkilometer, med personbil. Dagens samhälle förutsätter också i många sammanhang att hushållen har tillgång till bil. En realistisk transportpolitik måste därför utgå ifrån att bilen under överskådlig tid kommer att vara dominerande i persontransportsystemet.

Trots bilens positiva egenskaper och stora betydelse finns det enligt regeringens mening starka skäl att motverka en utveckling mot ett ensidigt bilberoende, där allt deltagande i samhällslivet förutsätter bilinnehav.

Erfarenheterna från många storstadsområden runt om i världen visar att en sådan utveckling vid sidan av miljö- och trafiksäkerhetsproblemen även medverkar till en successiv utarmning av stadslivet, förfylning av stadsmiljön, skapande av barriärer och en segregering mellan olika befolkningsgrupper. Ett exempel är hur barnens tillgång till sin närmiljö kan försvåras och kringskäras av trafikapparaternas barriäreffekter. Sverige har ratificerat FN:s konvention om barns rättigheter. Enligt konventionen skall alla åtgärder, som rör barn, sätta barnens bästa i främsta rummet. Förutom barn är även äldre och funktionshindrade starkt beroende av transportsystemets egenskaper och effekter. Mot denna bakgrund anser regeringen att dessa gruppers behov, framför allt med avseende på tillgänglighet, säker trafik och god miljö bör vara vägledande för transportsystemets utformning och funktion.

Regeringens uppfattning är därför att vi bör sträva efter ett persontrafiksystem där bilen har sin plats men där det också finns goda förutsättningar för en säker gång- och cykeltrafik samt en effektiv och attraktiv kollektivtrafik, som kan komplettera och ersätta bilen, inte minst för att ge människor utan tillgång till bil en god transport- och livskvalitet. Kraftfulla åtgärder behöver också vidtas för att göra biltrafiken förenlig med ett ekologiskt hållbart och trafiksäkert samhälle. Det är regeringens bedömning att de omställningar som krävs kan genomföras utan att den ekonomiska belastningen på biltrafiken behöver bli orimligt stora. Regeringen redovisar i avsnitt 8.5–8.6 sin strategi för ett miljöanpassat och säkert transportsystem och de åtgärder som behandlas där berör i hög grad biltrafiken. De närmare förslagen inom vägtrafiken redovisas i kapitel 12.

En ökad samverkan och kundorientering

För att persontransportsystemet skall bli riktigt effektivt räcker det inte med att optimera de enskilda trafikslagen. Systemet som helhet måste utnyttja den potential som står att vinna genom en ökad samverkan mellan samtliga trafikslag. Dessutom måste förändringsarbetet inom de kollektiva transportmedlen genomsyras av en ökad kundorientering. Ett sådant synsätt kräver att man utifrån kundens perspektiv ser på hela resan med dess olika komponenter, från dörr till dörr. Hela resan skall upplevas som effektiv, säker, behaglig och av god kvalitet. En sådan kollektivresa från dörr till dörr förutsätter ofta att flera trafikmedel och trafikslag används. Det kräver samordning och samverkan som måste avse såväl det lilla perspektivet, t.ex i form av goda gångvägar till busshållplatser, som det stora i form av samordning av olika färdmedel vid terminaler och resecentra. Ett gott resultat kräver samverkan mellan alla parter, som ansvarar för någon del av hela resan men även ett ansvar för helheten gentemot resenärerna. Regeringen bedömer att bl.a. IT-utvecklingen ger ytterligare potential för en förbättrad samverkan inom och mellan trafikslagen.

Det finns flera goda exempel på samarbete över trafikslagsgränserna. SJ och trafikhuvudmännen i länen har inom ramen för Tågplussamarbetet samordnat all tågtrafik och den regionala busstrafiken till ca 1 600 orter i landet. Samarbetet innefattar såväl information till resenärerna som bok-

ning, försäljning och distribution av biljetter etc. Denna samverkan bidrar till att knyta orter utanför järnvägsnätet till detta, vilket ökar trafikunderlaget för båda trafikslagen. SJ har i samverkan med kommuner och trafikhuvudmän utvecklat många järnvägsstationer till moderna resecentra. Ett samarbete växer nu också fram mellan flyg och järnväg vid de större flygplatserna i Oslo, Köpenhamn och Stockholm. En god samordning mellan flyg, bussar och taxi finns i dag på nästan samtliga trafikflygplatser och större resecentra i anslutning till järnvägsstationer. Samordningen ger fördelar för alla inblandade parter och bidrar till uppfyllandet av de transportpolitiska målen.

Regeringen anser att dagens samarbete kan och bör utvecklas. Det är också angeläget att få till stånd effektivare former av bilutnyttjande och samverkan med andra trafikslag. Samåkning, bilpooler och olika former av taxilösningar i gränslandet mellan den vanliga kollektivtrafiken och det privata bilanvändandet kan utgöra exempel. Hit hör också resor som inkluderar användning av både individuella och kollektiva trafikformer, som cykel och kollektivtrafik, samt bil och kollektivtrafik. En förutsättning för att kombinerade resor skall kunna få en större omfattning är att bytespunkter, som hållplatser och terminaler, utvecklas vad gäller parkering av bilar och cyklar, och att servicen i övrigt byggs ut. En sådan utveckling kräver samarbete mellan flera parter och utnyttjande av flera kompetenser, inte minst kundernas. Därför är det viktigt att förbättra dialogen med konsumentföreträdare och med resenärerna direkt.

Befintliga konsumentorganisationer har hittills i liten utsträckning ägnat sig åt kollektivtrafikområdet. Kommunikationsdepartementet knöt år 1996 till sig ett "Trafikanråd", bestående av vanliga kollektivtrafikresenärer. Rådets uppgift var att sammanställa kunskaper om kollektivtrafiken ur ett trafikantperspektiv. Rådet skriver i sin rapport Dialog med resenären (Ds 1996:64) att en effektiv och attraktiv kollektivtrafik måste bygga på en anpassning till olika resenärers krav och behov och att detta kräver en ständig dialog mellan resenärerna och de olika parter som bygger och utformar trafiken. Rådet föreslår därför att trafikanråd inrättas inom varje region/län.

För att på bästa sätt främja ett ökat konsumentengagemang bör diskussioner inledas mellan den i följande avsnitt föreslagna nya myndigheten Rikstrafiken, Konsumentverket, Konsumentombudsmannen samt bransch- och konsumentorganisationer. Mot bakgrund av sitt sektorsansvar för kollektivtrafik på väg respektive järnväg bör även Vägverket och Banverket delta i detta arbete. Vidare bör här erfarenheter från Vägverkets rådgivande delegation för handikappfrågor samt det ovan nämnda trafikanrådet tas till vara.

Ansvaret för utvecklingen inom kollektivtrafiken åligger många olika organ. Statens roll är främst att säkerställa att de grundläggande transportbehoven kan tillgodoses samt att goda förutsättningar skapas för samordning och utveckling av kollektivtrafiken.

Vägverket och Banverket har i kraft av sitt sektorsansvar för väg- respektive järnvägstrafiken en viktig uppgift i att driva på utvecklingen av kollektivtrafiken. Vägverket har utarbetat ett förslag till nationellt program för kollektivtrafik på väg. Där redovisas en mängd åtgärder som kan göras för att öka kollektivtrafikens konkurrenskraft. Ett genomfö-

rande kräver samverkan mellan alla berörda parter, från statliga verk och myndigheter till kommuner, trafikhuvudmän och operatörer. Regeringen ser positivt på Vägverkets arbete, som bör utmynna i en strategi med prioriterade åtgärder för hur en önskad utveckling skall komma till stånd.

Anpassning till funktionshindrades behov

En anpassning av kollektivtrafiken till funktionshindrades behov bör vara ett självklart inslag i en ökad kundorientering. Dessutom är det en viktig jämlikhetsfråga. För de flesta människor är tillgänglighet till transportsystemet en självklarhet. För funktionshindrade är detta långt ifrån fallet. Dessutom måste varje del i reskedjan vara anpassad för att resan över huvud taget skall vara möjlig att genomföra. Därför är tillämpningen av "hela resan"-perspektivet och en genomtänkt samordning inom och mellan olika trafikslag och trafikformer av helt avgörande betydelse för funktionshindrade.

FN:s standardregler för personer med funktionshinder utgör en viktig utgångspunkt i arbetet med att förbättra tillgängligheten för funktionshindrade. I och med riksdagens beslut (bet. 1996/97:TU7, rskr. 1996/97:174) om regeringens proposition (1996/97:53) Infrastrukturinriktning för framtida transporter samt beslut (bet. 1997/98:TU3, rskr. 1997/98:10) om regeringens proposition (1996/97:115) Mer tillgänglig kollektivtrafik har trafikhuvudmännen fått finansiella, organisatoriska och författningsmässiga förutsättningar för att snabbt ta ytterligare steg i riktning mot en mera fullständig anpassning av den lokala och regionala kollektivtrafiken till funktionshindrades behov. Besluten inkluderar statliga anpassningsbidrag inom en ram på 1,5 miljarder kronor för perioden 1998–2002.

Ytterligare åtgärder för att anpassa transportsystemet till funktionshindrades behov är dock nödvändiga att genomföra innan transportsystemet som helhet kan sägas vara anpassat. Det gäller inte minst den interregionala trafiken. De statliga verken har ett samlat ansvar för funktionshindrades tillgänglighet inom sina respektive ansvarsområden. Vägverket har dessutom ett särskilt ansvar för att driva på, samordna och följa upp anpassningen inom kollektivtrafiken i dess helhet. Verken bör i samverkan med övriga berörda aktörer formulera mål och åtgärdsplaner för, samt göra årliga uppföljningar av, en ökad anpassning av transportsystemen till funktionshindrades behov.

Som ett led i uppföljningsarbetet bör även nu gällande föreskrifter från år 1985 om handikappanpassning av samtliga kollektiva färdmedel ses över. Perspektivet bör därvid vidgas från fokusering på fordon till att omfatta hela transportsystemet och dess närmiljö. Vägverket bör samordna detta arbete med övriga trafikverk och Boverket. Mål, åtgärdsplaner och resultatuppföljning kommer att läggas till grund för formulering och uppföljning av de etappmål för ett tillgängligt transportsystem som regeringen tidigare redogjort för (avsnitt 5.3).

Ansvar för den lokala och regionala kollektivtrafiken åligger enligt den tidigare berörda rollfördelningen länstrafikansvariga, nämligen kommunerna och landstingen i respektive län. Den lokala och regionala kollektivtrafiken kan ses som en del av den grundläggande samhällsservicen och har stor betydelse för uppfyllandet av de transportpolitiska målen. Den bidrar till ökad välfärd, regional utveckling och jämlikhet genom att ge människor möjlighet att nå arbetsplatser, skolor och olika typer av service. Den bidrar även till bättre miljö och hälsa, bl.a. genom ökad trafiksäkerhet. En ökad andel kollektivt resande är därför också en viktig komponent i arbetet med att utforma ett långsiktigt hållbart transportsystem.

Under de senaste tio åren har det kollektiva resandet stagnerat. Om inget görs kommer kollektivtrafikens marknadsandel långsiktigt att sjunka. Åtgärder måste därför vidtas för att stärka kollektivtrafikens konkurrenskraft. Kollektivtrafikens utveckling styrs förvisso i hög grad av faktorer utanför området, som förändringar i bilnehav, bensinpris, markanvändning, m.m. Det är emellertid regeringens bedömning att kollektivtrafiken kan utvecklas av egen kraft. Under de senaste åren har stora kostnadsbesparingar kunnat ske genom bl.a. effektiviseringar i samband med konkurrensutsättning av den lokala och regionala kollektivtrafiken. En ökad konkurrenskraft förutsätter också att man genom förbättringar kan locka fler betalande resenärer, vilket genom ökade intäkter ger utrymme för en utbyggd kollektivtrafik. Detta kräver i sin tur mer av tidigare nämnda helhetssyn och samordning samt en tydligare kundorientering, där marknadsföring och information är viktiga inslag. En ökad kundorientering kan också föranleda en ändrad ansvarsfördelning mellan trafikhuvudmän och operatörer. Allt detta kräver en kraftigt ökad kompetens på flera områden. Detta är en stor utmaning för trafikhuvudmän och operatörer.

Interregional kollektivtrafik

Transportsystemet skall med utgångspunkt från målen om en tillfredsställande transportförsörjning och positiv regional utveckling bidra till att utjämna skillnader i utvecklingsförutsättningar mellan olika delar av landet. Det är viktigt att det över hela landet finns tillräckligt goda transportmöjligheter så att människor kan bosätta sig och ha sin utkomst efter eget val och inte tvingas flytta på grund av brister i transportsystemet. Det bör även finnas en rimlig valfrihet vid val av transportlösning för resor mellan olika regioner.

Staten har här ett övergripande ansvar. Den interregionala kollektivtrafiken bör emellertid som hittills så långt som möjligt drivas på kommersiella villkor. En ökad konkurrens mellan operatörer och transportlösningar bör dock kombineras med en ökad samverkan mellan trafikslagen med syfte att åstadkomma ett sammanhängande och effektivt transportsystem. Regeringen föreslår vidare i avsnitt 12.5 åtgärder för att den långväga busstrafiken skall få större möjligheter att utvecklas för att bidra till en sammantaget bättre transportförsörjning.

En tillfredsställande interregional transportförsörjning i ett sammanhängande nätverk torde dock även fortsättningsvis kräva att samhället upphandlar viss trafik, som ger ett väsentligt bidrag till uppfyllandet av de transportpolitiska målen, men som inte kan drivas på kommersiella grunder. Som ett led i statens ansvarstagande för den interregionala kollektivtrafiken föreslår regeringen därför i följande avsnitt att en ny myndighet för rikstrafikfrågor inrättas med huvuduppgift att verka för samordning samt upphandling av viss interregional trafik.

Regeringen delar inte kommitténs uppfattning att staten skall fastställa ett särskilt nationellt basnät. Det saknas i dag skäl att fastställa ett sådant nät då större delen av den interregionala kollektivtrafikförsörjningen kan och bör bedrivas på kommersiell basis.

8.3.2 Rikstrafiken

Regeringens förslag: För att utveckla den interregionala kollektivtrafiken skall en myndighet för rikstrafikfrågor – Rikstrafiken – inrättas med huvuduppgift att verka för samordning och upphandling av viss interregional persontrafik.

Kommitténs förslag: Överensstämmer i vissa delar med regeringens förslag. Utredningen Organisation och samordning av den interregionala persontrafiken, har i sitt betänkande (SOU 1997:129) Kollektivtrafik i tid bl.a. föreslagit att en fristående funktion, ett rikstrafikombud, som har ansvaret för upphandling och samordning av trafiken på det nationella basnätet bör inrättas. Rikstrafikombudets uppgift skall enligt utredningen vara att definiera ett basnät och ett grundutbud, upphandla trafiken i basnätet, fastställa ramar och samordna all interregional järnvägstrafik i en tågtrafikplan. Staten bör genom rikstrafikombudet upphandla företagsekonomiskt olönsam trafik som är regionalpolitiskt motiverad.

Remissinstanserna: *Ett stort antal remissinstanser* tillstyrker förslaget om att inrätta ett nationellt rikstrafikombud.

Vid remissammanträdet med anledning av utredningen Organisation och samordning av den interregionala persontrafiken (SOU 1997:129) rådde stor samstämmighet om önskvärdheten om att inrätta ett rikstrafikombud och att denna bör vara en liten, självständig organisation.

Skälen för regeringens förslag: Huvuduppgiften för den nya myndigheten för rikstrafikfrågor, Rikstrafiken, bör vara att utifrån ett kundorienterat helhetsperspektiv verka för att åstadkomma ett samverkande kollektivtrafiksystem som bidrar till uppfyllandet av de transportpolitiska delmålen om tillgänglighet och regional utveckling (se avsnitt 5.3 och 5.7). Myndigheten bör förhandla med alla berörda parter med syftet att uppnå samverkanslösningar på frivillig grund. Myndigheten skall dock inte vara ett centralt planeringsorgan för kollektivtrafiken. Den skall heller inte ta över de uppgifter på kollektivtrafikområdet, som i dag ligger på Vägverket och Banverket i deras roller som sektorsmyndigheter eller uppgifter inom andra myndigheters ansvarsfält.

Kommunikationskommittén föreslår en rad åtgärder för att förbättra informationen till trafikanterna. Vägverket har i redovisningen av sitt uppdrag om Strategi och struktur för samordning av informationstekniken bl.a. föreslagit att en statlig kommitté och en IT-samordnare tillsätts med uppgift att verka för en utveckling och ökad användning av informationsteknik i kollektivtrafiken. Vägverket har lyft fram information till resenärerna samt biljett- och betalsystem som prioriterade insatsområden.

Regeringen delar Vägverkets uppfattning och anser att det är av stor vikt att informationen om de kollektiva transportsystemen förbättras och blir mer heltäckande samt att informationstekniken ger nya möjligheter som bör tas till vara. Ansvaret för uppföljningen på statlig nivå av denna utveckling bör emellertid i huvudsak åligga respektive sektorsansvarigt trafikverk. Eftersom uppgifterna samtidigt är av trafikslagsövergripande karaktär bör det övervägas att ge Rikstrafiken en roll som samordnare i linje med myndighetens allmänna uppgifter.

I de fall där det inte finns förutsättningar att kommersiellt driva en viss interregional trafik, eller att trafiken inte kan upprätthållas i trafikhuvudmännens regi, bör Rikstrafiken kunna upphandla viss transportpolitiskt motiverad interregional persontrafik. Vid upphandlingen skall Rikstrafiken samverka med trafikhuvudmännen, länsstyrelser och operatörer i syfte att åstadkomma ett sammanhängande trafiksystem, som underlättar för resenärerna att byta mellan färdmedel och trafikslag.

Huvuddelen av den interregionala trafik som upphandlas är järnvägstrafik. Det bör dock stå Rikstrafiken fritt att upphandla annan trafik. Alternativa trafiklösningar bör systematiskt analyseras och jämföras med dagens system. Mindre kostnadskrävande trafiklösningar än järnväg kan bli aktuella att upphandla. Rikstrafiken skall sträva efter att minimera kostnaden för upphandling.

Staten har upphandlat färjetrafik mellan Gotland och fastlandet för att garantera en tillfredsställande person- och godstrafikförsörjning mellan Gotland och fastlandet. Regeringens uppfattning är att denna trafik även fortsättningsvis kommer att behöva upphandlas. Regeringen föreslår också i likhet med kommittén att staten även fortsättningsvis upphandlar flygtrafiken mellan Östersund och Umeå.

Regeringen bedömer att upphandlingen av interregional kollektivtrafik bör uppgå till högst 875 miljoner kronor per år. I detta belopp ingår, förutom hittillsvarande upphandling av interregional trafik på järnväg, även dagens ersättning till trafikhuvudmännen för köp av viss kollektivtrafik och ersättning för den upphandlade trafiken mellan Gotland och fastlandet samt flygtrafiken mellan Östersund och Umeå.

I likhet med kommitténs och utredningens förslag är det regeringens bedömning att myndigheten för rikstrafikfrågor skall vara en liten och från trafikverken fristående organisation.

Regeringen anser att en särskild kommitté bör tillsättas med uppgift att skyndsamt ta fram förslag till organisation och preciserade arbetsuppgifter för den blivande myndigheten. I detta ingår att föreslå riktlinjer för kommande upphandlingar. Med utgångspunkt i Rikstrafikens huvuduppgift och med hänsyn till övervägandena i föregående avsnitt skall kommittén även behandla frågan om innehåll och form för ett ökat konsumentinflytande.

De arbetsuppgifter som i dag ligger på Delegationen för köp av viss kollektivtrafik, som är knuten till Banverket, skall överföras till den nya myndigheten för rikstrafikfrågor så snart som möjligt. De avtal om trafik som staten har tecknat, eller uppdragit åt Delegationen för köp av viss kollektivtrafik att upphandla, löper ut den 31 december 1999. Upphandling av trafik för år 2000 måste därför påbörjas under år 1998. Den nya myndigheten kommer inte att hinna förbereda och verkställa denna upphandling. Ansvaret för även denna upphandling bör därför ligga på Delegationen för köp av viss kollektivtrafik. Delegationen kan därefter avvecklas.

8.4 Ett jämställt transportsystem

Regeringens bedömning: Ett nytt råd bör knytas till regeringen för att belysa olika jämställdhetsfrågor i transport- och kommunikationspolitiken.

Kommitténs förslag: Kommittén anser att jämställdhetsperspektivet skall genomsyra hela trafikpolitiken och att beslut skall föregås av analyser av dess konsekvenser även ur detta perspektiv.

Remissinstanserna: *En stor majoritet av remissinstanserna* är positiva till att låta jämställdhetsperspektivet få en mer framträdande roll i planerings- och beslutsprocessen.

Skälen för regeringens bedömning: Transportpolitiken handlar i stor utsträckning om fördelningspolitik. Detta gäller naturligtvis i särskilt hög grad de transportpolitiska målen om tillgänglighet och regional balans. Även målen om en god miljö, en säker trafik och en hög transportkvalitet handlar emellertid ytterst om fördelningen av resurser och risker mellan olika befolkningsgrupper och generationer.

Att utforma transportsystemet så att det svarar mot de behov som människor har kräver kunskap om olika gruppers erfarenheter, behov och värderingar. Flera tidigare undersökningar har visat att det finns tydliga skillnader mellan kvinnor och män vad gäller t.ex. färdmedelsval och attityder i transportpolitiska frågor. Undersökningar visar också att män i regel är kraftigt överrepresenterade i de sammanhang där transportpolitiska åtgärder beslutas och prioriteras. Landstingsförbundet, Svenska Kommunförbundet och Svenska Lokaltrafikföreningen tog år 1995 gemensamt initiativ till projektet 3K – Kvinnor, kompetens, kollektivtrafik, som har haft till syfte att visa på hur kvinnlig kompetens kan förbättra kollektivtrafiken för alla. 3K-projektet har bl.a. bildat nätverk, hållit konferenser och utformat förslag till FoU-program på området.

Mot denna bakgrund har det varit naturligt att anlägga ett jämställdhetsperspektiv på transportpolitiken. Kommittén har därvid även samarbetat med 3K-projektet. Kommittén har bl.a. föreslagit ökad forskning om kvinnors och mäns värderingar i transportpolitiska frågor. Vidare efterlyses studier av vilka effekter de könsneutrala modeller har som ligger till grund för besluten och hur kvinnors och mäns skilda värderingar kan behandlas i modellsammanhang.

Regeringen anser för sin del att det är viktigt att synliggöra de skillnader som finns mellan kvinnors och mäns värderingar och attityder till transportsystemet. Enligt regeringens bedömning bör detta inte endast komma till uttryck i ökad forskning och förbättrat beslutsunderlag utan genusperspektivet bör genomsyra hela det transportpolitiska fältet.

Regeringen avser därför att inrätta ett råd för jämställdhetsfrågor i transport- och kommunikationspolitiken. Rådet, som avses få formell status av kommitté som knyts till regeringen inom Kommunikationsdepartementets verksamhetsområde, bör ha i uppgift att sätta fokus på jämställdhetsfrågor inom hela kommunikationssektorn. Inom transportpolitiken bedömer dock regeringen att fysisk planering, trafikplanering, strategier för miljö, säkerhet och användningen av transportinformatik samt kompetens och rekrytering hör till de områden som rådet särskilt bör ägna sig åt.

8.5 Strategi för ett ekologiskt hållbart transportsystem

Regeringens bedömning: För att nå de av regeringen förordade etappmålen under delmålet en god miljö krävs ytterligare åtgärder inom huvudområdena åtgärder inom transportsystemet, tekniska åtgärder på transportmedel och drivmedel samt byggande, drift och underhåll av infrastruktur.

Kommitténs förslag: Överensstämmer i huvudsak med regeringens bedömning.

Remissinstanserna: Remissopinionen är delad. Flera remissinstanser anser att miljöfrågorna bör prioriteras ytterligare, medan andra framhåller att åtgärder i Sverige bör harmoniseras med motsvarande åtgärder i omvärlden.

Skälen för regeringens bedömning: I avsnitt 5.6 har regeringen förordat vissa etappmål inom ramen för den miljöanpassning av transportsystemet som följer av delmålet i transportpolitiken om en god miljö. I det följande avser regeringen att övergripande beskriva den strategi som förordas för att uppnå de uppsatta etappmålen och på lång sikt det aktuella delmålet. De konkreta åtgärderna vidareutvecklas även i respektive trafikslags kapitel (kap. 9–12).

Transportsektorns miljöeffekter har debatterats under lång tid. Det är viktigt att konstatera att mycket också har gjorts under denna tid för att komma till rätta med problemen inom transportsektorn, liksom inom andra samhällssektorer. En rad åtgärder som vidtagits av riksdag och regering och andra aktörer, kombinerat med den fortgående tekniska utvecklingen, har lett till att buller och utsläpp av oönskade ämnen från transportsektorn i många fall har minskat. Som exempel kan nämnas att utsläppen av svaveloxider minskat kraftigt tack vare en övergång till svavelfattigt dieselbränsle. Införandet av katalysatorer inom vägtrafiken har vidare medfört att kväveoxidutsläppen har minskat. Bullerproblemen från luftfarten är ett annat område där en stor förbättring har kunnat noteras, trots en kraftig trafikökning.

Trots de redan uppnådda förbättringarna krävs ytterligare ett stort antal åtgärder av olika slag för att klara en omställning till ett långsiktigt ekologiskt hållbart transportsystem och uppfylla de uppsatta etappmålen. Teknisk utveckling kommer även framöver att vara en viktig del i denna omställning. Detta är en utveckling i växelspel mellan tillverkare och myndigheter. Utan myndigheternas regelkrav och ekonomiska incitament, numera ofta i internationellt samarbete, riskerar erfarenhetsmässigt tempot i de tekniska landvinningarna att sänkas, eller att den miljömässigt bästa tekniken inte kommer till användning i önskad utsträckning.

Åtgärder för att stödja den tekniska utvecklingen är dock inte den enda lösningen. Av kostnadseffektivitetsskäl och på grund av att vissa miljöproblem inte går att avhjälpa genom denna typ av åtgärder krävs det en kombination av många åtgärder för att åstadkomma ett ekologiskt hållbart transportsystem. Kundkrav är en annan viktig komponent i arbetet, liksom det interna arbetet med bl.a. miljöledningssystem som successivt är under införande hos många aktörer på olika nivåer inom transportsystemet. I det i avsnitt 5.6 berörda MaTs-samarbetet identifierades och bedömdes närmare 200 enskilda åtgärder. Kommittén har också framfört en rad förslag inom detta område.

Det kan i sammanhanget även nämnas att en särskild arbetsgrupp för transport och miljöfrågor nyligen bildats inom EU med företrädare från kommissionens generaldirektorat för såväl transporter som miljö samt experter från medlemsstaterna. Gruppen är avsedd att skapa bättre samordning och ge kommissionen råd. En rad av de frågor som regeringen redogjort för under EU-strategin i avsnitt 7.4, t.ex. frågor om rättvis och effektiv prissättning och om trafikgrensövergripande transporter bedöms kunna komma att behandlas i denna särskilda arbetsgrupp. Sverige ser positivt på detta initiativ och deltar aktivt i arbetsgruppen.

Omställningen till ett ekologiskt hållbart transportsystem kommer att kräva insatser av ett stort antal aktörer. Politiska beslutsfattare, myndigheter, näringsliv, forskare och inte minst de enskilda medborgarna har viktiga roller. De olika aktörernas arbete måste understödjas av en konsekvent och långsiktig politik. En kombination av olika styrmedel och incitament behövs för att åstadkomma en omställning till ett ekologiskt hållbart transportsystem. Val av styrmedel bör bl.a. ske utifrån kriterier som kostnadseffektivitet, fördelningseffekter och näringspolitiska effekter. Internationell samverkan är avgörande för att nå framgång och internationellt förankrade styrmedel kommer i framtiden att få allt större betydelse. Skärpta tekniska krav kommer även i framtiden att vara viktiga styrmedel. Regeringen bedömer dock att ekonomiska styrmedel av olika slag kommer att bli allt viktigare. Information är viktig för att förklara bakomliggande orsaker till att vissa åtgärder vidtas, men också för att tillvarata den vilja som finns hos många aktörer att agera i miljövänlig riktning. En långsiktig forskningsstrategi som omfattar alla miljöhot och alla huvudkomponenter i transportsystemet såsom transportbehov, infrastruktur, transportmedel, drivmedel etc. måste utformas. För att underbygga en sådan strategi behövs nya kunskaper men också nya sätt att strukturera den kunskap som redan finns. Regeringen återkommer till detta i avsnitt 8.8.

Införandet av de berörda etappmålen i transportpolitiken, och det system för kontinuerlig uppföljning av dessa etappmål som också tidigare beskrivits i avsnitt 6.6, är i sig viktiga nya instrument i en samlad strategi för ett miljöanpassat transportsystem. Det förslag till förändrat planeringssystem som berörs i avsnitt 6.4 och som regeringen återkommer till i avsnitt 8.9 ger därvid också delvis nya möjligheter till att väga in miljöhänsyn i planeringsprocessen inom transportområdet. Länsstyrelsernas arbete med regionala miljö- och hushållningsprogram kan här ge ett värdefullt underlag. Nedan redovisas ytterligare åtgärder som regeringen bedömer kan behöva vidtas som ett led i en samlad strategi för ett miljöanpassat transportsystem.

Åtgärder i transportsystemet

Kommittén har för sin del framlagt en rad förslag under rubriken "Ett transportsnålt samhälle". Regeringen anser att alla åtgärder som avser att påverka det samlade trafikarbetet måste beakta de övergripande samband som tidigare redogjorts för bl.a. i avsnitt 5.1. Transporterna är i sig inget självändamål. Därför hör många åtgärder inom detta område samman med utveckling och åtgärder inom andra samhällssektorer och med de övergripande politiska målen om välfärd och sysselsättning. Transportsystemets ekologiska hållbarhet måste här avvägas mot andra delar av hållbarhetsbegreppet, inklusive social och ekonomisk hållbarhet.

Åtgärder för att åstadkomma effektiviseringar av transportsystemet, bl.a. genom bättre utnyttjande av informationsteknik (IT), hör emellertid på ett naturligt sätt hemma här. Genom ett optimalt utnyttjande av IT finns potential att effektivisera såväl gods- som persontransportsystemen. Regeringen återkommer till dessa frågor i avsnitt 8.6.

Även om ansträngningar görs i dag för att samordna transport- och övrig samhällsplanering finns ytterligare åtgärder att vidta för att uppnå en hållbar samhällsstruktur. Ett exempel kan vara att sträva mot en bättre integrering av arbetsplatser, bostäder och service och samtidigt öka satsningen på gång-, cykel- och kollektivtrafik. Det lokala s.k. "Agenda 21-arbetet" i kommunerna bör nämnas i detta sammanhang. Även sammankoppling av orter i ett nätverk med hjälp av attraktiva kollektiva trafiksystem bör eftersträvas. Dessa strävanden har en naturlig koppling till frågorna om planeringssystemet, som redogörs närmare för i avsnitt 8.9.

Det är väsentligt att utvecklingen av nya transportsystem och olika transportverksamheter sker i samverkan mellan olika trafikslag och transportsätt på ett bättre sätt än vad som för närvarande sker. I avsnitt 8.2 och 8.3 har dessa frågor redan berörts.

Även om de olika trafikslagen samverkar på ett optimalt sätt bör ändå utgångspunkten vara att varje trafikslag måste lösa sina egna miljöproblem. Det måste också bli naturligt för människor att väga in miljöhänsyn i sitt handlande även vad gäller transporter. Detta kräver dock en förbättrad information om vilka miljöeffekter som olika transporter medför. Förslagen om internalisering av externa miljöeffekter i kostnadsansvaret (avsnitt 6.3 samt 9.4, 10.5, 11.3 och 12.6) är ett led i att förbättra informationen. Den miljörelatering av trafikavgifterna som redan delvis

genomförts inom sjö- och luftfarten (avsnitt 10.5 respektive 11.3) är viktiga delar av en strategi inom detta område. Prop. 1997/98:56

Tekniska åtgärder på transportmedel och drivmedel

Som nämnts förväntas teknisk utveckling även i framtiden vara det kanske huvudsakliga medlet för att uppnå miljöförbättringar. Regeringen bedömer att utvecklingen kommer att gå i riktning mot gemensamma internationella krav för samtliga trafikslag. Som framgått innehåller regeringens EU-strategi (avsnitt 7.4) ett pådrivande arbete i denna del. De internationella reglerna bör vid behov och så långt möjligt och lämpligt kompletteras med nationella, regionala och lokala styrmedel för att utnyttja ytterligare tekniska möjligheter att lösa lokala och regionala problem.

Fossila drivmedel kommer under lång tid att dominera inom transportsektorn även om det på lång sikt måste ske en utfasning. Därför är det viktigt att utvecklingen av de traditionella drivmedlen fortgår. Sverige är ett av de länder i Europa som i dag använder det miljövänligaste fossila fordonsbränslet, både vad gäller bensin och diesel. Arbetet med att förbättra bränslena, bl.a. att sänka svavelhalterna, måste drivas vidare. Svensk oljeindustri har åtagit sig att år 2000 införa en miljöklass 1-bensin som bl.a. innebär en halvering av svavelhalten jämfört med nuvarande miljöklass 2-bensin. Det är för svensk del viktigt att även övriga länder inom EU inför bättre fossila fordonsbränslen. En tillräcklig tillgång på lågsvavlig bensin inom EU skulle medge en introduktion av ny motorteknik som bedöms kunna minska bränsleförbrukningen med upp till 25 % jämfört med dagens bensinmotorer, vilket bl.a. skulle bidra till uppfyllandet av etappmålet för koldioxidutsläpp från transportsektorn. Sverige arbetar inom EU för att senast år 2005 ha uppnått resultat inom dessa områden. Bränsleeffektivisering är en viktig teknisk åtgärd för att minska koldioxidutsläppen. EU har också i rådslutsatser från juni 1996 satt upp ett mål för koldioxidutsläpp från nya personbilar från år 2005, som innebär ett genomsnittligt utsläpp om 120 g/km, vilket motsvarar en bränsleförbrukning motsvarande 5 liter/100 km för bensindrivna bilar och 4,5 liter/100 km för dieseldrivna. Kommissionen har fått i uppdrag att förhandla med bilindustrin om hur målet gemensamt skall kunna uppnås genom en rättvis fördelning av bördan mellan olika biltillverkare.

Sverige medverkar även i annat internationellt arbete för att minska transportsektorns negativa effekter. Bland annat kan nämnas EU:s Auto/Oil program som syftar till skärpta krav på fordon och bränslen. Regeringen återkommer till denna fråga i den kommande miljöpropositionen. Sverige deltar vidare i ett arbete som syftar till att öka kunskapen om partikelformiga utsläpp samt i ett arbete för att minska utsläppen av flyktiga organiska ämnen (VOC).

Det är väsentligt att fordon inom alla trafikslag blir mer energieffektiva än i dag. Detta kan utöver åtgärder vad gäller motorer och bränslen även ske på annat sätt, t.ex. genom utbyte till lättare konstruktionsmaterial och minskning av luftmotstånd etc.

Regeringen bedömer också att inblandningen av biodrivmedel, främst motoralkoholer, i bensin och diesel kommer att öka successivt. Fordon

som drivs på rena biobränslebaserade drivmedel kommer också att bli vanligare. En storskalig introduktion av motoralkoholer, främst etanol och etanolderivat, är dock inte tillräcklig. Utvecklingen vad gäller andra tekniska lösningar som vätgasdrift, bränsleceller, elhybridfordon etc. är också viktig. Även utveckling av mer traditionell teknik är angelägen. Eftersom dieseldrift sannolikt under många år kommer att vara dominerande vad gäller tunga fordon kan som exempel nämnas att utveckling och införande av en kväveoxidreducerande katalysator för tunga diesel-drivna fordon är en av de mest angelägna åtgärderna. Regeringen återkommer till miljöarbetet inom vägtransportsektorn i avsnitt 12.8 och 12.9.

Vidare är det viktigt att miljöegenskaperna hos sjöfarten fortsätter att förbättras. Som mest angeläget kan nämnas sänkta svavelhalter i bunkerolja och fortsatt införande av katalytisk avgasrening (avsnitt 11.3). Det är även angeläget att flyget förbättrar sina miljöegenskaper, bl.a. bör kväveoxidutsläpp och buller minskas ytterligare (se vidare avsnitt 10.4).

Byggande, drift och underhåll av infrastruktur

Byggande, drift och underhåll av infrastrukturanläggningar bör i högre grad än hittills kretsloppsanpassas. Intrångsfrågorna bör ges ökad vikt vid ny- och utbyggnad av trafikanläggningar. Natur- och kulturmiljövärden bör hanteras med ökad kunskap och hänsyn. Strävan att utnyttja befintlig infrastruktur effektivare bör öka, bl.a. genom användningen av IT, vilket kan begränsa behovet av nya eller utbyggda infrastrukturanläggningar. Som framgår i avsnitt 8.9 innebär regeringens förslag rörande planeringssystemet ökade möjligheter till sådana överväganden. Regeringen fäster stort avseende vid att arbetet med utveckling av strategiska miljöbedömningar fortsätter. Sådana miljöbedömningar utgör ett viktigt verktyg för uppföljning av regionala och nationella mål i infrastrukturplaneringen.

Arbete pågår även inom EU med ett direktiv om bedömning av vissa planers och programs inverkan på miljön. Sverige deltar aktivt i detta arbete som har till syfte att uppnå en bättre integration av miljöhänsyn så tidigt som möjligt vid utarbetande av planer och program som är betydelsefulla ur miljösynpunkt. Sverige deltar också i ett arbete i kommissionens regi inom ramen för de transeuropeiska nätverken (TEN) med att upprätta strategiska miljöbedömningar för stora gränsöverskridande infrastrukturprojekt.

Etappmålen kan nås

Regeringen bedömer att den åtgärdsstrategi som regeringen nu redogjort för kan leda till att de uppsatta etappmålen under delmålet om god miljö uppfylls. Vad gäller målen för utsläpp av kväveoxider, svavel och flyktiga organiska ämnen (VOC) bedöms detta kunna ske till följd av vidtagna, föreslagna eller planerade åtgärder i Sverige och inom EU.

Beträffande etappmålet för koldioxid bör en övergripande strategi för effektiviseringar av transportsystemet, införande av mer bränsleeffektiva fordon samt för hur förnyelsebara bränslen skall introduceras inom olika

samhällssektorer utarbetas. Detta bör ske inom ramen för en samlad åtgärdsplan för växthusgaser. Regeringen avser att inom kort tillsätta en utredning som har till syfte att presentera en kostnadseffektiv åtgärdsstrategi för att minska dessa utsläpp.

Vad gäller de uppsatta målen för buller från trafik kan vissa problem förutses mot bakgrund av de många kopplingarna mellan bebyggelseplanering och trafik. Naturvårdsverket har ett särskilt samordningsansvar inom bullerområdet, som enligt regeringens mening bör innefatta att ta fram en särskild strategi inom området.

För intrångsproblemen anges ännu inget etappmål. Det finns indikationer på att det kommer att bli svårt att klara långtgående mål beträffande intrång i kultur- och naturlandskapet i känsliga områden. Detta område tillhör också de där miljöarbetet leder till svåra men nödvändiga avvägningar. Dessa målkonflikter bedöms emellertid komma att minska genom det föreslagna utvecklingsarbetet avseende de samhällsekonomiska kalkylmodellerna (se avsnitt 8.9) som avser ta fram modeller för vidgade samhällsekonomiska bedömningar. Kommande mål för hälsoeffekter till följd av luftföroreningar kan också komma att ställa långtgående krav på åtgärder, framför allt vad gäller trafik i tätort. Som nämnts kommer det transportpolitiska uppföljningsarbetet att utvecklas för att ge underlag för regeringens och riksdagens bedömning av ytterligare åtgärdsbehov.

8.6 Strategi för ett säkert transportsystem

Regeringens bedömning: Ett långsiktigt hållbart transportsystem förutsätter en säker trafik. Strategin för att uppnå de transportpolitiska målen i denna del består dels i att förebygga allvarliga trafikolyckor, dels i att motverka att allvarliga personskador uppstår vid de trafikolyckor som trots allt inträffar.

Kommitténs förslag: Överensstämmer i huvudsak med regeringens bedömning.

Remissinstanserna: *Statens väg- och transportforskningsinstitut* anser att strategin för att uppnå nollvisionen inom vägtrafiken i för hög grad baseras på systemets passiva säkerhet, och förordar ett ökat inslag av aktiv säkerhet i likhet med de system som finns inom luftfart och järnväg. *NTF* efterfrågar ytterligare åtgärder inom vägtransportsektorn, framför allt vad gäller hastigheter och rattonykterhet. Ett flertal instanser anser att de högt ställda målen inte kan uppfyllas utan ytterligare statliga medel i trafiksäkerhetsarbetet.

Skälen för regeringens bedömning: I avsnitt 5.5 har regeringen tidigare redogjort för det transportpolitiska delmålet om en säker trafik och de etappmål som förordas med anledning av detta. Ett hållbart transportsystem innebär på sikt att inga oacceptabla hälsoförluster uppstår till följd av de transporter som utförs. Detta förutsätter en säker trafik vilken bör utvecklas utifrån den s.k. nollvisionen. Nollvisionen gäller alla trafikslag, oavsett om det rör sig om yrkesmässiga transporter som utförs av professionella operatörer eller om det handlar om privatresor som utförs

av enskilda trafikanter. Nedan redogörs för den strategi som regeringen menar är nödvändig för att på kort sikt uppnå etappmålen och på lång sikt det föreslagna säkerhetsmålet – nollvisionen.

Med nollvisionen som det långsiktiga målet blir omsorgen om människors liv och hälsa ett grundläggande krav för transportsystemets utformning och funktion. Ett av de centrala kraven på infrastrukturens utformning blir därför att risken för fel och misstag och konsekvenserna av dem i de fall de sker, bör begränsas så att inte långvarig ohälsa uppstår. Människans fysiska förutsättningar att tåla yttre våld vid olyckor inom transportsystemet bör vara normgivande vid utformningen av systemets olika delar.

Ansvar för att fullfölja och vidareutveckla den av regeringen förordade inriktningen åvilar i första hand ansvariga myndigheter och beställare av yrkesmässiga transporter. Även andra systemutformare, såsom fordons-, fartygs- och flygplanstillverkare, operatörer och utförare av yrkesmässiga transporter samt ansvariga för olika utbildnings-, informations-, övervaknings-, kontroll- och räddningssystem har ett ansvar för att förutsättningar för en säker trafik skapas. Enskilda trafikanter och trafikutövare har ansvar för att följa gällande trafikregler och instruktioner samt visa hänsyn, omdöme och ansvar.

Säkerhetsfrågorna bör, i likhet med miljöfrågorna, på ett tydligt sätt införlivas och beaktas i alla verksamheter som påverkar transportsystemets utformning och funktion. Det internationella samarbetet på säkerhetsområdet är dessutom av stor betydelse, inte minst inom flyget och sjöfarten.

För att uppnå en säker trafik krävs en långsiktig strategi för de åtgärder som bör vidtas. Strategin inom flyget, sjöfarten och järnvägstrafiken är sedan länge att utforma transportsystemen så att allvarliga trafikolyckor förebyggs. Det främsta skälet är att olyckor inom dessa trafikslag ofta medför så allvarliga konsekvenser att det är både svårt och ineffektivt att genom skadeförebyggande åtgärder motverka att allvarliga personskador uppstår. Ett annat skäl är att dessa transporter i så hög grad utförs av välutbildade operatörer som med hjälp av avancerade tekniska system, såväl stödjande som styrande, har goda möjligheter att motverka själva uppkomsten av en trafikolycka. Beträffande privatflyget och fritidsbåtarna är emellertid förutsättningarna för trafiksäkerhetsarbetet delvis annorlunda och mera lika de som gäller inom vägtrafiken.

Riksdagen har till följd av 1988 års trafikpolitiska proposition beslutat att *säkerheten inom luftfarten* skall vara minst lika hög som den i övriga välutvecklade luftfartsnationer. Inom linjefart och charter har detta mål kunnat uppfyllas fullt ut. Inom övriga delar av luftfarten, privatflyg, skolflyg och bruksflyg, är dock haveribilden liksom i många andra länder mer varierande.

Flygsäkerhetsarbetet bör så långt möjligt ha sin utgångspunkt i det internationella samarbetet. De nya harmoniserade flygsäkerhetsbestämmelserna i Europa (Joint Aviation Requirements – JAR) kommer därvid att utgöra ett grundläggande strategiskt styrmedel.

Privatflyget utgör den del av luftfarten som har den högsta haverifrekvensen. Dödsriskerna inom privatflyget är i stort sett i nivå med de inom moped- och motorcykeltrafiken. 74 personer har omkommit inom privatflyget mellan år 1987 och år 1996. De främsta orsakerna till dessa

olyckor är ofta utövarnas förhållningssätt och i vissa fall bristande efterlevnad av gällande bestämmelser.

Regeringen har, som framgått av avsnitt 5.5, fastlagt etappmål för flygsäkerhetsarbetet dels inom tung kommersiell luftfart, dels vad gäller privatflyg. Luftfartsinspektionen har initierat ett arbete i syfte att utveckla ytterligare relevanta mål för flygsäkerhetsarbetet. Detta arbete bör fullföljas och resultera i tydliga etappmål och resultatmått med utgångspunkt i det transportpolitiska säkerhetsmålet och strategin för ett säkert transportsystem. Arbetet bör även resultera i ett förslag till åtgärdsplan, där privatflygets förutsättningar särskilt bör beaktas.

En förutsättning för god sjösäkerhet är att de regler som skall gälla för sjöfarten är internationellt accepterade. Arbetet med *sjösäkerheten* bör därför ha sin utgångspunkt i det internationella samarbetet, framför allt inom ramen för FN:s sjöfartsorgan IMO och EU. Den övergripande målsättningen för sjösäkerhetsarbetet skall vara att säkerheten för fartyg i svenska farvatten och för svenska fartyg i andra vatten skall vara minst densamma som i andra utvecklade sjöfartsnationer.

Under senare år har arbete pågått för att höja passagerarfärjors säkerhet väsentligt. Ett antal allvarliga incidenter har inträffat med bl.a. roro-passagerarfartyg. Regeringen fäster stor vikt vid att ett fungerande incidentrapporteringsystem utvecklas som ett led i att förbättra sjösäkerheten, och följer noga samarbetet mellan Sjöfartsverket och näringen för att ta fram sådana system. Den sämsta olycksstatistiken inom sjöfartssektorn står fritidsbåtstrafiken för, där i snitt 42 personer per år omkommit under den senaste femårsperioden.

Sjöfartsverket bör ges i uppdrag att vidareutveckla relevanta etappmål och resultatmått för sjösäkerheten. Etappmålen bör utgå från det transportpolitiska säkerhetsmålet och strategin för ett säkert transportsystem. Som ett led i detta arbete bör även åtgärdsplaner utvecklas, där förutsättningarna för trafiken med fritidsbåtar och fiskefartyg särskilt beaktas.

Inom *säkerhetsarbetet inom järnvägssektorn* har nollvisionens mål om ingen dödad eller allvarligt skadad i tågolyckor tillämpats som målsättning sedan längre tid. Genom införandet av ATC-systemet (automatisk tågkontroll) har också antalet olyckor nedbringats påtagligt. I genomsnitt har två tågpassagerare per år omkommit under senare år. Den återstående största säkerhetsrisken utgör plankorsningsolyckor. Under tioårsperioden 1986–1995 omkom ca 200 personer och ca 120 skadades allvarligt i sådana olyckor, varav de allra flesta färdades i bil. Den enskilt viktigaste delen av strategin för säkerhetsarbetet är därför en kontinuerlig förbättring eller eliminering av plankorsningar.

Vägtransportsystemet är till största delen ett system för individuella transporter samtidigt som antalet trafikanter totalt sett är väsentligt fler än inom övriga trafikslag. Människans fysiska, psykiska och sociala förutsättningar liksom och hennes behov av säkerhet bör vara utgångspunkten för det långsiktiga och målinriktade trafiksäkerhetsarbetet. I första hand bör vägtransportsystemet anpassas till människan och inte tvärt om. Insikten att det är mänskligt att begå misstag i både tanke och handling måste få påverka den strategi som skall tillämpas för att uppnå ett säkert vägtransportsystem. Strategin bör därför bestå i att förebygga allvarliga trafikolyckor men också, i utökad utsträckning, motverka att

allvarliga personskador uppstår vid de vägtrafikolyckor som ändå inträffar. Regeringen har i propositionen Nollvisionen och det trafiksäkra samhället (prop. 1996/97:137) preciserat en ny inriktning för trafiksäkerhetsarbetet inom vägtransportsystemet.

Det finns i princip två olika möjligheter att inom befintligt vägnät på sikt uppnå en säker vägtrafik utan allvarliga trafikolyckor eller personskador. Det ena alternativet är att åstadkomma en sänkning av den faktiska hastigheten i systemet till en sådan nivå att långvarig ohälsa inte riskerar att uppstå. Ett sådant tillvägagångssätt skulle komma att påverka framkomligheten negativt. Det andra alternativet är att utforma olika delsystem, såsom vägen, fordonen, förarutbildningen, trafikövervakningen etc., så att inga allvarliga trafikolyckor eller personskador uppstår. Om och i så fall i vilken utsträckning framkomligheten kan komma att påverkas avgörs dels av de etappmål som antas för delmålet en säker trafik, dels av utvecklingen avseende tekniska, rättsliga och ekonomiska förutsättningar. Regeringen anser att dessa samband utförligt bör belysas i samband med utformningen och utvecklingen av kvantifierade etappmål för bl.a. vägtransportsystemets utformning och funktion.

De ansvariga myndigheterna bör vidareutveckla och fullfölja den här förordade inriktningen för vägtransportsystemets säkerhet. Det är av stor vikt att det operativa arbetet för en säker trafik och god miljö i möjligaste mån samordnas, dels för att utnyttja de samordnings- och effektiviseringsvinster som i många fall finns mellan de två verksamhetsgrenarna, dels för att så tidigt som möjligt motverka eventuella målkonflikter. Regeringen anser därför att miljö- och trafiksäkerhetsprogram bör utarbetas för perioden 1998–2007. Härvid bör bl.a. relevanta verksamhetsmål och tillvägagångssätt beskrivas. Som en del i detta arbete bör bl.a. anges hur andelen säker gång- och cykeltrafik skall kunna ökas samt hur biltrafikens och moped- och motorcykeltrafikens säkerhet skall ökas.

Säkerhetsaspekterna vad gäller *transport av farligt gods* handlar till stor del om förebyggande säkerhetsarbete rörande de risker som tredje man och miljön utsätts för och är därigenom en del av den totala trafiksäkerheten. Närmare 16 miljoner ton farligt gods transporterades år 1996 med landtransporter i Sverige. Av dem transporterades 14,1 miljoner ton på lastbil och resten med järnväg.

Regeringen har i prop. 1996/97:53 *Infrastrukturinriktning för framtida transporter* framhållit att risken för olyckor med farligt gods bör minska och att åtgärder bör vidtas för att minska konsekvenserna av sådana olyckor. Regeringen tillsatte också i december 1996 en särskild utredare för att bl.a. klarlägga behovet av och lämna förslag till lagstiftning som krävs med anledning av nya EG-direktiv. I uppdraget ingick även att undersöka om myndighetsansvaret för transport av farligt gods bör förändras. Utredningen avlämnade sitt slutbetänkande (SOU 1998:13) i januari 1998. Regeringen avser att inom kort återkomma till riksdagen med en skrivelse om transport av farligt gods.

Regeringens bedömning: Staten bör säkerställa tillgången till en grundläggande informationsinfrastruktur. Utvecklingen av nya tillämpningsområden för transportinformatik bör stödjas bl.a. genom satsning på forskning och utveckling, pilotförsök samt deltagande i det internationella utvecklings- och standardiseringsarbetet. Staten bör vidare ta ansvar för att ett regelverk kring transportinformatiken och dess användning skapas.

Sådan transportinformatik som främjar ett effektivt utnyttjande av befintlig infrastruktur och ett säkrare, tillgängligare och mera miljöanpassat transportsystem bör prioriteras.

Transporttelematikdelegationens förslag: Överensstämmer i huvudsak med regeringens bedömning. Kommunikationskommittén har i sina förslag rörande transportinformatik främst hänvisat till Transporttelematikdelegationens betänkanden.

Remissinstanserna: Ett antal remissinstanser anför att tekniken nu utvecklats så mycket att staten bör gå in med stimulanser för att stödja det praktiska införandet av nya tillämpningar. Några remissinstanser varnar för att vissa tillämpningar av transportinformatik kan resultera i en sämre trafiksäkerhet och miljö.

Skälen för regeringens bedömning: Delegationen för transportinformatik har i sitt slutbetänkande (SOU 1996:186) analyserat transportinformatikens användning, konsekvenser och införande i det svenska transportsystemet utifrån ett transportpolitiskt perspektiv. Slutbetänkandet innehåller bl.a. förslag till utveckling av vägtrafikledning, en införandestrategi samt ett nationellt program för transportinformatik. Den strategi för att stödja införandet av informationsteknik (IT) inom transportsektorn som redovisas i det följande baserar sig i huvudsak på delegationens förslag. Regeringen har även vägt in EG-kommissionens meddelande till rådet och Europaparlamentet om en gemenskapsstrategi och ram för utbyggnaden av transportinformatik i Europa (KOM(97) 223). Som högprioriterade områden anges därvid trafikinformationstjänster, elektroniskt avgiftsupptag, utbyte av transportinformation/informationshandling, människa-maskin-gränssnitt samt systemarkitektur.

Utgångspunkten för regeringens överväganden är att transportinformatiken måste införas på ett genomtänkt sätt så att ett effektivt utnyttjande av den befintliga infrastrukturen gynnas samt att ökad säkerhet, tillgänglighet och miljöanpassning i transportsystemet främjas. Regeringen anser att insatser framför allt krävs för att främja användningen av transportinformatik inom vägtrafikområdet samt inom de områden som berör samverkan mellan trafikslagen. Transportinformatiken används redan i hög grad inom järnvägen, flyget och sjöfarten. Inom samtliga dessa sektorer ligger Sverige också långt framme när det gäller utnyttjande och utvecklande av avancerad informationsteknik. Inom luftfarten och sjöfarten arbetar Sverige nu aktivt inom EU för att sprida delvis svenskutvecklade tekniktillämpningar bl.a. vad gäller satellitbaserade navige-

ringssystem och skapa standarder som medger ytterligare utveckling av dessa.

Den starkt decentraliserade organisation som utmärker vägtrafiken medför att det är svårare att hitta en naturlig huvudman som kan tillhandahålla en gemensam informationsinfrastruktur. Andra hinder för en snabb introduktion av transportinformatik är dels brist på viss grundläggande infrastruktur (geodetiska nät, referensstationer m.m.) dels tillräckligt detaljerad information om bl.a. trafikplaneringar, trafik och transporter och otillräcklig informationskvalitet samt brister i lagstiftningen.

Ett offentligt engagemang bör enligt regeringens mening finnas för att säkerställa uppbyggnaden av en grundläggande informationsinfrastruktur. Etablering av en marknad för tjänster bör underlättas, bl.a. genom utformning av erforderliga regelverk och standarder/specifikationer. Systemen bör vidare byggas så att de är interoperabla med varandra och att de kan integreras med en IT-vision för framtiden. I största möjliga mån bör generella IT-system utnyttjas. Slutligen bör användarna sättas i centrum för utvecklingsprocessen. Innan sådana tillämpningar som kan ha betydande påverkan på viss typ av transporter införs i större skala bör de vara tillräckligt utprovade och om möjligt testade genom pilotförsök.

Regeringen anser att en offentlig infrastruktur för transportinformatik, bestående av grundläggande information om vägar och trafik och annan information som krävs för ett effektivt transportsystem bör byggas upp. Som ett led i en sådan uppbyggnad beslutade regeringen år 1996 att inrätta en nationell digital vägdatabas och Vägverket har nu i uppdrag att etablera vägdatabasen före utgången av år 1999. Vidare är uppbyggnad av en informationsinfrastruktur med insamling, lagring, bearbetning och möjligheter till utsändning/inhämtning av information av central betydelse för många transportinformatiktillämpningar. Denna infrastruktur är också nödvändig för att skapa förutsättningar för en marknad av informationstjänster.

På längre sikt bör strävan vara att användarna i form av exempelvis trafikanter och trafikutövare är de som driver utvecklingen. För att detta skall kunna ske krävs dock betydande kunskapsuppbyggnad kring transportinformatiken. Bristande kunskap är sannolikt den enskilda faktor som kommer att utgöra det största hindret för ett snabbt och anpassat införande av IT inom transportsektorn. Regeringen ser teknikupphandling som ett möjligt medel för produktutveckling inom transportinformatikområdet och som kan bidra till att få ut nya produkter och tjänster på en marknad där köparen kan ha svårt att göra sig gällande.

Förutom ansvaret kring den grundläggande infrastrukturen bedömer regeringen att i statens roll även ingår att ta initiativ till att påskynda standardisering, satsa på forskning och utbildning (se även avsnitt 8.8), samordna insatser samt bidra till samverkan mellan myndigheter, operatörer och näringsliv. Till stor del bör detta kunna ingå som en del i det sektorsansvar som trafikverket har och som regeringen ytterligare tydliggör i denna proposition (avsnitt 6.1). I rollen ingår även att besluta om vilka myndighetstillämpningar som bör införas samt avväga vad som bör skötas av marknaden och vad som bör ingå i ett offentligt åtagande. Regeringen anser att statens roll ytterligare bör preciseras.

Deltagande i det internationella utvecklings- och standardiseringsarbetet är viktigt inom detta område. För Sverige är det väsentligt att kunna få del av internationella erfarenheter, produkter och tjänster men också att inom t.ex. EU:s olika organ kunna påverka besluten. Standardisering utgör en viktig grundval för införandet av transportinformatik. Det finns även behov av att inom Sverige arbeta för harmonisering av olika system. Beträffande EU-strategin inom detta område, se även avsnitt 7.4 och 12.9.

Delegationen för transportinformatik pekade i sitt betänkande på ett antal specifika åtgärdsbehov. De förslag som delegationen redovisat spänner över en rad olika ansvarsfält. Beträffande förslagen inom väg-informatiken återkommer regeringen till dessa i avsnitt 12.3.

Regeringens uppfattning är att investeringar i den grundläggande infrastrukturen för transportinformatik bör finansieras på samma sätt som annan infrastruktur. Mot bakgrund av att det bedöms behövas stöd till IT-investeringar i kollektivtrafiken och i kommunerna vill regeringen peka på att den regionala planeringsramen för infrastrukturåtgärder numera kan användas för bl.a. bidrag till kommunala väghållare för transportinformatik för förbättring av miljö och ökad trafiksäkerhet. Regeringen avser att återkomma med ytterligare förslag för att jämställa IT-åtgärder med andra åtgärder i den kommande planeringsomgången.

Den nationella vägdatabas som är under uppbyggnad utgör som nämnts en viktig del i uppbyggnaden av en informationsinfrastruktur. Transporttelematikdelegationen och Kommunikationskommittén har föreslagit att vägdatabasen skall utvecklas till en transportdatabas som omfattar infrastrukturen inom samtliga trafikgrenar. Regeringen bedömer för sin del att tillgången till en heltäckande transportdatabas skulle kunna vara betydelsefull för att underlätta samplanering och samverkan mellan trafikslagen. Tillgång till data i digital form som beskriver de olika trafikslagens infrastruktur blir av allt större betydelse för såväl långsiktig transportplanering som för operativ planering av enskilda transporter. För att nå de transportpolitiska målen krävs bättre samordning mellan trafikslagen och regeringen bedömer att detta kan motivera en uppbyggnad av en nationell digital transportdatabas omfattande samtliga trafikslag. Regeringen anser emellertid att ett slutligt ställningstagande till denna utvidgning bör tas först när formerna för etableringen av den nationella digitala vägdatabasen är fullt klarlagda.

8.8 Forskning och utveckling för ett långsiktigt hållbart transportsystem

8.8.1 Transportforskningens mål

Regeringens bedömning: Styrningen av transportforskningen bör präglas av långsiktighet.

De övergripande mål som tidigare beslutats för kommunikationsforskningen bör ligga fast.

Kommitténs förslag: Kommittén anser att programmen för forskning, utveckling och demonstration inom transportområdet kan behöva kraftsamla inom några få områden för att påskynda och förstärka en utveckling i riktning mot miljöanpassning och långsiktig hållbarhet. Kommittén föreslår inga nya mål för transport- eller kommunikationsforskningen.

Remissinstanserna: Flera remissinstanser anser att det är positivt att kommittén förordar en kraftsamling kring några få områden. *Transportindustriförbundet* anser emellertid att det är bättre med en stor bredd inom transportforskningen. Målformuleringen har inte berörts av remissinstanserna.

Skälen för regeringens bedömning: Enligt regeringens uppfattning finns det två grundläggande krav som bör ställas när det gäller den fortsatta transportforskningen. Den skall dels ta fram underlag för åtgärder som krävs för att uppnå de av riksdagen fastställda målen på transportområdet, dels skapa handlingsberedskap inför problem som inte kan förutses i dag och bygga upp en kompetens- och kunskapsbas inför framtiden. Dessa mål överensstämmer med de äldre mål som även bekräftats i 1996 års forskningspolitiska proposition (prop. 1996/97:5 avsnitt 8, bet. 1996/97:UbU3, rskr. 1996/97:99). De övergripande mål som beslutades i denna proposition bör därför ligga fast.

Att utnyttja transporternas inneboende förändringspotential så att de kan bidra till viktiga samhällsmål som ekonomisk tillväxt, rättvis fördelning, hushållningen med miljö och naturresurser, trygghet och hälsa, kulturell och social gemenskap m.m. ställer höga krav på insikter om hur utvecklingen av transporterna kan påverkas och fås att samverka med skeenden inom andra samhällsområden. Den kunskap och kompetens som utvecklas genom den statligt finansierade transportforskningen måste därför också ha stor bredd och täcka olika infallsvinklar på transportväsendet och dess samspel med omgivningen.

Transportpolitiken behöver fortlöpande underbyggas med FoU-insatser inom vitt skilda discipliner. Svårigheterna att förena kraven på en god livsmiljö, kulturmiljö och hushållning med mark, vatten och andra naturresurser samt förbättrad trafiksäkerhet med anspråken på hög rörlighet för personer och gods skapar spänningar och behov av politiska avvägningar. Att finna utvägar för att balansera denna typ av intressekonflikter är en stor och växande utmaning för forsknings- och utvecklingsverksamheten.

Även forskning om transportpolitiken krävs för att intentionerna i denna politik skall kunna förverkligas. En kontinuerlig granskning av politikens effekter på transportväsendet och dess omgivning är som regeringen berört i avsnitt 6.6 nödvändig för att kunna följa upp effekterna av statsmakternas beslut.

Regeringens bedömning: I den fortsatta forsknings-, utvecklings- och demonstrationsverksamheten inom transportområdet bör inom strategisk transportforskning följande områden prioriteras:

- långsiktig hållbarhet
- kommunikationernas betydelse och roll i samhället
- processer och modeller för planering, styrning och uppföljning

Inom tillämpad transportforskning bör följande områden prioriteras:

- miljöanpassade transporter och drivmedel
- kollektiv persontrafik och offentligt betalda resor
- säkerhet i transporter
- logistik och samverkande godstransportlösningar
- transportinformatik
- infrastrukturens drift och underhåll

Kommitténs förslag: Överensstämmer i huvudsak med regeringens bedömning. Kommittén föreslår även en särskild satsning på att stödja projekt med samordnade kollektivtrafikprojekt i glesbygd och om samdistribution av varor, bilpooler m.m.

Remissinstanserna: *Kommunikationsforskningsberedningen (KFB)* anser att kommitténs val av prioriterade områden ligger helt i linje med vad myndigheten själv bedömer vara angelägna forskningsområden. *Vägverket* anser att den av kommittén föreslagna inriktningen på forskningen rörande processer och modeller för planering, beslut och uppföljning bör kompletteras med andra modeller som visar på känsligheten för ekonomiska styrmedel, priser, skatter och avgifter. Även *Statens väg- och transportforskningsinstitut* framför liknande synpunkter.

Skälen för regeringens bedömning: De prioriteringar regeringen föreslår överensstämmer i huvudsak med kommitténs förslag. Regeringen delar dock den synpunkt som flera remissinstanser framfört att även modeller som avser ekonomiska styrmedel, priser, skatter och avgifter bör prioriteras. Detta tillgodoses genom att den av kommittén föreslagna prioriteringen av processer och modeller för beslut vidgas till att avse processer och modeller för styrning.

Kommittén har även föreslagit att KFB skall få i uppdrag att stödja projekt med samordnade kollektivtrafiklösningar i glesbygd och att sprida information om lyckade satsningar, samt att stödja pilotprojekt rörande samdistribution av varor samt kooperativa s.k. bilpooler. Regeringen delar kommitténs syn på behovet, men konstaterar att KFB sedan länge har medfinansierat utvecklings- och demonstrationsprojekt bl.a. med inriktning mot samordnade transportlösningar i tätorter och i glesbygd. Anslagen för denna typ av projekt tillfördes ytterligare 15 miljoner kronor år 1997. Det är angeläget att fortsätta stödja sådana projekt, men framför allt måste de goda exemplen spridas för ett bredare genomförande.

De nu redovisade prioriteringarna ligger till stor del i linje med den inriktning som den övergripande transportforskningen har haft under senare

år. FUD-insatserna (forskning, utveckling och demonstrationer) har ökat väsentligt i omfattning samtidigt som det skett en successiv förstärkning av bl.a. den strategiska forskningen och forskningen inom telematikområdet.

I den övergripande forskning som KFB svarar för har transportforskningen som en följd av 1993 års forskningspolitiska beslut integrerats med övrig kommunikationsforskning, dvs. forskning inom post-, tele- och IT-området. Detta övergripande kommunikationsperspektiv är enligt regeringens uppfattning av stort värde och regeringen avser därför senare att komplettera de nu redovisade prioriteringarna som huvudsakligen avser transportområdet med motsvarande prioriteringar inom övriga områden.

Regeringen anser att regeringens och riksdagens främsta uppgift när det gäller styrningen av forskningen inom kommunikationsområdet liksom hittills bör vara att ange de övergripande ramarna och riktlinjerna för forskningen samt att svara för att det skapas en effektiv organisation för att förvalta de resurser som avsatts för detta ändamål. Att planera och genomföra forskningen bör däremot överlåtas till ansvariga myndigheter och till forskarna. När regeringen i det följande närmare utvecklar sin syn på inriktningen av FUD-verksamheten inom de prioriterade områdena bör detta därför främst uppfattas som exempel på överväganden som ligger bakom regeringens bedömning i denna del och inte som detaljerade anvisningar för hur den fortsatta transportforskningen bör läggas upp.

Strategisk transportforskning

Det övergripande syftet med den strategiska transportforskningen bör vara att förbättra kunskapsunderlaget för transportpolitiska ställningstaganden. Forskningen skall bidra till att öka förståelsen av bl.a. kommunikationernas roll i samhället, vilka drivkrafterna är och vilka konsekvenser transportsystemen ger upphov till för individer och samhälle. Strategisk transportforskning spänner över vida problemområden och berör många ämnesdiscipliner.

Ökade kunskaper behövs om vad ett långsiktigt hållbart samhälle innebär och vad det kan komma att ställa för krav på individer, näringsliv, organisationsstrukturer och på samhället i stort. Kommunikationernas betydelse och roll i samhället är ett annat strategiskt forskningsområde som bl.a. innefattar frågor om attityder och beteende, hur människors livsförutsättningar och välfärd påverkas av transporter och transportsystem, transportsystemets betydelse för näringslivet m.m. Vid planeringen av investeringar i den statliga infrastrukturen används kvantitativa modellanalyser i stor utsträckning t.ex. prognosmodeller. Dessa metoder och modeller behöver kontinuerligt utvecklas för att de skall kunna bidra till att ta fram tillförlitliga och väl beskrivande beslutsunderlag. Även metoderna för att utvärdera gjorda åtgärder och investeringar mot uppställda mål behöver utvecklas. Olika modeller som visar på transportkonsumenternas känslighet för olika typer av styrmedel, bl.a. priser, skatter och avgifter, behöver vidareutvecklas.

Utvecklingen av trafiksäkra, bränslesnåla och i övrigt miljöanpassade fordon och drivmedel från förnybara energikällor ställer krav på omfattande FUD-insatser.

Dagens transportsystem är inte långsiktigt hållbart, bl.a. därför att det baseras på icke förnybara energiresurser och ger upphov till negativa miljöeffekter lokalt, regionalt och globalt. Det krävs många slags insatser för att åstadkomma kostnadseffektiva och långsiktigt hållbara transportlösningar.

Kollektiv persontrafik och samhällsbetalda resor

För att stimulera utvecklingen mot mer effektiv och attraktiv kollektivtrafik samt övriga samhällsbetalda resor krävs en FUD-verksamhet, som ger ökad kunskap och kompetens om hur dessa trafikformer skall bli mer kundanpassade och av högre kvalitet. Grundläggande är en ökad kunskap om olika gruppers resbehov och krav på trafiken. Befintliga trafiksystem behöver förbättras och nya trafiksystem, service- och trafikformer utvecklas. FUD om och för samhällsbetalda resor som färdtjänst, sjukresor m.m. bör ges ett större utrymme än vad som varit fallet under tidigare år. Utveckling av system för information och en bättre samordning kommer att bli allt viktigare i takt med att de olika trafikformerna blir mer kundanpassade.

Säkerhet i transporterna

Hittills har forskning om trafiksäkerhet i allt väsentligt varit inriktad på vägtrafikens säkerhet. Med hänsyn till vägtrafikolyckornas omfattning har denna prioritering varit väl motiverad. Nollvisionen ställer ytterligare och något annorlunda krav på den framtida forskningen. Eftersom nollvisionen successivt gör säkerhet dimensionerande för vägtransportsystemet är det bl.a. väsentligt att få ökade kunskaper om hur framkomlighet och tillgänglighet påverkas och kan utvecklas inom ramen för ett säkert vägtransportsystem. Modellutveckling för koppling mellan säkerhet och andra trafikpolitiska mål bör därför prioriteras. Det är även angeläget att vidga FUD om säkerhet till att även inkludera övriga trafikslag och att prioritera insatser som gäller riskhantering och trygghetsfrågor.

Logistik och samverkande godstransportlösningar

De snabba förändringarna i samhället och näringslivets varuproduktion innebär att godstransportsektorn står inför stora utmaningar när det gäller att möta kraven från näringslivet och från andra samhällssektorer. Under de senaste två årtiondena har logistiken fått en överordnad roll när det gäller att få en överblick och möjlighet att styra materialflöden från råvara till färdig produkt och leverans till kund. I logistikkedjan måste också inkluderas omhändertagande och återanvändning av restprodukter. Frågan om logistik och samverkan mellan trafikslagen bör uppmärksammas, liksom vad internationaliseringen och Sveriges inträde i EU

innebär för transportflödena. Effektiv logistik berör näringslivets produktion av varor och innefattar även godstransporter till och från viktiga marknader inom och utanför landet. Syftet med FUD-insatser bör vara att effektivisera näringslivets produktionssystem inklusive transportleden samt att möta samhällets krav på effektiva och miljöanpassade varutransportssystem inom tätorterna.

Transportinformatik

Kombinationen av informations- och kommunikationsteknik ger upphov till nya system och tjänster. FUD inom detta område kan gälla säkerhetsrelaterade människa-maskinsamband, möjligheter att genom transportinformatik underlätta användning av kollektivtrafik eller effektivisera godstransporterna. Potentialen för att förbättra trafiksäkerhet och miljö är stor genom ny teknik och motiverar stora insatser inom området. Informatik i vägtrafiken kan förbättra kapacitet, effektivitet och säkerhet och minska vägtrafikens negativa miljöeffekter. En huvuduppgift är att klarlägga vilka de samhälleliga effekterna blir av en introduktion av s.k. intelligenta system.

Infrastrukturens drift och underhåll

Syftet med FUD-insatser inom detta område är att sänka kostnader, öka säkerheten och påverka framkomligheten i trafiken samt att minska miljöstörningar. Bland annat behöver kopplingen mellan investeringarnas kapitalkostnader och framtida underhållskostnader analyseras närmare. Behovet av bättre kunskap inom området infrastruktur gäller också hur infrastrukturen används och själva trafikprocessen.

8.8.3 Forskningssamverkan mellan stat och näringsliv

Regeringens bedömning: Forskningssamverkan mellan staten och näringslivet bör öka inom transportområdet.

Den samlade statliga forskningen och utvecklingen inom avgas- och bränsleområdet bör ses över i syfte att bedöma de totala resursbehoven och åstadkomma en ökad samordning av resurserna.

Kommitténs förslag: Överensstämmer med regeringens bedömning.

Remissinstanserna: Närings- och teknikutvecklingsverket (NUTEK) anser att det är viktigt att forsknings- och utvecklingsarbetet sker i samspel mellan staten och näringslivet samt utförare av FUD. Riksantikvarieämbetet anser att kommitténs förslag att ge KFB, NUTEK och trafikverken i uppdrag att utreda FUD-program skall göras i samverkan inte bara med näringslivet och statliga forskningsprogram utan också med Boverket, Naturvårdsverket och Riksantikvarieämbetet.

Skälen för regeringens bedömning: Forskningen inom transportområdet domineras starkt av näringslivet, främst av bil- och motorindustrin. Transportmedelsindustrin hör till de branscher som har de högsta

totala kostnaderna för FoU inom hela industrin. Företagssektorns FoU-insatser är dock främst inriktade på att främja industriell verksamhet med anknytning till olika produkter och i mindre grad på att utveckla transportsystemet som sådant.

Trots dessa skilda utgångspunkter förekommer redan en betydande samverkan mellan exempelvis statliga forskningsmyndigheter och näringslivet. Regeringen delar kommitténs uppfattning att det är viktigt att i största möjliga utsträckning ta till vara den kunskap som finns hos Sveriges betydelsefulla och teknikledande företag inom transportsektorn samt att vidareutveckla samverkan mellan näringsliv och forskning.

KFB, NUTEK, Naturvårdsverket, Statens Energimyndighet och AB Svensk Bilprovning (ASB) har i en skrivelse till regeringen pekat på den betydelsefulla forskning och utveckling som sedan lång tid bedrivits inom bilavgas- och bränsleområdet i Sverige men där de långsiktiga förutsättningarna att finansiera verksamheten är oklara. Myndigheterna lämnar i skrivelsen förslag till ett tioårigt FUD-program för ekologiskt hållbara transporter. Mot bakgrund av de problem och möjligheter som anges i skrivelsen avser regeringen att tillkalla en särskild utredare med uppgift att se över den samlade statliga verksamheten på avgas- och bränsleområdet. Inriktningen bör vara att med utgångspunkt i skrivelsen och den inom landet tillgängliga kompetensen lämna förslag till vilka forsknings- och utvecklingsområden som bör prioriteras från transport-, miljö-, energi- och näringspolitiska utgångspunkter. Utredaren bör föreslå ett sammanhållet program för en tioårsperiod med en utvärdering efter fem år. Utredaren bör också undersöka möjligheterna till samverkan med näringslivet inom avgas- och bränsleområdet.

8.8.4 Ökade insatser för miljöanpassade transporter

Regeringens förslag: Kommunikationsforskningsberedningens ramanslag skall förstärkas med 20 miljoner kronor från år 1999 för att möjliggöra fortsatta insatser i form av systemdemonstrationer av miljöanpassade transporter, forskning om förutsättningarna att ställa om transporter och kommunikationer till en bättre hushållning med energi- och naturresurser samt uppföljning av erfarenheterna från de pilotprojekt som beredningen medfinansierar.

Kommitténs förslag: Överensstämmer i huvudsak med regeringens förslag.

Remissinstanserna: VTI anser att en viktig uppgift för forskningen är att medverka i uppbyggnaden av metoder i syfte att kunna följa upp transportsystemets miljöpåverkan. KFB anser att förutsättningarna för att genomföra ett bredare forskningsprogram kring fordon och drivmedel är gynnsamma och utgör en naturlig fortsättning på det FUD-program som nu håller på att slutföras. Målet bör vara att finna en långsiktig och målriktad strategi för tekniska och systeminriktade program.

Skälen för regeringens förslag: Regeringen har i redovisningen av sin strategi för ett miljöanpassat transportsystem (avsnitt 8.5) framhållit att forskning, utveckling och demonstration är en förutsättning för om-

ställningen till ett hållbart transportsystem. Transportsektorns andel av energianvändningen har ökat kontinuerligt och sektorn står för ungefär hälften av den slutliga användningen av oljeprodukter. Förbättrade kunskaper kring själva transportsystemet framstår mot denna bakgrund som en särskilt viktig fråga. Behovet av ökad kunskap spänner över hela området från samhällsplanering till fordonsutveckling och bränsletillförsel.

Regeringen anser att det framför allt är en effektivare användning av traditionella drivmedel som kan förbättra miljöprestandan i det kortare tidsperspektivet. Statligt stöd bör dock fortsatt utgå till åtgärder som i det längre tidsperspektivet syftar till en förbättrad konkurrenskraft för biobränslen inom transportsektorn. Utvecklingen av alternativa drivmedel kan bidra till att minska klimatpåverkande utsläpp. Riksdagen godkände år 1997 (prop. 1996/97:84, bet. 1996/97:NU12, rskr. 1996/97:272) utformningen av ett flerårigt program för ett ekologiskt och ekonomiskt uthålligt energisystem. Det energipolitiska beslutet innebär att forsknings- och utvecklingsinsatserna intensifieras för att sänka produktionskostnaderna för etanol baserad på cellulosahaltiga råvaror. För ändamålet har 210 miljoner kronor anvisats under sjuårsperioden. En låg framställningskostnad är en förutsättning för uppförande av etanolproduktionsanläggning under programperioden. En annan förutsättning för att tillämpa den nya tekniken är att den praktiskt och kommersiellt kan bedömas vara förenlig med miljömålen för skogen. De statligt finansierade forsknings- och utvecklingsinsatserna inom ramen för det fleråriga programmet skall vidare bidra till ökad energieffektivisering inom transportsektorn. Statens Energimyndighet som inrättades den 1 januari 1998 ansvarar för denna verksamhet.

Kommunikationsforskningsberedningen (KFB) har till uppgift att planera, initiera, stödja och samordna övergripande forskning, utveckling och demonstrationsverksamhet som rör transporter, trafik, trafiksäkerhet och kommunikationernas betydelse för miljön och den regionala utvecklingen. KFB disponerar 10 miljoner kronor från energiforskningsanslaget under år 1998 för transportsystemrelaterad energiforskning.

Riksdagen godkände år 1996 (prop. 1996/97:1, bet. 1996/97:NU2, rskr. 1996/97:122) en femårig programperiod för ett fordonstekniskt forskningsprogram. Ett av målen för programmet är att skapa förutsättningar för utveckling av fordon och fordonskomponenter, som kan möta långtgående krav på kretsloppsanpassning, minskad miljöbelastning och bränsleförbrukning. Programmet utgår från avtal mellan staten och fordonsindustrin. KFB, Vägverket, Naturvårdsverket och NUTEK medverkar från statens sida i programmet. NUTEK ansvarar för administrationen av programmet. De statliga insatserna måste i detta sammanhang ses som ett komplement till de betydligt större resurser som fordonsindustrin satsar på teknisk utveckling. Regeringen fäster därvid stort avseende vid att svensk bilindustri gjort ett frivilligt åtagande att till år 2005 sänka bränsleförbrukningen med 25 % jämfört med år 1990. Som nämnts i avsnitt 8.5 har också kommissionen fått i uppdrag av EU:s miljöministrar att förhandla med bilindustrin med syfte att uppnå uppsatta mål för bränsleförbrukning hos nya bilar från år 2005.

Riksdagen beslutade som en del av 1991 års energipolitiska beslut (prop. 1990/91:88, bet. 1990/91:NU40, rskr. 1990/91:373) om ett tidsbe-

gränsat program för att stimulera utvecklingen av teknik för alternativa drivmedel att genomföra försök med fordon i tätortsmiljö. Vidare beslutade riksdagen år 1993 (prop. 1992/93:179, bet. 1992/93:JoU19, rskr. 1992/93:361) om ett fyraårigt program för forsknings-, utvecklings- och demonstrationsprojekt rörande el- och hybridfordon.

Stöd till drift med alternativa drivmedel ges i dag genom att det aktuella bränslet undantas från energibeskattnings. Dessa s.k. pilotprojektdispenser torde säkra driften av de alternativbränslefordon som etablerats med statligt stöd i enlighet med 1991 års energipolitiska beslut. Regeringen delar KFB:s uppfattning att den kunskap som byggts upp inom ramen för programmet bör tillvaratas och vidareutvecklas. Regeringen anser vidare att verksamheten inom ramen för pilotprojektdispenserna bör följas upp. Regeringen föreslår därför att KFB:s ramanslag från och med budgetåret 1999 bör tillföras 20 miljoner kronor för systemdemonstrationer av miljöanpassade transporter samt forskning rörande förutsättningarna att ställa om transporter och kommunikationer till en bättre hushållning med mark, vatten, energi- och andra naturresurser. Bland annat bör det av regeringen initierade projektet för att främja en regional satsning på biogasproduktion och lokala fordonsflottor (avsnitt 12.8) kunna komma i fråga för sådant stöd.

8.8.5 Samspelet mellan nationell och internationell transportforskning

Regeringens bedömning: Svensk transportforskning måste ha en god internationell förankring. Möjligheterna till samordning mellan nationella forskningsinsatser och främst EU:s forskningsprogram bör tas till vara i ökad utsträckning.

Kommitténs förslag: Kommittén anser att svenska insatser inför planeringen av EU:s femte ramprogram för forskning och utveckling bör koncentreras till strategisk transportforskning och sådana forskningsområden som kräver harmonisering.

Remissinstanserna: *Motororganisationerna* understryker det allt viktigare utvecklingsarbetet som sker på internationell nivå inom fordons-teknik, bränslekemi och transportteknik. *VTI* anser att nyttan av EU:s ramprogram samt finansieringsformerna för denna bör utvärderas. *NUTEK* menar att internationell samverkan inom och utom EU:s forskningsprogram bör främjas där så är möjligt. *Naturvårdsverket* instämmer i kommitténs bedömning att Sverige bör ha en pådrivande roll i det femte ramprogrammet för EU-finansierad forskning.

Skälen för regeringens bedömning: EU:s forskningsaktiviteter har huvudsakligen varit samlade i fyraåriga s.k. ramprogram. Inom varje ramprogram återfinns sedan ett antal mer specifika forskningsprogram (s.k. särprogram). För närvarande pågår det fjärde ramprogrammet som omfattar perioden 1994–1998. Programmet har en total budget på 13,1 miljarder ECU.

Forskningen inom EU:s ramprogram finansieras på varierande sätt. En vanlig princip är dock att EU svarar för hälften av kostnaderna och projektdeltagarna för andra hälften. Transportforskningsprogrammet, som skall bidra till att uppnå målen för den gemensamma transportpolitiken i EU och underlätta att olika trafikslag förs samman i ett europeiskt transportnätverk berör särskilt i sin strategiska del många frågor av utomordentlig betydelse för den svenska transportpolitiken. Transportforskningsprogrammet har en budget på drygt 2 miljarder kronor. Svensk medverkan i planeringen av detta program sker i dag genom Kommunikationsdepartementet och KFB. I den svenska ledningsgruppen för programmet ingår förutom KFB och NUTEK även Naturvårdsverket, Banverket och Vägverket. Utöver särprogrammet för transporter finns ytterligare ett antal särprogram som innehåller forskning av betydelse för transportområdet.

Planeringshorisonten är sådan att förberedelser av det femte ramprogrammet pågått sedan länge. Den svenska regeringen har genom Utbildningsdepartementet i en skrivelse till kommissionen i juni 1996 lämnat Sveriges synpunkter på femte ramprogrammets utformning. Regeringen har därvid angivit att man anser att bl.a. transporterna bör vara ett prioriterat forskningsområde i ramprogrammet och att forskningen på detta område bör vara nära kopplad till övriga aktiviteter på transportområdet i syfte att uppnå ett hållbart transportsystem. Denna hållning har även kommit till uttryck i 1996 års forskningsproposition. I det preliminära beslut som ministerrådet fattat om det femte ramprogrammet i februari 1998 har också flera av de grundläggande synpunkter som Sverige framfört tillgodosetts.

EU:s ramprogram för forskning och utveckling representerar en mycket stor resurs jämfört med den nationella forskningen inom transportområdet. Med hänsyn till den omfattning EU-forskningen har är det givetvis mycket angeläget att försöka säkerställa att utbytet i Sverige av de gemensamma europeiska forskningsresurserna blir så stort som möjligt. Regeringen har därför för avsikt att uppdra åt KFB att utreda hur kunskapsöverföringen från den transportrelaterade forskningen inom EU:s ramprogram till svenska företag, myndigheter och forskare kan förbättras.

8.9 Planering av transportsystemet

8.9.1 Inriktningsplaneringen

Regeringens bedömning: Planeringssystemet bör utformas så att det medger en samordning av och avvägning mellan olika typer av åtgärder inom transportsektorn.

Planeringsarbetet bör inledas med en inriktningsplanering där mål, ekonomiska ramar och strategier utreds för att därefter läggas fast av riksdagen. Inriktningsplaneringen bör omfatta en lägesanalys och, i en andra fas, en strategisk analys. Den strategiska analysen bör utföras på såväl nationell som regional nivå.

Kommitténs förslag: Överensstämmer i stora delar med regeringens bedömning. Kommittén har även föreslagit inrättande av ett särskilt politiskt råd knutet till SIKA.

Remissinstanserna: *Riksrevisionsverket* anser att arbetssättet med inriktningsplaneringen är tilltalande för att det är systematiskt och analytiskt men påpekar också att beslutsunderlaget för alternativa inriktningar av planeringen måste förbättras. *NUTEK* anser att den nuvarande planeringsprocessen präglas av ett antal djupgående problem såsom bristande samordning mellan trafikslagen men menar att den av kommittén föreslagna inriktningsplaneringen går i rätt riktning. En stor majoritet av remissinstanserna är negativa till kommitténs förslag att tillföra SIKA ett politiskt råd. Ett stort antal landsting samt *Landstingsförbundet* anser att det regionala inflytandet i trafikplaneringen behöver öka.

Skälen för regeringens bedömning: Riksdagen har i beslutet (prop. 1996/97:53, bet. 1996/97:TU7, rskr. 1996/97:174) om inriktningen av infrastrukturplaneringen för perioden 1998–2007, även behandlat vissa frågor om förändringar av planeringssystemet vad gäller den regionala nivån. I det följande behandlas därför enbart sådana frågor om planeringssystemet som innebär ytterligare förändringar av systemet och som avses tillämpas inför planeringsperioden 2002–2011.

Regeringen har tidigare i denna proposition (se avsnitt 6.4) framhållit att det är väsentligt med en för de olika trafikslagen samordnad planering där olika åtgärder, exempelvis i trafiken, kan bedömas i samband med investeringar i transportinfrastrukturen. En sådan bredd har betydelse för övergripande och strategiska ställningstaganden. Inriktningsplaneringen är den fas i planeringsprocessen där förutsättningarna för och det grundläggande syftet med åtgärderna i planerna läggs fast. Avsikten är att övergripande politiska avvägningar i detta skede skall ske av regering och riksdag och inte på myndighetsnivå.

Kraven som ställs på inriktningsplaneringen är stora. Det är en omfattande informationsmängd som skall vägas samman för att analysen skall kunna göra anspråk på att utgå från en helhetssyn. Regeringen anser därför att den kommande inriktningsplaneringen, som avser perioden 2002–2011, bör inledas med en lägesanalys, där tidigare beslut utvärderas, framtida utvecklingslinjer kartläggs och grundläggande frågeställningar och problem preciseras. De framtida utvecklingslinjerna bör bl.a. grundas på studier av beteenden och kvalitetskrav hos medborgarna och näringslivet samt på hur förutsättningarna för transportmarknaderna kan komma att förändras. Härvidlag är en viktig utgångspunkt transporterens påverkan på samhället i olika hänseenden. Resultaten bör kunna relateras till faktiska exempel på resor eller transporter så att de framstår som konkreta och kan ligga till grund för en konkret trafikslagsövergripande diskussion kring vilka förändringsbehov och frågeställningar som bör prioriteras.

Lägesanalysen bör utföras utifrån trafikslagsövergripande utgångspunkter. Uppgiften att utvärdera bör samtidigt vara skild från ansvaret att genomföra. SIKA är därför en lämplig myndighet för att samordna och utföra delar av arbetet i denna inledande fas av inriktningsplaneringen. Det är väsentligt att inriktningsarbetet blir brett förankrat såväl bland olika intresseföreträdare som bland politiker. Kommittén har föreslagit

att SIKA därför kompletteras med ett politiskt råd. Regeringen anser dock att SIKA bör ges förutsättningar att som myndighet självständigt ta fram ett vetenskapligt och gentemot partsintressen obundet underlag och att detta därefter får ligga till grund för en offentlig diskussion. Regeringen anser därför att det är olämpligt att inrätta ett politiskt råd knutet till SIKA. En sådan konstruktion skulle också vara främmande för svensk förvaltningskultur. Möjligheter till diskussion och beredning av myndigheternas underlag bör kunna ges genom remisser och remissammanträden.

Lägesanalysen bör omfatta en avstämning av nuläget i förhållande till uppställda etappmål, en preliminär inriktning uttryckt i måltermer, en uppskattning av den tillgängliga resursramen samt ett begränsat antal frågeställningar som bedömts vara av övergripande och politisk betydelse. Materialet syftar till att utgöra ett väl förankrat och för de fyra trafikslagen gemensamt material som kan vara en utgångspunkt för den fortsatta inriktningsplaneringen; den strategiska analysen. Efter att ha presenterats i en departementspromemoria och remissbehandlats kan materialet ligga till grund för de uppdrag och direktiv som regeringen beslutar för att få fram underlag till den proposition om inriktning av de framtida åtgärderna i transportsystemet.

I den strategiska analysen bör lämpliga alternativa strategier på nationell nivå analyseras för att möta framtida krav och nå de preliminärt uppställda målen. Strategierna kan på nationell nivå avse scenarier formade utifrån övergripande principer eller analyser av mer avgränsade frågor, exempelvis olika satsningsområden. I denna fas analyseras också kostnader, måluppfyllnad och andra effekter närmare, exempelvis sker en strategisk miljöbedömning. Arbetet bör utföras gemensamt av SIKA och de sektorsansvariga verken.

Efter ett särskilt regeringsuppdrag till länsstyrelserna (vad som sägs om länsstyrelsernas planering i det följande avser även de regionala självstyrande organ som inrättats i vissa län) analyseras samtidigt möjligheterna att vidta åtgärder inom länen för att uppnå den preliminära inriktningen. Ett underlag bör vara den remitterade lägesanalysen. Den regionala strategiska analysen bör också baseras på och integreras med utarbetandet av en fördjupad regional utvecklingsstrategi samt med andra kartläggningar som tas fram regionalt. Syftet med den regionala strategiska analysen är främst att bryta ned föreslagna nationella mål till regionala mål och prioriteringar avpassade efter regionala förutsättningar och behov. Det resultat som framkommer från de strategiska analyserna skall remitteras i lämplig form för att sedan utgöra underlag för en proposition till riksdagen om inriktningen av åtgärder i transportsystemet under planeringsperioden.

Länsstyrelserna har en ny roll genom sin medverkan i den strategiska analysen i inriktningsplaneringen och i uppgiften att samordna och förankra länsplanen för regional transportinfrastruktur. För att planeringsarbetet skall kunna ske effektivt och med hög kvalitet är det bl.a. viktigt att Banverkets och Vägverkets planeringsresurser inriktas mot att ge länsstyrelserna ett kvalificerat stöd. Vidare kan ny kompetens behöva tillföras och resurser omfördelas. SIKA har i uppdrag av regeringen att kontinuerligt följa det regionala planeringsarbetet och utvärdera hur pro-

cessen för framtagandet av länsplanerna har motsvarat riksdagens och regeringens krav. I SIKAs uppdrag bör också ingå att föreslå åtgärder för att skapa rätt förutsättningar för länsstyrelsernas arbete.

Riksdagens inriktningsbeslut bör ligga till grund för olika typer av åtgärder inom transportsystemet. Åtgärder inom infrastrukturen bör vägas mot andra åtgärder i transportsystemet. För infrastrukturen finns sedan tidigare en väl utvecklad planeringsprocess. Som ett led i sektorsansvaret för vägtrafik håller Vägverket på att utveckla ett bredare plandokument, Nationell plan för vägtransportsystemet, som omfattar samtliga åtgärder som faller under Vägverkets ansvarsområde, inklusive miljö- och trafik-säkerhetsåtgärder. Även för samhällsstödd kollektivtrafik föreslås ett nationellt policydokument utarbetas, se avsnitt 8.3.

8.9.2 Åtgärdsplaneringen för transportinfrastrukturen

Regeringens bedömning: Åtgärdsplaneringen i infrastrukturen sker genom utarbetande av nationella stomnäts- respektive väghållningsplaner samt länsplaner för regional transportinfrastruktur.

Regeringens förslag: Medel anvisade i planeringsramen för regionala infrastrukturåtgärder skall användas till sådana åtgärder inom transportområdet som på det mest kostnadseffektiva sättet medverkar till att förverkliga de transportpolitiska målen. Ramen skall därvid fortsättningsvis även kunna användas bl.a. till investeringar i det kappillära bannätet, investeringar på stomjärnvägar som har betydelse för den regionala tågtrafiken samt till miljöförbättrande åtgärder på samtliga statliga vägar och järnvägar i länet.

Kommitténs förslag: Kommittén föreslår att indelningen av järnvägsnätet i stomjärnvägar och länsjärnvägar bör upphöra, bl.a. med anledning av att alla järnvägar bör behandlas lika i investeringsplaneringen.

Remissinstanserna: Ett stort antal remissinstanser, däribland *Banverket*, tillstyrker förslaget att indelningen i stom- och länsjärnvägar skall upphöra. Flera remissinstanser däribland ett antal västsvenska länsstyrelser avstyrker dock detta förslag, eftersom det skulle innebära en begränsning av den försöksverksamhet med ökat regionalt självstyre inom bl.a. infrastrukturplaneringen som riksdagen nyligen beslutat om.

Skälen för regeringens bedömning och förslag: Efter att riksdagen, genom inriktningsplaneringen, tagit ställning till den framtida inriktningen av åtgärderna i transportsystemet beslutar regeringen om erforderliga uppdrag samt om mål och direktiv för åtgärdsplaneringen. Denna är, vad gäller infrastrukturen, uppdelad i nationella planer, dvs. stomnätsplan och nationell väghållningsplan samt länsplaner för regional transportinfrastruktur. Medel för genomförande av dessa planer förmedlas via anslagen till Banverket och Vägverket.

Kommittén har föreslagit att uppdelningen av bannätet i stomjärnvägar och länsjärnvägar skall slopas. Den nuvarande indelningen av järnvägsnätet har anknytning till den trafikhuvudmannareform som genomfördes år 1988 och till att en prioritering även mellan trafikslagen skall kunna

ske av infrastrukturåtgärder på länsnivå. Regeringen anser mot denna bakgrund samt rollfördelningen inom transportpolitiken (se avsnitt 6.5) att stom- och länsjärnvägar bör finnas kvar som begrepp. Indelningen bör ses över då de nuvarande avtalen mellan staten och trafikhuvudmännen löper ut. Det är dock regeringens mening att uppdelningen i nationella respektive regionala åtgärdsplaner bör ske utifrån åtgärdernas huvudsakliga ändamål.

Länsplanen för regional transportinfrastruktur bör enligt regeringens uppfattning följdaktligen kunna behandla investeringar i anläggningar på stomjärnvägarna som har betydelse för den regionala kollektivtrafiken. Sådana investeringar har tidigare hanterats inom länstrafikanläggningsplanen. Regeringen föreslår att också miljöförbättrande åtgärder skall planeras i länsplanerna även om åtgärderna avser befintliga stomjärnvägar och nationella stamvägar. På så sätt kan en enhetlig strategi för miljöåtgärder skapas och drivas i ett län. Regeringen har redan givit länsstyrelserna i uppdrag att ta fram sådana regionala program för miljöåtgärder på befintliga samtliga statliga vägar och järnvägar i länen.

En utgångspunkt i denna proposition är att transportsystemet skall behandlas som en helhet och att samverkan mellan trafikslagen skall underlättas. Länsplanerna för regional transportinfrastruktur har i detta sammanhang en nyckelfunktion eftersom det är på det regionala planet som det är möjligt att inordna samtliga trafikslag i en åtgärdsplan. Dessutom är terminalfunktioner och liknande en viktig del av den regionala och lokala transportinfrastrukturen.

Det s.k. kapillära bannätet är ett exempel på en sådan transportinfrastruktur som knyter samman järnvägsnätet med infrastruktur för andra trafikslag. Regeringen kommer senare i denna proposition (avsnitt 9.2) att föreslå att delar av det kapillära bannätet som i dag förvaltas av SJ förs över till Banverket. Vad gäller eventuella investeringar på det kapillära bannätet bedömer regeringen att dessa bör hanteras i länsplanen för regional transportinfrastruktur. Regeringen avser att i den kommande inriktningsplaneringen vidare analysera i vilken grad och i vilken form staten kan komma att bidra till investeringar i det kapillära bannätet.

Det finns ytterligare ett antal ändamål där planeringsramen för regional infrastruktur kan komma att spela en roll från och med den kommande planeringsomgången bl.a. gång- och cykelvägar, IT inom kollektivtrafiken m.m. Regeringen menar att den övergripande riktlinjen för användningen fortsättningsvis bör vara att ramen skall användas till sådana åtgärder inom transportområdet som på det mest kostnadseffektiva sättet medverkar till att förverkliga de transportpolitiska målen.

Regeringen har i infrastrukturpropositionen avsatt 8,5 miljarder kronor ur den totala planeringsramen för åren 1998–2007 till miljö- och trafiksäkerhetsåtgärder, och avsåg därvid att återkomma till riksdagen beträffande den närmare användningen av medlen. Regeringen har i avsnitt 8.5–8.6 redovisat sin syn på strategier för att uppnå de transportpolitiska målen om säkerhet och god miljö. De i planeringsramen avsatta medlen bör därvid utnyttjas som en resurs i arbetet med att förverkliga de tidigare berörda strategierna.

Regeringens bedömning: Det samhällsekonomiska synsättet vid planering av åtgärder inom transportsystemet bör omfatta bedömningar av samtliga effekter som har transportpolitisk betydelse. Värderingen av effekter som inte kan vägas in i nyttokostnadskalkyler bör åskådliggöras på annat sätt. Metoder för strategiska miljöbedömningar, bedömningar av jämställdhets- och fördelningseffekter samt effekterna av drift- och underhållsinsatser bör särskilt vidareutvecklas.

Kopplingen mellan infrastruktur och trafik bör stärkas så att det vid beslut om investeringar i trafikinfrastrukturen klart framgår vilka ekonomiska förutsättningar som finns för trafikering av anläggningarna.

Kommitténs förslag: Överensstämmer i huvudsak med regeringens bedömning.

Remissinstanserna: Ett antal remissinstanser anser att de samhällsekonomiska kalkylerna har brister och inte fångar upp alla relevanta aspekter på ett likvärdigt sätt samt att de behöver kompletteras med andra underlag. *NUTEK* anser att värderingarna i de samhällsekonomiska kalkylerna för miljö och trafiksäkerhet i så stor utsträckning som möjligt bör utgå från forskning och utveckling och inte från de mål kommittén ställer upp vad gäller miljö och trafiksäkerhet.

Skälen för regeringens bedömning: Grundläggande för de prioriteringar som sker i den ekonomiska planeringen är sedan decennier den samhällsekonomiska nyttokostnadskalkylen. Kalkylen innebär att effekterna av en åtgärd beräknas eller uppskattas. De olika negativa och positiva effekterna värderas därefter i monetära termer och den totala effekten jämförs med kostnaden för åtgärden. Kalkylen kan därmed ligga till grund för en sammanfattande bedömning av hur åtgärden påverkar samhället. Syftet med att tillämpa ett samhällsekonomiskt synsätt är att uppnå en effektiv medelsanvändning i samhället som helhet och möjliggöra en prioritering mellan olika åtgärder samtidigt som flera olika behov i samhället tillfredsställs.

Den samhällsekonomiska nyttokostnadskalkylen baseras på de värderingar som åsätts de olika effekterna. Dessa värderingar grundas på generellt underlag från intervjuundersökningar eller alternativa kostnadsberäkningar. För att åtgärder skall leda mest effektivt mot de fastlagda etappmålen måste värderingarna även vägas mot de politiska värderingar som målen innebär. För vissa effekter är det inte möjligt att göra en generellt användbar monetär värdering. I dessa fall måste effekterna åskådliggöras och bedömas enligt andra värdeskalor för att kunna integreras i beslutsunderlaget. Exempel där effekterna är svåra att värdera med gängse metoder är intrång i natur- och kulturmiljöer, konsekvenserna för markanvändning, regionalekonomi och sysselsättning.

Regeringen anser att ett samhällsekonomiskt synsätt även fortsättningsvis bör vara grundläggande för analysen av olika strategier i inriktningsplaneringen och prioriteringen av åtgärder i åtgärdsplaneringen. Andra effekter som är relevanta för situationen bör dock också vägas in i vad som är samhällsekonomiskt lönsamt. Det är viktigt att alla beslutsunderlag, särskilt de som tas fram för att komplettera nyttokostnadskal-

kylen, utformas så att de i bedömningen gjorda värderingarna kan jämföras mellan olika valsituationer. Regeringen avser att med utgångspunkt från de vunna erfarenheterna intensifiera insatserna till nästa planeringsomgång inom strategiska miljöbedömningar och hanteringen av regionalekonomiska effekter samt jämställdhets- och fördelningsfrågor. Det sistnämnda området avser hur nyttan av infrastruktur- och trafikåtgärder förväntas fördelas mellan olika grupper i samhället. Även möjligheterna att analysera effekterna av olika strategier för drift- och underhållsåtgärder bör utvecklas. Vidare bör säkerheten i de samhällsekonomiska analysmetoderna förbättras genom en utvecklad efterkalkylering. Regeringen avser att fortsätta med den redovisning av efterkalkyler som skett i budgetpropositionen för år 1998.

Kopplingen i planeringsprocessen mellan investeringar i infrastruktur-anläggningar och den senare trafikeringen av dessa anläggningar måste stärkas. Vid beslut om investeringar måste det klart framgå vilka ekonomiska förutsättningar som finns för trafikeringen av anläggningarna. Detta kan ske genom en trafikeringkalkyl som visar om den prognostiserade trafiken på den aktuella anläggningen kan bära sina kostnader. Om så inte är fallet skall det innan investeringsbeslutet fattas vara klarlagt hur den aktuella trafiken skall finansieras.

8.9.4 Förutsättningar för en effektivare sektorssamordning på regional nivå

Regeringens bedömning: Samspelet mellan olika regionala och lokala aktörer bör utvecklas för att öka samordningen vid planeringen av bebyggelse, infrastruktur och trafik. Länsstyrelserna och i förekommande fall de regionala självstyrelseorganen har inom ramen för dagens regelverk en central roll för denna samordning.

Kommitténs förslag: Överensstämmer med regeringens bedömning.

Remissinstanserna: *Boverket* m.fl. remissinstanser efterlyser en genomtänkt strategi för att förbättra samordningen av planering av bebyggelse, infrastruktur och trafik.

Skälen för regeringens bedömning: Planeringen av trafik- och infrastrukturåtgärder är ett instrument för samordning av olika intressen och åtgärder. Syftet är att förhindra att olika åtgärder motverkar varandra och att bättre utnyttja möjliga synergieffekter mellan åtgärderna. För att på detta sätt öka åtgärdernas effektivitet anser regeringen att en högre grad av integrering av planeringen av bebyggelse, infrastruktur och trafikering bör eftersträvas. De positiva effekterna med en sådan utveckling är bl.a. att det tydliggör var i samhällsapparaten åtgärder bör sättas in för att uppnå en viss effekt med minsta insats, att det ökar möjligheterna till synergieffekter mellan åtgärder i transportsystemet och åtgärder i samhället i övrigt samt att det ökar möjligheten att utforma åtgärder i övriga samhället som begränsar behovet av åtgärder i transportsystemet.

Närings- och sysselsättningspolitiken är ett par av de områden där regeringen ser fördelar med detta synsätt. Många åtgärder i transportsystemet har näringspolitiska motiv, exempelvis att öka arbetsmarknadens flexibilitet genom ökade pendlingsmöjligheter eller förbättra möjlig-

heterna att transportera gods effektivt. Det kan finnas viktiga samordningsfördelar, exempelvis om åtgärder inom transportsystemet understödjer och förstärker offentliga eller privata satsningar på näringsverksamhet. Även inom miljöpolitiken kan en ökad samordning mellan olika planeringsinstrument leda till ökad effektivitet. Positiva effekter bedöms kunna nås om miljöåtgärder i samhället i övrigt samordnas med åtgärder inom transportsystemet, t.ex. genom att hantera och begränsa behovet av trafik till och från nya verksamheter. Detta ligger även i linje med riktlinjer för markanvändning och transportplanering enligt Agenda 21.

Länsstyrelserna har enligt sin instruktion (1997:1258) bl.a. att svara för att länet utvecklas på ett sådant sätt att fastställda nationella mål får genomslag, samtidigt som hänsyn skall tas till regionala förhållanden och förutsättningar. Länsstyrelsen skall med ett samlat regionalt perspektiv i länet samordna olika samhällsintressen inom myndigheternas ansvarsområde. Länsstyrelserna har ansvaret för upprättandet av länsplanerna för regional transportinfrastruktur. Länsstyrelserna har vidare tillsynsansvaret över plan- och byggväsendet i respektive län. I det kommunala översiktsplanarbetet har länsstyrelserna bl.a. att ta till vara och samordna statens intressen och därvid ge råd i fråga om trafik, transportförsörjning och trafikmiljö m.m. Länsstyrelserna har vidare att i vissa fall överpröva vissa kommunala plan- och markanvändningsbeslut samt att pröva överklaganden av kommunala beslut enligt plan- och bygglagen. Som statsmakternas regionala organ skall länsstyrelsen i sitt regionala utvecklingsarbete utgå från en långsiktig sektorsövergripande strategi för länets utveckling och verka för att statens, kommunernas och landstingens verksamhet samordnas med inriktning mot målen för länets utveckling. Regeringen återkommer till denna uppgift i den kommande regionalpolitiska propositionen.

9 Järnväg

9.1 Järnvägssektorns förutsättningar

Regeringens bedömning: Väl fungerande järnvägstransporter är en viktig förutsättning för att tillgodose näringslivets behov av långväga transporter och för effektiv och konkurrenskraftig kollektivtrafik.

Kommitténs förslag: Överensstämmer med regeringens bedömning.

Remissinstanserna: De flesta remissinstanser som behandlat frågan delar kommitténs uppfattning.

Skälen för regeringens bedömning: Järnvägarna i Sverige kan delas in i stomjärnvägar (6 300 kilometer), länsjärnvägar (3 300 kilometer), Malmbanan (450 kilometer), Inlandsbanan (1 100 kilometer) samt det kapillära järnvägsnätet (2 300 kilometer). Det kapillära bannätet ägs eller förvaltas i huvudsak av SJ, kommuner och enskilda företag. En mycket stor andel av det totala trafikarbetet på järnväg utförs på stomjärnvägs-

nätet och Malmbanan. Även vissa länsjärnvägar har en viktig funktion för de nationella järnvägstransporterna.

Banverket driver och förvaltar stom- och länsjärnvägarna samt Malmbanan med statliga anslag. År 1996 uppgick nyinvesteringarna till ca 7,4 miljarder kronor och drift- och vidmakthållandeåtgärderna till ca 3,2 miljarder kronor. Järnvägsnätet utnyttjas för många olika typer av trafik, exempelvis tung godstrafik, snabbtågstrafik samt regional- och lokal-tågstrafik. Detta ställer stora krav på en långtgående planering och samordning av trafiken. Järnvägstransportsystemet kan beskrivas som kapacitetsstarkt och storskaligt med höga fasta kostnader och låga marginalkostnader. Systemet lämpar sig för tunga långväga transporter eller för transport av stora volymer gods eller resenärer, exempelvis lokal och regional arbetspendling i regioner med stor befolkning. Järnvägstransporternas andel av de totala transporterna är som störst vid reslängder mellan 40 till 80 mil vad gäller persontransporter och vid transportavstånd över 20 mil vad gäller godstransporter.

9.2 Järnvägssektorns organisation

9.2.1 Gemensamma funktioner och fordon

Regeringens bedömning: Alla operatörer bör garanteras tillgång till gemensamma funktioner på konkurrensneutrala och icke diskriminerande villkor.

Behovet av åtgärder för att säkerställa tillgången till järnvägsfordon och för att stimulera investeringar i fordon bör analyseras.

Regeringens förslag: Ansvaret för trafikantinformationssystem, anläggningar på plattformar samt planskilda plattformsförbindelser skall överföras från SJ till Banverket. Banverket skall även vara ansvarig myndighet för försvarsfrågor inom järnvägsområdet.

Kommitténs förslag: Banverket bör få i uppdrag att utreda hur gränsen mellan banhållning och trafik kan preciseras. Ett statsbidrag till tågfordon kan övervägas inför nästa planeringsomgång, åren 2002–2011.

Frågan om gemensamma funktioner inom järnvägssektorn har utretts inom Regeringskansliet (dnr K97/3944/2). Utredningen föreslår att alla operatörer skall garanteras tillgång till gemensamma funktioner på konkurrensneutrala och icke diskriminerande villkor. Utredningen föreslår vidare att ansvaret för trafikantinformationssystem, anläggningar på plattformar samt planskilda plattformsförbindelser överförs från SJ till Banverket. Banverket bör enligt utredningen vara ansvarig myndighet för försvarsfrågor inom järnvägsområdet och att frågorna om stationer, museum och arkiv utreds vidare.

Remissinstanserna: SJ anser att de s.k. gemensamma funktioner som SJ ställer till förfogande för andra tågoperatörer bör separatredovisas. *Konkurrensverket* anser att strategiska resurser som bangårdar, spår och stationsbyggnader bör ägas av någon som är fristående från järnvägsoperatörerna för att uppnå konkurrensneutrala förutsättningar för järnvägsoperatörer. Ett stort antal remissinstanser anser att ett statsbidrag bör införas för anskaffning av fordon i regional och lokal trafik.

Vid det remissammanträde som hölls med anledning av den inom Regeringskansliet utförda utredningen om bl.a. de gemensamma funktionerna framkom följande synpunkter. Ett stort antal remissinstanser anser att en avgörande förutsättning för konkurrensneutral tillgång till de gemensamma funktionerna är att de bryts loss från SJ:s verksamhet. SJ anser att de kvarstående problemen rörande gemensamma funktioner är små. Olika finansieringslösningar bör enligt SJ prövas för nyinvesteringar i fordon, t.ex. statliga kreditgarantier och riskavlastningar. *SLTF*, *Konkurrensverket* m.fl. remissinstanser är tveksamma till statligt vagnbolag och föredrar någon form av riskavlastning. *Svenska Kommunförbundet* förordar en statlig vagnpool.

Skälen för regeringens förslag och bedömning: Vissa funktioner inom järnvägssektorn, t.ex. stationer, järnvägsmark, terminaler och tågfärjor som olika operatörer och trafikhuvudmän gemensamt är beroende av, kallas gemensamma funktioner. SJ ansvarar för huvuddelen av de gemensamma funktionerna. Alla operatörer bör garanteras tillgång till gemensamma funktioner på konkurrensneutrala och icke diskriminerande villkor.

Regeringen anser att hela ansvaret för trafikantinformationssystem på stationer, anläggningar på plattformar samt planskilda plattformsförbindelser skall överföras från SJ till Banverket. Detta framstår som en naturlig lösning mot bakgrund av att det i dag är Banverket som äger huvuddelen av trafikantinformationssystemet, att det är Banverket som har ansvaret för att initiera, besluta och delfinansiera investeringar i planskilda plattformsförbindelser samt att det är Banverket som ansvarar för plattformarna. I dag delar Banverket och SJ på ansvaret för försvarsfrågor inom järnvägssektorn. Regeringen anser att Banverket skall vara ansvarig myndighet för försvarsfrågor inom järnvägsområdet eftersom det är olämpligt att SJ som operatör innehar denna roll.

Stationer är den gemensamma funktion som uppfattas som det största problemet av så gott som samtliga remissinstanser. Alla operatörer skall kunna få tillgång till stationerna på konkurrensneutrala och icke diskriminerande villkor. Detta kan lösas genom att exempelvis upplåta stationsfunktioner till driftbolag som ägs av operatörerna eller inrätta stationsråd. De gemensamma stationsytorna avgiftsbeläggs på ett konkurrensneutralt sätt.

Frågor rörande formerna för hur ansvaret för stationer, terminaler, mark för järnvägsändamål och tågfärjor skall fördelas bör enligt regeringens uppfattning utredas vidare. Även ansvaret för utbildning inom järnvägssektorn, arkiv- och museiverksamhet bör utredas. Utgångspunkten skall vara att skapa kundorienterade och konkurrensneutrala lösningar som stärker järnvägstrafikens attraktivitet och effektivitet.

Fordon

Regeringen anser att trafikintressenterna bör ansvara för järnvägsfordonen och att rullande materiel därför inte skall betraktas som en gemensam funktion. I den av staten och regionerna upphandlade persontrafiken är tillgången till moderna och ändamålsenliga järnvägsfordon i dag starkt begränsad, vilket utgör ett hinder för en effektiv upphandling.

Järnvägsfordon har en teknisk livslängd om minst 25–30 år. Den marknadsmässiga livslängden är väsentligt kortare. Hittills har den tekniska livslängden varit normsättande för investeringsbeslut i rullande materiel. I en skärpt konkurrenssituation kommer den marknadsmässiga livslängden i stället att bli normgivande och intervallen mellan investeringarna i nytt tågmateriel blir därmed kortare.

Vid upphandling av trafik måste i dag huvudmannen för trafiken, vare sig det är staten eller trafikhuvudmännen, antingen själv göra en fordonsinvestering eller förlita sig på att operatören håller med fordon för trafiken. Upphandlingsperioderna vid den statliga upphandlingen är i dag högst fem år. De korta avtalstiderna ger inte en ny operatör den långsiktighet som krävs för att kunna bära de stora kostnader som investeringar i rullande materiel innebär. Det är därför endast mycket kapitalstarka operatörer, eller operatörer som redan har tillgång till äldre fordon, som har möjlighet att delta i upphandlingen på ett konkurrenskraftigt sätt.

För att stärka konkurrensen vid upphandling av trafik och för att säkerställa angelägna investeringar i järnvägsfordon bör det mot ovan angivna bakgrund övervägas om staten skall ta ett större ansvar genom t.ex. ekonomiska garantier för investeringar i järnvägsfordon.

Regeringen avser att ge Rikstrafiken (se även avsnitt 8.3) i uppgift att analysera behovet av åtgärder för att säkerställa tillgången till fordon vid upphandling av järnvägstrafik. Rikstrafiken skall också lämna förslag till åtgärder som kan stimulera nyinvesteringar. Frågor som bör belysas är t.ex. principer för inlösen vid byte av operatör och möjligheten för staten att gå i borgen för fordonshyror. Rikstrafiken bör även i samråd med intressenterna ta fram övergripande funktionskrav för nya fordon som kan komma att omfattas av statliga ekonomiska garantier. Utgångspunkten bör vara att fordonen även fortsättningsvis skall förvaltas av trafikintressenterna och att inrättandet av ett statligt fordonsbolag eller liknande bör undvikas.

9.2.2 Det kapillära bannätet

Regeringens förslag: Vissa delar av det kapillära bannät som i dag förvaltas av SJ skall överföras till Banverket.

Trafikutövarna skall betala avgifter till Banverket för användningen av det av verket förvaltade kapillära bannätet.

Kommitténs förslag: Viktigare delar av det kapillära bannätet bör överföras till Banverket. Till vissa delar av det enskilt ägda kapillära bannätet med anslutande växlar bör det utgå ett statsbidrag. Banverket bör vara skyldigt att överta kapillära bandelar som ägs av andra.

På uppdrag av regeringen har Banverket genomfört en översyn av det kapillära bannätets utvecklingsmöjligheter (dnr K97/3835/3). Banverket föreslår i utredningen bl.a. att spår och tillhörande växlar överförs till Banverkets förvaltning, att vissa delar av nätet skall beläggas med brukaravgifter, att förvaltare av anslutande spår bidrar till finansieringen av anslutningsväxel med en enhetskostnad, att anslutningsväxel i annans

spår bör kunna erhålla anläggnings- och driftbidrag samt att ett statligt anläggnings- och driftbidrag införs till vissa typer av spåranläggningar.

Remissinstanserna: *Banverket* delar kommitténs uppfattning om nödvändigheten att finna nya former för ägandet av det kapillära bannätet. *SJ* anser att inte bara det kapillära bannätet utan även det finansiella ansvaret för anslutningsväxlar mellan detta och statens spåranläggningar helt bör föras till *Banverkets* infrastruktur. Flera remissinstanser anser att det icke-statliga kapillära bannätet statsbidragsmässigt bör behandlas på samma sätt som enskilda vägar då det på samma sätt som enskilda vägar har betydelse från allmän synpunkt.

Vid det remissammanträde som hölls med anledning av *Banverkets* utredning om det kapillära nätet framkom följande synpunkter: Flertalet remissinstanser tillstyrker förslaget i dess huvuddrag. *Konkurrensverket* anser att främst de anläggningar som förvaltas av *SJ* måste föras över till *Banverket* eller annan neutral part mot bakgrund av konkurrensproblematiken. *Transportarbetareförbundet* anser att hamnspår och industrispår inte skall överföras till *Banverket*.

Skälen för regeringens förslag: Med det kapillära bannätet avses de spår och växlar längst ut i bannätet som inte förvaltas av *Banverket* och som används främst av godstrafiken. Dessa spåranläggningar utgörs t.ex. av spår till och inom industriområden och godsterminaler och ägs bl.a. av *SJ*, kommuner och industriföretag. *SJ* förvaltar i dag en stor del av det kapillära bannät som även andra operatörer än *SJ* är beroende av. I dag bär spårägarna hela drift- och underhållskostnaden för det kapillära bannätet.

För att främja utvecklingen av godstrafiken samt säkra en konkurrensneutral tillgång till järnvägsnätet bör staten enligt regeringens uppfattning ta ett större ansvar för det kapillära bannätet. Vissa delar av det kapillära bannät som i dag förvaltas av *SJ* skall därför överföras till *Banverket*. De spåranläggningar som skall överföras från *SJ* till *Banverket* är anslutande spår till gods- och persontrafikterminaler, hamnar, industrier och industriområden. Frilastområden och lastkajer, inklusive spår kan behöva överföras till neutral huvudman för att säkerställa att olika trafikutövare ges tillgång till terminalområden på liknande villkor som inom sjöfarts- och luftfartsområdet eller på vägsidan, dvs. bl.a. utan att behöva förhandla om spår- och terminalanvändningen med största presumtive konkurrent. Sådana områden och spår som är knutna till specialprodukter inom *SJ* bör dock stanna kvar inom *SJ*. Vidare skall *Banverket* ta ett större finansiellt ansvar för anslutningsväxlar som finns i det bannät som förvaltas av *Banverket*. Om spårägarna så begär skall *Banverket*, liksom i dag, ha möjlighet att kunna överta kapillära bandelar som förvaltas av andra än staten. Förslaget innebär att staten tar ansvar för de viktigaste delarna av det kapillära nätet. Detta innebär enligt regeringens uppfattning att det inte finns någon grund för det statsbidrag till privata spåranläggningar som kommittén föreslagit.

Banverket skall besluta vilka avgifter som trafikutövarna skall erlägga för att använda det av verket förvaltade kapillära bannätet. Det kapillära bannätet kan i viss utsträckning sägas vara en del av operatörernas produktionsanläggningar och därför anser regeringen att operatörerna i högre grad än på det övriga järnvägsnätet bör erlägga brukaravgifter som

täcker kostnaderna för drift och underhåll av infrastrukturen. Trafikutövarna bör erlægga avgifter som i genomsnitt motsvarar 30 % av drift- och underhållskostnaderna för det kapillära bannätet. De ökade årliga kostnaderna för Banverket vad gäller drift- och underhåll av det överförda kapillära bannätet beräknas till totalt ca 125 miljoner kronor, varav trafikoperatörerna beräknas erlægga ca 35 miljoner kronor i brukaravgifter.

9.2.3 Banverkets olika roller förtydligas

Regeringens bedömning: Banverkets olika roller inom järnvägssektorn bör renodlas för att säkerställa en oberoende utövning av sektors- och myndighetsuppgifter gentemot olika banhållare och operatörer samt för att uppnå en effektiv förvaltning och produktion.

Järnvägsinspektionen bör även fortsättningsvis i säkerhetsfrågor ha en helt självständig och oberoende ställning gentemot banhållare och operatörer. Inspektionen bör administrativt ingå i Banverket.

Kommitténs förslag: Kommittén föreslår att uppdelningen mellan SJ och Banverket skall ses över. Inspektionsutredningen har tidigare (SOU:1996:82) föreslagit att Järnvägsinspektionen bör ombildas till en egen myndighet.

Frågan om organisationen av myndighets- och sektorsuppgifter samt gemensamma funktioner inom järnvägssektorn har utretts inom Regeringskansliet (dnr K97/3944/2). Utredningen har föreslagit att kundorienteringen bör öka i alla led inom järnvägssektorn genom att bl.a. stärka och särskilja myndighetsrollerna inom järnvägssektorn. Utredningen föreslog vidare att Tågtrafikledningens operativa verksamhet skall ses som en del av banhållningen.

I betänkandet "En översyn av luft-, sjö- och spårtrafikens tillsynsmyndigheter" (SOU 1996:82) föreslog Inspektionskommittén att Järnvägsinspektionen skulle avskiljas från Banverket och bilda en egen myndighet.

Remissinstanserna: SJ anser att Banverkets roller bör renodlas och att banhållaren bör göras mer affärsmässig samtidigt som tågoperatörerna ges större inflytande över banhållningen.

Vid det remissammanträde som hölls med anledning av utredningen om organisationen av järnvägssektorn framkom följande synpunkter. *Banverket* anser att Tågtrafikledningen bör ses som en del av banhållningen och att rollfördelningen mellan Banverket och Järnvägsinspektionen bör klargöras. SJ anser att Järnvägsinspektionen bör vara en egen myndighet. För att stärka operatörernas roll måste Banverket enligt SJ se sin roll som underleverantör. *Riksrevisionsverket* anser att Järnvägsinspektionens särställning bör bibehållas.

Beträffande Inspektionskommitténs förslag tillstyrker en majoritet av remissinstanserna, bl.a. SJ och *Järnvägsinspektionen*, detta. *Banverket* anser däremot att förslaget inte bör genomföras.

Skälen för regeringens bedömning: 1988 års trafikpolitiska beslut innebar att det dåvarande SJ delades upp i ett trafikföretag (SJ) och en ny myndighet med ansvar för infrastrukturen, Banverket. Genom bildandet av Banverket frigjordes SJ från ansvaret och finansieringen av stom- och länsjärnvägarna och banavgifter infördes för utnyttjandet av spåren. Vidare inrättades i Banverket en självständig Järnvägsinspektion, med ett säkerhetsansvar för spårtrafiken vad gäller bl.a. tillsyn och godkännande.

År 1995 beslutade riksdagen bl.a. att öppna stom- och länsjärnvägarna för viss konkurrens vad gäller godstrafik samt att ansvaret för banfördelning och trafikledning skulle övergå från SJ till en självständig enhet inom Banverket, Tågtrafikledningen. Hösten 1996 beslöt riksdagen att Banverket skall ha ett s.k. sektorsansvar för järnvägstrafiken. Det innebär att Banverket som statens företrädare på central nivå har ett samlat ansvar för hela järnvägstransportsystemets effektivitet, tillgänglighet, framkomlighet, trafiksäkerhet och miljöpåverkan samt för frågor inom järnvägsområdet som rör fordon, kollektivtrafik och handikappanpassning.

Regeringen anser att Banverket som sektorsmyndighet främst skall inrikta sin verksamhet så att den bidrar till uppfyllelsen av de transportpolitiska målen. Banverket skall främja utvecklingen inom den egna sektorn enbart i de fall detta bidrar till uppfyllelsen av de transportpolitiska målen. I avsnitt 6.1 redogörs för de förändringar av trafikverkens instruktioner som bör genomföras för att uppnå detta.

Banverkets verksamhet kan delas in i sektors- och myndighetsuppgifter, banhållning och produktion. Myndighetsuppgifterna består bl.a. i att fördela tåglägen, forskning, utveckling, långsiktig infrastrukturplanering, att fastställa järnvägsplaner samt att hantera säkerhets- och försvarsfrågor. Banhållningsrollen består i att förvalta statens spåranläggningar, att beställa järnvägsspecifika tjänster, t.ex. banunderhåll och investeringar samt att upplåta banorna för trafik. Produktionsrollen består i att på beställning utföra projekterings-, byggnads- och underhållsarbeten. Regeringen anser att Banverkets olika roller inom järnvägssektorn bör renodlas ytterligare för att säkerställa en oberoende myndighetsutövning gentemot olika banhållare och operatörer samt en effektiv förvaltning och produktion.

Riksdagens revisorer föreslog i sin rapport 1994/95:RR7 att Järnvägsinspektionen bör ges en självständigare ställning. Riksdagen uttalade (bet. 1994/95:TU3, rskr. 1994/95:84) att regeringen borde pröva revisorernas förslag. Den av regeringen tillsatta Inspektionskommittén föreslog därefter (SOU 1996:82) att Järnvägsinspektionen bör ombildas till en egen myndighet.

Järnvägsinspektionen har inom sitt område en gentemot Banverket fri ställning och har även ett eget ramanslag för sin verksamhet. Regeringen bedömer att den nuvarande organisationen på ett ändamålsenligt och tillfredsställande sätt ger det oberoende i säkerhetsfrågor som inspektionen måste ha. Att ombilda inspektionen till en egen myndighet skulle enligt regeringens bedömning medföra stora ekonomiska nackdelar och dessutom leda till en mer omfattande administration. Regeringen anser att den ytterligare tydlighet i förhållande till verksamhetsutövare och andra som skulle uppnås om inspektionen avskiljdes från Banverket inte är sådan att den uppväger nackdelarna med en delning. Järnvägsinspektionen bör

därför även i fortsättningen vara administrativt inordnad i Banverket och i säkerhetsfrågor ha en helt självständig och oberoende ställning gentemot banhållare och operatörer.

Tågtrafikledningen övergick den 1 oktober 1996 från SJ till att bli en självständig enhet administrativt inordnad i Banverket. Regeringen anser att det gått för kort tid för att det skall vara möjligt att utvärdera Tågtrafikledningens nya roll.

Inom järnvägssektorn behövs en ny affärsmässig syn och en fokusering på de primära kunder som köper transporttjänster, dvs. resenärer och godstransportköpare. För att järnvägstrafiken skall kunna behålla nuvarande kunder och attrahera nya måste kundernas förväntningar beträffande transporterens kvalitet infrias eller ännu hellre överträffas. Det är trafiken som bör styra banhållningen och därför behövs ett stärkt inflytande för operatörerna över banhållningen och ett utvecklat samarbete mellan de olika aktörerna. I syfte att åstadkomma kraftfulla incitament till att förbättra järnvägstrafikens rättidighet och öka effektiviteten i banhållningen, bör Banverket ges möjlighet att med operatörerna ingå ekonomiskt styrande banupplåtelseavtal som innehåller ekonomiska bonus- och vitessystem. Denna fråga behandlas även i avsnitt 9.4).

9.2.4 SJ:s möjligheter att agera på vissa internationella marknader

Regeringens bedömning: SJ bör även fortsättningsvis drivas affärsmässigt på företagsekonomiska grunder.

Regeringens förslag: SJ skall kunna agera på vissa internationella marknader.

Kommitténs förslag: Kommittén föreslår att man organisatoriskt skall dela upp godstransporter och persontrafik för att tydliggöra kundorientering, prioriteringsbeslut och kostnadsansvar.

Remissinstanserna: SJ anser att statens ekonomiska krav på SJ vad avser avkastning och soliditet behöver anpassas under de närmaste åren och att SJ bör hållas samman som ett integrerat företag för att tillvarata stordriftsfördelar och synergieffekter. Ett antal remissinstanser anser att godstrafiken och persontrafiken inom SJ bör separeras.

Skälen för regeringens bedömning och förslag: SJ bör även fortsättningsvis drivas affärsmässigt och bör därför ha frihet att utnyttja marknadens möjligheter men även ansvara för det fulla ekonomiska risktagandet. För att kunna vara framgångsrik på en konkurrensutsatt marknad måste SJ ha en långsiktigt hållbar finansiell ställning. För att skapa en stabil ekonomisk situation för SJ skall statens ekonomiska krav på SJ, vad avser avkastning och soliditet, analyseras närmare inför budgetpropositionen för år 1999. För att renodla SJ som operatör bör funktioner inom SJ, som inte kan anses höra till en kommersiell operatör, successivt avyttras. Tidigare i detta avsnitt har regeringen redovisat sina överväganden i detta avseende vad gäller bl.a. det kapillära bannätet och försvarsfrågorna inom järnvägssektorn.

SJ-koncernens verksamhet är indelad i huvudverksamheterna persontrafik och godstransporter samt affärssektorerna färjetrafik, maskin- och fordonsunderhåll och fastighetsförvaltning. De båda verksamheterna persontrafik och godstransporter blir alltmer specialiserade och samutnyttjandet av fordon, personal etc. minskar kontinuerligt. I vissa fall konkurrerar persontrafiken och godstransporterna med varandra om resurser, t.ex. vad gäller bankapaciteten. Verksamheterna vänder sig mot helt olika kundkategorier med olika behov och bör därför bedrivas åtskilda från varandra.

SJ:s kärnverksamhet är att bedriva järnvägstrafik. I samband med att den fasta Öresundsförbindelsen öppnar för trafik ökar möjligheten för SJ att bedriva konkurrenskraftig internationell järnvägstrafik t.ex. trafik i egen regi längs de europeiska järnvägskorridorerna. Regeringen anser att det är viktigt att SJ tar till vara dessa möjligheter. Regeringen föreslår därför att SJ:s koncernstrategi för kärnverksamheten utvidgas till att även omfatta vissa internationella marknader. SJ bör, som stöd för kärnverksamheten, kunna agera aktivt i form av allianser med andra järnvägsföretag, skapa nya verksamheter och bedriva järnvägstrafik i andra länder, huvudsakligen i Sveriges närhet. Det skall vara uppenbart att den internationella verksamheten stödjer kärnverksamheten och uppfyller de ekonomiska krav som ställs på denna. Vidare skall riskerna i den internationella verksamheten vara begränsade.

9.3 Trafikering

Regeringens förslag: Alla som har sitt säte inom EES-området och uppfyller de krav som ställs i järnvägssäkerhetslagen (1990:1157) skall ha möjlighet att få trafikeringsrätt för godstrafik på de europeiska järnvägskorridorerna (s.k. freight freeways).

Kommitténs förslag: Kommittén föreslår att den nuvarande företrädesrätten till tåglägen för befintlig godstrafik vid banfördelningen bör tas bort. SJ bör få företrädesrätt för interregional tågtrafik som kan bedrivas på företagsekonomiska grunder på ett affärsbanenät.

Remissinstanserna: SJ menar att det är viktigt att undvika att den samhällsköpta trafiken konkurrerar med den företagsekonomiska trafiken. En majoritet av remissinstanserna anser att SJ inte generellt bör ges företräde till företagsekonomiskt lönsam trafik.

Skälen för regeringens förslag: Järnvägstransportsystemet kan karaktäriseras som ett storskaligt, kapacitetsstarkt och tekniskt komplicerat system som används för många olika slags järnvägstransporter. I storstadsområden och på vissa hårt belastade godsstråk är bristande kapacitet ett problem. Förutsättningarna att i Sverige bedriva lönsam interregional persontrafik på järnväg är starkt begränsade främst med anledning av den låga befolkningstätheten och de relativt långa avstånden mellan tätorterna. SJ skall enligt regeringens uppfattning även fortsättningsvis ha ensamrätt till den interregionala persontrafik som man bedriver på kommersiella grunder. Om järnvägstransporterna skall kunna utvecklas och

spela en betydelsefull roll i Sveriges framtida transportsystem krävs dock ökat samarbete med övriga trafikslag och en ökad kundorientering i transportkedjans alla led.

En väl samordnad, kundorienterad och kostnadseffektiv tågtrafik är nödvändig för en väl fungerande järnvägssektor. Tågtrafikledningen i Banverket har ansvaret för att fördela tåglägen på statens spåranläggningar och därmed slutligt åstadkomma en samordning av tågtrafiken.

I sin verksamhet har Tågtrafikledningen i dag möjlighet att ge företräde till tåglägen för av staten upphandlad trafik framför kommersiell trafik. Järnvägstrafik upphandlad av trafikhuvudmän ingår emellertid också i olika trafikupplägg, ofta i samverkan med statligt upphandlad trafik. Sådana samordnade trafiklösningar bedöms komma att bli än vanligare i samband med den roll som Rikstrafiken föreslås få (avsnitt 8.3).

Tågtrafikledningen bör därför, i det fall ett samhällsekonomiskt effektivt utnyttjande av spåranläggningarna gynnas, kunna ge företräde till tåglägen för trafik som upphandlas av såväl staten som trafikhuvudmän framför kommersiell trafik.

Befintlig godstrafik har i dag på ett avgränsat bannät företräde till de tåglägen som de redan disponerar. Regeringen anser att denna företrädesrätt skall bibehållas. För att godstransporterna på järnväg skall kunna utvecklas är det nödvändigt att järnvägstransportlösningar är konkurrenskraftiga vad gäller pris och kvalitet. I syfte att uppnå detta bör Tågtrafikledningen vid tilldelningen av tåglägen ta stor hänsyn till godstrafikens långsiktiga behov vad gäller framkomlighet och regularitet.

Sverige deltar inom EU i ett projekt som syftar till att etablera nord-sydliga järnvägskorridorer för godstrafik, så kallade freight freeways. Längs de aktuella korridorerna skall ett antal tåglägen erbjudas kunderna. Former för att få tillgång till dessa tåglägen skall vara enkla och väl samordnade mellan länderna. Kvalitén skall vara hög vad gäller total transporttid och tillförlitlighet. Tillträdet skall vara fritt för alla som uppfyller av staterna ställda krav på bl.a. lämplighet och säkerhet. Väl fungerande järnvägstransporter i Europa är enligt regeringens uppfattning viktiga för det svenska näringslivet. De svenska reglerna bör därför anpassas så att samtliga som har sitt säte inom EES-området och som uppfyller de krav som ställs i järnvägssäkerhetslagen (1990:1157) skall ha möjlighet att få trafikeringsrätt för godstrafik som utnyttjar de europeiska järnvägskorridorerna.

9.4 Järnvägssektorns kostnadsansvar och finansiering

9.4.1 Ett nytt banavgiftssystem

Regeringens förslag: Ett nytt banavgiftssystem skall från och med den 1 januari 1999 införas för dem som nyttjar statens spåranläggningar. Avgifterna skall vara rörliga och beräknas utifrån järnvägstrafikens samhällsekonomiska marginalkostnader som inte är internaliserade på annat sätt.

Banverket skall kunna finansiera kostnader för banhållning med vissa intäkter från banavgifterna.

Kommitténs förslag: Ett nytt banavgiftssystem bör införas med utgångspunkt i att detta skall bidra till uppfyllelsen av de trafikpolitiska målen samt för att stimulera en miljövänlig, säker och samhällsekonomiskt effektiv tågtrafik. Avgifterna bör vara rörliga, differentierade och motsvara trafikberoende externa kostnader som inte är internaliserade på annat sätt. Den fasta avgiften bör tas bort, med undantag av kostnaderna för trafikledning och banfördelning som bör betraktas som fasta. Med anledning av att det inte är möjligt att fullt ut internalisera de externa kostnaderna inom andra trafikslag, bör godstrafiken befrias från banavgifter.

Banverket har på regeringens uppdrag lämnat fyra olika förslag till nytt banavgiftssystem (dnr K97/3847/2).

Remissinstanserna: Ett antal remissinstanser, bl.a. *SJ*, *Banverket*, *Naturvårdsverket*, *Industriförbundet* och *Skogsindustrierna* är positiva till att godstrafiken befrias från banavgifter. *SJ* anser att det krävs mer än vad kommittén föreslår för att få rättvisa konkurrensvillkor mellan tåg och bil. Ett antal remissinstanser, bl.a. *Sjöfartsverket*, *Riksrevisionsverket*, *Sveriges Transportindustriförbund* och *Svenska Transportarbetareförbundet* avstyrker att godstrafiken befrias från banavgifter.

Vid det remissammanträde som hölls med anledning av Banverkets utredning om banavgifter framkom följande synpunkter. *SJ* anser att alternativet med banavgifter som helt utgår från de samhällsekonomiska marginalkostnaderna är teoretiskt riktigt men för att rättvisa villkor skall kunna skapas krävs att det genomförs för alla trafikslag, vilket knappast är möjligt. *SIKA* tillstyrker att banavgifterna tills vidare baseras på den samhällsekonomiska marginalkostnaden.

Skälen för regeringens förslag: De nuvarande banavgifterna innefattar en fast avgift som skall motsvara fordonsskatterna för lastbilar och bussar, en rörlig avgift som skall motsvara samhällets kostnader för slitage, drift, utsläpp och olyckor samt en avgift som skall motsvara kostnaderna för banfördelning och trafikledning. Under år 1996 uppgick banavgifterna till totalt ca 1 045 miljoner kronor, varav persontrafiken erlade ca 495 miljoner kronor och godstrafiken ca 550 miljoner kronor.

Jämfört med andra trafikslag har järnvägstrafiken små utsläpp av koldioxid och andra luftföroreningar samt en låg energianvändning per passagerare och ton gods. Järnvägens miljöproblem är i första hand kopplade till intrång, buller och vibrationer samt luftföroreningar från dieseldriven järnvägstrafik. I genomsnitt förolyckas årligen en tågpassagerare medan 15 personer förolyckas i plankorsningsolyckor.

Regeringen har tidigare föreslagit (avsnitt 6.2) att en samhällsekonomiskt grundad marginalkostnadsprissättning skall vara det grundläggande styrmedlet i transportpolitiken samt att huvudinriktningen skall vara att rörliga externa effekter skall täckas genom rörliga avgifter.

Regeringen anser i likhet med kommittén att det nuvarande banavgiftssystemet inte på ett ändamålsenligt sätt medverkar till att uppfylla de transportpolitiska målen. Ett nytt avgiftssystem skall införas för utnyttjandet av statens spåranläggningar med undantag för det kapillära nätet. Avgifterna skall vara rörliga och baseras på de samhällsekonomiska marginalkostnader som järnvägstrafiken orsakar och som inte är interna-

liserade på annat sätt, t.ex. genom energi- och koldioxidskatt på bränsle. Dessa kostnader utgörs bl.a. av slitage och drift av infrastrukturen och rangeranläggningar samt samhällets kostnader för olyckor, utsläpp, buller och vibrationer. Tillsammans med förslaget om energi- och koldioxidskatt i följande avsnitt innebär det nya banavgiftssystemet en fullständig internalisering av de samhällsekonomiska marginalkostnader som nu kan beräknas med tillräcklig precision. Jämfört med dagens banavgifter innebär de nya förslagen om avgifter samt energi- och koldioxidskatt en årlig sänkning av kostnaderna för godstrafiken med ca 335 miljoner kronor. Motsvarande siffra för persontrafiken är ca 355 miljoner kronor. Regeringen utgår från att sänkningen av dessa kostnader kommer resenärerna till godo i form av lägre priser samt att de matarbolag som Statens järnvägar har transportavtal med inte drabbas av de omfördelningseffekter som regeringens förslag till avgifts- och skatteförändringar ger upphov till.

Särskilda banavgifter skall gälla för det kapillära bannätet i enlighet med vad som föreslagits i avsnitt 9.2.

I syfte att förbättra bl.a. tågtrafikens rättidighet och effektiviteten i banhållningen anser regeringen att det skall vara möjligt för Banverket att ingå ekonomiskt styrande avtal med tågoperatörerna. Avtalen skall med hjälp av bonus och viten medverka till att de uppgörelser som träffats mellan operatör och banhållare om tillgång till spåren efterlevs på bästa möjliga sätt.

För att göra det möjligt för Banverket att på ett ändamålsenligt sätt ingå ovan nämnda avtal skall verket inom vissa ramar ges möjlighet att besluta om banavgiften. För att ytterligare öka den ekonomiska styrningen av banhållningen skall verket kunna delfinansiera kostnader för banhållning med intäkter från banavgifterna. Banverket skall vara uppborndsmyndighet för banavgifterna och verkets anslag minskas med ett belopp motsvarande intäkterna från avgifterna. De nya banavgifterna beräknas uppgå till ca 275 miljoner kronor per år.

9.4.2 Energi- och koldioxidskatt

Regeringens bedömning: Energi- och koldioxidskatt bör från och med den 1 januari 1999 tas ut på bränsle som används för järnvägsändamål.

Kommitténs förslag: Koldioxidutsläppen bör internaliseras genom skatt på diesel som används för järnvägsdrift.

Remissinstanserna: Remissinstanserna har inte behandlat frågan.

Skälen för regeringens bedömning: I dag finns det möjlighet att dra av energi- och koldioxidskatt på annat bränsle än bensin som förbrukas i tåg eller annat spårdrivet transportmedel. I de nuvarande banavgifterna för statens spåranläggningar ingår i stället en lägre s.k. dieselavgift, som uppgår till ca 7 miljoner kronor per år.

Detta förhållande missgynnar användandet av de bränslen som är mindre skadliga för miljön, eftersom dessa i allmänhet är dyrare att pro-

ducera än andra bränslen. Järnvägsfordon har jämfört med vägfordon en mycket lång livslängd och det är därför viktigt att det finns ekonomiska incitament att successivt anpassa motorer m.m. för att möjliggöra användning av miljövänliga bränslen och bränslekvaliteter. I dag använder endast ca 10 % av den dieseldrivna godstrafiken den miljömässigt bästa bränslekvaliteten. Vad gäller den dieseldrivna persontrafiken är motsvarande siffra ca 85 %. Regeringen anser att beskattning av bränsle inom järnvägssektorn bör ske på samma sätt som gäller för vägtrafik, dvs. med en bränsleskatt bestående av koldioxid- och energiskatt med olika bränslen inordnade i ett miljöklassningssystem. Införandet av koldioxid- och energiskatt på bränsle innebär en ökad grad av internalisering av de externa effekterna inom järnvägssektorn vad gäller dieseldriven järnvägstrafik och hänsyn till detta bör tas vid utformningen av banavgiftssystemet.

En koldioxid- och energiskatt för den järnvägstrafik som inte drivs med el beräknas medföra ca 80 miljoner kronor per år i ökade skatter för år 1999. En effekt av införandet av bränslebeskattning blir enligt regeringens bedömning att incitament skapas som leder till investeringar i mer miljöeffektiva motorer i dieseldriven järnvägstrafik.

Cirka 95 % av den totala järnvägstrafiken drivs med elkraft. Totalt förbrukar järnvägssektorn ca 2 TWh per år, varav ca 1,7 TWh används för framdrivning av tågen. Därutöver används elkraft för bl.a. drift av infrastruktur och uppvärmning av stillastående järnvägsfordon. Enligt en studie presenterad av KTH år 1996, Järnvägens energiförbrukning i framtiden, finns en stor energibesparingspotential inom järnvägssektorn beroende på främst införandet av ny framdrivningsteknik och förbättringar i matningssystemet för elkraft. Den energibesparingspotential som anges i studien för de närmaste 15–20 åren, beräknas sammantaget medföra att det t.ex. är möjligt att öka persontrafiken med 65 % och godstrafiken med 30 % utan att den totala energiförbrukningen inom järnvägssektorn ökar.

Tidigare i denna proposition har regeringen slagit fast att det transportpolitiska övergripande målet skall vara att transportsystemet skall vara samhällsekonomiskt effektivt och långsiktigt hållbart. Regeringen anser att en viktig förutsättning för att järnvägstransportsystemet skall kunna uppnå dessa mål är att elenergianvändningen inom järnvägssektorn sker på ett effektivt och miljöanpassat sätt. Banverket och SJ bedömer att det finns en betydande potential att effektivisera energianvändningen inom sektorn genom bl.a. anpassning av tidtabeller och signalsystem samt investering i effektivare matningsteknik för elkraft. Banverket och SJ bör därför få ett gemensamt uppdrag att genomföra en analys av hur all elanvändning inom järnvägssektorn kan effektiviseras och miljöanpassas på både kort och lång sikt. I uppdraget bör bl.a. ingå att studera effekterna av en elektrifiering av olika delar av det i dag icke-elektrifierade järnvägsnätet. Regeringen avser även att uppdraga till Banverket att efter samråd med bl.a. tågoperatörerna och Statens Energimyndighet upprätta en plan för energieffektiviserande nationella och regionala åtgärder inom järnvägssektorn som skall ligga till grund för bl.a. utarbetandet av framtida långsiktiga infrastrukturplaner.

Regeringens bedömning: Drift och underhåll samt investeringar i det statliga järnvägsnätet bör i huvudsak finansieras med statliga anslag utifrån en samhällsekonomisk grundsyn.

Kommitténs förslag: Överensstämmer med regeringens förslag.

Remissinstanserna: Remissinstanserna har inte behandlat frågan.

Skälen för regeringens bedömning: Regeringen anser i likhet med kommittén att drift och underhåll samt investeringar på det statliga järnvägsnätet i huvudsak bör finansieras med statliga anslag utifrån en samhällsekonomisk grundsyn. Anslagen för drift och underhåll samt investeringar i järnvägens infrastruktur bör baseras på de långsiktiga planer som regering och riksdag beslutar. Det bör dock på samma sätt som i dag finnas möjlighet för dem som drar nytta av en viss investering att kunna delta i finansieringen. Brukarfinansiering bör vägas mot risken av att infrastrukturen kan komma att utnyttjas ineffektivt. Regeringen har i proposition 1996/97:53 redogjort för vilka riktlinjer som bör gälla för projekt som finansieras med hjälp av brukare och andra privata finansiärer.

9.5 En EU-strategi för järnvägstrafiken

Regeringens bedömning: Sverige bör även i fortsättningen aktivt verka för att järnvägssektorn utvecklas och vitaliseras i Europa.

Vidare bör Sverige inom EU aktivt verka för införandet av europeiska järnvägskorridorer för godstrafik samt för en likartad avgiftsättning för utnyttjandet av järnvägens infrastruktur.

Kommitténs förslag: Sverige skall verka för att ett system motsvarande vägtrafikens Eurovinjettsystem utvecklas för järnvägstrafiken i Europa samt prioritera arbetet med att genomföra transeuropeiska järnvägskorridorer för godstrafik.

Remissinstanserna: *SJ* framhåller vikten av att de transeuropeiska järnvägskorridorerna för godstrafik kommer till stånd och att en motsvarighet till lastbilstrafikens Eurovinjettsystem införs inom järnvägssektorn. *Banverket* anser att järnvägen i ett Europaperspektiv har större utvecklingspotential än vad kommitténs slutsatser ger uttryck för. *Sveriges Transportindustriförbund* menar att det är av vitalt intresse för järnvägen att förutsättningarna för den internationella godstrafiken förbättras och Sverige bör därför verka aktivt inom EU för teknisk och administrativ harmonisering på järnvägsområdet.

Skälen för regeringens bedömning: EG-kommissionen redovisade den 30 juli 1996 en s.k. vitbok (KOM(96) 421 slutlig) som redovisar en strategi för vitalisering av gemenskapens järnvägar. I vitboken konstaterar kommissionen bl.a. att järnvägssektorn i Europa i stort sett varit skyddad från marknadskrafter, att de statliga järnvägsföretagen inte drivs på ett företagsmässigt och oberoende sätt samt att järnvägstransporternas betydelse därför har minskat de senaste årtiondena. Kommissionen kon-

staterar också att järnvägen har en viktig roll för att tillgodose kraven på hållbar rörlighet i nästa århundrade. Regeringen delar i allt väsentligt EG-kommissionens bedömning och anser i likhet med kommissionen att de europeiska järnvägsföretagens ekonomi måste förbättras och att de bör få en mer oberoende ställning gentemot medlemsstaterna. Vidare bör järnvägssektorn i högre grad utsättas för marknadskrafter och konkurrens i syfte att skapa förutsättningar för mer kundanpassade och kostnads-effektiva järnvägstransporter.

I Sverige svarar den internationella persontrafiken på järnväg för en mycket liten andel av de totala persontransporterna. Då den fasta Öresundsförbindelsen öppnas för trafik skapas goda förutsättningar att utveckla tågtrafikförbindelserna mellan Skandinavien och kontinenten. Ett stort hinder för den internationella järnvägstrafiken är de många olika tekniska system och standarder som finns i de olika länderna och som medför att tågen blir tekniskt komplicerade och kostsamma. Trots dessa svårigheter finns praktiska exempel på väl utvecklad och konkurrenskraftig internationell snabbtågstrafik som till skillnad mot den internationella godstrafiken på järnväg fungerar förhållandevis bra. Den är visserligen av relativt liten omfattning, men i flera regioner i Europa får den nu allt större betydelse.

Regeringen anser att en väl fungerande internationell godstrafik på järnväg är mycket betydelsefull speciellt för exportinriktade industriföretag som är verksamma i Sverige samt för utvecklingen av EU:s inre marknad. För att möjliggöra konkurrenskraftiga och kundorienterade järnvägstransportlösningar måste framkomligheten, regulariteten, punktligheten och flexibiliteten förbättras. Sverige bör därför inom bl.a. EU aktivt verka för att järnvägssektorn utvecklas och vitaliseras samt för att godstrafiken avregleras. Ett viktigt steg i riktning mot mer konkurrenskraftiga internationella godstransporter på järnväg är införandet av europeiska järnvägskorridorer för godstrafik. Vidare bör Sverige inom EU aktivt verka för en likartad avgiftsättning för utnyttjandet av järnvägens infrastruktur som tar sin utgångspunkt i samhällsekonomisk effektivitet samt för en harmonisering av de tekniska och administrativa systemen. Vi har tidigare i avsnitt 7.4 lämnat förslag till en övergripande EU-strategi på transportområdet.

10.1 Luftfartens förutsättningar

10.1.1 Utvecklingen av luftfartsmarknaden

Regeringens bedömning: Staten bör ta sitt ansvar för utvecklingen inom luftfartsmarknaden genom att skapa förutsättningar för marknadens aktörer att utveckla attraktiva transportalternativ. Att tillhandahålla tillräcklig flygplatskapacitet i Stockholmsområdet är en viktig del av detta ansvar. Uppföljningen av marknadsutvecklingen bör också förbättras bl.a. genom breddat statistikunderlag.

Kommitténs förslag: Kommittén presenterar inga förslag rörande konkurrenssituationen inom flygbranschen.

Remissinstanserna: *Norrbottnens läns landsting* anser att ytterligare åtgärder måste vidtas för att säkerställa väl fungerande flygförbindelser till rimliga priser. *Konkurrensverket* menar att det finns skäl att närmare studera behovet av regler som underlättar etablerandet av nya flygbolag. Svårigheten att erhålla start- och landningstillstånd på attraktiva tider på Arlanda är enligt verket det kanske största hindret för nya aktörer på marknaden.

Skälen för regeringens bedömning: Luftfarten har en stor transportpolitisk betydelse för det långväga inrikes och utrikes resandet samt även en växande roll för långväga transporter av högvärdigt gods.

Resandet inom det svenska inrikesflyget har efter en kraftig nedgång under 1990-talets första hälft återigen börjat öka. År 1990 gjordes ca 8 miljoner inrikes flygresor. År 1996 låg siffran på drygt 6 miljoner och Luftfartsverket räknar i sin treårsplan med att antalet resande med inrikesflyg år 2000 kommer att uppgå till omkring 7 miljoner. Antalet resande i utrikes flygtrafik har ökat kraftigt under större delen av 1990-talet. Detta gäller för såväl linjefart som chartertrafik. Antalet resenärer i utrikes trafik uppgick år 1996 till ca 11,6 miljoner och tillväxten i resandet förväntas fortgå. Arlanda framstår i det här sammanhanget alltmer som en viktig nationell bytespunkt både för inrikes och utrikes personresor. Denna utveckling är tydlig då man betraktar den snabbt växande trafiken vid Arlanda i form av antalet flygplansrörelser och antalet resenärer men även vad gäller antalet flygbolag som väljer att trafikera Arlanda. På godssidan är de transporterade volymerna mycket små, men om man ser till godsvärdet blir bilden en annan. I den svenska utrikeshandeln står flygfrakten för 10 % av det samlade godsvärdet. Den internationella flygfrakten har ökat kraftigt under senare tid och denna expansion bedöms fortsätta.

På en avreglerad marknad är det väsentligt att det ges goda förutsättningar för marknadens aktörer att utveckla attraktiva transportalternativ. Statens ansvar bör vara att tillförsäkra marknadens olika aktörer dessa förutsättningar. Luftfartens infrastruktur utgör givetvis en central del av dessa förutsättningar. Inom flygtrafikledningen och på de allra flesta svenska flygplatser finns under överskådlig tid goda förutsättningar för ökad flygtrafik utan större trängselproblem. Flygplatskapaciteten i

Stockholmsområdet har dock här en särställning, mot bakgrund av funktionen som nationellt och internationellt nav.

Regeringen bedömer att huvudfaktorerna för en fortsatt positiv marknadsutveckling är tillkomsten av en ny rullbana på Arlanda och säkerställande av en tillräcklig flygplatskapacitet i Stockholmsregionen på lång sikt.

Utöver infrastrukturfrågorna är det enligt regeringens mening viktigt med en mer aktiv och öppen uppföljning av marknadsutvecklingen av berörda myndigheter, särskilt Luftfartsverket. Vad gäller marknadsuppföljningen bör denna bl.a. inriktas på ökad uppföljning av trafikunderlag, prisutveckling och marknadsandelar. Som framgått av avsnitt 6.6 avser regeringen att ge SIKÄ i uppdrag att utveckla bestämmelser om statistikuppgifter. I detta uppdrag ingår att, i samråd med Luftfartsverket, utreda och lämna förslag till hur statistikförsörjningen och bearbetningen av denna inom luftfartssektorn kan förbättras såväl beträffande inrikes som utrikes flygtrafik.

Beträffande den utrikes flygtrafiken har regeringen nyligen presenterat sin syn för riksdagen (prop. 1996/97:126, bet. 1996/97:TU9, rskr. 1996/97:232). Regeringen konstaterade därvid att det också i framtiden finns behov av att samordna de skandinaviska resurserna för att uppnå bästa möjliga flygtrafikförbindelser med länder som driver en restriktiv luftfartspolitik. Samtidigt fastslogs vissa riktlinjer för den skandinaviska luftfartspolitiken. Denna skall således grundas på en liberal grundsyn, där konsument- och konkurrenshänsyn tas till vara. I förhandlingsarbetet skall de skandinaviska länderna sträva mot att etablera liberala luftfartsmarknader med så många länder som möjligt, genom mycket liberala s.k. open-skies avtal eller genom multilaterala luftfartsavtal. Arbetet med att integrera Öst- och Centraleuropa samt de baltiska länderna i den gemensamma luftfartsmarknaden inom EU och EES har därvid hög prioritet.

10.1.2 ICAO och flygets globala regleringar

Regeringens bedömning: Regelverken inom FN-organet International Civil Aviation Organization (ICAO) har avgörande betydelse för luftfartens utveckling från bl.a. standardiserings- och säkerhetsynpunkt. ICAO:s folkrättsligt bindande regler bör betraktas som en yttre ram för nationella åtgärder inom luftfarten.

Kommitténs förslag: Överensstämmer i stort med regeringens bedömning.

Remissinstanserna: *Luftfartsverket* framhåller att transportpolitiken måste utformas i harmoni med internationella åtaganden och förpliktelser och att flyget är en internationell näring, varför extra stor hänsyn måste tas till de internationella regelverk och principer som gäller på detta område.

Skälen för regeringens bedömning: Den civila luftfarten har ända sedan starten varit internationellt präglad. År 1944 antogs Chicago-konventionen. Konventionen, liksom de regler och principer som fastslås

av International Civil Aviation Organization, ICAO, är i sig inte överstatligt bindande utan av folkrättslig karaktär. Den vikt som måste tillmätas de inom ICAO antagna reglerna och principerna för den internationella luftfarten – som också omfattar avgiftsättning och beskattning – vilka dessutom som regel är bekräftade i Sveriges bilaterala luftfartsavtal gör att ICAO:s regelverk måste beaktas vid utformande av nationell lagstiftning inom luftfartsområdet.

Chicagokonventionen behandlar frågor om beskattning av flygtrafik endast översiktligt. Genom senare ICAO-resolutioner och rekommendationer har emellertid en praxis utbildats som innebär att de avgifter som tas ut av internationell lufttrafik för överflygning, landning eller start i en annan stat skall motsvaras av direkta kostnader och inte vara av fiskal karaktär. Dessutom finns (rådsresolution den 14 december 1993) ett direkt stadgande att bränsle m.m. som används i internationell luftfart skall undantas från olika former av nationell beskattning. Det kan noteras att ICAO i denna resolution direkt hänvisar till motsvarande mångåriga praxis inom sjöfarten.

Beträffande åtgärder inom miljöområdet har luftfartens internationella beroenden särskild betydelse. Nationellt beslutade regler som alltför mycket skiljer sig från omvärldens kan kringgå genom att flygplan med större lätthet än de markbundna transportmedlen kan registreras, tankas och underhållas utomlands, även om deras huvudtrafik är inrikes. Den övervägande delen av de flygmotorer och trafikflygplan som används i den svenska flygtrafiken är också tillverkade utomlands. ICAO och de europeiska staternas samarbetsorgan inom civil luftfart, European Civil Aviation Conference (ECAC), bedriver ett omfattande arbete med luftfartens miljöfrågor. Bland annat har ICAO i Chicagokonventionens miljöannex 16 infört klassificering av nya flygplanstyper med hänsyn till bullerdata och med hänsyn till utsläpp av olika ämnen till luft. ICAO har vidare i en resolution fastslagit en tidigaste, internationellt harmoniserad utfasningstidpunkt för äldre, bullrande flygplanstyper. ICAO har rekommenderat medlemsstaterna att förbjuda trafik med flygplan som certifierats genom annex 16 kapitel 2 i konventionen (tidigast) från den 1 april 2002.

Sverige har under många år tillhört de pådrivande länderna i det internationella luftfartsarbetet. Det gäller för flygsäkerhetsarbetet, där t.ex. utvecklingen inom flygtrafikledningssystemen med hjälp av satellit teknik kan framhållas, och inom miljöarbetet, där Sverige driver på för skärpta krav på buller och emissioner för nya flygplanstyper och för utökad acceptans vad gäller ekonomisk miljöstyrning. Även om ICAO har tagit en rad initiativ inom miljöområdet, upplevs ofta tempot i arbetet inom denna globala organisation som trögt i jämförelse med svenska ambitioner på området. Mot den bakgrunden är det regeringens avsikt att söka påverka utvecklingen inom ICAO också via gemensamma europeiska initiativ. Detta har skett via ECAC, och bör i ökad utsträckning också ske genom EU:s organ.

Regeringens bedömning: Transportpolitiken inom luftfartsområdet måste, mot bakgrund av arbetet inom EU, Eurocontrol och andra europeiska luftfartsorgan, bygga dels på nationella åtgärder som är möjliga att genomföra på kort sikt, dels på långsiktiga mål som kan drivas inom ramen för dessa organ.

Kommitténs förslag: Överensstämmer delvis med regeringens bedömning.

Remissinstanserna: Remissinstanserna har inte berört denna fråga.

Skälen för regeringens bedömning: Som framgått ovan i kapitel 7 innebär Sveriges medlemskap i EU vissa förpliktelser, men även nya möjligheter inom transportpolitiken. För luftfarten, med dess internationella beroenden, får detta särskild betydelse eftersom luftfarten tillhör de områden där EU redan drivit harmoniseringssträvandena långt. Genom beslut åren 1987, 1990 och 1992 har EG stegvis skapat en liberaliserad inre flygmarknad omfattande flygföretag inom EES. Inom denna marknad gäller gemenskapsrätten. Sedan den 1 april 1997 har alla licensierade flygföretag inom EES tillgång till hela marknaden, inklusive inrikestrafik. I princip får därmed ingen skillnad göras mellan nationell och internationell flygtrafik inom EES.

Sverige är sedan den 1 december 1995 medlem i den europeiska organisationen för säkrare flygtrafiktjänst, Eurocontrol. Medlemsstaterna i Eurocontrol har under år 1997 undertecknat en ny konvention för denna organisation. Regeringen avser att under våren 1998 lägga fram denna nya konvention för riksdagens godkännande. Vidare samverkar sedan länge europeiska flygsäkerhetsmyndigheter, bl.a. den svenska Luftfartsinspektionen, inom ramen för Joint Aviation Authorities (JAA). En vidareutveckling sker nu av detta samarbete i syfte att skapa en gemensam europeisk flygsäkerhetsmyndighet, European Aviation Safety Authority (EASA).

EU-medlemskapet, liksom medlemskapet i Eurocontrol, ger särskilda förutsättningar för transportpolitiska åtgärder inom luftfartsområdet. Gemenskapsrätten sätter, som tidigare påpekats i avsnitt 7.3, gränser för möjligheterna till nationella särregler. Regeringen anser att det därför är nödvändigt att transportpolitiken inom luftfartsområdet delas in i sådana kortsiktiga åtgärder som kan genomföras med egna nationella beslut, och långsiktiga, där de senare kräver förändringsarbete inom framför allt EU men även inom ICAO, Eurocontrol m.fl. organ.

Regeringens förslag: Staten skall, inom ramen för ett oförändrat delat huvudmannaskap för luftfartens infrastruktur, ta ett större ansvar för driften vid kommunala flygplatser än hittills. Ett nytt statligt stöd till kommunala trafikflygplatser skall införas från och med budgetåret 1999. Stödet skall ersätta dels nuvarande driftbidrag till flygplatser i skogslän, dels resultatutjämnningen mellan statliga och kommunala flygplatser. För år 1999 bör stödet omfatta totalt 115 miljoner kronor, varav 105 miljoner kronor finansieras genom ett nytt anslag på statsbudgeten och återstående 10 miljoner kronor av Luftfartsverket som sektorsmyndighet.

Kommitténs förslag: Överensstämmer i huvuddragen med regeringens förslag. Luftfartsverket och Svenska Kommunförbundet har dessutom i en skrivelse den 12 november 1997 presenterat ett utvecklat och preciserat förslag till bidragssystem vilket överensstämmer med regeringens förslag.

Remissinstanserna: Det stora flertalet av remissinstanserna uttalar stöd för kommitténs förslag att stödja de kommunala flygplatserna. Ett antal remissinstanser framhåller att den av kommittén föreslagna utformningen av stödet till kommunala flygplatser inte är bra och förordar att incitamenten för kommunerna att driva verksamheten effektivt måste kvarstå. *Naturskyddsföreningen* anser att endast flygplatser som inte konkurrerar med tågtrafik bör vara aktuella för ökat stöd.

Skälen för regeringens förslag: Frågan om statens ansvar för de kommunala flygplatserna har diskuterats under lång tid och har lett till ett antal tids- eller geografiskt begränsade dellösningar. Regeringen anser att det nu är rimligt att frågan ges en mer övergripande lösning, som kan ersätta såväl det nuvarande anslaget för driftbidrag till kommunala flygplatser i skogslänen som det provisoriska resultatutjämningsbidraget från Luftfartsverket till de största kommunala flygplatserna.

Luftfartens infrastruktur måste ur transportpolitisk synvinkel betraktas som ett sammanhållet system – en flygplats förutsätter en annan. Staten har enligt de allmänna transportpolitiska principerna (avsnitt 6.5) ett ansvar för detta system av interregionala och internationella förbindelser. I många regioner med dålig alternativ trafikförsörjning spelar dessutom flyget en avgörande roll för de transportpolitiska målen om tillgänglighet och regional utveckling. Detta gäller framför allt inom persontransport-systemet, men också i ökande grad för godstransportsystemet.

För att hela landet skall få en tillfredsställande transportförsörjning måste därför staten ta ett tydligare ansvar för flygplatser även utanför det nuvarande statliga flygplatsnätet. I konsekvens med ett sådant synsätt bör ansvaret gälla hela landet, inte särskilt avgränsade områden. Däremot bör stödets omfattning även kunna påverkas av flygplatsens regionalpolitiska betydelse. Regeringen delar vidare kommitténs bedömning att det inte finns någon anledning att ändra nuvarande ägarförhållanden.

Beträffande formen för statens stöd till flygtrafiken bör noteras att investeringsmedel för åtgärder vid kommunala flygplatser även fortsättningsvis kommer att kunna medges inom ramen för den regionala infrastrukturplaneringen. Vad gäller statligt stöd till trafikering av flygtrafiklinjer har denna fråga tidigare berörts i avsnitt 8.3 Rikstrafik.

Regeringen förordar att staten inom ramen för en oförändrad rollfördelning skall ta ett större ekonomiskt ansvar än hittills för driften av luftfartens infrastruktur i avsikt att uppnå en tillfredsställande flygtrafikförsörjning. Det är dock samtidigt en viktig princip att rörelseintäkter även i fortsättningen skall vara den primära finansieringsformen. Ett utökat stöd måste därför bygga på fortsatta incitament för en effektiv drift av kommunalt ägda flygplatser. Ett stöd direkt kopplat till flygplatsernas redovisade driftunderskott eller motsvarande är därför mindre lämpligt.

Beträffande den närmare utformningen av stödet bör enligt regeringen de principer och avgränsningar som föreslagits av Luftfartsverkets och Kommunförbundets gemensamma arbetsgrupp gälla. Dessa är i korthet följande.

Vad gäller trafikunderlaget bör de flygplatser ingå som har icke säsongsbunden reguljär passagerartrafik. Härutöver bör de befintliga flygplatser ingå som har en sådan reguljär passagerartrafik som kan anses ha särskild betydelse för uppfyllande av de transportpolitiska målen. Avgränsningen bör i det senare fallet sammanfalla med EU:s mål 6-område. Eventuella nytillkommande flygplatser bör uppfylla kriterierna under minst två år för att få ingå i driftbidragssystemet. På samma sätt bör en flygplats som inte uppfyller kriterierna under två år i rad ej längre omfattas av bidragssystemet. Det bör också observeras att flygplatser som är eller kan bli helt eller delvis privat ägda i stödsammanhang bör behandlas på samma sätt som kommunala flygplatser.

Regeringen anser att de fördelningskriterier som arbetsgruppen presenterat bör läggas till grund för stödet. Stödet skall enligt detta förslag för det första baseras på objektiva kostnadsdrivande faktorer nämligen typ av flygtrafikledning, krav på brand- och räddningstjänst samt klimatförhållanden. För det andra ingår en regionalpolitisk faktor som föreslås mätas genom att ökat avstånd till någon av flygplatserna Arlanda, Landvetter eller Sturup ger ökat stöd. För det tredje föreslås stödet baseras på intäktspåverkande faktorer – fördelning av passagerarna på inrikes respektive utrikes fart samt frakt- och postvolym. En avtrappning av stödet föreslås ske med hänsyn till sådana intäktspåverkande faktorer samt med hänsyn till en produktivitetfaktor beräknad till 2 % per år av det totala stödbehovet. Stödet föreslås därvid upphöra vid en trafikvolym som beror på trafikblandningen vid respektive flygplats, men som i de flesta fall motsvarar ca 300 000 årspassagerare. En begränsad del av stödet bör även kunna tilldelas projekt för utveckling och effektivisering av verksamheten vid de kommunala flygplatserna.

Luftfartsverkets och Kommunförbundets ursprungliga förslag var att stödet för år 1999 skulle omfatta 90 miljoner kronor. Kommittén, som förordade vissa förändringar av kriterier etc., föreslog med anledning av dessa förändringar att omfattningen av stödet skulle vara 115 miljoner kronor per år. Stödets omfattning bedöms därefter, med de ovan beskrivna kriterierna, avtrappas i takt med en ökad trafikvolym vid de be-

rörda flygplatserna, och nivån bör också justeras när flygplatser utträder ur systemet. Med hänsyn till de principer och avgränsningar som föreslagits ovan föreslår regeringen en stödnivå på 115 miljoner kronor år 1999. De nuvarande stöden till kommunala flygplatser, som under åren 1997 och 1998 uppgår till totalt 25 miljoner kronor, bortfaller därmed.

Kommittén förordade att stödet borde finansieras inom Luftfartsverkets budget. En sådan finansiering förutsätter enligt kommittén en översyn av verkets avkastnings- och utdelningsmål. Med hänsyn till bl.a. osäkerheten om verkets ekonomiska situation, angavs som alternativ dessutom finansiering via ett nytt anslag på statsbudgeten. Luftfartsverket genomförde under sommaren 1997 med hjälp av utomstående konsult hjälp en djupare analys av verkets ekonomiska situation till och med år 2005.

Regeringen delar den grundsyn som bl.a. framförts av arbetsgruppen om att det nya statliga stödet till de kommunala flygplatserna bör överensstämma med de ingående intressenternas uppgifter och roller samt att det bör vara långsiktigt hållbart. Det bör här noteras att stödet kommer att påverka statskassan vare sig det finansieras genom anslag på statsbudgeten eller via Luftfartsverket, i det ena fallet genom ökade utgifter och i det andra fallet genom minskade intäkter.

För närvarande pågår inom EG ett arbete med att ta fram ett direktiv om flygplatsavgifter. Detta direktiv, som avses innehålla regler om vissa grundprinciper vid fastställande av trafikavgifter vid gemenskapens flygplatser, behandlas för närvarande inom transportministerrådet. Direktivet kan komma att inverka även på avgifterna vid de svenska kommunala flygplatserna, bl.a. vad gäller likabehandling av inrikestrafik samt trafik inom EU och EES. Det av kommissionen framlagda direktivförslaget verkar inom vissa gränser kunna tillåta en korssubventionering mellan statliga och flertalet kommunala flygplatser. Det kan emellertid i nuläget inte uteslutas att det direktiv som kommer att slutligt fastställas av transportministerrådet kan komma att sätta ytterligare gränser för en fortsatt sådan korssubventionering i Sverige från den tidpunkt då direktivet träder i kraft, vilken enligt förslaget är den 1 januari 2002. Denna osäkerhet bör vägas in vid valet av långsiktigt hållbar finansieringslösning.

Regeringen behandlade i budgetpropositionen för år 1998 delvis den tidigare nämnda särskilda analysen av Luftfartsverkets ekonomi under de kommande åren. Regeringen delade därvid synen att den ekonomiska situationen, även bortsett från förslagen i kommitténs betänkande, ledde fram till ett behov av att se över de ekonomiska krav som ålagts Luftfartsverket. Mot den bakgrunden beslöt riksdagen att sänka det långsiktiga räntabilitetsmålet från 13 till 8 % av koncernens egna kapital efter skattemotsvarighet. Dessutom beslöts att verket skulle kompenseras för 2/3 av de totala kostnaderna för Schengen Anpassning av de svenska flygplatserna genom nedsättning av inleveranskravet under perioden 1997–2000. Trots dessa medgivanden innebär treårsplan för åren 1998–2000 att de långsiktiga målen för såväl soliditet som räntabilitet underskrids i slutet av perioden. Ingen inleverans beräknas över huvud taget för åren 1999–2000. Luftfartsverket har nu inlett ett kraftfullt rationaliseringsarbete i avsikt att motverka de negativa effekter på resultatet som påvisats i analysrapporten. Det måste dock noteras att ingen möjlighet alls torde finnas att under åren 1999 och 2000 via inleveranserna kompensera

Luftfartsverket för ett bidragssystem till de kommunala flygplatserna. Bidragets omfattning, 115 miljoner kronor per år initialt, utgör som bl.a. Riksrevisionsverket påpekat en stor del av koncernens prognostiserade vinst. För år 2000 skulle det beräknade bidraget till och med vara lika med den förväntade vinsten för Luftfartsverket. Den av statsmakterna medgivna kompensationen för Schengenanpassning skulle i så fall till följd av kraftigt försämrat resultat inte längre fungera. Kostnaden för de investeringarna skulle, liksom hela bidragskostnaden för de kommunala flygplatserna, därmed belasta Luftfartsverkets ekonomi fullt ut trots beslutet om 2/3 avlastning. Samtidigt är det inte orimligt att luftfartssektorn genom sektorsmyndigheten Luftfartsverket i någon mån även fortsättningsvis bidrar till finansieringen av stödet.

Vid en samlad bedömning finner regeringen att det föreslagna stödet till drift av kommunala flygplatser tills vidare i huvudsak bör finansieras genom ett nytt anslag på statsbudgeten, som för år 1999 beräknas till 105 miljoner kronor. Återstående 10 miljoner kronor bör därvid finansieras inom ramen för Luftfartsverket.

Administrationen av det stöd som regeringen nu förordat och därmed sammanhängande samordningsbehovet bör skötas av Luftfartsverket i egenskap av sektorsmyndighet. Regeringen anser att en grundlig utvärdering av stödet bör ske efter fem år. En sådan utvärdering bör även omfatta den fortsatta finansieringen. Regeringen har ingen erinran mot att den arbetsgrupp som arbetat fram föreliggande förslag ombildas till en uppföljnings- och metodutvecklingsgrupp under Luftfartsverkets ledning.

10.3 Luftfartsverkets roller

Regeringens bedömning: Luftfartsverket bör fortsätta arbetet med att tydliggöra sina roller som säkerhetsmyndighet, sektorsansvarig myndighet och infrastrukturhållare.

Kommitténs bedömning: Kommittén har inte berört frågan i någon större utsträckning.

Remissinstanserna: *Sveriges Transportindustriförbund* menar att Luftfartsverkets dubbla roller som myndighet och affärsdrivande verk måste utredas skyndsamt.

Skälen för regeringens bedömning: Kommunikationsdepartementet gjorde under åren 1996–97 en översyn av Luftfartsverkets verksamheter och olika roller. Ett skäl till översynen var att Inspektionskommittén (SOU 1996:82) föreslog att Luftfartsinspektionen skulle brytas ut ur Luftfartsverket. I det sammanhanget ansåg Kommunikationsdepartementet det önskvärt att belysa om verksamheten inom Luftfartsverket totalt sett skulle kunna effektiviseras ytterligare genom en delning av verket enligt en annan modell än vad Inspektionsutredningen föreslagit. Översynen gjordes utifrån hypotesen att ökad tydlighet i mål och uppdragsbeskrivningar skulle kunna skapa ökad effektivitet. Denna hypotes byggde på antagandet att Luftfartsverkets dåvarande mål och struktur

skulle kunna innebära en risk för intressekonflikter vilket skulle medföra ottydlighet i verksamhetsutförandet, både externt och internt.

En viktig slutsats av översynen var att de säkerhetsreglerande verksamheterna borde vara åtskilda från infrastrukturhållandet och de kommersiella verksamheterna. Regeringen beslöt, som en konsekvens av översynen, att omformulera Luftfartsverkets övergripande mål. Regeringen fann dock vid en samlad bedömning inte tillräckliga skäl att vidta några åtgärder beträffande Luftfartsverkets organisationsstruktur. Denna bedömning har presenterats för riksdagen (prop. 1996/97:1).

Regeringen anser att det är av stor betydelse att Luftfartsverket fortsätter arbetet med att tydliggöra sina roller som säkerhetsmyndighet, sektorsansvarig myndighet och infrastrukturhållare. Sektorsansvaret innebär att Luftfartsverket skall ha en fristående relation till aktörerna i sektorn, övervaka, följa upp, analysera och utvärdera utvecklingen inom sektorn samt ha det samlade ansvaret för hela luftransportssystemet. Luftfartsverket har påbörjat en process som syftar till att organisatoriskt tydliggöra verkets olika roller och verksamheter för att på det sättet öka effektiviteten i utförandet av myndighetsarbetet och de övriga verksamheterna.

10.4 Luftfart och miljö – styrmedel och inriktning

Regeringens bedömning: Arbetet med att begränsa luftfartens oönskade miljöeffekter bör ske genom en samlad strategi på flera fronter, med en kombination av villkor i beslut för verksamheten, generella föreskrifter och ekonomiska styrmedel – nationellt och internationellt.

Det är angeläget att de ekonomiska styrmedlen används i ökad utsträckning för att motverka luftfartens olika negativa miljöeffekter. Vid tillståndsprövningen av flygplatser är det särskilt viktigt att i lokala villkor reglera miljöeffekter med lokal och regional påverkan.

Kommitténs förslag: Kommitténs förslag överensstämmer i stort med regeringens bedömning medan flygplatsprövningen endast berörs översiktligt.

Remissinstanserna: De instanser som yttrat sig har inga synpunkter i denna del.

Skälen för regeringens bedömning: Sedan länge har regleringsinstrumentet använts för att påverka luftfarten i miljövänlig riktning. Flygplatser är också sedan länge underkastade prövning enligt miljöskyddslagen, i vissa fall även enligt naturresurslagen. Villkoren i sådana tillstånd omfattar såväl buller som utsläpp till mark, vatten och luft.

Utvecklingen i Sverige och andra industriländer går för närvarande mot en ökad användning av avgifter och andra typer av ekonomiska styrmedel i miljöpolitiken. Både internationella organisationer som FN och OECD samt riksdagen har på senare tid betonat vikten av att ekonomiska styrmedel utvecklas och att marknadens funktionssätt utnyttjas effektivt för att nå en hållbar utveckling.

Både regleringsåtgärder och avgifter kan utgöra effektiva instrument för att minska miljöpåverkan inom luftfarten. Det är därför inte möjligt att dra några generella slutsatser om hur dessa styrmedel skall användas. Det beror på omständigheterna i varje situation och på vems beteende som skall påverkas. Arbetet med begränsning av luftfartens oönskade miljöeffekter bör därför ske genom en samlad strategi på flera fronter, med en kombination av regleringsverksamhet och ekonomiska styrmedel. De ekonomiska styrmedlen bör utvecklas vidare bl.a. beträffande buller och koldioxid.

Luftfartsverket, som arbetar aktivt för att minimera den civila luftfartens och den egna verksamhetens miljöpåverkan, har i februari 1997 till regeringen redovisat ett handlingsprogram mot utsläpp av luftföroreningar från den civila luftfarten i Sverige. Planen beskriver aktuella miljömässiga, tekniska och ekonomiska förutsättningar och behandlar regleringar/miljönormer för flygplan, differentierade avgifter och avgasklasser. Luftfartsverket har dessutom den 1 januari 1998 utvecklat sitt system för miljödifferentierade avgifter (Buller och avgasrelaterade avgifter – BARLA) som nu även omfattar utsläpp till luft av bl.a. kväveoxid. Arbetet inom BARLA-projektet avses nu fortsätta vad gäller utveckling av bullerkomponenten.

Tillståndsprövningarna enligt miljölagstiftningen reglerar indirekt flygverksamheten. Flygplatshållarnas direkta styrmöjligheter, avseende den egentliga flygverksamheten, ligger främst i att meddela restriktioner avseende flygvägar och bananvändning. Frågor om trafikvolymen, flygprocedurer, vilka destinationer som skall trafikeras och vilken flygmateriel som används kan inte i samma utsträckning regleras av flygplatshållaren. Detta är förutsättningar när villkor för tillstånd enligt miljölagstiftningen skall uppfyllas vid en flygplats.

Regeringen konstaterar att villkor även fortsättningsvis kommer att föreskrivas vid tillståndsprövning av flygplatser enligt gällande miljölagstiftning. Sådana villkor kan omfatta såväl buller som utsläpp till luft, mark och vatten. Särskilt viktigt, med hänsyn till andra möjligheter till miljöförbättrande åtgärder, är att i lokala villkor reglera miljöeffekter med lokal och regional påverkan.

För att begränsa utsläpp som huvudsakligen har kontinental eller global miljöpåverkan anser regeringen att ekonomiska styrmedel bör användas i ökad utsträckning. Det gäller bl.a. koldioxid och kväveoxider.

Den internationella regleringen har, som framgått tidigare, stor betydelse för miljöarbetet inom luftfarten. Regeringen anser att det internationella arbetet inom EU, ICAO och ECAC för att uppnå internationella regleringar bl.a. vad gäller miljöklassning av ny flygplansteknik bör fortsätta. Även regelverket för ekonomiska styrmedel och beskattningsmöjligheter bör påverkas inom t.ex. EU, ICAO och Eurocontrol. Det svenska arbetet i dessa sammanhang bör bedrivas med en aktiv inriktning mot en ökad miljöanpassning av luftfarten.

För att ytterligare stärka miljöarbetet har Luftfartsverket inlett ett gemensamt utvecklingsprojekt med Naturvårdsverket. Projektet syftar till att precisera och tydliggöra Luftfartsverkets miljöansvar, göra en avstämning mot nuvarande miljösamarbete samt utveckla former för hur Luftfartsverket kan samverka med övriga aktörer. Regeringen anser att

10.5 Luftfartens kostnadsansvar och finansiering

Regeringens bedömning: Den övergripande riktlinjen för luftfartens kostnadsansvar bör vara en så fullständig internalisering som möjligt av samhällsekonomiska marginalkostnader. Luftfarten ger upphov till externa kostnader vilka inte ingår i dagens avgifts- eller skattesystem. Dessa utgörs framför allt av trängselkostnader och buller samt utsläpp av koldioxid och luftföroreningar.

Luftfartsverkets tjänster bör liksom hittills betalas av infrastrukturbrukarna inom ramen för affärsverksformen. De samhällsekonomiska marginalkostnader som orsakas av civil luftfart och som motsvaras av kostnader på och runt de statliga flygplatserna bör internaliseras genom Luftfartsverkets landningsavgifter.

Kommitténs förslag: Kommitténs förslag överensstämmer i stort med regeringens. Kommittén föreslår att Luftfartsverket inom ramen för sitt uppdrag om miljöavgifter även utreder effekterna för Luftfartsverket, flygtrafiken och olika regioner i landet av ett mer marginalkostnadsanpassat avgiftssystem, t.ex. tidsanpassad taxa på Arlanda.

Remissinstanserna: Flera remissinstanser framhåller att hänsyn måste tas till internationella regelverk och rekommendationer vid införande och utformning av miljöavgifter. Några remissinstanser befarar att miljöavgifter kan medföra att svenskt flyg förlorar internationell konkurrenskraft. Ett stort antal remissinstanser anser att internaliseringen av externa effekter inom flyget kan medföra negativa regionalpolitiska konsekvenser. *Naturvårdsverket* instämmer i att även koldioxid skall internaliseras i miljöavgiften. *Sveriges Transportindustriförbund* motsätter sig en internalisering av externa kostnader. Ett antal remissinstanser menar att en tidsanpassad taxa på Arlanda kan ge negativa konsekvenser för regionaltrafiken.

Skälen för regeringens bedömning: Avgifterna för luftrummet och de statliga flygplatserna utgörs i dag av landningsavgift, TNC (Terminal Navigation Charge, avgift för lokal flygtrafikledning), undervägsavgift, passageraravgift och security-avgift som tas ut av Luftfartsverket inom ramen för affärsverksformen. I svensk inrikestrafik utgör avgifterna ca 6–16 % av en normalprisbiljett. De större kommunala flygplatserna och några få av de mindre tar ut avgifter av linjetrafiken. Flertalet små flygplatser tar ingen avgift alls av det skälet att kommunerna i så fall skulle tvingas öka sitt stöd till flygtrafiken i motsvarande grad.

Regeringen anser att den övergripande riktlinjen för luftfartens kostnadsansvar, liksom för samtliga andra trafikslag, skall vara en så fullständig internalisering som möjligt av samhällsekonomiska marginalkostnader. De externa kostnader som i dag inte ingår i luftfartens avgiftssystem innefattar två huvudkomponenter: negativa miljöeffekter samt trängselkostnader. Regeringen delar kommitténs bedömning att luftfar-

tens externa olyckskostnader är så låga att något behov att internalisera dem i avgiftssystemet inte föreligger.

Beträffande trängselkostnader är den grundläggande transportpolitiska principen att trafikförsörjningen skall ske till lägsta möjliga samhälls-ekonomiska kostnader och att trafiksystemet skall bidra till effektivitet i hela samhället vilket kräver att infrastrukturen är prissatt med utgångspunkt i samhälls-ekonomiska marginalkostnader. Från samhälls-ekonomisk synpunkt finns därför enligt kommittén anledning att variera prissättningen av infrastrukturen efter skillnader i marginalkostnad mellan olika flygplatser och på Arlanda även efter skillnader i efterfrågan mellan olika tidpunkter på dygnet. För de kommunala flygplatserna skiftar avgiftsstrukturen, men troligen ligger de flygplatser som inte tar någon avgift alls närmast en samhälls-ekonomiskt effektiv prissättning, eftersom marginalkostnaden på lågtrafikerade flygplatser är nära noll. Denna slutsats gäller även för flertalet av Luftfartsverkets flygplatser. Regeringen bedömer dock i likhet med kommittén att en generell övergång till mer marginalkostnadsbaserad prissättning sannolikt skulle medföra finansiella problem för Luftfartsverket som affärsdrivande verk. Regeringen ser emellertid inte heller några övervägande motiv till att i nuläget genomföra en utredning om tidsanpassad taxa på Arlanda.

Flygtrafikens negativa miljöeffekter består i första hand av buller från flygplan och i någon mån flygplatsverksamhet, utsläpp till mark och vatten från avisning av rullbanor och flygplan samt utsläpp av luftföroreningar och koldioxid från flygplan. Ett speciellt luftfartsproblem är flygets utsläpp av oönskade ämnen som kväveoxid och vattenånga på hög höjd. De kvantitativa effekterna på ozonlager etc. av dessa utsläpp är emellertid ännu svåra att bedöma. En omfattande forskning pågår därför internationellt inom detta område.

Miljöeffekter på flygplatserna, speciellt från avisning av flygplan och rullbanor, har under lång tid minskat och är numera små. Eftersom flygplatshållare och flygbolag själva vidtagit åtgärder för att motverka dessa miljöeffekter har kostnaderna också i stort sett redan internaliserats.

Till följd av bl.a. de internationella beroenden som ovan berörts i avsnitt 10.1, samt även med hänvisning till att luftfarten finansierar sin infrastruktur utan skattemedel, har flygbränsle i reguljär fart sedan länge varit befriat från skatt. EG:s mineraloljedirektiv (92/81/EEG) har också ett uttryckligt undantag från beskattningsrätten för flygbränsle i yrkesmässig användning. Även praktiska skäl som de tidigare berörda riskerna för ekonomitankning etc. omöjliggör på kort sikt en beskattning av luftfartens alla samhälls-ekonomiska marginalkostnader. Den avgift för koldioxidutsläpp som kommittén förordat torde kunna komma att klassas som skatt och skulle i så fall stå i konflikt med EG:s nuvarande mineraloljedirektiv och, såvitt avser utrikestrafik, även med ICAO:s skatteprinciper. Mineraloljedirektivet är för närvarande föremål för översyn inom EG. Regeringen återkommer därför till denna fråga nedan i avsnitt 10.6.

De externa marginalkostnader inom miljöområdet som orsakas av civil luftfart och som motsvaras av kostnader på och runt de statliga svenska flygplatserna kan och bör emellertid enligt regeringens mening internaliseras genom Luftfartsverkets landningsavgifter. Luftfartsverket har som nämnts i föregående avsnitt i linje med detta från år 1998 infört bullerav-

gifter och utsläppsrelaterade landningsavgifter vid de statliga flygplatserna. Genom dessa åtgärder uppnås en internalisering av miljökostnader redan på kort sikt utan att det uppstår konflikt med nu gällande internationella regelverk.

Kommittén har föreslagit att frågan om åtgärder för att nedbringa utsläpp av olika ämnen till luft från det lättare flyget, bl.a. vad avser möjligheten till krav på katalysatorrening av mindre bensindrivna flygplansmotorer, bör utredas av Luftfartsverket. Regeringen bedömer att den potentiella miljövinsten av sådana åtgärder är liten med hänsyn till den låga volymen på denna typ av flygtrafik. Det åligger Luftfartsverket som sektorsansvarig myndighet att följa utvecklingen och vid behov föreslå åtgärder.

Som framgått tidigare bekostas huvuddelen av drift och investeringar i luftfartens infrastruktur direkt av brukarna genom luftfartsavgifter. Regeringen är medveten om att den nuvarande finansieringen av luftfartens fasta kostnader kan innebära ett avsteg från de principer som regeringen tidigare förordat. Sektorns relativt blygsamma krav på infrastrukturinvesteringar och de därigenom relativt små fasta kostnaderna innebär dock att de praktiska konsekvenserna av kostnadsansvarets utformning blir begränsade. Något avgörande skäl att frånga nuvarande grundläggande finansieringsprincip finns enligt regeringens mening inte. Det kan också nämnas att EG-kommissionen i samband med diskussioner om regler för flygplatsavgifter gjort en tydlig skillnad mellan sådana avgifter som behålls av flygplatser som infrastrukturhållare och skatter, som går till statskassan utan direkt koppling till infrastrukturhållandet.

Luftfartens infrastruktur skall även fortsättningsvis så långt möjligt finansieras inom sektorn. Avsteg bör dock göras för sådana kostnader som inte kan motiveras från en normal infrastrukturhållarroll, dvs. sådana kostnader för vilka inte normala trafikavgifter kan tas ut, t.ex. beredskapsåtgärder eller åtgärder av sysselsättningsskapande karaktär.

10.6 Långsiktig strategi för EU-arbetet och annat internationellt arbete

Regeringens bedömning: Sverige bör arbeta för globala överenskommelser om skärpta miljökrav inom luftfarten bl.a. vad gäller ny teknik, samt för ökade möjligheter att använda ekonomiska styrmedel för att uppnå miljöförbättringar inom luftfartens område. I de fall inte globala överenskommelser är möjliga, bör Sverige arbeta för bredast möjliga internationella lösningar inom bl.a. EU.

Sverige bör fortsätta att driva arbetet inom EU, JAA och Eurocontrol i syfte att uppnå större säkerhet och bättre kapacitet inom luftfarten.

Kommitténs förslag: Internationellt bör Sverige driva linjen att luftfartens externa kostnader i så hög grad som möjligt bör internaliseras i luftfartens avgifter. Avgifterna bör baseras på verkliga utsläpp.

Remissinstanserna: Inga remissinstanser har närmare kommenterat kommitténs förslag.

Skälen för regeringens bedömning: Som framgått av tidigare beskrivningar av bl.a. de internationella sambanden inom luftfarten finns starka skäl för Sverige att agera aktivt i internationella fora men det är även viktigt att arbetet i EU bedrivs så att resultatet av det arbetet ges största möjliga genomslag i det internationella arbetet.

I enlighet med denna riktlinje bör Sverige arbeta för globala överenskommelser om skärpta miljökrav inom luftfarten bl.a. vad gäller ny teknik. Sverige bör vidare inom EU, ECAC, Eurocontrol och ICAO arbeta för ökade möjligheter att använda ekonomiska styrmedel för att uppnå miljöförbättringar inom luftfartens område, och i de fall inte globala överenskommelser är möjliga, för bredast möjliga internationella lösningar. Sverige bör också arbeta aktivt inom de berörda organen för att uppnå gemensamma, högt satta mål för säkerhet och kapacitet i flygtrafiksystemet i Europa och globalt. Som exempel på EU-strategin inom detta område kan nämnas arbetet med skapandet av effektiva gemensamma europeiska flygtrafiklednings- och säkerhetsmyndigheter.

Inom ramen för det prioriterade området *åtgärder för en mer rättvisande prissättning på transporter* inom den övergripande EU-strategin (avsnitt 7.4) finns flera viktiga arbetsområden inom luftfarten. Vidare pågår inom EG utarbetande av ett nytt energibeskattningsdirektiv, som bl.a. är avsett att ersätta mineraloljedirektivet och som även innehåller frågan om beskattning av bränsle för flygtrafik inom gemenskapen. Det är dock i nuläget oklart vilka förändringar ett sådant nytt direktiv kan komma att innebära och när det förväntas träda i kraft. Mot bakgrund av de ovan presenterade allmänna principerna om internalisering av externa kostnader bör Sverige, som en del av den långsiktiga strategin i EU-arbetet, arbeta för en ökad möjlighet till beskattning av miljöskäl av luftfart inom EU och EES. Ett första steg kan vara att sådan beskattning tillåts av inrikestrafik, enligt regionala överenskommelser om beskattning vilka inte står i strid med ICAO:s allmänna riktlinjer för internationell luftfart.

11 Sjöfart

11.1 Sjöfartens förutsättningar

11.1.1 Sjöfart – ett internationellt trafikslag

Regeringens bedömning: Sjöfartens internationella karaktär gör det viktigt att driva sektorns trafik-, miljö- och säkerhetsfrågor i internationella fora.

Kommitténs förslag: Kommittén anför att sjöfartens internationella prägel gör det svårt för ett enskilt land att upprätthålla regelverk med nationella särkrav.

Remissinstanserna: Ett flertal remissinstanser instämmer i kommitténs bedömning i denna del.

Skälen för regeringens bedömning: Sveriges geografiska läge och stora handelsberoende gör att sjöfarten har en stor betydelse för den svenska transportförsörjningen. Den helt dominerande delen av gods-transporterna till och från Sverige sker därför med sjötransporter. Sjöfarten är emellertid inte bara betydelsefull för godstransporterna utan fyller också en viktig funktion för persontransporterna. Årligen transporteras ca 40 miljoner passagerare med färjetrafiken till eller från de svenska hamnarna. Sjöfarten har även en viktig betydelse för transportförsörjningen i de större skärgårdarna i Sverige. För stora delar av befolkningen har även fritidsbåten en viktig funktion för transporter och rekreation och man beräknar att över en miljon fritidsbåtar finns i landet.

År 1995 omfattade sjötransporterna till och från Sverige ca 116 miljoner ton gods på lastfartyg och färjor vilket motsvarar ca 90 % av det svenska godsflödet. Under 1990-talet har lastbilarnas andelar av den utrikes gående godstrafiken i kombination med färjetrafik ökat medan järnväg och lastfartyg – trots volymökningar – minskat sina andelar.

Lastfartygen transporterade år 1995 90 miljoner ton gods medan färjetrafiken stod för 27 miljoner ton gods. Av det gods som transporterades med färja transporterades 9 miljoner ton med järnvägsvagnar och 18 miljoner ton med lastbilar.

Sjöfartsnäringsens rörlighet mellan länder, s.k. flaggstatsregistrering, och den stora omfattning som de internationella sjötransporterna utgör, gör att sjöfarten har en påtaglig internationell karaktär. Världens handelsflotta kontrolleras i dag från ett begränsat antal länder och det övervägande antalet av de fartyg som anlöper svensk hamn bär utländsk flagg. Dessa förhållanden gör det nödvändigt att beakta de internationella regelverken när sjöfartens olika transportpolitiska frågor utvecklas.

Utvecklingen av sjöfartens regelverk sker till största del inom ramen för FN:s sjöfartsorganisation International Maritime Organization, IMO. Sverige verkar aktivt inom IMO för att regler om sjösäkerhet och miljö utvecklas. Den svenska regelutvecklingen inom sjöfartens område har därför sedan lång tid präglats av internationellt samarbete.

Ett exempel på att IMO även kan fungera med ett kortare perspektiv är framtagandet av nya sjösäkerhetsregler som skett till följd av den senaste tidens tragiska färjeolyckor i vårt närområde. Ett krav från bl.a. svensk sida var att förstärka sjösäkerheten för framför allt passagerarfartyg. Efter sedvanlig behandling i IMO:s olika organ har nu viktiga beslut tagits om hur sjösäkerheten kan utvecklas. Här märks t.ex. den regionala överenskommelsen om vissa stabilitetsfrågor för passagerarfartyg, den s.k. Stockholmsöverenskommelsen.

I sammanhanget bör även framhållas det viktiga Östersjöarbetet inom Helsingforskommissionen (HELCOM) med regionala maritima miljöfrågor och samordning inför internationella förhandlingar. Detta arbete har bl.a. resulterat i internationella instrument för att nedbringa sjöfartens utsläpp i Östersjön. Vidare har samarbetet inneburit att en särskild strategi tagits fram för mottagning av fartygsgenererat avfall i hamnar, vilket även utmynnat i ett utvecklingsarbete inom EU i denna fråga.

Den utpräglade internationella sjöfartsmarknaden gör det också viktigt att tillse att sjöfart kan bedrivas under icke konkurrenshämmande former vad beträffar exempelvis marknadstillträde.

Prop. 1997/98:56

11.1.2 Sjöfarten och EU

Regeringens bedömning: Genom medlemskapet i EU ges möjlighet för Sverige att tillsammans med övriga EU-stater påverka den internationella sjöfartens regelutveckling. EU-medlemskapet innebär att de svenska reglerna kan harmoniseras med våra viktigaste handelspartners regler. Regeringen anser att det för svensk del är viktigt att knyta an till det transeuropeiska transportnätverket och påverka utbyggnaden av för svensk export och import viktiga infrastrukturlänkar.

Kommitténs förslag: Kommitténs förslag överensstämmer med regeringens bedömning.

Remissinstanserna: Ett flertal remissinstanser anser att skatter och övriga pålagor måste harmoniseras inom EU.

Skälen för regeringens bedömning: Genom medlemskapet i EU kommer EU:s transportpolitik att generellt ha en stor påverkan på Sverige. Vidare ger medlemskapet dels möjligheter att påverka sjöfarten i vår närmiljö, dels en plattform för att gemensamt med övriga EU-stater föra fram viktiga förslag i IMO.

Regelutvecklingen inom EG, vad beträffar sjösäkerheten, har hittills till stor del handlat om att harmonisera beslut fattade inom IMO där visst tolkningsutrymme överlämnats till respektive lands sjöfarts administration. Det är därför viktigt att arbetet med sjösäkerheten även i fortsättningen prioriteras i detta sammanhang. Ambitionen skall vara hög när det gäller att uppnå goda resultat inom både sjösäkerhet och miljö utan påtagliga konkurrenssnedvridande effekter. Generellt kan sägas att Sverige på flera områden kommit längre än vad man gjort inom övriga EU. Detta förhållande ställer extra hårda krav på Sverige att inom ramen för EU-arbetet få gehör för de svenska ståndpunkterna.

Inom EU är s.k. transeuropeiska nätverk prioriterade inom områdena transporter, telekommunikationer och energi. Regeringen anser att det för sjöfartens del är viktigt att hamnarna knyts till det transeuropeiska transportnätverket för att på så sätt påverka utbyggnaden av för svensk export och import viktiga infrastrukturlänkar. Sverige arbetar aktivt via Sjöfartsverket med dessa frågor och den utveckling som nu pågår i Östersjöområdet är också viktig i detta sammanhang.

Med anledning av EU:s beslut att avskaffa taxfreeförsäljningen inom EU den 1 juli 1999 kommer färjetrafiken att genomgå betydande strukturförändringar. Förändringarna kan t.ex. påverka möjligheterna att upprätthålla den s.k. Kvarcentrafiken mellan Sverige och Finland. Regeringen följer mycket noga utvecklingen av beslutets effekter. En utredning har tillsatts för att bl.a. studera effekterna av avskaffandet av taxfree inom EU (K 1997:01). Utredningen kommer att utgöra ett viktigt underlag för regeringens fortsatta arbete.

Regeringens bedömning: Sjöfartsverket bör även fortsättningsvis ansvara för att sjöfarten har tillgång till farleder med god framkomlighet och hög säkerhet året runt på alla hamnar av betydelse. Sjöfartsverket bör aktivt delta i den nationella och regionala infrastrukturplaneringen, särskilt vad gäller sammankopplingen mellan sjöfartens och landtransportsystemens infrastruktur.

Kommitténs förslag: Kommittén föreslår ingen förändring av statens roll för infrastrukturen. Kommittén anser dock att den hittillsvarande planeringsprocessen vad beträffar hamninvesteringar har gjort det svårt att samordna planeringen mellan trafikslagen på ett tillfredsställande sätt.

Remissinstanserna: Ett antal remissinstanser anser att hamnpolitiken även i fortsättningen bör vara en fråga för kommuner och näringsliv i samverkan. *Naturvårdsverket* anser att Sjöfartsverket bör ges en tydligare myndighetsroll för hamnarna. *SJ* och *Vägverket* framhåller behovet av samordning vid planeringen mellan sjöfartens och övriga trafikslags infrastruktur.

Skälen för regeringens bedömning: Sjöfartens infrastruktur – som traditionellt brukar anges vara hamnar, farleder och den service som krävs för att kunna utnyttja farlederna – är väl utbyggd i Sverige.

Hamnarna är med något undantag kommunalt ägda och ett femtiotal hamnar i ungefär lika många kommuner bedriver i dag kommersiell hamnverksamhet. De svenska hamnarna är i dag viktiga marknadsaktörer och utgör en viktig del i transportsystemet. Hamnen är en knutpunkt där sjöfarten samverkar med andra trafikslag i transportkedjan. Investeringar i landtransportsystemens infrastruktur har stor betydelse för hamnarna som knutpunkt mellan land- och sjötransporterna. Detta innebär att investeringar i landtransportsystemen är av stor vikt för hamnarna och deras investeringar och därmed även av vikt för effektiva sjötransporter. Tillgängligheten till landtransportsystemen påverkar därför hamnarnas konkurrensförutsättningar. Regeringen delar kommitténs syn på att den hittillsvarande planeringsprocessen gjort det svårt att samordna planeringen mellan trafikslagen på ett tillfredsställande sätt.

Regeringen anser att sjöfarten på ett naturligt sätt bör integreras med landtransportsystemen. Den av riksdagen antagna inriktningen av väg- och järnvägsinvesteringarna har förbättrat sjöfartens planeringsförutsättning (prop. 1996/97:53, bet. 1996/97:TU7, rskr. 1996/97:174). Den direkta samordningen mellan trafikslagen kan emellertid ytterligare förbättras. Sjöfartsverket har redan ett sektorsansvar för sjöfarten och redovisar dessutom varje år till regeringen en sammanfattning över de viktigaste investeringarna som planeras av hamnarna. Det är angeläget att Sjöfartsverket ges möjlighet att aktivt delta i både den regionala och den nationella infrastrukturplaneringen, särskilt vad gäller sammankopplingen mellan sjöfartens infrastruktur och landtransportsystemens samlade infrastruktur. Därigenom underlättas planeringsförutsättningarna för olika trafikslags investeringar som har betydelse även för sjötransporterna. Sjöfartsverket bör i sitt arbete föra en dialog med företrädare för

hamnarna, men även rederier och transportköpare bör ges möjligheter att delta i planeringsprocessen. Även den godstrafikdelegation som regeringen avser att inrätta, kommer att arbeta för att samverka mellan sjöfarten och anslutande landtransportsystem ytterligare förbättras. Planeringen av nya farleder och utvecklingen av befintliga kommer, liksom hittills, att ske inom ramen för investeringsplaneringen.

EG-kommissionen har nyligen publicerat en grönbok om hamnar och maritim infrastruktur (KOM (97) 678 slutlig). EG-kommissionen anser att det finns ett behov av en gemensam politik på detta område och framhåller att principen om att "användaren skall betala" bör gälla. Regeringen kommer att noga följa och aktivt delta i det arbete inom EU som denna grönbok ger upphov till. Sjöfartsverkets mer utvecklade roll i den nationella infrastrukturplaneringen kommer att ha stor betydelse även i detta sammanhang.

11.3 Sjöfartens kostnadsansvar och finansiering

Regeringens bedömning: Den övergripande riktlinjen för sjöfartens kostnadsansvar bör vara en så fullständig internalisering som möjligt av samhällsekonomiska marginalkostnader. Sjöfarten ger upphov till externa kostnader i form av utsläpp till både luft och vatten. Dessa kostnader bör på sikt internaliseras.

Handelssjöfarten bör i likhet med i dag betala för Sjöfartsverkets tjänster genom sjöfartsavgifter. Principen med miljödifferiering av farledsavgifterna, vilket är ett viktigt instrument i internaliseringen av externa effekter, ligger fast. Sjöfartsverket bör ges i uppdrag att utvärdera miljödifferieringen av sjöfartsavgiftssystemet samt eventuella ytterligare konsekvenser som omläggningen av sjöfartsavgiftssystemet medfört. Arbetet med att komma till rätta med oljeutsläppen bör prioriteras även fortsättningsvis.

Kommitténs bedömning: Kommittén ser positivt på den trepartsöverenskommelse som träffats mellan Sjöfartsverket, Sveriges Redareförening och Sveriges Hamn- och Stuveriförbund om att åtgärder skall vidtas för att minska sjöfartens luftföroreningar och anser att det är viktigt att den fullföljs. Sjöfartsverkets åtgärder bör dock inriktas så att incitamenten förstärks för parterna att vidta åtgärder. Kommittén föreslår att Sjöfartsverket ges i uppdrag att utvärdera effekterna av överenskommelsen. Kommittén föreslår vidare att sjöfarten, på grund av att vägtrafiken inte fullt ut kan bära sina externa kostnader, kompenseras genom att tillgodoräknas en slopad koldioxidavgift. Kommittén anser också att det är en angelägen uppgift att mottagningsanläggningar för fartygsgenererat avfall byggs ut i Östersjöområdet.

Remissinstanserna: Flera remissinstanser menar att en klar obalans föreligger mellan statens principer för finansiering av infrastrukturen mellan trafikslagen. *Sjöfartsverket* anser att den transportpolitiska principen om fullt kostnadsansvar skall bibehållas. Vidare påpekar verket att det för närvarande inte är möjligt att enligt EG:s regler beskatta bränslen

för internationell sjöfart. *Naturvårdsverket* och *Malmö stad* anser att Sjöfartsverkets ansvar inom miljöområdet bör förstärkas och utvidgas. *Sveriges Redareförening* framför att det är riktigt att statens kostnader för investeringar i sjöfartens infrastruktur är små men att kommittén glömer att brukarna av sjöfarten belastas med relativt höga avgifter för infrastrukturen genom sjöfartsavgifter och hamnavgifter.

Skälen för regeringens bedömning: En generell princip i regeringens förslag till transportpolitik är att skatter och avgifter som tas ut av trafiken skall grundas på ett väl definierat kostnadsansvar som även tar hänsyn till de externa effekter som trafiken medför. Vidare skall utgångspunkten vara att rörliga skatter och avgifter skall motsvara de samhälls-ekonomiska marginalkostnader som trafiken ger upphov till. Vad beträffar finansieringen av transportsystemets fasta kostnader bör inriktningen vara att denna sker på ett sådant sätt att önskade styreffekter undviks och resursanvändningen snedvrids i så liten utsträckning som möjligt.

Fartyg som i dag anlöper svensk hamn får förutom hamnavgifter, som tas ut av den aktuella hamnen, även betala avgifter som tas ut av Sjöfartsverket för att i princip täcka kostnaderna för verkets tjänster för exempelvis farledshållning, lotsning, isbrytning och sjökartläggning. Sjöfartsverket skall som affärsverk sträva efter full kostnadstäckning för varje utförd tjänst. Under år 1996 uppgick de statliga sjöfartsavgifterna till ca 900 miljoner kronor medan hamnarnas intäkter uppgick till ca 3 700 miljoner kronor.

Sjöfartens kostnader för den statliga infrastrukturen, inklusive de fasta kostnaderna, skall även fortsättningsvis finansieras av den egna sektorn genom sjöfartsavgifter. Regeringen är medveten om att den nuvarande finansieringen av sjöfartens fasta kostnader kan ses som ett avsteg från de principer som regeringen tidigare förordat. Sektorns relativt blygsamma krav på infrastrukturinvesteringar och de därigenom relativt små fasta kostnaderna innebär dock att de praktiska konsekvenserna av kostnadsansvarets utformning blir begränsade.

Sjöfarten har traditionellt uppmärksammats för dess negativa miljöpåverkan genom utsläpp till vatten, bl.a. i samband med haverier och då särskilt vid större utsläpp av olja. Detta har inneburit att sjöfartens miljöfrågor på ett naturligt sätt kopplats till sjöfartens säkerhetsfrågor. De senaste åren har dock sjöfartens s.k. operativa utsläpp också uppmärksammats. Det är i dag ett välkänt faktum att sjöfarten ger upphov till miljöproblem genom utsläpp till luft av främst svavel- och kväveoxider men även genom utsläpp av koldioxid. Sjöfarten står enligt beräkningar för upp till 90 % av transportsektorns utsläpp av svavel och för ungefär en tredjedel av sektorns utsläpp av kväve. Vidare påverkas miljön negativt genom utsläpp till vatten av oljehaltigt länsvatten och övrigt fartygsgenererat avfall.

Internationellt har arbetet med att minska sjöfartens utsläpp av luftföroreningar hittills inte tillräckligt prioriterats. Arbetet inom IMO har till stor del varit inriktat på att motverka sjöfartens utsläpp till vatten, och då särskilt oljutsläpp. Under hösten 1997 har emellertid IMO antagit ett annex om begränsning av luftföroreningar till sjöfartens internationella miljökonvention (MARPOL). I detta arbete har Sverige varit mycket aktivt. Annexet innebär bl.a. att en högsta halt av svavel i fartygsbränsle har

fastställts globalt och att den för vissa avgränsade områden, bl.a. Östersjön, skärpts ytterligare. Annexet innehåller även regler om att reducera fartygens utsläpp av kväveoxider genom användande av effektivare motorer. Regeringen hade önskat mer långtgående förslag och åtgärder men välkomnar beslutet som en plattform för det fortsatta viktiga internationella arbetet med att minska sjöfartens luftföroreningar.

Regeringen ser med stor tillfredsställelse på den s.k. trepartsöverenskommelsen mellan Sjöfartsverket, Sveriges Redareförening och Sveriges Hamn- och Stuveriförbund om att åtgärder skall vidtas för att minska sjöfartens luftföroreningar. Överenskommelsen kan ses som banbrytande på området och har även rönt internationell uppmärksamhet. Miljödifferentieringen av sjöfartsavgiftssystemet, vilket trädde i kraft den 1 januari 1998, innebär att miljömässiga åtgärder som vidtas för att minska fartygets negativa miljöpåverkan med avseende på utsläpp av svavel- och kväveoxider premieras. Regeringen konstaterar i likhet med Sjöfartsverket att dagens regelverk inom EG knappast möjliggör ett uttag av en koldioxidavgift för sektorn. En sådan åtgärd måste föregås av en behandling inom EU. Regeringen återkommer till detta i avsnitt 11.4.

Samtidigt som miljödifferentiering av sjöfartsavgiftssystemet införts har även en omläggning av hela sjöfartsavgiftssystemet genomförts. Omläggningen innebär i korthet att avgifterna för inrikes och transoceana sjötransporter likställs med vad som gäller för utrikes sjötransporter. Regeringen avser att ge Sjöfartsverket i uppdrag att göra en utvärdering av miljödifferentieringen av sjöfartsavgiftssystemet samt eventuella konsekvenser som omläggningen av sjöfartsavgiftssystemet i övrigt medfört.

Vad beträffar de oljeutsläpp som sker i Sveriges närområde är det främst en fråga om efterlevnad och tillsyn av reglerna. Östersjön utgör, enligt MARPOL, i detta sammanhang ett specialområde vilket innebär att alla utsläpp av olja i princip är förbjudna. Det internationella regelsystemet för att beivra dessa brott finns men det gäller framför allt att förbättra systemet för att säkra efterlevnaden. Regeringen har den 24 oktober 1996 tillsatt en särskild utredare för att göra en utvärdering av gällande regler för de ingripanden som kan bli aktuella när ett oljeutsläpp har skett till sjöss. Utredaren skall göra en översyn av det regelverk som finns på området samt senast den 30 september 1998 föreslå åtgärder för att effektivisera det rättsliga beivrandet av dessa utsläpp.

Sverige arbetar aktivt inom ramen för Östersjösamarbetet för att minska sjöfartens negativa miljöpåverkan genom att bygga ut ett system för mottagning av fartygsgenererat avfall i hamn runt hela Östersjökusten, den s.k. Östersjöstrategin. Flera rekommendationer om strategins praktiska genomförande avses att antas vid HELCOM:s ministermöte i mars 1998, bl.a. principen att ilandlämning av fartygsgenererat avfall skall vara obligatoriskt och att ingen särskild avgift skall utgå vid omhändertagande av avfall. Östersjöländernas statsministrar har vid toppmötet i Riga i januari i år även gemensamt betonat vikten av att dessa principer genomförs. I sammanhanget kan även nämnas att Sverige, via den s.k. Östersjömiljarden som riksdagen avsatt för projekt i Östersjöregionen, stöder projekt som syftar till att stärka ryska, polska och baltiska hamnars miljöarbete.

I anslutning till Sjöfartsverkets arbete med genomförande av Östersjöstrategin har ett åtgärdsprogram för att minimera fritidsbåtslivets miljöpåverkan i Östersjön utarbetats i samråd med intresseorganisationer, myndigheter m.fl. Programmet innefattar bl.a. insatser för att ändra beteenden hos såväl producenter som konsumenter, införande av ett miljömedvetande hos fritidsbåtsfolket och miljöanpassning av produkter.

På sikt bör sjöfartens kvarstående externa effekter, som till övervägande del består av en negativ miljöpåverkan, internaliseras. Miljödifferenteringen av sjöfartsavgiftssystemet kan ses som ett steg mot en sådan internalisering.

11.4 Långsiktig strategi för EU-arbete och övrigt internationellt arbete

Regeringens bedömning: Arbetet med att öka sjösäkerheten och miljöanpassa sjöfarten bör prioriteras. Sverige bör sträva efter att globala överenskommelser uppnås om skärpta säkerhets- och miljökrav inom sjöfarten. I avsaknad av globala överenskommelser bör Sverige sträva efter att nå regionala överenskommelser för att miljöanpassa sjöfarten. Användandet av ekonomiska styrmedel bör prioriteras i det långsiktiga arbetet inom EU och IMO. Sverige bör dessutom inom EU arbeta för en fortsatt harmonisering av de regler som gäller för näringsstöd och för tillträde till marknaden.

Kommitténs förslag: Kommitténs förslag överensstämmer i huvudsak med regeringens bedömning.

Remissinstanserna: *Sjöfartsverket* anser att transportsektorns ökade internationella beroende och särskilt utvecklingen i Östersjöområdet ytterligare måste uppmärksammas. Vidare anser verket att liknande åtgärder som de som vidtas i Sverige måste införas i andra länder för att inte konkurrensförhållandena skall snedvridas.

Skälen för regeringens bedömning: Regeringen har i avsnitt 7.4 lagt fram ett förslag till en övergripande strategi för det svenska arbetet inom EU. Sjöfartens internationella karaktär innebär att den långsiktiga strategin måste utvidgas till att omfatta arbetet även i andra internationella organisationer, främst IMO. Det är viktigt att den möjlighet till större framgång inom dessa organisationer som ett samlat agerande inom EU:s ram ger tas till vara. Regeringen anser dock att man inte bör underskatta den nationella påverkansmöjlighet som genom transportköparnas och konsumenternas ökade medvetenhet om miljö- och säkerhetsfrågor blir allt större.

Det internationella arbetet kommer emellertid även framöver att vara viktigt. Åtgärder som ensidigt införs av Sverige kan bara i begränsad utsträckning få några direkta konsekvenser för exempelvis miljön. Sverige måste därför arbeta internationellt för att tillse att liknande åtgärder vidtas framför allt i vårt närområde.

Regeringen avser att arbeta internationellt för att motsvarande överenskommelser, som de som ingåtts i Sverige om ekonomiska styrmedel

inom sjöfarten, även träffas i andra länder. Sverige kommer att aktivt, inom bl.a. IMO, EU och HELCOM, driva frågan om internalisering av sjöfartens externa kostnader på internationell nivå. Det pågående arbetet med ett nytt energibeskattningsdirektiv är i detta sammanhang mycket viktigt.

Ett viktigt område som bör prioriteras är frågan om flaggstatskontroll. Ett internationellt problem är den bristande kvalitet som vissa flaggstats sjöfartsadministrationer uppvisar. Sverige bör därför aktivt tillsammans med övriga EU-länder stödja det arbete som pågår inom IMO med att skapa internationella instrument som ställer kvalitetskrav på flaggstats sjöfartsadministration.

Sverige kommer även fortsättningsvis att vara pådrivande inom IMO och EU för att ytterligare förbättra sjösäkerheten, framför allt vad gäller passagerarfartyg. Även arbete med sjöfartens miljöanpassning bör ges högre prioritet inom EU än vad nu är fallet. En viktig fråga som Sverige driver är utformandet av ett system för ilandlämning samt mottagning av fartygsgenererat avfall, liknande det system som arbetats fram i Östersjöområdet.

Regeringen vill också betona att den nya politiska situation som råder i Östersjön, samt den förestående EU-utvidgningen, kan komma att få positiva effekter för såväl regelutvecklingen för sjöfarten i Östersjön som för handeln med Östersjöstaterna och de därtill hörande volymmässigt ökade sjötransporterna. Sjöfartsverket bör därför ges i uppdrag att redovisa ett underlag till program för det svenska arbetet med sjöfartsfrågor i vårt närområde. Handlingsprogrammet bör bl.a. inbegripa förslag till hur liknande system som den svenska miljödifferenteringen av sjöfartsavgiftssystemet kan införas i vårt närområde. Vidare skall programmet även inbegripa hur sjötransporter med länder i vårt närområde, främst runt Östersjön, kan underlättas och främjas. Uppdraget bör utföras i nära samråd med företrädare för näringslivet. Det svenska EU-arbetet bör även omfatta åtgärder för Nordsjön motsvarande dem som finns för Östersjön.

För att den svenska sjöfartsnärings skall kunna konkurrera på lika villkor inom EU är det viktigt att reglerna om statsstöd inte skiljer sig åt alltför mycket länderna emellan. EG-kommissionen har nyligen presenterat sina riktlinjer för statsstöd. Detta är ett viktigt dokument som Sverige bör följa upp. Det är även viktigt att förordning EEG nr 3577/92 av den 7 december 1992 om tillämpning av principen om frihet att tillhandahålla tjänster på sjötransportområdet inom medlemsstaterna (cabotage) följs upp.

Målet för politiken vad gäller den svenska sjöfartsnärings har sedan mitten av 1980-talet varit att kunna bibehålla en svensk handelsflotta av rimlig omfattning. Riksdagen beslutade hösten 1996 om en långsiktig inriktning av sjöfartspolitik (prop. 1996/97:1, bet. 1996/97:TU1, rskr. 1996/97:115). I beslutet betonades vikten av att tillförsäkra den svenska handelsflottan rimliga konkurrensvillkor. Riksdagens beslut har en långsiktig inriktning och innebär att det under fem år utgår stöd till näringen med 400 miljoner kronor per år. Detta rederistöd är dock främst näringspolitiskt motiverat och således inte ett direkt medel för att uppnå de transportpolitiska målen. För närvarande pågår en utredning (K 1997:01)

för att mot bakgrund av den fastlagda närings- och sjöfartspolitiken närmare utreda den svenska rederinäringens struktur och kapitalförsörjning samt allmänna företagsvillkor. Utredningen har i sitt första delbetänkande Den svenska handelsflottans konkurrenskraft (SOU 1997:171) behandlat konkurrensfrågorna. Regeringen avser att följa detta arbete och återkomma i frågan.

12 Vägtrafiken

12.1 Vägtransporternas förutsättningar

Regeringens bedömning: Vägtrafiken utgör stommen i trafiksystemet. En väl fungerande vägtrafik är viktig för medborgarna och näringslivet och för att tillgodose lokala, regionala, interregionala och internationella transportbehov. Vägtrafikens dominerande problem är de negativa effekter som vägtrafiken ger på miljön och folkhälsan.

Kommitténs förslag: Överensstämmer med regeringens bedömning.

Remissinstanserna: Huvuddelen av de remissinstanser som behandlat frågan delar kommitténs uppfattning.

Skälen för regeringens bedömning: Vägtrafikens infrastruktur består av gator och vägar och därtill hörande trafikledningssystem. Det svenska vägnätet utgörs av 420 900 km väg varav 284 000 km väg är enskilda vägar, 98 000 km statliga vägar och 38 900 km kommunala gator och vägar. Den största delen av trafikarbetet, ca 70 %, sker på det statliga vägnätet, som har Vägverket som väghållare. Drygt 25 % av trafikarbetet sker på kommunala gator och vägar. Endast 4 % av trafikarbetet sker på de enskilda vägarna. Av de enskilda vägarna är 74 000 km statsbidragsberättigade och hålls öppna för allmän trafik.

År 1996 uppgick kostnaderna för den statliga väghållningen till närmare 12,2 miljarder kronor. De sammanlagda drift- och underhållskostnaderna för de kommunala vägarna uppgick samma år till ca 3,5 miljarder kronor. Kommunernas kostnader för drift och underhåll av enskilda vägar uppgick till ca 110 miljoner kronor.

Sedan år 1950 har persontransportarbetet i Sverige femfaldigats. Ökningen har framför allt skett genom att bilresandet har ökat. Huvuddelen av hushållen har skaffat sig bil under denna tid. År 1954 fanns det 75 bilar per 1 000 innevånare medan bilnehavet år 1995 hade stigit till ca 410 bilar per 1 000 innevånare. Godstransportarbetet på väg har sedan år 1950 ökat från ca 3 miljarder tonkilometer till dagens ca 35 miljarder tonkilometer och lastbilen har från 1970-talet varit det transportmedel som betyder mest för det godstransportarbete som utförs inom landet.

Kommunikationskommitténs prognoser visar att persontransportarbetet med bil kommer att öka med knappt 30 % till år 2010. Det motsvarar en ökning med ungefär 1,3 % per år, vilket är en lägre ökningstakt än under 1970- och 1980-talen. Även godstransporterna på lastbil beräknas öka

med omkring 30 % till år 2010. Detta är en något snabbare ökning än under 1970- och 1980-talen.

Regeringen har tidigare betonat behovet av ökad samverkan i transportsystemet. Med ett sådant synsätt blir det naturligt att i första hand se till de olika transportsättens givna egenskaper och naturliga roller i transportsystemet och hur de på bästa sätt kan samverka till att lösa hushållens och företagens samlade transportbehov. Vägtrafiken har därvid en särställning i transportsystemet, bl.a. genom att det finmaskiga vägnätet är basen för alla transportsystem. Även järnvägs-, sjö- och flygtransporterna är därmed beroende av en väl fungerande vägtrafik. Förhållandet medför också att vägtransporterna har en mycket stor fördel i form av en hög tillgänglighet över hela landet.

Dagens svenska samhälle förutsätter att hushållen och företagen har tillgång till och använder bil i stor omfattning. Att under den tidshorisont som nu kan överblickas väsentligt ändra på detta förhållande skulle medföra stora uppkostningar och påfrestningar på samhället. En realistisk transportpolitik måste därför enligt regeringens uppfattning ha som utgångspunkt att bilen under överskådlig tid kommer att spela en viktig roll i det svenska persontransportsystemet.

Samtidigt som det är viktigt att bejaka bilens positiva egenskaper och obestridliga roll finns det enligt regeringens uppfattning starka skäl att motverka en utveckling mot ett ensidigt bilberoende där allt deltagande i samhällslivet i princip förutsätter tillgång till bil. Regeringens uppfattning är därför att vi bör sträva efter ett persontransportsystem där bilen har sin givna plats men där det också finns ett tillräckligt utbud av kollektivtrafik som kan ersätta och komplettera bilen när det är lämpligast, bl.a. med hänsyn till ekonomi och miljö, och också kan tillgodose behovet av en tillfredsställande transportförsörjning för dem som saknar bil. En ökad andel säker gång- och cykeltrafik kan också bidra till en bättre miljö och ökad hälsa hos befolkningen.

Även lastbilstrafiken har en avgörande betydelse för Sveriges transportförsörjning. Enligt regeringens uppfattning har den transportpolitiska debatten i allt för hög grad präglats av synsättet att de olika transportmedlen konkurrerar direkt med varandra och i grunden kan tillgodose samma behov. Forskningen på området visar tvärtom att de verkliga konkurrensytorna mellan olika transportmedel är begränsade. Inte minst på godstransportområdet framstår det som uppenbart att olika trafikmedel och trafikgrenar genom sina skilda tekniska och ekonomiska egenskaper anpassats för att möta skilda behov. Att transportbehoven successivt blir allt mera varierade och differentierade, och att godstransporterna numera i allt högre grad ingår som en integrerad del i industrins totala produktions- och distributionssystem, accentuerar detta förhållande ytterligare.

Det dominerande problemet inom vägtransportssystemet är de negativa effekter som vägtrafiken ger på miljön och folkhälsan. Vid beslut som rör vägtransporternas förutsättningar är det därför av avgörande betydelse att motverka dessa effekter i syfte att skapa ett långsiktigt hållbart vägtransportssystem.

De senaste fem åren har i genomsnitt drygt 600 personer dödats och mellan 60 000 och 80 000 skadats per år till följd av vägtrafikolyckor. Omkring 200 000 personer har besvär av skador som de ådragit sig i

vägtrafiken. Risken att omkomma till följd av trafikolyckor är generellt sett väsentligt högre inom vägtrafiken än inom andra trafikslag. Utöver trafikolyckorna ger vägtrafiken även andra påtagliga effekter på folkhälsan. Enligt Naturvårdsverket drabbas omkring 700 svenskar varje år av cancer till följd av luftföroreningar, där biltrafikens avgasutsläpp utgör den största föroreningskällan. Ungefär hälften av dessa personer dör en förtida död på grund av sjukdomen. I storleksordningen en kvarts miljon människor bedöms i dag vara utsatta för höga bullernivåer och vägtrafiken bidrar i hög grad till detta problem. Vägtrafiken ger även upphov till stora utsläpp av klimatgaser och luftföroreningar som skadar miljön och en förbrukning av naturresurser som inte är förenlig med ett långsiktigt hållbart samhälle. Vägtrafiken beräknas således för närvarande svara för ungefär 28 % av landets koldioxidutsläpp, 40 % av utsläppen av kväveoxider, 30 % av kolväteutsläppen och ca 2 % av svaveldioxidutsläppen.

Riksdagen har nyligen tagit ställning till många frågor av väsentlig betydelse för vägtrafiken med anledning av propositionerna Vägverkets sektorsansvar inom vägtransportsystemet m.m. (prop. 1995/96:131, bet. 1995/96:TU18, rskr. 1995/96:231), Infrastrukturinriktning för framtida transporter (prop. 1996/97:53, bet. 1996/97:TU7, rskr. 1996/97:174) och Nollvisionen och det trafiksäkra samhället (prop. 1996/97:137, bet. 1997/98:TU4, rskr. 1997/98:11). En proposition (1997/98:63) om en reformerad yrkestrafiklagstiftning har också överlämnats till riksdagen i februari 1998. Regeringen tar därför inte här upp merparten av de frågor som redan behandlats i dessa riksdagsbeslut och propositioner.

12.2 Vägtrafiksektorns organisation

Regeringens bedömning: Ansvar för väghållningen av de allmänna vägarna är i huvudsak ändamålsenligt fördelat mellan staten och kommunerna.

Ökade uppgifter i fråga om trafikinformation och vägtrafikledning kommer att ställa nya krav på samverkan mellan olika väghållare.

Kommitténs förslag: Överensstämmer i huvudsak med regeringens bedömning.

Remissinstanserna: Flera länsstyrelser och kommuner anser att statsbidraget till enskilda vägar bör hållas på minst den nivå som riksdag och regering nu har beslutat om.

Skälen för regeringens bedömning: Sedan det trafikpolitiska beslutet år 1988 har flera större principiella förändringar skett av väghållaransvaret. Som en direkt följd av riksdagens beslut år 1988 har en reform genomförts som medför att staten, förutom att vara väghållare för de allmänna vägarna på landsbygden, även har ansvaret för de övergripande allmänna vägarna i större tätorter. Tidigare var kommunerna väghållare även för delsträckor av många av dessa vägar (riksvägar och primära länsvägar). Parallellt med denna reform har också ca 80 kommuner förordnats som väghållare för allmänna vägar utöver dem som redan år 1988 var egna väghållare för sådana vägar. Kommunerna har därvid fått ett

ökat ansvar för den lokala väghållningen i de större tätorterna, medan staten ansvarar för de övergripande vägarna såväl på landsbygden som i tätort.

Våren 1992 beslutade riksdagen att avskaffa de specialdestinerade statsbidragen till kommunerna och i stället ersätta dem med ett nytt generellt statsbidrag. Ett av de statsbidrag som då avvecklades var statsbidraget till drift, underhåll och byggande av de allmänna vägar som kommunerna var väghållare för. Förändringen trädde i kraft den 1 januari 1993.

Det är regeringens uppfattning att väghållaransvaret i grunden är ändamålsenligt avgränsat mellan staten och kommunerna. Det trafikpolitiska beslutet år 1988 tog till stor del fasta på ett strikt väghållaransvar efter en överordnad princip för rollfördelningen i transportpolitiken. Under 1990-talet har den nya informationstekniken gjort det möjligt att införa en mer aktiv trafikledning av vägtrafiken i syfte att öka framkomligheten och förbättra miljön. En sådan aktiv styrning kan komma att kräva en ändrad organisation på vägtrafikens område. I avsnitt 12.4 föreslår regeringen mot bl.a. denna bakgrund att vägtrafikens organisation i stort bör ses över.

Uppdelningen av väghållaransvaret som innebär att staten svarar för det övergripande vägnätet innebär också att staten svarar för de stora och tunga investeringarna i vägtransportsystemet. I storstäderna finns emellertid särskilda problem oavsett vem som är väghållare. Stora befolkningkoncentrationer skapar mycket trafik och därmed buller, trängsel och utsläpp av luftföroreningar. I storstadsområden är det många gånger svårt att erbjuda ett vägtransportsystem som ger en tillfredsställande framkomlighet. Samtidigt ger trafiken kraftiga störningar för den omkringliggande bebyggelsen. På grund av att stora ytor redan är bebyggda och resterande delar uppfattas som värdefulla grönområden har det blivit nästan omöjligt att finna korridorer för nya trafikleder som på ett acceptabelt sätt kan förenas med en god livsmiljö. Därför har nya vägar i storstadsområdena allt mer kommit att förläggas i tunnel, vilket är dyrt såväl i investeringsfasen som i driftsfasen. Flera anläggningar i såväl Stockholm som Göteborg är planerade att förläggas i tunnel. Om flera sådana investeringar skall genomföras under kort tid blir statens budget hårt ansträngd. Finansieringen av sådana projekt bör därför hanteras på annat sätt än traditionella investeringar i statens vägnät. Regeringen avser att återkomma med förslag i denna del.

12.3 Ökad användning av väginformatik

12.3.1 Grundläggande infrastruktur

Regeringens bedömning: Väginformatiken kommer att få en växande betydelse för möjligheterna att uppnå de transportpolitiska målen inom vägtransportsystemet.

För att nya tillämpningsområden skall kunna växa fram fordras att en grundläggande infrastruktur för användningen av väginformatik kan etableras. Vägverket bör ha en pådrivande roll för att i samverkan med andra berörda aktörer stödja en sådan utveckling.

Utredningens förslag: Delegationen för transporttelematik har i sitt slutbetänkande (SOU 1996:186) lämnat förslag som i huvudsak överensstämmer med regeringens bedömning. Kommunikationskommittén ställer sig i stort bakom delegationens förslag.

Vägverket har i rapporten Förutsättningarna för att förbättra existerande trafiksignalanläggningar m.m. (dnr K97/3848/4) utrett förutsättningarna för att förbättra befintliga trafiksignalanläggningar. Vägverket föreslår en satsning på trafiksignaler till en kostnad för investeringar samt drift och underhåll om 1,3 miljarder kronor under 10 år och att insatsen finansieras av staten och kommunerna inom ramen för det ordinarie vägghållaransvaret. Lönsamheten i att ansluta trafiksignalanläggningarna till en vägtrafikledningscentral bör enligt rapporten utredas ytterligare. I rapporten föreslås också insatser i form av forskning, försöksverksamhet och kunskapsspridning för att påskynda utvecklingen på området.

Remissinstanserna: Huvuddelen av remissinstanserna är positiva till Transporttelematikdelegationens förslag. Flera remissinstanser, bl.a. *Telia* och *Volvo*, framhåller behovet av digitala väganknutna data. *Lantmäteriverket* efterlyser en analys av vilken roll marknadens aktörer kan komma att spela i arbetet med informationsförsörjningen och av där-till knutna behov av offentliga investeringar.

Vid ett remissammanträde med anledning av Vägverkets rapport Förutsättningarna för att förbättra existerande trafiksignalanläggningar m.m. framkom att remissinstanserna delar Vägverkets uppfattning att en förbättring av trafiksignalanläggningarna är mycket angelägen. Åsikterna om hur en modernisering skall kunna åstadkommas är däremot starkt delade.

Skälen för regeringens bedömning: I avsnitt 8.7 har regeringen tidigare berört den ökande betydelsen av informationsteknik som ett transportpolitiskt medel, och även nämntt tillämpningarna inom vägtrafiksektorn som ett särskilt viktigt område.

För att möjliggöra framväxt av väginformatiktillämpningar i Sverige anser regeringen att det är av största vikt att få till stånd en grundläggande infrastruktur för transportinformatik. Med en sådan infrastruktur avses grundläggande tekniska system eller information som utgör en nödvändig förutsättning för framväxten av förädlade system och tjänster som kan tillvarata den nya teknikens möjligheter i syfte att bidra till uppfyllelsen av de trafikpolitiska målen. Infrastrukturen utgörs bl.a. av geodetiska nät, referensstationer för positionsbestämning, databaser som innehåller information om vägsystemet, vägtrafiken och andra lägesbestämda objekt samt av tekniska och organisatoriska system för att kommunicera med fordonen. Till den specifika infrastrukturen, som utgör nödvändig förutsättning för många väginformatiktillämpningar, hör bl.a. system för datafångst, databaser för informationslagring, system för bearbetning av informationen samt system för spridning av information till trafikanter och andra intressenter.

Regeringen anser att det är angeläget att den erforderliga infrastrukturen byggs upp och kompletteras så att väginformatikens möjligheter att bidra till de transportpolitiska målen kan tas till vara. Regeringen anser vidare att det är angeläget att en samlad strategi och plan för insamling av

information om trafikens tillstånd och flöden utvecklas. Det är därvid av stor vikt att det sker en kvalitetssäkring av informationen. Information om trafikens tillstånd och flöden kan komma från flera källor – polis, allmänhet, räddningstjänst, vägghållare, etc. Ansvaret för insamlingen av grundläggande information om trafikens tillstånd och flöden bör enligt regeringens uppfattning i huvudsak ligga på offentliga organ. I andra länder prövas att ge privata operatörer tillstånd att anlägga utrustning längs vägarna mot att det offentliga får ta del av den inhämtade informationen. Regeringen utesluter inte att detta kan vara en möjlighet som i vissa fall kan prövas även i Sverige. Det bör åligga Vägverket att som sektorsansvarig myndighet inom vägtrafikområdet nära följa utvecklingen inom väginformatikområdet och att i samverkan med andra berörda aktörer, bl.a. polisen, räddningstjänsten samt kommunala och enskilda vägghållare, utveckla en samlad plan för hur insamlingen av grundläggande information om trafikens tillstånd och flöden kan organiseras.

En intressant tillämpning av väginformatik är stödjande system för att anpassa hastigheten. Vägverket har för närvarande ett uppdrag att utreda förutsättningarna att genomföra ett storskaligt försök med hastighetsanpassningssystem. Regeringen bedömer att hastighetsanpassningssystem har stora potentialer att bidra till uppfyllandet av de transportpolitiska målen. Genomförda försök, som främst har syftat till att studera användarreaktioner, har visat positiva resultat.

Införande av s.k. intelligenta trafiksignaler kan medverka till ett smidigare trafikflöde och är, främst i större tätorter, en samhällsekonomiskt mycket lönsam åtgärd. Sådana trafiksignaler kan också ges en vidgad funktion genom att de inordnas i ett system för insamling av information om trafikflöden. Detta kan även gälla t.ex. för investeringar i informatikbaserade parkeringssystem, som dessutom kan möjliggöra att parkeringspolitiken på ett annat sätt än i dag kan användas som ett transportpolitiskt medel.

Regeringen delar Vägverkets uppfattning att vägghållarna utifrån ett helhetsperspektiv på trafiken borde ha goda skäl att verka för ett effektivare utnyttjande av trafiksystemet genom införande av intelligenta system för information, vägledning m.m. Förutsättningarna för att finansiera åtgärder av detta slag har också ökat genom de nya riktlinjer för investeringsplaneringen som lagts fast genom riksdagens beslut med anledning av regeringens proposition *Infrastrukturinriktning för framtida transporter* (prop. 1996/97:53, bet. 1996/97:TU7, rskr. 1996/97:174). Regeringen anser vidare att det ligger i Vägverkets sektorsansvar att bevaka att de ytterligare utrednings-, forsknings- och informationsinsatser inom trafiksignalområdet som föreslås i Vägverkets rapport kommer till stånd och att sådana insatser även i tillämpliga delar bör kunna ingå i den plan för insamling av grundläggande trafikinformation som regeringen nyss förordat.

Med hänsyn till de betydande kostnader som en modernisering av trafiksignalanläggningarna på det allmänna vägnätet beräknas medföra, anläggningarnas betydelse för en utvecklad vägtrafikledning och att nyttan av anläggningarna inte alltid kan avgränsas till en viss vägghållare, anser regeringen att frågan om utvecklingen av trafiksignaler och andra

12.3.2 Vägtrafikledning

Regeringens bedömning: Vägverket bör svara för vägtrafikledning på det nationella vägnätet samt för nationell samordning av vägtrafikledningsfrågor.

Det framtida ansvaret för och organisationen av vägtrafikledningen i storstäderna bör utredas. I avvaktan på ett slutligt ställningstagande i denna del bör Vägverket och berörda kommuner förhandla fram övergångslösningar som möjliggör en fortsatt utveckling av vägtrafikledningen i storstadsområdena.

Utredningens förslag: Transporttelematikdelegationens förslag överensstämmer med regeringens förslag och bedömning. Kommunikationskommittén har i sitt betänkande ställt sig bakom delegationens förslag.

Remissinstanserna: Flertalet remissinstanser tillstyrker delegationens förslag. *Vägverket* avstyrker dock den del av förslaget som innebär att en särskild utredning bör ges i uppgift att närmare klarlägga förutsättningarna för att inrätta regionala vägtrafikorganisationer. *Vägverket* anser att det inte kan anses meningsfullt att söka förutse en framtida organisation av en ännu i huvudsak oprövad verksamhet. *Länsstyrelsen i Stockholms län* påpekar att en koppling av väghållning till vägtrafikledning får en mängd konsekvenser, inte minst ekonomiska, som bör analyseras.

Skälen för regeringens bedömning: Det saknas i dag en myndighet som har ett uttalat samlat ansvar för att trafiken på gator och vägar flyter på ett så smidigt och störningsfritt sätt som möjligt. Ansvaret för att åtgärda olika typer av störningar är uppsplittrat på många olika aktörer vilka ofta agerar utan inbördes samordning. Detta medför att trafikstörningarna kan bli onödigt omfattande och ge upphov till stora kostnader för enskilda trafikanter och samhället som helhet. Avsaknaden av ett tydligt ansvar för att trafikflödet kan optimeras på ett så effektivt och störningsfritt sätt som möjligt har också medfört att många relativt enkla och samhällsekonomiskt lönsamma åtgärder vilka skulle kunna vidtas för att förbättra situationen inte kommit till utförande.

Regeringen anser mot denna bakgrund att det är angeläget att ett tydligt ansvar för vägtrafikledningen kan läggas fast. Vägtrafikledning är också en mycket viktig förutsättning för att den betydande transportpolitiska potential som väginformatiken har skall kunna tas till vara. Det övergripande målet för verksamheten bör därför vara att uppfylla de transportpolitiska målen. Vägtrafikledningen i regioner måste på samma sätt fogas in i lokala och regionala målsättningar för transportpolitiken. Regeringen anser att uppgifterna för vägtrafikledningen bör vara att:

- samordna åtgärder för att undanröja trafik hinder m.m. för att säkerställa att vägarna är framkomliga,
- informera trafikanterna om väg- och trafiksituationen,
- svara för att väg- och trafikinformation finns tillgänglig,

- leda vägtrafiken genom bl.a. vägvisning och styrning av trafikflödet. Prop. 1997/98:56

Ett uttalat ansvar för vägtrafikledning på det nationella vägnätet samt för nationell samordning av vägtrafikledningsfrågor bör enligt regeringen åläggas Vägverket.

Frågan om att åstadkomma ett enhetligt ansvar för vägtrafikledning i storstadsområdena är som både Delegationen för transporttelematik och många remissinstanser framhållit mycket komplicerad då uppgiften måste omfatta såväl olika kommunala vägnät som delar av det statliga vägnätet. Samtidigt är det i storstadsregionerna som behovet av och vinsterna med en sammanhållen vägtrafikledning är störst. Regeringen anser att vägtrafikledning i storstadsområdena under en övergångsperiod bör hanteras av de berörda väghållarna i samverkan. Regeringen avser därför att ge Vägverket i uppdrag att uppta förhandlingar med berörda kommuner i Stockholms-, Göteborgs- och Malmöregionerna om hur en mer samordnad vägtrafikledning kan åstadkommas under en sådan övergångsperiod. Förhandlingarna skall inriktas på att med utgångspunkt från delegationens förslag klarlägga bl.a.:

- vilka delar av vägtrafikledningen samverkan skall avse,
- hur inflytandet mellan olika huvudmän skall regleras,
- hur verksamheten bör finansieras,
- hur vägtrafikledningen i regionen skall utvecklas,
- vilka parter utöver väghållarna som bör samverka med vägtrafikledningen.

I likhet med Delegationen för transporttelematik och många remissinstanser anser regeringen att vägtrafikledning i storstadsområdena på lång sikt kommer att få en sådan betydelse att den kräver en fastare organisation. Mycket talar därvid för att trafikledning på sikt måste göras oberoende av administrativa gränser eftersom det för trafikanterna saknar betydelse om de trafikerar en viss kommuns eller statens vägnät. Vägtrafikansvaret kan då i storstadsregionerna behöva samlas till en enda organisation med ansvar för både vägtrafikledning och väghållning. Som såväl Delegationen för transporttelematik som flera remissinstanser framhållit får emellertid en starkare koppling av väghållningen till vägtrafikledningen en mängd konsekvenser, inte minst ekonomiska, som måste analyseras ingående. Delegationen har mot denna bakgrund föreslagit att en särskild utredning bör ges i uppgift att närmare klarlägga förutsättningarna för att inrätta regionala vägtrafikorganisationer med ansvar för såväl vägtrafikledning som väghållning. Det kan synas som vägtrafikledningen ännu är alltför outvecklad för att det skall vara motiverat att överväga förändringar av detta slag. Att trafikledningen spelar en så obetydlig roll inom vägtrafiken i dag kan dock till stor del förklaras av att den nuvarande organisationen av väghållningen utgör ett betydande institutionellt hinder för en snabbare utveckling. Regeringen delar därför uppfattningen att dessa frågor behöver utredas. Regeringen anser emellertid att frågan har en sådan räckvidd att den bör prövas inom ramen för en mera övergripande översyn av vägtrafikorganisationen. Regeringen återkommer därför till denna fråga i avsnitt 12.4.

Vad gäller vägtrafikledning på övriga delar av vägnätet, dvs. på kommunala vägar utanför storstadsområdena och på enskilda vägar, ser regeringen nu inget behov av att reglera förhållandena. Om behov av någon form av vägtrafikledning uppkommer för dessa vägnät bör frågan kunna lösas från fall till fall av berörda väghållare.

12.4 Översyn av vägtrafikorganisationen i stort

Regeringens bedömning: En utredning bör tillkallas med uppgift att se över väghållningen och vägtrafikorganisationen i stort. Utredningen bör särskilt behandla storstadsregionernas problem men också kunna pröva om vägtrafikorganisationen i övrigt är ändamålsenligt ordnad med hänsyn till de nya krav och möjligheter som gör sig gällande.

Utredningens förslag: Transporttelematikdelegationens förslag överensstämmer med regeringens bedömning i de delar som avser sambandet mellan vägtrafikledning och väghållning.

Remissinstanserna: En majoritet av remissinstanserna tillstyrker en utredning om en ökad framtida koppling mellan väghållning och vägtrafikledning.

Skälen för regeringens bedömning: Regeringen har i föregående avsnitt konstaterat att vägtrafikansvaret i storstadsregionerna på sikt kan behöva samlas till en enda organisation som har ett odelat ansvar för såväl vägtrafikledning som väghållning. En sådan starkare koppling av väghållningen till vägtrafikledningen får emellertid en mängd konsekvenser, inte minst ekonomiska, som måste analyseras ingående.

Som regeringen tidigare påpekat i avsnitt 12.2 finns det också andra problem med väghållningen i storstadsområdena. Stora befolkningskoncentrationer skapar mycket trafik och därmed buller, trängsel och utsläpp av luftföroreningar. I storstadsområden är det därför många gånger svårt att erbjuda ett vägtransportsystem som ger en tillfredsställande framkomlighet. Även dessa svårigheter talar för att det på sikt blir nödvändigt att samordna väghållningen starkare med andra typer av trafikplanering och att detta ofta måste ske utifrån ett regionalt perspektiv för att de funktionella sambanden i trafiksystemet skall kunna beaktas fullt ut.

Regeringen anser mot den nu angivna bakgrunden att en utredning bör tillkallas med uppgift att se över väghållningen och vägtrafikorganisationen i stort. Utredningen bör särskilt behandla storstadsregionernas problem men också kunna pröva om vägtrafikorganisationen i övrigt är ändamålsenligt ordnad med hänsyn till de nya krav och möjligheter som gör sig gällande. Faktorer som bör belysas i detta sammanhang är svårigheterna att i det kommunala vägnätet genomföra många transportpolitiskt mycket angelägna åtgärder. Det gäller exempelvis moderna trafiksignalssystem som kan ha stor betydelse från miljö- och framkomlighetssynpunkt och sådana förändringar i väg- och gatumiljön som är motiverade utifrån trafiksäkerhetsmålen och den s.k. nollvisionen.

Regeringens förslag: Skadeprövningen av linjetrafiken med buss gentemot järnvägstrafiken avskaffas från den 1 januari 1999.

Kommitténs förslag: Kommittén anser att skadeprövningen bör avskaffas helt under förutsättning att busstrafikens externa effekter internaliseras fullt ut. Förändringen bör emellertid enligt kommittén genomföras först när järnvägens konkurrenskraft har stärkts efter nu pågående spårutbyggnader.

SIKA konstaterar i sin rapport Effekter av avreglering av långväga busstrafik, SIKA 1997:6 (dnr K 97/3849/4), att en avskaffad skadeprövning av den långväga busstrafiken medför samhällsekonomiska vinster.

Remissinstanserna: De flesta remissinstanserna är för en slopad skadeprövning. Många anser att full internalisering av busstrafikens samhällsekonomiska marginalkostnader bör vara en förutsättning för en sådan lagändring. *Vägverket* föreslår att skadeprövningen gentemot järnvägs- och trafikhuvudmannatrafiken tas bort genast, men anser att krav skall kunna ställas på trafiken vad gäller säkerhet, miljö och handikappanpassning. *Svenska Lokaltrafikföreningen* stöder en avreglering av den långväga länsgränsöverskridande busstrafiken endast om den definieras som bussresor över 10 mil. *SJ* anser att det krävs kompletterande utredningar i väsentliga avseenden innan beslut kan tas om slopad skadeprövning.

Vid remissammanträde med anledning av SIKAs rapport 1997:6 framkom att en stor majoritet av remissinstanserna ställer sig bakom SIKAs analys. *SJ* anser att SIKAs analys i huvudsak är riktig när det gäller effekter på resandet, men felaktig när det gäller effekter på intäkterna. Intäktsminskningen för *SJ* vid en slopad skadeprövning kan enligt *SJ* komma att bli dubbelt så stor som anges i rapporten. *Banverket* och *SEKO* anser att skadeprövningen bör avskaffas först efter det att de externa effekterna internaliserats fullt ut.

Skälen för regeringens förslag: Riksdagen och regeringen har tidigare, liksom nu kommittén, uttalat att den långväga busstrafiken på sikt bör släppas fri. Som skäl för att avvakta med en sådan förändring har anförts att järnvägstrafiken behöver ytterligare tid på sig för att stärka sin konkurrenskraft, inte minst genom de omfattande spårutbyggnader som nu pågår. SIKAs analyser visar emellertid att en slopad skadeprövning har liten effekt på järnvägstrafikens konkurrenskraft som i stället främst påverkas av förbättringar av bannätet och den rullande materielen.

Den praxis som har utvecklats vad gäller tillståndsprövningen av den långväga busstrafiken har inneburit begränsningar i möjligheterna att utveckla den kommersiella trafiken. En mindre restriktiv hållning till den långväga busstrafiken skulle enligt regeringens mening kunna ge utrymme för utökad konkurrens och för en sammantaget bättre trafikförsörjning och därmed också leda till att de transportpolitiska målen, inte minst tillgänglighetsmålet, kan uppfyllas i högre grad. En begränsning av skadeprövningen är dessutom fördelningspolitiskt positiv genom att ekonomiskt svagare grupper, som t.ex. pensionärer och studerande, kan få ett

billigare resealternativ. Den bedöms också komma att leda till ett ökat kollektivt resande. Regeringen anser således att det finns starka skäl för att låta den långväga busstrafiken utvecklas efter sina egna förutsättningar och föreslår därför att skadeprövningen gentemot järnvägstrafiken avskaffas från den 1 januari 1999.

Regeringen gör därvid bedömningen att ett borttagande av skadeprövningen visserligen kan ge ett resultatbortfall för SJ på kort sikt men att tidpunkten för denna åtgärd knappast påverkar järnvägstrafikens konkurrenskraft på längre sikt. Dessutom har stora delar av upprustningen av järnvägssystemet nu genomförts med införande av bl.a. snabbtåg på många sträckor. Beträffande Västkustbanan anser regeringen dock att det finns en betydande risk för att en ökad konkurrens från långväga busstrafik i kombination med de kraftiga förseningar i utbyggnaden av banan kan undergräva tågtrafikens utvecklingsmöjligheter även på längre sikt. Det är därför enligt regeringens uppfattning rimligt att, till dess en långsiktig lösning för infrastrukturen finns, säkerställa att den långväga persontågstrafiken på Västkustbanan kan upprätthållas på dagens nivå. Detta bör dock inte ske genom att andra resealternativ begränsas. Om så erfordras bör trafikutbudet på Västkustbanan i stället säkerställas genom den upphandling av trafik som regeringen redogjort för i avsnitt 8.3.

Enligt regeringens mening är det dock viktigt att en slopad skadeprövning för långväga trafik kombineras med en internalisering av busstrafikens samhällsekonomiska marginalkostnader. Regeringens överväganden i det följande avseende fordonsskatten för bussar (avsnitt 12.6) syftar till att tillgodose detta krav.

Regeringen anser däremot att det för närvarande saknas tillräckligt underlag för att avskaffa skadeprövningen gentemot den lokala och regionala kollektivtrafiken på väg, vilken till stor del finansieras med skattemedel. Regeringen bedömer dock att en sådan skadeprövning inte kommer att aktualiseras i särskilt stor utsträckning. I dag förekommer samarbete mellan många trafikhuvudmän och utövare av långväga bussstrafik genom att huvudmännen köper platser för regionala resor på interregionala busstrafiklinjer. En sådan samverkan kan sänka kostnaderna och bidra till ett bättre trafikutbud för länsinnevanorna. Det är önskvärt att denna typ av samarbete ökar så att den interregionala busstrafiken så långt som möjligt integreras med den lokala och regionala trafiken. Med ett ökat utbud av interregional linjetrafik med buss ökar sannolikheten för ytterligare samarbete mellan trafikhuvudmännen och de företag som bedriver långväga busstrafik.

Ett bibehållande av skadeprövningen gentemot lokal och regional kollektivtrafik innebär att linjetrafik med buss även i fortsättningen kräver tillstånd för att få utövas. Regeringen anser, bl.a. mot bakgrund av erfarenheterna från taxiområdet, att detta kan vara en fördel från övervakningssynpunkt. Kraven på tillstånd skapar även förutsättningar för att genom lagändring införa vissa generella villkor för trafiken om detta bedöms vara påkallat med hänsyn till hur trafiken utvecklas.

För att en marknad skall fungera krävs att kunderna är tillräckligt informerade om de olika alternativ som står till buds, deras pris och övriga egenskaper. Helst borde information om all kollektivtrafik, lokal, regional och interregional, kunna erhållas från ett och samma ställe. I dag är

det svårt att få tag på samlad information om den långväga busstrafik som bedrivs. Det är därför önskvärt att alla operatörer kunde förmås att informera om sin trafik på ett sådant sätt att resenärerna lätt och smidigt kan få fram aktuell och jämförbar information om de olika resealternativen. Som nämnts i avsnitt 8.3.2 avser regeringen att ge det nya organet Rikstrafiken i uppdrag att utreda vilka krav som bör ställas på information om utbudet av långväga busstrafik och hur sådana krav kan tillgodoses. Regeringen avser vidare, som nämnts i avsnitt 6.6, att ge SIKA i uppdrag att utreda hur statistikförsörjningen på trafik- och transportområdet kan förbättras. En sådan förbättrad statistik bör inkludera trafik och resande med långväga busslinjetrafik.

Regeringens förslag till avskaffande av skadlighetsprövning gentemot järnvägstrafiken innebär, som framgått av förslaget i kapitel 2, att orden ”järnvägstrafik eller” skall strykas i 2 kap. 16 § i förslaget till ny yrkesstrafiklag. Denna ändring medför att kvarstående skadeprövning endast omfattar den busslinjetrafik som bedrivs inom länen och som trafikhuvudmännen inte behöver särskilt tillstånd för. Järnvägstrafik som bedrivs i trafikhuvudmännens regi kommer således inte att omfattas av skadeprövningen även om trafiken bedrivs inom ett län. Enligt regeringens uppfattning kommer detta förhållande att ha så liten praktisk betydelse att den inte motiverar de lagstiftningsförändringar som krävs för att uppnå likabehandling av trafiklagen.

12.6 Vägtrafikens kostnadsansvar

12.6.1 Internalisering av vägtrafikens externa effekter

Regeringens bedömning: Vägtrafikens kostnadsansvar bör utformas så att relationen mellan transporternas nytta och kostnader görs tydlig genom en rättvisande prissättning. På längre sikt bör samtliga samhällsekonomiska marginalkostnader täckas genom rörliga skatter och avgifter.

Regeringens förslag Ett första steg mot en full internalisering av de samhällsekonomiska marginalkostnaderna skall vara att med olika förändringar i skatte- och avgiftsuttaget minska de största avvikelserna från en samhällsekonomiskt riktig prissättning av vägtransporterna.

Kommitténs förslag: Överensstämmer i huvudsak med regeringens förslag. Kommittén förordar dock även på principiella grunder en ökad användning av fasta avgifter för att internalisera trafikens samhällsekonomiska marginalkostnader.

Remissinstanserna: Huvuddelen av remissinstanserna stöder de principiella utgångspunkterna för kommitténs förslag. Ett stort antal sammellan olika invändningar görs dock mot förslagen till skatteändringar. Flera instanser, bl.a. *TCO* och *Naturskyddsföreningen*, förordar ökad drivmedelsskatt i stället för beskattning via ägande av fordon etc. *Glesbygdverket* m.fl. pekar på risker för fördyringar av trafik i glesbygd. Bland annat ett antal kommuner och landsting framhåller risker för för-

dyringar av kollektivtrafiken. *Skogsindustrierna* m.fl. anser att råvaru-transporterna kommer att drabbas av ökade kostnader.

Skäl för regeringens bedömning: I avsnitt 6.3 redovisas de övergripande principer som regeringen anser bör gälla för trafikens kostnadsansvar. En samhällsekonomiskt riktig prissättning skall liksom tidigare vara ett viktigt instrument för att uppnå en långsiktigt hållbar utveckling och ekonomiska styrmedel skall bidra till att ge trafikanter och transportköpare incitament att utnyttja transportsystemet på ett för samhället så optimalt sätt som möjligt.

De prissättningsprinciper som regeringen föreslår förutsätter att de externa marginalkostnaderna för olika transporter internaliseras. Som redan framhållits är en fullständig tillämpning av marginalkostnadsprincipen för närvarande inte möjlig av olika skäl. Regeringen anser emellertid att det är angeläget att skatter och avgifter inom såväl vägtrafiksektorn som inom övriga trafiksektorer så långt möjligt utformas så att de kostnader som är förenade med trafiken kan beaktas och i första hand bäras av dem som orsakar kostnaderna och drar nytta av trafiken.

EG-rätten föreskriver endast minimiskattenivåer på bensin och dieselolja. Den gemensamma marknaden som EU-medlemskapet innebär medför att förutsättningarna för konkurrens mellan olika transportföretag inom EU ökar. Medlemsländerna måste därför i högre grad harmonisera sina skattesatser för att undvika konkurrensnedvridningar inom gemenskapen. Med hänsyn till skattenivåerna i våra grannländer innebär detta att det åtminstone på kort sikt föreligger vissa hinder för att införa en prissättning som tar full hänsyn till vägtrafikens externa effekter. Regeringens förslag till åtgärder måste därför även på detta område ses dels i ett kortsiktigt perspektiv som utgår från nuvarande förhållanden, dels i ett långsiktigt perspektiv som innefattar pågående reformarbete inom EU och Sveriges långsiktiga mål för EU-samarbetet.

Som framgått i avsnitt 7.4 är åtgärder för en mer rättvisande prissättning på transporter ett prioriterat område i regeringens EU-strategi. Påverkan på utformningen av det regelverk på området som håller på att växa fram inom gemenskapen är därför mycket viktig. I avsnitt 12.9 redogörs för de närmare förslagen i denna del. De avsteg från principen om full internalisering av vägtrafikens externa effekter som är nödvändiga i dagsläget bör således ses som interimslösningar. På längre sikt bör principen vara att samtliga samhällsekonomiska marginalkostnader skall täckas genom rörliga avgifter.

För att redan i dag påbörja en internalisering av vägtrafikens kostnader bör befintliga skattesystem användas och anpassas. Detta måste emellertid ske med beaktande av att skattesystemet är mångfacetterat och har många sinsemellan olika syften som gör samspelet mellan olika skatter och avgifter komplicerat.

Skatteväxlingskommittén har i sitt betänkande (SOU 1997:11) presenterat en modell för energibeskattningen byggd på fyra huvudkomponenter:

- Koldioxidskatt, som är proportionell mot kolinnehållet.
- Energiskatt, som är proportionell mot energiinnehållet.
- Svavelskatt, som är proportionell mot svavelinnehållet.

- Trafik- och miljöskatt, en skatt vars belopp föreslås variera mellan olika bränslen för att ta hänsyn till särskilda miljöeffekter och andra externa kostnader.

I modellen renodlas energiskatten till att bli en rent fiskal skatt medan koldioxidskatten, svavelskatten och trafik- och miljöskatten kan betraktas som miljörelaterade skatter med fiskala inslag. En arbetsgrupp inom Regeringskansliet ser för närvarande över hela energiskattesystemet med utgångspunkt i den modell som presenterats av Skatteväxlingskommittén.

Trafikbeskattningsutredningen (TBU) har i uppdrag att göra en översyn av vägtrafikens samlade beskattning. Utgångspunkten för arbetet är de principöverväganden som Kommunikationskommittén lämnade i sitt delbetänkande den 14 november 1996 (SOU 1996:165). Översynen har koncentrerats till att avse avvägningen mellan försäljningsskatt, fordonsskatt och energi- och koldioxidskatt i syfte att förbättra den samlade styreffekten med avseende på trafiksäkerhet och miljö. TBU lämnade ett delbetänkande i september 1997 (SOU 1997:126).

Även om en viss differentiering med avseende på miljöeffekter kan inkluderas i drivmedelsskatterna i enlighet med Skatteväxlingskommitténs modell utgör sådana skatter trubbiga instrument för internalisering. Eftersom skattesatserna av praktiska skäl måste vara lika oavsett var i landet drivmedlet säljs eller till vem kan t.ex. ingen hänsyn tas till skillnader i externa effekter mellan landsbygd och tätort eller mellan egenskaperna hos olika fordon. På längre sikt måste därför målsättningen vara att utveckla ett mera sofistikerat avgiftssystem baserat på informationsteknik.

Vid en jämförelse av de beräknade marginalkostnaderna för olika typer av vägtrafik med de skatter som i dag utgår för respektive fordonstyp, blir vissa diskrepanser uppenbara.

Främst VTI och Industriförbundet har ingående kritiserat kommitténs beräkningar av den tunga trafikens externa effekter. Bland annat framförs att kommitténs värdering av avgasemissioner har utgått från föråldrade kalkylvärden samt att externa kostnader, som beräknats för landsvägskörning, har fördelats utifrån bränsleförbrukningen vid blandad körning. Kommittén anses vidare inte i tillräcklig utsträckning ha angivit osäkerheten i sina beräkningar. Vad gäller beräkningarna av den tunga trafikens externa kostnader för vägslitage framförs att äldre uppgifter har räknats upp till 1996 års nivå med hjälp av konsumentprisindex trots att prisutvecklingen för vägunderhåll varit avsevärt lägre än nämnda index. Vidare görs gällande att kommittén har antagit en för hög lastutnyttjandegrad samt att de större vägarnas bättre förmåga att stå emot vägnedbrytning inte beaktats tillräckligt.

Kommunikationsdepartementet har i en skrivelse 1997-09-19 (dnr K97/1245/2) begärt in synpunkter från Vägverket, VTI och SIKA på Industriförbundets yttrande. För att bereda frågan bildades på SIKA:s initiativ en referensgrupp med representanter för Vägverket, VTI, Industriförbundet och LIN Transportkonsult. SIKA har 1997-10-15 i promemorian "SIKA:s synpunkter på industriförbundets yttrande om beskattningen av den långväga lastbilstrafiken" redovisat sina slutsatser av den genomlysning av beräkningarna som gjorts. Enligt SIKA står sig

väsentligen resultatet av tidigare kostnadsberäkningar liksom grunderna för Kommunikationskommitténs slutsatser och förslag. En revidering av marginalkostnadsberäkningarna har dock gjorts med utgångspunkt i nya antaganden avseende de vägdeformationskostnader som är hänförliga till de tunga fordonen. Resultatet av dessa beräkningar uttryckt i kronor per fordonskilometer för olika typer av tunga fordon framgår av nedanstående sammanställning.

Reviderade beräkningar av externa kostnader, exklusive koldioxid, kronor per fordonskilometer för olika fordonstyper

	Lastbil				Buss
	9 ton 2 axlar	24 ton 3 axlar	40 ton 5 axlar	60 ton 7 axlar	> 60 p
Totala kostnader	0,86	1,19	1,96	1,60	1,32
Internaliserat i energiskatt	0,38	0,54	0,81	0,90	0,59
Ej internaliserat	0,49	0,65	1,15	0,70	0,73

Revideringen innebär enligt SIKA att det kvarstår ett behov av betydande ytterligare internalisering av marginalkostnader för samtliga tunga fordonstyper utom för 3-axliga lastbilar. I det senare fallet visar beräkningarna att fordonsskatten, i den mån den skall användas som ett internaliseringsinstrument, bör sänkas med i storleksordningen 4–6 000 kronor per år. För bussar och tyngre lastbilssektorn visar beräkningarna däremot på ett behov av höjningar i intervallet 25 000–90 000 kronor per år. Som regeringen tidigare anfört i de principiella övervägandena rörande trafikens kostnadsansvar i avsnitt 6.3 bör huvudinriktningen vara att de rörliga externa effekterna skall täckas genom rörliga avgifter. Med denna utgångspunkt visar SIKA:s reviderade beräkningar att det finns ett kvarstående internaliseringsbehov för samtliga tunga fordonstyper som undersökts, dvs. även för 3-axliga lastbilar.

VTI anför med anledning av Industriförbundets yttrande att de modeller, kostnadsuppskattningar, etc. som använts av Kommunikationskommittén är behäftade med en påtaglig osäkerhet och att det föreligger ett uppenbart forskningsbehov. Vägverket ställer sig bakom slutsatserna i SIKA:s promemoria och framhåller att de reviderade beräkningarna innebär att argumenten för en kostnadsavlastning för järnvägstrafik och sjöfart kan ifrågasättas.

Industriförbundet, som fått tillfälle att yttra sig över SIKA:s, VTI:s och Vägverkets synpunkter, vidhåller i allt väsentligt sin kritik mot kommitténs underlag och ifrågasätter också på flera punkter SIKA:s reviderade beräkningar. Förbundet anser att det krävs mer inträngande analyser för att beräkningarna skall kunna läggas till grund för långsiktiga beslut om vägtrafikbeskattningen.

Regeringen anser för sin del att SIKA:s reviderade beräkningar med hänsyn till nuvarande kunskapsnivå utgör det bästa möjliga underlaget för överväganden rörande vägtrafikbeskattningen. Som tidigare påpekats

är emellertid dessa frågor komplexa och regeringen har därför i avsnitt 6.3 förordat att en fortlöpande uppföljning skall ske av trafikens kostnadsansvar.

Ett första steg mot en vägtrafikbeskattning som är mer förenlig med de föreslagna principerna för trafikens kostnadsansvar bör därför vara att med olika förändringar i skatte- och avgiftsuttaget utjämna de största orättvisorna och åstadkomma en samhällsekonomiskt riktig prissättning av vägtransporterna. Regeringens bedömningar av hur olika vägtrafikskatter bör anpassas på kortare sikt redovisas i det följande. Vid bedömningarna har hänsyn tagits bl.a. till nuvarande förutsättningar på den europeiska transportmarknaden, pågående översyn av beskattningen, de verksamhetsförutsättningar som regeringen föreslår bör gälla inom övriga trafikgrenar samt de samlade transportpolitiska mål och principer som regeringen tidigare redovisat.

12.6.2 Drivmedelsbeskattning

Regeringens bedömning: Koldioxidskatten bör vara oförändrad, liksom energiskatten på bensin och energiskatten på dieselolja.

Kommitténs förslag: Kommittén föreslår, med utgångspunkt i sina antaganden om behov av åtgärder för att nå mål för koldioxidutsläpp m.m., att koldioxidskatten skall höjas så att priset på bensin stiger reallt med 10 öre per liter och år mellan åren 1998 och 2020 och att priset på diesel skall höjas på motsvarande sätt. Kommittén föreslår vidare oförändrad energiskatt på bensin, men att energiskatten på dieselolja höjs med 50 öre per liter.

Remissinstanserna: Remissopinionen är delad rörande förslaget till koldioxidskattehöjning. Flera instanser, bl.a. *Naturskyddsföreningen* anser att en ökning med 10 öre per år är otillräcklig. KFB anser att koldioxidskatten bör likställas för all fossil bränsleförbrukning och att det är viktigt att kontinuerligt följa upp de sociala och ekonomiska konsekvenserna av koldioxidbeskattningen för att balansera dessa mot strävanden att nå uppsatta koldioxidmål. Ett flertal instanser, bl.a. *Svenska Åkeriförbundet* och *Industriförbundet*, menar att det kan vara miljöpolitiskt verkningsslöst att åtgärda globala miljöproblem med ensidiga nationella åtgärder medan kostnader för industrin och hushållen däremot med säkerhet blir högre. *Bilindustriföreningen* anser att koldioxidskatten bör slopas. *LO* anser att förslagen till beskattning av vägtrafiken utgör en rimlig avvägning mellan olika intressen och mål. Beträffande energiskatt på bensin ser bl.a. *TFK-Institutet för transportforskning* och *Motororganisationerna* det som ett avsteg från gällande principer att av fiskala skäl frånga principen om internalisering för bilismen. I fråga om energiskatten på dieselolja anför flera remissinstanser att den föreslagna höjningen kan få betydande negativa konsekvenser för de bygder där avstånden är långa och stora områden saknar tillgång till kollektivtrafik. *Naturskyddsföreningen* anser att energiskatten på dieselolja bör höjas mer än 50 öre för att uppnå en mer konsekvent behandling av olika drivmedel.

Skälen för regeringens bedömning: Bensin och dieselolja beskattas, liksom övriga fossila bränslen, med dels energiskatt, dels koldioxidskatt. Energiskatten på bensin (miljöklass 2, som har hela marknaden) tas för närvarande ut med 3,61 kronor per liter. Energiskatten på dieselolja varierar beroende på vilken miljöklass oljan tillhör. Miljöklass 1, den bästa miljöklassen som har 85 % av marknaden, beskattas med 1 614 kronor per kbm.

Principen bakom dagens koldioxidskatt är att den skall vara enhetlig och tas ut med ett belopp per kilo koldioxid som släpps ut vid förbränningen av fossila bränslen. Nuvarande skatt uppgår till ca 37 öre per kilo koldioxid som släpps ut. Om koldioxidskatten höjs innebär det att skatten höjs för all form av fossilbränsleanvändning. Höjd koldioxidskatt för bensin och dieselolja medför således även högre skatt för uppvärmningsolja, industrins olje-, gasol-, kol- och naturgasanvändning och t.ex. värmeverkens fossilbränsleanvändning. Den nuvarande 37 öresnivån innebär att koldioxidskatten på bensin uppgår till 86 öre per liter, medan koldioxidskatten på dieselolja – likaväl som på uppvärmningsolja – uppgår till 1 058 kronor per kbm.

Den totala punktskattebelastningen på bensin uppgår således till 4,47 kronor per liter och på miljöklass 1 diesel till 2,67 kronor per liter.

Dieselolja och uppvärmningsolja är samma produkt. För att skilja den lågbeskattade uppvärmningsoljan från den högbeskattade dieseloljan tillsetts märk- och färgämnen till uppvärmningsoljan så att den blir grön. En förhöjd energiskatt tas ut på dieselolja. Miljöstyrningen av de olika dieselkvaliteterna sker med hjälp av energiskatten. Samtliga dieselfordon i Sverige använder sig av den högbeskattade oljan. Såväl personbilar, lastbilar, bussar, traktorer och arbetsmaskiner drivs med högbeskattad dieselolja. Miljöstyrningen sker alltså med hjälp av energiskatten.

All annan fordonsanvändning – vare sig det är fråga om privatbruk eller inom industri- och transportnäringen – använder den högbeskattade oljan och omfattas därmed också av miljöstyrningen.

Regeringen har i avsnitt 5.6 föreslagit ett etappmål som innebär att koldioxidutsläppen från trafiken bör vara oförändrade år 2010 jämfört med år 1990. Som framgår av avsnitt 8.5 är det regeringens bedömning att detta mål skall kunna nås främst genom teknisk utveckling av fordonen men även genom en rad andra åtgärder.

Kommunikationskommittén anser att energiskatten bör användas som ett styrmedel för att minska sådana negativa externa effekter – förutom koldioxidutsläpp – som beror på trafikvolymen. Som exempel på externa effekter som kan internaliseras genom energiskatten nämns bl.a. avgasutsläpp, olyckor, buller och vägslitage. Kommittén har beräknat de externa kostnaderna för bensindrivna personbilar till 1,80 kronor per liter. Energiskatten på bensin uppgår, som nämnts, för närvarande till 3,61 kronor per liter, dvs. skatten överstiger avsevärt de beräknade externa kostnaderna vid landsvägstrafik. För att motsvara de externa kostnaderna för dieseldrivna personbilar krävs, enligt kommitténs beräkningar, att energiskatten på dieselolja höjs med 50 öre per liter. En sådan skattehöjning skulle dock inte innebära att de externa kostnaderna för tunga dieselfordon täcks.

Flera remissinstanser anser att kommitténs beräkningar visar att energiskatten på bensin bör sänkas. Regeringen anser för sin del att det bör följa av principerna för trafikens kostnadsansvar att skatter och avgifter tas ut på ett neutralt sätt så att snedvridande styreffekter undviks.

En arbetsgrupp inom Regeringskansliet ser för närvarande över hela energibeskattningsystemet. Detta arbete beräknas komma att redovisas kring årsskiftet 1998/99. Utgångspunkten för denna översyn är en energiskattemodell som redovisats av Skatteväxlingskommittén Skatter, miljö och sysselsättning (SOU 1997:11). Enligt denna modell skall alla energiprodukter beskattas med summan av fyra olika skattekomponenter. Koldioxidskatten och svavelskatten skulle, precis som i dag, tas ut efter bränslenas koldioxid- och svavelinnehåll. Energiskatten skulle till skillnad från i dag tas ut efter energiinnehåll och den nya trafik- och miljörelaterade skatten skulle variera beroende på miljöeffekter och andra externa kostnader. Syftet är att skapa ett ramverk i form av ett stabilt energiskattesystem, inom vilket olika politiska önskemål kan omsättas i praktisk lagstiftning utan risk för snedvridning av hela regelverket. En ökad miljörelatering skall därvid eftersträvas och ambitionen är att skapa ett enklare och mer överskådligt system med klarare uppdelning mellan skatternas fiskala och miljöstyrande roller. Eftersom det pågår ett utredningsarbete inom TBU vill regeringen inte nu ta ställning till frågan om drivmedelsbeskattningen. Beskattningen av biodrivmedel behandlas i följande avsnitt.

12.6.3 Beskattning av biodrivmedel

Regeringens bedömning: Regeringen avser att inom ramen för den s.k. pilotprojektsbestämmelsen fortsätta att ge skattenedsättning för vissa alternativa drivmedel i enlighet med de riktlinjer som angavs i budgetpropositionen för år 1998.

Kommitténs förslag: Kommittén föreslår att koldioxidskatt inte skall tas ut på biodrivmedel. Energiskatt bör inte heller tas ut på biobaserade drivmedel under en lång introduktionstid.

Remissinstanserna: En majoritet av de remissinstanser som behandlat frågan tillstyrker att biodrivmedel befrias från koldioxid- och energiskatt.

Skälen för regeringens bedömning: I och med Sveriges inträde i EU anpassades den svenska energiskattelagstiftningen till gemenskapsrätten. Beskattning av fordonsbränslen regleras av det s.k. mineraloljedirektivet (rådets direktiv 92/81/EEG om harmonisering för strukturerna för punktskatter på mineraloljor). Av detta följer att vissa minimiskattenivåer måste iaktas vad gäller beskattningen av samtliga fordonsbränslen, dvs. såväl fossila som förnyelsebara drivmedel. Dessa minimiskattenivåer anges i rådets direktiv 92/82/EEG om tillnärmning av punktskattesatser för mineraloljor.

Mineraloljedirektivet ger dock medlemsstaterna möjlighet att medge skattelättnader för bränslen som används i försöksverksamhet inom ramen för pilotprojekt som syftar till att utveckla mer miljövänliga

bränslen. Regeringen har i 2 kap. 12 § lagen (1994:1776) om skatt på energi getts en möjlighet att ge sådana pilotprojektsdispenser.

Gemenskapsrätten ger således inte möjlighet till generell skattenedsättning för biodrivmedel. Med stöd av pilotprojektsregeln har dock regeringen hittills både upprätthållit och utvidgat området för skattenedsättning av biodrivmedel, i förhållande till tiden före EU-medlemskapet.

Motordrift med bensin och dieselolja medför utsläpp av skadliga ämnen. Regeringen bedömer därför att det är viktigt att det sker en fortsatt utveckling av alternativa, främst biobaserade, drivmedel samt att introduktionen av dessa kan stödjas genom en reducerad beskattning. Inom ramen för pilotprojektsbestämmelsen avser regeringen att även fortsättningsvis i enlighet med riktlinjerna i 1998 års budgetproposition medge nedsättning av koldioxid- och energiskatt på alternativa drivmedel. Regeringen avser att – som kommer att utvecklas närmare i miljöpropositionen – bl.a. utreda inom vilka användningsområden förnybara energikällor gör störst nytta i förhållande till kostnaderna.

Kommissionen har i mars 1997 presenterat ett förslag till nytt energibeskattningsdirektiv (KOM(97) 30). Förslaget innebär en samlad energibeskattnings av samtliga energiprodukter. All form av indirekt beskattning, utom moms, omfattas. Tanken är inte att det skall införas någon ny skatt genom direktivförslaget. Syftet är i stället att skapa en gemensam ram för beskattningsåtgärder på energiområdet. Samtidigt innebär förslaget en ökad flexibilitet för medlemsstaterna i förhållande till det nuvarande mineraloljedirektivet (direktiv 92/81/EEG). Sverige stöder i stort förslaget och verkar för ett snart antagande. Förslagets framtid är dock oviss, eftersom medlemsstaterna hittills inte har kommit överens.

Regeringen avser att inom kort se över tillämpningen av pilotprojektsdispenserna i syfte att renodla just försöksverksamheten och få till stånd en noggrann uppföljning och utvärdering av de olika projekten. Även statsstödsreglerna kommer att uppmärksammas i detta sammanhang.

Regeringen avser att även överväga möjligheten att ansöka om undantag från nuvarande mineraloljedirektiv för att få lov att generellt – utan koppling till försöksverksamhet – tillämpa en lägre bränsleskatt på vissa biodrivmedel.

12.6.4 Försäljningsskatt på personbilar

Regeringens bedömning: Regeringen anser att det för närvarande inte finns skäl för att åter införa en generell försäljningsskatt på personbilar.

Avsaknaden av ett etablerat system för indelning av fordon i trafiksäkerhetsklasser medför att en försäljningsskatt för närvarande inte kan differentieras i syfte att styra mot trafiksäkrare fordon. Sverige bör därför verka för att ett sådant klassningssystem skyndsamt utarbetas inom EU. Miljöklassystemet för fordon bör fortsatt utvecklas inom de ramar som ges av medlemskapet i EU.

Trafikbeskattningsutredningens förslag: Överensstämmer i huvudsak med regeringens.

Remissinstanserna: De remissinstanser som berört förslaget har varit positiva.

Skälen för regeringens bedömning: Nyttillskottet av personbilar bör i första hand påverkas utifrån målen om en säker trafik och god miljö. I den mån detta skall ske genom ekonomiska styrmedel anser regeringen att det sannolikt är mer effektivt med en differentierad försäljningsskatt än en differentierad fordonsskatt. En differentierad försäljningsskatt på motorfordon efter miljöklasser eller med hänsyn till fordons trafiksäkerhet bör emellertid grundas på EU:s kravnivåer.

Vad gäller miljökrav fastslog regeringen i propositionen Vidareutveckling av systemet med miljöklasser för fordon m.m. (prop. 1995/96:6, bet. 1995/96:JoU6, rskr. 1995/96:86) att miljöklasssystemet för fordon bör vidareutvecklas inom de ramar som ges av medlemskapet i EU. EU kommer i år troligen att anta nya utsläppskrav för personbilar och lätta lastbilar för år 2000. Kallstartskrav införs med början år 2002. Även indikativa gränsvärden för år 2005 skall anges. Miljöklasssystemet kan därför uppdateras med dessa kravnivåer. Regeringen konstaterar att det har sålts ett betydande antal personbilar i de bättre miljöklasserna. Frågan om miljöklasssystemets framtida utveckling kommer att behandlas i vårens miljöproposition.

Inom EU:s fortsatta arbete med skärpta krav för fordon och bränslen, Auto/Oil II, behandlas frågor om ekonomiska styrmedel. Sverige ser positivt på att ett gemensamt frivilligt system etableras, men avser även fortsättningsvis att verka för att medlemsländernas möjligheter att gynna förtida införande av fordon med renare teknik genom användning av ekonomiska styrmedel inte begränsas.

Vad gäller trafiksäkerhet saknas för närvarande ett sådant system. Regeringen anser därför att det är angeläget att Sverige verkar för att ett klassningssystem för fordons trafiksäkerhet skyndsamt utarbetas inom EU.

Med hänsyn till att en differentiering med utgångspunkt i trafiksäkerhet inte är möjlig och att en försäljningsskatt inte är nödvändig av statsfinansiella skäl ser regeringen för närvarande inga skäl för att åter införa den generella försäljningsskatten på personbilar.

12.6.5 Fordonsskatt för personbilar

Regeringens bedömning: Fordonsskatten för bensin- och dieseldrivna personbilar bör tills vidare vara oförändrad i avvaktan på Trafikbeskattningsutredningens slutbetänkande.

Utredningarnas förslag: Fordonsskatten för bensindrivna personbilar bör enligt kommittén av trafiksäkerhetsskäl vara enhetlig upp till en viktclass på 1 400 kilogram och däröver snabbare stigande än för närvarande. Skatten för äldre dieseldrivna bilar bör höjas medan den bör sänkas för nyare. TBU anser att en enhetsskatt bör införas av förenklingsskäl och att

den bör vara 1 100 kronor per år för bensindrivna bilar och 4 200 kronor per år för dieseldrivna bilar.

Remissinstanserna: *NTF* tillstyrker kommitténs förslag till en fordonsskatt för personbilar som av trafiksäkerhetsskäl styr mot en jämnare viktfordelning. *TCO* menar att en viktbaserad fordonsskatt är olycklig genom att den motverkar införandet av säkerhetsdetaljer i bilarna. Den förändring som kommittén diskuterar är dock bättre än det nuvarande systemet. *LO* anser att fordonsskatten enbart bör användas för att uppnå trafiksäkerhetsmålet.

Skälen för regeringens bedömning: Fordonsskatt är en fast skatt som tas ut på motorfordon med ett visst belopp för en viss tidsperiod oavsett i vilken utsträckning fordonet används. Under den tid som ett fordon är avställt utgår dock inte fordonsskatt. Fordonsskattens storlek varierar i dag bl.a. med fordonsslag, skattevikt, drivmedel och fordonets konstruktion. Tjänstevikten är skattevikt för personbil. Skatten tas ut med ett grundbelopp och ett tilläggsbelopp för varje helt hundratal kilogram över den lägsta vikten i klassen.

När kilometerskatten avskaffades ändrades fordonsskatten på dieslbilar av 1994 års modell eller nyare till fem gånger skatten på motsvarande bensindrivna bil medan skatten på en äldre dieseldriven personbil begränsades till dubbla fordonsskatten. Förhållandet mellan de olika fordonens skattenivåer ändrades vid fordonsskattehöjningen den 1 oktober 1996. Höjningen för nyare dieslbilar begränsades då till 15 % medan skatten på bensinbilar och äldre dieslbilar höjdes med 50 %. För en nyare personbilsdiesel är skatten numera knappt dubbelt så hög som för en äldre diesebil. Den högre fordonsskatten för dieslbilar har motiverats med skatteskillnaden mellan de olika drivmedlen, dvs. att diesel är avsevärt lägre beskattat än bensin, och att motoralternativen bör behandlas likartat i skattehänseende. Avsikten med ifrågavarande skatteskillnader har alltså inte varit att de skall styra i ena eller andra riktningen.

Sedan år 1980 gäller att fordonsskatten för personbilar sätts ner för bilägare i vissa glesbygdskommuner. Nedsättningen av fordonsskatten uppgår för närvarande i dessa kommuner till 384 kronor per år.

Kommunikationskommittén anför trafiksäkerhetsskäl för sitt förslag. Syftet är att uppnå en jämnare viktfordelning av fordonsparken. TBU anför att en differentiering av fordonsskatten baserad på ett fordons säkerhetsegenskaper förutsätter ett befintligt klassningssystem som beaktar samtliga faktorer som påverkar fordonens säkerhet. Något sådant lämpligt system för indelning av fordon i säkerhetsklasser har dock, som framgått av föregående avsnitt, ännu inte utarbetats.

Regeringen delar TBU:s bedömning att det saknas skäl att tillämpa en efter tjänstevikt differentierad fordonsskatt på personbilar. Skillnaden mellan olika personbilsmodeller när det gäller vägslitage är således obetydlig och skatten är inte heller utformad med hänsyn till miljö eller trafiksäkerhet. Enligt regeringens uppfattning saknas för närvarande tillräckligt underlag för att förändra fordonsskatterna så att de i första hand tar sikte på att åstadkomma ett system som främjar ett säkert och ekologiskt hållbart transportsystem. Med hänsyn härtill och då fordonsskatterna också till viss del har koppling till de energiskatter som är föremål

för översyn är regeringen inte nu beredd att föreslå några förändringar i fordonsskattesystemets grundläggande uppbyggnad.

Kommunikationskommittén föreslår en utjämning mellan äldre och nyare personbilsdieslar. Miljöegenskaperna hos nya dieseldrivna personbilar är vad gäller utsläppen av kväveoxider och partiklar markant sämre än hos motsvarande nya bensindrivna bilar. Med hänsyn till miljön bör dieseldrivna bilar därför enligt kommittén inte gynnas i förhållande till bensinbilar och det är ett minimikrav från miljösynpunkt att konkurrensneutralitet upprätthålls mellan motoralternativen. Inregistreringen av dieseldrivna personbilar har under senare tid ökat mycket kraftigt, inte minst gäller det äldre årsmodeller, dvs. direktimporterade fordon. Med hänsyn till det kraftigt ökade antalet äldre personbilsdieslar samt miljöegenskaperna hos dieseldrivna bilar jämfört med bensinbilar bör enligt kommitténs bedömning fordonsskatten för äldre dieseldrivna personbilar snarast höjas medan den bör sänkas för nyare fordon.

Eftersom det pågår ett utredningsarbete inom TBU vill regeringen inte nu ta ställning till dessa frågor.

Nedsättningen av fordonsskatten i vissa glesbygdskommuner bör bibehållas och uppgå till samma belopp som nu gäller.

12.6.6 Fordonsskatt och vägavgift för lastbilar

Regeringens bedömning: Fordonsskatten på lastbilar bör för närvarande inte bli föremål för andra ändringar än de som nyligen beslutats med anledning av Sveriges anslutning till avtalet om uttag av vägavgift för vissa tunga fordon på vissa vägar.

Utredningarnas förslag: Kommunikationskommittén anser i princip att fordonsskatten för tunga fordon bör höjas kraftigt för att internalisera de externa kostnaderna men att höjningen på kort sikt måste begränsas med hänsyn till konkurrensförhållandena inom EU. Kommittén föreslår att fordonsskatterna för mindre lastbilar i huvudsak bör motsvara de externa effekter som inte är internaliserade i dieselskatten.

Remissinstanserna: Flera remissinstanser, bl.a. *KFB* och *NUTEK*, anser att man bör sträva efter full internalisering av externa effekter även för den tunga trafiken. *RRV* anser att kommitténs motiv för att inte fullt ut internalisera den tunga vägtrafikens externa effekter är väl övervägda och rimliga. *VTI*, *Industriförbundet* och *Svenska Åkeriförbundet* har lämnat utförliga remissvar i denna del med bl.a. ingående synpunkter på beräkningssätt och beräkningsförutsättningar. Flera remissinstanser, däribland ett antal länsstyrelser, menar att kommitténs förslag till skattehöjningar på den tunga trafiken får betydande negativa konsekvenser för svenskt näringslivs konkurrenskraft. *Sveriges Transportindustriförbund* påtalar att i samband med att lastbilstrafiken avregleras inom EU, blir det av konkurrensskäl i praktiken nödvändigt att tillämpa skattenivåer som endast marginellt kan avvika från de gemensamma miniminivåerna. *TFK-Institutet för transportforskning* anser att en hårdare beskattning av distributionsfordon kan få negativa miljökonsekvenser som följd.

Skälen för regeringens bedömning: Fordonsskatten på tunga fordon varierar med fordonsslag, drivmedel, skattevikt och fordonets konstruktion. Det sistnämnda medför att skatten är lägre på en lastbil med tre eller flera hjulaxlar än på en lastbil med samma vikt men endast två hjulaxlar. Anledningen är att konstruktionen med två hjulaxlar innebär större vägslitage. Skattevikten för lastbilar är totalvikten. Totalvikten utgörs av summan av fordonets tjänstevikt och dess maximilast. Fordonsskatten tas ut med ett grundbelopp och ett tilläggsbelopp för varje helt hundratal kilogram över den lägsta vikten i klassen.

När kilometerskatten avskaffades beslutades att fordonsskatten för tyngre lastbilar skulle sänkas med ca 20 %. Sänkningen var ett led i att successivt anpassa skattebelastningen för den tunga trafiken till vad som gäller inom EU (prop. 1992/93:192). Med hänsyn till konkurrenssituationen fanns det starka skäl för att den svenska skattenivån på transporter skulle anpassas till nivån inom EU.

Med anledning av proposition 1997/98:12 Vägavgift för vissa tunga fordon godkände riksdagen i december 1997 protokollet om Sveriges anslutning till avtalet om uttag av en avgift för tunga fordon som använder vissa vägar. Vidare antogs lagen om vägavgift för vissa tunga fordon. Därmed deltar Sverige sedan den 1 januari 1998 i det gemensamma vägavgiftssystem som Belgien, Danmark, Luxemburg, Nederländerna och Tyskland tidigare infört, det s.k. Eurovinjettsystemet. Det innebär att vägavgift nu tas ut på motorfordon eller motorfordonskombinationer med en totalvikt på minst 12 ton om fordonen är avsedda uteslutande för godstransport på väg. Vägavgiftssystemet består av en del för svenska fordon och en del för utländska fordon. För svenska fordon tas vägavgiften ut för ett år och på hela vägnätet. För utländska fordon tas vägavgiften även ut för dag, vecka eller månad och på alla motorvägar, väg E 10, E 12 och E 14 samt vissa sträckningar av E 4, E 22 och E 65. För att kompensera de svenska fordon för vilka vägavgift tas ut har fordonsskatten satts ned till EG:s minimiskattesatser, dock högst med ett belopp som motsvarar vägavgiften.

Kommittén har bedömt att vägavgiften inte kan användas för att öka internaliseringen av den svenska tunga trafikens externa kostnader. Kommittén konstaterar vidare att det skulle krävas mycket kraftiga fordonsskattehöjningar för att uppnå full internalisering och att detta skulle medföra svåra konkurrensförhållanden för svenska åkare och högre produktionskostnader inom vissa verksamheter. Man måste därför begränsa nivån på fordonsskatten för tunga lastbilar till en nivå som inte avviker alltför mycket från genomsnittet inom EU. Beträffande de tyngsta ekipagen (60 ton), som inte finns i övriga EU-länder, uttalades att man måste ta hänsyn till vad som är rimligt för svenskt näringsliv. Kommittén anser emellertid att "eurovinjettsystemet" innebär ett bidrag till att internalisera de externa effekterna från den utländska tunga trafiken. TBU anför att genom det föreslagna vägavgiftssystemet inleds ett närmare samarbete mellan Sverige och berörda stater rörande styrning av den tunga vägtrafiken. Mot denna bakgrund liksom av internationella konkurrensskäl bör man undvika förändringar som innebär att Sveriges fordonsskattesystem fjärrmar sig från fordonsskatten i övriga länder inom "Eurovinjettsystemet", eller från övriga EU-länder. Fordonsskatten på tunga fordon

bör därför för närvarande inte bli föremål för andra ändringar än de som föranleds av vägavgiftspropositionen.

Regeringen bedömer att den ändring av fordonsskatten som nyligen beslutats med anledning av propositionen Vägavgift för vissa tunga fordon (prop. 1997/98:12, bet. 1997/98:SkU7, rskr. 1997/98:72) är nödvändig för att inte försämra konkurrensvillkoren för svenska åkare. Någon höjning av fordonsskatten för tunga lastbilar föreslås därför inte i nuläget. I ett längre perspektiv är det dock viktigt att Sverige prioriterar det arbete som pågår med att ta fram ett nytt direktiv om fordonsskatt, vägtullar och vägavgifter. Sverige kan härigenom påverka den framtida utformningen av fordonsskatter och vägavgifter inom gemenskapen. Sveriges deltagande i vägavgiftssystemet kan betraktas som ett första steg att internalisera de externa effekterna från den utländska tunga trafiken. Systemet undanröjer också hinder för varuflödet genom att olika avgifter inte längre måste erläggas i de olika länderna. Det bör dock påpekas att systemet i fråga bör utvecklas och på sikt ersättas av system för elektronisk debitering av vägavgifter. Regeringen anser, som framgått av avsnitt 6.3 och 7.4, att det är mycket angeläget att verka för att ett gemensamt och utvecklat system för trafikavgifter införs inom EU. Regeringen återkommer till den samlade EU-strategin inom vägtrafikområdet i avsnitt 12.9.

12.6.7 Fordonsskatt för bussar

Regeringens bedömning: Regeringen anser att fordonsskattesystemet för bussar bör omarbetas med sikte på att nå en internalisering och att förändringen bör träda i kraft från den 1 januari 1999. Skattesystemet bör därvid utformas på samma sätt som fordonsskatten för tunga lastbilar med olika skatteklasser beroende på vikt och axelkonfiguration.

För att motverka kostnadsökningar inom lokal och regional busstrafik bör berörda landsting och kommuner kompenseras genom en höjning av de generella statsbidragen.

Kommitténs förslag: Kommittén föreslår att fordonsskatten för bussar i långväga trafik bör höjas så att den motsvarar full internalisering av busstrafikens externa effekter. Lokal och regional busstrafik föreslås tills vidare vara undantagen från skattehöjningen.

Remissinstanserna: *RRV* konstaterar att olika fordonsbeskattning för bussar i lokal och regional trafik respektive långväga trafik kräver att det går att skilja på bussar som skall användas för respektive ändamål. *Riksskatteverket* avstyrker förslaget. *Länsstyrelsen i Uppsala län*, *Landsförbundet* och *SEKO* delar kommitténs uppfattning att fordonsskatterna för bussar i regional och lokal kollektivtrafik inte bör höjas så länge biltrafikens kostnader i tätorter inte är internaliserade. Liknande synpunkter framförs av några kommuner och en majoritet av landstingen. *Svenska Bussbranschens Riksförbund* och *SWEBUS* anser att föreslagna skattehöjningar riskerar att leda till utflaggning och att svenska bussbolag konkurreras ut av utländska konkurrenter.

Skälen för regeringens bedömning: Fordonsskatten för bussar är betydligt lägre än för andra tunga fordon. I samband med att kilometer-skatten avskaffades slopades huvuddelen av fordonsskatten för bussar. Anledningen härtill var en önskan att kompensera bussarna eftersom kostnadsökningen, till följd av hög bränsleförbrukning, särskilt skulle drabba de bussar som används i kollektivtrafik inom tätort (prop. 1992/93:124). Före övergången till dieseloljeskatt var fordonsskatten på dieseldrivna bussar 14 705 kronor per år för de tyngsta bussarna. Den högsta skattesatsen för dieseldrivna bussar med en skattevikt över 3 000 kg är för närvarande 1 545 kronor per år. Fordonsskatten för tyngre bussar är alltså mycket låg jämfört med skatten på tyngre lastbilar.

Kommunikationskommittén föreslår betydande skattehöjningar för bussar i långväga trafik och anför att konkurrenssituationen för bussar inte är densamma som för lastbilar samt att höjda fordonsskatter för bussar i långväga trafik inte påverkar produktionen eller sysselsättningen. Kommittén anser att busstrafikens externa effekter bör internaliseras fullt ut men vill begränsa skattehöjningarna till bussar i långväga trafik. Fordonsskatterna bör enligt kommittén således inte höjas för bussar i regional och lokal kollektivtrafik så länge biltrafikens kostnader i tätorterna inte är internaliserade eftersom sådana skattehöjningar skulle drabba kollektivtrafiken och kunna leda till taxehöjningar som får kollektivtrafikresenärer att välja bilen i stället. I takt med att bilarnas externa effekter internaliseras i tätorterna anser kommittén att skatterna kan höjas även på den lokala och regionala kollektivtrafiken.

Regeringen bedömer att förslaget om höjd fordonsskatt på bussar i långväga trafik och oförändrad skatt på övriga bussar är svårt att genomföra eftersom en mycket stor del av den svenska bussparken används för olika trafikuppgifter, dvs. omväxlande i lokaltrafik, regionaltrafik respektive fjärrtrafik. Varken i yrkestrafikregistret eller andra register finns uppgifter som skulle kunna ligga till grund för ett sådant skatteuttag. Ett sådant system skulle också kunna bli administrativt betungande och leda till stora kontrollproblem. Regeringen finner också att kommitténs principiella motiv för att undanta lokal och regional busstrafik från en internalisering är svaga eftersom internaliseringen avser kostnader i landsvägstrafik. Som kommittén själv påpekat är åtminstone de bensindrivna personbilarnas motsvarande kostnader mer än väl internaliserade genom energiskatten. Att personbilarnas samhällsekonomiska marginalkostnader i tätort inte är internaliserade bör därvid ha mindre betydelse eftersom detta även kommer att gälla för busstrafiken. Mot denna bakgrund anser regeringen att en differentiering av fordonsskatten för bussar efter trafikuppgift ej bör ske.

Regeringen har som framgått i avsnitt 12.5 föreslagit att skadeprövningen av den långväga busstrafiken skall inskränkas väsentligt. Det innebär att den långväga busstrafiken släpps fri på de sträckor där den tidigare varit begränsad av hänsyn till konkurrensen med järnvägstrafiken. En förutsättning för att detta skall kunna ske bör dock enligt regeringens uppfattning vara att busstrafikens externa effekter vid landsvägstrafik internaliseras så att denna trafik, liksom järnvägstrafiken, belastas med de trafikberoende samhällsekonomiska kostnader den förorsakar.

En fullständig internalisering av de samhällsekonomiska marginalkostnaderna vid landsvägstrafik skulle enligt kommitténs beräkningar fordra en höjning av energiskatten på dieselolja med 50 öre per liter samt en höjning av fordonsskatten för större bussar (60 platser eller mer) till närmare 50 000 kronor per år. Nya beräkningar från SIKA avseende vägnedbrytningen visar att behovet av skattehöjning för en buss i denna kategori kan reduceras till ca 22 000 kronor per år. Regeringen anser att fordonsskattesystemet för bussar bör omarbetas med sikte på att nå en fullständig internalisering enligt SIKAs beräkningar och att förändringen bör träda i kraft från den 1 januari 1999. Skattesystemet bör därvid utformas på samma sätt som fordonsskatten för tunga lastbilar med olika skatteklasser beroende på vikt och axelkonfiguration. Den närmare utformningen av systemet för fordonsskatten för bussar bör dock bli föremål för utredning inom Regeringskansliet. Regeringen avser att återkomma till riksdagen med förslag i denna del.

Kommitténs förslag till skattehöjningar har beräknats leda till en kostnadsökning för den långväga busstrafiken på ca 10 %. Med tanke på att den fordonsskattenivå som regeringen nu förordat uppgår till mindre än hälften av kommitténs förslag bör kostnadsökningen inom busstrafiken bli avsevärt lägre. Bussföretagens sammantagna kostnads- och intäktsbild bör också påverkas positivt av den nya marknad som öppnas genom avskaffandet av skadeprövningen gentemot järnvägstrafiken. Regeringen bedömer därför att förslagen sammantagna kommer att påverka utbudet av långväga busstrafik positivt. Regeringen ser heller ingen risk för att förslagen kommer att leda till en "utflaggning" av busstrafik så som vissa remissinstanser befarat. Inom EU är nämligen transportföretags rätt att utföra nationella persontransporter i annan medlemsstat, s.k. cabotage, starkt inskränkt och endast undantagsvis tillåten.

Med det fordonsskattesystem som här föreslås kommer även bussar som går i lokal och regional kollektivtrafik att omfattas av den högre skatten. Regeringen delar kommitténs bedömning att detta skulle kunna leda till taxehöjningar eller sämre trafik som får kollektivtrafikresenärer att välja bilen i stället. För att undvika detta anser regeringen att berörda landsting och kommuner fr.o.m. den 1 januari 1999 bör kompenseras fullt ut för höjningen av fordonsskatten genom en återföring via det generella statsbidragssystemet. Regeringen utgår därvid ifrån att landstingen och kommunerna i sin tur kommer att vidareföra dessa medel till trafikhuvudmännen så att den lokala och regionala kollektivtrafiken inte får sämre verksamhetsförutsättningar. Ett sådant ansvarstagande för kollektivtrafiken på lokal och regional nivå ligger i linje med den rollfördelningen i transportpolitiken som gällt allt sedan 1988 års trafikpolitiska beslut och som regeringen i kapitel 6 föreslagit skall ligga fast som en övergripande princip även fortsättningsvis.

Regeringens bedömning: Drift och underhåll samt investeringar i det statliga vägnätet bör i huvudsak finansieras med statliga anslag utifrån en samhällsekonomisk grundsyn.

Kommitténs förslag: Överensstämmer med regeringens bedömning.

Remissinstanserna: Flertalet instanser som berört frågan stöder kommitténs förslag.

Skälen för regeringens bedömning: Investeringar i statens vägnät finansieras traditionellt med statliga anslag över statsbudgeten. Detta gäller även underhållet av statliga vägar. År 1996 uppgick anslagen för dessa ändamål till ca 12 miljarder kronor. Regeringen anser att huvudprincipen även fortsättningsvis bör vara att staten skall finansiera investeringar, drift och underhåll med anslag över statsbudgeten.

Drift- och underhållskostnaderna för kommunernas väghållning har sedan mitten av 1980-talet minskat från ca 4 miljarder kronor till ca 3,6 miljarder kronor. Investeringarna i det kommunala vägnätet varierar kraftigt mellan olika år. År 1989 investerades ca 3 miljarder kronor i nya vägar medan motsvarande siffra för år 1996 var ca 1,1 miljarder kronor. Kommunernas kostnader för väghållningen finansieras huvudsakligen via den kommunala budgeten. Nyinvesteringar i kommunala gator och vägar kan också till viss del finansieras i samband med exploatering av mark.

Ansvaret för drift och underhåll av de enskilda vägarna har respektive ägare till vägen. Ägarna kan vara en enskild fastighetsägare eller en särskild väghållningsorganisation (vägförening, vägsamfällighet eller gemensamhetsanläggning). Det finns ca 1 700 vägföreningar och ca 18 000 vägsamfälligheter i landet. I de fall en särskild väghållningsorganisation inrättats utgår en avgift för respektive andelsägare eller motsvarande i förhållande till ett visst andelstal.

Vissa enskilda vägar kan erhålla statsbidrag för byggande och drift. Bidrag lämnas för sådana vägar som tillgodoser ett kommunikationsbehov för fast boende, näringsliv eller det rörliga friluftslivet. Bidrag lämnas även för vägar som är av väsentlig betydelse som genomfartsvägar eller uppsamlingsvägar för fritidshusbebyggelse. Till enskilda vägar räknas även färjeleder som drivs av enskilda. Bidrag lämnas dock endast för sådana vägar som är ändamålsenliga med hänsyn till övriga vägar och om kostnaden är skäligen med hänsyn till nyttan. År 1995 var den totala väghållningskostnaden på det enskilda statsbidragsberättigade vägnätet 980 miljoner kronor varav 160 miljoner kronor utgjorde egen insats från delägarna och lika mycket utgjorde kommunala bidrag. Statsbidraget utgjorde 660 miljoner kronor. Det statliga anslaget för byggande och drift av enskilda vägar har för år 1998 beräknats till ca 600 miljoner kronor.

Regeringen har tidigare i denna proposition redovisat de särskilda finansieringssvårigheter som föreligger vid investeringar i infrastruktur i bl.a. storstadsområdena. Motsvarande svårigheter kan även uppstå när särskilt omfattande nybyggnadsprojekt som ej kan etappindelas planeras. Trots att huvudprincipen bör vara att anslagsfinansiera investeringar

direkt över statsbudgeten bör alternativa finansieringsformer kunna prövas där så bedöms lämpligt och ändamålsenligt. Riksdagen har sedan länge godkänt att nya vägar kan finansieras med vägavgifter. Emellertid har intresset för den typen av lösningar hittills inte varit påfallande stort och endast ett exempel finns för närvarande i Sverige – bron över Rödösundet i Jämtland. Regeringen avser att i årets vårproposition ta ställning till den nuvarande finansieringslösningen av Rödösundsbron. Ett annat sådant projekt är Öresundsförbindelsen som kommer att färdigställas under hösten år 2000. Förutsättningarna för att avgiftsfinansiera investeringar i framtiden får också bedömas som begränsade. En arbetsgrupp inom Regeringskansliet arbetar därför för närvarande med att inom ramen för en bibehållen anslagsfinansiering se över finansieringsformerna för vissa investeringar inom bl.a. vägområdet.

Riktlinjer för utvecklingen av transeuropeiska nätverk för transporter (TEN) har under år 1996 antagits av ministerrådet och av Europaparlamentet. Enligt Maastrichtfördraget skall unionen finansiellt stödja utbyggnaden av dessa nät. Europeiska rådet har beslutat att fjorton prioriterade projekt skall erhålla huvuddelen av detta stöd som högst får utgöra 10 % av projektens totalkostnad.

12.8 Introduktion av biodrivmedel

Regeringens bedömning: Biobaserade drivmedel för fordonsdrift bör introduceras i den takt som det är möjligt och lämpligt.

Regeringen avser att våren 1998 initiera ett projekt för att främja en regional satsning på biogasproduktion, distribution och lokala fordonsflottor för biogasdrift.

Regeringen anser att Vägverket inom ramen för sitt sektorsansvar noga bör följa utvecklingen vad gäller introduktion av biodrivmedel och om nödvändigt överväga och föreslå stimulansåtgärder för att upprätthålla en tillfredsställande introduktionstakt av drivmedel med en låginblandning av biobaserad alkohol eller etrar av alkohol.

Vägverket bör inom ramen för sitt sektorsansvar verka för att fortsatta satsningar på biobaserade drivmedel genomförs i begränsade fordonsflottor.

Kommitténs förslag: För att nå det långsiktiga målet om koldioxidutsläpp anser kommittén att användningen av fossila bränslen inom transportsektorn måste minska kraftigt. Därför föreslår kommittén en låginblandning av alkohol eller etrar av alkohol i bensin senast från år 2002, befrielse från koldioxidskatt och befrielse från energiskatt på lång sikt samt stöd till produktionsanläggningar för etanol enligt energiöverenskommelsen.

KFB redovisar i rapporten Uppdrag att redovisa olika strategier för en introduktion av biodrivmedel till år 2002 (dnr K97/3856/4) att en introduktion i form av en låginblandning av etanol enligt kommitténs förslag i all bensin medför betydande kostnader såväl samhällsekonomiskt som statsfinansiellt. En användning av etanol och biogas i tunga fordon med-

för att man drar störst nytta av biodrivmedlens positiva miljöeffekter. En riktad introduktion mot tunga fordon i främst tätorter ger möjligheter att begränsa kostnaderna. Det krävs fortsatt forskning och utveckling för att få fram mer kostnadseffektiv produktionsteknik och för att fullt ut dra nytta av biodrivmedlens miljöpotential vid fordonsdrift.

Remissinstanserna: Ett stort antal remissinstanser ställer sig positiva till en introduktion av biobaserade drivmedel. NUTEK menar att för att på kort sikt nå en begränsad användning av biodrivmedel, baserad på inhemsk produktion och import, behöver ytterligare analyser genomföras för att få en bild av framtida marknadsförutsättningar i Sverige. Vägverket anser att koldioxidproblematiken inte enbart kan lösas med en ökad användning av biobränslen.

Vid remissammanträdet med anledning av KFB:s rapport betonade flera remissinstanser, bl.a. *Bilindustriföreningen*, *Svenska Petroleuminstitutet* och *Åkeriförbundet*, nödvändigheten av kostnadseffektivitet och det internationella perspektivet. Vägverket och *Motortestcenter* såg ingen motsättning mellan låginblandning och renbränsledrift i fordonsflottor och Vägverket menade att båda behövs, eftersom det är olika problem på landsbygd och i tätort.

Skälen för regeringens bedömning: Regeringen delar uppfattningen att en introduktion av biobaserade drivmedel genom en låginblandning kan vara ett lämpligt sätt att bidra till ett långsiktigt hållbart transportsystem och regeringen ställer sig i princip positiv till en låginblandning av alkoholer eller etrar i bensin. Regeringen bedömer dock att en alltför snabb introduktion av biodrivmedel medför orimligt stora samhällsekonomiska och statsfinansiella kostnader.

I likhet med kommittén förordar regeringen att en introduktion i första hand skall ske på frivillig väg. Mot bakgrund av att flera oljebolag redan erbjuder olika biodrivmedelsalternativ, däribland låginblandning av alkohol, bedömer regeringen att en introduktion redan inletts på ett tillfredsställande sätt och att tillgången successivt kommer att öka. Regeringen anser att Vägverket inom ramen för sitt sektorsansvar noga bör följa utvecklingen vad gäller introduktionen av biodrivmedel och om nödvändigt överväga och föreslå stimulansåtgärder för att upprätthålla en tillfredsställande introduktionstakt av drivmedel med en låginblandning av biobaserad alkohol eller etrar av alkohol.

Regeringen anser i likhet med KFB att satsningar på alternativa drivmedel i tätortsbaserade fordonsflottor totalt sett har en större positiv miljöeffekt än en generell låginblandning. Vägverket bör därför inom ramen för sitt sektorsansvar och i samarbete med bl.a. KFB, Statens energimyndighet och NUTEK aktivt verka för fortsatta satsningar på biobaserade drivmedel eller annan alternativ teknik i begränsade fordonsflottor framför allt i tätorter. Det kan nämnas att dessa myndigheter tillsammans med Naturvårdsverket har ett uppdrag från regeringen att följa utvecklingen, uppdatera och öka kunskapen om alternativa drivmedel och drivmedelsblandningar. Uppdraget omfattar miljöeffekter i alla led, från produktion till förbränning.

Som framgår av avsnitt 8.8 har regeringen föreslagit att ytterligare medel ställs till förfogande för forsknings-, utvecklings- och demonstrationsverksamhet för miljöanpassade transporter. Behovet av ytterligare

forskning avseende användningen av alternativa drivmedel utgör ett viktigt motiv för en sådan satsning. Vidare återstår ett betydande utvecklingsarbete för att skapa förutsättningar för en produktion av biobaserade drivmedel till rimliga kostnader. Regeringen har därför i prop. 1996/97:84 En uthållig energiförsörjning bl.a. konstaterat att kunskaperna om transportsystemet är en viktig fråga och att kunskapsbehovet spänner över hela området från samhällsplanering till fordonsutveckling och bränsletillförsel samt att produktion och användning av alternativa drivmedel skall stödjas som ett led i minskningen av trafikens miljöpåverkande utsläpp. Med anledning av propositionen En uthållig energiförsörjning har riksdagen anvisat totalt 2 310 miljoner kronor till energiforskning under en sjuårsperiod från den 1 januari 1998. Vidare har 210 miljoner kronor anvisats för utveckling av ny teknik för etanolproduktion från skogsråvara.

Regeringen avser att våren 1998 initiera ett större biogasprojekt. Syftet är att i bred samverkan mellan lantbruket, kommuner, bilföretag och bränsleföretag främja en regional infrastruktur med biometanproduktion, distribution och fordonsflottor. Biometan framställs genom rötning av hushållsavfall, slam, vallgrödor och andra organiska restprodukter i varierande blandningar. Rötresterna bör återföras till jordbruket. Resultatet av projektet skall bidra till regeringens långsiktiga ställningstagande till alternativa fordonsbränslen.

Inom ramen för vad tillämpningen av pilotprojektdispenser medger bör inblandning av upp till 5 % rapsmetylester och/eller 15 % etanol i dieselolja inte påverka beskattningen av dieseloljan.

12.9 En EU-strategi för vägtrafiken

12.9.1 Skatter och avgifter

Regeringens bedömning: Sverige bör verka för en rättvisande prissättning på vägtransporter inom EU.

Sverige bör verka för att ekonomiska styrmedel används för att främja införande av bättre bränslekvaliteter inom EU.

Sverige bör verka för en förändring av EG:s regler för bränslebeskattning så att permanent användning av biobaserade drivmedel underlättas.

Kommitténs förslag: Överensstämmer med regeringens bedömning.

Remissinstanserna: Många remissinstanser anser att det är viktigt att uppnå en harmonisering inom EU på bl.a. skatte- och avgiftsområdet.

Skälen för regeringens bedömning: Regeringen har i sin övergripande EU-strategi för transportområdet (avsnitt 7.4) prioriterat åtgärder för en mer rättvisande prissättning på transporter. Som tidigare nämnts har regeringen bedömt att någon fullständig internalisering av externa effekter inte kan genomföras på kort sikt för den tunga lastbilstrafiken med hänsyn till konkurrenssituationen. I ett längre perspektiv är det dock viktigt att Sverige prioriterar det arbete som pågår inom EU med att ta fram ett nytt direktiv om fordonsskatt, vägtullar och vägavgifter. Sverige

kan härigenom påverka den framtida utformningen av fordonsskatterna och uttaget av vägavgifter inom gemenskapen. Vägavgiftssystemet bör vidare utvecklas och på sikt ersättas av system för elektronisk debitering av vägavgifter. Regeringen anser att det är mycket angeläget att gemensamma principer för uttag av samhällsekonomiskt baserade vägavgifter införs inom EU och avser att verka för detta.

Inom ramen för Auto/Oil-programmet pågår ett arbete med ett direktiv avseende kvalitetskrav för bensin och diesel som planeras gälla från år 2000 med ett andra steg från år 2005. Sverige bör aktivt verka för införande av bättre fordonbränslen inom EU, särskilt med striktare gränsvärden för svavel. En infasning av bättre bränslen skulle kunna ske genom användning av ekonomiska styrmedel i enlighet med det miljöklassystem för bränslen som sedan flera år tillämpats i Sverige.

Sverige bör även verka för en förändring av EG:s regler för bränslebeskattning så att dessa inte lägger hinder i vägen för en mer effektiv och rättvis prissättning inom bl.a. vägtrafiken och så att en permanent användning av biobaserade drivmedel underlättas.

12.9.2 Infrastruktur och transportkorridorer

Regeringens bedömning: Sverige bör inom EU verka för att de transeuropeiska nätverken utvecklas till transportkorridorer med stor kapacitet.

Kommitténs förslag: Kommittén beskriver de svenska åtagandena med riktlinjerna för utbyggnad av de transeuropeiska transportnäten. I sitt delbetänkande (SOU 1996:26) har kommittén uppmärksammat kapacitetsproblemen i väg- och järnvägsnäten i norra Tyskland och Nederländerna.

Remissinstanserna: De nordeuropeiska trafikproblemen berörs av flera remissinstanser.

Skälen för regeringens bedömning: Regeringen har i sin övergripande EU-strategi för transportområdet (avsnitt 7.4) prioriterat etableringen och utvecklingen av nord-sydliga transportkorridorer i Europa. EU strävar efter att så långt som möjligt undanröja tekniska och administrativa hinder i samband med gränspassager. Utvecklingen av de transeuropeiska nätverken (TEN) är ett annat uttryck för strävan efter ett väl fungerande gränslöst transportsystem. De transeuropeiska nätverken syftar särskilt till att utveckla de delar av infrastrukturen i olika länder som transportmässigt knyter länderna inom EU närmare till varandra.

Det har sedan länge varit en naturlig del av transportpolitiken för de flesta länder att erbjuda transitvägar i internationell samverkan. Transportpolitiken inom EU gör emellertid detta till ett krav på den nationella politiken i varje EU-land. Strävandena att knyta östra Europa närmare till EU gör att även EU-ländernas trafik till och från dessa områden måste anses omfattas av dessa krav.

Svensk infrastrukturpolitik i fråga om bl.a. avgiftsättning och investeringar måste utformas så att det svenska transportsystemet kan fungera

som en del i ett övergripande europeiskt transportsystem. Förutsättningarna och utgångspunkterna för infrastrukturpolitiken måste därför vidgas. Det är i ökad utsträckning nödvändigt att komplettera det nationella perspektivet med ett länderövergripande perspektiv för att utnyttja och utveckla transportnätverken.

Det är en svensk uppgift att som transitland svara för att denna genomfartstrafik fungerar. Villkoren för transittrafiken måste dock påverkas medvetet från svenska utgångspunkter. Hänsyn måste tas dels till ett principiellt motiverat krav på likabehandling av nationell trafik och transittrafik, dels till de krav som ställs på den svenska transittrafiken i andra länder. Ett viktigt inslag i den svenska EU-strategin för vägtransporterna bör därför i enlighet med vad som förordas i avsnitt 7.4 vara att verka för att sådana transportkorridorer som är viktiga för svensk utrikeshandel ges tillräcklig kapacitet.

12.9.3 Säkerhet och miljö

Regeringens bedömning: Sverige bör inom EU arbeta för reformerad lagstiftning och ökade möjligheter att använda ekonomiska styrmedel för att gynna utvecklingen och introduktionen av miljövänliga och trafiksäkra fordon. System för miljö- och trafiksäkerhetsklassning av fordon bör utvecklas.

Kommitténs förslag: Överensstämmer med regeringens bedömning.

Remissinstanserna: Ett flertal remissinstanser framhåller vikten av att Sverige verkar för internationella överenskommelser om olika åtgärder för att de transportpolitiska målen skall kunna nås. *Bilindustriföreningen* anser att svenska miljö- och säkerhetskrav inom det transportpolitiska området bör utarbetas på lägst europeisk nivå för att få avsedd effekt. *Statens naturvårdsverk*, *NTF*, *TCO* och *Agrifack* anser att miljö- och trafiksäkerhetsklassning av fordon bör utvecklas.

Skälen för regeringens bedömning: Regeringen har i sin övergripande EU-strategi för transportområdet (avsnitt 7.4) prioriterat åtgärder för att öka säkerheten och minska miljöpåverkan genom utformningen av gemensamma regelverk inom EU för fordon och transportsystem.

Frågan om trafiksäkerhets- och miljöklassning av fordon har utvecklats i avsnitt 12.6. Därav framgår att regeringen anser att det är angeläget att Sverige verkar för att ett klassningssystem avseende fordons trafiksäkerhet skyndsamt utarbetas inom EU samt att miljöklasssystemet för fordon fortsatt bör utvecklas inom de ramar som ges av medlemskapet i EU. Frågan om miljöklassning av fordon kommer även att behandlas i den kommande miljöpropositionen.

Sverige bör även verka för att körkorts- och fordonsdirektiven vidareutvecklas så att ökade krav ställs på förarna och på fordonens miljö- och trafiksäkerhetsstandard. Som en del av detta arbete bör Sverige verka för krav på sådan fordonsutrustning som kan ge goda effekter på trafiksäkerheten, bl.a. intelligenta bältespåminnare och elektroniska körkort. Vidare har Vägverket för närvarande i uppdrag att utreda förutsättningarna att

genomföra ett storskaligt försök med hastighetsanpassningssystem. Regeringen anser att det är viktigt att ett eventuellt försök så långt som möjligt samordnas med EU:s forskning inom väginformatikområdet.

Prop. 1997/98:56

12.9.4 Yrkestrafik

Regeringens bedömning: Sverige bör verka för att få till stånd en effektiv tillsyn av den yrkesmässiga trafiken. Initiativ bör tas som har till syfte att förbättra och harmonisera övervakning och kontroll av yrkestrafiken.

Kommitténs förslag: Kommittén har inte behandlat frågan.

Remissinstanserna: Remissinstanserna har ej berört frågan.

Skälen för regeringens bedömning: Regeringen har i sin övergripande EU-strategi för transportområdet (avsnitt 7.4) prioriterat åtgärder för att åstadkomma en rättvis konkurrenssituation genom utformning och tillämpning av gemensamma regelverk för yrkesmässig trafik.

Ett stort antal åtgärder har vidtagits inom EU för att skapa likvärdiga konkurrensvillkor på yrkestrafikens område. Gemensamma regler för tillträde till åkaryrket, kör- och vilotider, fordonskrav samt miniminivåer för fordons- och drivmedelsskatter har fastställts.

De problem som i dag uppträder hänförs sig framför allt till att kontrollerna av efterlevnaden av befintliga regler är för få, att sanktionsbestämmelserna varierar kraftigt mellan medlemsstaterna samt att polissamarbetet över gränserna inte är tillräckligt utvecklat. Det har också konstaterats i ett flertal rapporter att överträdelserna är många och att tillämpningen av reglerna skiljer sig avsevärt mellan medlemsstaterna. Kraftansträngningar bör därför göras för att finna instrument som förbättrar övervakningen och tillämpningen av reglerna, inklusive former för en mer effektiv samverkan mellan de nationella myndigheterna.

Flertalet av de problem som kvarstår kan alltså inte lösas nationellt utan kräver samverkan med andra länder. Målsättningen inom ramen för en svensk EU-strategi är att på kort och lång sikt arbeta för att ytterligare förbättra situationen inom yrkestrafiken på det europeiska planet. I det kortare perspektivet verkar Sverige för att EU:s regler för trafikutövarnas ekonomi och yrkeskunskap skärps och för att vandelsprovningen förbättras. På längre sikt bör Sverige söka få till stånd en mera effektiv och likformig tillsyn samt en bättre samverkan mellan tillsynsmyndigheter i de olika länderna. Initiativ bör tas till ett projekt som har till syfte att förbättra och harmonisera övervakning och kontroll av yrkestrafiken så att tillståndshavare som bryter mot väsentliga regler inte kan fortsätta i branschen.

Transportsektorn omfattas också av åtgärder som vidtas inom EU på socialpolitikens område. Det är viktigt att vissa gemensamma standarder utarbetas på det sociala området för att säkerställa arbetstagarnas grundläggande intressen, men också för att avlägsna vissa former av konkurrenssnedvridning mellan transportföretagen. En hög social ambition är ett

viktigt medel för att förbättra situationen inom den yrkesmässiga trafiken Prop. 1997/98:56
och bör få en hög prioritet i EU-arbetet.

Remissinstanser som yttrat sig över Kommunikationskommitténs slutbetänkande, Ny kurs i trafikpolitiken (SOU 1997:35)

Statliga verk och myndigheter

Rikspolisstyrelsen, Överstyrelsen för civil beredskap (ÖCB), Statens räddningsverk, Post- och telestyrelsen, Statens järnvägar (SJ), Banverket, Delegationen för köp av viss kollektivtrafik, Vägverket, Statens väg- och transportforskningsinstitut (VTI), Statens institut för kommunikationsanalys (SIKA), Kommunikationsforskningsberedningen (KFB), Sjöfartsverket, Luftfartsverket, Statens geotekniska institut (SGI), Statskontoret, Generaltullstyrelsen, Riksrevisionsverket (RRV), Riksskatteverket, Trafikbeskattningsutredningen (Fi 1996:11), Forskningsgruppen för miljöstrategiska studier, Järnvägsgruppen vid Kungliga Tekniska Högskolan, Högskolan i Dalarna, Institutionen för trafikteknik vid Tekniska Högskolan i Lund, Institutet för transportekonomi och logistik vid Högskolan i Växjö, Institutionen för transportteknik vid Chalmers Tekniska Högskola, Jordbruksverket, Glesbygdsverket, Institutet för regionalforskning, Riksantikvarieämbetet Statens historiska museer, Närings- och teknikutvecklingsverket (NUTEK), Konkurrensverket, Boverket, Konsumentverket KO, Skogsstyrelsen, Statens naturvårdsverk, Turistdelegationen, samtliga länsstyrelser.

Landsting

Samtliga landsting förutom landstinget i Skaraborgs län.

Kommuner och kommunalförbund

Botkyrka, Huddinge, Nynäshamn, Sigtuna, Stockholms stad, Sundbybergs stad, Upplands Väsby, Östhammar, Eskilstuna, Nyköping, Vingåker, Linköping, Ydre, Gnosjö, Vetlanda, Växjö, Västervik, Gotland, Ronneby, Simrishamn, Helsingborg, Lund, Malmö, Staffanstorps, Vellinge, Ystad, Kungälv, Trollhättan, Åmål, Götene, Skövde, Eda, Karlstad, Karlskoga, Örebro, Norberg, Västerås, Ludvika, Ljusdal, Söderhamn, Sundsvall, Ånge, Berg, Åre, Östersund, Lycksele, Storuman, Umeå, Vilhelmina, Kalix, Kiruna och Pajala.

Göteborgsregionens kommunalförbund, Kommunalförbundet för Malmöhus Läns Kollektivtrafik, Regionförbundet Skåne.

Övriga

ADtranz, ALMI Företagspartner, Bilfront, Bilindustriföreningen, Biltrafikens Arbetsgivareförbund, Blekinge Länstrafik AB, Buss & Samhälle, Cykelfrämjandet, Dagab AB, Dalatrafik AB, Föreningen Svenska Järnvägsfrämjandet, Föreningen Svenskt Flyg, Företagarna Regionkontoret

Lappmarken/Västerbotten, Företagarnas Riksorganisation, Försvarets Motorklubb, Försäkringsförbundet, Gröna Bilister, Göteborgsregionens Lokaltrafik AB, Hallandstrafiken AB, Handikappförbundens Samarbetsorgan, Handikappinstitutet, TFK-Institutet för transportforskning, Kommunförbundet Jönköpings län, Kooperativa förbundet (KF), Kungliga Automobil Klubben (KAK), Kungliga Ingenjörsvetenskapsakademien, Landsorganisationen i Sverige (LO), Landstingsförbundet, Lantbrukarnas Riksförbund (LRF), Ledarna, AB Linjebuss, Länstrafiken i Jämtlands Län AB, Länstrafiken i Norrbotten AB, Motorbranschens Riksförbund, Motorförarnas helnykterhetsförbund, Motormännens Riksförbund, Nationalföreningen för trafiksäkerhetens främjande (NTF), Nordic Rail Group, OK bilisterna, Posten AB, Saab Automobile, Samtrafiken i Sverige AB, Scandinavian Airlines System (SAS), Scania AB, SEKO Facket för Service och Kommunikation, Sjöfartsforum, Skogsindustrierna, Statstjänstemannaförbundet ST Järnväg, AB Svensk Bilprovning, Svenska Arbetsgivareföreningen (SAF), Svenska Bussbranschens Riksförbund, Svenska Flygbranschens Riksförbund, Svenska Gasföreningen, Svenska Handelskammarförbundet, Svenska Kommunförbundet, Svenska Lokaltrafikföreningen, Svenska Maskinbefälsförbundet, Naturskyddsföreningen, Svenska Taxiförbundet, Svenska Transportarbetareförbundet, Svenska Vägföreningen, Svenska Åkeriförbundet, Sveriges Akademikers Centralorganisation (SACO), Sveriges Fartygsbefälsförening, Sveriges Hamn- och Stuveriförbund, Sveriges Hembygdsförbund, Sveriges Industriförbund, Sveriges Kvinnliga Bilkårister, Sveriges Köpmannaförbund, Sveriges Redareförening, Sveriges Transportindustriförbund, Swebus AB, Telia AB, Tjänstemännens Centralorganisation (TCO), AB Volvo.

Ytterligare ett antal organisationer och enskilda personer har på eget initiativ kommit in med skrivelser med anledning av Kommunikationskommitténs slutbetänkande.

Remissinstanser som yttrat sig över Delegationens för transporttelematik slutbetänkande, Transportinformatik för Sverige (SOU 1996:186)

Prop. 1997/98:56
Bilaga 2

Statliga verk och myndigheter

Rikspolisstyrelsen, Försvarsmakten, Överstyrelsen för Civil Beredskap (ÖCB), Statens Räddningsverk, Statens järnvägar (SJ), Banverket, Vägverket, Statens väg- och transportforskningsinstitut (VTI), Statens institut för kommunikationsanalys (SIKA), Kommunikationsforskningsberedningen (KFB), Sjöfartsverket, Luftfartsverket, Sveriges meteorologiska och hydrologiska institut (SMHI), Statskontoret, Statistiska centralbyrån (SCB), Riksrevisionsverket (RRV), Närings- och teknikutvecklingsverket (NUTEK), Boverket, Skogsstyrelsen, Statens naturvårdsverk, Lantmäteriverket, Länsstyrelsen i Stockholms län, Länsstyrelsen i Skåne län, Länsstyrelsen i Hallands län, Länsstyrelsen i Göteborgs och Bohus län, Länsstyrelsen i Älvsborgs län, Länsstyrelsen i Dalarnas län, Länsstyrelsen i Norrbottens län.

Landsting

Landstinget i Stockholms län, Landstinget i Hallands län, Landstinget i Göteborgs och Bohus län.

Kommuner och kommunalförbund

Botkyrka, Huddinge, Lidingö, Nacka, Stockholms stad, Sundbybergs stad, Upplands Väsby, Nybro, Burlöv, Lund, Malmö, Staffanstorps, Vellinge, Göteborgs stad, Kungälv, Mölndal, Partille, Ljusdal, Umeå.
Göteborgsregionens kommunalförbund.

Övriga

Bilindustriföreningen, Bilradioinstitutet, Folkrörelserådet Hela Sverige ska leva, Göteborgsregionens Lokaltrafik AB, Handikappförbundens Samarbetsorgan, Handikappinstitutet, Hörselskadades Riksförbund, TFK-Institutet för transportforskning, Kommunförbundet Stockholms län, Kooperativa förbundet (KF), Kungliga Automobil Klubben (KAK), Landsorganisationen i Sverige (LO), Landstingsförbundet, Länstrafiken i Norrbotten AB, Motorförarnas helnykterhetsförbund (MHF), Motorvägarnas Riksförbund, OK Ekonomisk Förening, Posten AB, Scania AB, SEKO Facket för Service och Kommunikation, Skogsindustrierna, SOS Alarm AB, Svenska Kommunalarbetsförbundet Stockholms län, Svenska Kommunförbundet, Svenska Lokaltrafikföreningen, Svenska Naturskyddsföreningen, Svenska Taxiförbundet, Svenska Åkeriförbundet, Sveriges Akademikers Centralorganisation (SACO), Sveriges

Industriförbund, Sveriges Radio AB, Telia AB, Tjänstemännens Centralorganisation (TCO), AB Volvo, Öresundskonsortiet.

Prop. 1997/98:56
Bilaga 2

Trafiksektorn i dag

Utvecklingen under 1900-talet har inneburit en dramatisk ökning av människors geografiska rörlighet. Vid seklets början reste en vuxen invånare i genomsnitt mindre än 1 km per dag. Rörligheten är nu mer än 40 km per vuxen och dag, något större för män än kvinnor. Däremot är den tid vi lägger ned på det dagliga resandet ungefär lika lång nu som förr, men transporterna har blivit väsentligt snabbare.

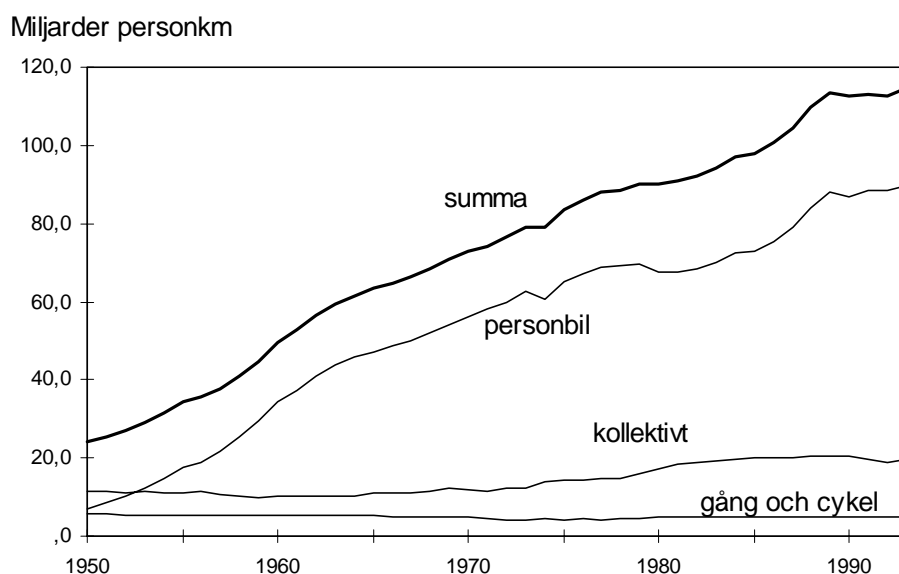
Det är transportsystemens utveckling som gjort detta möjligt. Det finns starka kopplingar mellan vår ökade materiella välfärd och transportsektorns expansion. Efterfrågan på transporter är inte enbart knuten till den ekonomiska utvecklingen utan också i hög grad till förändringar av livsmönster och värderingar.

Persontrafiken

Sedan år 1950 har persontrafikarbetet i Sverige femfaldigats. Under samma tid har befolkningen ökat med 24 %. Detta innebär att vi reser fyra gånger längre per person och år i dag än vad vi gjorde år 1950. Ökningen har framför allt skett genom att bilresandet har ökat. Huvuddelen av hushållen har skaffat sig bil under denna tid. År 1954 var bilinnehavet 75 bilar per 1 000 invånare och år 1994 hade det stigit till 410 bilar per 1 000 invånare.

Figur 1 visar utvecklingen av persontransporterna sedan början av 1950-talet, mätt i antalet personkilometer.

⁵ Denna promemoria (dagtecknad 1997-11-20) har utarbetats av Marika Engström vid Statens institut för kommunikationsanalys (SIKA).



Figur 1. Utvecklingen av persontransporterna, mätt i transportarbete. Källa: SIKA (sammanställning av uppgifter från flera källor).

Utvecklingen av bilinnehavet är en av de faktorer som haft starkast inflytande på resandeutvecklingen och dess fördelning på trafikslag. År 1950 stod personbilen för 25 % av persontransportarbetet. I dag har andelen stigit till nästan 70 %. Den stora ökningen inträffade på 1950- och 60-talen, då biltransportarbetet ökade med 12 % per år. Under 1970- och 80-talen var den årliga ökningen av transportarbetet med bil 2,2 %. Det totala transportarbetet ökade i samma takt under dessa tjugo år. Efter år 1989 har det totala persontransportarbetet stagnerat.

En bild av utvecklingen är således att resandet ökat snabbt i samhället. Bilden blir delvis annorlunda om vi studerar hur mycket tid vi använder på resor och hur många resor vi gör per dag. Tabell 1 visar genomsnittlig reslängd, restid och antal resor per person och dag. Datakällor är de nationella resvaneundersökningar som genomfördes i landet åren 1978 och 1984 samt den nu pågående resvaneundersökningen Riks-RVU.

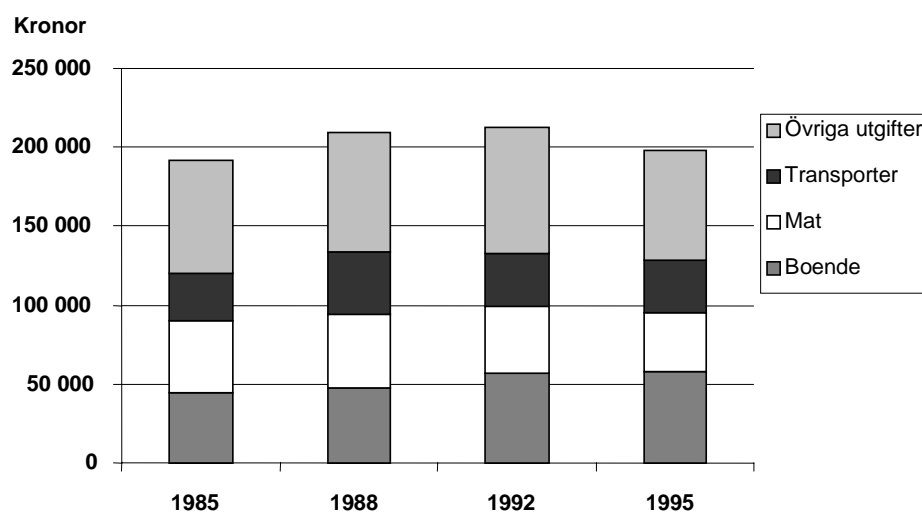
Tabell 1. Resandets utveckling i genomsnitt enligt tre nationella resvaneundersökningar. Uppgifter per person (6–64 år) och dag.

	Reslängd km/dag	Restid min/dag	Antal resor/dag
<i>Genomsnitt för alla invånare</i>			
1978	41,3	75	3,5
1984	41,7	79	3,5
1994–96	41,0	59	2,8
<i>Genomsnitt för dem som reser</i>			
1978	49	90	4,2
1984	50	94	4,1
1994–96	51	76	3,5

Det finns vissa skillnader i undersökningsmetod mellan Riks-RVU och de två tidigare undersökningarna från år 1978 och år 1984 och man bör därför tolka resultaten med viss försiktighet.

Transportkostnad och hushållsbudget

Genom återkommande hushållsundersökningar (HUT) kan man konstatera att vi använder en allt större andel av våra inkomster på resor, se figur 2. Utgifter för transporter är hushållens tredje största utgiftspost. Endast utgifter för boende och mat är större.



Figur 2. Normalhushållets utgifter för boende, mat, transporter och övrigt under perioden 1985–95. Kronor per år. 1995 års priser. (Källa: HUT85, HUT88, HUT92, Utb95⁶).

Vid en jämförelse med tidigare undersökningar om hushållens utgifter (år 1985 och år 1988) kan man se att förhållandena mellan de tre största utgiftsposterna har förändrats. År 1985 var utgifter för mat hushållens största utgiftspost. Därefter har utgiftsandelen för mat sjunkit medan boendeutgifterna ökat.

År 1950 utgjorde transportutgifterna ca 8 % av den totala privata konsumtionen enligt nationalräkenskaperna. År 1988 var motsvarande andel 19 %. Efter år 1988 har andelen transportutgifter sjunkit till samma nivå som år 1985, ca 16 % av hushållsbudgeten. Utgifterna för transporter var år 1995 för genomsnittshushållet 32 700 kronor.

Trots att våra inkomster har ökat kraftigt har vi således inte nöjt oss med att lägga en oförändrad andel av våra inkomster på ökat resande utan andelen har i stället ökat kraftigt, även om de senaste årens lågkonjunktur har inneburit att andelen sjunkit något.

Hushållens utgifter för transporter domineras av tre poster – drift av bil, inköp av bil och utrikesresor, som tillsammans svarar för närmare 90 % av transportutgifterna.

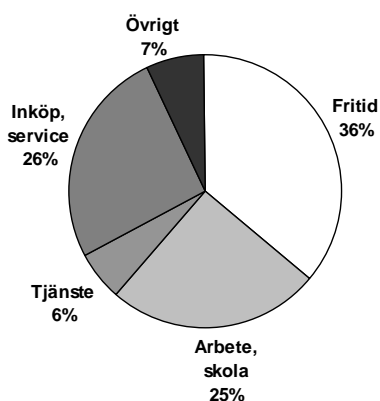
⁶ Utgifter för boende och transporter från Utgiftsbarometern år 1995 är inte helt jämförbara med tidigare undersökningar.

De flesta resor görs med bil

Prop. 1997/98:56

Bilaga 3

När man studerar resor efter ärendefördelning finner man att fritidsresor utgör den största gruppen. En tredjedel av alla resor är fritidsresor och ungefär en tredjedel av dessa i sin tur har som mål att hälsa på släkt och vänner. Inköps- och serviceresorna är ungefär lika många som resorna till arbete och skola – ca en fjärdedel vardera. Tjänsteresorna totalt svarar bara för 6 % av resorna. Hur resorna fördelar sig på olika ärenden framgår av figur 3.



Figur 3. Ärende för resor. Källa: Riks-RVU 1997 (SIKA Rapport 1997:7).

Fördelningen på färdmedel uppvisar en totalt annorlunda bild när vi betraktar *antalet resor*, jämfört med när vi studerar *trafikarbetet*, se figur 4. Man kan konstatera att gång och cykel svarar för nära en tredjedel av samtliga resor ("kollektivt" i figurerna inkluderar långväga flyg- och tågresor) och att mer än hälften av resorna sker med personbil (60 %). Kollektivtrafiken svarar för drygt 10 % av resorna – den lokala kollektivtrafiken omfattar 7 % och resterande 4 % består bland annat av flyg- och tågresor.



Figur 4. Andel av resor med olika färdmedel (med resa menas här delresa), samt transportarbetets fördelning på färdmedel. Källa: Riks-RVU 1997 (SIKA Rapport 1997:7).

Om vi däremot studerar transportarbetet ser vi att transporter med bil dominerar i än högre grad – 70 % sker med personbil. Endast en liten del av transportarbetet utgörs av gång- och cykeltrafik. Det beror givetvis på att vi går och cyklar huvudsakligen mycket korta sträckor, medan vi väl-

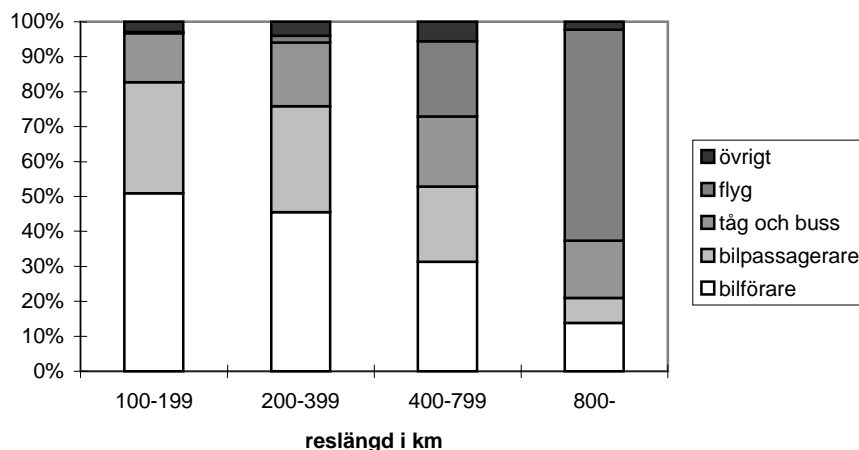
jer andra färdmedel för längre resor. Den lokala kollektivtrafiken står för 7 % av transportarbetet och övrig kollektivtrafik (bland annat tåg och flyg) för 20 %.

Korta resor och långa

Det kan vara värt att notera att mer än hälften av alla resor är kortare än 5 km och att 70 % av alla resor är kortare än 10 kilometer.⁷ Ungefär hälften av resorna under 5 km sker med bil och vid nära hälften av resorna går och cyklar man. Endast 4 % av de korta resorna sker med kollektiva färdmedel.

De korta resorna görs av alla samhällsgrupper och för många varierade ärenden. Kvinnor, särskilt de yngsta och de äldsta, gör fler riktigt korta resor än männen.

Andelen korta resor (mindre än 5 km) är förvånansvärt stabil över landet – den högsta andelen uppvisar Kalmar län med 70 % och den lägsta Kristianstads län med 57 %. Även i glest bebyggda län som Västerbotten och Norrbotten är andelen korta resor så hög som 64 respektive 69 %.



Figur 5. Färdmedelsfördelningen för långa resor (över 10 mil) vid olika reslängdsintervall. Källa: Riks-RVU 1995 (SAMPLAN rapport 1995:11).

Figur 5 visar färdmedelsfördelningen för långa resor (över 10 mil) vid olika reslängdsintervall. Av alla resor längre än 10 mil görs den allra största delen (70 %) med bil. Fördelningen på andra färdmedel är i genomsnitt ganska lika – tåg 9 %, buss 7 % samt flyg 7 %. Ju längre resan är, desto färre resor görs totalt sett.

Andelen av resorna som sker med bil minskar dock vid längre ressträckor. Andelen tågresor ökar något vid reslängder över 20 mil. För resor mellan 40 och 80 mil har järnväg och flyg ungefär samma andel var, ca 20 %. Resor längre än 80 mil görs till allra största delen med flyg.

⁷ I verkligheten är det ett ännu större antal resor som ingår i gruppen korta resor, då bortfallet (den s.k. glömskeeffekten) är störst där. Människor har lättare att glömma bort de korta resorna (oftast till fots), jämfört med de lite längre resorna.

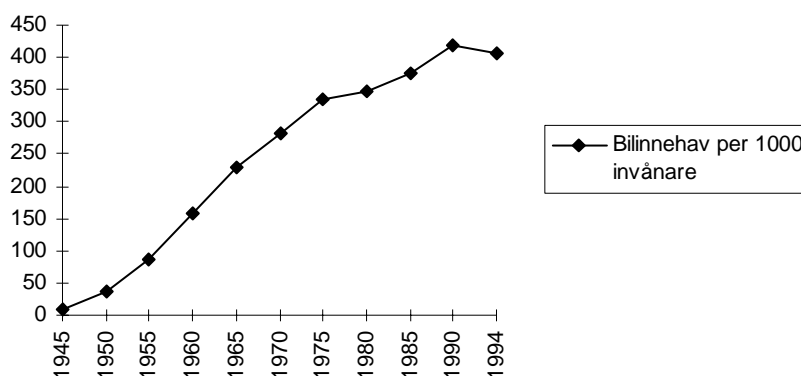
Antalet personer per bil är i genomsnitt 1,6 vid de långväga resorna, jämfört med 1,3 för de kortväga. Både för män och kvinnor är bilen det vanligaste färdmedlet vid långväga resor. Mer än varannan man sätter sig bakom ratten då han ska resa långt. Kvinnan är oftare bilpassagerare och enbart var femte kvinna kör. Bara 12 % av männen väljer tåg och buss för långa resor medan 20 % av kvinnorna gör det.

Bilresorna utgör alltså totalt 70 % av alla långväga resor men inte mer än 47 % av motsvarande transportarbete. Flygresorna utgör 35 % och buss/tågresorna 15 % av transportarbetet för de långväga resorna.

Bil- och körkortsinnehav

Utvecklingen av antalet bilar i trafik sedan mitten av 1940-talet har varit mycket kraftig, vilket framgår av figur 6. Mellan år 1990 och år 1994 har en liten minskning av antal bilar per person ägt rum. Av statistik från hushållsundersökningen HUT kan man även utläsa att utgifterna för bilinköp hade minskat mellan år 1988 och år 1992. Om detta är ett trendbrott eller enbart en tillfällig minskning på grund av lågkonjunkturen får framtiden visa.

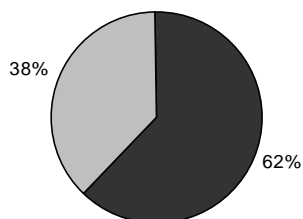
Bilnehav mellan åren 1945 och 1994



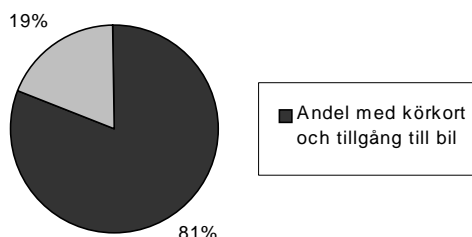
Figur 6. Bilnehavet per tusen invånare från år 1945 till nu. Källa: Riks-RVU 1995 (SAMPLAN rapport 1997:11).

Kvinnor och äldre är de stora grupper, för vilka man kan notera ett kraftigt ökat körkortsinnehav. Denna utveckling beräknas också fortsätta. År 1978 hade bara hälften av alla kvinnor över 18 år körkort. I dag har 70 % av alla kvinnor över 18 år körkort. Figur 7 visar andelen kvinnor och män över 18 år med tillgång till både körkort och bil. Kvinnornas körkortsinnehav år 1994 var nästan lika stort som männens var år 1978. För 15–20 år sedan var det ovanligt att kvinnor över 65 år hade körkort. Även bland äldre män var körkortsinnehav mindre vanligt. I dag har drygt hälften av alla kvinnor i åldersgruppen 65–74 år körkort och nära 90 % av alla män i samma åldersgrupp.

Kvinnor



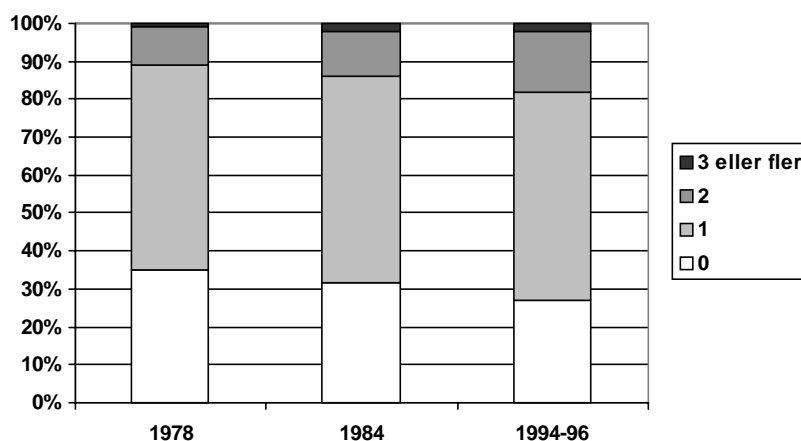
Män



Prop. 1997/98:56
Bilaga 3

Figur 7. Andelen kvinnor respektive män, över 18 år, med körkort och tillgång till bil. Källa: Riks-RVU 1997 (SIKA Rapport 1997:7).

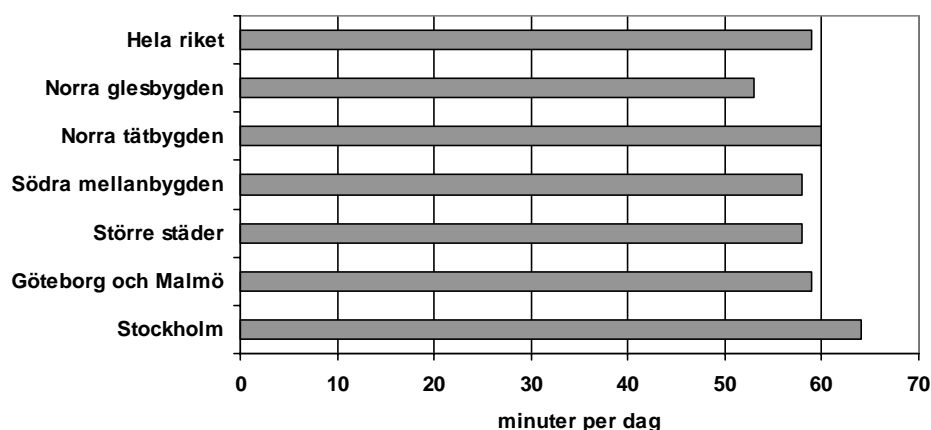
Den ökande andelen kvinnor med körkort har fått till följd att man skaffar fler bilar per hushåll. År 1978 hade enbart 11 % av alla hushåll två eller flera bilar. Enligt den nu pågående resvaneundersökningen har 18 % av alla hushåll fler än två bilar.



Figur 8. Antal bilar per hushåll. Källa: Riks-RVU 1997.

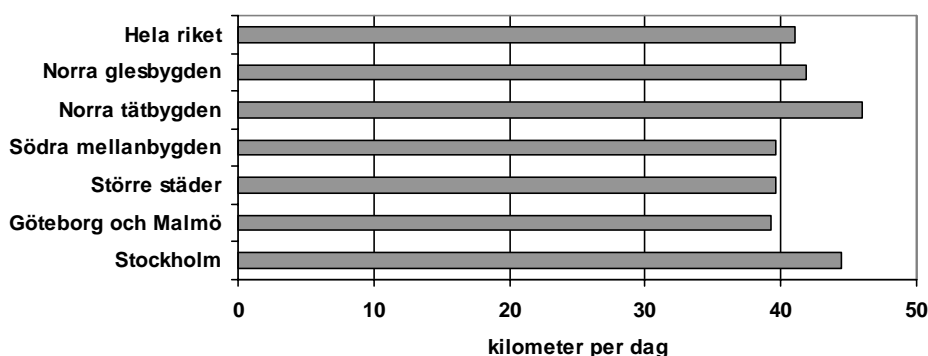
Regionala skillnader i resandet

Det genomsnittliga antalet resor och den genomsnittliga restiden och reslängden är relativt lika över landet. Nedan visas skillnader mellan olika delar av landet indelat i s.k. H-regioner. Indelningen bygger på befolkningstäthet. H-region-indelningen är dock grov och det är viktigt att betona att det finns stora skillnader mellan olika hushåll inom regionerna.



Figur 9. Genomsnittlig restid i olika s.k. H-regioner. Avser restid per individ och dag med alla färdstätt. Källa Riks-RVU 1997 (SIKA Rapport 1997:7).

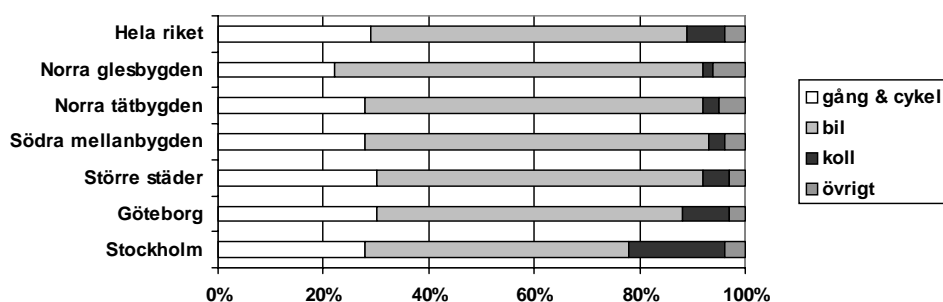
Restiden per dag och person är i genomsnitt 59 minuter i hela landet, se figur 9. Invånarna i den norra glesbygden har den kortaste restiden med 53 minuter per dag medan invånarna i Stockholms län har den längsta med 64 minuter per dag.



Figur 10. Genomsnittlig reslängd i olika s.k. H-regioner. Avser resor per individ och dag med alla färdstätt. Källa Riks-RVU 1997 (SIKA Rapport 1997:7).

Figur 10 visar att skillnaderna mellan olika regioner när det gäller daglig *reslängd* är mycket liten. Inte ens när man här särskiljer glesbygd och tätort uppträder några stora skillnader med undantag av den norra tätbygden och Stockholm där invånarna reser längre – 46 respektive 45 km jämfört med genomsnittet för hela landet på 41 km.

De stora regionala skillnaderna ligger i valet av *färdmedel*, se figur 11. I de största städerna finner man som väntat den högsta andelen kollektivresenärer – 18 % i Stockholm jämfört med genomsnittet för hela landet på 7 %. Norra tät- och glesbygden är de H-regioner som har den lägsta kollektivandelen (2–3 %). Andelen gående och cyklande är i genomsnitt 28–30 % i alla H-regioner utom i den norra glesbygden där motsvarande andel är 22 %. Den lägsta andelen bilresor har Stockholm (50 %) och den högsta som väntat den norra glesbygden (70 %). Genomsnittet av andelen bilresor för hela landet ligger på 60 %.



Figur 11. Genomsnittligt färdssätt i olika s.k. H-regioner. Avser delresor. Källa: Riksrävsverket 1997 (SIKA Rapport 1997:7).

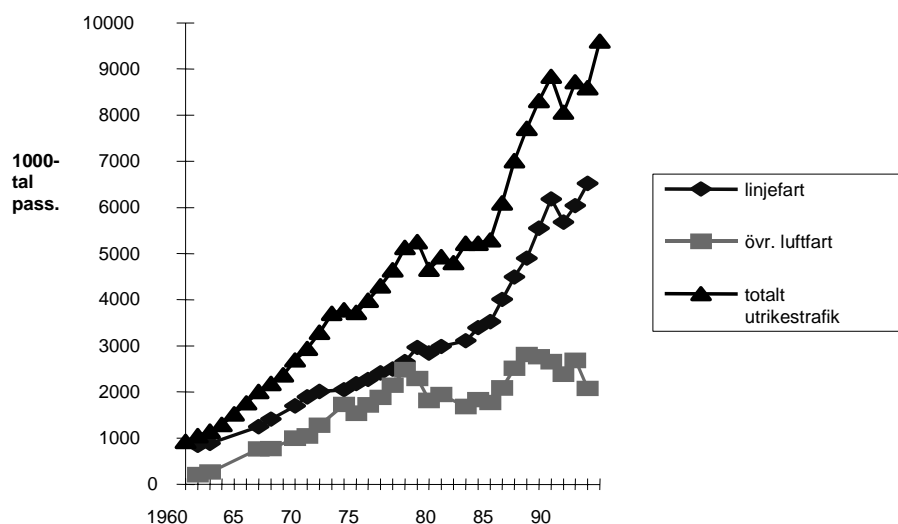
Internationellt resande

Utrikes personresor är ett område som har varit föremål för relativt få analyser och undersökningar om man jämför med inrikes personresor. Visserligen utgör utrikesresorna en mycket liten del av det totala personresandet, men det är ändå viktigt ur flera aspekter.

Utlandsresorna har ökat kontinuerligt under de senaste 50 åren. Den största orsaken till ökningen är den allmänna förbättringen av levnadsstandarden i Sverige under den senare delen av 1900-talet. Bättre ekonomi och mera fritid har gjort det möjligt för en större andel av befolkningen att resa utomlands.

Även det växande internationella varu- och tjänstehandelsutbytet har medfört fler internationella personkontakter och resor. Snabbare och mer frekventa kommunikationer, måttliga prisökningar, minskade kulturella skillnader mellan olika länder och ökade språkkunskaper har också bidragit till att utlandsresandet har ökat.

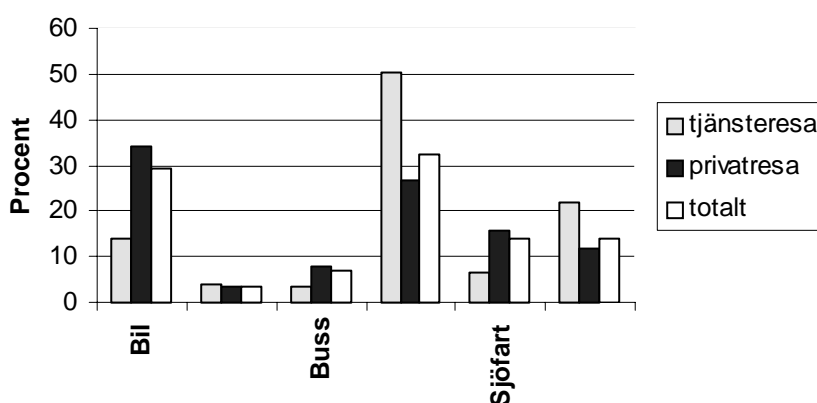
Antalet flygpassagerare har ökat väsentligt under de senaste årtiondena från att ha varit knappt 1 miljon år 1960 till nästan 10 miljoner år 1994, se figur 12. Motsvarande uppgift för år 1996 är 11,5 miljoner. Linjefarten har historiskt haft en relativt stabil utvecklingskurva medan chartertrafiken har varierat kraftigare.



Figur 12. Antal ankommande och avresande passagerare, utrikestrafik vid statliga civila flygplatser. Källa: Luftfartsverkets flygplatsstatistik.

Var femte utlandsresa är en tjänsteresa. Nästan 70 % av tjänsteresenärer reser med reguljärflyg vid utlandsresor medan bara drygt 10 % av alla privatresenärer gör detsamma.

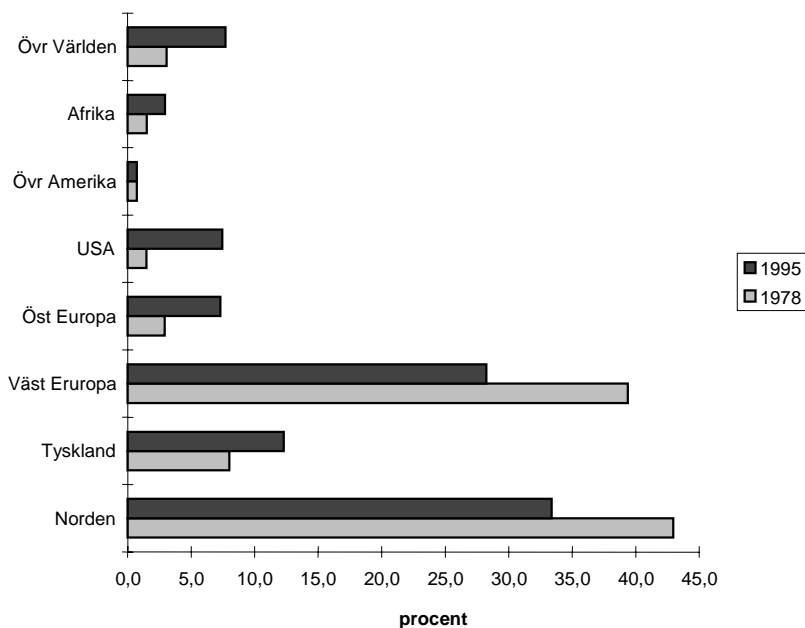
Fritidsresorna är i genomsnitt längre än tjänsteresorna, både mätt i tid och sträcka. År 1970 gjorde drygt var tjugonde svensk en charterresa med flyg, motsvarande siffra 10 år senare uppgick till var åttonde svensk. Det vanligaste sättet att färdas utomlands för en privatresenär är dock i bil. Figur 13 visar hur utrikes tjänsteresor respektive privatresor fördelar sig på olika färdmedel.



Figur 13. Färdmedelsval vid utlandsresor. Källa: Riks-RVU.

Resor till länder i Norden utgör över 40 % av alla utlandsresor. Mer än fem av sex resor har ett europeiskt land som mål. Figur 14 visar de nu vanligaste resmålen för utlandsresor jämfört med de vanligaste resmålen för tjugo år sedan.

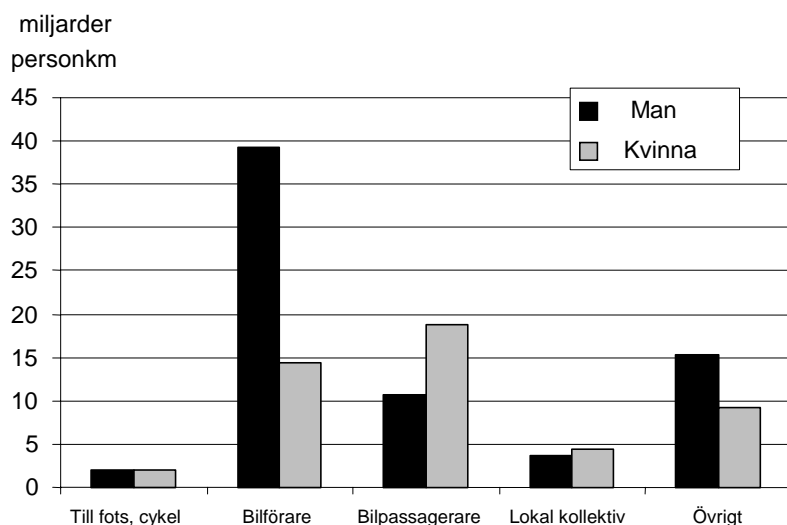
Prop. 1997/98:56
Bilaga 3



Figur 14. Utrikes resmål åren 1978 och 1995. Källa: RVU78 och Riks-RVU (SIKA Rapport 1997:3).

Skillnad mellan mäns och kvinnors resvanor

Kvinnor och män väljer till viss del olika färdmedel, se figur 15. Oavsett kön är dock bilen det vanligaste transportsättet och av alla resor görs ca 60 % med bil. En man väljer genomsnittligt bilen vid mer än varannan resa, medan en kvinna väljer bil var tredje gång hon ska resa.

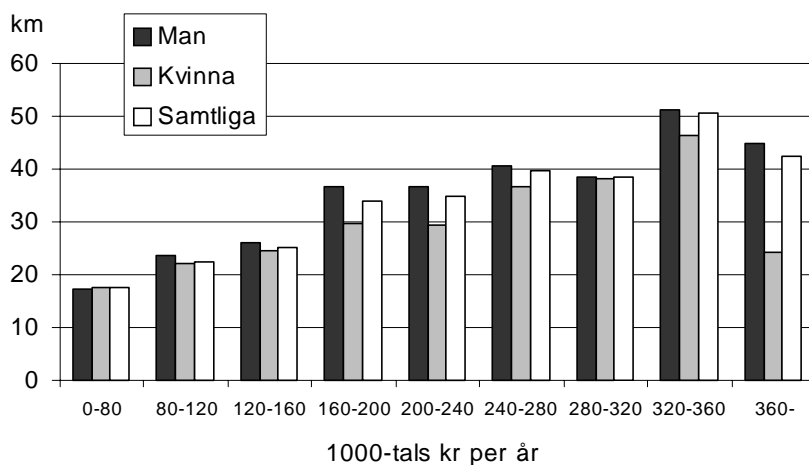


Figur 15. Skillnader i färdmedelsval mellan män och kvinnor. Källa: Riks-RVU 1997 (SIKA Rapport 1997:7).

Männen dominerar som bilförare och kör 75 % av den totala reslängden med bil. Kvinnor åker med som passagerare – två tredjedelar av alla passagerare i bil är kvinnor.

Män flyger också mer än dubbelt så mycket som kvinnor – drygt sju flygresor per år för män respektive drygt tre för kvinnor. Däremot färdas män och kvinnor ungefär lika mycket med cykel och till fots.

Män gör längre resor än kvinnor. Men eftersom kvinnor i genomsnitt har lägre lön än män finns i och med detta en risk att förväxla könsskillnader med löneskillnader i statistiken. Ur figur 16 kan man avläsa att hur långt en person reser beror snarare på vilken inkomst man har än vilket kön man tillhör. I vissa inkomstklasser existerar nästan inga könsskillnader alls i reslängd eller restid.

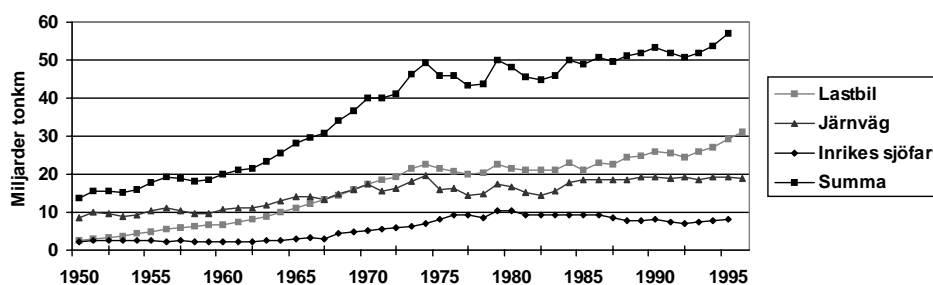


Figur 16. Genomsnittlig reslängd med bil för män och kvinnor i olika inkomstklasser. Källa: Riks-RVU 1997 (SIKA Rapport 1997:7).

Den reskategori där det skiljer mest mellan män och kvinnor är tjänsteresor. Männerna svarar för nästan tre fjärdedelar av alla tjänsteresor som görs.

Godstransporter

Det totala inrikes godstransportarbetet (mätt i tonkm) har nästan fyrfaldigats sedan 1950-talet, se figur 17. Under perioden 1975–93 växte transportarbetet med 1,2 % per år.

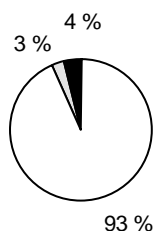


Figur 17. Godstransportarbetets utveckling totalt och per trafikslag. Källa: SAMPLAN 1995.

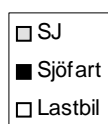
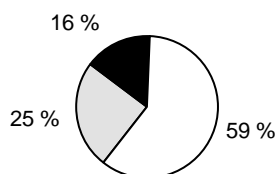
Mest karaktäristiskt för de senaste decenniernas utveckling av det inrikes godstransportarbetet är att lastbilen har tagit en allt större del av marknaden och är det dominerande trafikslaget. Sedan mitten av 1970-talet har dock ökningstakten för lastbilstrafiken varit långsammare. Under de allra senaste åren har transportarbetet med lastbil börjat öka mera (med mellan 5 och 10 % per år) medan godstrafik på järnväg stagnerat. Inrikessjöfarten har efter en uppgångsperiod under 1970-talet stagnerat eller gått tillbaka.

Godstransportarbetet på korta sträckor (upp till 10 mil) sker nästan uteslutande med lastbil, se figur 18. Även på sträckor upp till 30 mil dominerar lastbilstransporterna (knappt 60 %) medan järnvägstransporterat gods omfattar 25 %. På transportavstånd över 30 mil dominerar sjöfarten med nästan hälften av transportarbetet, medan lastbil och järnväg har mera jämbördiga andelar.

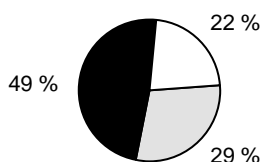
Transportavstånd <100 km
Totalt 12 455 milj. tonkm



Transportavstånd 100-300 km
Totalt 21 601 milj. tonkm

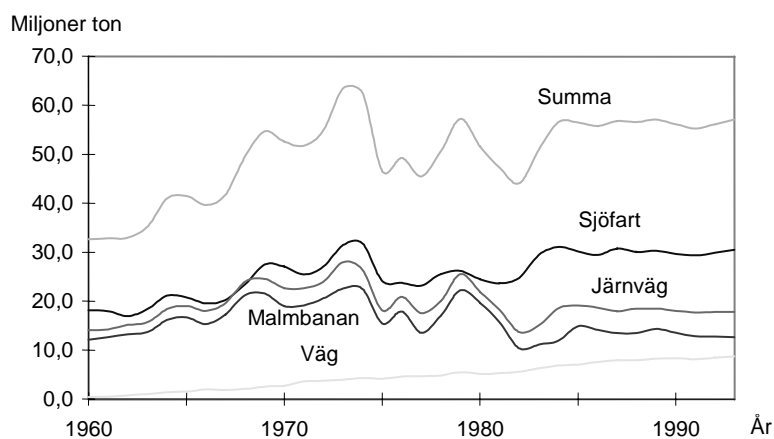


Transportavstånd >300 km
Totalt 46 224 milj. tonkm

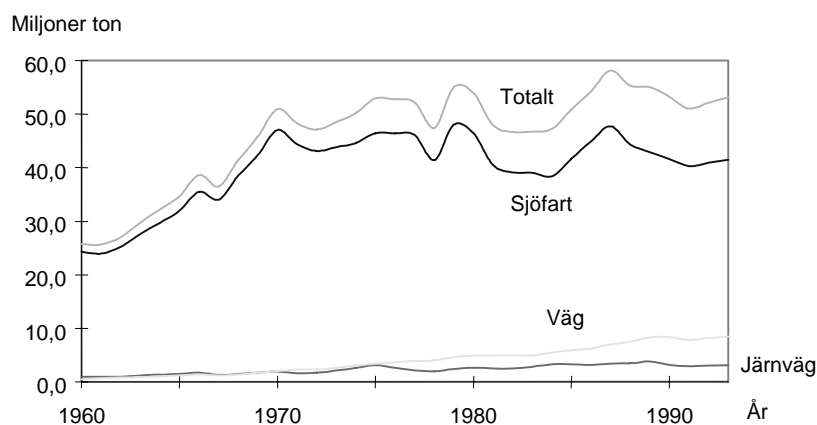


Figur 18. Transportarbetet inom Sverige uppdelat på olika transportmedel efter transportavstånd år 1993. Källa: T 30 SM 9403.

I utrikeshandeln spelar sjöfarten en betydligt större roll än för inrikes varutransporter, vilket också framgår av figur 19 och figur 20. Figurerna visar utveckling och fördelning på trafikslag av export och import av varor under den senaste trettioårsperioden.



Figur 19. Varuexportens utveckling och fördelning på trafikslag åren 1960–93. Källa: SAMPLAN 1995.



Figur 20. Varuimportens utveckling och fördelning på trafikslag åren 1960–93. Källa: SAMPLAN 1995.

De svenska internationella godsflödena

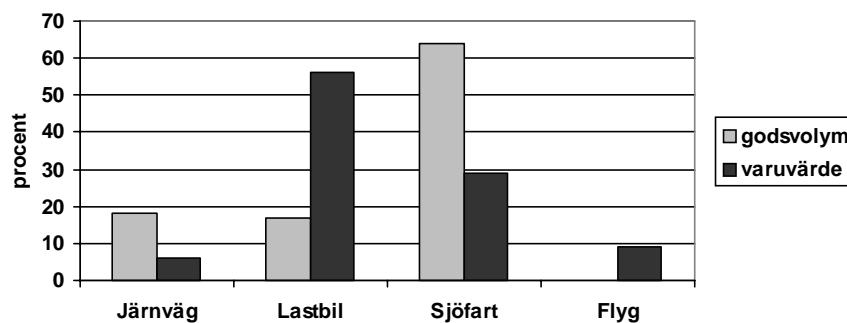
Den svenska utrikeshandeln har vuxit kraftigt i värde under tiden efter andra världskriget. Mellan år 1955 och år 1995 har volymen vuxit från 84 till 402 miljarder kronor per år i fasta priser, vilket motsvarar en årlig ökningstakt på ca 4 % per år. Under i stort sett motsvarande tidsperiod, åren 1957–95 har BNP i fasta priser vuxit med i genomsnitt 2,8 % per år. År 1957 utgjorde exporten 18 % av försörjningsbalansens användnings-sida och år 1995 hade den ökat till 30 %.

Godskvantiteterna i utrikeshandeln har också vuxit, men inte alls i samma takt som volymen (värdet) av handeln. Under perioden 1955–94 har kvantiteten vuxit från 47 miljoner ton per år till 119 miljoner ton per år, vilket motsvarar en ökningstakt på i genomsnitt drygt 2 % per år. Fördelningen av den svenska utrikeshandeln på trafikslag framgår av tabell 2 och figur 21. Bilden av transportmedlens betydelse varierar beroende på om man jämför godsvolymer eller varuvärden.

Tabell 2. Fördelningen av den svenska utrikeshandeln på trafikslag år 1994. Källa: Utrikeshandelsstatistiken, SCB.

	Fördelning i miljoner ton				Fördelning i godsvärde (mdr kr)			
	Järnväg	Lastbil	Sjöfart	Flyg	Järnväg	Lastbil	Sjöfart	Flyg
Export	19,2	11,6	32,9	0,05	35	246	141	42
Import	2,5	9,0	43,9	0,06	16	215	102	33
Totalt	21,7	20,6	76,8	0,11	51	461	243	75
Andel %	18	17	64	0	6	56	29	9

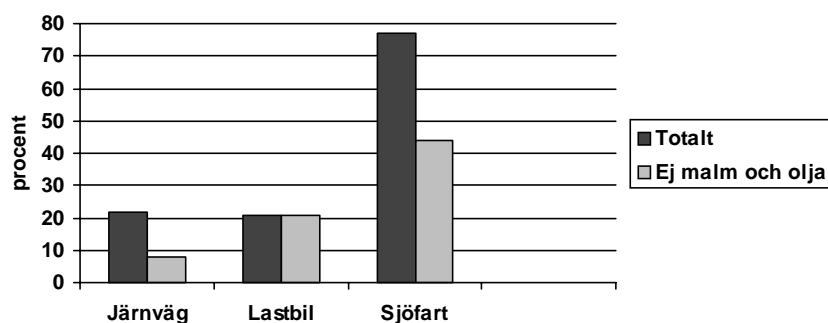
Anm. I kvantiteten med järnväg ingår export av järnmalm via Narvik med ca 13 Mton/år. För sjöfarten ingår import och (re)export av olja och oljeprodukter som uppgår till 24 respektive 9 Mton/år.



Figur 21. Fördelning av den svenska utrikeshandeln på trafikslag år 1994 efter godsvolym och varuvärden i procent. Källa: Utrikeshandelsstatistiken, SCB.

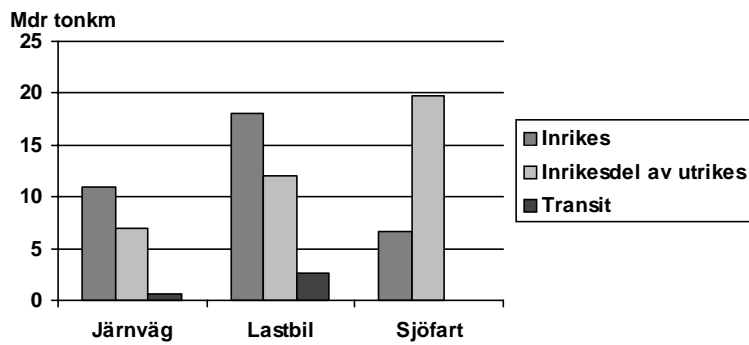
Om man räknar bort malmen över Narvik och utrikeshandeln med olja ändras fördelningen av utrikeshandeln på trafikslag (räknat efter kvantitet), se figur 22.

Figur 22. Fördelningen av den totala kvantiteten i utrikeshandeln på trafikslag totalt respektive motsvarande fördelning om malmen och oljan räknas bort (Mton/år). Källa: SIKA Rapport 1997:3.



På grund av de långa transportsträckorna ger utrikeshandeln upphov till ett betydande transportarbete. Detta transportarbete sker dels inom Sveriges gränser (eller längs kusterna), dels internationellt.

Av det totala godstransportarbetet på svensk infrastruktur och i farleder längs svenska kusten avser betydande delar transporter av utrikes gods. Detta framgår av figur 23. Prop. 1997/98:56 Bilaga 3



Figur 23. Inrikes- och utrikestransporternas bidrag till transportarbetet i Sverige och längs kusterna år 1993. I inrikesdel av utrikestransporter för lastbil inräknas transporter som sker till/från hamn för omlastning till/från utrikes ort. Källa: SCB och SIKKA modellanalyser. Anm. Uppgifter om transittrafik saknas för sjöfarten.

Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 5 mars 1998

Närvarande: statsministern Persson, ordförande, och statsråden Hjelm-Wallén, Peterson, Freivalds, Wallström, Tham, Åsbrink, Schori, Andersson, Winberg, Uusmann, Ulvskog, Sundström, Johansson, von Sydow, Klingvall, Pagrotsky, Östros

Föredragande: Ines Uusmann

Regeringen beslutar proposition 1997/98:56 Transportpolitik för en hållbar utveckling.