

Regeringens proposition

2001/02:20

Infrastruktur för ett långsiktigt hållbart
transportsystem

Prop.
2001/02:20

Regeringen överlämnar denna proposition till riksdagen.

Stockholm den 3 oktober 2001

Mona Sahlin

Björn Rosengren
(Näringsdepartementet)

Propositionens huvudsakliga innehåll

Regeringen redovisar i denna proposition förslag till inriktning av den fortsatta planeringen av transportinfrastrukturen. Förslagen omfattar mål, ekonomiska ramar, planeringskriterier och ansvarsfördelning i den kommande planeringsprocessen.

Det övergripande transportpolitiska målet från 1998 att transportpolitiken skall säkerställa en samhällsekonomiskt effektiv och långsiktigt hållbar transportförsörjning för medborgarna och näringslivet i hela landet ligger fast. Det övergripande målet kompletteras med ett nytt sjätte delmål om ett jämställt transportsystem samt en justering av delmålet om hög transportkvalitet så att det omfattar såväl medborgarna som näringslivet. Etappmål föreslås utformas för samtliga delmål för att underlätta en väl avvägd balans mellan de olika delmålen inom transportpolitiken.

En närtidssatsning som omfattar cirka 12 miljarder kronor i ökade resurser kommer att göras 2002–2004. Av detta går 18 procent till åtgärder som innefattar tjälsäkring, bärighet och rekonstruktion av vägarna, 36 procent till väginvesteringar, 3 procent till drift och underhåll av järnvägar och 44 procent till järnvägsinvesteringar. 8 miljarder kronor av närtidssatsningen finansieras med lån i Riksgäldskontoret. Resterande del finansieras med anslagsökning fr.o.m. 2004.

Planeringsperioden för långsiktsplanerna utökas till 12 år och planeringsramen omfattar 364 miljarder kronor under perioden 2004–2015. För att säkerställa och bevara transportinfrastrukturen avsätts 150 miljarder kronor, varav 87 miljarder kronor för drift och underhåll av statliga vägar, 38 miljarder kronor för drift och underhåll av statliga järnvägar, 8 miljarder kronor för sektorsuppgifter samt 17 miljarder kronor för tjälsäkring, bärighet och rekonstruktion av vägar.

För att modernisera och utveckla transportinfrastrukturen avsätts 100 miljarder kronor till åtgärder inom järnvägssystemet, 39 miljarder kronor till åtgärder på stamvägnätet och 30 miljarder kronor till åtgärder i länsplanerna för regional transportinfrastruktur. Här ingår ett investeringsbidrag till spårfordon för regionaltrafik på 4,5 miljarder kronor.

Räntor och amorteringar på lån inom väg- och järnvägsområdet beräknas uppgå till 45 miljarder kronor under den kommande 12-årsperioden.

1	Förslag till riksdagsbeslut.....	6
2	Ärendet och dess beredning	7
3	Utgångspunkter för utveckling av transportsystemet.....	8
3.1	Transportsystemets roll i samhället	8
3.2	Utveckling av transportsystemet är nödvändig.....	9
3.2.1	Strukturomvandling i näringslivet.....	9
3.2.2	Förändrad befolkningsstruktur/bebyggelsestruktur	13
3.2.3	Transporter och resande i IT-samhället	14
3.2.4	Transportsystemet och samhället utvecklas i en växelverkan.....	15
3.3	Omställning till ett långsiktigt hållbart transportsystem...	15
3.3.1	Det transportpolitiska beslutet	16
3.3.2	Miljöbalken.....	18
3.3.3	Miljökvalitetsmål.....	18
3.3.4	Miljömålspropositionen.....	19
3.3.5	Direktiv om bedömning av vissa planers och programns påverkan på miljön	19
3.3.6	Ramdirektivet för vatten.....	20
3.3.7	Handikapppropositionen.....	20
3.3.8	Mål för kulturmiljö samt arkitektur, formgivning och design.....	21
3.3.9	Regional samverkan och statlig läns- förvaltning.....	21
3.4	Ansvarsfördelning inom transportområdet	22
3.5	Olika tidsperspektiv inom transportområdet.....	24
4	Fortsatt utveckling av mål och uppföljning inom transport- politiken.....	25
4.1	Transportpolitikens delmål	25
4.2	Fortsatt utveckling av etappmål	26
4.3	Utveckling av etappmål för tillgänglighet och positiv regional utveckling.....	27
4.4	Utveckling av etappmål för hög transportkvalitet	29
4.5	Etappmål för en säker trafik.....	30
4.6	Etappmål för en god miljö	31
4.7	Uppföljning och fortsatt arbete	32
5	Vision för utveckling av ett långsiktigt hållbart transportsystem....	33
5.1	Vision.....	33
5.2	Bygg vidare på positiva erfarenheter	36
5.3	Hur långt kan vi nå med infrastrukturåtgärder?.....	37
5.4	Arbetsätt	38
6	Ett transportsystem i förändring	39
6.1	Utvecklingen av persontrafik och godstrafik i et historiskt perspektiv	39
6.1.1	Den internationella utvecklingen.....	39
6.1.2	Den svenska utvecklingen	40

6.1.3	Kollektivtrafikens utveckling	42
6.2	Genomförandeläge för planer 1998–2007	43
6.3	Uppfyllelse av transportpolitiska mål 2000	44
6.4	Prognoser för transporternas utveckling	45
6.4.1	Förväntad transportutveckling i Europa	45
6.4.2	Förväntad transportutveckling i Sverige utan ytterligare investeringar	47
7	Brister i transportsystemet	50
7.1	Det går inte att lita på att befintliga väg- och järnvägssystem fungerar	51
7.1.1	Brister i det statliga vägnätet	51
7.1.2	Brister i järnvägsnätet	56
7.2	Tilltagande trängsel i och kring storstäderna	57
7.2.1	Stockholm	57
7.2.2	Göteborg	60
7.3	Kapacitetsproblem i järnvägssystemet	61
7.4	Minskande kollektivtrafikandel och cykelandel	62
7.5	Bristande tillgänglighet	64
7.6	Höga transportkostnader för företagen och samhället	66
7.7	Minskande konkurrens inom inrikesflyget	67
7.8	Sjöfartens kapacitet utnyttjas inte till fullo	68
7.9	Transportsystemet medför miljöpåverkan	69
7.10	Bristande trafiksäkerhet	73
7.11	Bristande jämställdhet	75
8	Styrmedel i transportpolitiken	76
8.1	Utvecklad tillämpning av kostnadsansvaret	77
9	En satsning i närtid	82
9.1	Vägar	83
9.2	Järnvägar	86
10	Transportpolitiska satsningar på längre sikt	89
10.1	Planeringsram för perioden 2004–2015	89
10.2	Bevara och säkerställa befintliga vägar och järnvägar	92
10.2.1	Drift och underhåll	94
10.2.2	Tjälsäkring, bärighet och rekonstruktion	95
10.2.3	Sektorsuppgifter	96
10.3	Utveckla och modernisera transportsystemet	101
10.3.1	Genomföra vissa delar av gällande planer för perioden 1998–2007	101
10.3.2	En planeringsram för järnvägsinvesteringar	102
10.3.3	En planeringsram för nationella väginvesteringar	112
10.3.4	En regional planeringsram	115
10.3.5	Kriterier för prioritering av åtgärder för att utveckla och modernisera transport systemet 2004–2015	122
10.3.6	Samhällsekonomiska bedömningar	123
11	Finansiering av planeringsramen	123
11.1	Anslag	123
11.2	Lån	124

11.3	Finansiering av utgifter för infrastruktur under planperioden.....	127
12	Ett planeringssystem för utveckling av transportinfrastrukturen ..	129
12.1	En planeringsprocess för ett långsiktigt hållbart transportsystem	129
12.2	Förändringar i ansvarsfördelning vid upprättande av långsiktsplaner	130
12.3	Uppföljning av Vägverkets och Banverkets planeringsunderlag	132
12.4	Koppling till annan planering	132
12.5	Luftfartens planerade investeringar i infrastruktur	135
12.6	Sjöfartens planerade investeringar i infrastruktur.....	136
Bilaga 1	Remissinstanser som yttrat sig över Nationell strategisk analys.....	138
Bilaga 2	Miljö kvalitetsmål	140
	Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 3 oktober 2001.....	157

Regeringen föreslår att riksdagen

1. godkänner att delmålet om hög transportkvalitet utvidgas samt att ett nytt delmål om ett jämställt transportsystem införs (avsnitt 4.1),
2. godkänner att den ekonomiska planeringsramen för transportinfrastruktur för perioden 2004–2015 skall uppgå till 364 miljarder kronor och skall användas enligt följande:
 - 87 miljarder kronor för drift och underhåll av statliga vägar,
 - 38 miljarder kronor för drift och underhåll av statliga järnvägar,
 - 8 miljarder kronor för sektorsuppgifter,
 - 17 miljarder kronor för tjälsäkring, bärighet och rekonstruktion av vägar,
 - 100 miljarder kronor för investeringar i järnvägar,
 - 69 miljarder kronor för vägar, varav 39 miljarder kronor för nationella väginvesteringar och 30 miljarder kronor för regional transportinfrastruktur, samt
 - 45 miljarder kronor för kapitalkostnader i form av räntor och amorteringar för investeringar som finansieras med lån (avsnitt 10.1),
3. godkänner att av de 8 miljarder kronor som avsätts för sektorsuppgifter skall 6 miljarder kronor fördelas till Vägverket och 2 miljarder kronor till Banverket (avsnitt 10.2.3),
4. godkänner att planeringsramen för järnvägsinvesteringar skall omfatta investeringar på hela det statliga järnvägsnätet, miljöförbättrande åtgärder längs samma nät samt statsbidrag till investeringar i järnvägar, spåranläggningar, rullande materiel för regional kollektivtrafik och terminaler som staten inte är huvudman för (avsnitt 10.3.2),
5. godkänner att färdigställande av järnvägstunneln genom Hallandsås finansieras inom planeringsramen för järnvägsinvesteringar (avsnitt 10.3.2),
6. godkänner att statens andel av den kostnadsfördyring som uppstått för Botniabanan skall inrymmas i planeringsramen för järnvägsinvesteringar (avsnitt 10.3.2),
7. bemyndigar regeringen att godkänna att Banverket ensamt skall ansvara för genomförande av Citytunneln i Malmö samt godkänner att statens del av finansieringen av Citytunneln i Malmö skall inrymmas inom planeringsramen för järnvägsinvesteringar och med ändring av riksdagens tidigare beslut godkänner att SVEDAB AB inte skall svara för någon delfinansiering av Citytunneln i Malmö samt godkänner att Statens järnvägar ges rätt att till Banverket avyttra sina aktier i bolaget Tunnelpersonalen i Malmö AB (avsnitt 10.3.2),
8. godkänner att planeringsramen för nationella väginvesteringar skall omfatta investeringar på stamvägnätet, åtgärder för förbättrad miljö på hela det statliga vägnätet samt åtgärder för förbättrad trafiksäkerhet på stamvägnätet (avsnitt 10.3.3),
9. godkänner att den regionala planeringsramen skall omfatta investeringar i statliga vägar som inte är nationella stamvägar, bidrag till regionala kollektivtrafikanläggningar, inkl. kommunala flygplatser och kajanläggningar, bidrag till kommunala vägghållare för fysiska åtgärder och transportinformatik för förbättrad miljö och trafiksäkerhet

- samt bidrag till trafikhuvudmän för investeringar i spårfordon för regional kollektivtrafik och åtgärder som ökar tillgängligheten för funktionshindrade resenärer (avsnitt 10.3.4),
10. godkänner att statsbidraget till åtgärder för en mer tillgänglig kollektivtrafik för funktionshindrade resenärer får disponeras t.o.m. 2004 (avsnitt 10.3.4),
 11. godkänner att vägledande för prioritering av åtgärder och fördelning av planeringsramen skall vara samhällsekonomisk lönsamhet för föreslagna åtgärder, där hänsyn också tas till hur mycket åtgärderna bidrar till uppfyllelse av de transportpolitiska målen. För att uppnå de transportpolitiska målen skall vid prioritering av åtgärder de mest samhällsekonomiskt lönsamma åtgärderna väljas (avsnitt 10.3.5),
 12. godkänner att indelningen av de statliga järnvägarna i stomjärnvägar och länsjärnvägar avskaffas (avsnitt 12.2).

2 Ärendet och dess beredning

År 1998 fattade riksdagen ett transportpolitiskt beslut där mål, principer och riktlinjer för transportpolitiken fastslogs (prop. 1997/98:56, bet. 1997/98:TU10, rskr. 1997/98:266). Med tanke på att det tar minst 5–6 år, ofta längre, att planera och genomföra investeringar i transportinfrastruktur kräver infrastrukturåtgärder god framförhållning och prioriteringarna görs därför i en långsiktig planeringsprocess som resulterar i åtgärdsplaner för en period på cirka tio år. De nu gällande planerna avser åren 1998–2007. Planerna har successivt utvecklats från renodlade investeringsplaner till planer som också omfattar drift och underhåll och andra typer av åtgärder än investeringar i infrastruktur. Inför det transportpolitiska beslutet 1998 tog trafikutskottet ställning för att planeringssystemet bör utformas så att en samordning och avvägning mellan olika åtgärder i transportsektorn främjas (bet. 1997/98:TU10). Planeringsarbetet inleds med en inriktningsplanering där mål, ekonomiska ramar och strategier utreds för att därefter läggas fast av riksdagen. Syftet med denna proposition är att lämna förslag till riksdagens ställningstagande till inriktningen av den fortsatta planeringen inom väg- och järnvägssektorn. Efter riksdagens beslut följer sedan en åtgärdsplanering där trafikverken och länen upprättar förslag till nya långsiktsplaner.

Inriktningsplaneringen inleddes med att regeringen gav Statens institut för kommunikationsanalys (SIKA) i uppdrag att genomföra en lägesanalys. Lägesanalysen behandlades vid ett remissammanträde den 20 januari 1999. I januari och februari 1999 redovisade länsstyrelser och i förekommande fall regionala självstyrelseorgan regionalt viktiga strategiska frågor och brister i förhållande till de transportpolitiska målen. Lägesanalysen, synpunkterna vid remissammanträdet och länsens avrapporteringar låg till grund för det uppdrag att genomföra en nationell strategisk analys som regeringen gav SIKA, Banverket, Vägverket, Sjöfartsverket och Luftfartsverket den 6 maj 1999. Uppdraget utfördes med aktivt deltagande från länsstyrelser och i förekommande fall regionala självstyrelseorgan, Riksantikvarieämbetet, Boverket, Naturvårds-

verket och Närings- och teknikutvecklingsverket (NUTEK) och avrapporterades i november 1999. Den nationella strategiska analysen (SAMPLAN Rapport 1999:2) har remissbehandlats. En sammanställning av remissyttrandena finns tillgänglig i Näringsdepartementet (dnr N1999/5598/IRT).

En förteckning över remissinstanserna finns i *bilaga 1*. Dessutom har ett antal myndigheter, organisationer och enskilda personer på eget initiativ kommit in med skrivelser som berör inriktningsplaneringen.

Ett antal utredningar av mer övergripande transportpolitisk karaktär har också utgjort underlag för propositionen. Det är SIKAs redovisning av det s.k. etappmålsuppdraget, SIKAs översyn av förutsättningarna för marginalkostnadsbaserade avgifter i transportsystemet (SIKA 2000:10) samt utredningen om miljöstyrande vägavgifter (SOU 1998:169).

Regeringens bedömning av framtida transportutveckling utgår från den strategiska analysen, kompletterat med SIKAs uppdaterade prognoser för persontransporter 2010 och 2020 samt för godstransporter 2010. För den internationella transportutvecklingen har använts underlag från STREAMS, ett forskningsprojekt initierat av kommissionen under det fjärde ramprogrammet för transportforskning.

Betänkanden från tre kommittéer inom områden som berör transportpolitiken har använts som underlag. Det är Miljömålskommitténs betänkande (SOU 2000:52), Klimatkommitténs betänkande (SOU 2000:23) och Regionalpolitiska utredningens betänkande (SOU 2000:87).

Två utredningar inom kommunikationsområdet har nyligen avgivit sina slutbetänkanden. Godstransportdelegationens slutbetänkande (SOU 2001:61) är föremål för remiss under hösten 2001. I en särskild skrivelse till regeringen i mars 2001 har delegationen redogjort för sina slutsatser beträffande infrastrukturfrågor. Denna skrivelse har remissbehandlats. Slutbetänkandet från Rådet för jämställdhetsfrågor (JÄMIT) (SOU 2001:44) remissbehandlas under hösten 2001. Dessa utredningar utgör i relevanta delar underlag för regeringens ställningstaganden.

Förslagen i denna proposition har utformats i samarbete med vänsterpartiet.

3 Utgångspunkter för utveckling av transportsystemet

3.1 Transportsystemets roll i samhället

Regeringens bedömning: Det finns ett ömsesidigt samband mellan ett långsiktigt hållbart transportsystem och utvecklingen i samhället.

Skälen för regeringens bedömning: Målet om en hållbar samhällsutveckling omfattar ekologiska, sociala, kulturella och ekonomiska aspekter. Ett väl fungerande transportsystem är därför mer än bara en fråga om vägar, järnvägar och annan transportinfrastruktur.

Det är, för det första, en viktig rättvise- och jämlikhetsfråga. Ett väl fungerande transportsystem underlättar människors vardag och ger ökade möjligheter att själva välja boende, arbete och fritid.

Det är, för det andra, en viktig välfärdsfråga. Väl fungerande och långsiktigt hållbara gods- och persontransporter är en förutsättning för Sveriges konkurrenskraft i en global miljö. Därmed ökar tillväxten och ger oss resurser till den gemensamma välfärden och möjlighet till ökad rättvisa.

Det är, för det tredje, en viktig sysselsättningsfråga. Väl fungerande transporter och infrastruktur vidgar människors arbetsmarknad.

Det är, för det fjärde, en viktig fråga för en regional utveckling och livskraft. Olika delar av Sverige har olika behov på infrastrukturområdet – men en väl fungerande infrastruktur i hela landet är en förutsättning för regional utveckling och livskraft.

Det är, för det femte, en viktig miljö- och hälsofråga. Ett långsiktigt ekologiskt hållbart Sverige är inte möjligt att uppnå utan en hållbar transportpolitik. En omställning av transportsystemet är också en förutsättning för att de av riksdagen beslutade nationella miljömålen skall nås. Ett säkert transportsystem är viktigt också ur folkhälsosynpunkt.

3.2 Utveckling av transportsystemet är nödvändig

Regeringens bedömning: Eftersom samhället är i ständig förändring är det nödvändigt att transportsystemet inom ramen för en långsiktigt hållbar utveckling anpassas till förändrade behov och krav i samhället.

Skälen för regeringens bedömning: Under de senaste femtio åren har det skett omfattande förändringar av näringslivet, av hur vi bor och arbetar och hur vi tillbringar vår fritid. Därmed har också kraven på samhället förändrats. Transportsystemet är en del av samhället, som både påverkas av och påverkar samhällets utveckling. De viktigaste drivkrafterna för transporternas utveckling är den allmänna ekonomiska utvecklingen med bland annat förändringar av näringsliv och befolkningsutvecklingen. Allt mer betydelsefullt för transportsystemets utveckling är den internationella utvecklingen och globaliseringen.

3.2.1 Strukturomvandling i näringslivet

Från industrisamhälle till tjänstebaserat kunskapssamhälle

Sverige genomgår en strukturomvandling som innebär ett skifte från en industridominerad till en tjänstedominerad ekonomi liksom en utveckling mot alltmer kunskapsintensiv produktion.

En större andel av sysselsättningen finns dock fortfarande inom industrin vilket beror på att industriföretagen i genomsnitt har fler anställda än tjänsteföretagen. Sysselsättningsminskningen har dock varit omfattande inom industrin den senaste tioårsperioden. Men samtidigt har produktionen ökat.

Den tekniska utvecklingen inom IT-området är en av flera faktorer som under de senaste årtiondena har påverkat samhällets utveckling mot

ett kunskapsbaserat tjänstesamhälle. Detta förändrar också perspektivet på konkurrenskraft. I de traditionella industriregionerna var produktivitet, lönsamhet och expansion förknippade med materiella investeringar, dvs. med det gamla industrisamhällets utvecklingsmönster. I dag och i morgon är det i stället i allt högre grad de immateriella investeringarna, forskning och utveckling, produktutveckling och marknadsföring som är grunden för lönsamhet, produktivitet och expansion.

Nya organisationslösningar och nätverk

Övergången från industri- till tjänstesamhälle får konsekvenser på ett antal olika områden.

Produktionsfaktorer (kapital, arbetskraft och kunskap) är inte längre på samma sätt knutna till geografien utan allt mer internationellt rörliga. Därmed utjämnas också pris- och kostnadsskillnader för olika produktionsfaktorer. Inte minst har IT, och möjligheterna att sprida och utbyta information till mycket ringa kostnader, skapat marknader som i det närmaste kan ses som globala.

Företagens förmåga och möjligheter att ingå i nätverk blir ett allt viktigare konkurrensmedel. Den nya informations- och kommunikationsteknologin har underlättat bildandet av dessa nätverk. Organisationen av strategiska allianser, underleverantörssystem och decentraliserat beslutsfattande i storföretag skulle varit omöjlig utan den nya tekniken. Även de små och medelstora företagens förmåga att bilda nätverk inbördes och med de stora företagen är i stor utsträckning beroende av den nya tekniken.

Genom att förlägga olika led i värdekedjan och därmed olika verksamheter i skilda länder och regioner kan de internationella företagen utnyttja olika länders och regioners specifika resursutbud. Genom att arbeta med flexibla produktionsmetoder i nätverk kan företagen möta den allt större efterfrågan på differentierade och kundanpassade produkter.

Nätverken kan t.ex. vara kluster. Ett kluster består vanligtvis av företag verksamma inom ett antal relaterade branscher. Kluster identifieras utifrån de företag som producerar de färdiga huvudprodukterna, men omfattar också de branscher som producerar viktiga insatsvaror och som köper de färdiga produkterna. Klusteranalys fokuserar på länkar, dvs. flöden av varor, tjänster och kunskaper mellan företag och tar fasta på det faktum att konkurrenskraftiga företag i ett land eller en region ofta har täta och betydelsefulla relationer med varandra. Möjligheterna till kontakter och fysiska transporter har därmed stor betydelse.

I takt med att fler geografiska marknader utvidgas skapas förutsättningar för en ökad arbetsdelning och specialisering inom olika näringar. I en allt raskare takt omstruktureras näringslivet och regioner och länder specialiserar sig på de områden där de har störst konkurrens- och utvecklingsmöjlighet. De unika fördelarna för länder, regioner eller enskilda orter består, åtminstone i välutvecklade ekonomier, i mindre utsträckning av lägre löner, modernare maskinpark eller tillgång till mer allmänt spridd kunskap. I stället är den ekonomiska framgången mer knuten till förmågan att ta till sig och snabbt omsätta kunskap i nya produkter och tjänster på den globala marknaden.

Internationalisering och snabb teknisk utveckling leder till en kraftig strukturomvandling och ställer krav på omfattande regional omvandling. Det går oftast bättre för regioner med en högre andel tjänsteproducerande företag. Regioner med en hög andel standardiserad produktion är ofta beroende av att andra regioner med mer kvalificerad produktion kan fungera som motorer för utvecklingen.

Vad gäller nyetableringar kan generellt sägas att nyetableringsnivån är hög i storstäder, utbildningsorter och i viss mån i traditionell glesbygd, medan den är låg i bruksorter. I övriga regioner är dock inte skillnaderna i nyföretagande så stora. Några regioner som präglas av ett högt nyföretagande och som lyckats bättre än vad som kan förväntas utifrån regionernas allmänna förutsättningar framträder dock. Det rör sig främst om regioner med goda förutsättningar för turism, natur- och kulturupplevelser, gränshandel och en för många attraktiv boendemiljö, exempelvis Åre, Strömstad, Halland och Österlen. Dessa regioner präglas av ett högt nyföretagande inom tjänstesektorn. I glesbygdsområden finns regioner med såväl högt som lågt nyföretagande. Regioner med högt nyföretagande har ofta en stark besöksnäring och av tradition en större andel småföretag än storföretag. Nyföretagandet i glesbygd präglas också ofta av att många företag startas, men samtidigt att många företag läggs ned.

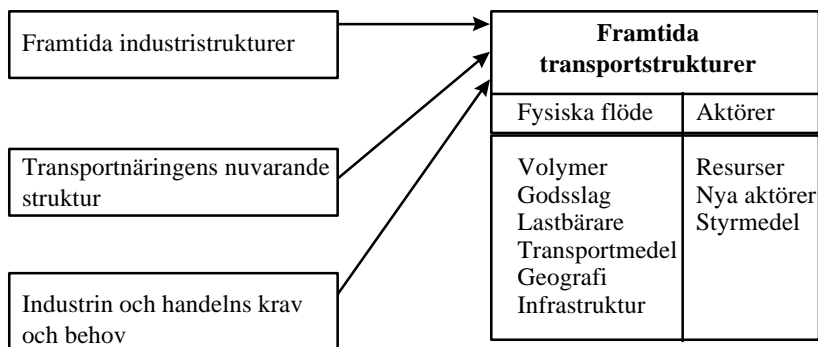
Strukturomvandlingen i näringslivet ställer nya krav på transportsystemet

Företagens behov av transporter påverkas av flera faktorer. Av betydelse är om företaget producerar varor eller tjänster, om dessa exporteras, om tjänsten kan transporteras eller ej, om varan kan transporteras och i så fall hur, samt om transporten sker till hushåll, till grossister, till företag eller andra.

Godstransporterna blir allt mer individuella och mer frekventa. Marknadens krav har medfört att företagen har riktat in sig på en differentierad produktion. Ökade krav på kapitalrationaliseringar har tvingat företagen att hålla allt mindre lager. I stället har varuflödena mellan underleverantörer, producenter och kunder anpassats på ett sådant sätt att varorna skall komma i rätt tid. Möjligheterna att samordna transporter i bulkflöden har minskat. Höga krav ställs på snabba och framför allt leveranssäkra transporter, vilket i sin tur kräver transportsystem med hög framkomlighet och tillgänglighet.

Godstransportdelegationen har studerat hur näringslivsutvecklingen påverkar godstransportsystemet. En sådan analys finns i rapporten (SOU 2000:8) Framtida godstransporter – Transportköparnas krav på transportsystem från januari 2000. En slutsats av denna studie, utförd av Växjö Universitet, är att bilden är mycket komplicerad, att näringslivets transportsystem i hög grad styrs av varuvärde, geografisk marknad och av kraven på lastbärare. Produkternas varuvärde är det mest grundläggande vid utformning av godstransportsystem. De produkter som har en tydlig lågvärdig eller högvärdig produktinriktning har generellt sett ett mer omfattande globalt varuflöde än mellanvärdiga produkter som oftast har sin huvudmarknad inom Europa. Valet av lastbärare styrs i stor utsträckning av produktens karaktär och egenskaper. Studien visar också att det finns

en lång rad faktorer och aktörer som kommer att påverka den fortsatta utvecklingen: Prop. 2001/02:20



Figur 3.1 Framtida transportstrukturer (Källa: SOU 2000:8)

Delvis påverkar dessa faktorer utvecklingen av behovet av godstransporter i olika riktning. Exempelvis kan nämnas att ökade internationella handels- och industrimönster tenderar att öka transportarbetet globalt sett, medan det för enskilda företag och regioner till följd av sammanslagningar och specialisering kan innebära minskat transportarbete. En generell och internationell trend är dock att varuvärdena på det transporterade godset ökar och därmed kvalitetskraven på transporten. Denna utveckling har hittills i stor utsträckning gynnat landsvägstransporter och i viss mån flygfrakt.

Olika branscher har olika transportbehov

Eftersom näringslivet är skiftande och mångfacetterat är det naturligt att transportbehoven varierar kraftigt mellan olika branscher. Lastbärare, sändningsstorlekar och vikt, krav på hastighet och flexibilitet etc. varierar beroende av transporterad produkt och dess värde. En transport av tungt/lågvärdigt gods ställer krav på t.ex. långa tåg med hög axellast och lastprofil på järnväg, medan högvärdigt gods i gengäld ställer krav på möjlighet till snabba transporter av mindre sändningar med garanterad ankomsttid. Det är centralt för förståelsen av näringslivets godstransportbehov att betrakta dem som flöden i olika transportkedjor snarare än enskilda transporter med vissa trafikslag. Det är över huvud taget svårt att tala om en godstransportmarknad – snarare visar Godstransportdelegationens analyser på många marknader av olika karaktär. För vissa transporter finns få om ens några realistiska alternativ till lastbil. Det gäller bl.a. lokal distribution, anslutningstransporter till/från kund av långväga gods (i enhetslastbärare eller efter omlastning i terminaler), råvarustransporter av typ rundvirke från skog till närbelägen industri samt bygg- och anläggningstransporter. För vissa andra godstransporter, t.ex. långväga transport av olja och malm, är lastbilstransporter å andra sidan inget realistiskt alternativ ens i dag.

Persontrafik är också viktig att beakta i näringslivssammanhang. Högst väsentligt för företagen är att infrastrukturen ger förutsättningar för att

rätt arbetskraft kan arbeta på företaget, med hjälp av IT eller annan kommunikation eller genom att resa till arbetsplatsen.

Enligt en undersökning som Företagarnas Riksorganisation har gjort är Sveriges små företag så starkt beroende av vägarna att de prioriterar ökade satsningar på vägarna oavsett var man bedriver sin verksamhet. Bussförbindelser prioriteras generellt sett lågt av företagen, men företag i hotell- och restaurangbranschen, inom detaljhandeln och sektorn för övriga privata tjänster prioriterar bättre bussförbindelser relativt högt.

Turism definieras som människors aktiviteter när de reser till eller vistas på platser utanför sin vanliga omgivning för kortare tid än ett år, för fritid, affärer eller andra syften. Turism är alltid förknippat med transport. Vissa turistföretag är helt beroende av sin geografiska placering. I december 1999 kom Näringsdepartementet och Rese- och Turistindustrin i Sverige, RTS, överens om att forma strategier och handlingslinjer som gör det möjligt för regeringen och turistnäringen att gemensamt initiera en process som med konkreta åtgärder syftar till att skapa tillväxt i svensk rese- och turistindustri. Den gemensamt etablerade Framtidsgruppen överlämnade en rapport, Framtidsprogrammet, i juni 2001. Gruppen har i sitt arbete satt fokus på tre affärsområden och fem generella utvecklingsområden som särskilt strategiska för utvecklingen av svensk turism. Ett av utvecklingsområdena är infrastruktur. Turismens behov avviker i vissa hänseenden från vad som kan ses som normala förhållanden. Det är till exempel inte ovanligt med mycket stora säsongsvariationer i behoven och med åtföljande svårigheter att dimensionera kapaciteten.

Eftersom det svenska näringslivet har så tydliga internationella kopplingar är det nödvändigt att transportsystemet inte enbart ses som nationellt utan också som en del av ett europeiskt och globalt nät för gods-transporter och resor. Transport- och resekedjor måste inkludera inte bara goda förbindelser inom Sverige utan också väl fungerande nav och terminaler med effektiva förbindelser till och från utlandet. Hamnar, godsterminaler av olika slag och flygplatser är därför en väl så viktig del av transportsystemet som vägar och järnvägar.

3.2.2 Förändrad befolkningsstruktur/bebyggelsestruktur

En viktig förutsättning för transportsystemets fortsatta utveckling är hur vårt boende är fördelat över landet. Den regionala befolkningsutvecklingen följer stabila utvecklingsmönster sedan slutet av 1960-talet. I vissa delar av landet har befolkningen vuxit, samtidigt som den kontinuerligt minskat i andra delar. Förändringstakten har dock varierat. En tydlig tendens är att befolkningen blir mer koncentrerad till storstadsområdena.

Boende och arbetsplatser tenderar samtidigt att bli allt mer utspridda. Den tid som vi använder under ett dygn för förflyttningar är relativt konstant kring 80 minuter. Samtidigt har vi utvecklat allt snabbare transportsystem. Det innebär att den transportsträcka som tillryggalagts per dag har kunnat öka kraftigt under de senaste 60 åren. Ökningen förklaras framför allt av ökat bilresande.

Såväl svenska som utländska erfarenheter pekar på att det industriella flyttmönstret håller på att avlösas av ett postindustriellt. Det senare

kännetecknas av minskade flyttningar. I stället har pendlingsregionerna blivit allt större och även den långväga pendlingen – veckopendlingen – tycks ha ökat under senare år. De som flyttar gör det av andra skäl än arbetsmarknadsskäl. Skäl för att bo kvar i en region med högre arbetslöshet och lägre nominella löner är t.ex. lägre levnadskostnader, speciellt lägre boendekostnader, renare miljö och närhet till natur. Olika yrkes- och utbildningskategorier har olika pendlingsmönster. I synnerhet för högutbildade har den långväga pendlingen blivit ett reellt alternativ till flyttning.

Bebyggelsestrukturen i och kring städerna har förändrats framför allt på två sätt. Dels har glesa och utspridda bostadsområden vuxit upp kring städerna, dels har verksamheter som drar kunder och publik etablerats vid vägarna utanför stadskärnorna. Bilismen har gjort det möjligt att välja boendemiljö och gjort att många accepterar längre avstånd än tidigare till arbetsplatser, service etc. Samtidigt inkräktar den allt mer utspridda bebyggelsen runt storstäderna på värdefulla natur- och kulturmiljöer och områden av betydelse för friluftslivet. Den innebär också försämrade möjligheter för kollektivtrafiken att bli konkurrenskraftig.

3.2.3 Transporter och resande i IT-samhället

De flesta bedömare menar att IT-utvecklingen inte kommer att leda till ett minskat totalt resande. IT-kommunikation kan underlätta verksamheten och bidra till tillväxt, men inte ersätta behovet av väl fungerande fysiska transporter. En ökad användning av avancerad IT påverkar organisationsformer, vidgar kontaktytor och ökar behov av möten och transporter. Resandet förändras till omfattning, ärende och färdmedelsval. Den ökade flexibiliteten som informationsteknologin möjliggör, förändrar sannolikt på sikt också bosättningsmönstren. Med ökade avstånd mellan ordinarie arbetsplats och bostad ökar antalet distansarbetsdagar, vilket leder till färre men längre resor.

En tendens som kan skönjas i den kommunikationsvaneundersökning som genomfördes 1997 är att andelen resor för att uträtta vissa ärenden, t.ex. bank, post och bokning av biljetter, minskar till förmån för att uträtta ärendet med IT-hjälpmiddel. Av samma undersökning framgår att distansarbetande reser mer *och* längre – både arbetsresor och fritidsresor – och kör bil i större utsträckning än andra. Det finns också en tendens till att mer distansarbete medför eller möjliggör en förskjutning av resorna i tiden, vilket kan leda till minskad belastning under högtrafiktid och därmed ett effektivare utnyttjande av resurserna i transportsystemet.

Ur miljömässig synvinkel är det därmed oklart om ett ökat distansarbete leder till fler eller färre negativa miljöeffekter. Minskad bilpendling och effektivare utnyttjande av resurser skall ställas mot ett mer utspritt boende som är svårare att försörja med kollektivtrafik och en ökning av andra resor än de som går till och från arbetet.

3.2.4 **Transportsystemet och samhället utvecklas i en växelverkan.**

Prop. 2001/02:20

Transportsystemet behöver utvecklas för att svara mot omvärldens krav. Samtidigt påverkar utvecklingen av transportsystemet omvärlden. Sett över en längre tidsperiod har utbyggnad av väg- och bannät, bättre färdmedel m.m. inneburit att tillgängligheten blivit bättre. Dessa tillgänglighetsvinster har inte alltid omsatts i kortare transporttider, utan även gjort det möjligt med mer utspridd bebyggelse och annan strukturomvandling i form av t.ex. koncentration och ökad specialisering inom näringslivet. Särskilt i vissa regioner har detta medfört att avståndet till arbete och service blivit längre. Dessa effekter är dock en viktig del av transportsystemets bidrag till den ekonomiska tillväxten. Samtidigt kan negativa effekter uppstå. Dels kan tillgängligheten till service försämrats, särskilt för personer utan tillgång till bil i områden där underlaget för kollektivtrafikförsörjning blir mindre. Dels har transporter negativa bieffekter i form av miljöpåverkan, buller, slitage på infrastruktur, trafikolyckor, trängsel m.m.

Att ha en tydlig bild av de viktigaste trenderna i samhällets omvandling och vilka krav de innebär på transportsystemet är en god grund för att göra avvägningar om transportsystemets fortsatta utveckling. Viktiga frågor att ställa sig är om transportsystemet stödjer samhällets utveckling i den riktning vi vill och i vilken mån vi kan och vill påverka utvecklingen genom åtgärder i transportsystemet.

3.3 **Omställning till ett långsiktigt hållbart transportsystem**

Regeringens bedömning: Utvecklingen av transportsystemet bör leda till ett transportsystem som bidrar till en långsiktigt hållbar utveckling. Det innebär att utgångspunkter för den fortsatta planeringen bör vara det övergripande målet, de långsiktiga delmålen och principerna för transportpolitiken som riksdagen fattade beslut om 1998 samt de 15 miljö kvalitetsmålen med tillhörande delmål.

Skälen för regeringens bedömning: En hållbar utveckling är en utveckling som tillgodoser dagens behov utan att äventyra kommande generationers möjligheter att tillgodose sina behov (Brundtlandkommissionen 1988). FN:s konferens i Rio de Janeiro 1992 betonade sambandet mellan social, kulturell, ekonomisk och ekologisk utveckling. I den resolution om integrering av miljö och hållbarhet i transportpolitiken som utarbetades inom ramen för den s.k. Cardiffprocessen och antogs av EU:s transportministrar i april 2001 definierades ett hållbart transportsystem. Det är ett transportsystem som:

gör det möjligt att tillgodose enskilda människors, företags och förenings grundläggande behov av kommunikation och utveckling på ett säkert och för människor och ekosystem sunt sätt och som främjar jämlikhet inom och mellan generationerna,

är prisvärt, fungerar rättvist och effektivt, erbjuder olika typer av transportmöjligheter, stöder en konkurrenskraftig ekonomi och balanserad regional utveckling, begränsar utsläpp och avfall till en mängd som jorden kan absorbera, använder förnybara tillgångar till eller under den nivå där dessa kan förnya sig, icke förnybara tillgångar i eller under den takt förnybara ersättningar kan utvecklas samt minimerar konsekvenserna av markutnyttjande och buller.

Regeringen och riksdagen, men även EU:s organ har vid upprepade tillfällen konstaterat behovet av att ta hållbarhetsfrågorna på allvar i samhället, att inte fortsätta att låta framtida generationer betala våra tillkortakommanden inom en rad samhällsfält. En hållbar utveckling kräver en helhetssyn och samspel mellan en socialt, kulturellt, ekonomiskt och ekologiskt hållbar utveckling i världen. Alla fyra aspekterna förutsätter varandra och ingen ger ensam långsiktig hållbarhet.

EU:s toppmöte mellan medlemsstaternas stats- och regeringschefer i Göteborg i juni i år tog sin utgångspunkt bl.a. i det nyligen antagna sjätte miljöhandlingsprogrammet. I slutsatserna från toppmötet framhåller man att målen för hållbar utveckling kommer att medföra betydande ekonomiska möjligheter. De kan skapa förutsättningar för en ny våg av tekniska innovationer och investeringar som genererar tillväxt och sysselsättning. I slutsatserna framhålls vidare att en hållbar transportpolitik bör omfatta åtgärder mot ökande transportvolym och trängsel, buller och luftföroreningar och uppmuntra användningen av miljövänliga transportsätt. Den bör dessutom innefatta internalisering av trafikens externa kostnader.

Frågor som berör omställningen till ett långsiktigt hållbart transportsystem har tagits upp i ett flertal politiska beslut. De viktigaste, som samtidigt är utgångspunkten för regeringens förslag senare i denna proposition, refereras i det följande.

3.3.1 Det transportpolitiska beslutet

År 1998 fattade riksdagen ett transportpolitiskt beslut där mål, principer och riktlinjer för transportpolitiken fastslogs (prop. 1997/98:56, bet. 1997/98:TU10, rskr. 1997/98:266). Det övergripande transportpolitiska målet är att transportpolitiken skall säkerställa en samhällsekonomiskt effektiv och långsiktigt hållbar transportförsörjning för medborgarna och näringslivet i hela landet. Fem delmål anger ambitionsnivån på lång sikt:

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

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

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

God miljö: 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.

Positiv regional utveckling: 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.

I beslutet betonades betydelsen av kundperspektivet i transportsystemet och ett mer trafikslagsövergripande synsätt. Detta har sedan dess lett till inrättande av flera organ i linje med dessa strävanden: Rikstrafiken, Godstransportdelegationen (GTD) och Rådet för jämställdhetsfrågor som rör transport- och IT-tjänster (JÄMIT).

Rikstrafiken startade sin verksamhet den 1 juli 1999. Rikstrafiken skall verka för utveckling och samordning av den interregionala kollektivtrafiken samt följa kollektivtrafikens utveckling och särskilt kartlägga brister i den interregionala kollektivtrafiken. Rikstrafiken upphandlar också kommersiellt olönsam interregional persontrafik. Regeringen har, på förslag från Rikstrafiken, gett myndigheten i uppdrag att genomföra ett större antal upphandlingar av persontrafik. Rikstrafiken har inom ramen för sitt ansvarsområde genomfört eller inlett dessa upphandlingar. Flera sker i samverkan med trafikhuvudmännen i syfte att förbättra integrationen av den interregionala och regionala kollektivtrafiken.

Godstransportdelegationen inrättades av regeringen i september 1998 och fick i uppdrag att öka samverkan mellan godstransportsystemets aktörer och staten samt att förtydliga statens ansvar i detta system. Delegationen avlämnade sitt slutbetänkande med en samlad godstransportstrategi den 5 juli i år. Detta betänkande är nu föremål för remissbehandling.

Regeringen beslutade i oktober 1999 om direktiv för Rådet för jämställdhetsfrågor som rör transport- och IT-tjänster (JÄMIT). I enlighet med direktiven skulle JÄMIT följa olika jämställdhetsfrågor inom tjänsteområdena transporter och informationsteknik (IT) på kort och lång sikt samt lämna förslag till åtgärder som syftar till att stärka jämställdheten, förslag till hur sådana åtgärder skall finansieras, opinionsbildande verksamhet m.m. JÄMIT har lämnat ett delbetänkande i juli 2000 och ett slutbetänkande i juni 2001. JÄMIT föreslår bl.a. i sitt slutbetänkande vad gäller transportområdet att en ny myndighet inrättas vars uppgift skulle vara att verka som ett nationellt pådrivande kunskaps- och resurscentrum för samhälle och näringsliv. Vidare föreslås att ett nytt transportpolitiskt delmål och ett nytt etappmål för ett jämställt transportsystem införs, att berörda myndigheter får i uppdrag att utveckla etappmål för trygghet och säkerhet samt att utveckla handlingsplaner för transportmyndigheternas externa och interna jämställdhetsarbete. Slutligen föreslås att jämställdhetsperspektivet förs in i kommunikationslagarna, plan- och bygglagen och miljöbalken.

Utredningarna från Godstransportdelegationen och JÄMIT remissbehandlas för närvarande.

Miljöbalken som trädde i kraft den 1 januari 1999 har som mål att främja en hållbar utveckling och att tillförsäkra nuvarande och kommande generationer en hälsosam och god livsmiljö. Balkens regler skall tillämpas vid all verksamhet och alla åtgärder som har betydelse för balkens mål parallellt med annan lagstiftning som reglerar verksamheten.

Genom miljöbalken infördes flera nyheter av stor betydelse för transportområdet. En av dessa är miljökvalitetsnormer. Miljökvalitetsnormer är ett viktigt styrmedel för att uppnå de nationella miljökvalitetsmålen. Regeringen får för vissa geografiska områden eller hela landet, meddela föreskrifter om kvaliteten på mark, vatten, luft eller miljön i övrigt, om det behövs för att varaktigt skydda människors hälsa eller miljön. De kan också användas för att komma till rätta med redan uppkomna skador eller olägenheter. Miljökvalitetsnormer finns för närvarande för bl.a. högsta halt i utomhusluft av kvävedioxid, svaveldioxid, bly och partiklar. Normen för kvävedioxid skall vara uppfylld den 31 december 2005 och normen för partiklar den 31 december 2004. Övriga normer skall redan ha uppnåtts. Som en följd av bl.a. EG-direktiv kan ytterligare miljökvalitetsnormer komma att införas. För kolmonoxid och bensen har högsta tillåtna halter i utomhusluft fastställts i ett EG-direktiv som skall vara genomfört den 13 december 2002. Myndigheter och kommuner skall säkerställa att normerna uppfylls vid planering, planläggning, tillståndsprovning m.m. Tillstånd får inte meddelas för en verksamhet som medverkar till att en miljökvalitetsnorm överskrids. Om det behövs för att en norm skall uppfyllas skall ett åtgärdsprogram upprättas av de myndigheter eller kommuner som regeringen bestämmer.

En annan nyhet i miljöbalken är att regeringen tillåtlighetsprövar nya, större infrastrukturprojekt; allmänna farleder, flygplatser med en banlängd av minst 2 100 meter, järnvägar för fjärrtrafik och anläggande av nytt spår på en sträcka av minst 5 kilometer på en befintlig järnväg för fjärrtrafik, motorvägar, motortrafikleder samt andra vägar med minst fyra körfält och en sträckning av minst tio kilometer. Regeringen kan även förbehålla sig att pröva andra projekt med stor påverkan på miljön och hushållningen med mark och vatten. Regeringens första beslut om tillåtlighet för ett infrastrukturprojekt togs den 20 juni 2001 och avser Botnia-banan, etappen mellan Nyland och Arnäsvall. Det första beslutet i ett vägärende togs den 20 september 2001 och avser väg E 6 mellan Torp och Håby. Inom Regeringskansliet handläggs för närvarande ett tiotal ansökningar om tillåtlighet enligt miljöbalken för trafikanläggningar.

3.3.3 Miljökvalitetsmål

I april 1999 antog riksdagen 15 miljökvalitetsmål (prop. 1997/98:145, bet. 1998/99: MJU6, rskr. 1998/99:183) som gör den ekologiska dimensionen i begreppet hållbar utveckling tydlig. De är formulerade utifrån den miljöpåverkan naturen tål och definierar det tillstånd för den svenska miljön som miljöarbetet skall sikta mot. Miljökvalitetsmålen är frisk luft, grundvatten av god kvalitet, levande sjöar och vattendrag, myllrande våtmarker, hav i balans samt levande kust och skärgård, ingen övergödning, bara naturlig försurning, levande skogar, ett rikt odlingslandskap,

3.3.4 Miljömålspropositionen

Regeringen har den 3 maj 2001 överlämnat propositionen Svenska miljömål – delmål och åtgärdsstrategier till riksdagen (prop. 2000/01:130). Riksdagen förväntas fatta beslut om propositionen i november 2001. Den innehåller en vidareutveckling av den miljömålsstruktur som riksdagen i april 1999 fattade beslut om. I propositionen föreslås delmål för 14 av de 15 nationella miljö kvalitetsmålen, vägledande strategier att uppnå miljömålen samt att den nya miljömålsstrukturen ersätter tidigare mål inom ramen för miljöpolitiken. Delmål för målet Begränsad klimatpåverkan avses behandlas i en särskild proposition.

Delmålen avser i de flesta fall läget 2010. De kan avse en viss miljö kvalitet som skall vara uppnådd eller vissa förändringar som skall vara genomförda. Ett uppföljningssystem baserat på bl.a. indikatorer föreslås och ett särskilt miljömålsråd, knutet till Naturvårdsverket, föreslås svara för uppföljning och rapportering.

Många av de föreslagna delmålen är av stor betydelse för transportsektorn och en av de föreslagna strategierna rör just effektivare energianvändning och transporter. Också övriga strategier för kretslopp ochushållning är av betydelse för olika delar av transportsektorn.

3.3.5 Direktiv om bedömning av vissa planers och programs påverkan på miljön

Ett EU-direktiv om bedömning av vissa planers och programs påverkan på miljön har trätt i kraft under 2001. Direktivet innebär att det skall göras en miljöbedömning av vissa myndighetsplaner och program som riskerar att ge betydande miljöpåverkan. Meningen är att denna påverkan därigenom skall kunna undvikas eller mildras och att miljöaspekterna skall integreras i planering i syfte att främja en hållbar utveckling. Den befärade miljöpåverkan skall beskrivas utförligt i en miljörapport och alternativa lösningar skall redovisas. Samråd med berörda myndigheter och allmänheten skall genomföras och miljörapporten och resultaten av samråden skall beaktas innan planen eller programmet antas.

Direktivet gäller de planer och program som sätter ramarna för projekt som kräver miljökonsekvensbeskrivning eller kräver en bedömning enligt art- och habitatdirektivet. Miljöbedömningen blir obligatorisk för ett antal viktiga samhällssektorer som exempelvis transporter. I Sverige bedöms direktivets krav att gälla bl.a. för den nationella väghållningsplanen, stomnätplanen och länsplanerna för regional transportinfrastruktur. Eftersom medlemsländerna skall genomföra direktivet i sin egen lagstiftning senast till juni 2004 kommer planerna för nästa planeringsomgång sannolikt att behöva uppfylla den lagstiftning som blir följden av direktivet. Det innebär att dessa planers miljöpåverkan måste redovisas betydligt utförligare än hittills, att samrådsförfaranden med bl.a. allmänheten

skall införas och att miljörapporten och samrådena skall beaktas i beslutet.

Prop. 2001/02:20

3.3.6 Ramdirektivet för vatten

Ramdirektivet för vatten trädde i kraft den 21 december 2000. Direktivets övergripande syfte är att se till att en god vattenstatus uppnås och bibehålls i samtliga vatten. Det omfattar både ytvatten (sjöar, vattendrag och kustvatten) samt grundvatten. Så kallade konstgjorda eller kraftigt modifierade vatten (t.ex. uppdämda älvar, kanaler och sänkta sjöar) omfattas också, men för dessa vatten är kvalitetskravet lägre. För att uppnå de uppställda miljömålen skall medlemsländerna upprätta åtgärdsprogram för olika avrinningsdistrikt. Transportsektorns fysiska och kemiska påverkan på yt- och grundvatten är en av de frågor som kan komma att behandlas när sådana program upprättas. Indelningen av vattendistrikt avgörs av varje land självt, men den skall följa de naturliga flodområdena. För varje distrikt skall utses en s.k. avrinningsmyndighet som svarar för direktivets genomförande.

Behovet av eventuella ändringar i miljöbalken med anledning av direktivet utreds för närvarande av Miljöbalkskommittén (M1999:03). Senast den 21 december 2003 skall Sverige ha genomfört de legala och administrativa ändringar som behövs för att genomföra direktivet.

3.3.7 Handikapppropositionen

Riksdagen fattade den 6 maj 2000 beslut om den s.k. handikappolitiska propositionen; Från patient till medborgare – en nationell handlingsplan för handikappolitiken (prop. 1999/2000:79, bet. 1999/2000: SoU14, rskr. 1999/2000:240). I beslutet fastslags regeringens förslag om nationella mål och inriktning för handikappolitiken. Insatserna bör under de närmaste åren koncentreras till att skapa ett tillgängligt samhälle, att förbättra bemötandet av funktionshindrade samt att se till att handikapperspektivet genomsyrar alla samhällssektorer.

En förbättrad tillgänglighet betraktas som en viktig demokratifråga och den leder till att människor med funktionshinder får bättre förutsättningar att studera, arbeta och klara sitt dagliga liv. Grundläggande för arbetet med tillgängligheten är ansvars- och finansieringsprincipen, dvs. att kostnader för nödvändiga åtgärder skall finansieras inom ramen för den ordinarie verksamheten. I de fall kostnaderna blir för stora i förhållande till huvudmännens ekonomiska möjligheter kan de offentliga systemen träda in.

För kommunikationerna anges att tillgängligheten till transportsystemet fortlöpande bör förbättras och beaktas vid all planering och upphandling av infrastruktur, färdmedel, trafik och övriga tjänster. Arbetet bör ha som mål att kollektivtrafiken bör vara tillgänglig för funktionshindrade senast 2010. Med detta mål som utgångspunkt skall en trafikslagsövergripande planering genomföras, där kollektivtrafik med stort utbud och resande prioriteras. Gällande föreskrifter om tillgänglighet för funktionshindrade till färdmedel inom olika trafikslag bör ses över och skärpas.

Myndigheterna på transportområdet har fått olika uppdrag med anledning av riksdagens beslut. Vägverket har fått i uppdrag att se över föreskrifterna och kommit med en första rapport. Vägverket, Banverket, Sjöfartsverket och Luftfartsverket har enligt sina instruktioner ett ansvar för att hänsyn tas till funktionshindrades behov. Rikstrafiken har fått ansvar för att anpassningen av kollektiva färdmedel till funktionshindrades behov samordnas mellan samtliga trafikslag. Ansvaret för den s.k. Rådgivande Delegationen för Handikappfrågor har flyttats från Vägverket till Rikstrafiken. Rikstrafiken har dessutom fått i uppdrag att utreda en trafikslagsövergripande planering för ökad tillgänglighet för funktionshindrade.

3.3.8 Mål för kulturmiljö samt arkitektur, formgivning och design

Mål för kulturmiljö samt arkitektur, formgivning och design beslutades av riksdagen i behandlingen av propositionen Kulturarv – kulturmiljöer och kulturföremål (prop. 1998/99:114, bet. 1999/2000:KrU7, rskr. 1999/2000:1964). Genom målen förtydligas bl.a. vikten av att olika sektorer i samhället samverkar till gagn för en långsiktigt hållbar förvaltning och utveckling av kultur- och naturmiljön.

Andra för infrastrukturen viktiga mål är riksdagens beslutade mål för statens engagemang i arkitektur, formgivning och design (prop. 1997/98:117, bet. 1997/98:KRU14). Där beslutades bl.a. att kulturhistoriska och estetiska värden i befintliga miljöer skall tas till vara och förstärkas samt att bestämmelser om estetisk utformning skulle införas som ett allmänt intresse vid planläggning, byggande och underhåll av järnvägar samt vid väghållning.

Den 1 januari 1999 trädde de nya bestämmelserna om estetisk utformning samt hänsyn till stads- och landskapsbild och natur- och kulturvärden i kraft i väglagen och i lagen om byggande av järnväg. Trafikverken har även fått regeringens uppdrag att upprätta kvalitetsprogram för hur arkitektoniska och gestaltningsmässiga kvaliteter skall främjas och tillvaratas när myndigheterna bygger och förvaltar anläggningar. Arbetet med kvalitetsprogrammen har vidareutvecklats under Arkitekturåret 2001 och skall redovisas till regeringen den 15 februari 2002. Resultat av arbetet märks bl.a. i att Vägverket nu upprättar gestaltningsprogram för alla större vägprojekt.

3.3.9 Regional samverkan och statlig länsförvaltning

Regeringen föreslår i propositionen Regional samverkan och statlig länsförvaltning (prop. 2001/02:7) att samtliga län från 2003 skall få möjlighet att bilda kommunala samverkansorgan för regional utveckling. Samverkansorganet föreslås bl.a. få rätt att besluta om länsplaner för regional transportinfrastruktur.

Ansvaret för länsplanerna ligger för närvarande hos länsstyrelserna eller i förekommande fall de regionala självstyrelseorganen. Fortsättningsvis används i denna proposition benämningen länen för den myndighet som har ansvar för länsplanen.

Regeringens bedömning: Ansvarsfördelningen mellan olika aktörer inom transportområdet bör även fortsättningsvis baseras på principen att beslut i transportfrågor bör vara så decentraliserade som möjligt med en tydlig rollfördelning mellan planeringsnivåer och aktörer. Konsumenterna bör ha så stor valfrihet som möjligt. Transportfrågor som har en tydlig EU-dimension bör drivas av regeringen inom Europeiska unionen. Stat och kommun har ett ansvar för att sådana trafikanläggningar som behövs för allmänna transportbehov kommer till utförande. Statens ansvar omfattar sådana anläggningar som svarar mot nationella och internationella trafikbehov. Staten har också ett ansvar för en tillfredsställande interregional persontransportförsörjning.

Skälen för regeringens bedömning: Inriktningen i det transportpolitiska beslutet att skilja på vilka frågor som bör behandlas på olika nivåer och av olika aktörer har varit framgångsrik.

Det är nödvändigt att skilja på rollfördelningen mellan den del av politiken som riktar sig mot planering och förvaltning av infrastrukturen och den del som riktas mot transportproduktionen och transportkonsumtionen. När det gäller infrastrukturen finns ett naturligt behov av samordning och avvägning mellan åtgärder inom olika trafikslag och i olika delar av landet. Staten har ett särskilt ansvar för sådana trafikanläggningar som svarar mot nationella och internationella trafikbehov. Planeringen bedrivs på ett sådant sätt att avvägningarna skall förankras regionalt och lokalt.

Planeringen och finansieringen av infrastrukturen för de olika trafikslagen har anpassats till grundläggande skillnader i förutsättningar mellan trafikslagen. De statliga väg- och järnvägssystemen finansieras huvudsakligen via statsbudgeten. Vägar och järnvägar omfattar många kilometer och kräver relativt omfattande medel för vidmakthållande och utveckling varje år. Luftfartens och sjöfartens infrastruktur har däremot relativt små fasta kostnader och kraven på infrastrukturinvesteringar är också betydligt mindre än inom väg- och järnvägsområdet. Infrastrukturen för luftfart och sjöfart finansieras huvudsakligen av brukarna genom avgifter som används för infrastrukturhållningen. För nationella vägar och järnvägar upprättas åtgärdsplaner som anger prioriteringarna för utvecklingen av systemen för en period om cirka 10 år. För luft- och sjöfart upprättas inga motsvarande planer. Däremot deltar såväl Luftfartsverket som Sjöfartsverket aktivt i den långsiktiga planeringen för utveckling av transportsystemet. I den mer detaljerade fasen av den långsiktiga planeringen av väg- och järnvägsåtgärder, åtgärdsplaneringen, är särskilt sammankopplingen av landtransportsystemens infrastruktur med luftfart och sjöfart till hamnar och flygplatser intressant. Behov av t.ex. nya kopplingar och kapacitetsförstärkningar på befintliga länkar fångas upp och övervägs i planeringsprocessen både på nationell och regional nivå.

Det finns också infrastruktur där ansvaret ligger hos enskilda. Det gäller framför allt de 284 000 km enskilda vägar som finns i Sverige, där den vägförening eller den enskilde som har ansvar för respektive väg styr vilka åtgärder som skall genomföras på vägen. Mätt i antal kilometer utgör de enskilda vägarna två tredjedelar av vägnätet, men deras andel av

trafikarbetet är endast 4 procent. Statsbidrag för byggande och drift av enskilda vägar utgår med drygt en halv miljard kronor per år till i första hand de mest trafikerade enskilda vägarna. De enskilda vägarna behandlas inte i den långsiktiga planeringsprocessen och därför inte heller i denna proposition. Utredningen Bidrag och regler för enskilda vägar (BREV), lämnade sitt slutbetänkande den 2 juli 2001 (SOU 2001:67). Regeringen kommer att ta ställning till slutbetänkandet när det har remissbehandlats.

På järnvägssidan finns också icke statlig infrastruktur. Cirka 300 mil kapillära järnvägar drivs i annan regi. Arlandabanan och Inlandsbanan är andra exempel.

Beslut om transportförsörjning som främst berör lokala och regionala behov fattas på läns- eller kommunnivå. Kommunerna har ansvar för det kommunala väg- och gatunätet, där ca 30 procent av transportarbetet utförs. Det fanns tidigare riktade statsbidrag för de kommunala genomfartsvägarna, men sedan 1993 ingår dessa medel i det generella statsbidraget till kommunerna. Riksdagen har genom lagstiftning slagit fast att det i varje län skall finnas länstrafikansvariga som svarar för den lokala och regionala linjetrafiken för persontransporter. Samtidigt uppmärksammades i det transportpolitiska beslutet 1998 behovet av samordning över större geografiska områden än län. I enlighet med det transportpolitiska beslutet bildades 1999 myndigheten Rikstrafiken. Rikstrafikens uppgift är att samordna den interregionala persontrafiken med den lokala och regionala trafiken samt för statens räkning upphandla viss olönsam interregional trafik. Rikstrafiken har också ansvar för färjetrafiken till Gotland.

Valet att resa eller transportera och i så fall med vilket färdssätt, ligger hos den enskilde konsumenten. En mängd olika aktörer erbjuder person- och godstransporter. Den decentraliserade beslutsmodellen gynnar flexibilitet och ger snabbare anpassningar till efterfrågan. Samtidigt har staten genom vissa insatser kunnat påverka konsumenternas och producenternas val i önskvärd riktning. Exempel på det är Vägverkets arbete med kvalitetssäkring av transporter, som bl.a. omfattar krav på hastighet, nykterhet och miljöpåverkan i samband med yrkesmässiga transporter.

Godstransportdelegationen har haft till uppgift att analysera och precisera statens roll på godstransportområdet. Utredningen identifierade det som statens ansvar att fastslå mål och riktlinjer för transportpolitiken, att styra inriktningen och omfattningen av den nationella infrastrukturen, samt att samverka med andra länder om internationella förbindelser. Vidare framhålls det som statens roll att utforma kostnadsansvaret liksom att i övrigt sätta ramar och spelregler för godstransportmarknaden. En uppgift för staten är enligt delegationen också att stödja forskning och utveckling inom transportområdet och främja samordning mellan trafikslagsföreträdare på marknaden. Statens arbete inom dessa områden måste ske koordinerat i form av nationella åtgärder, aktivt och målinriktat arbete i EU:s olika institutioner, samt pådrivande och understödjande svenskt agerande i sådana internationella forum som har roller att spela för utveckling av ett effektivt och långsiktigt hållbart transportsystem. En bred samverkan med näringslivet i detta arbete bör eftersträvas.

Ansvarsfördelningen i enskilda sakfrågor kan behöva justeras då och då som en följd av olika ändrade förhållanden, t.ex. ändrade EU-regler

eller uppdelningen av det tidigare SJ i olika bolag. Förändringarna bör ske inom ramen för den princip för ansvarsfördelning som slogs fast i 1998 års transportpolitiska beslut. Prop. 2001/02:20

3.5 Olika tidsperspektiv inom transportområdet

Regeringens bedömning: Inom transportområdet finns särskilda krav på framförhållning som medför att olika tidsperspektiv måste beaktas i planeringen.

Skälen för regeringens bedömning: Det finns ett flertal olika tidsperspektiv att beakta inom transportområdet. De sträcker över hela skalan från de mycket långa till de allra kortaste. Ett exempel på långt perspektiv finns inom miljöpolitiken, där det övergripande målet är att till nästa generation överlämna ett samhälle där de stora miljöproblemen är lösta. Då utvecklingen av transportsystemet är en del av strävandena mot en långsiktigt hållbar utveckling finns även inom transportpolitiken ett mycket långt perspektiv. Också varaktigheten, den tekniska livslängden, på infrastrukturanläggningarna ställer krav på ett långsiktigt synsätt. De omvärldsförändringar som beskrivits i avsnitt 3.2 måste också beaktas i ett långt perspektiv, liksom de förändringar som kan åstadkommas genom internationellt arbete. Den vision för transportsystemets utveckling som presenteras i kapitel 5 är ett sätt att fånga in de långa tidsperspektiven och styra utvecklingen i rätt riktning.

Den långsiktiga planeringsprocessen skall hantera både åtgärder för att bevara och säkerställa den infrastruktur vi redan har och åtgärder för att utveckla och modernisera transportsystemet. För att kunna göra en sammanvägd bedömning av vilka investeringsprojekt som bör utredas i den fysiska planeringsprocessen behöver prioriteringar för cirka en tioårsperiod göras. Planeringsprocessens tidsperspektiv svarar också mot det som kommer till uttryck i flertalet av miljöpolitikens delmål 2010. Den fysiska planeringsprocessen för en infrastrukturinvestering med utredningar och demokratisk förankring i samråd och beslut tenderar att ta allt längre tid och sträcker sig ofta över en period av mellan fem och tio år.

För att kunna ta hänsyn till det ekonomiska läget och det finansiella utrymmet i statens budget måste behovet av flexibilitet för att hantera förändringar på kortare sikt, i vissa fall från år till år, också finnas.

Till de riktigt korta tidsperspektiv som finns inom transportområdet hör exempelvis den stund då en resenär gör sitt val av resväg och färd sätt eller det ögonblick då en bilist låter bli att sätta på sig bilbältet. Kundperspektiv, attityder och värderingar måste också vägas in i transportområdets tidsaxel.

4 Fortsatt utveckling av mål och uppföljning inom transportpolitiken

4.1 Transportpolitikens delmål

Regeringens förslag: Delmålet om hög transportkvalitet skall utvidgas och innebära att transportsystemets utformning och funktion medger en hög transportkvalitet för medborgarna och näringslivet.

Ett sjätte delmål inom transportpolitiken införs. Målet skall vara ett jämställt transportsystem, där transportsystemet är utformat så att det svarar mot både kvinnors och mäns transportbehov. Kvinnor och män skall ges samma möjligheter att påverka transportsystemets tillkomst, utformning och förvaltning och deras värderingar skall tillmätas samma vikt.

JÄMIT:s utredning: De utredningar som bedrivits inom området har inte haft som specifikt uppdrag att utvärdera det övergripande målet eller de fem delmålen. Jämställdhetsrådet för transporter och IT (JÄMIT) har dock i sitt slutbetänkande (SOU 2001:44) föreslagit att ett sjätte transportpolitiskt delmål skall fastställas. Detta jämställdhetsmål skulle enligt förslaget vara ett jämställt transportsystem, där transportsystemet utformas så att det svarar mot både kvinnors och mäns transportbehov. Där både kvinnor och män ges samma möjligheter att påverka transportsystemets tillkomst, utformning och förvaltning och där både kvinnors och mäns värderingar tillmätas samma tyngd.

Remissinstanser: Slutbetänkandet från JÄMIT remissbehandlas under hösten 2001.

Skälen för regeringens förslag: Den målstruktur som fastslogs i samband med 1998 års trafikpolitiska beslut ger en god grund för transportpolitiken. Det övergripande målet liksom huvuddelen av delmålen är fortfarande relevanta. Regeringen anser dock att ett sjätte delmål om jämställdhet skall införas samt att delmålet om hög transportkvalitet skall breddas till att omfatta också medborgarna.

Det finns markanta skillnader mellan mäns och kvinnors förutsättningar och villkor. Även kvinnors och mäns resmönster skiljer sig åt. Resmönstren är ett resultat av kvinnors och mäns olika vardagsliv, normer och värderingar men också av hur den fysiska strukturen kommit att utformas. Männens gör fler resor, reser längre sträckor och använder mer tid till resor än kvinnor. Män kör mer bil än kvinnor och kvinnor reser oftare kollektivt än män. Kvinnors och mäns olika villkor och olika förhållande till förvärvsarbete och konsumtion skapar olika resbehov. Vidare dominerar de statliga trafikverkens ledningar i dag starkt av män liksom ledningarna för trafikhuvudmän, bransch- och intresseorganisationer. Sammantaget är kvinnors perspektiv dåligt företrädda vid planering, beslut och förvaltning av dagens transportsystem. Mot denna bakgrund bör ett transportpolitiskt delmål om jämställdhet utformas. Målet föreslås föreskriva att skillnader mellan kvinnor och män i transportbehov skall beaktas, att möjligheterna att påverka transportsystemets utformning skall vara rättvisa och att kvinnors och mäns värderingar skall tillmätas samma vikt.

Tidigare har delmålet om transportkvalitet refererat enbart till näringslivets transporter. Genom att bredda delmålet vill regeringen klargöra att hög transportkvalitet är ett viktigt mål för både näringslivets transporter och för privatresor. Samtidigt underlättas uppföljningen av delmålet genom att det i praktiken är mycket svårt att särskilja kvalitetsförbättringar för tjänsteresor inom näringslivet från kvalitetsförbättringar för privatresor. I enlighet med det perspektiv som anges i det övergripande transportpolitiska målet skall detta, liksom övriga delmål, avse situationen i hela landet.

Den föreslagna förändringen skall inte uppfattas som någon förändring av behovet av att lyfta fram kvalitetsfrågorna i näringslivets godstransporter. Regeringen återkommer i avsnitt 4.4 till behovet av konkretisering av delmålet i denna del.

4.2 Fortsatt utveckling av etappmål

Regeringens bedömning: Etappmål bör nu utformas för samtliga sex transportpolitiska delmål för att underlätta en väl avvägd balans mellan de olika delmålen. Etappmålen bör vara mer övergripande till sin karaktär än de tidigare etappmålen varit. I den utsträckning det är lämpligt bör etappmålen vara tydligt kvantifierade och tidsatta. Vissa etappmål bör innefatta mål för hur frågor skall hanteras.

SIKA:s rapport om de transportpolitiska målen: SIKA avrapporterade den 31 januari 2000 ett regeringsuppdrag om vidareutveckling av de transportpolitiska målen, det s.k. etappmålsuppdraget. Analysen visar att det finns flera svårigheter med att ställa upp kvantifierade och heltäckande etappmål för transportpolitiken. En anledning är att de transportpolitiska delmålen har olika karaktär. För delmålet en säker trafik och större delen av delmålet en god miljö finns tydliga önskvärda tillstånd att eftersträva. Delmålen för god tillgänglighet, hög transportkvalitet och en positiv regional utveckling handlar snarast om att uppnå ständiga förbättringar. SIKA framför att det är tveksamt om man skall eftersträva heltäckande etappmål för delmålen om tillgänglighet, transportkvalitet och positiv regional utveckling. Ett skäl är att det för dessa mål inte går att ange några målnivåer som en gång för alla uttrycker ett önskvärt tillstånd. Begreppet etappmål blir då mindre relevant. SIKA förordar att man i första hand inriktar sig på att utveckla ett så heltäckande uppföljningssystem med olika mått och indikatorer som möjligt.

Skälen för regeringens bedömning: Enligt det transportpolitiska beslutet från 1998 skall transportpolitiken 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. På lång sikt skall alla delmål uppnås. På kort sikt kan det bli aktuellt med en prioritering mellan olika delmål. Sådana prioriteringar bör 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.

Det utvecklingsarbete som bedrivits inom området har visat att den typ av etappmål som skissades i det transportpolitiska beslutet är förknippade

med påtagliga problem. Medan det är förhållandevis lätt att utforma kvantifierade, precisa mål inom vissa områden är det svårt, eller kanske t.o.m. omöjligt att göra det på ett meningsfullt sätt inom andra. Detta har medfört obalans. Vissa delmål har täckts in väl med etappmål – medan andra helt saknat etappmål. Det har också visat sig att förändringar i omvärlden påverkat förutsättningarna för att uppnå vissa mål. Exempelvis har ökad ekonomisk tillväxt bidragit till ökat trafikarbete, vilket i sin tur inverkar på förutsättningarna att uppnå etappmålen bl.a. för trafiksäkerhet och koldioxidutsläpp. Sådana omvärldsförändringar kan medföra att prioriteringarna mellan delmål blir andra än avsett. En uppenbar risk är att icke kvantifierade delmål får stå tillbaka.

Slutsatsen av analysen är att minst ett etappmål bör utformas för varje delmål för att minska risken för obalanser. De skall vända sig till fler än en myndighet och helst till hela transportsektorn. Etappmålen kan vara kvantifierade och tidsatta, dvs. tidpunkten anges för när målet skall vara uppfyllt, men detta skall inte vara något krav. Etappmålen bör regelmässigt ses över och vid behov revideras. Detta kan exempelvis ske i samband med den proposition om transportpolitikens inriktning som läggs ungefär vart fjärde år.

I den nya strukturen blir skillnaden mellan etappmål och myndighetsmål i regleringsbreven tydligare. Regleringsbreven blir i än större grad ett dokument där målen mer i detalj preciseras och kvantifieras för respektive myndighet.

Etappmålen kan vara av karaktären resultatmål eller processmål. Resultatmål är den typ av mål som hittills ställts upp för att beskriva hur transportsystemets fysiska egenskaper skall utvecklas vad gäller tillgänglighet, transportkvalitet, säkerhet, miljöpåverkan och regional utveckling. Denna typ av etappmål bör kompletteras med mål som beskriver vad som skall känneteckna processen där de åtgärder som skall genomföras prioriteras. Syftet med processmålen är att säkerställa att de åtgärder som övervägs får en allsidig belysning.

4.3 Utveckling av etappmål för tillgänglighet och positiv regional utveckling

Regeringens bedömning: När det gäller delmålen om tillgänglighet och positiv regional utveckling bör följande etappmål gälla:

Tillgängligheten för medborgare och näringsliv mellan glesbygd och centralorter samt mellan regioner och omvärlden bör successivt förbättras.

Tillgängligheten inom storstadsområden och mellan tätortsområden bör öka.

Beträffande delmålet om tillgänglighet skall dessutom följande etappmål gälla: Senast 2010 bör kollektivtrafiken vara tillgänglig för funktionshindrade.

Ett etappmål bör vidare vara att cykeltrafikens andel av antalet resor ökar, särskilt i tätort.

Ett uppföljningssystem i form av mått och indikatorer bör utvecklas för delmålen om tillgänglighet och positiv regional utveckling.

Utredningens förslag: Enligt SIKAs rapport 2000:1 är det som nämnts tveksamt om heltäckande etappmål för delmålen om tillgänglighet och positiv regional utveckling över huvud taget bör eftersträvas. Utredningen föreslår i stället att goda uppföljningssystem i form av mått och indikatorer utvecklas. Vidare föreslår utredningen etappmål beträffande trafikantinformation till funktionshindrade och utbildning för personal att bättre möta funktionshindrade trafikanter.

Skälen för regeringens bedömning: Att skapa god tillgänglighet är transportsektorns viktigaste bidrag till att åstadkomma en positiv regional utveckling. Samtidigt är den regionala dimensionen helt grundläggande i tillgänglighetsbegreppet. När delmålen om tillgänglighet respektive positiv regional utveckling konkretiseras i form av etappmål är det därför naturligt att de ges en gemensam kärna. I det nya, gemensamma etappmålet lyfts den regionala dimensionen fram i begreppen glesbygd, centralorter, regioner, storstadsområden och omvärlden. Tillgänglighetsbegreppet ges samtidigt en bred innebörd. Det bör omfatta res- och transporttid, pris, förekomst av alternativ liksom turtäthet i kollektivtrafiken. Res- och transporttiderna skall minska. Integration och samspel mellan olika transportslag är betydelsefullt i sammanhanget. Samhället skall säkerställa en tillgänglig kollektivtrafik. Målen skall relateras till medborgarna i allmänhet, men även trafikantgrupper med särskilda behov såsom äldre och funktionshindrade, skall särskilt beaktas.

Att förbättra förutsättningarna för cykeltrafik är väsentligt ur ett tillgänglighetsperspektiv, men har samtidigt fördelar från miljö- och folkhälsosynpunkt. När korta resor med bil ersätts har det särskild betydelse för luftmiljön genom att de s.k. kallstartsutsläppen minskar.

De etappmål som här föreslås gör inte anspråk på att vara heltäckande. De beskriver exempelvis inte tillgänglighet till service och tjänster (funktionstillgänglighet). Denna tillgänglighet påverkas inte bara av transportsystemets utformning, utan också av annan samhällsplanering och serviceutbud. Frågan om funktionstillgänglighet i relation till transportpolitiken och regionalpolitiken bör analyseras vidare.

Ett uppföljningssystem i form av mått och indikatorer bör utvecklas för delmålen om tillgänglighet och positiv regional utveckling. Ett sådant system skall möjliggöra uppföljning av etappmålen men också ha ambitionen att på ett bredare sätt täcka in de bägge delmålen. En ambition skall vara att uppföljningen i möjligaste mån integreras i det löpande arbetet och att befintliga modeller i största möjliga utsträckning utnyttjas. Regeringen avser att engagera SIKAs trafikverket och andra berörda myndigheter i detta arbete så att konkreta mått och indikatorer kan användas för att beskriva effekterna av föreslagna åtgärder redan i remissversionen av nästkommande långsiktiga planer för utveckling av infrastrukturen.

Skillnader i tillgänglighet mellan könen skall, liksom skillnader mellan regioner, redovisas och analyseras. Beträffande skillnader mellan könen framstår det t.ex. som intressant att uppmärksamma trygghetsaspekter eftersom stationsmiljöer som upplevs som otrygga särskilt kan begränsa tillgängligheten för kvinnor. I propositionen Från patient till medborgare – en nationell handlingsplan för handikappolitiken (prop. 1999/2000:79) redovisade regeringen bedömningen att målet bör vara att kollektivtrafiken senast 2010 är tillgänglig för funktionshindrade. Denna bedömning

står fast. En del i detta är att informationssystem gör det möjligt för funktionshindrade att vara väl informerade före och under en resa. Det är viktigt att framhålla att detta mål är uttryck för en process som skall sträcka sig över en lång tidsperiod. Genom att synen på vad tillgänglighetsbegreppet innebär kan förändras över tiden, kan fokus för etappmålet också komma att flyttas något.

4.4 Utveckling av etappmål för hög transportkvalitet

Regeringens bedömning: Kvaliteten i det svenska transportsystemet bör, mätt i termer av förutsägbarhet, säkerhet, flexibilitet, bekvämlighet, framkomlighet och tillgång till information successivt förbättras.

Sverige bör arbeta för att kunna jämföra dessa kvalitetstermer med övriga EU-länders.

Ett uppföljningssystem i form av mått och indikatorer bör utvecklas för delmålet om transportkvalitet.

SIKA:s rapport om de transportpolitiska målen: SIKA konstaterar i sin etappmålsutredning att de etappmål som presenterades i 1998 års transportpolitiska proposition är helt knutna till standarden på vägar och järnvägar. Analysen visar att det är förknippat med betydande metodproblem att lägga fast och följa upp etappmål för centrala transportkvalitetsbegrepp som säkerhet, precision och generaliserade transportkostnader. Utredningen diskuterar möjliga mått och uppföljningsmetoder med särskild inriktning på transportkvalitet vid godstransporter.

Godstransportdelegationen tar i sitt slutbetänkande upp att det transportpolitiska delmålet om transportkvalitet måste konkretiseras genom utformning av mått och riktmärkning (jämförelser med kvalitetsnivåer i andra länder) som kan leda fram till utformning av lämpliga etappmål. Näringslivets egna transportkvalitetsparametrar måste vara en viktig utgångspunkt för arbetet. Dessa bedöms vara transporttiden, förutsägbarhet (leveransprecision/pålitlighet), säkerheten, informationen, flexibiliteten och effektiviteten. Godstransportdelegationen bedömer att områdena bör kunna följas upp och att kontinuerliga jämförelser skulle kunna ge möjlighet att lägga fast etappmål i enlighet med transportpolitikens intentioner. Delegationen föreslår att utformningen av lämpliga indikatorer och uppföljningen av dem, undersökningsfrågor etc. skall ske genom ett uppdrag till trafikverken i samverkan med transportbranschen och näringslivet i övrigt.

Skälen för regeringens bedömning: Regeringens bedömning ligger i linje med SIKA:s och Godstransportdelegationens förslag. Det nya etappmålet pekar ut faktorer av central betydelse för transportkvaliteten, nämligen förutsägbarhet, säkerhet, flexibilitet, framkomlighet och informationstillgång. I linje med förslaget i avsnitt 4.1 att även inkludera medborgarnas transportkvalitet i delmålet bör även bekvämlighet tillfogas som en kvalitetsfaktor. Begreppet framkomlighet beskriver målet att transportsystemet bör hålla sådan kvalitet att det i allt mindre omfattning uppstår framkomlighetsproblem till följd av bärighetsproblem, tjälskador m.m. Etappmålet bör tills vidare vara att transportkvaliteten i alla dessa avseenden successivt förbättras. Ambitionen på sikt bör vara att

kvalitetsnivån i dessa termer skall kunna relateras till motsvarande förhållanden i övriga EU-länder. Kvalitetsvariablerna har valts ut med tanke på att jämförelserna med andra länder skall avse kvaliteter som inte är beroende av transportavstånd och trafikmängder som kan variera kraftigt mellan olika länder. Uppföljningen bör på sikt ske genom riktmärkning/jämförelser ("benchmarking"). Sverige bör eftersträva att ha ett av de ledande transportsystemen inom Europa vad gäller kvalitet. Ett uppföljningssystem i form av mått och indikatorer bör utvecklas för delmålet om transportkvalitet. Ett sådant system skall möjliggöra uppföljning av etappmålen men också ha ambitionen att på ett bredare sätt täcka in delmålet. SIKAs utredning och Godstransportdelegationens betänkande bör vara två utgångspunkter för detta utvecklingsarbete. Regeringen avser ta hjälp av SIKAs trafikverken och andra berörda myndigheter för att utveckla uppföljningsmodeller. Det är viktigt att näringslivet inbjuds att delta i detta arbete. Det finns viktiga kopplingar mellan tillgänglighet och transportkvalitet. Arbetet inom de bägge områdena skall därför samordnas och bedrivs så att konkreta mått och indikatorer för Sverige kan användas för att beskriva effekterna av föreslagna åtgärder redan i remissionen av nästkommande långsiktplaner för utveckling av infrastrukturen.

4.5 Etappmål för en säker trafik

Regeringens bedömning: Antalet dödade och allvarligt skadade till följd av trafikolyckor inom alla transportslag bör, i enlighet med nollvisionen, fortlöpande minska. Särskilt bör åtgärder som syftar till att förbättra barns trafiksäkerhet prioriteras.

Antalet personer som dödas till följd av vägtrafikolyckor bör fram till 2007 minska med hälften räknat från 1996 års nivå.

Trafiksäkra transportsystem bör utvecklas. Ökad användning av teknik som främjar god trafiksäkerhet är en del i detta.

Kommuner, skolor, företag och frivilligorganisationer bör engageras ytterligare i trafiksäkerhetsarbetet.

SIKA:s rapport om de transportpolitiska målen: Utredningens analys ledde till slutsatsen att de etappmål för säker trafik som redovisades i den transportpolitiska propositionen (prop. 1997/98:56) kan behöva omprövas. Analysen tyder bl.a. på att målet om antalet döda i vägtrafiken skulle kräva mycket stora insatser och att det skulle få återverkningar på andra etappmål, kanske företrädesvis sådana som inte är etappmålsbestämde. För järnvägs-, flyg- och sjöfartssäkerhet anser man det lämpligare att styra med mål i regleringsbrev, snarare än med etappmål. För vägtrafik redovisas ett antal möjliga mål. De avser bl.a. trafiknykterhet och minskat antal hastighetsöverträdelser. En del i förslaget är också att utveckla säkerhetsklassning av fordon och vägar och sätta upp mål i relation till trafikarbete respektive fordonspark.

Skälen för regeringens bedömning: I enlighet med de allmänna överväganden som redovisats utformar regeringen ett trafikslagsövergripande etappmål om att antalet dödade och allvarligt skadade till följd av trafikolyckor fortlöpande bör minska. För vägtrafik kvarstår etappmålet

att antalet personer som dödas till följd av vägtrafikolyckor bör ha minskat med 50 procent till 2007 räknat från 1996 års nivå. Ambitionsnivåer och prioriteringar kommer för järnväg, sjöfart och luftfart i större utsträckning att ske som en del i myndighetsstyrningen. I denna del ligger regeringens bedömning i linje med utredningens förslag.

Nya personbilar är påtagligt mer trafiksäkra än äldre fordon. Enligt föreliggande bedömningar skulle antalet dödade och allvarligt skadade i trafiken minska med i storleksordningen 30 procent om man ersatte hela den svenska bilparken med fordon som uppfyller de säkerhetsprestanda som dagens nya fordon gör. På motsvarande sätt kan ny teknik inom andra delar av transportsystemet bidra till förbättrad säkerhet. Det är därför viktigt att nya trafiksäkra lösningar snabbare får genomslag och att drivkrafterna för att utveckla ny säkra lösningar ökar.

För att nollvision skall kunna förverkligas är det viktigt att påverka enskilda individernas attityder och beteenden. Insatser inom detta område skall bl.a. bidra till att öka efterlevnaden av lagar och regler liksom att åstadkomma ökad användning av cykelhjälmar. Den vikt regeringen tillmäter detta arbete kommer till uttryck i det mål som rör kommuners, skolors, företags och frivilligorganisationers arbete. Regering och myndigheter skall stimulera till ett starkare engagemang från dessa parter.

Satsningar för ökad gång-, cykel- och kollektivtrafik skall genomföras på sådant sätt att de bidrar till att delmålet om trafiksäkerhet uppnås.

I enlighet med nollvisionen och Förenta Nationernas konvention om barnets rättigheter, som antogs 1989, pekas barns trafiksäkerhet ut som ett särskilt angeläget område. Åtgärder bör särskilt vidtas för att förbättra säkerheten utmed skolvägarna.

4.6 Etappmål för en god miljö

Regeringens bedömning: Transportsektorn bör bidra till att miljöpolitikens delmål nås. Nuvarande transportpolitiska etappmål för en god miljö bör fortsätta att gälla. När riksdagen fattat beslut om miljömålspropositionen, denna proposition och den kommande klimatpropositionen bör transportpolitikens etappmål för en god miljö ses över och uppdateras och en samlad genomförandestrategi för transportsektorn tas fram.

Ökad användning av miljöanpassade fordon och drivmedel är en del i arbetet med att utveckla ett långsiktigt hållbart transportsystem.

SIKA:s rapport om de transportpolitiska målen: Beträffande kretslopps- och hälsoområdena anser utredningen att det inte bör finnas några principiella svårigheter att fastställa kvantifierade och tidsatta etappmål. Man drar slutsatsen att transportsystemets påverkan på bebyggelse, natur- och kulturmiljö m.m. däremot är komplicerade att kvantifiera och tidsätta. Betydande utredningsarbete anses återstå innan det kan ske. Inga konkreta förslag till nya etappmål redovisas.

Skälen för regeringens bedömning: Tidigare etappmål för en god miljö har varit detaljerade i vissa avseenden och i dessa delar givit sektorns miljöarbete stadga. En brist har varit att det saknats motsvarande riktlinjer för andra viktiga miljöaspekter, så som intrång och biologisk

mångfald. I den s.k. miljömålspropositionen har regeringen föreslagit en ny mer heltäckande målbild för miljöarbetet. Denna målbild skall i tillämpliga delar vara vägledande och utgöra en grund för en genomförandestrategi för transportsektorn. Kommande klimatbeslut och de förslag som läggs i föreliggande proposition är andra viktiga utgångspunkter för detta arbete. En ambition bör vara att skapa en mer direkt koppling mellan miljöpolitikens mål och transportpolitikens etappmål för en god miljö. En översikt över miljö kvalitetsmålen och delmålen i miljömålspropositionen finns i *bilaga 2*.

Även fortsättningsvis kommer beskattning av drivmedel och fordon, liksom fordonskrav att vara viktiga styrmedel för att bidra till uppfyllelse av etappmålet. Den överenskommelse om minskade koldioxidutsläpp, som slutits med den europeiska bilindustrin spelar en viktig roll i sammanhanget. På samma sätt som det är viktigt att stimulera användningen av ny säker fordonsteknik är det viktigt att öka ansträngningarna för att nya miljövänliga lösningar snabbare skall komma till användning och ges en bred spridning. Det pågående samverkansprogrammet för utveckling av mer miljöanpassade fordon ("Gröna bilen") är också av betydelse i sammanhanget. För att klimatpolitikens mål skall uppnås måste även transportsektorns energiförsörjning på lång sikt vara baserad på förnybara energikällor.

4.7 Uppföljning och fortsatt arbete

Regeringens bedömning: Den årliga redovisningen till riksdagen av hur de transportpolitiska målen uppfyllts bör innehålla en uppföljning av delmål och etappmål. Utvecklingen kan illustreras med hjälp av ett antal mått och indikatorer. Relevanta myndigheter kommer att engageras i arbetet med att utveckla uppföljningssystem.

När Vägverket, Banverket och länen presenterar sina förslag till prioriteringar inför den kommande planeringsperioden skall effekterna beskrivas.

Skälen för regeringens bedömning: SIKA har regeringens uppdrag att fortlöpande följa upp de transportpolitiska målen. Detta arbete utgör en god grund för framtiden. Utvecklingsarbete krävs dock när det gäller att mäta uppfyllelsen av flera av de etappmål som presenterats ovan. SIKA och andra berörda myndigheter kommer att engageras i detta arbete i syfte att i god tid inför upprättandet av nya planer klargöra hur uppföljningssystemet skall utformas och i vilken takt det skall utvecklas.

Det är angeläget att beskriva de förväntade effekterna av de åtgärder som prioriteras för den kommande planeringsperioden och sedan följa upp utvecklingen mot de transportpolitiska delmålen. Effekterna skall beskrivas och uppföljningen skall ske med hjälp av mått och indikatorer som täcker samtliga delmål, även om de inte kan täcka alla aspekter av delmålen. För aspekter som inte täcks av måtten och indikatorerna skall kompletterande information lämnas. När inriktningen av åtgärder i transportinfrastrukturen har beslutats av riksdagen kommer Vägverket, Banverket och länen att få i uppdrag att upprätta planer för den kommande planeringsperioden. I detta sammanhang avser regeringen att ge

berörda myndigheter i uppdrag att redovisa de effekter för de transportpolitiska målen som uppnås vid ett genomförande av planerna. Regeringen avser sedan att återrapportera effekterna tillsammans med utfallet av planeringen i den skrivelse som lämnas till riksdagen efter att åtgärdsplaneringen genomförts. Utvecklingen följs sedan upp årligen.

5 Vision för utveckling av ett långsiktigt hållbart transportsystem

5.1 Vision

Regeringens bedömning: De transportpolitiska målen och övriga relevanta mål bör vara utgångspunkten för en omställning till ett långsiktigt hållbart transportsystem. Det kommer att krävas ett målmedvetet arbete under lång tid. Vad som skall uppnås kan förtydligas med en vision för transportsystemet 2030. En tydlig uppfattning om vart vi är på väg på längre sikt underlättar prioriteringar på kortare sikt.

Skälen för regeringens bedömning: Omställningen till ett hållbart transportsystem är en omfattande uppgift som kommer att ta tid. Under en tioårsperiod hinner vi endast ta steg på vägen. Det krävs ett längre perspektiv för att tydliggöra vilken utveckling som är önskvärd och för att ge vägledning för de beslut om inriktning som riksdagen skall fatta. Ett sätt att tydliggöra strävandena är att försöka konkretisera målen i en vision för transportsystemet i ett längre perspektiv, t.ex. till 2030. Nedan beskrivs regeringens vision för 2030.

En vision för transportsystemet 2030

Visionen för 2030 är att transportsystemet har förändrats i takt med de krav som ställts som följd av ett ekologiskt, socialt, kulturellt och ekonomiskt hållbart samhälle i en internationaliserad värld med en välfärd som omfattar hela befolkningen i såväl Sverige som globalt. Genom väl avvägda lösningar har förändringarna genomförts på ett effektivt sätt.

Ekonomiska styrmedel, lagstiftning, infrastrukturutveckling, samhällsplanering, myndighetsutövning, offentlig upphandling och andra styrmedel samt människors attityder och beteende har påverkat efterfrågan på transporter i riktning mot ökad användning av mer miljöanpassade och säkra färdstätt. Nya tekniska möjligheter nyttjas för att styra trafiken så att den fungerar effektivt, ger stor säkerhet och värnar miljön. Allt fler människor väljer att resa kollektivt när kollektivtrafiken har anpassats efter människors behov av effektiva, tillgängliga och prisvärda transporter. Infrastrukturen möjliggör en effektiv samverkan mellan transportslagen. Samhällsekonomiskt motiverade marginalkostnader för olika transportslag används där det är motiverat. Andelen fordon som drivs med drivmedel från förnybara energikällor

har ökat markant. Transportsystemet är tillgängligt för alla trafikanter, oavsett funktionshinder, ålder eller kön. Kvinnor och män har samma möjlighet att påverka transportsystemets tillkomst, utformning och förvaltning. Detta har gjort att transportsystemet svarar mot kvinnors behov och värderingar i lika mån som mäns. Helhetssyn och samhällsekonomisk effektivitet är styrande för de demokratiskt fattade besluten om transportsystemet. Omsorg om människors liv och hälsa liksom miljöhänsyn är självklara utgångspunkter. Risken att dödas eller skadas svårt i trafiken har minskat kraftigt.

Det statliga vägnätet håller en standard som är väl anpassad efter behoven. Människokroppens tolerans mot yttre våld är en dimensionerande faktor i trafiksäkerhetsarbetet. Järnvägsnätet har snabbtågsstandard där det bedöms finnas en marknad. Regionalt resande sker i ökad utsträckning med tåg vilket möjliggjorts av en kapacitetsstark, turtät och välbyggd regional tågtrafik. Genom ökad axellast och anpassad lastprofil på järnvägsnätet har effektiva godskorridorer skapats. Tillgängligheten för näringslivets godstransporter på järnväg har ökat genom utbyggnad av det kapillära bannätet. Transportinfrastrukturen är väl underhållen och fungerar tillförlitligt. Väg- och järnvägsnäten är väl anpassade till natur- och kulturmiljön och håller hög internationell klass vad gäller estetiska värden. De är utformade så att risken för personskador minimeras.

Ett trafikslagsövergripande synsätt är grundläggande inom både persontrafiken och godstrafiken och många gamla invanda föreställningar har brutits i samarbete mellan näringsliv och myndigheter. Effektiva intermodala godstransportkedjor har utvecklats som ger näringslivet goda möjligheter till effektiva och långsiktigt hållbara godstransporter.

Näten säkerställer mycket goda internationella förbindelser, både via fasta förbindelser och effektiva terminalpunkter. Det europeiska samarbetet har bidragit till att de svenska näten väl ansluter till de europeiska transportnäten. Villkoren för trafikering inom EU kännetecknas av en sund konkurrens som kunnat skapas genom gemensamma regler. Möjligheter till dagspendling inom större områden har öppnats, framför allt genom goda spårtrafikförbindelser. Ett långsiktigt hållbart transportsystem är på väg att uppnås.

Utgångspunkter för visionen är att transportsystemet kontinuerligt skall utvecklas så att det uppfyller de mål som samhället sätter upp och tillgodoser de behov som finns i samhället. Att kunna svara mot efterfrågan vid en given tidpunkt är en utmaning i sig. Det tar tid att planera, projektera och bygga infrastruktur vilket gör att man måste försöka förutse de behov som finns och de krav som ställs om några år för att undvika att brister uppstår. Samtidigt måste det finnas utrymme för en strävan att genom infrastrukturutveckling, prissättning, samhällsplanering och attitydpåverkan styra transportmönstren i riktning mot vad som krävs för att vi skall uppnå övergripande samhällsmål. För att på ett effektivt sätt kunna påverka utvecklingen måste kreativiteten vad gäller att hitta lösningar vara stor och alternativ vägas mot varandra. Väl avvägda lösningar där både positiva och negativa effekter beaktas är nödvändiga.

Transportinfrastrukturen måste samspela med andra åtgärder som kan vidtas i samhället för att nå målen. Med hjälp av ny teknik kan vi möta kraven på resande och transporter på ett nytt sätt. Tillgång till information i digital form och tillämpning av informationsteknik gör det möjligt att använda betydligt mer flexibla systemlösningar för att tillgodose transportbehoven och möta högt ställda krav på effektivitet, trafiksäkerhet och miljöhänsyn. Planeringen av infrastruktur bör samspela med åtgärder för att påverka efterfrågan på transporter.

De möjligheter tekniska framsteg ger måste tas till vara. Möjligheter att ta ut avgifter för att använda olika transportslag som motsvarar slitaget, utsläpp till miljön och andra negativa externa effekter (s.k. internalisering) bör övervägas och samhällsekonomiskt motiverade marginalkostnader för olika transportslag användas där det är motiverat. Restriktiva styrmedel, t.ex. avgifter för att påverka efterfrågans omfattning och fördelning bör kompletteras med åtgärder som syftar till att påverka människors attityder och beteende i riktning mot ett mer miljöanpassat, säkert och effektivt resande genom ett minskat individuellt bilåkande och ökad användning av färd sätt som kollektivtrafik, samåkning, gång- och cykeltrafik. Här bör erfarenheter från arbetet med s.k. mobility management inom andra EU-länder utnyttjas. Användningen av transportsystemet påverkas av den aktuella situationen på vägarna och annan infrastruktur. Det aktuella läget bör förmedlas snabbt genom nya informationssystem. Det kan vara fråga om variationer i trafik- och parkeringsavgifter eller anpassning av den tillåtna hastigheten beroende på aktuell trafik- eller vädersituation.

För att åstadkomma ett minskat användande av fossila drivmedel bör kundens valfrihet och andelen fordon som drivs med alternativa drivmedel från förnybara energikällor öka markant. Det kan ske genom en övergång till bränslecellsbilar, hybridbilar och andra fordon som drivs av förnybar energi. För att kunna åstadkomma detta är det väsentligt att kostnaderna och processerna för att tillverka och distribuera alternativa drivmedel kan minska i förhållande till kostnaderna för bensin och diesel. Detta påverkar i sin tur utvecklingstakt och lönsamhet för att tillverka och distribuera dessa drivmedel. Det är även viktigt att säkerhetsproblemen kan lösas och att regelverken med denna typ av drivmedel inriktas mot en ökad användning.

Det är också väsentligt att fokusera på vad som påverkar möjligheterna att resa eller transportera på ett effektivt och miljöanpassat sätt från dörr till dörr. Det bör bli naturligt att välja reskedjor där varje färdmedel utnyttjas där det fungerar bäst.

För att lyckas med omställningen till ett hållbart transportsystem är det nödvändigt att vidta åtgärder av olika slag. Det är väsentligt att arbeta med såväl infrastrukturutveckling som regelverk och attitydpåverkan. Åtgärderna kan påverka såväl utbudet av som efterfrågan på transporter, såväl infrastrukturen som trafiken, såväl myndigheter och organisationer som medborgarna. De kan också ha effekt på olika lång sikt. I vissa fall är det nödvändigt att ta små steg som ger effekt först på längre sikt, men då ger stora effekter. Det kan t.ex. gälla forskning.

Regeringens bedömning: I det fortsatta arbetet med utveckling av transportsystemet bör goda erfarenheter av tidigare arbete och lovande försök med nya lösningar tas till vara.

Skälen för regeringens bedömning: I enlighet med principen om att politiken skall vara lärande måste träffsäkerheten för att uppnå målen med de verktyg vi använder regelbundet analyseras. Nya, kreativa lösningar behöver övervägas och prövas, samtidigt som det är viktigt att goda erfarenheter av tidigare arbete tas tillvara och sprids.

Under de senaste åren har flera utvecklingsinsatser med mycket lovande resultat genomförts. Erfarenheterna av uppsättning av mitträcken är ett tydligt sådant exempel. Den första sträckan med mitträcke på E4 vid Gävle öppnades 1998 och t.o.m. 2000 hade ingen dödsolycka inträffat på den tidigare mycket olycksdrabbade vägsträckan. Arbetet med att sätta upp ytterligare mitträcken på sträckor med många mötesolyckor pågår och vägutformningen med mitträcken vidareutvecklas för att även kunna användas i miljöer med andra förutsättningar i form av korsande vägar m.m. Mitträckena ger goda trafiksäkerhets effekter till förhållandevis låga kostnader.

Försök med automatiska hastighetsövervakningskameror har också varit mycket lovande. Trafikanterna informeras tydligt om övervakningen och tanken är att kamerorna skall sättas upp på platser där olyckor till följd av hastighetsöverträdelser är särskilt vanliga. Det är positivt att polisen tar tillvara de hjälpmedel som modern teknik tillhandahåller. Hastighetsövervakningskameror är bra som ett komplement till annan trafikövervakning. Arbetet med att utveckla metoden och ärendehanläggningen pågår och bör kunna leda till en effektiv kombination av ny teknik och trafikövervakning med direktkontakt mellan polis och trafikant som sammantaget leder till en högre trafiksäkerhet.

Samhällsplanering och vägtrafikledning väntas få en ökande betydelse för att optimera trafikflöden i storstäderna och därmed öka kapaciteten och minska trängseln. Bland annat tyder flera studier på att modernisering av trafiksignaler kan vara en av de mest lönsamma åtgärder som kan genomföras i transportsystemet. Detta bör tas tillvara.

Stockholmsområdet har en med internationella mått hög andel kollektivtrafikresenärer. Det beror till stor del på den samordnade planeringen av kollektivtrafik och ny bebyggelse som bedrivits från 1950-talet och framåt.

Vägverkets och Banverkets sektorsansvar syftar till att vidga verkens åtgärdsarsenal. Verken skall inte enbart överväga åtgärder som direkt är att hänföra till infrastrukturen, utan också analysera och, i den mån det bedöms lämpligt, vidta åtgärder som påverkar användare och andra aktörer att verka i riktning mot de transportpolitiska målen. Som exempel på sådana åtgärder kan projektet Sparsam körning nämnas. Genom att utbildade förare i effektiv körning har det visat sig att man kan minska det genomsnittliga fordonets energiförbrukning med 10 procent. Ett annat exempel är arbete med kvalitetssäkring av transporter som verken bedriver. Genom att tillämpa funktionella upphandlingskrav kan köpare av

5.3 Hur långt kan vi nå med infrastrukturåtgärder?

Regeringens bedömning: Omvärldsutvecklingen liksom priset på transporter har stor betydelse för efterfrågan på transporter och för de transportpolitiska målen. Dagens situation och den framtida utvecklingen påverkar tillsammans med de resurser som kan avsättas och de styrmedel och åtgärder som väljs i vilken grad målen kan uppfyllas under planeringsperioden och på längre sikt.

Den nationella strategiska analysen: De prognoser som gjorts för perioden 2002–2011 av persontransportarbetet för de tre olika inriktningarna Regional utveckling, Samhällsekonomiska alternativet samt Trafiksäkerhet och miljö visar att transportarbetet endast i liten omfattning skiljer sig från jämförelsealternativets (som inte innehåller några investeringar efter 2002).

Det är enbart i inriktningen Trafiksäkerhet och miljö, där även kostnaden för att köra bil och hastighetsgränserna förändras, som efterfrågan ändras markant. I analysen dras slutsatsen att åtgärder i infrastrukturen har relativt liten påverkan på efterfrågan av transporter. Omvärldsfaktorer som befolkning, sysselsättning och inkomster har väsentligt större betydelse. Investeringarnas måttliga effekt på bilresandet kan illustreras genom att studera vad som skulle hända om enbart järnvägssystemet byggdes ut i det samhällsekonomiska alternativet och att inga vägutbyggnader utöver de som ingår i jämförelsealternativet genomförs. Med dessa förutsättningar beräknas järnvägsresandet öka med cirka 4 procent i förhållande till jämförelsealternativet. Bilresandet minskar med mindre än 1 procent i förhållande till jämförelsealternativet. Exemplet illustrerar att det är mycket svårt att påverka biltrafikens omfattning genom investeringar i andra transportslag. Däremot ger järnvägsinvesteringar upphov till stora relativa ökningarna av efterfrågan på järnvägstransporter.

Skälen för regeringens bedömning: Det är väsentligt att ha en realistisk syn på vad som kan åstadkommas. Det är tydligt att faktorer som befolkningsutveckling och näringslivsstruktur har stor inverkan på resandeutveckling och transportmönster. Även ekonomiska och juridiska styrmedel kan påverka transportutvecklingen på kort och lång sikt.

De förändringar som görs i transportinfrastrukturen under en tioårsperiod är små i förhållande till den totala infrastrukturen. Det statliga vägnätet består av 98 100 km väg. Det statliga järnvägsnätet består av 11 600 km järnväg. Även om betydande investeringar genomförs kan dessa omfattande nät som helhet endast förändras marginellt under en planeringsperiod. Samtidigt är det dock viktigt att vara medveten om att de investeringar som genomförs kan ha stor betydelse för transportmönster i de områden som i första hand berörs av investeringen. Exempel från den innevarande planeringsperioden, bl.a. järnvägsinvesteringar i Mälardalen och Blekinge, visar detta. Möjligheterna att påverka de totala transportmönstren med infrastrukturåtgärder på kort och medellång sikt

är i viss mån begränsade. Detta understryker vikten av att överväga även andra insatser för att uppnå resultat.

Ambitionen bör vara att ständigt ta steg i riktning mot det man vill uppnå. För att klara det måste man dels ha en god bild av dagens situation och utvecklingstendenser, dels en tydlig bild av vilken verkan olika tänkbara insatser får, såväl var och en för sig som tillsammans. Valet av styrmedel och åtgärder för den närmaste planeringsperioden påverkar hur långt vi når både till planperiodens slut och på längre sikt, eftersom det vi väljer att prioritera i dag kommer att öppna eller stänga möjligheter som kan ha betydelse under lång tid.

5.4 Arbetssätt

Regeringens bedömning: För att det skall gå att göra en medveten och effektiv prioritering bör ett brett spektrum av styrmedel och åtgärder övervägas.

Skälen för regeringens bedömning: I 1998 års transportpolitiska beslut konstaterade regeringen att 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, subventioner av trafik), regleringar, information, forskning och utveckling, målstyrning av trafikverken samt förhandlingar och överenskommelser. Samhällets påverkan på transportkonsumenternas val av transportlösningar skall även fortsättningsvis i första hand ske med sådana styrmedel som ger konsumenterna så stor valfrihet som möjligt inom ramen för det befintliga transportutbudet. Ett styrmedel som står till buds är samhälls-ekonomiskt grundad marginalkostnadsprissättning. Samhälls-ekonomiskt motiverade marginalkostnader för olika transportslag används där det är motiverat, t.ex. för att minska trafikens miljöpåverkan. Vid tillämpningen av en sådan prissättning måste hänsyn tas till internationella förpliktelser m.m.

Medan regeringens avsikt är att konsumenterna i största möjliga utsträckning själva skall avgöra hur de skall anpassa sig till skilda styrmedel finns det andra områden inom transportområdet som ställer andra krav på styrning. Det gäller t.ex. planering som syftar till att samordna och prioritera åtgärder inom transportinfrastrukturen och åtgärder inom transportsystemet utifrån ett transportslagsövergripande perspektiv. Den långsiktiga planeringen har tidigare i första hand avsett investeringar i transportinfrastrukturen. I dag ses transportsystemet som en helhet där åtgärder inom transportinfrastrukturen är ett medel bland andra för att nå de transportpolitiska målen. Detta ställer krav på arbetssättet för att hitta effektiva kombinationer av styrmedel och åtgärder. Kännetecknande bör vara god kännedom om faktiska problem och avvikelser i förhållande till mål samt att helt olika slags lösningar övervägs. Detta bör stimulera till nytänkande och kreativitet och i längden gynna utveckling av nya effektiva lösningar. Här kan t.ex. strategiska miljöbedömningar vara ett användbart redskap. Det är också väsentligt med god uppföljning för att

kunna avgöra om valda åtgärder får avsedda effekter. Det är nödvändigt att fundera över vad som skulle kunna påverka såväl efterfrågan som utbudet av transporter.

Redan i dag finns goda exempel på arbetssätt som är i linje med detta. Ett sådant exempel är Vägverkets s.k. fyrstegsmodell, som är ett allmänt förhållningssätt i åtgärdsanalyser för vägtransportsystemet. Modellen är en allmän planeringsprincip för hushållning av resurser och minskning av vägtransportsystemets negativa effekter. De fyra stegen innebär att åtgärder skall analyseras i följande ordning:

1. Åtgärder som kan påverka transportbehovet och val av transportsätt.
2. Åtgärder som ger effektivare utnyttjande av befintligt vägnät och fordon.
3. Begränsade ombyggnadsåtgärder.
4. Nyinvesteringar och större ombyggnadsåtgärder.

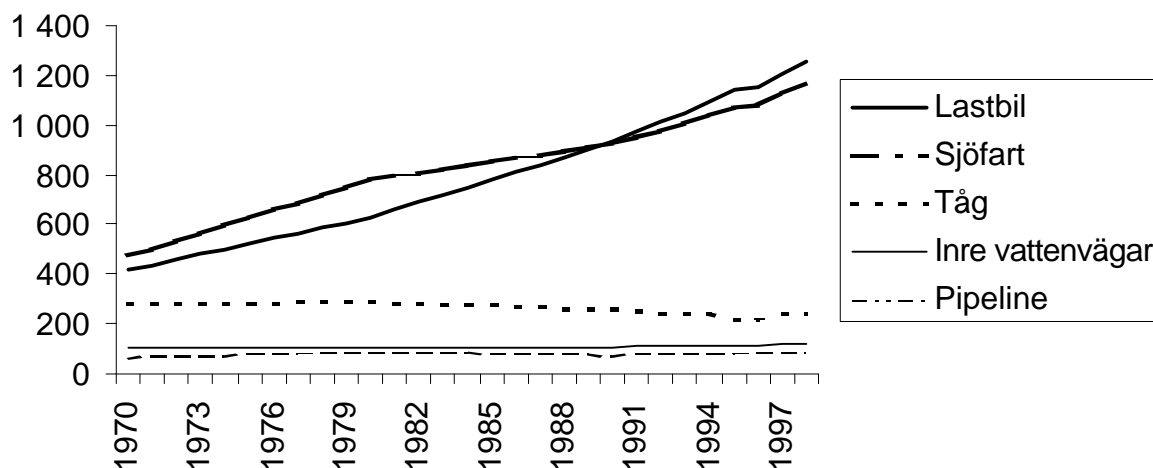
Ett annat exempel är åtgärder för ett hållbart resande, eller s.k. mobility management, som är samlingsbeteckning inom EU för ett brett spektrum av aktiviteter som avser att påverka efterfrågan på transporter. Aktiviteterna syftar till att minska efterfrågan av transporter genom påverkan på samhälls- och bebyggelseplanering, att minska det individuella bilresandet till förmån för mer miljöanpassade transportsätt som gång-, cykel- och kollektivtrafik, att åstadkomma effektivare användning av bilen t.ex. via samåkning och bilpooler, att effektivisera användningen av transportsystemet via infartsparkeringar och cykelparkeringar, flexibla arbetstider för minskad trängsel i högtrafik m.m. Ett kännetecken för arbetet är ett brett samarbete med många aktörer. Huvudverktygen är information, kommunikation, samordning och organisation. Mycket av arbetet förutsätter ett lokalt och individnära arbete.

6 Ett transportsystem i förändring

6.1 Utvecklingen av persontrafik och godstrafik i ett historiskt perspektiv

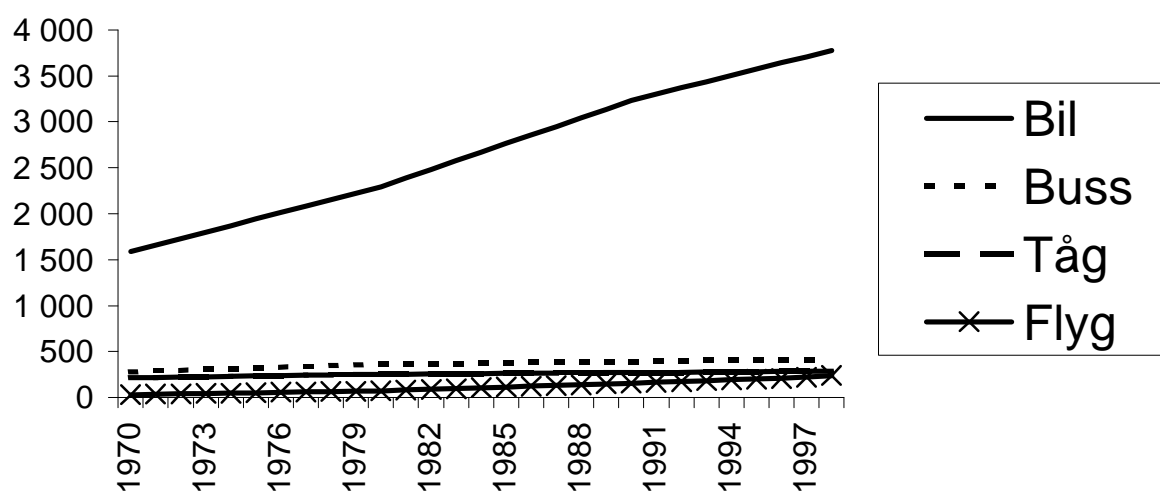
6.1.1 Den internationella utvecklingen

Perioden 1970–1998 innebar en kraftig ökning av godstrafiken på lastbil, som tredubblades under perioden. Järnvägstransporterna minskade under samma period med 15 procent. Jämfört med USA transporteras något mindre gods på lastbil inom EU, medan skillnaden inom järnvägsgods är betydligt större; inom USA transporteras nästan tio gånger så mycket järnvägsgods som inom EU.



Figur 6.1 Godstransportarbetet inom EU fördelat på olika transportslag 1970–1998 (Källa: Europeiska kommissionen)

På persontrafiksidan mer än fördubblades biltrafiken inom EU under perioden 1970–1998 medan järnvägsresandet ökade med drygt 30 procent. Den största ökningen står flygresandet för, som sjudubblades under perioden, dock från en låg utgångspunkt.

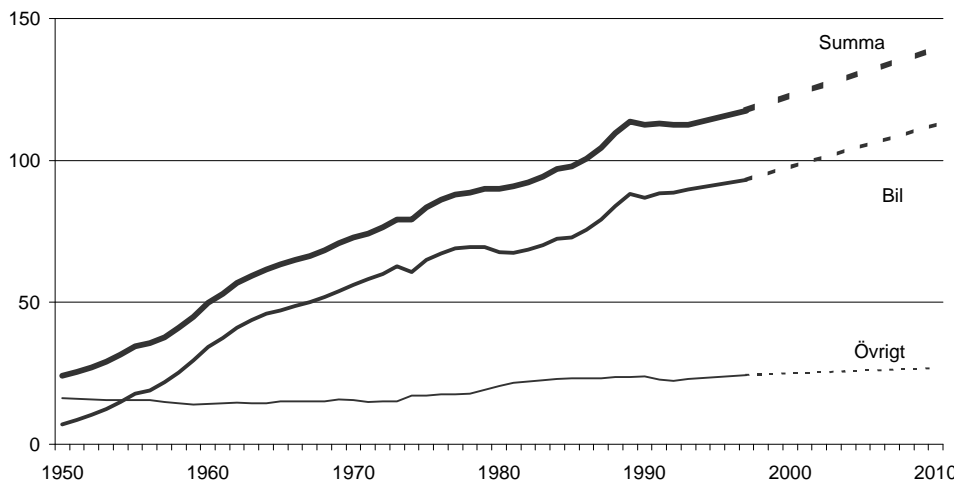


Figur 6.2 Persontransportarbetet inom EU fördelat på olika transportslag 1970–1998 (Källa: Europeiska kommissionen)

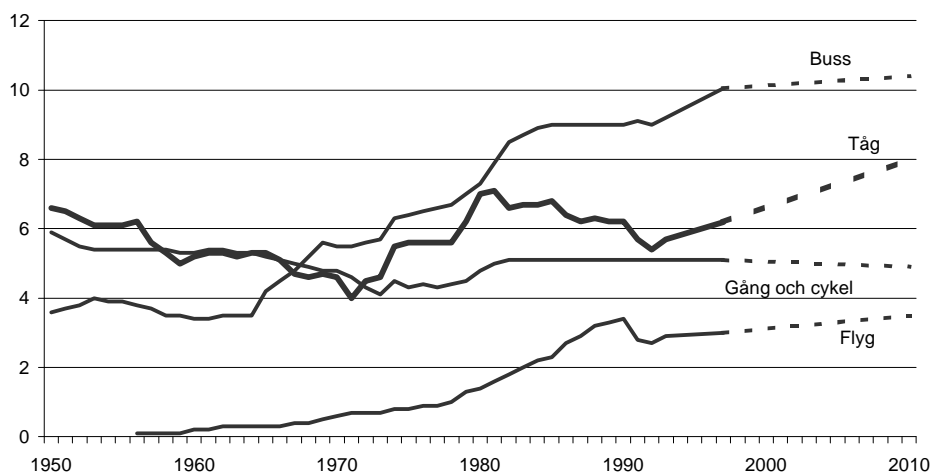
6.1.2 Den svenska utvecklingen

Persontransportarbetet har femfaldigats sedan 1950. Under samma period har befolkningen vuxit med 24 procent. Detta innebär att vi reser fyra gånger längre per person och år än vad vi gjorde 1950. Ökningen har framför allt skett genom ett ökat bilresande. Även bussresandet har utvecklats, medan järnvägsresandet varit mer varierande över tiden men haft en positiv trend under senare år. Gång och cykel har haft en svagt

nedåtgående trend ända sedan 1950-talet. Flyget har i relativa tal haft den största resandeökningen av alla färdmedelsslag. Prop. 2001/02:20



Figur 6.3 Beräknat transportarbete inom Sverige från 1950 till 2010, för bil och övriga transportslag, mätt som miljarder personkm (Källa: SAMPLAN rapport 1999:2)



Figur 6.4 Beräknat transportarbete från 1950 till 2010, för buss, tåg, gång och cykel samt flyg. Enhet miljarder personkm (Källa: SAMPLAN rapport 1999:2)

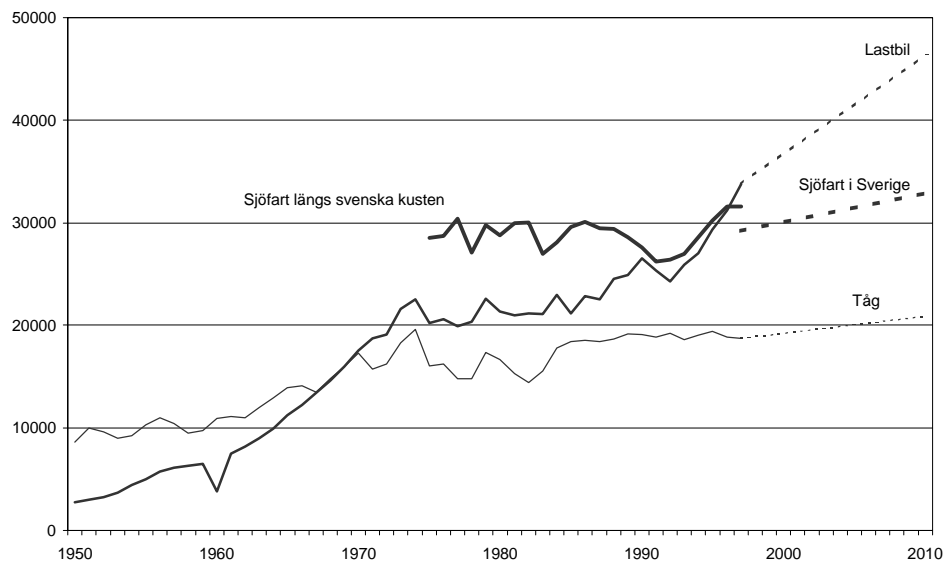
Det finns tydliga skillnader mellan mäns och kvinnors resande. Män gör betydligt fler tjänsteresor än kvinnor, medan kvinnor reser mer i service- och inköpsärenden. Att kvinnor har ett annorlunda resmönster kan till viss del förklara skillnaden mellan mäns och kvinnors bilanvändning. Män är betydligt oftare än kvinnor bilförare medan kvinnor oftare är bilpassagerare. Kvinnor åker mer kollektivt än män och har också en betydligt mer positiv inställning till kollektivtrafiken än vad männen har. Sammantaget reser också män längre än vad kvinnor gör.

Det finns stora skillnader i åldersfördelning bland cyklister i olika städer. I mindre städer cyklar de som är över 65 år i högre grad än i större städer. Detta förklaras av att biltrafiken är lugnare och trafikmiljön är mindre komplicerad i en liten än i en stor stad, och att äldre därmed vågar sig ut på cykel. I Stockholm är största delen av cyklisterna i

åldersgruppen 20–30 år, medan cyklisterna i Malmö är jämnt spridda över alla åldrar.

Män cyklar något mer än kvinnor. År 1999 var den genomsnittliga dagliga färdlängden med cykel 0,7 km för män och 0,6 km för kvinnor. Framför allt används cykeln vid kortare resor inom tätorter som arbetsresor, resor till skolan, till affären och till busshållplatsen. I tätort utförs cirka 35 procent av alla resor till fots eller med cykel.

Utvecklingen av de inrikes godstransporterna har i ett historiskt perspektiv följt utvecklingen av bruttonationalproduktionen. Lastbilstrafiken har stått för den största delen av volymökningen sedan 1950-talet.



Figur 6.5 Godstransportarbetets utveckling fördelat på transportslag 1950–1997 samt med prognos för 2010 (miljoner tonkm). Brottet i kurvan beror på skillnader i definitioner av "Sjöfart längs svenska kusten" och "Sjöfart i Sverige" (Källa: SAMPLAN rapport 1999:2)

6.1.3 Kollektivtrafikens utveckling

Efter den s.k. trafikhuvudmannareformen i slutet på 1970-talet utvecklades den lokala och regionala kollektivtrafiken kraftigt. Trafik och taxor samordnades regionalt, trafiken byggdes ut och utvecklades. Låga taxor och ett ökat utbud har trots ett kraftigt ökat resande, främst i början av 1980-talet, medfört ökande underskott i trafiken, vilket krävt ökade tillskott till denna från kollektivtrafikansvariga kommuner och landsting. Trafikhuvudmännen har under 1990-talet upphandlat allt mer av kollektivtrafiken. Konkurrensen mellan operatörerna har medfört kraftigt sänkta priser för kontrakten. Det frigjorda utrymmet har i allmänhet använts till att minska ägarnas tillskott till trafiken. Det s.k. täckningsbidraget har minskat över hela landet. Vanligt är att cirka hälften av kostnaden för trafiken betalas via resenärernas biljetter och hälften via ägarnas tillskott.

Med 1987 som basår kan man bl.a. konstatera att konsumentpriserna inom transportsektorn har ökat betydligt mer än KPI (konsumentprisindex). Medan KPI har ökat med 56 procent till 2000 så har bensinpriset under samma period ökat med 138 procent. För tåg-, flyg- respektive lokal kollektivtrafik har priset ökat med 110, 82 respektive 112 procent.

Prisutvecklingen i kollektivtrafiken som helhet har således utvecklats förmånligare än drivmedelspriset under perioden. Man kan också konstatera att prisutvecklingen har varit cirka 30 procent högre inom tåg- och lokal kollektivtrafik jämfört med flygtrafiken.

6.2 Genomförandeläge för planer 1998–2007

Riksdagens beslut om inriktningsplaneringen 1998–2007 (prop. 1996/97:53, bet. 1997/98:TU10, rskr. 1996/97:174) resulterade i att Vägverket, Banverket och länen fick i uppdrag att upprätta investeringsplaner för perioden 1998–2007 med den inriktning och inom de planeringsramar som riksdagen beslutat.

Regeringen fastställde i juni 1998 den nationella väghållningsplanen för perioden 1998–2007 och stomnätsplanen för perioden 1998–2007. Länsplanerna för regional transportinfrastruktur fastställdes av respektive län under 1998. Regeringen har för riksdagen redovisat en sammanfattning av innehållet i Vägverkets nationella väghållningsplan, Banverkets stomnätsplan och länens länsplaner för regional transportinfrastruktur (skr. 1998/99:8). Skrivelsen redovisade även regeringens ställningstaganden.

Den nationella väghållningsplanen innehåller investeringar för 30,5 miljarder kronor. Regeringens fastställelsebeslut innebar bl.a. att åtgärder som motiverades av särskilt goda trafiksäkerhetseffekter, s.k. fysiska trafiksäkerhetsåtgärder, skulle inplaneras under perioden 1998–2003. Under perioden 1998–2000 har Vägverket genomfört investeringar för totalt 8 424 miljoner kronor i den nationella väghållningsplanen. Till de större objekt som färdigställdes under perioden hör bland annat E 6 Yttre Ringvägen i Malmö, E 6 Lerbo–Torp (Sunningeleden) och E 18/E 20 Örebro–Arboga. Regeringens prioritering av trafiksäkerhetsåtgärder har lett till att ett stort antal objekt med goda trafiksäkerhetseffekter har genomförts, bl.a. har fram till och med 2000 drygt 200 km väg byggts om till mötesfri landsväg genom att mitträcke satts upp som till stor del förhindrar att fordon kommer över i motriktad körbana.

Stomnätsplanen innehåller investeringar för 36 miljarder kronor. Under perioden 1998–2000 har Banverket genomfört investeringar för totalt 11 211 miljoner kronor i stomnätsplanen. Största investeringsvolymen har lagts på Västkustbanan, 3 379 miljoner kronor. Till de objekt som färdigställts under perioden hör bland annat Ostkustbanan Söderhamn–Enånger, Västkustbanan Helsingborg–Kävlinge via Landskrona, Mälarbanan Kungsängen–Kallhäll, dubbelspår Degerön–Stenstorp på Godsstråket genom Bergslagen och utbyggnad till 25 tons axellast på ett utpekad nät.

Länsplanerna för regional transportinfrastruktur innehåller sammantaget investeringar för 29,3 miljarder kronor. Under perioden 1998–2000 genomfördes åtgärder för totalt 7 441 miljoner kronor i länsplanerna, fördelade på följande åtgärds-kategorier:

	Milj.kr.
Nyinvesteringar väg	2 841
Bärlighet, rekonstruktion	1 561
Fysiska trafiksäkerhetsåtgärder	670
Fysiska miljöåtgärder	304
Väginformatikåtgärder	45
Bidrag, trafiksäkerhet och miljö	317
Bidrag, handikapp	497
Bidrag, kollektivtrafik	430
Länsjärnvägar	778

Nästa planeringsomgång föreslås omfatta perioden 2004–2015. Vägverkets bedömningar, med utgångspunkt från budgeten för 2002 och 2003, är att man vid ingången av 2004 kommer att ha investeringar för 18,5 miljarder kronor kvar att genomföra i den nationella väghållningsplanen 1998–2007. Banverkets motsvarande bedömning är att investeringar för 22 miljarder kronor kommer att återstå att genomföra i stornätsplanen. Av länsplanerna beräknas återstående åtgärder uppgå till 9 miljarder kronor. I den summan ingår ej återstående tjälsäkrings-, bärlighets- och rekonstruktionsåtgärder.

6.3 Uppfyllelse av transportpolitiska mål 2000

Regeringen har i kapitel 4 i denna proposition presenterat förslag och bedömningar av hur mål och uppföljning inom transportpolitiken bör utvecklas. SIKÄ har på regeringens uppdrag gjort en uppföljning av hur de befintliga transportpolitiska målen uppfylls inom hela transportsektorn för 2000 (SIKÄ 2001:4). I det följande görs ett kortfattat referat av SIKÄ:s slutsatser.

När det gäller delmålet ett tillgängligt transportsystem innebär avsaknaden av etappmål att det inte är givet vilka mått som bör följas upp. En bättre tillgänglighet omsätts inte alltid i kortare transporttider utan möjliggör också t.ex. en mer utspridd bebyggelse.

SIKÄ konstaterar att det ökade resandet och de ökade godstransporterna under 2000 är ett uttryck för att tillgängligheten blir bättre. Men samtidigt har restiderna med bil ökat något, framkomligheten försämrats i storstäderna och förseningarna ökat inom tåg och flyg.

Nuvarande etappmål för delmålet en hög transportkvalitet för näringslivet är knutna till utvecklingen av standarden på vägar och järnvägar. Vägarnas standard – uttryckt i de tekniska mått Vägverket använder om vägytans jämnhet, grusväglängd, avstängningar under tjällossningen och andel väg i högsta bärlighetsklass – har blivit något bättre under 2000. Takten i förbättringarna räcker inte för att uppnå etappmålen. På järnvägssidan har förbättringar skett när det gäller axellast och lastprofil, medan störningarna för godstrafiken har ökat och etappmålet bedöms ej kunna nås.

För delmålet en positiv regional utveckling saknas etappmål. För närvarande används inom Vägverket måttet restidsförbättringar på grund av investeringar i det statliga vägnätet som mått på den regionala utveck-

lingen. Restiden och reskostnaden i stödområdena är cirka 30 procent av landets totala restid och reskostnad. Andelen restidsminskning i stödområdena var 3 procent, 8 procent respektive 1 procent för åren 1998, 1999 och 2000. Restidsminskningen har således relativt sett varit betydligt mindre i stödområdena än i landet som helhet.

Utvecklingen för delmålet en säker trafik har de senaste åren gått i en riktning som gör att etappmålet om en halvering av antalet döda från vägtrafikolyckor mellan 1996 och 2007 förefaller mycket svårt att nå. Under 2000 omkom 591 personer i vägtrafiken, vilket är en ökning med knappt 2 procent jämfört med 1999, då 580 personer dödades. Utvecklingen för övriga transportslag är gynnsam.

För delmålet en god miljö finns etappmål som avser utsläpp av olika ämnen. Av dessa bedöms koldioxidmålet inte kunna nås. Koldioxidutsläppen från vägtrafiken, som utgör närmare 80 procent av utsläppen från transportsektorn, ökade under 2000 med 1,4 procent. Från basåret 1990 har ökningen varit 8 procent. Etappmålet är att utsläppen från transportsektorn 2010 skall ligga på 1990 års nivå.

Tekniska förbättringar av fordon, farkoster och bränslen bidrar till att minska trafikens utsläpp av luftföroreningar, hittills särskilt för svavel och kväveoxider. Därmed väntas fastlagda etappmål för utsläpp av dessa ämnen bli uppfyllda även om utsläppsstatistiken är så pass osäker att bedömningen bör göras med viss försiktighet.

Målet för buller vid nybyggnad eller väsentlig ombyggnad av trafik- anläggningar uppfylls i de flesta fall. Däremot är åtgärdstakten otillräcklig för att riktvärdena för buller i befintlig miljö skall nås under perioden 1998–2007.

Regeringen har i kapitel 4 föreslagit en fortsatt utveckling av mål och uppföljning inom transportpolitiken.

6.4 Prognoser för transporterernas utveckling

Regeringens bedömning: Transporterernas utveckling är nära kopplad till den ekonomiska utvecklingen, användningen av olika styrmedel och utvecklingen i samhället i övrigt. Även förändringar inom transportsystemet påverkar transportutvecklingen. Med nuvarande transportinfrastruktur och prissättning förväntas persontransportarbetet i Sverige öka med 1,8 procent per år till 2010. Godstransportarbetet förväntas öka med 1,7 procent per år under samma period.

6.4.1 Förväntad transportutveckling i Europa

STREAMS (Strategic Transport Research for European Member States) är ett forskningsprojekt som har initierats av Kommissionen under det fjärde ramprogrammet för transportforskning. Syftet är att bygga och implementera en prototypmodell för att kunna bestämma efterfrågan på transporter inom EU samt att fördela denna efterfrågan på en uppsättning nätverk som representerar utbudet av transporter inom EU. Syftet var också att använda modellen för att göra ett referensscenario av transpor-

ter i EU (för 2020) och att utveckla en ny mjukvara som gör modellen användarvänlig.

Modellen bygger på gemensamma förutsättningar och antaganden på EU-nivå. Det går på så sätt att jämföra utvecklingen för EU och inom EU (för olika länder).

STREAMS innehåller antaganden om persontransportefterfrågan avseende populationen, bilinnehav, utnyttjandegrad, tidsvärdering och resfrekvenser. Antagandena baserar sig på tillgängliga officiella uppskattningar för enskilda medlemsländer. För fraktförfrågan finns antaganden om utvecklingen om privat konsumtion, offentlig konsumtion, investeringar, export utanför EU och import till EU. Data baserar sig på uppgifter från Kommissionen. BNP-tillväxten antas vara 2,25 procent per år mellan 1994 och 2020.

För att bestämma det framtida utbudet krävs antaganden om framtida transportnätverk och kostnader för olika transportslag. Det framtida transportnätverket bygger på antagandet att de transeuropeiska nätverken är fullt utbyggda till 2020. Kostnaderna för biltransporter antas öka med 2 procent årligen. Samma kostnadsutveckling antas för järnväg, buss och långväga lastbilar. För flyget antas kostnaderna öka 0,5 procent per år. Ekonomin bedöms expandera med 2,55 procent per år, vilket innebär att den faktiska transportkostnaden bedöms minska för samtliga transportslag. Detta är i linje med de senaste årens europeiska utveckling.

I jämförelse med basåret 1994 producerar modellen resultat som mycket väl matchar den transportutveckling som observerats i offentlig statistik både för person- och godstransporter.

Trafikslag	1994	2020	Tillväxt/år i %
Flyg	664 444	4 090 654	7,3
Bil	10 639 159	12 989 902	0,8
Buss	1 061 237	1 147 265	0,3
Långsamma transporter	725 000	684 215	-0,2
Tåg	781 364	1 584 596	2,8
Totalt	13 871 204	20 505 632	1,5

Tabell 6.6. Passagerarkilometer efter transportslag 2020 inom EU (1 000 personkm/dag)
(Källa: Europeiska kommissionen)

Den genomsnittliga resandetillväxten per år (1,5 procent) stämmer väl överens med den observerade ökningen mellan 1990 och 1997 på 1,8 procent per år.

Flyget förutspås få den snabbaste utvecklingen under perioden 1994–2020. Här är det viktigt att notera att prognoserna är upprättade innan terrorattackerna i New York och Washington i september 2001. Dessa bidrar till att öka prognosernas osäkerhet. Vidare är det så att modellen inte innehåller några kapacitetsrestriktioner för flygtrafiken. Sannolikt överskattas därför tillväxten hos flygtrafiken.

Prognos för persontransporter 2010 och 2020: Statens institut för kommunikationsanalys (SIKA) har på regeringens uppdrag deltagit i det pågående arbetet med den tredje svenska nationalrapporten till FN:s klimatkommitté och i detta arbete bidragit med prognoser för transportsektorns utveckling.

Transporternas utveckling är nära kopplad till den ekonomiska utvecklingen och utvecklingen i samhället i övrigt. Prognosen för transportutvecklingen utgår därför från antaganden om förväntad ekonomisk utveckling, befolkningsutveckling, planerade infrastrukturinvesteringar, antaganden om framtida trafikering och transportkostnader m.m.

Prognoser för den ekonomiska utvecklingen tas fram av Konjunkturinstitutet och bryts sedan ned på regioner och branscher. Befolkningens bilinnehav har stor betydelse för persontransportprognosen. Ett ökat bilinnehav innebär ett ökat resande totalt och en förändrad fördelning mellan färdmedlen till fördel för bilresande. I prognosen för persontransporter är inkomsten en variabel som bestämmer sannolikheten att en person skaffar bil eller gör sig av med bilen. Dessa sannolikheter är beräknade utifrån det historiska sambandet mellan bilinnehav och inkomst. Även köns- och ålderseffekter beaktas. Den totala inkomstökningen är beräknad från BNP-utvecklingen och produktiviteten/löneutrymmet i olika branscher.

Antaganden om trafikering på järnväg och i luften har gjorts av Banverket respektive Luftfartsverket. Den långväga busstrafikens trafikering 2010 motsvarar verklig trafikering 1999 (efter avregleringen). Regional kollektivtrafik har befintlig trafikering enligt basåret för prognoserna, som är 1997 eller tidigare.

Personbilarnas genomsnittliga bränsleförbrukning antas minska på grund av genomslaget av internationella överenskommelser. Bensinpriset antas dock reellt oförändrat till 2010. Orsaken till detta är att man i prognosmodellen generellt antar att nuvarande politik gäller hela prognosperioden. Sammantaget innebär detta ett antagande om att bränslekostnaden per kilometer sjunker med 13 procent i reala priser från 1997 till 2010. Biljettpriset på tåg och buss antas reellt oförändrat, men för flyget antas en real ökning av biljettpriset med 0,5 procent per år.

När det gäller infrastrukturen bygger prognosen på att inga nya investeringar i infrastrukturen eller andra åtgärder än de som bedöms vara genomförda eller påbörjade vid årsskiftet 2001/2002 vidtas. Prognosen ger alltså en bild av hur transportutvecklingen kan förväntas bli om uppställda antaganden för förväntad ekonomisk utveckling uppfylls, samt om inga ytterligare infrastrukturinvesteringar genomförs utöver de som i princip redan pågår.

Det totala persontransportarbetet förväntas öka med i genomsnitt 1,8 procent per år mellan 1997 och 2010 och med 1,2 procent per år mellan 2010 och 2020. En viktig förklaring till ökningen är att bilinnehavet, mätt som antalet bilar per 1 000 invånare, förväntas öka från 419 år 1997 till 510 år 2010 och 568 år 2020.

Personbilstrafiken står både för den största absoluta ökningen och för den största relativa ökningen. Detta innebär att bilen i basprognosen

ytterligare ökar sin dominerande marknadsandel från 83 procent av transportarbetet 1997 till 85 procent 2020. Totalt ökar biltrafiken med 29 procent mellan 1997 och 2010 enligt prognoserna.

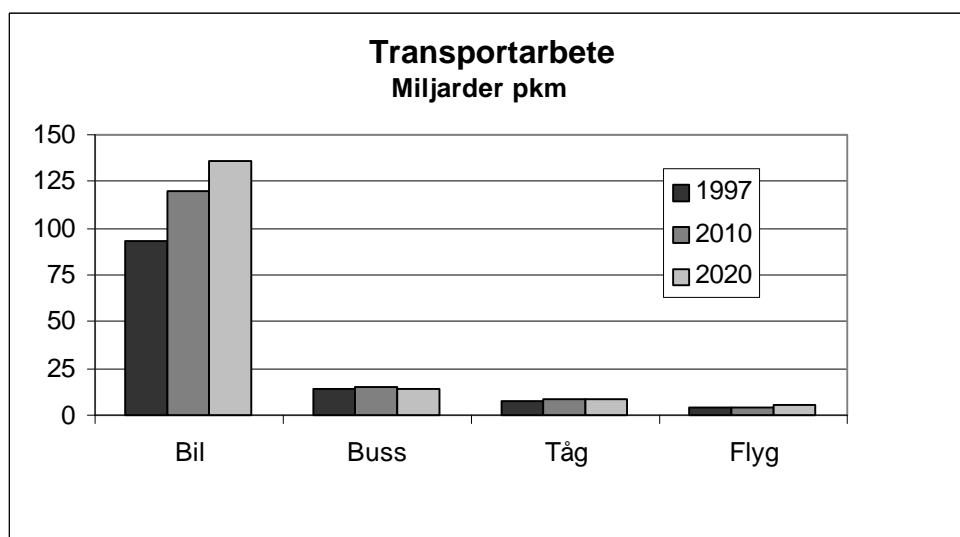
Flygresandet ökar också starkt till 2010 enligt prognosen och det fortsätter att öka starkt fram till 2020. Efterfrågan på flygresor är starkt korrelerat med den ekonomiska utvecklingen. Antagandet om en fortsatt god utveckling av hushållens inkomster ger därför en fortsatt snabb utveckling av flygtrafiken trots att trafikeringen antagits oförändrad under perioden 2010–2020. Prognoserna är upprättade innan terrorattackerna i New York och Washington i september 2001. Dessa bidrar till att öka prognosernas osäkerhet.

Järnvägstrafiken ökar relativt sett nästan lika kraftigt som biltrafiken till 2010 men betydligt långsammare mellan 2010 och 2020. Detta beror till viss del på att prognosen görs under antagande att det inte görs några nya investeringar i järnvägsinfrastruktur efter dem som påbörjats 2001 samt på att trafikeringen hålls konstant på 2010 års nivå.

För gång- och cykeltrafiken visar prognoserna en minskning med 4 procent.

Generellt förväntas resorna bli både fler och längre till 2010. Största ökningen blir det för resandet under fritiden (inköp och service, fritid samt besök hos släkt och vänner).

Skillnaderna mellan mäns och kvinnors resande väntas bestå 2010, bl.a. kommer män fortfarande att göra fler tjänsteresor än kvinnor, medan kvinnor kommer att resa mer i service- och inköpsärenden. En viss ökning av kvinnors andel av det totala transportarbetet kan dock noteras, främst i kategorin bilförare.



Figur 6.7 Transportarbetets storlek i miljarder personkilometer 1997 och prognostiserade utveckling 2010 och 2030 (Källa: SIKA)

Prognos för godstransporter 2010: SIKA redovisade i september 2000 prognoser, uppdaterade från den nationella strategiska analysen, för godstransporterna inom Sverige samt till och från landet 2010.

När det gäller infrastrukturen bygger prognosen på att inga nya investeringar i infrastrukturen eller andra åtgärder än de som bedöms vara genomförda eller påbörjade vid årsskiftet 2001/2002 vidtas.

Enligt prognosen kommer godstransportarbetet i Sverige att öka med 25 procent mellan 1997 och 2010, från 81,8 miljarder tonkilometer till 102,5 miljarder tonkilometer. Ökningen motsvarar en årlig tillväxt under perioden 1997–2010 på cirka 1,7 procent. Lastbilstransporterna ökar mest i såväl absoluta som relativa tal. Godstransportarbetet på väg beräknas således öka med 13 miljarder tonkilometer från 1997 till 2010 – en tillväxt på 38 procent. Det motsvarar en genomsnittlig årlig ökning på cirka 2,5 procent. Att lastbilstransporterna ökar så kraftigt beror främst på att gods med högre varuvärde produceras och hanteras. Högvärdigt gods transporteras huvudsakligen med lastbil eftersom lastbilstransporter ger förutsättningar för transport av små volymer med hög frekvens, vilket i dag ofta är av avgörande betydelse för att snabbt och effektivt kunna distribuera varor med högt förädlingsvärde.

Även övriga transportslag ökar sitt transportarbete. Sjöfarten ökar med 20 procent och järnvägen med 10 procent. Den förhållandevis låga ökningen för järnvägen beror bl.a. på förväntade framkomlighetsproblem på kontinenten.

Godstransportarbetet med flyg i Sverige har inte beräknats. Volymerna är små och start- eller målpunkterna ligger oftast utomlands. En del av transportarbetet sker dock i svenskt luftrum och det totala godstransportarbetet med flyg – i Sverige och utomlands – beräknas öka med hela 82 procent. På grund av att flygfrakten fortfarande svarar för en mycket liten del av det totala transportarbetet blir dock ökningen i tonkilometer förhållandevis liten.

Sammantaget innebär utvecklingen för de olika transportslagen att lastbilens andel av godstransporterna i Sverige ökar från 42 procent 1997 till omkring 46 procent 2010, medan andelen för övriga transportslag minskar något. Tågens andel minskar från cirka 22,5 procent till 20 procent och sjöfartens från 35 procent till 33 procent. Färjorna behåller sin andel på knappt 1 procent.

Prognosen innebär inget trendbrott om den ställs i relation till den hittillsvarande utvecklingen under efterkrigstiden. Den beräknade tillväxten för lastbilstrafiken är dock relativt kraftig i förhållande till perioden 1972–1994, men mindre än utvecklingen 1995–1999. Prognosen för järnväg ligger i linje med den långsiktiga utveckling som hittills uppmätts.

Skälen för regeringens bedömning: Väg- och järnvägstrafiken förväntas öka under den kommande tioårsperioden. Vägtrafiken kommer även fortsättningsvis att ha en dominerande ställning. Ökade inkomster leder till ett ökat bilinnehav och strukturomvandlingen i näringslivet leder till att allt mer högvärdigt gods produceras och konsumeras, vilket ökar efterfrågan på lastbilstransporter.

Samtidigt innebär de genomförda, pågående och planerade järnvägsinvesteringarna att resandet med järnväg förväntas få den relativt sett snabbaste utvecklingen. En viktig fråga för järnvägsgodsets utveckling är framkomligheten på järnvägarna på kontinenten liksom prisnivån för järnvägsfrakter. Om de problem som finns i stora delar av Europa med framkomligheten för godstransporter på järnväg kan lösas skulle det

kunna innebära en överflyttning av gods från väg till järnväg som framför allt får betydelse för de delar av transporterna som går i utlandet. Även i Sverige finns kapacitetsproblem på vissa delar av järnvägsnätet, främst på grund av att långsamgående gods- och regionalstågstrafik trafikerar samma banor som snabbtågen.

Huvuddelen av det godstransportarbete som sker till eller från orter i Sverige (dvs. summan av inrikes transporter och transporter till och från utlandet) utförs i andra länder. Här dominerar handeln med EU-länder. Väl fungerande transporter är en förutsättning för att den inre marknaden skall fungera. Detta förutsätter i sin tur en bra infrastruktur i form av vägar och järnvägar m.m. i såväl Sverige som övriga Europa.

Utvecklingen i de länder Sverige har störst handelsutbyte med kommer liksom den kommande utvidgningen av EU att få betydelse för de svenska transportflödena. Av särskilt intresse för Sverige är utvecklingen av länderna på andra sidan Östersjön. Sveriges handelsutbyte med Östersjöstaterna ökade kraftigt under 1990-talet men är fortfarande en liten del av Sveriges handel med omvärlden. Beroende på den politiska och ekonomiska utvecklingen i Ryssland kan också transportstråk mot Finland och Ryssland utvecklas ytterligare. Den fasta förbindelsen över Öresund har påverkat transportstråken, främst i Sydsverige. Det är väsentligt att kontinuerligt följa utvecklingen för att kunna svara mot behoven i den takt de uppstår.

7 Brister i transportsystemet

Regeringens bedömning: Det finns brister i dagens transportsystem.

Vägtransportsystemet har:

- bristande bärighet,
- alltför stora avstängningar på grund av tjällossning
- kapacitetsproblem i storstadsregionerna
- trafiksäkerhetsbrister

Järnvägstransportsystemet har:

- problem med driftstörningar
- kapacitetsproblem

Brister finns även när det gäller

- transportsystemets miljöpåverkan
- effektiviteten i godstransportsystemet
- tillgängligheten till arbetsplatser
- tillgängligheten för utsatta grupper
- jämställdheten inom transportområdet
- kollektivtrafikens och cykeltrafikens marknadsandel
- marknadssituationen för svenskt inrikesflyg
- utnyttjandet av sjöfartens kapacitet

Skälen för regeringens bedömning: För att kunna göra en bedömning av vilka prioriteringar som bör göras behöver man ha en uppfattning om både vad man vill uppnå – mål och vision – och hur det aktuella läget ser ut i form av brister i transportsystemet. Dessa brister kan definieras som

områden där den verkliga situationen kraftigt avviker från den önskvärda. Transportsystemet är omfattande och tar tid att förändra. Därför behöver man ha en uppfattning både om vilka brister som finns i dagens transportsystem och om vilka brister som kan förväntas uppstå senare. Prioriteringar och finansiellt utrymme avgör sedan i vilken utsträckning bristerna kan avhjälpas.

Den transportutveckling som prognostiseras i kapitel 6 innebär en fortsatt ökad trafik inom Sverige och Europa, särskilt på vägarna. En sådan utveckling kan leda till problem att uppnå vissa av de transportpolitiska delmålen. Prognoserna bygger på nu kända förhållanden när det gäller teknisk och ekonomisk utveckling. De fångar däremot inte in eventuellt ändrade framtida värderingar som kan få betydelse för t.ex. individens val av transportmedel. Det finns vidare en rad styrmedel som i olika kombinationer kan användas av riksdag, regering, kommuner och myndigheter för att styra i riktning mot de transportpolitiska målen. Några av de viktigaste medlen är olika former av ekonomiska styrmedel (prissättning av transporter, principer för fördelning av infrastrukturmedel, subventionering av trafik), lagar och regler, information, forskning och utveckling, målstyrning av trafikverken samt förhandlingar och överenskommelser.

I 1998 års transportpolitiska beslut behandlades samtliga dessa styrmedel. I den här propositionen berörs främst de styrmedel som har direkt koppling till infrastrukturen, men även i viss utsträckning målstyrning av trafikverken och prissättning av transporter.

7.1 Det går inte att lita på att befintliga väg- och järnvägssystem fungerar

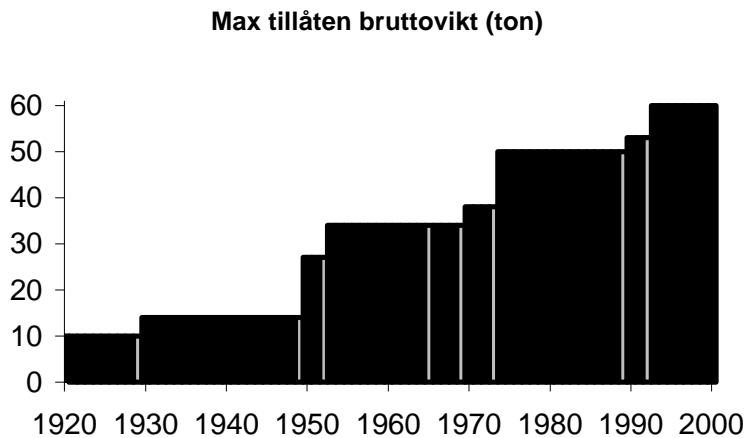
7.1.1 Brister i det statliga vägnätet

Det statliga vägnätet består av 98 000 km väg. Detta vägnät består till stor del av vägar som är byggda på en tid när trafiken var betydligt mindre och fordonen betydligt lättare. Vägverket bedömer att 40 procent av vägnätet tillkom på 1950- och 1960-talen. Därefter har ungefär 10 procent tillkommit per decennium. Resterande 30 procent är s.k. obbyggda vägar, alltså äldre vägar som egentligen aldrig har byggts från grunden utan har tillkommit genom att man jämnat ut lokalt material och lagt ett tunt asfalt- eller grusslitage ovanpå. Dessa vägar är inte dimensionerade och byggda med hänsyn till trafikbelastning och krav på vattenavledning.

Bristande bärighet

Vägnätet har kontinuerligt tillåtits för trafik med högre last. Den senaste höjningen skedde 1993, då maximal tillåten bruttovikt blev 60 ton. Belastningseffekten beräknas öka med fjärde potensen av axeltrycket, vilket innebär att ett dubbelt så tungt fordon ger 16 gånger större belastningseffekt, förutsatt samma antal hjulaxlar. 10 000 personbilar motsvarar därmed en fullastad lastbil. I ett historiskt perspektiv har besluten att höja de tillåtna belastningarna på vägarna inte i tillräcklig utsträckning

följts av förstärkningar för att öka förmågan att bära de nya lasterna. Prop. 2001/02:20
Figur 7.1 visar hur den maximalt tillåtna bruttovikten utvecklats.



Figur 7.1 Utvecklingen av den tillåtna bruttovikten på vägnätet (Källa: Vägverket)

Tillgängligheten för godstransporter på väg avgörs främst av de bärighetsbegränsningar som förekommer på vägnätet. Begränsningarna är av två typer. Dels handlar det om permanenta begränsningar av bärigheten, dvs. att den maximalt tillåtna bruttovikten – som i dag uppgår till 60 ton – inte kan tillåtas under någon del av året. Dels handlar det om tillfälliga begränsningar under den del av året då tjällossning pågår.

Bärighetsrestriktioner innebär en tydlig begränsning av tillgängligheten samtidigt som de innebär en avsevärt sänkt transportkvalitet. Huvuddelen av bärighetsnedsättningarna sker på det lågtrafikerade vägnätet. Det är främst de norra och mellersta delarna av landet som drabbas av restriktioner under tjällossningen men även i vissa delar av södra Sverige finns restriktioner under tjällossningsperioden. Dessa problem innebär därför samtidigt en starkt negativ påverkan på delmålet om regional utveckling.

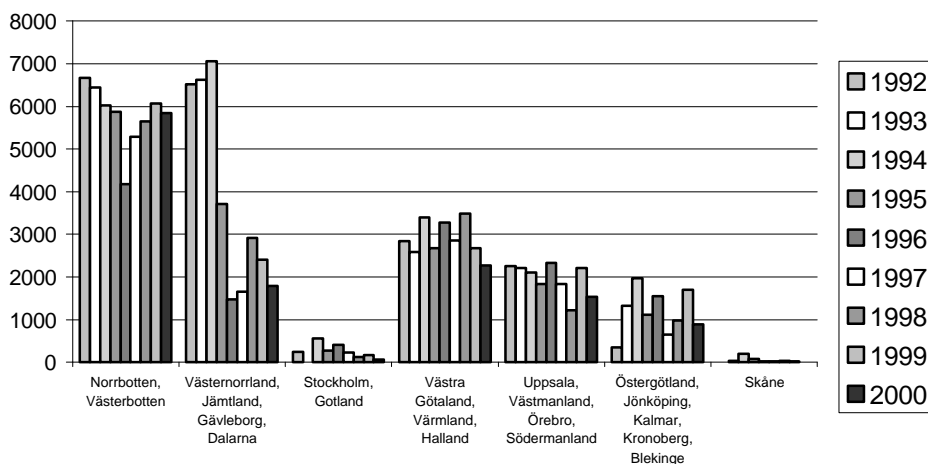
Den låga vägstandarden i skogslän och glesbygd innebär att skogsindustrin tvingas lagra upp extra virkesvolymen för att klara en kontinuerlig råvaruförsörjning av fabrikerna. Virkeslagren medför ökade kostnader på grund av försämrade råvarukvalitet, extra hantering och överkapacitet. Utvecklingen kan avläsas i att alternativ importtillförsel av virkesråvara sjöledes till industrianläggningarna i Sverige blivit allt mer vanligt. Importen har alltså ersatt svårtillgänglig, och därmed dyrare råvara från avverkningsområden i landet. En sådan utveckling gynnar på sikt givetvis inte en fortsatt industriell och regional utveckling i Sverige inom denna sektor.

Figur 7.2 visar hur längden väg avstängd för tung trafik under tjällossningsperioden varierat 1992–2000. I Vägverkets Region Mitt (Västernorrland, Jämtland, Gävleborg och Dalarnas län) tillämpas sedan 1995 andra riktlinjer för tjälavstängningar. Riktlinjerna innebär att samarbetet mellan Vägverket och de olika åkarna intensifieras samt att Vägverket accepterar större skador under tjällossningsperioderna. Det framgår tydligt av figuren att de ändrade riktlinjerna innebär att en avsevärt mindre del av vägnätet behöver stängas av. Samtidigt har riktlinjerna också inneburit att nedbrytningen av vägarna i regionen gått fortare.

Den totala siffran på hur lång vägsträcka som stängts av för tung trafik varje år har de senaste åren varierat mellan 12 000 och 15 000 km. En avstängning är i genomsnitt 40–50 dagar lång.

Som framgår av figur 7.2 är problemet med tjälavstängda vägar störst i skogslänen, men förekommer i relativt stor omfattning även i övriga län, förutom Stockholm, Gotland och Skåne. Vidare kan man se att variationerna mellan åren bitvis kan vara mycket stor. Närmare analyser som gjorts av Vägverket visar att den del av vägnätet som någon gång under en femårsperiod stängs av är betydligt större än 15 000 km. Många av de vägar som är öppna ett visst år kan tvingas stängas av året efter. Denna variation bidrar ytterligare till att minska tillförlitligheten hos vägnätet.

För de som bor i glesbygden där många vägar är avstängda för tung trafik innebär tjällossningen att framkomligheten och komforten blir låg samt att fordonsslitageet ökar. De sönderkörda och för tung trafik avstängda vägarna är ett stort problem för skogsindustrin, som kräver en kontinuerlig tillförsel av råvara med hög kvalitet. Beräkningar från Skogsforskningsinstitutet gör gällande att merkostnaderna för skogsindustrin under tjällossningen är 900 miljoner kronor årligen (Skogforsk, arbetsrapport nr 433). Även turistindustrin drabbas av problem med sönderkörda vägar, särskilt eftersom tjällossningen ofta sammanfaller med vinterturismens högsäsong.



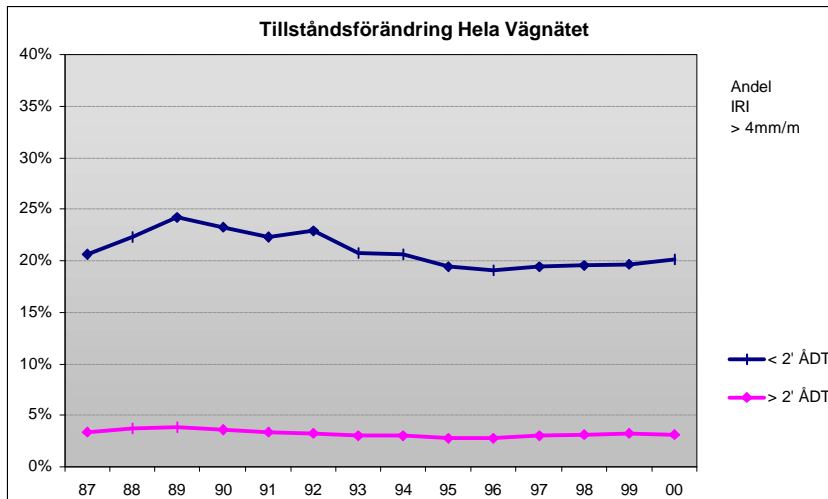
Figur 7.2 Längden väg avstängd för tung trafik under tjällossningen (Källa: Vägverket)

Slitage och nedbrytning

Den del av nedbrytningen av vägarna som orsakas av trafiken har ökat i omfattning på senare år. Detta beror på två saker. Dels har de senaste årens högkonjunktur lett till en snabb trafikökning, särskilt för den tunga trafiken. Dels har allt fler tunga fordon börjat använda s.k. supersingle-däck, alltså enkelmonterade däck med högre lufttryck som ersättning för dubbelmonterade. Denna däcktyp innebär ökade vägpåkänningar och därmed ökad spårbildning och andra skador på vägen.

Vägens ytstandard har betydelse för framkomligheten och komforten. I figur 7.3 visas hur stor del av vägnätet som inte har tillfredsställande standard avseende jämnhet i längsled. Jämnhet mäts som IRI (ett index som mäter ojämnheter längs vägen). Vid ett IRI-värde över 4 mm/m börjar de åkande uppleva diskomfort och föraren sänker normalt hastigheten.

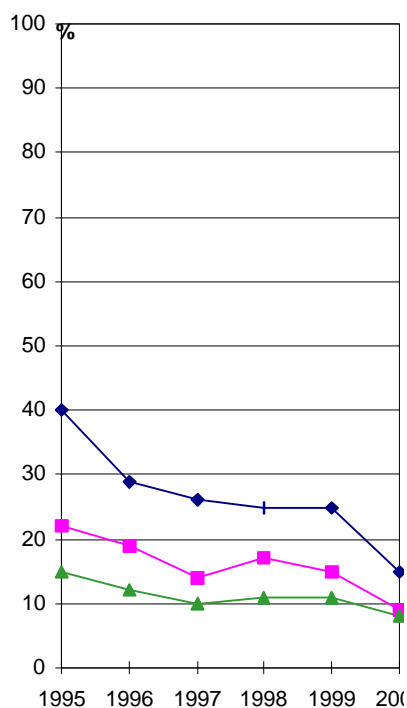
Av figuren kan man avläsa att tillståndet förbättrades under första halvan av 1990-talet för att på senare år ha legat relativt konstant. Ungefär 20 procent av vägarna med mindre än 2 000 fordon/dygn är så ojämna att trafikanterna tvingas sänka hastigheten. För vägar med trafik över 2 000 fordon per dygn är motsvarande siffra ungefär 3 procent.



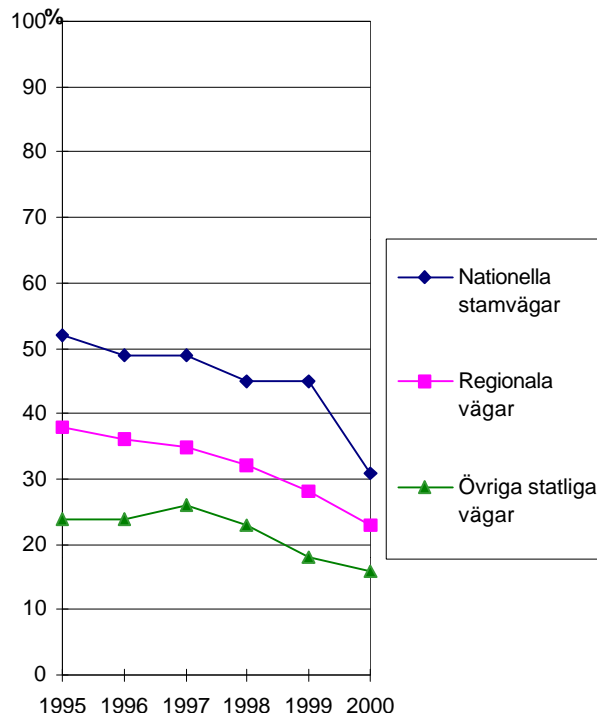
Figur 7.3 Andel väg med ej tillfredsställande standard (Källa: Vägverket)

Trafikanternas synpunkter på vägunderhållet mäts av Vägverket med hjälp av årliga enkäter. Andelen trafikanter som är nöjda med vägunderhållet har successivt minskat under de senaste fem åren. Trafikanterna i de södra delarna av landet är mer nöjda än trafikanterna i de norra delarna och privatbilisterna är mer nöjda än yrkestrafikanterna.

Yrkestrafikanter



Privatbilister



Figur 7.4 Andel yrkestrafikanter och privatbilister som är nöjda med belagda statliga vägar (Källa: Vägverkets årsredovisning 2000)

Mätningarna av vägytan på statliga vägar visar således i stort sett ett oförändrat tillstånd sedan 1994 med utgångspunkt från de metoder Vägverket använder för att mäta vägtillståndet. Samtidigt har andelen trafikanter som är nöjda med vägarna genomgående minskat sedan 1995 i de mätningar Vägverket gör. Mätningar av vägytans spårighet och ojämnheter fångar inte försämringar i form av t.ex. krackeleringar, kanthäng, dränering eller nedbrytningen av vägkroppen. Samtidigt finns det osäkerhetsfaktorer i trafikantundersökningar. Svaren kan påverkas av t.ex. opinionsbildning och massmedias bevakning, liksom av ändrade krav hos trafikanterna.

Regeringens bedömning är att ingen av de redovisade mätmetoderna ger en fullständig bild av tillståndet. Vägverket fick i regleringsbrevet för 2001 ett regeringsuppdrag att utveckla mått för att kunna mäta tillståndet på landets vägar som sammantaget ger en god bild av vägarnas tillstånd. Redovisningen skall lämnas till regeringen senast 31 december 2001.

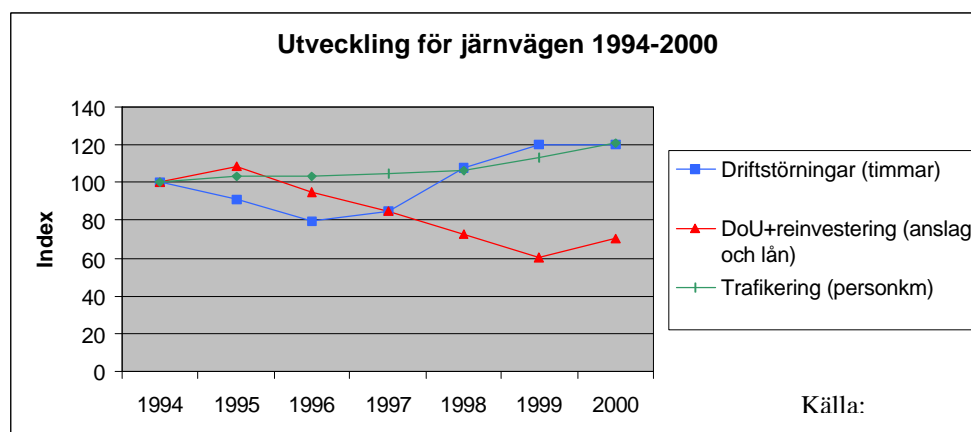
Den prognostiserade trafikökningen som redovisades i kapitel 6.5 gör att behoven av medel för drift och underhåll förväntas öka under den kommande planeringsperioden. Denna trend förstärks av att många av de trafikanläggningar som byggs innehåller komplicerade konstbyggnader i form av broar, tunnlar och avancerad transportinformatik som är kostsamma att sköta.

7.1.2 Brister i järnvägsnätet

Prop. 2001/02:20

Under 1990-talet gjordes stora insatser för att bygga ut det svenska järnvägssystemet. Insatserna för att bevara och säkerställa det befintliga järnvägssystemet har dock inte ökat i motsvarande grad.

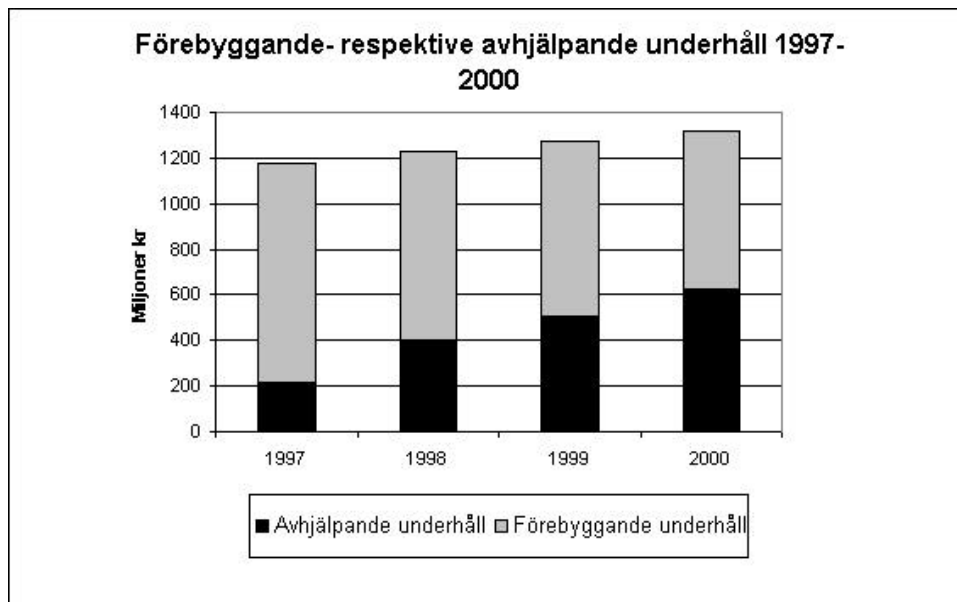
Banöverbyggnadens spårkänselkvalitet förbättrades under 1990-talet men har försämrats något de senaste åren. Figur 7.5 visar sambandet mellan driftstörningar i järnvägssystemet och anslaget till drift och underhåll. Satsningar på ökad driftsäkerhet under 1995 och 1996 gav minskade driftstörningar och visar därmed på stora förbättringspotentialer. Från 1997 ökar driftstörningarna åter. Minskade anslag till drift och underhåll har lett till fler driftstörningar och därmed också fler försenade tåg.



Figur 7.5 Sambandet mellan medel till drift och underhåll av järnvägsnätet och driftstörningarna (Källa: Banverket)

För resenärer och transportörer är järnvägssystemets tillförlitlighet mycket viktig. Utvecklingen av persontrafiken på järnväg har under senare år varit mycket positiv med ett kraftigt ökat resande. De ökade driftstörningarna leder dock till försenade och t.o.m. inställda tåg, vilket i förlängningen innebär ett minskat förtroende för järnvägen. Därmed hotas den goda utvecklingen för persontrafiken både när det gäller fjärrtåg och regionala tåg. Även för godstrafiken är en hög tillförlitlighet nödvändig. Detta gäller särskilt som värdet på de varor som transporteras ökar, vilket i sin tur leder till att kraven på att de utlovade transporttiderna skall hållas också ökar. Sammantaget leder således de ökade driftstörningarna till en försämrad marknadsposition för järnvägstrafiken.

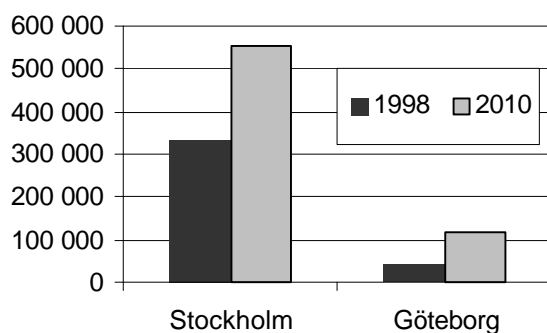
Banverket har de senaste åren använt ökade insatser för avhjälpande underhåll (underhåll som genomförs efter det att ett fel upptäckts) på bekostnad av det förebyggande underhållet (underhåll som genomförs vid förutbestämda intervaller med avsikten att reducera sannolikheten för fel). En sådan utveckling innebär att antalet driftstörningar ökar och fördyrar verksamheten både för Banverket och transportköparna.



Figur 7.6 Samband mellan förebyggande och avhjälpande underhåll 1997–2000 (Källa: Banverket)

7.2 Tilltagande trängsel i och kring storstäderna

Tilltagande trängsel i trafiken i och kring storstäderna är en trend i hela Europa. Transportbehovet inom storstadsområdena ökar som en följd av ökad befolkning och ökat antal arbetstillfällen. I Sverige är detta tydligast i Stockholm, men även i Göteborg finns problem. I Malmö har trängsel-situationen förbättrats avsevärt efter utbyggnaden av Yttre Ringleden på väg E 6/E 20. Nu finns endast några kortare vägavsnitt där trängsel kan uppstå i Malmö.



Figur 7.7 Beräknat antal vägfordon i flaskhalsar (relativ hastighetsreduktion minst 50 %) under morgonens maxtimme 1998 och prognos för 2010 (Källa: SIKATransseks studie "Flaskhalsar i transportsystemet")

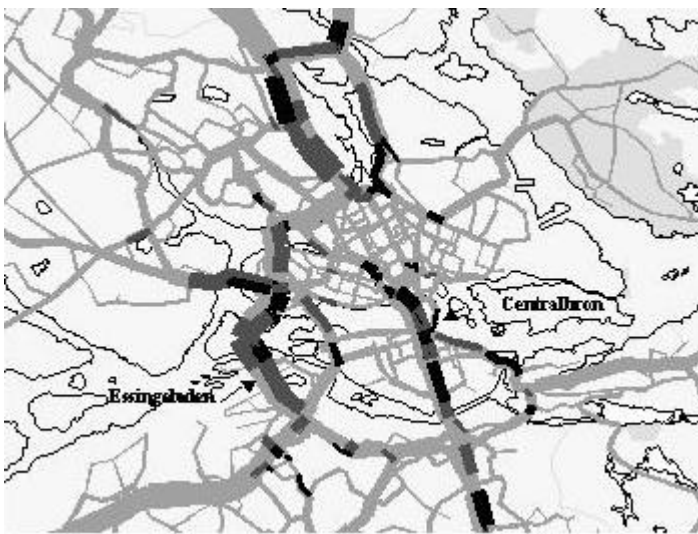
7.2.1 Stockholm

Stockholmsregionens transportnät har en tydlig radiell uppbyggnad, historiskt framvuxen från vägarna längs bland annat Stockholmsåsen som förband det medeltida Stockholm med andra landsändar. Senare utvecklades sommar- och vintervägar som löpte in mot stadens tullar. Vattenvägarna har alltid varit en viktig del av Stockholms transportsystem. Med industrialismen kom järnvägsnätet, förortsbanorna och spår-

vägslinjerna som senare omvandlades till tunnelbana. De städer, stations-samhällen och tunnelbaneförorter som utvecklades längs spåren utgör fortfarande tydligt urskiljbara samhällen i förortsområdet. Efterhand som vägnätet i modern tid utvecklats till kapacitetsstarka leder har särskilt arbetsplatser och kommersiella verksamheter lokaliserats till områden inom bekvämt räckhåll från de stora vägarnas avfarter. Mellan trafiksektorerna finns alltså stora natur och vattenområden.

Mälarens och Saltsjöns vatten utgör fortfarande en barriär som försvårar kontakterna mellan norr och söder. Sedan mitten av 1960-talet har inga nya nord-sydliga förbindelser tillkommit i vare sig väg- eller bannät trots att befolkningen ökat med mer än 400 000 personer sedan dess.

Figur 7.8 visar trängselsituationen på Stockholms vägnät 2010, givet att inga åtgärder görs. Trängselsituationen mäts som den genomsnittliga hastigheten på en viss väg i förhållande till frifordons-hastigheten på den vägen, dvs. medelhastigheten när inga andra fordon finns på vägen. En trängselsituation anses uppstå om hastighetsreduktionen är 35 procent eller högre. Figuren visar att den största trängseln finns på de begränsade antalet förbindelser mellan norra och södra Stockholmsregionen, på infartslederna och inom Stockholms innerstad. Som mått på trängseln har hastighetsreduktion under morgonens mest trafikerade timme valts.



Bandbredden motsvarar trafikvolymen och gråskalan visar beräknad relativ hastighetsreduktion:	
0–50%	Ljusgrå
50–65%	Mörkgrå
65–100%	Svart

Figur 7.8 Beräknade flaskhalsar i Stockholms vägnät 2010, morgonens maxtimme (Källa: SIKAs rapport 2001:2)

Inom Stockholms län görs varje dag cirka 4 miljoner personresor varav cirka 40 procent är bilresor, 40 procent kollektivtrafik och 20 procent gång- och cykeltrafik. Det gör att Stockholmsregionen har den högsta andelen kollektivtrafikresande i landet. På infartslederna under högtrafik

utgör andelen kollektivtrafikresor cirka 70 procent. Trots det är trängseln på vägarna den värsta i landet. Inom Stockholms län beräknas trängsel i vägsystemet i rena tidskostnader uppgå till miljardbelopp varje år. Till det skall fogas ökade utsläpp till miljön genom ökad energiåtgång vid kökörning och ökade säkerhetsrisker. Trängseln förlänger restider för såväl arbets- som tjänsteresor men försvårar även avsevärt för distributionstrafiken.

En omfattande trängsel råder också inom kollektivtrafiken. Det gäller alla kollektiva färdmedel men tydligast i pendeltågstrafiken. Den bristande kapaciteten på spåren genom centrala Stockholm gör att det inte är möjligt att trafikera med fler tåg. På senare tid har också bristande underhåll och ålderstigna tåg bidragit till inställda turer. Konsekvensen blir en omfattande trängsel i tågen och sämre komfort för resenärerna samt minskad tillförlitlighet för kollektivtrafiken. Det riskerar i sin tur att minska kollektivtrafikens attraktivitet.

Fram till 1970-talet var bebyggelseutvecklingen i regionen i stort anpassad till kollektivtrafiken. Det främsta exemplet på det är utbyggnaden av tunnelbaneförörterna. Under senare decennier har utvecklingen varit en annan. Stora villaområden har uppförts i perifera lägen och områden med fritidsbostäder har gradvis permanentats. Dessa områden har oftast sämre koppling till kollektivtrafiken, vilket har bidragit till en ökad biltrafik.

Trängseln i trafiksystemet innebär stora problem för distributionstrafiken i de centrala delarna och genom nuvarande placering av godsterminaler riskeras förseningar till följd av att trängsel och köer fortplantar sig ut i det nationella godstransportnätet.

Arbetsplatsernas läge, förvärvsfrekvens, arbetstider och arbetsformer påverkar både resor till och från arbetet samt resor i tjänsten. Tillväxten av befolkning och arbetsplatser, den höga sysselsättningsnivån, liksom karaktären på regionens näringsliv med ett stort inslag av tjänsteproduktion och IT, innebär att resandet ökar inom en geografiskt alltmer utspridd arbetsmarknad och under en växande del av dygnet. Distansarbete, som snarast kan ses som ett komplement till det konventionella arbetsmönstret, har bara fått en marginell effekt på resmönstret. Det har inte inneburit någon väsentlig minskning av arbetsresorna.

Befolkningen i Stockholmsregionen har de senaste decennierna ökat med cirka 1 procent per år. Ökningen har varit kraftigare under senare delen av 1990-talet. För de kommande tio åren spås en befolkningsökning i regionen på cirka 200 000 invånare. På 30 års sikt pekar prognoserna mot en befolkningsökning på 600 000 invånare. Antalet bilar inom Stockholms län förväntas öka med drygt 25 procent fram till 2010. Förklarande orsaker är, vid sidan av befolkningsutvecklingen, även ett ökat bilinnehav till följd av ökade inkomster och alltmer utspritt boendemönster.

Stockholm lider av trängsel i kombination med bostadsbrist i sådan omfattning att det har hämmande effekter på näringslivets utvecklingsmöjligheter. Inom regionen finns och uppstår en bredd av näringar som inte existerar i andra delar av landet. Det gäller inte minst uppkomsten och utvecklingen av kunskapsintensiva verksamheter. Eftersom näringar och företag efter ett utvecklingsskede ofta etablerar sig i andra delar av landet bidrar de till en positiv utveckling även där. Väl fungerande trans-

porter inom Stockholmsregionen och med andra regioner och länder är därför en förutsättning för näringslivets utveckling inte bara i Stockholm och Mälardalen utan även i övriga delar av Sverige.

Stockholmsberedningen är en statlig kommitté (N2001:02, dir. 2000:96, dir. 2001:17) som tillsatts av regeringen för att lämna väl förankrade förslag på insatser som förbättrar transportsituationen inom Stockholms län men också transportmöjligheterna mellan Stockholm och övriga Mälardalen, övriga landet samt internationellt. Arbetet syftar till att utveckla transportsystemet på ett för regionen och hela landet miljömässigt, socialt och samhällsekonomiskt hållbart sätt. Stockholmsberedningen har hittills utarbetat en problemanalys och en målbild som kommer att ligga till grund för det fortsatta arbetet med en långsiktig utvecklingsstrategi för transporter för en period av 25–30 år. Som en första etapp i att förverkliga utvecklingsstrategin skall beredningen redovisa förslag till infrastrukturåtgärder till kommande långsiktplaner.

7.2.2 Göteborg

Göteborgs läge vid havet innebär ett transportnät som är uppbyggt kring de nord-sydgående stråken längs kusten och förbindelserna från inlandet mot Göteborg. Trängselproblemen i Göteborgsområdet återfinns främst på infartslederna men även på vissa gator i centrala staden, i båda fallen främst under rusningstid. Flera stora vägar möts i utkanten av centrala Göteborg och de största problemen finns vid trafikplatserna i anslutning till Tingstadstunneln under Göta Älv på väg E 6. Orsaken till trängseln är förutom trafikmängderna, även att vävningssträckorna mellan E 6 och andra huvudvägar är korta och att det därför kan bli många körfältsbyten för bilisterna. Köerna i Göteborg fortplantar sig under högtrafiktid in mot stadens centrala delar. Kostnaderna för trängseln i vägsystemet kring Tingstadstunneln och anslutande trafikleder har av Vägverket beräknats till cirka 120 miljoner kronor per år i rena tidskostnader. Utöver det kommer kostnader för försämrad miljö och för olyckor. Trängselproblem kan också uppstå längs övriga större infartsleder mot staden.

Till skillnad från Stockholm har Göteborgsregionen redan från början en relativ spridd bebyggelsestruktur. Befolkningsutvecklingen har varit strax under 1 procent per år under 1990-talet, en ökningstakt som bedöms bestå. För de kommande tio åren kan en befolkningsökning på cirka 80 000 personer förväntas. Utvecklingen av antalet bilar bedöms till 2010 i stort följa utvecklingen i landet som helhet med en ökning på cirka 15 procent. Person- och godstrafik konkurrerar i ökande grad om utrymmet.

I Göteborgsregionen finns en starkt exportinriktad industri. Närheten till hamnen är viktig för många av dessa företag. Göteborgs hamn är också Sveriges och Nordens största och fungerar som en viktig port för svenska produkters transport ut i världen. Hamnen är även mycket viktig för Sveriges import av varor. Trängselproblemen i Göteborg påverkar därför transporttider och transportkostnader för en stor del av den svenska utrikeshandeln.

Kapacitetsproblemen i järnvägsnätet är störst i och omkring Stockholm och Göteborg samt i Skåne. Problemen kring storstäderna uppstår genom att snabbtågstrafiken och den täta regionaltågstrafiken delar på banutrymmet. Framst kring Göteborg och Malmö tillkommer även en omfattande godstrafik. Kapacitetsproblemen innebär att efterfrågan på fler tågavgångar under högrafiktid inte kan tillfredsställas. Detta är ett hinder för storstädernas utveckling och attraktivitet. Det innebär dessutom en större miljöbelastning genom att antalet tågavgångar blir mindre än antalet efterfrågade och därmed kommer ett antal tänkbara tågresenärer att i stället behöva ta bilen.

Figur 7.9 visar de bandelar där kapacitetsutnyttjandet under dygnet är högst. Dessa kapacitetsproblem påverkar all tågtrafik i hela landet.



Figur 7.9 Kapacitetsutnyttjande på järnväg (Källa: Banverket)

Även på andra delar av bannätet förekommer kapacitetsproblem. Det gäller främst det stora nord-sydliga godsstråket från Luleå ner till Skåne. Dessa problem uppstår främst nattetid på de enkelspåriga delarna av godsstråket när godstrafiken är som störst. (Som tumregel brukar anges att 75 procent av all persontrafik går dagtid och att 75 procent av all godstrafik går på natten.) Längre godstransporter, som inte hinner fram till slutdestinationen över en natt, konkurrerar dock med persontågen även dagtid. Längs Södra stambanan finns även en konflikt med snabbtåg-

gens sena kvällsavgångar som tvingas skära rakt igenom den omfattande godstrafiken på kvällen.

Kapacitetsproblemen har lett till att Banverket för första gången tvingats säga nej till vissa operatörers önskemål om tåglägen i tidtabellen för andra halvåret 2001. Därmed minskar möjligheterna att möta den ökade efterfrågan som finns på järnvägstrafik. Utan insatser för att öka järnvägskapaciteten kommer därför överföring till mer miljöanpassade transportslag som skulle kunna ske redan i dag att försenas. Omställningen till ett långsiktigt hållbart transportsystem riskerar därmed också att fördröjas.

7.4 Minskande kollektivtrafikandel och cykelandel

En ökning av marknadsandelen för kollektivtrafik och cykeltrafik är viktig för omställningen till ett långsiktigt hållbart transportsystem. Med ökad kollektivtrafik och cykeltrafik kan den ökande trängseln på vägnätet i storstäderna mildras. Som en del i omställningsarbetet bör därför kollektiv- och cykeltrafik aktivt försöka göras till trafikslag som resenärerna själva väljer i högre grad än i dag.

Det senaste decenniet har resandet i den lokala och regionala kollektivtrafiken stagnerat, samtidigt som resandet med bil har ökat. Enligt SIKAs senaste prognos kommer, om inga styråtgärder vidtas, transportarbetet med bil att öka med 26,6 miljarder personkilometer (29 procent) perioden 1997–2010, medan kollektivtrafiken med buss och tåg bara kommer att öka med 2,9 miljarder personkilometer (14 procent) under samma period. Det betyder att resandet med bil kommer att öka sin andel medan kollektivtrafiken kommer att minska sin. Särskilt resandet med buss beräknas tappa andelar, medan järnvägsresandets andel av transportarbetet i stort förblir konstant. Om detta inträffar innebär det ökade svårigheter att uppnå ett långsiktigt uthålligt transportsystem. Därför bör trenden brytas.

Den lokala och regionala kollektivtrafiken bidrar till ökad välfärd, regional utveckling och jämlikhet genom att ge människor möjlighet att nå arbetsplatser, skolor och olika typer av service. Kollektivtrafiken är också fördelningspolitiskt viktig eftersom den för stora resenärsgupper är det enda alternativet. Många resenärer är låginkomsttagare, pensionärer, skolbarn och studerande. Kvinnor reser mer med kollektivtrafik än män. Kollektivtrafiken är även betydelsefull för tillväxten och för sysselsättningen. Goda möjligheter till pendling med kollektivtrafik ökar förutsättningarna för att separata, lokala arbetsmarknader skall kunna knytas ihop till större arbetsmarknadsregioner. Dessutom bidrar kollektivtrafiken, liksom cykeltrafiken, till att miljö- och hälsoproblem kan minska i tätorter. Det är ett viktigt bidrag till uppfyllelsen av de nationella miljö kvalitetsmålen.

Den ökande personbilstrafiken och konkurrensen om utrymmet i våra större tätorter leder inte bara till mer avgasutsläpp och buller utan även till en minskad effektivitet i näringslivet, ökade reskostnader för resenärerna och en sämre livskvalitet för dem som bor och verkar i dessa orter. En ökad andel kollektivtrafik kan motverka denna utveckling. En ökad kollektivtrafik har positiva sociala, ekonomiska och ekologiska effekter

för samhället och medborgarna. En ökad andel kollektivt resande är därför en viktig komponent i arbetet med att utforma ett långsiktigt hållbart transportsystem.

De senaste decenniernas tätortsutveckling har karakteriserats av en utspridning av bebyggelsen och en minskning av befolkningstätheten. Den utspridda och glesa bebyggelsen har inneburit ökade kostnader och svårigheter för kollektivtrafiken att kunna erbjuda bra alternativ till bilen, vilket ökat miljöbelastningen från transportsystemet.

Kollektivtrafiken måste få en större tyngd och komma in tidigare i bebyggelse- och samhällsplaneringen, framför allt i och kring våra tätorter för att ett uthålligt och väl fungerande transportsystem skall kunna byggas upp.

I glesbygden innebär avfolkningen problem för trafikhuvudmannen att kunna upprätthålla en god tillgänglighet för medborgarna till ekonomiskt rimliga insatser. Den inomregionala tillgängligheten är här det viktigaste problemet och uppgiften för kollektivtrafiken.

Regeringen har tillsatt en kommitté (dir. 2001:1) med uppgift att utifrån ett konsument- och helhetsperspektiv identifiera, analysera och beskriva kollektivtrafikens problem och möjligheter. Med denna utgångspunkt skall kommittén formulera mål och visioner samt föreslå förändringar av organisation, regelverk och dylikt av betydelse för kollektivtrafikens utveckling och ett ökat kollektivt resande. Kommittén skall utgöra ett forum för samarbete mellan staten och övriga aktörer på kollektivtrafikområdet. Tyngdpunkten i kommitténs arbete skall ligga på den lokala och regionala kollektivtrafikens område. Kommittén skall slutredovisa sitt arbete i december 2002.

Cyklandet har minskat sin andel av transportarbetet sedan mitten av 1990-talet. I dag sker cirka 12 procent av alla resor i Sverige på cykel. Potentialen för överföring av trafik från bil till cykel är störst på korta resor. Ungefär hälften av alla bilresor är kortare än 5 km och skulle således åtminstone delvis kunna ersättas med cykelresor.

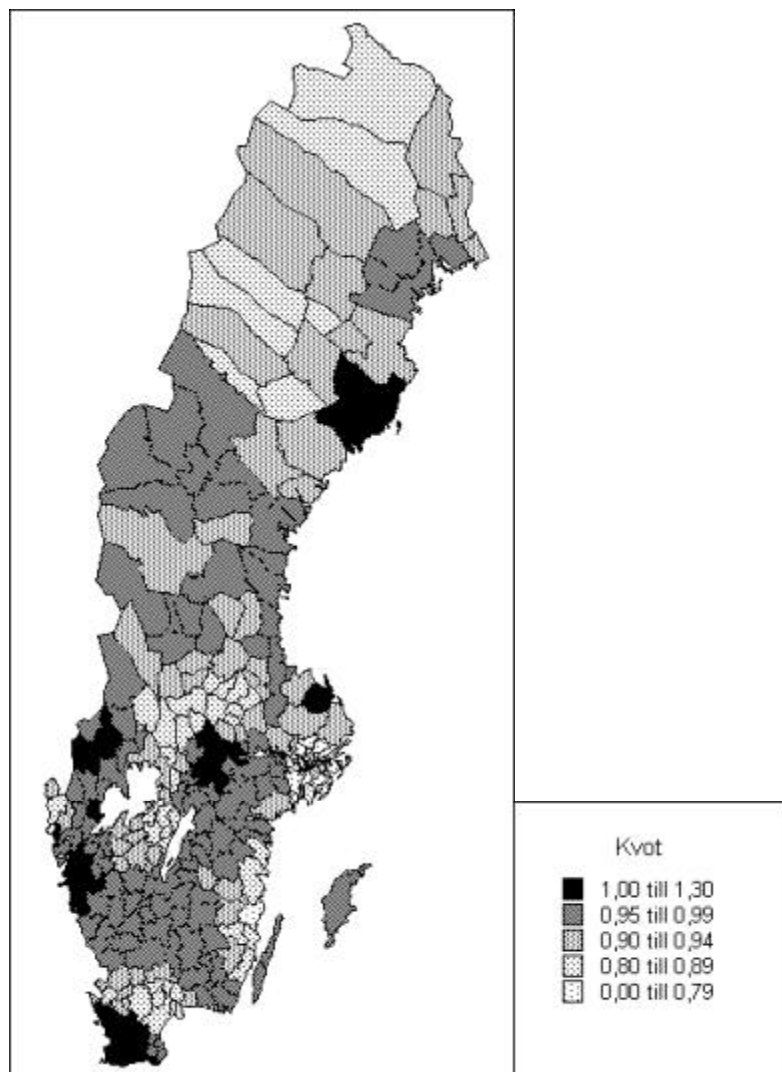
Det finns stora variationer i cyklandet i Sverige. I Stockholm och Norrköping är cykelandelen mindre än 5 procent, i Uppsala och Umeå är cykelandelen ca 25 procent och i Malmö och Västerås är andelen cirka 30–35 procent. Flera av städerna med hög cykelandel i Sverige och i andra länder kännetecknas av att de har täta, ibland medeltida stadskärnor och en stor andel ung befolkning. Dessa städer lämpar sig väl för cykling genom att biltrafiken inte har så stor framkomlighet och genom att de har en stor andel unga invånare som gärna nyttjar cykel. Vissa städer har dessutom omfattande cykling av tradition. Den stora spännvidden visar att möjligheterna att lokalt höja andelen cyklister genom strategiska åtgärder är stora.

Samarbetet mellan statliga myndigheter, kommuner och frivilligorganisationer på cykelområdet bör utvecklas och intensifieras. Vägverket har tillsammans med Svenska Kommunförbundet och andra aktörer på området tagit fram en nationell strategi för ökad och säker cykeltrafik (Mer cykeltrafik på säkrare vägar, publikation 2000:8). Strategin identifierar fem insatsområden som särskilt viktiga: infrastruktur, organisation, kunskapsuppbyggnad, kommunikation och uppföljning. Regeringen utgår från att denna strategi skall kunna stimulera till en ökad andel säker cykeltrafik.

Minskande tillgänglighet till arbetsplatser

En av transportsystemets viktigaste uppgifter är att sörja för individernas tillgänglighet till arbetsplatser. Vikten av en väl fungerande arbetsmarknad är extra stor eftersom Sverige, i likhet med många andra utvecklade länder, för närvarande är inne i en snabb omvandlingsfas från industrisamhälle till informations- och kunskapssamhälle. Både utvecklingen av befolkningens storlek och boendemönster, lokalisering av bostäder och arbetsplatser samt åtgärder i transportsystemet påverkar denna tillgänglighet.

Figur 7.10 visar hur individernas tillgänglighet till arbetsplatser påverkas av den strukturomvandling av näringslivet som förväntas. Måttet i detta fall är hur många arbetsplatser man når inom 45 minuters bilresa från kommuncentrum. Figuren visar utvecklingen till 2010 jämfört med 1997 om inga infrastrukturåtgärder vidtas. Rastrerade områden visar att färre arbetsplatser nås och svarta områden att fler arbetsplatser nås. Kartan visar att de flesta områden då får försämringar. Orsaken är att sysselsättningen minskar i stora delar av landet vilket medför att färre arbetsplatser kan nås. Att inte förbättringen är större i Stockholmsområdet förklaras av att den ökade trängseln leder till ökade restider och därmed tas den förbättring som annars skulle ske när fler arbetsplatser finns att tillgå delvis ut. Nästan alla områden som får en försämring av tillgängligheten på mer än 25 procent ligger i EU:s regionalpolitiska målområden.



Figur 7.10 Förändring av tillgängligheten mellan 1997 och 2010 (Kvoten anger hur många arbetsplatser som nås med bil 2010, jämfört med 1997 om inga åtgärder vidtas. En kvot över 1 innebär att fler arbetsplatser nås 2010, medan en kvot under 1 innebär att färre arbetsplatser nås 2010 (Källa: SIKÅ)

Transportsystemet bedöms kunna bidra till effektivare fungerande arbetsmarknadsregioner särskilt då restiden vid pendling kan sänkas i eller ner till intervallet 20–60 minuter enkel resa. Särskilt trafik med regionala snabbtåg bedöms kunna ha goda potentialer för att leda till effektivare fungerande arbetsmarknadsregioner.

Åtgärder i transportsystemet har också goda förutsättningar att leda till effektivare fungerande arbetsmarknader då man lyckas koppla en mindre region till en större universitets- eller storstadsregion eller då åtgärder sätts in i regioner som redan är på väg att förstöras. Potentialen är också god då åtgärderna är skräddarsydda efter regionens näringsliv. Effekterna kan också gynnas av att åtgärderna samordnas med andra åtgärder i transportsystemet, samhällsplaneringen eller med andra regionala utvecklingsinsatser.

Bristande tillgänglighet för utsatta grupper

Möjligheterna att tillgodose sina transportbehov varierar för olika grupper av medborgare. Enligt SCB finns det cirka 1 350 000 funktionshind-

rade i åldern 16–84 år. Av dessa är 480 000 yrkesverksamma eller studerande. Det innebär att cirka 35 procent är yrkesverksamma jämfört med cirka 60 procent av hela befolkningen. Bristerna i reskedjor är det största tillgänglighetsproblemet för de funktionshindrade.

Funktionshindrade gör färre resor med nästan alla färdstätt än befolkningen i övrigt. Taxi är det enda färdstätt som funktionshindrade använder i större utsträckning än andra. En majoritet (cirka 70 procent) av de funktionshindrade har tillgång till bil i hushållet. I befolkningen som helhet är motsvarande siffra cirka 80 procent. Av dem som åkt kollektivt under de senaste två veckorna är cirka 40 procent nöjda med kollektivtrafiken. Av dem som sällan reser kollektivt anger 13 procent att de inte kan åka buss på grund av funktionshindret. Cirka 5 procent av dem som reser kollektivt uppger någon form av problem förknippat med detta resande.

Särskild hänsyn måste tas till barns behov vid utformning av transportsystemet. En knapp fjärdedel av Sveriges befolkning är barn mellan 0 och 18 år. Barnens frihet att själva på ett säkert sätt förflytta sig mellan hemmet och skolan har minskat, liksom deras frihet att leka i och utforska den egna närmiljön. Vägverket har under 2000 studerat tillgängligheten för barn till skolan. Tillgängligheten beror på avståndet och på hur gena och säkra gång- och cykelvägarna är, liksom föräldrarnas uppfattning om säkerhet och trygghet. Studien visade att en majoritet av barnen har under 1 kilometer till skolan, att 60 procent tar sig dit till fots eller med cykel och att en knapp majoritet av föräldrarna bedömer att skolvägen är osäker (Vägverkets sektorsrapport 2000).

7.6 Höga transportkostnader för företagen och samhället

En stor del av kostnaderna för den svenska tillverkningsindustrin består i att förflytta gods och varor mellan olika led i en förädlingskedja. Kostnaderna i en sådan förädlingskedja uppstår av transporter, hantering, lager, kapitalbindning och administration av företagets logistik.

De relativt sett högre logistikkostnaderna som konstaterats i Sverige jämfört med övriga EU-länder innebär att de svenska företagen är mycket beroende av effektiva internationella transporter för att kunna upprätthålla konkurrensen med företag i andra länder. Godstransportdelegationen har behandlat logistikkostnaderna och de svenska företagens transportbehov i sitt slutbetänkande (SOU 2001:61).

Sverige är ett av Europas mest utrikeshandelsberoende länder. Exporten går huvudsakligen till Västeuropa och därifrån kommer den mesta importen. USA och Fjärran Östern har också betydande andelar av utrikeshandeln. Handeln med Östeuropa är jämfört med de andra marknaderna obetydlig (endast några procentenheter), men uppvisar en snabb tillväxt.

Varusammansättningen i exporten domineras i ton räknat av de tunga klassiska basvarorna malm, pappersmassa, papper och trä. Verkstadsindustrin har emellertid med åren fått en betydande andel produkter som maskiner, bilar, telefoner och telemateriel. Importen består i icke obetydlig omfattning av insatsvaror till de svenska exportvarorna. Vidare finns avsevärd import av bränslen, främst oljeprodukter, samt vissa livsmedel. Under senare tid märks en tendens till att lättare men industriellt

mer avancerade produkter tar en allt större andel av den svenska utrikeshandeln om man räknar i varuvärde (och ej i varans vikt). Den kunskapsintensiva industrin får allt större betydelse i den svenska varuhandeln.

Järnvägen har i Sverige liksom i de flesta EU-länder successivt förlorat marknadsandelar på godstransportmarknaden under de senaste decennierna, trots den snabba tillväxten av godsvolymen. Järnvägen har främst förlorat marknadsandelar inom varugrupper med högt varuvärde, som varit de mest snabbväxande under perioden. Nästan hela ökningen har tagits om hand av lastbilen. De företag som transporterar gods på järnväg har försökt möta konkurrensen från vägtrafiken genom att satsa på ökad kapacitet för att kunna ta gods med större volym och vikt. Heltåg med 40 vagnar är en utgångspunkt i planeringen.

Även i ett svenskt perspektiv är trängseln i Europa ett stort framkomlighetsproblem. Av finansiella och geografiska skäl kan inte vägnätet byggas ut för att fullt ut kunna möta vägtrafikökningen. Schweiz har infört, medan Tyskland, Österrike och Nederländerna planerar att införa kilometerskatter för att tackla framkomlighetsproblemen.

Sveriges geografiska läge brukar beskrivas som en nackdel; långa inhemska avstånd och ett perifert läge i förhållande till den europeiska marknaden. Sveriges långa kust är dock en obestridlig tillgång i transporthänsesed.

Väl fungerande och rimligt prissatta transportkedjor är en förutsättning för att vår exportindustri skall bli framgångsrik i den internationella konkurrensen. Därför är det väsentligt att kontinuerligt arbeta med att effektivisera transportkedjorna och att arbeta för ett harmoniserat prissättningsystem av infrastrukturen inom EU.

7.7 Minskande konkurrens inom inrikesflyget

När avregleringen av inrikesflyget i Sverige gjordes 1992 var förhoppningen att den skulle leda till konkurrens och lägre biljettpriser.

I dag är bilden en helt annan. Inrikesmarknaden domineras av SAS och Skyways som har befäst sina marknadsandelar, tillsammans har de 90 procent av den inrikes flygmarknaden. SAS äger 25 procent av Skyways och samarbetet mellan bolagen är omfattande. Skyways har i sin tur de senaste åren köpt upp huvuddelen av regionalbolagen på den svenska inrikesmarknaden. Det finns inga tecken på att någon aktör försöker ta upp konkurrensen med SAS – Skyways. Direkt konkurrens existerar enbart på linjen mellan Bromma och Visby. Mellan Stockholm och Göteborg respektive Malmö opererar dock både SAS och Malmö Aviation men med olika produkter och från olika Stockholmsflygplatser.

Läget på marknaden i dag kan närmast beskrivas som en monopolsituation, där konsumentintressen inte längre kan regleras av marknaden själv.

När inrikesflyget avreglerades innebar den fria prissättningen och rätten att fritt träda ut och in på marknaden att olönsamma linjer kunde överges. Före avregleringen hade underskottet på de trafiksvaga linjerna i bland annat Norrlands inland täckts genom korssubventionering inom flygtransportsystemet. Detta gick att åstadkomma genom resultatutjämn-

ning mellan flygbolagen SAS och Linjeflyg. Omedelbart efter avregleringen ställdes frågan om glesbygdsflygets framtida villkor. Flera mindre linjer har upplevt turbulens med allt från nedlagd trafik till kraftigt höjda biljettpriser. Hittills har kommunerna själva tagit det transportpolitiska ansvaret att finansiera regionalpolitiskt motiverad men företagsekonomiskt olönsam flygtrafik. Syftet har varit att åstadkomma en nödvändig trafikförsörjning så att en positiv regionalutveckling inte skall hindras av bristen på transportförbindelser med omvärlden. Dessa regioner saknar ofta realistiska transportalternativ till flyget.

Avregleringen av inrikesflyget har således inneburit konsekvenser för utbud och flygpriser. Med anledning av detta har regeringen den 31 maj 2001 lämnat ett uppdrag till Luftfartsverket att utreda förutsättningarna för en utvidgad upphandling av flygtrafik. Verket skall även kartlägga marknadssituationen för inrikesflyget och hur den påverkar målen för regionalpolitiken och transportpolitiken.

7.8 Sjöfartens kapacitet utnyttjas inte till fullo

Sjöfarten svarar för den dominerande delen av transportererna i utrikeshandeln. Godsomsättningen i de svenska hamnarna har ökat med 30 procent under den senaste femårsperioden. En fortsatt ökning kan förutses men inte i samma snabba takt som de senaste åren. EU-utvidgningen, en fortsatt positiv utveckling i Östersjöområdet samt en fortsatt liberalisering av handeln är faktorer som talar för ökade sjöfartsvolymer även i ett längre perspektiv. För vissa svenska hamnar kan den ökade utrikeshandeln vara av stor regional betydelse.

Både farleds- och hamnsystemet har god kapacitet och generellt goda förutsättningar att klara betydande volymökningar utan stora nyinvesteringar. Ökad sjöfart i framför allt Europatrafiken kan bidra till att lätta på kapacitetstrycket för landtransporterna i Europa och innebär säkerhets- och miljövinster för samhället.

Sjöfartens infrastruktur i direkt mening består av farledssystemet och hamnarna, men lika viktigt är behovet av goda anslutningar till hamnarna i form av vägar och järnvägar för att effektiva totala transportkedjor skall kunna uppnås. Det är också av stor vikt att dessa anslutningar beaktas i infrastrukturplaneringen.

Det har utvecklats en naturlig struktur med en stark koncentration av godsflödena till ett begränsat antal välbelägna och effektiva hamnar. Ett tiotal hamnar står för cirka 80 procent av den totala godsvolymen. EU har beslutat att hamnar med en godsomsättning om minst 1,5 miljon ton eller minst 200 000 resande skall ingå i det transeuropeiska nätverket. Sverige har 22 hamnar som enligt 1999 års hamnstatistik faller inom denna definition. Av dessa är det 17 hamnar som uppfyller kriteriet för godsomsättning. Sådana hamnar bör också naturligen anses som nationellt viktiga.

Göteborg är Nordens enda hamn med direktanlöpande transocean linjetrafik och det är av stor vikt att denna trafik kan bibehållas och utvecklas. Omkring 25 procent av den svenska exporten, räknat i vikt, passerar genom Göteborgs hamn. Sjöfartsverket och Göteborgs kommun har träffat en principöverenskommelse om investeringar i förbättrade farleder

till Göteborgs hamn. Både säkerhets- och tillgänglighetsskäl talar för att farlederna behöver förbättras för att sådan trafik skall kunna säkerställas.

En utökad regional samverkan i hamnfrågor är angelägen. En regional samverkan mellan närliggande hamnar stärker hamnarnas roll rent allmänt och bidrar till att motivera en god landinfrastruktur. Parallellt med diskussioner om Stockholmsregionens hamnfrågor och trafikfrågor i allmänhet pågår också utredningar om farledsförbättringar i Stockholms skärgård. Europeiska kommissionen har nyligen redovisat ett underlag i vissa hamnpolitiska frågor samt lämnat förslag till ett direktiv för tillträde till marknaden för hamntjänster.

Trollhätte kanal är ett statligt ansvar genom att kanalen sköts av Sjöfartsverket. Verket har tidigare redovisat en rapport om Vänertrafikens förutsättningar och framhållit att trafiken av flera skäl tappat marknadsandelar. Det finns enligt Sjöfartsverket anledning att säkerställa driften av kanalen genom relativt omfattande underhållsarbeten.

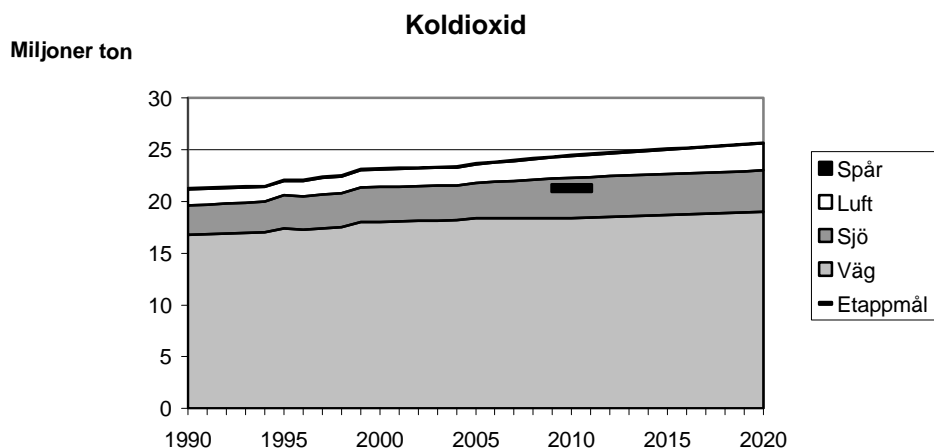
Södertälje kanal är också ett statligt ansvar genom Sjöfartsverket. Kanalen är en förutsättning för Mälarsjöfarten och för närvarande diskuteras en uppgradering av kanalens och Mälarfärdens dimensioner för att medge passage av större fartyg.

7.9 Transportsystemet medför miljöpåverkan

Transporter av människor och gods orsakar betydande miljöproblem. De luftföroreningar som uppstår genom förbränning av drivmedel vid transporter påverkar på lokal nivå människors hälsa. Regionalt bidrar utsläppen till övergödning och försurning. Globalt påverkas klimatet och ozonskiktet. Utsläppen hotar skogens produktionsförmåga och känslig fjällmiljö liksom djur och växter i hav, sjöar och vattendrag. Trafikanläggningar tar stora markarealer i anspråk, skapar barriärer och minskar natur- och kulturlandskapets värden liksom den biologiska mångfalden. I tätorterna, liksom längs större vägar utanför tätorter, påverkas livsmiljön avsevärt av biltrafiken och de miljöproblem den för med sig. Transportsektorns resursanvändning för infrastruktur, fordon och bränslen är betydande. Gifter kan skada miljön vid hantering av drivmedel och andra ämnen som behövs för användningen av fordonen, liksom vid transporter av farligt gods.

Koldioxid

De svenska utsläppen av koldioxid minskade kraftigt under 1970- och 1980-talen som ett resultat framför allt av den energipolitik som bedrevs under perioden och som syftade till att minska oljeberoendet. Efter lågkonjunkturen i början av 1990-talet ökade koldioxidutsläppen igen. Införandet av koldioxidskatt 1991 har dock bidragit till att dämpa ökningstakten. Av de totala utsläppen av koldioxid i Sverige står transportererna för ungefär 40 procent, och av dessa står persontransporterna för cirka 2/3-delar.



Figur 7.11. Transportsektorns utsläpp av koldioxid sedan 1990 och prognos till 2020 givet fattade beslut (Källa: Trafikverkens miljörapport 1999)

Enligt trafikverkens prognos kommer transportsektorns etappmål om oförändrade koldioxidutsläpp 2010 jämfört med 1990 inte att nås med hittills beslutade åtgärder. Prognosen förutser en ökning av trafiken som är större än energieffektiviseringen inom sektorn. Vägtrafiken ger upphov till cirka 80 procent av transportsektorns koldioxidutsläpp, men även luftfarten och sjöfarten är betydelsefulla i sammanhanget. Utsläppen från spårtrafiken är däremot i det närmaste försumbara.

För att minska koldioxidutsläppen krävs åtgärder som minskar förbrukningen av fossila drivmedel. Detta kan ske på olika sätt: minskat transportarbete, minskad bränsleförbrukning per körd sträcka genom bränslesnålare fordon, anpassade hastigheter, övergång till mer energieffektiva transportslag och ökad användning av förnybara drivmedel. Val av styrmedel bör ske så att det även bidrar till måluppfyllelse för andra transportpolitiska delmål.

Beträffande förnybara drivmedel kan vissa krav formuleras. Drivmedlet måste ha låga nettoutsläpp av klimatpåverkande ämnen och bidra till att miljömålen kan uppnås. Det skall vara möjligt att använda i så väl dagens som morgondagens transportsystem och det skall gå att på sikt uppnå en produktion som bär sig ekonomiskt. Slutligen skall det ur ett livscykelperspektiv innebära en god energieffektivitet. Det finns i dag ett antal olika förnybara drivmedel på marknaden. Tillsammans utgör de för närvarande omkring 0,3 procent av drivmedelsanvändningen i Sverige. Den låga marknadsandelen beror på flera orsaker. Många förnybara drivmedel kan i dag inte tillverkas till konkurrenskraftiga priser och heller inte med tillräckligt effektiva och klimatvänliga processer.

I regeringens budgetproposition för 2002 (prop. 2001/02:1) lägger regeringen fram en skattestrategi för att stimulera en fortsatt introduktion av alternativa drivmedel. Strategin innefattar att skattelättnader ges i form av dels en energi- och koldioxidskattebefrielse för pilotprojektdispenser i enskilda fall, samt en generell koldioxidskattebefrielse för koldioxidneutrala drivmedel. En utredning om innebörden av vilka produkter som ryms inom begreppet koldioxidneutrala drivmedel samt hur koldioxidskattebefrielsen för sådana drivmedel bör utformas i praktisk skattelagstiftning bör skyndsamt genomföras.

Buller definieras som oönskat eller störande ljud. Människor reagerar olika på ljud; t.ex. kan ljud från väg respektive järnväg uppfattas olika även om ljudnivån är densamma. Riksdagen har 1997 (prop. 1996/97:53, bet. 1996/97:TU7, rskr. 1996/97:174) slagit fast den långsiktiga ambitionsnivån för åtgärder mot trafikbuller för alla trafikslag med riktvärden som normalt inte bör överskridas vid nybyggnation av bostadsbebyggelse eller vid nybyggnation eller väsentlig ombyggnad av trafikinfrastrukturen. Riktvärdena är inga rättsligt bindande normer, utan skall vara vägledande för bedömningar med hänsyn till lokala faktorer och särskilda omständigheter i det enskilda fallet.

Drygt 2 miljoner människor utsattes 1999 för buller från trafiken överstigande 55 dB(A) ekvivalentnivå utomhus. Av dessa bor cirka 85 procent i tätort. Vägtrafiken, framför allt på de kommunala vägarna, svarar för mer än tre fjärdedelar av bullerstörningarna, tågtrafiken för en femtedel och flygtrafiken för resterande andel. Vägverket och Banverket har rapporterat att de inte kommer att uppnå det första etappmålet för buller, som enligt det transportpolitiska beslutet skall uppnås till 2003. Detta beror bl.a. på att biltrafiken ökat mer än beräknat. Luftfartsverket har anmält att det finns behov av att definiera den trafikvolym som motiverar bulleråtgärder. I Luftfartsverkets åtgärdsprogram anges att åtgärder bör vidtas när bullernivån regelbundet överstiger vissa angivna bullernivåer. För att räknas som regelbunden anser Luftfartsverket att antalet störningstillfällen bör uppgå till minst 1 100 per år. Enligt regeringens bedömning är emellertid även koncentrationen av störningstillfällena av betydelse. Regeringen har i propositionen Svenska miljömål – delmål och åtgärdsstrategier (prop. 2000/01:130) sammantaget gjort bedömningen att man i dag med tillgängliga kunskaper och resurser endast kan uppnå en minskning av bullret med 5 procent fram till 2010. Det blir svårt att nå generationsmålet för en god bebyggd miljö med denna ambitionsnivå. Regeringen kommer noga att följa utvecklingen genom det föreslagna uppföljningssystemet och ambitionen är att kunna nå en minskning med 10 procent till 2010.

Kväveoxider

Transportsektorns etappmål för kväveoxider väntas enligt trafikverkens miljörapport kunna nås. Utsläppen från vägtrafiken har minskat med cirka 10 procent under perioden 1998 till 2000 och väntas fortsätta att minska i åtminstone samma takt fram till 2005. Sjöfartens kväveoxidutsläpp har minskat och förväntas enligt prognos minska påtagligt under de kommande åren till följd av installation av modern avgasrening i fartyg. Utsläppen från luftfarten förutses däremot öka.

Trots minskande utsläpp från vägtrafiken ligger halterna av kvävedioxid fortfarande nära eller över miljö kvalitetsnormen på vissa platser i landet. För Stockholms- och Göteborgsregionerna kan åtgärdsprogram komma att behöva genomföras för att uppnå normen till 2006. I Stockholm är det främst i innerstaden och på infartslederna som överskridandena beräknas ske.

Transportsektorns etappmål för kolväten kommer enligt trafikverkens miljörapport troligen att nås, dock med relativt knapp marginal. Vägtrafikens kolväteutsläpp har minskat kraftigt tack vare katalytisk avgasrening och system som minskar avdunstningen av bränsle från bilar. Även luftfartens kolväteutsläpp har minskat. Enligt trafikverkens prognoser väntas kolväteutsläppen fortsätta minska påtagligt. Fortsatta minskningar av kväveoxid- och kolväteutsläppen är angelägna för att minska bildningen av marknära ozon.

Svavel

Trafikverkens bedömning är att etappmålet för svavelutsläpp med bred marginal kommer att nås. Redan till i dag har svavelutsläppen sjunkit väl under etappmålet för 2005. Utsläppsminskningen beror på ökad användning av lågsvavlig fartygsbunker samt introduktionen av miljöklass 1-diesel inom vägtrafiken.

Partiklar

Partikelhalterna i tätortsluften har generellt sett sjunkit påtagligt till följd av åtgärder inom vägtrafiken. De senaste årens forskning har visat att mycket små partiklar, mindre än 2,5 mikrometer (PM_{2,5}), kan vara av större betydelse ut hälsosynpunkt än man tidigare trott. Vidare forskning inom området har initierats och regeringen har i miljömålspropositionen aviserat målsättningen att senast 2005 fastställa ett delmål för PM_{2,5}.

Annan miljöpåverkan

Arbetet med att utveckla åtgärder som minskar intrångs-, fragmenterings- och barriäreffekter samt även i övrigt minskar påverkan på natur- och kulturmiljön i såväl befintlig som tillkommande infrastruktur bör fortsätta. De arbeten som Vägverket och Banverket bedriver tillsammans med natur- och kulturskyddande myndigheter med att utveckla kvalitetskrav och kriterier för vägars och banors anpassning till natur- och kulturmiljön utgör ett värdefullt bidrag i detta avseende. Gestaltningen och de arkitektoniska kvaliteterna hos infrastrukturen bör utvecklas samtidigt som slitna väg- och järnvägsmiljöer åtgärdas.

Dagvattnet från vägar kan påverka ekosystemens struktur och funktion genom att mark, yt- och grundvatten förorenas samt växt- och djurliv skadas. Förloppen kan vara långsamma och ge effekter först efter en längre tids anrikning. Kunskapen har under de senaste åren starkt förbättrats om var skyddsbehovet är störst längs både väg- och järnvägsnäten. Inventeringar visar på ett stort åtgärdsbehov för att skydda vattentäkter från förorening, t.ex. vid olyckor med farligt gods eller från vägsaltning. Regeringen anser att åtgärder för att skydda vattentäkter vid vägar och järnvägar bör hanteras i infrastrukturplaneringen. En utgångspunkt bör då vara att först åtgärda de vattentäkter där risken för en olycka och konsekvenserna av olyckan sammantaget är svårast. Åtgärder är även ange-

lägna för att skydda vattentäkter från kloridgenomträngning från dagvattnet. Prop. 2001/02:20

Kretsloppsanpassningen av infrastrukturen bör fortsätta genom att miljöfarliga material inte införs, användandet av icke förnyelsebara material minimeras och att material återanvänds.

7.10 Bristande trafiksäkerhet

Dödsfall och allvarliga personskador till följd av olyckor inom vägtransportsystemet utgör ett av de större folkhälsoproblemen i Sverige. 3–4 procent av individerna i varje årskull dör eller invalidiseras av trafikolyckor.

Risken att dödas eller allvarligt skadas varierar påtagligt mellan olika transportsätt. Riskerna att dödas är störst för mopedister, motorcyklister, privatflygare, fotgängare och cyklister. Risken är påtagligt mindre för bilister. Samtidigt är risken att dödas många gånger större för bilister än de är för kollektivtrafikresenärer.

Transportsätt	Antalet dödade per:	
	miljarder pkm	år
Moped	90,4	12
Motorcykel	86,1	38
Privatflyg	59,3	5
Fotgängare	26,4	75
Cykel	17,4	48
Personbil, förare	4,3	277
Personbil, passagerare	3,1	99
Buss, landsväg	0,2	2
Tåg	0,1	0
Flyg, linjefart	0,0	0

Tabell 7.11 Risken att dödas vid olika transportsätt per miljarder personkilometer respektive antal per år (genomsnitt för åren 1997 till 2000) (Källa SOU 2000:43)



Figur 7.12 Antalet dödade i vägtrafiken 1955–2000 (Källa: Vägverket)

Trots att regeringen under senare år prioriterat trafiksäkerhetsåtgärder har antalet dödade i vägtrafiken stigit de senaste åren. Förklaringen till detta är det starka samband som finns mellan trafiksäkerhet och trafikens omfattning. När den ekonomiska tillväxten var låg i början av 1990-talet skedde ingen ökning av trafikarbetet. När tillväxten tog fart i mitten av 1990-talet ökade trafiken snabbt. Den ökade med 5 procent mellan åren 1998 och 2000. Särskilt stor har ökningen av den tunga trafiken varit. Trots detta har antalet mötandeolyckor mellan tunga fordon och personbilar minskat. Den ekonomiska tillväxten har också medfört att betydligt fler unga människor har tagit körkort. Detta har bidragit till att andelen unga förare på vägarna ökat, vilket också medfört fler olyckor. Studier visar att bilförare i åldern 18–24 år är överrepresenterade i trafikolyckor med dödlig utgång.

Ungefär hälften av de som dödas i vägtrafiken är bilförare. Bilpassagerare utgör ungefär 20 procent av de dödade under senare år medan gående utgör cirka 15 procent. Tre fjärdedelar av alla dödsfall sker på statligt vägnät, medan en fjärdedel sker på kommunalt och enskilt vägnät.

De vanligaste olyckstyperna med dödlig utgång är singelolyckor (187 dödade 1999) och mötesolyckor (132 dödade 1999).

Nya bilar är normalt krocksäkrare än äldre, och förnyelsen av bilparken ger därmed positiva trafiksäkerhetseffekter. Under senare år har krocksäkerheten särskilt förbättrats för små och medelstora bilar. För närvarande märks en utveckling mot en storleksmässigt mer homogen bilpark, vilket också är positivt för trafiksäkerheten. Andelen av trafikarbetet som utförs med personbilar utrustade med krockkudde på förarplats fortsätter att öka och uppgick 2000 till 53 procent (48 procent 1999). Någon statistiskt säkerställd förändring har inte skett av användningen av cykelhjälm och av bilbälte i personbilar sedan mitten av 1990-talet. Cykelhjälm användningen var 16 procent 2000, och har pendlat mellan 14 och 18 procent sedan 1995. Bilbältesanvändningen 2000 var för förare

i personbilar 90 procent och för passagerare i framsätet 92 procent. Användningen av bilbälte bland förare av taxi och tunga lastbilar har ökat betydligt efter lagändringen den 1 oktober 2000.

En jämförelse av dödsrisken och skaderisken mellan män och kvinnor visar att män löper 2,7 gånger så stor dödsrisk som kvinnor med hänsyn taget till hur mycket män respektive kvinnor vistas i trafiken. Skaderisken är i princip lika för män och kvinnor. I dag dödas ca 50 cyklister per år och cirka 5 000 skadas så svårt att de måste läggas in på sjukhus. Mer än hälften av de som dödas är över 65 år. Barn och ungdom är också en utsatt grupp, 15 procent av alla dödade cyklister är barn eller ungdomar. Att för cyklister blandas med biltrafik är i många miljöer ett allvarligt problem. Av de cyklister som dödades 1998 omkom 80 procent i kollisioner med personbilar eller tunga fordon. 55 procent av dödsfallen skedde i tätort.

Barn är en hårt utsatt grupp i vägtrafiken. De tre senaste åren har i genomsnitt 43 barn dödat i trafiken. Cirka 60 procent av alla barn i åldern upp till 15 år som omkommer i olyckor gör det i trafiken. Motsvarande andel i åldern 15–19 år är hela 80 procent.

Tillgänglig statistik visar att risken att dödas i en trafikolycka är relativt jämnt fördelad över landet. Av Vägverkets regioner har Stockholm en något lägre risk än genomsnittet, mätt som dödsolyckor per fordonskilometer medan Region Mitt (Västernorrlands, Jämtlands, Gävleborgs och Dalarnas län) har en något högre risk. En orsak till detta kan vara att risken att dödas är mindre i tätortsområden på grund av lägre hastigheter än i gles bebyggda områden som Region Mitt.

För att nollvisionen skall kunna nås krävs lösningar av trafiksäkerhetsbrister inom respektive transportslag. Överflyttning av transporter till säkrare transportslag kan bidra till en lösning men kan i sig inte leda hela vägen fram mot ett förverkligande av nollvisionen.

7.11 Bristande jämställdhet

Kvinnors och mäns resmönster är olika. Män kör sammantaget mer än dubbelt så mycket bil som kvinnor, medan kvinnor gör fler resor som bilpassagerare och med kollektivtrafik. Könsskillnader finns även i vilka ärenden som män och kvinnor reser. Tjänsteresor är vanligare hos män än hos kvinnor, medan kvinnor gör fler resor i serviceärenden, speciellt när det gäller barntillsyn, och inköpsärenden.

Dessutom skiljer sig kvinnors och mäns värderingar av olika transportfrågor åt. Av Vägverkets trafiksäkerhetsenkät (2000:37) framgår till exempel att fler kvinnor än män anser att det är oacceptabelt att människor dödas i trafiken och det är rimligt att sänka hastigheten för att öka trafiksäkerheten. Män anser i högre grad än kvinnor att det är viktigare att följa trafikrytmen än att hålla hastighetsgränserna samt värderar möjligheten att köra fort mycket högre än kvinnor.

Enligt JÄMIT:s slutbetänkande (SOU 2001:44) har studier också visat att när män diskuterar säkerhet inom kollektivtrafiken så handlar det mest om klämrisk i bussar och kollisioner mellan fordon och mellan fordon och personer. Kvinnor inkluderar trygghet i begreppet säkerhet. Att bli utsatt för våld, hot om våld eller rädsla för våld inskränker kvinnors

rörelsefrihet och påverkar deras val av transporter. Om kvinnor undviker cykelvägar och undergångar, är det rimligt att de löper mindre risk att bli överfallna men större risk att bli påkörda. Det är viktigt att de som ansvarar för den fysiska planeringen är medvetna om detta. En studie om allmänhetens attityder till lokaliseringen av Västkustbanan har även visat att kvinnor tenderar att oro sig mer för projektets konsekvenser än vad män gör. Kvinnor anger i mindre omfattning än män att industriell tillväxt och tekniska framsteg är väsentliga värden. Kvinnor anser inte heller i lika hög grad som män att det är viktigt med snabbtåg.

De olika synsätten har i dag olika möjligheter att få genomslag. Transportsektorn är historiskt sett och även i dag en klart mansdominerad sektor. Det kan till en viss del handla om en generationsfråga. Inom vissa myndigheter inom sektorn är som exempel fördelningen anställda kvinnor och män relativt jämn upp till 35–40 år. I åldersgrupperna däröver är män kraftigt överrepresenterade.

Inom transportsektorn finns en tydlig segregering både i fråga om yrke och i fråga om position (horisontell och vertikal segregering). Kvinnor återfinns ofta inom områden som information, ekonomi och administration. Mansdominerade yrken är reparatörer, lokförare, lotsar och transportplanerare. Det finns också fler män än kvinnor i ledande positioner. Bransch- och intresseorganisationerna representeras nästan av enbart män (vd och ordförande). Inom kollektivtrafiken är det, generellt sett, män som beslutar om och planerar trafiken medan fler kvinnor än män utnyttjar kollektivtrafiken.

En sned könsfördelning i beslutsfattande instanser innebär risk för att frågor som är av stort intresse för den underrepresenterade gruppen inte behandlas i tillräcklig utsträckning. Det gäller särskilt om det som i detta fall går att visa att mäns och kvinnors värderingar skiljer sig åt i flera frågor. Det är därför angeläget att säkerställa att både män och kvinnor ges samma möjligheter att påverka transportsystemets utformning.

8 Styrmedel i transportpolitiken

I det transportpolitiska beslutet 1998 konstaterade regeringen att 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, kostnadsansvaret, principer för fördelning av infrastrukturmedel, subventioner av trafik), regleringar, information, forskning och utveckling, målstyrning av trafikverken samt förhandlingar och överenskommelser.

I detta kapitel redogör regeringen för sin bedömning när det gäller hur kostnadsansvaret bör utvecklas. I kapitel 9 och 10 lämnar regeringen förslag för hur infrastrukturmedlen bör fördelas dels i närtid, dels på längre sikt och bedömningar av fortsatt utveckling av sektorsansvaret.

Regeringens bedömning: Enligt vad som fastslogs i 1998 års transportpolitiska beslut skall de skatter och avgifter som tas ut av trafiken, och är transportpolitiskt motiverade, motsvara trafikens samhällsekonomiska marginalkostnader och bidra till att de transportpolitiska målen nås. Utvecklad tillämpning av kostnadsansvaret på såväl nationell som internationell nivå är ett viktigt medel i utvecklingen mot ett effektivt och långsiktigt hållbart transportsystem. Under de närmast kommande åren bör fokus ligga på att åstadkomma ökad differentiering av avgifter för att bidra till utvecklingen av ett långsiktigt hållbart transportsystem.

Utredningens förslag: SIKA har, i samarbete med trafikverken, genomfört en översyn av förutsättningarna för marginalkostnadsbaserade avgifter i transportsystemet (SIKA Rapport 2000:10). Arbetet har initierats av en förfrågan från EU-kommissionen och har varit en del av ett gemensamt utvecklingsarbete som bedrivits av Näringsdepartementet och det finska transportministeriet. En huvudslutsats från studien är att det fortsatta arbetet i ett kortsiktigt perspektiv bör inriktas på ökad differentiering.

Godstransportdelegationen anser i sitt slutbetänkande (SOU 2001:61) att kostnadsansvaret är en viktig del i svensk transportpolitik. Delegationen poängterar betydelsen av internationell samordning och förespråkar ett målmedvetet svenskt arbete i internationella sammanhang för att få en bred uppslutning kring dessa principer. I avvaktan på en harmoniserad tillämpning anser man dock att vissa svenska åtgärder bör kunna vidtas.

Remissinstanserna: Godstransportdelegationens slutbetänkande remissbehandlas för närvarande.

Skälen för regeringens bedömning: I 1998 års transportpolitiska beslut utvecklades kostnadsansvarets innebörd. Där fastslogs att strävan skall vara att de trafikpolitiskt motiverade skatterna och avgifterna skall motsvara de samhällsekonomiska marginalkostnaderna, dvs. de ytterligare kostnader som uppstår för samhället om ytterligare ett fordon använder infrastrukturen. Det handlar främst om kostnader i form av slitage, olycksrisker, miljöpåverkan, hälsoeffekter och bidrag till trängsel. Det finns goda möjligheter att närma sig principen om full marginalkostnadsprissättning, samtidigt som hänsyn tas till de förutsättningar som råder på den internationella transportmarknaden m.m.

Vidare framhålls i det transportpolitiska beslutet att transportsystemets fasta kostnader skall finansieras så att oönskade, snedvridande effekter i möjligaste mån undviks.

När vi nu följer upp utvecklingen sedan det trafikpolitiska beslutet kan vi konstatera att utvecklingen inom avgiftsområdet i flera avseenden gått framåt.

Europeiska kommissionen, har i en vitbok om rättvisa trafikavgifter, formulerat en avgiftspolitik som ligger väl i linje med det svenska kostnadsansvaret (KOM(1998) 466). Således pekas samhällsekonomisk marginalkostnad ut som en principiellt viktig grund för infrastrukturavgifter. Den svenska remissbehandlingen av vitboken gav vid handen att marginalkostnadsprissättning har ett mycket brett stöd i Sverige. Däremot finns

från vissa håll tveksamhet inför praktiska problem som prissättningen kan vara förknippad med.

I april 2001 lyftes frågan också fram av EU:s transportministrar i samband med en resolution om miljö och hållbarhet i trafikpolitiken, liksom i slutsatserna från EU-toppmötet i Göteborg. På det nationella planet pågår utvecklingsarbete inom samtliga transportslag.

Vägtrafik

Regeringens bedömning: Stockholmsberedningen bör ges tilläggsdirektiv att utreda frågan om hur användning av trängselavgifter i trafiken kan genomföras. Sverige bör arbeta för en ändring av gällande europeiska vägavgiftsdirektiv i syfte att göra det möjligt att införa ett effektivt kilometerskattesystem för tunga lastbilar i Sverige. Kommittén Översyn av vägtrafikbeskattningen bör ges tilläggsdirektiv att analysera hur ett eventuellt svenskt kilometerskattesystem kan utformas.

Utredningarna: Utredningen om miljöstyrande vägavgifter lämnade sitt förslag i januari 1999 (SOU 1998:169). Uppdraget var att analysera konstitutionella förutsättningar, lämna förslag till en generell lagstiftning för miljöstyrande vägavgifter liksom förslag till särskilda regler för miljöstyrande vägavgifter i en särskild tätort. En ambition med arbetet var att ta fram en lagstiftning som klart angav att införandet av ett avgiftssystem ska ske genom respektive kommuns beslut och att det också är respektive kommuns ansvar att utforma och förändra avgiftssystemet. Utredningen föreslog en lagstiftning som skulle bestå dels av en lag innehållande generella bestämmelser om miljöstyrande vägavgifter, dels av lagar innehållande lokala bestämmelser för respektive kommun. Kommunerna föreslogs ges rätt att i fall där miljöproblem motiverar miljöstyrande vägavgifter göra en anmälan till regeringen och därigenom initiera en lagstiftningsprocess. Avgiftsintäkterna skulle till 75 procent tillfalla berörd eller berörda kommuner.

Beträffande vägtrafik framhöll Godstransportdelegationen att en övergång från dagens fordons- och bränslebaserade beskattning mot kilometerskatt torde ligga i linje med kostnadsansvarets principer.

Remissinstanserna: Vid remissbehandlingen av förslaget om miljöstyrande vägavgifter lyftes en rad juridiska problem fram. En avgift för tillträde till ett befintligt vägnät är enligt utredning, såväl som enligt en stor majoritet av remissinstanserna, i juridisk mening att betrakta som en skatt. Flera remissinstanser menade att kommunernas föreslagna initiativrätt i realiteten skulle bli en beskattningsrätt som inte vore möjlig enligt regeringsformen. Förslaget skulle därmed inte kunna genomföras utan grundlagsändring.

Skälen för regeringens bedömning: Ett sätt att hantera både miljö- och trängselproblem handlar om att påverka efterfrågan. Detta kan ske exempelvis genom någon form av trängselavgifter. Trängselavgifter är en åtgärd som prövats på flera håll internationellt och som nu även är föremål för studier runt om i Europa. Avgiftsintäkter kan användas för att

finansiera kapacitetsförstärkningar inom exempelvis kollektivtrafiken i den aktuella regionen.

Ett införande av miljöstyrande vägavgifter eller trängselavgifter i tätort kan vara juridiskt komplicerat. Genom att miljöstyrande vägavgifter i juridisk mening är en skatt måste beslut i frågan fattas av riksdagen. Samtidigt är de problem som avgifterna är avsedda att bidra till att lösa i huvudsak lokala eller regionala. Riksdagen måste också fatta beslut om eventuella justeringar av avgiftsnivåer eller avgiftsbelagt område. En förutsättning för att sådana avgifter ska kunna komma i fråga måste enligt regeringens mening vara att aktuella kommuner eller regioner själva vill införa sådana avgifter. Mot denna bakgrund avser regeringen ge Stockholmsberedningen, som har till uppgift att lämna förslag till förbättringar av transportsituationen i Stockholmsregionen, tilläggsdirektiv att utreda frågan om användning av trängselavgifter i trafiken. En delrapport om trängselavgifter skall lämnas den 31 december 2002. Om kommuner eller regioner efter beslut av en betydande majoritet gör framställan om att införa trängselavgifter som ett led i en bredare strategi för att komma tillrätta med trafikens trängsel och miljöproblem kommer regeringen att bereda frågan. En sådan beredning bör omfatta möjligheten att nå en överenskommelse mellan staten och aktuella kommuner eller aktuell region om hur en strategi skall kunna förverkligas.

Ett nytt europeiskt vägavgiftsdirektiv har antagits och införts. Den tidsrelaterade vägavgift som tas ut av tunga lastbilar (över 12 ton) har därigenom miljödifferentialerats. Vägavgiften tas i Sverige ut av svenska fordon på årsbasis medan utlandsregisterade fordon kan välja att lösa avgiften per dag, per vecka, per månad eller per år. Miljödifferentialeringen av vägavgiften är en förändring i rätt riktning. I rapporten Effekter av alternativ till Eurovinjettsystemet (SIKA Rapport 2000:4) analyseras möjligheterna att givet dagens EG-lagstiftning införa ett samhällsekonomiskt effektivt kilometerskattesystem för tunga lastbilar på det svenska vägnätet. Man konstaterar att det inte är möjligt att införa ett sådant system. Begränsningar avseende det vägnät som kan avgiftsbeläggas skulle medföra omledning av trafik till sämre och längre vägar. Kommissionen har nu i en s.k. Vitbok (KOM(2001) 370) aviserat att man avser ta fram ett nytt vägavgiftsdirektiv i syfte att uppmuntra mer effektiva och rättvisa vägavgiftssystem för tunga lastbilar. Regeringen har tillsatt en kommitté för översyn av vägtrafikbeskattningen (Fi 2001:08). Uppdraget skall redovisas senast 30 april 2003. Regeringen avser ge kommittén tilläggsdirektiv att analysera hur ett eventuellt svenskt kilometerskattesystem kan utformas. Detta arbete kräver att man nära följer den europeiska utvecklingen inom området. Det handlar dels om det pågående lagstiftningsarbetet, dels om utvecklingen avseende införda och planerade kilometerskattesystem i andra länder. Resultatet bör redovisas så snart den internationella utvecklingen medger en relevant analys. Regeringen avser därefter återkomma till frågan.

Järnväg

Regeringens bedömning: Nuvarande system för uttag av banavgifter bör reformeras.

Utredningarna: I december 2000 redovisade SIKA ett uppdrag att i samarbete med trafikverken se över förutsättningarna för marginalkostnadsbaserade infrastrukturavgifter (SIKA Rapport 2000:10). Översynen indikerade att de marginalkostnadsrelaterade avgiftskomponenterna kan behöva justeras för att bättre spegla marginalkostnaderna. Det kan finnas potential att förbättra dagens avgiftssystem i flera avseenden.

Godstransportdelegationen (SOU 2001:61) ser höga banavgifter i de viktiga transitländerna för den svenska marknaden, Danmark och Tyskland, som ett huvudproblem för järnvägens utveckling inom gods-transportområdet. I dessa länder ligger avgifterna påtagligt över marginalkostnaderna.

Remissinstanserna: Enligt *Banverkets* syn är det svårt att dra mer långtgående policyslutsatser på grundval av SIKAs rapport. Man efterfrågar svar på vilka omfördelningar mellan transportslag som kan uppstå till följd av internalisering, vem som skall disponera intäkterna och hur fasta kostnader skall täckas. Verket ser en vidareutveckling inom området som högst väsentlig. *Branschföreningen Tågoperatörerna* ser det som riktigt att banavgifter tas ut i enlighet med marginalkostnaden och framhåller att det är viktigt att samma princip tillämpas för andra transportslag. *VINNOVA* har satsat påtagliga resurser på forskning om järnvägens kapacitets- och trängselkostnader och ser det nu som angeläget att det sista steget mot effektiv prissättning av tågägen tas.

Godstransportdelegationens slutbetänkande remissbehandlas för närvarande.

Skälen för regeringens bedömning: En ny europeisk järnvägslagstiftning har tagits fram. Den föreskriver marginalkostnadsprissättning som huvudprincip men tillåter under vissa förutsättningar påslag för vissa kostnader. I Sverige skall nu banavgifterna ses över så att de bättre speglar marginalkostnaderna och uppfyller de krav som den gemensamma lagstiftningen ställer. I detta sammanhang skall hänsyn tas till järnvägens konkurrenssituation i förhållande till andra transportslag. Regeringen har därför uppdragit åt Banverket och Statens institut för kommunikationsanalys (SIKA) att analysera och föreslå en justering av dagens banavgiftssystem så att det bättre speglar järnvägstrafikens kortsiktiga marginalkostnader och uppfyller EG-lagstiftningens villkor. Uppdraget skall redovisas senast den 2 april 2002.

Sjöfart

Regeringens bedömning: Sverige bör i internationella sammanhang driva frågan om miljödifferentierade farleds- respektive hamnavgifter.

Behovet av en översyn av nuvarande farledsavgiftssystem får bedömas efter det att respektive genomförda utredningar remissbehandlats.

Utredningarna: SIKA konstaterar i sin översyn av förutsättningarna för marginalkostnadsbaserade avgifter i transportsystemet (SIKA Rapport 2001:10) att sjöfartens marginalkostnader helt domineras av kostnader för utsläpp av luftföroreningar. Utredningen indikerar att de avgifter sjöfarten betalar inte fullt ut täcker sektorns samlade kostnader.

Man lyfter också fram möjligheten att öka miljödifferenteringen av farledsavgifterna.

Godstransportdelegationen (SOU 2001:61) konstaterar att nuvarande farledsavgifter innebär ett avsteg från kostnadsansvarets grundprincip. Delegationen föreslår att regeringen skall ge en utredare i uppdrag att i samverkan med Sjöfartsverket och berörda parter analysera möjligheterna att utveckla farledsavgifter som bidrar till effektiva och hållbara godstransporter.

Remissinstanserna: Enligt *Sjöfartsverket* finns det mot bakgrund av SIKAs rapport ingen anledning att ifrågasätta marginalkostnadsprincipen. Man anser att marginalkostnadsbaserade avgifter bör införas på ett likartat sätt inom alla transportslag och gemensamt inom EU. *Sveriges Redareförening* ser rapporten som ett stort steg framåt och delar synen att infrastrukturavgifter bör baseras på marginalkostnaden. Man förordar ett gemensamt införande på EU-nivå, men framhåller att Sverige, om det inte är möjligt, bör gå före. Man anser att SIKAs rapport bör ges i uppdrag att fullfölja arbetet och ta fram kompletterande underlag.

Godstransportdelegationens slutbetänkande remissbehandlas för närvarande.

Skälen för regeringens bedömning: Det system för miljödifferenterade farledsavgifter som infördes den 1 januari 1998 har utvärderats. Det har konstaterats att detta system har haft positiva styreffekter. Sverige och Sjöfartsverket har verkat för att försöka sprida denna praxis. I juli 2000 införde Sjöfartsverket nya, bättre kostnadsrelaterade lotsavgifter. Miljödifferenteringen av hamnavgifter har också bidragit till en närmare koppling mellan avgiftsbelastning och miljökostnader.

För den närmaste framtiden framstår det som särskilt angeläget att analysera om miljödifferenteringen bör öka för att bättre spegla kostnadsskillnader mellan olika fartyg.

Regeringen är medveten om att den nuvarande finansieringen av sjöfartens fasta kostnader kan ses som ett avsteg från marginalkostnadsprincipen. Bedömningen är emellertid att de snedvridande effekterna av detta avsteg är måttliga. Godstransportdelegationen framhöll att nuvarande avgiftssystem innebär ett avsteg från grundprincipen, men presenterar dock inget material som indikerar att dagens system, med inslag av fasta avgifter, innebär några snedvridande effekter av betydelse. Föreliggande analyser av sjöfartens miljökostnader indikerar samtidigt att den totala avgiftsbelastningen är fullt rimlig i förhållande till de samlade samhällsekonomiska kostnaderna. Refererade utredningar visar att det kan finnas skäl att se över farledsavgifterna. Regeringen avser att ta ställning till behovet av en översyn efter det att genomförda utredningar remissbehandlats.

Flyg

Regeringens bedömning: Sverige bör fortsätta att arbeta nationellt och internationellt för ökad miljödifferentering av luftfartens avgifter.

Utredningarna: SIKAs rapport konstaterar i sin översyn av förutsättningarna för marginalkostnadsbaserade infrastrukturavgifter (SIKA Rapport

2001:10) att det krävs en fördjupad analys för att få en bra bild av luftfartens marginalkostnader. Man konstaterar att dagens avgiftssystem har tydliga inslag av genomsnittsprissättning och menar att alternativa system, med närmare koppling till marginalkostnaderna, kan utformas.

Godstransportdelegationen (SOU 2001:61) anser inte att luftfartsavgifternas avsteg från huvudprincipen innebär några stora snedvridningar ur flygfraktsynpunkt.

Remissinstanserna: *Luftfartsverket* anser att det miljödifferenterade avgiftssystem som finns i dag kan utvecklas för att i större utsträckning internalisera externa miljökostnader. På grund av det internationella regelverket och risk för ekonomitankning ser verket det som orimligt att införa drivmedelsrelaterad koldioxidskatt på flyget.

Godstransportdelegationens slutbetänkande remissbehandlas för närvarande.

Skälen för regeringens bedömning: Luftfartsverket har vidareutvecklat miljödifferenteringen av flygplatsavgifter. Sedan den 1 oktober 2000 beror avgiften också på flygplatsens bullerkänslighet. Det är viktigt att Sverige fortsatt arbetar för att miljödifferenterade flygplatsavgifter införs internationellt. Från svensk sida har också frågan om miljödifferenterade undervägsavgifter (en route-avgift) drivits i internationella sammanhang. Även det arbetet skall fortsätta.

Möjligheten att tillämpa tidsdifferentering av flygplatsavgifter, som ett sätt att hantera kapacitetsproblem på flygplatser har aktualiserats i internationella fora (Kommissionen och ECACs Airport Capacity Task Force). Ett sådant angreppssätt ligger i linje med kostnadsansvaret och bör analyseras i positiv anda. I det sammanhanget måste bl.a. regionalflygets särskilda förutsättningar beaktas.

Den nuvarande finansieringen av luftfartens fasta kostnader, är på samma sätt som för sjöfarten ett avsteg från marginalkostnadsprincipen. Bedömningen är dock att de snedvridande effekterna av detta avsteg är måttliga och att avgiftsfinansiering är att föredra framför andra finansieringsformer.

9 En satsning i närtid

Regeringens bedömning: Regeringen bedömer att en ökad satsning på infrastrukturen under perioden 2002–2004 är nödvändig. Regeringen anser att cirka 12 miljarder kronor i ökade resurser bör avsättas för åtgärder i infrastrukturen.

En ökad satsning i närtid innebär att ca 12 miljarder kronor i ökade resurser avsätts för åtgärder i infrastrukturen. Av dessa ökade resurser avsätts 18 procent till bärighet, tjälsäkring och rekonstruktion av vägar, 36 procent till investeringar i vägar, 3 procent till drift och underhåll av järnvägar och 44 procent till investeringar i järnvägar. Finansieringen av dessa ambitionshöjningar sker till viss del genom upplåning i Riksgäldskontoret med 2 miljarder kronor 2002, 3 miljarder kronor 2003 och 3 miljarder kronor 2004. De lån som tas upp under 2002–2004 skall

återbetalas till 2015. Dessutom tillförs anslagsmedel om ytterligare 2,8 miljarder kronor 2004. Genom att senarelägga vissa amorteringar från 2002 och 2003 till 2004 och 2005 frigörs ytterligare cirka 1 miljard kronor.

Regeringen har i budgetproposition för 2002 utlovat vissa redovisningar av hur medlen för vägar och järnvägar närmare skall användas. Riksdagen har också begärt en redovisning av hur lånefinansierade investeringar i vägar och järnvägar långsiktigt påverkar framtida anslag. Nedan följer dessa redovisningar.

9.1 Vägar

Utgångspunkten för hur medlen under anslaget väghållning och statsbidrag för 2002 skall användas är främst riksdagens beslut om infrastrukturinriktning för framtida transporter (prop. 1996/97:53, bet. 1996/97:TU7, rskr. 1996/97:174) och riksdagens beslut om det trafiksäkra samhället (prop. 1996/97:137, bet. 1997/98:TU4, rskr. 1997/98:11). I budgetpropositionen för 2002 föreslogs 13 370 miljoner kronor för väghållning och statsbidrag.

För 2002 bedöms det särskilt angeläget att säkerställa och bevara det befintliga vägnätet. Detta kräver en fortsatt satsning på drift och underhåll samt en satsning på ökad tjälsäkring, bärighet och rekonstruktion av det regionala vägnätet.

Den riktade trafiksäkerhetsatsningen, det s.k. 11-punktsprogrammet, skall också fullföljas genom omprioritering från byggande av stamvägar till riktade trafiksäkerhetsåtgärder på stamvägnätet. Den 1999 påbörjade satsningen på riktade trafiksäkerhetsåtgärder på vägnätet för 400 miljoner kronor per år fullföljs.

Samtidigt är det mycket angeläget att övriga investeringsinsatser inom gällande planer, eller som regering och riksdag beslutat om på annat sätt, som inte kunnat genomföras på grund av de senaste årens prioriteringar, kan påbörjas under perioden 2002–2004. För att möjliggöra sådana investeringsinsatser, kommer regeringen under perioden 2002–2004 att lånefinansiera vissa investeringar. Under 2002 kommer lån om 1 100 miljoner kronor att tas upp i Riksgäldskontoret för väginvesteringar. Regeringen har i budgetpropositionen föreslagit att Vägverkets anslag för väghållning höjs med 1 400 miljoner kronor 2004.

När det gäller väginvesteringar i regionala planer bedömer regeringen att anslagsposten bör fortsätta ligga på hög nivå och uppgå till 2 883 miljoner kronor för 2002 jämfört med 2 271 miljoner kronor 2001. Anslagsbeloppet motiveras av att regeringen vill säkerställa och bevara nuvarande infrastruktur och därför skapa förutsättningar för en satsning för ökad bärighet, tjälsäkring och rekonstruktion av det regionala vägnätet. Regeringen bedömer att cirka 1 600 miljoner kronor av medel till regionala planer kommer att gå till denna typ av riktade vägåtgärder.

Regeringens bedömning är att medel för drift och underhåll bör ligga på ungefär samma nivå som för 2001. Regeringen bedömer att nivån för drift och underhåll bör vara 6 002 miljoner kronor.

Regeringen bedömer också att den särskilda satsningen på investeringar i fysiska trafiksäkerhetsåtgärder på hela det statliga vägnätet skall fortsätta med cirka 415 miljoner kronor per år, 2002–2004.

Det är vidare regeringens uppfattning att medel till verkets myndighetsutövning måste tillhandahållas i erforderlig omfattning. Regeringens bedömning är att anslagsposten för myndighetsutövning bör uppgå till 268 miljoner kronor.

När det gäller investeringar och förbättringsåtgärder på stamvägar är det regeringens uppfattning att medel i första hand måste ställas till förfogande för fysiska trafiksäkerhetsåtgärder och åtgärder med hög samhällsekonomisk lönsamhet. Regeringen bedömer att anslagsposten Investeringar i nationella vägar under 2002 bör uppgå till 1 208 miljoner kronor för fullföljande av pågående vägutbyggnadsprojekt och för påbörjandet av ytterligare fysiska trafiksäkerhetsåtgärder.

Anslagsposten Bidrag i regionala planer omfattar statsbidrag till kollektivtrafikanläggningar, bidrag till förbättring av miljö och säkerhet samt bidrag till ökad tillgänglighet till kollektivtrafik. Regeringen bedömer behovet av medel under 2002 till 621 miljoner kronor. Fördelningen mellan statsbidrag och medel för förbättringar av statliga vägar följer av de länsplaner som länen respektive regeringen fastställt. Det åvilar dock Vägverket att i genomförandet av planerna verka för att detta sker så effektivt och produktionstekniskt rationellt som möjligt, vilket temporärt kan innebära vissa avvikelser från länsplanernas fördelning mellan olika ändamål. Efter fem år skall dock samtliga planer ha kommit lika långt i sitt genomförande.

Regeringen bedömer behovet av medel för sektorsuppgifterna totalt till 516 miljoner kronor 2002, vilket motsvarar nivån för 2001. Det är angeläget att de åtgärder inom 11-punktsprogrammet för ökad trafiksäkerhet som finansieras via anslagsposten Sektorsuppgifter, genomförs. Regeringen ser positivt på att Vägverket arbetar för att begränsa koldioxidutsläppen inom den del av sektorn som ökar mest, godstransporter på väg.

Det särskilda statsbidraget till storstädernas trafiksystem beräknas under 2002 uppgå till 485 miljoner kronor och avser statsbidrag till utbyggnader av kollektivtrafiksystemet i enlighet med de s.k. storstadsöverenskommelserna.

När det gäller anslagsposten Byggande och drift av enskilda vägar bedömer regeringen att anslagsposten bör uppgå till 584 miljoner kronor för 2002, vilket överensstämmer med anslagspostens storlek 2001. Väg föreningar som har sina andelstal grundade på taxeringsvärden skall omprövas före utgången av 2002 enligt lagen om upphävande av lagen (1939:608) om enskilda vägar (1997:620). För att underlätta och påskynda denna process får bidrag till omprövningsförrättningar av enskilda vägar ske under 2001–2003, till en sammanlagd kostnad av 25 miljoner kronor.

De räntor och återbetalningar av lån som finansieras med anslagsposten kostnader för räntor och återbetalning av lån samt garantiavgifter avser Vägverket lånefinansierade investeringsprojekt som riksdagen beslutat om. Regeringen beräknar att anslagsposten bör uppgå till 370 miljoner kronor för 2002.

Regeringen bedömer vidare att Rikspolisstyrelsen under åren 2002–2004 bör få disponera sammanlagt 50 miljoner kronor från Vägverkets anslagspost Kostnader för kameror för hastighetskontroll.

I nedanstående tabell framgår regeringens bedömning av hur anslaget 36:2 Vaghållning och statsbidrag skall fördelas på olika anslagsposter mot bakgrund av de överväganden som gjorts ovan.

Tabell 9.1 36:2 Vaghållning och statsbidrag.

Miljoner kronor	Utfall ¹ 1999	Utfall 2000	Anslag ² 2001	Prognos 2001	Förslag 2002	Beräknad 2003	Beräknat 2004
Sektorsuppgifter	707	492	491	522	516	528	537
Myndighetsutövning	525	653	315	260	268	275	279
Investeringar i nationell plan	2 530	2 210	1 735	1 835	1 208	2 731	2 058
Investeringar i regionala planer	1 584	1 295	2 271	2 240	2 883	2 538	3 707
Investeringar i Södra länken	400	400	148	148	0	0	0
Investeringar i fysisk trafik-säkerhet	0	412	401	425	414	424	431
Drift och underhåll	5 366	5 744	6 209	6 090	6 002	6 190	6 351
Räntor och återbetalning av lån för vägar			817	905	370	573	1 709
Drift och byggande av enskilda vägar	100	571	578	578	584	598	608
Storstadsöverenskommelsen	488	803	462	319	485	401	134
Bidrag i regionala planer	444	420	476	618	621	598	608
Kostnader för kameror för hastighetskontroll					17	17	17
Till Regeringskansliets disposition		2	2	2	2	2	2
Summa	12 144	13 002	13 905	13 942	13 370	14 875	16 441

¹ Utfallet 1999 inkluderar även Vägverkets del av anslaget A4 Banhållning och utfall avseende äldreanslag.

² Inklusivt beslut till följd av förslag till tilläggsbudget i samband med 2001 års ekonomiska vårproposition och budgetproposition för 2002.

Regeringen har redan i budgetpropositionen för 2002 redovisat effekterna av hittills beslutade lån. I nedanstående tabeller redovisas upplåningen för en satsning på infrastrukturen i närtid (tabell 9.2) och anslagsbehovet för räntor och amorteringar som dessa lån ger upphov till (tabell 9.3). För att få en uppfattning om den totala skuldsättningen och anslagsbehovet för räntor och amorteringar för vägar, så skall dessa uppgifter läggas till dem som redovisas i budgetpropositionen för 2002 (volym 12, sid 47–48).

Tabell 9.2 Beräknad nettoupplåning och total låneskuld för lånefinansierade vägar 2002–2004.

Miljoner kronor	Skuld 2000-12-31	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	Skuld 2009-12-31
Nettoupplåning	0	0	1 100	1 295	1 410	-346	-346	-346	-346	-346	
Total låneskuld	0	0	1 100	2 395	3 805	3 459	3 113	2 767	2 421	2 075	2 075

Tabell 9.3 Anslagsbehov för räntor och återbetalning av lån för vägar Prop. 2001/02:20
2000–2009.

Miljoner kronor	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Räntor	0	0	33	105	186	218	197	176	156	135
Amorteringar	0	0	0	0	0	346	346	346	346	346
Summa anslags- belastning riksgäldslån	0	0	33	105	186	564	543	522	502	481

Investeringsplan

Vägverkets verksamhetsvolym bestäms av anvisade anslag, de lån Vägverket tar upp och de tillskott som erhålls via externa bidrag. Investeringsverksamheten omfattar i princip de investeringar som fastställs av regeringen i nationell väghållningsplan och av länen i de regionala planerna. Därutöver omfattar Vägverkets investeringar broar som ersätter färjor, tidigare lagda väginvesteringar och anläggningstillgångar.

Tabell 9.4 Investeringsplan

Miljoner kronor	Totalt	Utfall 2000	Prognos 2001	Budget 2002	Budget 2003	Budget 2004
Investeringar i statliga vägar, nationell plan	12 004	1 876	2 094	1 622	3 155	2 489
Investeringar i statliga vägar, regional plan	10 304	1 464	1 832	3 015	2 606	3 758
Lånefinansierade vägar	11 018	1 512	2 383	3 275	3 006	2 847
Anläggningstillgångar brutto	1 703	343	340	340	340	340
Summa investeringar	35 029	5 195	6 649	8 252	9 107	9 434
Finansiering						
anslag	21 873	3 270	3 812	4 505	5 693	6 196
Lån	12 721	1 855	2 723	3 615	3 346	3 187
Externa bidrag och förskottering	434	70	113	132	68	51
Summa finansiering	35 028	5 195	6 648	8 252	9 107	9 434

9.2 Järnvägar

Utgångspunkten för hur medlen under anslaget banhållning och sektorsuppgifter för 2002 skall användas är främst riksdagens beslut om infrastrukturinriktning för framtida transporter (prop. 1996/97:53, bet. 1996/97:TU7, rskr. 1996/97:174). I budgetpropositionen för 2002 föreslogs att 7 047 miljoner kronor anvisas anslaget Banhållning och sektorsuppgifter. För 2002 bedöms en satsning på drift och underhåll av järnvägsnätet som särskilt angelägen. Samtidigt är det mycket angeläget att de investeringar i järnvägsnätet, som regering och riksdag beslutat om i gällande planer eller på annat sätt och som inte kunnat genomföras på grund av de senaste årens prioriteringar, kan påbörjas i närtid. För att möjliggöra sådana investeringsinsatser, kommer regeringen under perioden 2002–2004 att lånefinansiera vissa investeringar. Under 2002 kommer lån om 865 miljoner kronor att tas upp i Riksgäldskontoret för järnvägsinvesteringar. Regeringen har i budgetpropositionen föreslagit

att Banverkets anslag för banhållning höjs med 1 400 miljoner kronor 2004.

Anslagsposten Myndighetsutövning avser tidtabellsläggning, banupp-låtelse samt den verksamhet som bedrivs av Järnvägsinspektionen. Regeringen bedömer att anslagsposten bör ligga på samma nivå som 2001, men hänsyn bör tas till den allmänna prisutvecklingen. Det innebär att 54 miljoner kronor avsätts för detta ändamål.

Anslagsposten Bidrag till Inlandsbanan och Öresundsbrokonsortiet bör ligga på samma nivå som 2001, men hänsyn bör tas till den allmänna prisutvecklingen. Det innebär att 304 miljoner kronor avsätts för detta ändamål.

Anslagsposten Sektorsuppgifter bör också ligga på samma nivå som 2001, men hänsyn bör tas till den allmänna prisutvecklingen. Det innebär att 114 miljoner kronor avsätts för detta ändamål.

När det gäller investeringar och förbättringsåtgärder på stomjärnvägar bedömer regeringen att medlen bör uppgå till 2 907 miljoner kronor. Mot bakgrund av det transportpolitiska beslutet (prop. 1997/98:56, bet. 1997/98:TU10, rskr. 1997/98:266) får högst 1 procent av ramen för ny-investeringar användas för investeringar i anslutning till det kapillära bannätet i samverkan med externa intressenter. Regeringen bedömer därför att cirka 29 miljoner kronor avsätts för detta ändamål.

Mot bakgrund av att Banverket hade ett anslagssparande om cirka 120 miljoner kronor på posten för investeringar i regionala planer anser regeringen att en viss reduktion av anslagsnivån skall ske för 2002. Det innebär att anslagsposten tilldelas 306 miljoner kronor.

Anslagsposten för drift och underhåll bör tilldelas 2 171 miljoner kronor. I budgetpropositionen för 2001 redovisade regeringen för riksdagen en bedömning av hur anslaget för banhållning och sektorsuppgifter borde fördelas på anslagsposter. Regeringen gjorde senare en ny bedömning som innebar att anslagsposten för drift och underhåll höjdes. Denna bedömning gjordes bl.a. mot bakgrund av att kostnaderna för det fel-avhjälpande underhållet ökade. Regeringen anser att denna nya nivå på anslaget för drift och underhåll bör behållas även under 2002. Från 2004 bedömer regeringen att en kraftig nivåhöjning av drift och underhåll kan göras. Då beräknas anslagsposten öka med cirka 300 miljoner kronor.

Anslagsposten Tågtrafikledning bör bibehållas på en i stort sett oförändrad nivå. Regeringen bedömer därför att medlen bör uppgå till 394 miljoner kronor. Genom synergieffekter med bandriftsledningen bedöms dock en successiv effektivisering kunna påräknas.

De räntor och återbetalningar av lån som finansieras med anslaget avser dels kapitalkostnader för de lånefinansierade investeringsprojekt som riksdagen beslutat om dels lån för eldrift- och teleanläggningar, telenätsutrustning, projekteringslager, rörelsekapital och statens andel av lån avseende vissa investeringar i Stockholmsområdet. Regeringen beräknar att anslagsposten bör uppgå till 796 miljoner kronor.

Av tabell 9.5 framgår regeringens bedömning av hur anslaget 36:4 Banverket: Banhållning och sektorsuppgifter bör fördelas på anslagsposter. Det ankommer dock på regeringen att besluta om medlens slutliga fördelning på poster.

Miljoner kronor	Utfall ¹ 1999	Utfall 2000	Anslag ² 2001	Prognos 2001	Förslag 2002	Beräknat 2003	Beräknat 2004
1. Myndighetsutövning	47	48	49	52	54	55	56
2. Bidrag till Inlandsbanan och Öresundsbrokonsortiet	35	31	290	290	304	310	315
3. Sektorsuppgifter	110	110	109	138	114	116	118
4. Investeringar i nationell plan	3 993	2 421	2 390	2 622	2 907	2 115	3 437
5. Investeringar i regional plan	21	213	350	494	306	312	317
6. Drift och underhåll	1 686	1 906	2 180	2 264	2 171	2 204	2 500
7. Tågtrafikledning	504	384	393	413	394	393	392
8. Räntor och återbetalning av lån för järnväg	710	934	850	869	796	1 500	1 284
Summa	7 297	6 064	6 611	7 142	7 046	7 005	8 419

¹Utfallet 1999 inkluderar även Vägverkets del av anslaget A4 Banhållning och utfall avseende äldreanslag.

²Inklusive beslut till följd av förslag till tilläggsbudget i samband med 2001 års ekonomiska vårproposition och budgetproposition för 2002.

Regeringen har redan i budgetpropositionen för 2002 redovisat effekterna av hittills beslutade lån. I nedanstående tabeller redovisas upplåningen för en satsning på infrastrukturen i närtid (tabell 9.6) och anslagsbehovet för räntor och amorteringar som dessa lån ger upphov till (tabell 9.7). För att få en uppfattning om den totala skuldsättningen och anslagsbehovet för räntor och amorteringar för vägar, så skall dessa uppgifter läggas till dem som redovisas i budgetpropositionen för 2002 (volym 22, sid. 68–69).

Tabell 9.6 Beräknad nettoupplåning och total låneskuld för järnvägar.

Miljoner kronor	Skuld 2000- 12-31	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	Skuld 2009- 12-31
Nettoupplåning	0	0	865	1713	1591	-379	-379	-379	-379	-379	
Total låneskuld	0	0	865	2578	4169	3790	3411	3032	2653	2274	2274

Tabell 9.7 Anslagsbehov för räntor och återbetalning av lån för järnvägar 2000–2009.

Miljoner kronor	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Räntor	0	0	26	103	202	239	216	193	171	148
Amorteringar	0	0	0	0	0	379	379	379	379	379
Summa anslagsbe- lastning riksgäldslån	0	0	26	103	202	618	595	572	550	527

Investeringsplan

Banverkets verksamhetsvolym bestäms av anvisade anslag, de lån Banverket tar upp och de tillskott som erhålls via externa bidrag. Investeringsverksamheten omfattar i princip de investeringar som fastställs av regeringen i stamnätsplanen och av länen i de regionala planerna. Därutöver omfattar Banverkets investeringar eldrift- och teleanläggningar samt telenätsutrustning.

Miljoner kronor	Totalt	Utfall 2000	Prognos 2001	Budget 2002	Budget 2003	Budget 2004
Investeringar i järnvägar, nationell plan	13 660	2 421	2 740	2 907	2 115	3 437
Investeringar i järnvägar, regionala planer	1 404	230	239	306	312	317
Tidigarelagda järnvägsinvesteringar	4 019			865	1 713	1 591
El- och teleinvesteringar	1 248	526	402	680	650	710
Summa investeringar	20 441	3 177	3 381	4 758	4 790	6 055
Finansiering						
Anslag	15 174	2 651	2 979	3 213	2 427	3 754
Lån	5 267	526	402	1 545	2 363	2 301
Summa finansiering	20 441	3 177	3 381	4 758	4 790	6 055

10 Transportpolitiska satsningar på längre sikt

10.1 Planeringsram för perioden 2004–2015

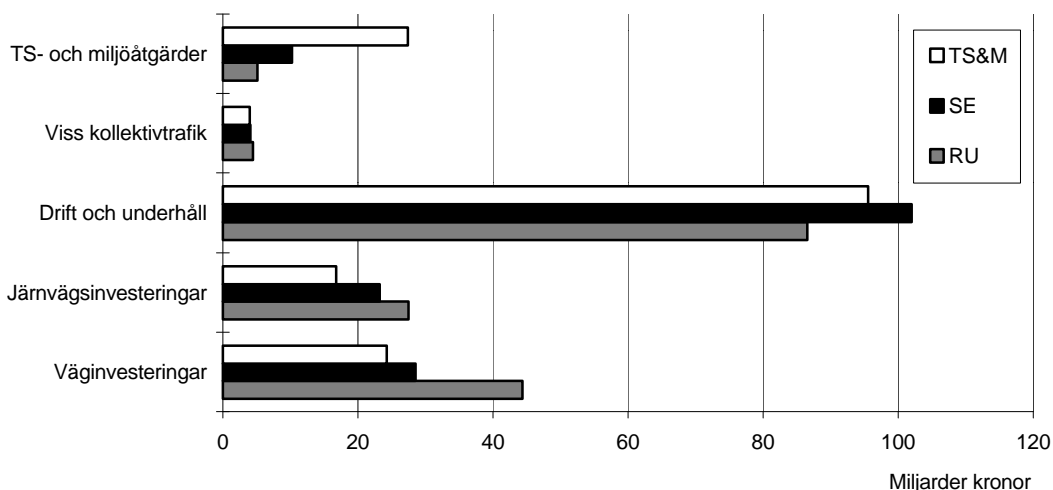
Regeringens förslag: Regeringen föreslår att den långsiktiga planeringsramen för perioden 2004–2015 skall uppgå till 364 miljarder kronor, varav 319 miljarder kronor för verksamhet och 45 miljarder kronor för kapitalkostnader i form av räntor och amorteringar för investeringar som finansieras med lån. Uppgiften att bevara och säkerställa väg- och järnvägssystemen skall prioriteras. För bevarande och säkerställande skall 150 miljarder kronor avsättas, varav:

- 87 miljarder kronor för drift och underhåll av statliga vägar,
- 38 miljarder kronor för drift och underhåll av statliga järnvägar,
- 8 miljarder kronor för sektorsuppgifter,
- 17 miljarder kronor för tjälsäkring, bärighet och rekonstruktion av vägar.

Resterande del av planeringsramen, 169 miljarder kronor, skall användas för att utveckla och modernisera transportsystemet. Av dessa skall 100 miljarder kronor användas för järnvägar och 69 miljarder kronor för vägar, varav 39 miljarder kronor för nationella väginvesteringar och 30 miljarder kronor för regional transportinfrastruktur.

Den nationella strategiska analysen: I analysförutsättningarna som regeringen beslutade den 6 maj 1999 ingick att de tre inriktningalternativ som skulle analyseras skulle anpassas till analysramen 210 miljarder kronor för perioden 2002–2011. I samtliga inriktningalternativ har ett fast block omfattande 42 miljarder kronor avsatts för räntor och amorteringar samt för Vägverkets sektors- och myndighetsuppgifter. Resterande del av analysramen har fördelats på olika typer av åtgärder utifrån inriktningarnas olika profil.

Regional utveckling är den inriktning där mest pengar läggs på investeringar i järnvägar och framför allt vägar. Drift och underhåll ligger på samma nivå som i dag. Riktade åtgärder för trafiksäkerhet och miljö minskar med över två tredjedelar. Mest minskar sektorsuppgifterna. Ett viktigt motiv för ökade investeringar är att de förväntas leda till vidgade arbetsmarknader och lägre transportkostnader för näringslivet. Det *samhällsekonomiska alternativet* innehåller väsentligt mindre investeringar än gällande planer. Drift och underhåll utökas markant, med nästan 20 procent. Åtgärder för trafiksäkerhet och miljö nästan halveras. Motiven för den ökade satsningen på drift och underhåll är att man för vägar tagit hänsyn till hela vägkroppens tillstånd i stället för som tidigare endast utgått från vägytans tillstånd. För järnvägar motiveras ökningen av att sjunkande anslag medfört ökade driftstörningar. I *trafiksäkerhets- och miljöalternativet* minskar investeringarna i ännu högre grad, främst på järnvägarna. Drift och underhåll ligger högt, men framför allt genomförs trafiksäkerhetsåtgärder. Riktade fysiska trafiksäkerhetsåtgärder nästan tredubblas jämfört med i dag. Skälet till att järnvägsinvesteringarna minskar och trafiksäkerhetsinvesteringar på väg ökar är att det är effektivast att satsa pengarna där de flesta olyckor sker för att minska antalet dödade. Fördelningen på olika åtgärder illustreras i figur 10.1.



Figur 10.1 Fördelning av medel i de tre inriktningarna trafiksäkerhet och miljö (TS&M), samhällsekonomi (SE) samt regional utveckling (RU) (exklusive fast block gemensamt för alla tre alternativen omfattande 42 miljarder kronor) (Källa: SAMPLAN Rapport 1999:2)

Remissinstanserna: Majoriteten av remissinstanserna understryker behovet av utökade ramar och många nämner också vikten av följsamhet mellan planeringsramar och årlig budget. Några pekar också på möjligheter till alternativ finansiering.

Flera av de statliga verken, bl.a. *Vägverket*, *Banverket*, *Glesbygdsverket* och *Boverket*, praktiskt taget samtliga *länsstyrelser* och *regionala självstyrelseorgan* samt många övriga instanser, t.ex. *SJ*, *Godstransportdelegationen* och *Företagarnas Riksorganisation* understryker behovet av en utökad planeringsram. De motiverar en utökad ramnivå bl.a. utifrån den påvisade låga måluppfyllelsegraden med nuvarande ram mot långsiktig hållbarhet och transportpolitiska del- och etappmål samt ett stort nationellt och regionalt åtgärdsbehov. *Glesbygdsverket* konstaterar att analysramen är alltför snäv för att fylla även gles- och landsbygds be-

hov. *De sex nordligaste länsstyrelserna* förespråkar en utökad ram bl.a. för att utjämna väg- och järnvägs kvaliteten till en lägsta acceptabel standard. *NUTEK* anser att det är svårt att ta ställning till planeringsramens nivå, men att en minskning av anslagen är olämplig eftersom åtgärder i transportsystemet är ett av den regionala näringslivspolitikens huvudinstrument. *Naturvårdsverket, Boverket, Länsstyrelsen i Östergötlands län och Svenska Lokaltrafikföreningen* menar att planeringsramen borde grundas på nödvändiga åtgärder för att nå målen.

Vägverket och många länsstyrelser menar att det är nödvändigt att det finns en tydlig koppling mellan mål, planeringsramar och årliga budgetar. *Länsstyrelsen i Värmlands län* uppger att stora förändringar i tilldelningen av anslag kan leda till bristfällig planering och otillfredsställande lösningar medan *Banverket* pekar på risk för ineffektivt utnyttjande av materiel och personal.

Skälen för regeringens förslag: Syftet med denna proposition är i första hand att ge underlag för riksdagens ställningstagande i väsentliga frågor inför upprättande av nya långsiktplaner för åtgärder i transportinfrastrukturen.

Det är dags att återställa väg- och järnvägsnätet till en bra standard. Det är också angeläget att utveckla ett framtida transportsystem som möter Sveriges växande behov av snabba, effektiva, säkra och miljövänliga transporter. Regeringen föreslår därför att 150 miljarder kronor avsätts för bevarande och säkerställande av vägar och järnvägar och 169 miljarder kronor för att utveckla och modernisera transportsystemet. Utgångspunkten för det framtida transportsystemet är den vision om ett långsiktigt hållbart transportsystem, som presenterades i kapitel 5. En omställning mot långsiktigt hållbara transporter – socialt, kulturellt, ekonomiskt och ekologiskt – skall främja hela Sveriges utveckling samt länka samman den svenska marknaden med övriga Europa och omvärlden. Den föreslagna planeringsramens nivå är dimensionerad med utgångspunkt att vi skall kunna ta ett rejält kliv i riktning mot ett långsiktigt hållbart transportsystem.

Planeringsperioden bör förlängas. Tidigare har den varit tio år, men regeringen föreslår i denna proposition att den utökas till tolv år, och omfattar tidsperioden 2004–2015. Skälet för detta är framför allt det allt mer uttalade behovet av en längre framförhållning vad gäller den fysiska planeringen.

Omfattningen av innehållet i planeringsramen har utökats jämfört med tidigare planeringsomgångar. En utgångspunkt är att planeringsramen skall omfatta alla åtgärder som är relevanta att väga emot varandra inom Vägverkets och Banverkets respektive ansvarsområde. Planeringsramen omfattar däremot inte Luftfartsverkets och Sjöfartsverkets investeringar, drift och underhåll som avgiftsfinansieras. Planeringsramen inkluderar Vägverkets och Banverkets drift och underhåll, investeringar samt sektorsuppgifter. Den inkluderar också kostnader för räntor och amorteringar av Banverkets och Vägverkets lånefinansierade investeringar. Till Banverkets drift och underhåll förs även kostnader för trafikledning, eftersom trafikledning är en nödvändig driftåtgärd för att tågtrafiken skall fungera. Ramen omfattar däremot inte Vägverkets och Banverkets administration, myndighetsuppgifter, statsbidrag till enskilda vägar, Öresundsbrokonsortiet eller Inlandsbanan. Den utökade omfattningen av

planeringsramen är naturlig med tanke på att Vägverkets och Banverkets roller under senare år utvecklats från att vara väghållare och banhållare till att vara ansvariga myndigheter för den samlade utvecklingen inom vägtransportssystemet respektive järnvägssystemet.

Det är väsentligt att skilja på åtgärder som i första hand säkerställer och bevarar funktionen hos befintlig infrastruktur och åtgärder som utvecklar och moderniserar systemen. Åtgärder som säkerställer och bevarar funktionen måste kontinuerligt genomföras i tillräcklig omfattning eftersom de annars leder till försämrade tillgänglighet och transportkvalitet i hela eller delar av väg- och järnvägsnäten. Samtidigt är det väsentligt att transportsystemet utvecklas och moderniseras för att klara förändringar i efterfrågan på resor och transporter och för att klara miljö- och säkerhetskrav.

För att säkerställa och bevara väginfrastrukturen föreslår regeringen en utökad satsning på drift och underhåll av vägar och järnvägar samt en särskild satsning på tjälsäkrings-, bärighets- och rekonstruktionsåtgärder på vägnätet. Ansvaret för den särskilda satsningen på tjälsäkrings-, bärighets- och rekonstruktionsåtgärder har Vägverket. Länen har ansvaret för nyinvesteringar och förbättringsåtgärder på de regionala vägarna och de vägar som inte är stamvägar. Genom att Vägverket har ansvaret för att bevara och säkerställa vägnätet kan väghållningen bedrivas på ett effektivt sätt och grundläggande basservice kan upprätthållas över hela landet. Särskilt gäller detta för åtgärder som har inslag av både underhåll och rekonstruktion. Regeringen har för avsikt att årligen återrapportera till riksdagen hur fördelningen mellan drift och underhåll samt tjälsäkrings-, bärighets- och rekonstruktionsåtgärder varit.

I nivån för säkerställande och bevarande ingår också Banverkets och Vägverkets sektorsuppgifter. Sektorsansvaret omfattar tre huvudområden; att samordna skilda aktörer och aktiviteter inom området, att i bred mening informera för att påverka utvecklingen i sektorn samt att finansiera tillämpad forskning, utveckling och demonstration.

För att utveckla och modernisera transportsystemet föreslår regeringen en kraftigt utökad ram för järnvägsinvesteringar, en oförändrad ram för investeringar i stamvägnätet och en ram för investeringar i regional transportinfrastruktur som med hänsyn till regeringens förslag till särskild satsning på vägarna i realiteten är större än den nuvarande regionala planeringsramen.

Planeringsramen kan behöva justeras vid eventuella större framtida förändringar av de ekonomiska förutsättningarna i landet eller vid större omprioriteringar i statsbudgeten.

10.2 Bevara och säkerställa befintliga vägar och järnvägar

Regeringens bedömning: Uppgiften att bevara och säkerställa befintliga vägar och järnvägar bör vara prioriterad under planeringsperioden.

Vägverket och Banverket bör i samband med upprättandet av de långsiktiga investeringsplanerna ta fram drift- och underhållsstrategier som anger vilken servicenivå som kommer att upprätthållas på olika kategorier av väg- och järnvägsnäten.

Den nationella strategiska analysen: 56 miljarder kronor används för drift och underhåll av vägarna för perioden 2002–2011 i det regionala alternativet. Det är lika mycket som ligger på drift och underhåll i nu gällande planer. I det samhällsekonomiska alternativet ingår drift och underhåll på vägar för 70 miljarder kronor medan motsvarande siffra i trafiksäkerhets- och miljöalternativet är drygt 65 miljarder kronor.

På järnvägssidan avsätts 26 miljarder kronor till drift och underhåll i det regionala alternativet, 32 miljarder kronor i det samhällsekonomiska alternativet och 30 miljarder kronor i trafiksäkerhets- och miljöalternativet.

För tjälsäkring, bärighet och rekonstruktion av vägnätet används drygt 10 miljarder kronor i det regionala alternativet. Ungefär lika mycket ingår i det samhällsekonomiska alternativet.

Remissinstanserna: En majoritet av remissinstanserna är positivt inställda till en ökad satsning på drift och underhåll, även om det innebär en minskning av utrymmet för nyinvesteringar. Motiven som förs fram för att satsa mer på drift och underhåll är bl.a. att förhindra kapitalförstöring, möta trafikökningen samt att åtgärderna är betydelsefulla för glesbygden. Några remissinstanser, bl.a. *Länsstyrelsen i Stockholms län*, *Region Skåne* och *NTF* poängterar att nivån på drift och underhåll inte får höjas på bekostnad av investeringsnivån.

Skälen för regeringens bedömning: Stora insatser har gjorts för att utveckla och modernisera infrastrukturen i landet under de senaste 10–15 åren. Uppgiften att sköta den befintliga infrastrukturen har inte getts samma prioritet. Som en följd av detta har vi under de senaste åren fått ökade driftstörningar för järnvägstrafiken, ett ökat missnöje med vägstandarden samt stora problem med vägvastängningar under tjällossningsperioden. Regeringen anser därför att uppgiften att bevara och säkerställa befintliga vägar och järnvägar nu bör prioriteras.

Väg- och banhållarna har i allmänhet goda kunskaper om det fysiska resultatet av en drift- eller underhållsåtgärd, men det finns brister när det gäller att behandla dessa kunskaper på ett systematiskt sätt och följa upp dem i förhållande till de transportpolitiska målen.

Det finns vidare ett behov av att klargöra vad de medel som avsätts för drift och underhåll kommer att ge för standard för olika kategorier av vägar och järnvägar. Detta är nödvändigt för att tydliggöra vilka förväntningar hos trafikanter och närboende som olika vägar och järnvägar skall kunna svara upp mot. Det är ett problem att det i dag saknas systematisk information om faktiskt och eftersträvat tillstånd på vägar och järnvägar som lätt kan jämföras med trafikanternas och transportörernas krav. Detta är troligen en av förklaringarna till de sjunkande betyg som trafikanterna ger vägnätet, och som framgår av kapitel 7.1.1, och som endast delvis kan förklaras av de mätningar som görs av vägnätets skick.

För att tydliggöra effekterna av vald nivå för drift och underhåll avser regeringen att ställa krav på både Vägverket och Banverket att redovisa drift- och underhållsstrategier i sina planförslag. Strategierna skall utgå från vilken servicenivå som kommer att upprätthållas i olika kategorier av näten givet de ramar för drift och underhåll samt tjälsäkring, bärighet och rekonstruktion som riksdagen avsätter. Strategin bör också innefatta en skadeförebyggande del, som t.ex. kan innehålla en närmare analys av hur gällande regler påverkar vägslitaget och vilka ändringar som kan be-

höva göras. När det gäller tjälsäkring, bärighet och rekonstruktion är det angeläget att strategin utgår från det vägnät som bedöms vara viktigt för näringslivet i respektive region. Här bör Vägverket i samverkan med det lokala näringslivet och länen definiera ett sådant vägnät. Strategin bör också ta upp hur drift- och underhållsåtgärder skall minska bristerna i vägarnas säkerhetsstandard, minska störningar för närboende och hur man avser att möta kraven på hänsyn till natur- och kulturmiljön.

Regeringen avser att ge en oberoende granskare i uppgift att gå igenom Vägverkets respektive Banverkets förslag till drift- och underhållsstrategier och ge förslag till eventuella förbättringar. Detta utgör en del av den granskning av det samlade planeringsunderlaget som regeringen avser att genomföra inför fastställelsen av planerna för perioden 2004–2015.

10.2.1 Drift och underhåll

Regeringens bedömning: Genom en utökad satsning på drift och underhåll kan en god standard på befintliga väg- och järnvägsnät upprätthållas.

Den nationella strategiska analysen: De resurser som regeringen föreslår för drift och underhåll överensstämmer i huvudsak med det Samhällsekonomiska alternativet när det gäller vägar och med alternativet Trafiksäkerhet och miljö när det gäller järnvägar.

Remissinstanserna: En majoritet av remissinstanserna är positiva till ökade satsningar på drift och underhåll. *Vägverket* förordar en ökning av planeringsramen för drift och underhåll till 7,2 miljarder kronor per år. *Banverket* anser att underhållsnivån i järnvägssystemet måste ligga på en sådan nivå att säkerhets- och punktlighetskrav kan tillgodoses.

Skälen för regeringens bedömning: Driftåtgärder syftar till att få befintliga anläggningar att fortlöpande fungera som avsett. Underhåll syftar till att upprätthålla funktionen på en anläggning när den slits och åldras. En optimal nivå för drift och underhåll bedöms ligga högre än den nivå som beslutades i förra planeringsomgången (56 miljarder kronor för vägar och 27 miljarder kronor för järnvägar, exklusive tågtrafikledningen, för perioden 1998–2007).

Nivån på drift och underhåll av *järnvägsnätet* har en direkt koppling till möjligheten att genomföra effektiva, tillförlitliga och säkra transporter på järnväg. För järnvägssystemet är det av stor vikt att underhållet i allt väsentligt är av förebyggande natur. Störningar blir på grund av järnvägens systemstruktur ofta allvarliga för trafikens kvalitet och ger kostsamma förseningar för tågtrafiken. För att järnvägen även fortsättningsvis skall kunna öka sin marknadsandel inom persontrafiken är det nödvändigt att ha en hög tillförlitlighet. Låga anslag till drift och underhåll leder till ett ökat antal driftstörningar och därmed också till fler försenade tåg.

Även för godstrafiken är en hög tillförlitlighet nödvändig. Detta gäller särskilt som varuvärdet ökar vilket leder till krav på att de utlovade transporttiderna skall hållas. Banverket har de senaste åren använt ökade resurser för att avhjälpa fel på bekostnad av det förebyggande underhållet. I längden innebär en sådan strategi samhällsekonomiska förluster. Banverket behöver därför utökade resurser för att kunna reducera

driftstörningarna där det är samhällsekonomiskt motiverat. Regeringen föreslår därför en planeringsram för drift och underhåll av järnvägar på 38 miljarder kronor vilket motsvarar 3,2 miljarder kronor per år.

Drift och underhåll av *vägar* bidrar till en hög transportkvalitet och god tillgänglighet. Drift och underhåll är särskilt eftersatt på det regionala vägnätet. Genom att förbättra befintliga vägar och höja standarden förbättras därför särskilt förutsättningarna för företagsamhet och regional utveckling i regioner som i dag inte har de bästa regionala utvecklingsförutsättningarna.

Nya trafikanläggningar såsom underjordiska trafikleder i stadsmiljö och avancerade brokonstruktioner är under uppförande eller planeras under de närmaste åren. Det medför höjda kostnader för drift och underhåll. Den trafiktillväxt till 2010 som prognostiseras i kapitel 6.4, framför allt på den tunga lastbilssidan, innebär ökat slitage på vägarna och därmed ett ökat behov av underhållsåtgärder. Drift- och underhållsinsatser behövs också för att säkerställa en rimlig vägstandard för invånarna i alla delar av landet. Utökade anslag ger möjlighet att utföra vinterdrift enligt en standard med högre trafiksäkerhetseffekt. Regeringen föreslår därför en planeringsram för drift och underhåll av statliga vägar på 87 miljarder kronor, vilket motsvarar 7,2 miljarder kronor per år.

10.2.2 Tjålsäkring, bärighet och rekonstruktion

Regeringens bedömning: En satsning på åtgärder som innefattar tjålsäkring, bärighet och rekonstruktion av vägarna innebär stora förbättringar när det gäller möjligheten att nå delmålet en hög transportkvalitet vad avser näringslivets behov. Även förutsättningarna för regional utveckling i hela landet stärks avsevärt.

Den nationella strategiska analysen: I alternativet Regional utveckling satsas 10 miljarder kronor på bärighet m.m. I övriga två alternativ är satsningen något mindre.

Remissinstanserna: *Länsstyrelserna i de sex nordligaste länen* anser att om norra Sverige skall uppnå likvärdighet med övriga Sverige behövs en ”återställare” som undanröjer dagens bärighetsproblem. Kostnaden är uppskattad till 16 miljarder kronor för vägar. *Skogsindustrierna* prioriterar förbättrad bärighet och tjålsäkring av vägnätet framför drift och underhåll. *Glesbygdsverket* anser att nivån på tjålsäkring, bärighet och rekonstruktion behöver öka i landets glesare bebyggda områden. *Svenska Transportarbetareförbundet* understryker behovet av rekonstruktion av väggroppen och bärighetshöjande åtgärder av lågtrafikerade vägar.

Skälen för regeringens bedömning: Tjålsäkring, bärighet och rekonstruktion är åtgärder som varaktigt höjer vägens funktionalitet till nybyggnadsstandard.

Tjålsäkring är åtgärder som eliminerar eller minskar restriktioner under tjållossningsperioden. Bärighetsåtgärder är förstärkningar av vägar och broar för att kunna höja den tillåtna belastningen på dem (bärighetsklasshöjning). Rekonstruktion är åtgärder för att återställa en vägsträcka med eftersatt underhåll till nybyggnadsstandard. Hit hör också förstärkningsåtgärder på vägar med bärighetsproblem där åtgärderna syftar till att

vägens verkliga bärighet skall motsvara den bärighet vägen är upplåten för.

Regeringen föreslår nu en särskild satsning på tjälsäkring, bärighet och rekonstruktion av vägnätet till en nivå som är väsentligt högre än vad något av alternativen i den nationella strategiska analysen föreslog. Under en tolvårsperiod föreslås att 17 miljarder kronor avsätts för detta ändamål.

Regeringen bedömer att en sådan insats kommer att göra det möjligt att under planperioden uppnå full bärighet året runt på de vägar som bedöms som viktiga för näringslivet. Regeringen har tidigare i kapitel 10.2 beskrivit hur Vägverket i samverkan med länen och det lokala näringslivet bör definiera ett sådant vägnät. Vidare bör grusvägar med mycket trafik eller randbebyggelse som drabbas av damm beläggas under planeringsperioden.

Förstärkningsåtgärder bör genomföras för att förhindra ytterligare nedbrytning av de äldre delar av vägnätet som är upplåtet för all fordonstrafik men ej ursprungligen dimensionerade för sådana belastningar.

De direkta effekterna av åtgärderna är att transportkostnaderna kan minskas och konkurrenskraften därmed öka för de delar av näringslivet som nyttjar det regionala vägnätet. Framst är det skogsindustrin och jordbruket som drar fördelar av detta men även turistindustrin gynnas. Därmed sker stora förbättringar när det gäller möjligheten att nå delmålet en hög transportkvalitet vad avser näringslivets behov. Dessutom sker en betydande tillgänglighetsförbättring för såväl medborgare som näringsliv. Förutsättningarna för regional utveckling i hela landet stärks avsevärt.

10.2.3 Sektorsuppgifter

Regeringens förslag: Av de 8 miljarder kronor som avsätts för sektorsuppgifter skall 6 miljarder kronor fördelas till Vägverket och 2 miljarder kronor till Banverket.

Regeringens bedömning: Vägverket och Banverket har som statens företrädare på central nivå ett samlat ansvar, s.k. sektorsansvar, för att utvecklingen för respektive transportslag ligger i linje med de transportpolitiska målen. Således bör även det nya jämställdhetsmålet omfattas av sektorsarbetet.

Vägverket och Banverket bör på lämpligt sätt verka för väl fungerande samverkan och samordning med berörda aktörer och driva utvecklingen på strategiskt och offensivt sätt. Som en del i denna samverkan bör verken ha möjlighet att träffa överenskommelse med berörda aktörer. Verken bör också ha möjlighet att ta ett ekonomiskt ansvar, helt eller delvis, i de fall ingen naturlig huvudman finns. Vid sidan av verkens samlande och koordinerande roll bör sektorsansvaret i huvudsak omfatta ansvar för information, kunskapsspridning samt för relevant tillämpad forskning, utveckling och demonstration.

Den nationella strategiska analysen: Regeringens förslag överensstämmer i stort med alternativet Trafiksäkerhet och miljö men med annan fördelning mellan Vägverket och Banverket.

Remissinstanserna: *NUTEK* anser att FoU-insatser, demonstrationsprojekt och teknikupphandlingar är exempel på alternativa åtgärder som närmare borde ha analyserats när det gäller att uppnå ökad trafiksäkerhet och bättre miljö. *Naturvårdsverket* anser att Vägverkets sektorsåtgärder inom miljöområdet bör prioriteras. *Regionförbundet* och *Länsstyrelsen i Kalmar län* anser att åtgärder som sektorsprojekt och kunskapsuppbyggnad bör komplettera fysiska åtgärder eftersom fysiska åtgärder har liten påverkan på trafikmängder och fördelning mellan transportslag.

Skälen för regeringens förslag och bedömning: I proposition om Vägverkets sektorsansvar inom vägtransportsystemet och användning av anslaget Drift och underhåll av statliga vägar m.m. (prop. 1995/96:131) utvecklades Vägverkets sektorsansvar inom vägtransportsystemet. Mot bakgrund av propositionen beslutade riksdagen att Vägverket, som statens företrädare på central nivå, skulle ha ett samlat ansvar, s.k. sektorsansvar, för hela vägtransportsystemets miljöpåverkan, trafiksäkerhet, tillgänglighet, framkomlighet och effektivitet. Banverkets sektorsansvar har utvecklats på motsvarande sätt. Sektorsansvaret för tunnelbane- och spårvägssystem skall ligga hos Banverket. Banverket och Vägverket ges därmed ett delat sektorsansvar för kollektivtrafik.

Det nya transportpolitiska delmålet om ett jämställt transportsystem som föreslås i kapitel 4 i denna proposition innebär att jämställdhetsarbetet skall ingå också i verkens sektorsarbete. En del i det arbetet bör i enlighet med JÄMIT:s förslag (SOU 2001:44) vara att ta fram och genomföra en åtgärdsstrategi för att förverkliga delmålet om jämställdhet i transportsystemet.

Samtliga insatser inom sektorsansvaret skall bidra till att de transportpolitiska målen nås.

Vägtrafiksäkerhetsarbetet är exempel på ett område där samordningsrollen är viktig. Många olika aktörer kan påverka utvecklingen. Förutom Vägverket är kommuner, andra myndigheter, frivilligorganisationer, internationella organisationer och inte minst näringslivet viktiga aktörer. På motsvarande sätt finns behov av samordning av miljöarbetet. Information inom ramen för sektorsansvaret kan omfatta allt från enklare informationsblad och hemsidor till mer genomarbetad fortbildning av nyckelaktörer. Den kan rikta sig direkt till trafikanter och exempelvis syfta till att öka användningen av cykelhjälm eller till att åstadkomma mer energisnålt körsätt. Information kan också vända sig till kommuner och t.ex. handla om miljöanpassat byggande av vägar, eller till näringslivet och handla om samordning och miljöcertifiering av transporter. Redan i dag har utvecklingen av internetjänster en viktig roll i Vägverkets och Banverkets informationsinsatser inom sektorsansvarets ram.

Banverkets och Vägverkets FUD-verksamhet skall komplettera de insatser som görs av andra aktörer. Verket för innovationssystem (VINNOVA) är en viktig aktör i sammanhanget genom att de från januari 2001 tagit över Kommunikationsforskningsberedningens tidigare uppgifter. Därmed har VINNOVA bl.a. ansvar för transportslagsövergripande transportforskning, liksom ett utpekat ansvar för bl.a. kollektivtrafikforskning och ett sektorsansvar för FUD inom sjöfart och luftfart.

Det finns ingen skarp gräns mellan FUD och införande av nya lösningar. Huvudlinjen är emellertid klar. När en ny lösning väl tagits fram

och är mogen att införas handlar det inte längre om en insats inom sektorsansvaret. Införandet är en del av väg- och banhållningen och skall således också bekostas inom dessa ramar.

Regeringen anser att trafikverken bör ges stor frihet att inom angiven ram själva utforma sektorsarbetet och prioritera mellan olika tänkbara insatser. Regeringen vill dock i det här sammanhanget redovisa sin bedömning att FUD-verksamhet kommer att bli allt mer betydelsefullt för utvecklingen av ett effektivt och hållbart transportsystem.

Inom järnvägsforskningen framstår insatser som kan bidra till att lösa kapacitetsproblem, förbättra punktligheten, utveckla kombitrafiken samt fördjupa kunskapen om järnvägstrafikens kostnadsbild som angelägna. Även i andra avseenden bör sektorsarbetet bidra till att förutsättningarna för kombitrafik förbättras och att hållbara godstransporter utvecklas. Sektorsarbetet bör beakta barnens roll och förutsättningar i transportsystemet. Regeringen vill därutöver peka ut två områden som angelägna i de närmast kommande årens sektorsarbete, dels åtgärder för ett hållbart resande, dels ny teknik för ett hållbart och effektivt transportsystem.

Regeringen föreslår att 8 miljarder kronor avsätts till Vägverkets och Banverkets sektorsuppgifter. Denna ram bör fördelas så att Vägverket får 6 miljarder kronor och Banverket 2 miljarder kronor. Skälet till att Vägverket skall ha en så betydande del av ramen är att Vägverkets sektorsuppgift är mer omfattande och mer komplex än Banverkets. Regeringens förslag innebär en oförändrad nivå för Vägverket jämfört med i dag och för Banverket en utökad nivå.

Åtgärder för ett hållbart resande

Regeringens bedömning: Vägverket bör arbeta med åtgärder som påverkar efterfrågan på transporter i riktning mot ett hållbart resande, dvs. ett resande som är effektivare, mer miljöanpassat och säkrare än det individuella resandet med personbil. Vägverket bör i samarbete med andra aktörer utforma ett förslag till nationellt program eller en strategi för hur arbetet bör bedrivas.

Skälen för regeringens bedömning: Ett långsiktigt hållbart transportsystem förutsätter ett långsiktigt hållbart resande. Med ett långsiktigt hållbart resande avses här ett resande som är effektivare, mer miljöanpassat och säkrare än det individuella resandet med personbil. För att kunna åstadkomma detta räcker det inte med de traditionella åtgärderna på utbudssidan av transportsystemet. Här krävs även påverkan på efterfrågan på transporter. Åtgärder för ett hållbart resande, eller Mobility Management som är den internationella beteckningen för denna typ av verksamhet, är en samlingsbeteckning för ett brett spektrum av aktiviteter som syftar till att påverka efterfrågan på transporter i riktning mot ett samhällsekonomiskt effektivt och långsiktigt hållbart transportsystem.

Åtgärder för ett hållbart resande syftar ofta till:

- att minska efterfrågan på transporter, t.ex. genom att utveckla samhälls- och bebyggelseplanering,
- att minska det individuella resandet med personbil till förmån för mer miljöanpassade transportsätt, som gång-, cykel- och kollektivtrafik,

– att åstadkomma en effektivare användning av bilen, t.ex. via samåkning och bilpooler,

– att effektivisera användningen av transportsystemet t.ex. genom transportslagsövergripande samordning, infartsparkeringar, flexibla arbetstider för minskad trängsel i högtrafik eller hemsändning av varor.

Bredden i dessa efterfrågepåverkande åtgärder är stor. Många av åtgärderna för ökad kollektivtrafik, cykeltrafik, samåkning m.m. är inga nya företeelser. Däremot är sättet man arbetar med dessa frågor delvis annorlunda jämfört med traditionell samhälls- och trafikplanering. Huvudverktygen är information, kommunikation, samordning och organisation, med vars hjälp man avser att påverka individernas attityder och resbeteenden. Det förutsätter ett lokalt och individnära arbete. Kännetecknande är också ett brett och transportslagsövergripande samarbete i nätverk med många aktörer, i första hand på det lokala och regionala planet. Ett vanligt inslag internationellt är inrättande av s.k. Mobilitetscentraler med informatörer, samordnare, marknadsförare och organisatörer av ett brett spektrum av åtgärder för flera transportslag. I Sverige har liknande centraler relativt nyligen inrättats i Lund, Jönköping och Varberg genom samarbete mellan kommuner och trafikhuvudmän.

Vägverket bör inom ramen för sitt sektorsansvar, arbeta med efterfrågepåverkande åtgärder för ett hållbart resande. Vägverket bör i samråd med andra aktörer utforma ett förslag till nationellt program eller en strategi för hur arbetet bör bedrivas och stödjas. De möjligheter som modern informationsteknologi erbjuder bör tas tillvara.

Ny teknik för ett hållbart och effektivt transportsystem

Regeringens bedömning: Ett samlat program för teknisk utveckling, demonstration och införande av nya lösningar som verkar för att de transportpolitiska målen nås bör initieras inom ramen för Vägverkets sektorsansvar. Programmet bör genomföras i samverkan med näringslivet. De lösningar som tas fram inom programmet bör ha förutsättningar att nå en bred spridning på marknaden.

Utredningen: I utredningen Ren luft på väg (SOU 2000:35) föreslogs en samordning av myndigheternas forskning om emissioner från vägfordon och arbetsmaskiner i samarbete med industrin för att bl.a. nå bättre genomslag i det gemensamma forskningsarbetet inom EU.

Invest in Sweden Agency presenterade i juni 2001 ett förslag som syftar till att utveckla ett kompetenskluster för intelligenta system för fordonssäkerhet i vidsträckt bemärkelse. Avsikten är att bibehålla och vidareutveckla en stark konkurrensbas. Satsningen föreslås spänna över tio år.

Remissinstanserna: Remissinstanserna är genomgående mycket positiva till det förslag att samordna den svenska emissionsforskningen som fördes fram i utredningen Ren luft på väg. Naturvårdsverket menar att det krävs en fortsatt satsning av minst en sådan omfattning som utredningen föreslår. Vägverket anser att en samordning bör ske med Programrådet för fordonsforskning (PFF). Fordonsindustrin säger sig vara

villig att medverka i projekt, framför allt genom egna insatser men även som finansjär.

Skälen för regeringens bedömning: I propositionen om Vägverkets sektorsansvar inom vägtransportsystemet och användning av anslaget Drift och underhåll av statliga vägar m.m. (prop. 1995/96:131) identifierades ett antal områden som särskilt viktiga att behandla inom Vägverkets sektorsansvar, nämligen väginformatik, fordonsfrågor, kollektivtrafik och yrkestrafik. Beträffande väginformatik betonades också kopplingen till näringspolitiken. Enligt regeringens bedömning är dessa prioriteringar fortsatt aktuella.

Ett i vid mening hållbart transportsystem måste åstadkommas på ett sätt som främjar ekonomisk tillväxt. Integrering av miljöhänsyn och utveckling mot trafiksäkerhetens nollvision bör ske. Det kan öppna nya affärsmöjligheter och bidra till att nya arbetstillfällen skapas. Ny teknik är enligt regeringens mening en oundgänglig del i utvecklingen mot ett hållbart transportsystem. Sverige har ett gynnsamt utgångsläge att utifrån en samhällsorienterad systemsyn och teknikstark industri ta initiativ när det gäller nya lösningar inom transportsystemet. Aktörer i en sådan process är myndigheter, fordonsindustri och underleverantörer, IT-företag samt högskolor och forskningsinstitut.

Det finns också en god tradition av samverkan mellan staten och näringslivet på området fordon och transporter. Samarbetet har visat sig fruktbart och resulterat i teknisk utveckling som bidragit till bättre fordon och inneburit nya affärsmöjligheter för svenska företag. Mot bakgrund av de positiva erfarenheterna och de utmaningar samhället står inför i strävan att utveckla ett effektivt och hållbart transportsystem bör verksamheten vidgas genom att ett nytt program initieras. Insatserna skall bidra till utvecklingen av ett säkert, miljövänligt och effektivt och långsiktigt hållbart transportsystem. Det bör inte bara främja tillkomsten av nya tekniska lösningar utan också skapa förutsättningar för genomslag på marknaden. Programmet bör främja utveckling och kunskapsuppbyggnad inom områdena fordonsteknik, bränslen och emissioner, byggande av energieffektiva, ekologiskt hållbara system och användning av informationsteknologi inom transportsystemet.

Programmet bör inledas med en programskrivning med utgångspunkt i utredningen Ren luft på väg (SOU 2000:35), Transporttelematikdelegationens slutbetänkande (SOU 1996:186) samt förslaget från Invest in Sweden Agency, i de delar som gäller s.k. industristyrd forskning och pålitliga system. Insatserna bör ske inom en organisation som främjar flexibilitet och skapar goda förutsättningar för nya aktörer att delta. Skilda utvecklingsprojekt bör i största möjliga utsträckning samfinansieras med näringslivet. Verksamheten bör samordnas med fordonsforskningsprogrammet och samverkansprogrammet för utveckling av mer miljöanpassade fordon, samt med annan verksamhet kring fordon, drivmedel och transporter som finansieras av bl.a. Statens energimyndighet och VINNOVA. Möjligheter till samfinansiering inom EU:s ramprogram och liknande bör tas till vara. Vägverkets insatser i programmet bör finansieras inom angiven ram för sektorsuppgifter.

Regeringens bedömning: Utgångspunkten för utveckling och modernisering av transportsystemet bör vara omställningen till ett långsiktigt hållbart transportsystem. Vad omställningen skall leda till bör preciseras i de transportpolitiska målen.

Viktiga åtgärder för att utveckla och modernisera transportsystemet är att genomföra delar av befintliga planer (kapitel 10.3.1). Därutöver bör åtgärder prioriteras i Banverkets, Vägverkets och länens långsiktplaner (kapitel 10.3.2–10.3.4). Dessa åtgärder bör prioriteras enligt vissa kriterier (kapitel 10.5).

Den nationella strategiska analysen: I alternativet regional utveckling avsätts 75 miljarder kronor till investeringar i vägar och järnvägar, vilket är betydligt mer än i övriga inriktningsalternativ.

Remissinstanserna: Ett stort antal remissinstanser förordar en utökad planeringsram, bl.a. för att möjliggöra en utveckling av transportsystemet. Enstaka, större projekt som bör ingå i planeringsramen förs fram av regionala företrädare.

Naturvårdsverket anser att det i princip är bättre att möta efterfrågan på transporter genom att utnyttja befintligt vägnät så långt som möjligt.

Skälen för regeringens bedömning: Framtidens transportsystem utvecklas genom de åtgärder som genomförs under den kommande planeringsperioden. Både små och stora åtgärder har betydelse för helheten. Utgångspunkten för allt som görs måste därför vara omställningen till ett långsiktigt hållbart transportsystem. Vad omställningen skall leda till preciseras i de transportpolitiska målen.

En kraftigt utökad planeringsram på 169 miljarder kronor för att utveckla och modernisera transportsystemet innebär att ett antal viktiga åtgärder kan vidtas för att påbörja omställningen till ett långsiktigt hållbart transportsystem. Utvecklingen måste ges en särskild tyngd för att åtgärder i infrastrukturen påtagligt skall bidra till uppfyllelse av de transportpolitiska målen. Med de nivåer som redovisades i den strategiska analysen var inte påverkan tillräcklig.

En närmare redovisning av regeringens bedömningar och förslag ges i kapitel 10.3.1–10.3.4.

10.3.1 Genomföra vissa delar av gällande planer för perioden 1998–2007

Regeringens bedömning: Planerade investeringar i nu gällande nationell väghållningsplan, stomnätplan och länsplaner för regional transportinfrastruktur för vilka den fysiska planeringen bedöms ha kommit långt bör genomföras. Dessa investeringar bedöms kosta cirka 17 miljarder kronor.

Den nationella strategiska analysen: Ej färdigställda väg- och järnvägsinvesteringar för 14,5 miljarder kronor ingick i jämförelsealternativet.

Remissinstanserna: Regeringen har inhämtat material från länen i frågan. Materialet visar att länen generellt prioriterar återstående investeringar i de gällande planerna högt.

Skälen för regeringens bedömning: Regeringen fastställde den 6 juni 1998 den nationella väghållningsplanen och stomnätplanen för perioden 1998–2007. Länen fastställde under våren 1998 länsplaner för regional transportinfrastruktur för samma period. Fastställelsebesluten var slutpunkten på den förra planeringsprocessen, som inleddes med Kommunikationskommitténs delbetänkande Ny kurs i trafikpolitiken (SOU 1996:26). Ett mycket omfattande planerings- och förankringsarbete ägde rum under åren 1996–1998 i denna fråga.

De åtgärder som nu återstår att genomföra i den nationella väghållningsplanen och stomnätplanen har fortfarande hög aktualitet. Regeringen har inhämtat material från länen i frågan. Materialet visar att länen generellt prioriterar återstående investeringar i de gällande planerna högt.

Regeringen anser att det är viktigt att förtroendet för den ekonomiska långsiktplaneringen för infrastrukturinvesteringar kan bibehållas. Planeringen måste präglas av strategier som är långsiktiga och stabila. Samtidigt är det nödvändigt att anpassa de nya investeringsplanerna till de mål som nu föreslås och de behov som kan förutses. En avvägning måste därför göras mellan hur mycket av de nu gällande planerna som skall ligga fast och hur mycket som skall omprövas i samband med att nya planer tas fram. Tidigare planeringsomgångar har i vissa fall resulterat i att prioriterade projekt i en plan har omprövats och hamnat utanför den nya planen. I vissa fall har detta medfört att projekt stoppats, trots att den fysiska planeringsprocessen i stort varit avslutad. Detta har inneburit en stor frustration hos andra berörda myndigheter och enskilda. Förtroendet för planeringsprocessen har i dessa fall urholkats. Dessutom har nedlagda kostnader i planeringsarbetet inte kommit till någon nytta.

Ovanstående resonemang bör utgöra en av utgångspunkterna vid prioritering av åtgärder i samband med upprättandet av nya planer för perioden 2004–2015. Regeringens bedömning är att objekt för cirka 17 miljarder kronor i gällande planer är så långt komna i den fysiska planeringsprocessen att de bör genomföras, varav cirka 10 miljarder kronor i den nationella väghållningsplanen, cirka 6 miljarder kronor i stomnätplanen och cirka 1 miljard kronor i länsplanerna för regional transportinfrastruktur.

10.3.2 En planeringsram för järnvägsinvesteringar

Regeringens förslag: Ändamålet med planeringsramen för järnvägsinvesteringar utvidgas till att omfatta investeringar på hela det statliga järnvägsnätet, miljöförbättrande åtgärder längs samma nät samt statsbidrag till investeringar i järnvägar, spåranläggningar, rullande materiel och terminaler som staten inte är huvudman för.

Den nationella strategiska analysen: I det regionala utvecklingsalternativet föreslogs 28 miljarder kronor till järnvägsinvesteringar, vilket var högre än i de andra inriktningalternativen.

Remissinstanserna: Järnvägens möjlighet att vidga arbetsmarknader samt dess goda miljökvantiteter förs fram av ett stort antal remissinstanser som skäl till att höja nivån på järnvägsinvesteringar.

Skälen för regeringens förslag: Järnvägstrafik har många positiva egenskaper som är betydelsefulla för att uppnå ett långsiktigt hållbart transportsystem. Ett välutvecklat järnvägssystem innebär snabba, säkra och miljövänliga transporter med hög kapacitet och tillförlitlighet.

Persontrafiken på järnväg har haft en positiv utveckling de senaste åren. En viktig orsak till det är de kraftigt ökade investeringarna i nya och förbättrade banor som genomförts sedan början av 1990-talet. Järnvägen har visat sig vara ett konkurrenskraftigt alternativ för regionala resor upp till cirka 10–12 mil. Det visar den positiva utvecklingen av resandet på bl.a. Svealandsbanan, Blekinge kustbana och Öresundsbron. Även på sträckor upp till cirka 60 mil har järnvägstrafiken varit konkurrenskraftig, mycket tack vare att X 2000-trafiken inneburit avsevärt kortare restid än tidigare. Det finns trots de genomförda investeringarna fortfarande brister i järnvägens infrastruktur. Kapacitetsproblem längs de tunga godsstråken och i storstadsområdena samt en nätstruktur som ej längre överensstämmer med de största befolkningskoncentrationerna gör att järnvägen fortfarande har en stor utvecklingspotential som måste tas tillvara.

Utvecklingen av godstrafiken på järnväg har inte haft samma utveckling som persontrafiken utan i princip legat konstant under ett antal år. Utvecklingen mot högre varuvärden, frekventare sändningar och mindre volym per sänd enhet har lett till att lastbilstrafiken har ökat sin marknadsandel eftersom järnvägen inte har kunnat erbjuda motsvarande transporttjänster. Av Banverkets sektorsprogram framgår att järnvägens möjlighet till ökade marknadsandelar ligger i den del av godsmarknaden som utgörs av varor med höga varuvärden.

Regeringen föreslår en i förhållande till tidigare planeringsperioder kraftigt ökad planeringsram för investeringar i järnvägstrafik på 100 miljarder kronor. Regeringens bedömning är att med en sådan planeringsram kan kapacitetsbristerna avhjälpas och vi kan dessutom inleda en utveckling mot ett nytt, modernt järnvägssystem för 2000-talet.

Planeringsramen för järnvägsinvesteringar omfattar investeringar på hela det statliga järnvägsnätet, miljöförbättrande åtgärder längs samma nät samt statsbidrag till järnvägar, spåranläggningar och terminaler som staten inte är huvudman för.

Erfarenheter från de senaste åren har visat att anskaffningen av rullande materiel ej har skett i samma takt som moderniseringen av järnvägssystemet. När regeringen nu föreslår en kraftigt ökad ram för järnvägsinvesteringar finns därför en klar risk att trafikeringen på de banor som byggs och rustas upp ej kommer att motsvara efterfrågan på grund av att nya tåg och vagnar ej kunnat införskaffas av trafikoperatörerna. En sådan eftersläpning i trafikeringen innebär en avsevärd samhällsekonomisk förlust. Stockholmsberedningen (N2001:02) har i en skrivelse till regeringen i juni 2001 föreslagit att ökade finansiella resurser bör skapas för trafikhuvudmännen för att förbättra kollektivtrafiken. Beredningen föreslår därför förutom ökade statliga medel till angelägna investeringar att bidragsreglerna för statsbidrag till vissa regionala kollektivtrafikaneläggningar ändras till att omfatta rullande materiel och att statsbidrag

skall kunna ges med 100 procent för byggande av regionala spåranslagningar. Regeringen föreslår därför att statliga bidrag bör kunna ges till investeringar i spårfordon för regional kollektivtrafik. 3 miljarder kronor av planeringsramen för järnvägsinvesteringar bör avsättas för ändamålet. Bidraget kan även avse miljöförbättringar av befintliga fordon.

Från planeringsramen finansieras statsbidrag för kollektivtrafikanläggningar för regional spårtrafik. Det innebär att större ombyggnader av järnvägsstationer, där ansvaret tidigare varit uppdelat så att Banverket planerat för spåranslagningarna och trafikhuvudmannen ansökt om statsbidrag för resecentrum hos länen, nu på ett bättre sätt kan samordnas genom en gemensam planeringsram. Erfarenheter från den nu gällande planeringsperioden har visat att det delade ansvaret har inneburit samordningsproblem vid genomförandet av vissa sådana projekt.

Åtgärder bör vidtas för att minska miljöstörningarna från den befintliga infrastrukturen. Åtgärder för att minska bullret längs befintliga järnvägar är en väsentlig del i arbetet med att åstadkomma ett långsiktigt hållbart transportsystem. Arbetet med att utveckla åtgärder om minskar intrångs-, fragmenterings- och barriäreffekter samt även i övrigt minskar påverkan på natur- och kulturmiljön i såväl befintlig som tillkommande infrastruktur skall fortsätta. Säkerhetsaspekter bör uppmärksammas. Gestaltningen och de arkitektoniska kvaliteterna hos infrastrukturen bör utvecklas samtidigt som slitna järnvägsmiljöer åtgärdas.

Regeringen anser att åtgärder för att skydda grundvattentillgångar och vattentäkter vid järnvägar bör hanteras i infrastrukturplaneringen. Arbetet med sanering och efterbehandling av förorenade områden bör fortgå i nödvändig omfattning.

Kretsloppsanpassningen av infrastrukturen skall fortsätta. Målet är att miljöfarliga material inte skall införas i infrastrukturen, att användandet av icke förnyelsebara material skall minimeras och att material skall återanvändas.

Regeringen har tidigare bedömt att av planeringsramen för järnvägar på 100 miljarder kronor bör cirka 6 miljarder kronor användas för projekt i gällande planer där den fysiska planeringen är långt gången. Vidare finns ett antal stora, strategiska järnvägsprojekt vars finansiering bör ingå i planeringsramen. Dessa är *Tunnel genom Hallandsås*, *Botniabanan*, *Banverkets andel i Citytunneln i Malmö* och *Spårkapacitet genom centrala Stockholm*. Prioritering av åtgärder för resterande del av planeringsramen skall ske enligt de kriterier som redovisas i kapitel 10.3.5. Under rubriken *Övriga järnvägsinvesteringar* redogör därefter regeringen för sin bedömning av vad denna resterande del av planeringsramen bör kunna användas till.

Tunnel genom Hallandsås

Regeringens förslag: Kostnaden för att färdigställa järnvägstunneln genom Hallandsås skall finansieras inom planeringsramen för järnvägsinvesteringar.

Banverkets rapporter: Banverket redovisade den 14 november 2000 för regeringen förutsättningarna för om det går att färdigställa tunneln

genom Hallandsås på ett miljömässigt säkert sätt och i så fall med vilken teknik. Enligt Banverket är det tekniskt möjligt att bygga färdigt tunnarna på ett miljömässigt acceptabelt sätt. Två alternativa byggmetoder har redovisats.

Remissinstanserna: Regeringen har kungjort Banverkets rapporter genom kungörelsedelgivning och handlingarna har varit utställda från den 1 februari till den 23 februari 2001. I samband med utställningen inkom yttranden från enskilda, organisationer, Båstads kommun och Länsstyrelsen i Hallands län m.fl. *Båstads kommun* anser att Banverkets redovisning ger en bred belysning av förutsättningarna för att slutföra projektet och den påverkan på miljön detta kan ge, även om det fortfarande delvis saknas redovisning av påverkan under byggtiden och vissa osäkerheter råder beträffande genomförandet. Sammanfattningsvis anför kommunen att det är angeläget att kunna bygga ut hela Västkustbanan, företrädesvis med dubbelspår. *Länsstyrelsen i Hallands län m.fl.* anser att Västkustbanans utbyggnad till dubbelspår måste slutföras utan dröjsmål.

Skälen för regeringens förslag: Väl fungerande järnvägstransporter är en viktig förutsättning för att tillgodose näringslivets behov av långväga transporter, för en effektiv och konkurrenskraftig kollektivtrafik och för ett långsiktigt hållbart transportsystem. Det är även en förutsättning för att öka godstransporterna på järnväg. Betydande summor har investerats i Västkustbanan i syfte att skapa en konkurrenskraftig järnväg. För att redan gjorda investeringar skall få full effekt krävs att hela Västkustbanan har en god standard.

Enligt Banverket är det tekniskt möjligt att bygga färdigt tunneln på ett miljömässigt acceptabelt sätt. Två alternativa byggmetoder har redovisats. Genom att begära in anbud från flera svenska och europeiska entreprenörer har Banverket fått en indikation på att föreslagna byggmetoder och byggkostnader är riktiga och rimliga.

Regeringen anser att Banverket bör få möjlighet att fortsätta planeringen av projektet, bl.a. för att kunna söka de tillstånd som erfordras. Regeringen har genom beslut den 20 juni 2001 ändrat stamnätsplanen för perioden 1998–2007 så att den omfattar investeringsåtgärder som berör tunnelprojektet vid Hallandsås och åtgärder på andra sträckor med anledning av projektet.

Projektet har hittills kostat cirka 2 miljarder kronor. Banverket har beräknat att det kostar mellan 4 och 4,5 miljarder kronor att färdigställa tunneln. För att kunna genomföra projektet krävs även att Banverket erhåller nödvändiga tillstånd av Miljöödomstolen och kommunen. Mot bakgrund av projektets omfattning, tekniska komplexitet och risker avser regeringen att utse en oberoende granskningsgrupp som skall följa projektet vad gäller teknik, ekonomi och miljökonsekvenser.

Botniabanan

Regeringens förslag: Statens andel av den kostnadsfördyring som uppstått för Botniabanan skall inrymmas i planeringsramen för järnvägsinvesteringar.

Utredningen: Botniabanan AB har den 4 juli 2001 till regeringen lämnat en rapport om planeringsläget för Botniabanan. I rapporten redogörs för den försening av utbyggnaden och den kostnadsfördyring som uppkommit i förhållande till vad som framgår av Botniabaneavtalet som ingicks 1997.

Expertgruppen: Botniabanan AB:s utredning har granskats av en oberoende expertgrupp som bedömt att totalkostnadskalkylen är tillförlitlig under förutsättning att någon överhettning på anläggningsmarknaden inte uppstår.

Skälen för regeringens förslag: Riksdagen har den 2 och 9 juni 1998 lämnat regeringen bemyndiganden att godkänna ett avtal om byggandet av Botniabanan mellan statens förhandlingsman, Kramfors kommun, Örnsköldsviks kommun, Nordmalings kommun, Umeå kommun, Västernorrlands läns landsting och Västerbottens läns landsting (prop. 1997/98:62, bet. 1997/98:TU10, rskr. 1997/98:266 och prop. 1997/98:150, bet. 1997/98:FiU27, rskr. 1997/98:317). Avtalet innebär att Botniabanan, exklusive resecentra, förverkligas genom att staten och berörda kommuner bildar ett aktiebolag, Botniabanan AB, som projekterar, upphandlar och hyr ut Botniabanan. I bolaget, som skall ha ett aktiekapital på minst 1 och högst 4 miljoner kronor, skall staten äga 91 procent och berörda kommuner 9 procent av aktierna. Staten har i avtalet förbundit sig att utfärda kapitaltäckningsgarantier gentemot Botniabanan AB samt att garantera bolagets förpliktelser gentemot långgivare, rättighetsinnehavare och fordringsägare. Botniabanan kostnadsberäknades i avtalet till 8 200 miljoner kronor i prisnivå den 1 januari 1997.

Den 9 juni 1998 bemyndigade riksdagen (prop. 1997/98:150, bet. 1997/98:FiU27, rskr. 1997/98:317) regeringen att låta Riksgäldskontoret ställa ut garantier om 1 495 000 000 kronor i prisnivå januari 1997 för att påbörja den första utbyggnadsetappen av Botniabanan mellan Örnsköldsvik–Husum samt för kostnader i samband med planering för de två återstående etapperna. Den 15 juni 1999 bemyndigade riksdagen (prop. 1998/99:100, bet. 1998/99:FiU20, rskr. 1998/99:256) regeringen att inom Banverkets anslag göra utfästelser om att till Botniabanan AB betala ersättning som täcker driftkostnader och amorteringar samt ränte- och andra finansiella kostnader. Byggandet av den första etappen startade den 14 augusti 1999.

Regeringen har den 20 juni 2001 beslutat om tillåtlighet enligt miljöbalken för Botniabanans etapp 2 Nyland–Örnsköldsvik. Regeringen har i budgetpropositionen för 2002 tagit upp frågan om ökat lånebehov med anledning av den andra utbyggnadsetappen av Botniabanan. Grunderna för den hyra som Banverket skall betala till Botniabanan AB när anläggningen kan tas i drift för trafik har också behandlats i budgetpropositionen.

Byggandet av Botniabanan utmed Norrlandskusten mellan Nyland och Umeå är av väsentlig regionalpolitisk betydelse. Regeringen har i proposition 1997/98:62 Regional tillväxt – för arbete och välfärd beskrivit de fördelar som en utbyggd bana längs Norrlandskusten kan ge. Det handlar bl.a. om betydligt kortare restider mellan orterna längs den aktuella sträckan som gör att arbetsmarknaden kan vidgas, att tillgängligheten till högre studier kan ökas och att näringslivet kan ges möjlighet till mer effektiva långväga godstransporter.

Botniabanan AB har den 4 juli 2001 till regeringen lämnat en rapport om projektets fortskridande. Tillåtlighetsprövning enligt miljöbalken som trädde i kraft den 1 januari 1999 var inte förutsatt när avtalet om Botniabanan ingicks 1997. Botniabanan AB beräknar att tidsplanen för färdigställande kommer att förlängas på följande sätt:

	<i>Tidsplan 1997</i>	<i>Aktuell tidsplan</i>
Etapp 1 Örnsköldsvik–Husum	Jun. 2002	2007
Etapp 2 Nyland–Örnsköldsvik	Dec. 2005	Hösten 2008
Etapp 3 Husum–Umeå	Dec. 2005	Hösten 2008

Botniabanan AB:s rapport redovisar en fördyring av projektet på i storleksordningen 1,5 miljarder kronor jämfört med den kostnadsberäkning som fanns vid tecknandet av Botniabaneavtalet 1997. Enligt bolaget beror kostnadsfördyringen till största delen på en mer omfattande planeringsprocess än vad som tidigare förutsatts. En bidragande orsak till detta har bl.a. varit miljölagstiftningens ändrade prövningsförfarande för järnvägsutbyggnader. Även ändrade normer för att bygga järnvägar har bidragit till kostnadsfördyringen.

<i>Tillkommande kostnader i miljoner kronor</i>		
Botniabanan, kostnadsfördyring i Miljoner kronor	Prisnivå januari 1997	Prisnivå januari 2001
Ursprunglig projektbudget	8 200	9 230
Mer omfattande planeringsprocess		
– tidskostnader	400	450
– ökade åtgärder och utredningar	702	790
Ändrade normer för byggande av järnväg	249	280
Övriga fördyringar	133	150
Summa	9 684	10 900

Botniabanan är kostnadsberäknad till 10,9 miljarder kronor i dagens penningvärde. Under byggtiden tillkommer kostnader för räntor. I budgetpropositionen för 2002 tog regeringen upp behovet av ökade medel till utbyggnaden av Botniabanan. Regeringen föreslog även att lånen för utbyggnaden av Botniabanan skall tas upp i Riksgäldskontoret och att nuvarande garantier hos Riksgäldskontoret avvecklas. I budgetpropositionen lämnades även en redogörelse för beräkningen av den hyra som Banverket skall betala från och med att banan tas i drift. Under planeringsperioden 2004–2015 är den beräknad till 8 800 miljoner kronor.

Regeringen har den 3 september 2001 uppdragit åt en särskild förhandlingsman att med berörda kommuner och landsting omförhandla avtalet från 1997 i syfte att finna en lösning på den kostnadsfördyring som uppkommit. Resultatet av förhandlingsmannens arbete skall presenteras senast den 31 december 2001.

Regeringens förslag: Regeringen bemyndigas godkänna att Banverket ensamt skall ansvara för genomförande av Citytunneln i Malmö. Banverkets del av finansieringen av Citytunneln i Malmö skall inrymmas inom planeringsramen för järnvägsinvesteringar. SVEDAB AB skall inte ta upp något lån i Riksgäldskontoret för delfinansiering av Citytunneln. Statens järnvägar ges rätt att till Banverket avyttra sina aktier i bolaget Tunnelpersonalen i Malmö AB.

Regeringens bedömning: Den planerade Citytunneln i Malmö beräknas bli cirka 3 miljarder kronor dyrare än tidigare beräknat. Banverkets andel av Citytunnelns totala finansiering, 6 248 miljoner kronor i prisnivå januari 2001, bör finansieras inom planeringsramen för järnvägsinvesteringar. Ett genomförande av Citytunneln med Banverket som ensam byggherre men med medfinansiering från Statens järnvägar, Malmö kommun och Region Skåne kommer att undanröja det som är oklart vad gäller ansvarsförhållanden och förbättra kostnadskontrollen projektet. I beslutsunderlaget för regeringens tillåtlighetsprövning enligt 17 kapitlet miljöbalken bör ytterligare alternativ belysas.

Den planerade Citytunneln är en cirka 4,4 km lång dubbelspårig järnvägstunnel under centrala Malmö. Riksdagen har beslutat om Banverkets och Statens järnvägars deltagande i Citytunnelprojektet (prop. 1996/97:161, bet. 1997/98:TU6, rskr. 1997/98:32). Ett huvudavtal om genomförande av Citytunneln ingicks 1997 mellan staten, Banverket, Statens järnvägar, Malmö kommun och Region Skåne (tidigare Kommunalförbundet för Malmöhus läns kollektivtrafik). Kostnaden för projektet beräknades då till 4 950 miljoner kronor i prisnivå 1996. Banverkets andel i projektet enligt 1997 års budget finns upptagen Banverkets nu gällande stomnätsplan.

Utredningen: En av regeringen utsedd förhandlingsman har förhandlat en ny projektorganisation och finansiering av den nuvarande projektbudgeten med parterna inom projektet. Förhandlingsmannen redovisade den 6 november 2000 en interimslösning gällande organisationsfrågan. Ett nytt projektavtal om finansiering och byggande av Citytunneln i Malmö ingicks mellan statens förhandlingsman, Banverket, Statens järnvägar, Malmö kommun och Region Skåne den 20 augusti 2001. Innebörden av det nya avtalet överensstämmer i huvudsak med regeringens förslag och bedömning.

Skälen för regeringens förslag och bedömning: Under projektets framskridande har fördyringar uppkommit och den aktuella projektbudgeten är i dag 7 663 miljoner kronor i prisnivå 1996. Det innebär en fördyring med 2 713 miljoner kronor eller cirka 55 procent. En redogörelse för kostnadsfördyringen har gjorts till riksdagen våren 2000 (prop. 1999/2000:66). En av regeringen tidigare anlita expertgrupp liksom ansvariga för miljöledning inom Citytunnelprojektet har även ifrågasatt nuvarande projektorganisation. Invändningarna har främst gällt de oklara gränssnitt som finns inom projektet och som kan innebära bl.a. oklara ansvarsförhållanden gentemot tredje man. Invändningar har också riktats

mot den nuvarande organisationens möjligheter till en god kostnads-kontroll.

Det nya avtalet innebär att ansvaret för att genomföra utbyggnaden av Citytunneln i Malmö överförs från dagens konsortium som ägs av Banverket, Statens järnvägar, Malmö kommun och Region Skåne till Banverket. Banverket skall ensamt planera, projektera, i övrigt förbereda, bygga ut och driftsätta Citytunneln. Det fulla ansvaret för genomförandet av Citytunneln övergår till Banverket den 31 december 2001 under förutsättning att avtalet blir godkänt av regeringen, Malmö kommunfullmäktige och Skåne regionfullmäktige. Statens järnvägar, Malmö kommun och Region Skåne bidrar med finansiering till utbyggnaden enligt tabell 10.1. Malmö kommun och Region Skåne skall betala sina bidrag till Banverket under 2002 och 2003. Regeringen bedömer att den nu föreslagna organisationsformen skapar en tydlig huvudman som effektivt kan driva projektet. Organisationsformen ökar även möjligheterna till en god kostnadskontroll.

Tabell 10.1 Kostnadsfördelning för utbyggnaden av Citytunneln i Malmö

<i>Kostnadsbärare, miljoner kronor (procentuell andel)</i>	<i>Huvudavtal februari 1997, prisnivå 1996</i>	<i>Ny kostnads- fördelning 2001, prisnivå 1996</i>	<i>Ny kostnads- fördelning 2001, prisnivå 2001</i>
Banverket	1 827 (36,9%)	5 458	6 248 (71,0%)
Malmö kommun och Region Skåne	995 (20,1%)	1 610	1 837 (20,9%)
Statens järnvägar	150 (3,0%)	302	345 (3,9%)
EU-bidrag	250 (5,0%)	293	372 (4,2%)
SVEDAB-lån	1 727 (35,0%)	0	0 (0%)
Summa, MSEK	4 950	7 663	8 802

I nuvarande huvudavtal om Citytunnelns utbyggnad och idrifttagande skall Svensk-Danska Broförbindelsen SVEDAB AB ta upp ett lån i Riksgäldskontoret om 1 727,5 miljoner kronor i prisnivå 1996 för delfinansiering av Citytunneln. SVEDAB AB skall vara begränsat återbetalningsskyldig fram till det trettionde driftåret av Citytunneln. Därefter skall betalningsskyldigheten övergå på Banverket, Malmö kommun och Region Skåne. SVEDAB AB:s räntebetalningar och avskrivningar av lånet skall ske med intäkter från vägtrafiken på Öresundsförbindelsen. Öresundsavgifterna har sedan huvudavtalet tecknades 1997 belagts med mervärdesskatt enligt EU-lagstiftningen. Intäkterna från avgifterna blir därmed lägre varje år och återbetalningstiden blir också längre för såväl Öresundsförbindelsen som SVEDAB AB:s planerade lån till delfinansiering i Citytunneln. Utbetalning från Öresundskonsortiet till ägarbolaget SVEDAB AB beräknas i dag till år 2018 och kust-till-kust delen av Öresundsförbindelsen bedöms vara återbetald på 30 år. Därefter

återstår skulder på de svenska landanläggningarna som skall återbetalas. Det gör att återbetalning av SVEDAB-lånet för Citytunneln kan ske först långt senare än det trettionde driftåret, som är den tidpunkt då lånet skulle kunna vara återbetalat enligt tidigare bedömningar. Skulden kommer också med tiden att växa till ett belopp som blir flera gånger större än den ursprungliga lånesumman. Regeringen anser därför att det tidigare planerade SVEDAB-lånet inte skall delfinansiera Citytunneln. Skälet är att kapitalkostnaderna blir mycket höga. Den lokala och regionala medfinansieringen samt Statens järnvägars bidrag till utbyggnaden av Citytunneln är definierad i det nya avtalsförslaget. Banverket skall stå för resterande del av finansieringen och skall ensamt ansvara för utbyggnaden av Citytunneln. Det motiverar att Banverket finansierar hela sin del av kostnaden för Citytunneln med anslag.

Citytunnelkonsortiet i Malmö har den 6 juli 2000 ansökt om tillåtlighet enligt 17 kap. 1 § 19. miljöbalken. Banverket har den 2 maj 2001 överlämnat ansökan för regeringens prövning. Regeringen anser att beslutsunderlaget bör kompletteras med ytterligare alternativa utformningar. Det åvilar Banverket att utöka underlaget inför regeringens tillåtlighetsprövning.

Spårkapacitet genom centrala Stockholm

Regeringens bedömning: En ökad spårkapacitet genom centrala Stockholm är mycket angelägen och bör rymmas inom planeringsramen för järnvägsinvesteringar. Regional medfinansiering är en förutsättning för projektet.

Skälen för regeringens bedömning: Dagens spårplanering genom centrala Stockholm är mycket hårt utnyttjad. Önskemål om att köra fler tåg i såväl lokal som regional och interregional trafik kan inte tillgodoses. Trängseln är mycket stor ombord på befintliga lokal- och regionaltåg samtidigt som systemet är mycket känsligt för störningar.

Utbyggnaden av spårkapaciteten genom centrala Stockholm är viktig för de interregionala järnvägstransporterna i hela södra Sverige samt för att en attraktiv kollektivtrafik skall kunna erbjudas även på längre sikt. Under senare år har omfattande investeringar gjorts i Grödinge-, Nynäs-, Svealands-, Mälar-, Ostkust- och Arlandabanorna som syftat till att förbättra såväl den interregionala och regionala tågtrafiken som pendeltågstrafiken från och till Stockholm. Spårutbyggnaden är därför angelägen också för att fullt ut kunna nyttiggöra redan gjorda investeringar. En utbyggnad av spårkapacitet måste ta stor hänsyn till de mycket stora kulturhistoriska värdena av riksintresse som finns i området kring Riddarholmen och Gamla stan.

Sommaren 2004 öppnas nya Årstabron för trafik och det blir möjligt att köra ytterligare tre tåg per timme mellan Älvsjö och Stockholms central. På några års sikt bedömer dock regeringen att detta inte är tillräckligt och att ytterligare spår förstärkningar är nödvändigt.

Regeringen har den 17 december 2000 uppdragit åt Banverket att planera för en utbyggnad av spårkapaciteten genom centrala Stockholm. Banverket skall i planeringsarbetet samordna olika intressen i syfte att nå

en långsiktigt hållbar trafiklösning. Planeringsarbetet bör genomföras så att en utökad spårkapacitet kan tas i drift senast 2011. Den ordinarie planeringsprocessen är bäst lämpad för att göra de avvägningar som är nödvändiga i syfte att lösa spårkapacitetsproblemet. En lösning med största möjliga samhällsekonomiska nytta bör väljas. Stockholms kommun är ansvarig för den fysiska planeringen i centrala Stockholm och Banverket är ansvarig för utvecklingen av landets järnvägssystem. En god samordning behöver därför eftersträvas mellan kommunens planering och Banverkets infrastrukturplanering.

En förutsättning för utbyggnaden bör vara att regionala parter medfinansierar projektet.

Regeringens bedömning av planeringsramen för järnvägsinvesteringar

Regeringens bedömning är att med den planeringsram som föreslås bör pågående och planerade snabbtågsupprustningar kunna slutföras under planeringsperioden, liksom de pågående och planerade ombyggnaderna för att förbättra för godstrafiken på järnväg.

Vidare bör förutsättningarna för regionaltågstrafik kunna förbättras genom att nya länkar byggs, kapaciteten höjs på stomjärnvägarna i storstadsregionerna samt bidrag ges till nya och ombyggda stationer för regional tågtrafik. En elektrifiering av Blekinge Kustbana bör kunna inrymmas i planeringsramen. I storstäderna är det viktigt att utveckla lokala och regionala spårlösningar för kollektivtrafik.

En fortsatt satsning på godstrafiken på järnväg med ökade axellaster, metervikt och lastprofil bedöms möjlig liksom en utökad kapacitet i de huvudstråk för godstransporterna som pekats ut i Godstransportdelegationens slutbetänkande (SOU 2001:61).

Regeringens prioritering av järnvägen innebär att det utöver ovanstående också bör finnas möjlighet att under slutet av planeringsperioden inleda en utveckling mot ett nytt järnvägssystem, som bygger på att nya länkar utvecklas för att erhålla högre hastighet för persontrafik och ytterligare separering av person- och godstågstrafik samt förbättrade anslutningar till utlandet. Länkar som tidigare har diskuterats ingå i ett sådant system, såsom Nyköpingslänken, Östgötalänken och Haparandabanan, bör utvärderas av Banverket i den kommande åtgärdsplaneringen.

Regeringens bedömning är att åtgärderna under planeringsperioden kommer att innebära en fortsatt positiv utveckling för personresandet på järnväg. Restiderna mellan de större städerna bedöms kunna minskas. Genom satsningen på regionaltågstrafik kommer samverkan mellan olika arbetsmarknadsregioner att förbättras. Detta innebär förbättringar för den enskilde individen som friare kommer att kunna välja bostadsort och samtidigt kunna nå en större arbetsmarknad. För arbetsgivare innebär det förbättrade möjligheter att rekrytera arbetskraft.

Satsningen på godstrafiken på järnväg leder till en effektiv, flexibel och kapacitetsstark järnväg som kan möta den svenska industrins transportbehov och bidra till ökad användning av flera transportslag vid en och samma transport. Därmed kan den stagnation som godstransporterna på järnväg haft under senare år vändas till en mer positiv utveckling.

En utveckling mot ett nytt järnvägssystem med högre hastigheter för persontrafiken kan stärka järnvägens marknadsandel. Snabbtåg kan kon-

kurrera med både flyg och vägtrafik på avstånd upp till 60 mil i dag. Med snabbare persontåg kan konkurrens vara möjlig även på längre sträckor.

Sammantaget bedömer regeringen att järnvägssatsningen innebär att delar av den trafik som i dag går på vägarna i ökad utsträckning i stället kan utnyttja järnvägarna. Även vissa delar av den inrikes flygtrafiken kan komma att överföras till järnväg. En sådan överflyttning är av stor betydelse för järnvägssystemet och bidrar till utvecklingen av ett långsiktigt hållbart transportsystem.

10.3.3 En planeringsram för nationella väginvesteringar

Regeringens förslag: Ändamålet med planeringsramen för nationella väginvesteringar skall omfatta investeringar på stamvägnätet, åtgärder för förbättrad miljö på hela det statliga vägnätet samt åtgärder för förbättrad trafiksäkerhet på stamvägnätet.

Den nationella strategiska analysen: Regeringens förslag är cirka 10 miljarder kronor högre än vad som föreslogs i alternativet Regional utveckling. I analysen identifierades lönsamma investeringar för 28 miljarder kronor på stamvägnätet.

Remissinstanserna: Ett antal remissinstanser instämmer i utredningens slutsats att vägtransportsystemets problem med miljö och trafiksäkerhet löses effektivast med åtgärder i vägtransportsystemet. Några remissinstanser, bl.a. *Svenska Vägföreningen* och *Motormännens Riksförbund* framhåller att eftersom vägtrafiken svarar för större delen av transportarbetet bör investeringarna i vägsystemet öka.

Skälen för regeringens förslag: Regeringen har tidigare i denna proposition gjort bedömningen att av planeringsramen för nationella väginvesteringar, 39 miljarder kronor, bör cirka 10 miljarder kronor användas för projekt i gällande planer där den fysiska planeringen är långt gången.

Planeringsramen för nationella väginvesteringar bör i övrigt användas till investeringar i stamvägnätet, åtgärder för förbättrad miljö på hela det statliga vägnätet, åtgärder för förbättrad trafiksäkerhet på stamvägnätet och transportinformatik. Vägledande för prioritering av resterande del av ramen för väginvesteringar är de kriterier som regeringen föreslår i avsnitt 10.3.5.

Utbyggnad av stamvägnätet

Det nationella stamvägnät som beslutades av riksdagen 1993 (prop. 1992/93:176, bet. 1992/93:TU35) ligger fast. Nätet är fastlagt för att ge stabilitet och långsiktighet i väginvesteringarna samt för att utgöra en grundläggande förutsättning vid utvecklingen av de regionala transportanläggningarna. Stamvägnätet knyter ihop de större befolkningskoncentrationerna i hela landet och omfattar sådana vägar som fyller en utpräglat mångsidig funktion för landets ekonomi och välfärd. En stor del av de inrikes och utrikes godstransporterna går på detta nät. Det är därför viktigt för hela landet att stamvägnätet kan erbjuda säkra och effektiva transporter.

Av den nationella strategiska analysen framgår att Vägverket har identifierat samhällsekonomiskt lönsamma investeringar i stamvägnätet för cirka 28 miljarder kronor. En tredjedel av denna investeringsvolym återfinns på väg E 4 som är en av vårt lands viktigaste vägar. Andra vägobjekt med hög lönsamhet finns på väg E 22, riksväg 45, väg E 20 och väg E 18. I det regionala utvecklingsalternativet ingick även en utbyggnad av återstående delar av väg E 6. Också i andra delar av landet finns behov av förbättringar på stamvägarna. En satsning på stamvägarna bidrar till att öka framkomligheten, öka säkerheten och ge förutsättningar för regionförstoring.

Förbättrad miljö längs befintliga stamvägar

Åtgärder bör vidtas för att minska miljöstörningarna från den befintliga infrastrukturen. Åtgärder för att minska bullret längs befintliga vägar och att förbättra luftkvaliteten är väsentliga delar i arbetet med att åstadkomma ett långsiktigt hållbart transportsystem. Arbetet med att utveckla åtgärder som minskar intrångs- fragmenterings- och barriäreffekter, exempelvis vandringshinder för fiskar och andra djur, samt även i övrigt minskar påverkan på natur- och kulturmiljön i såväl befintlig som tillkommande infrastruktur skall fortsätta. Säkerhetsaspekter bör uppmärksammas. Det arbete som Vägverket bedriver tillsammans med natur- och kulturskyddande myndigheter med att utveckla kvalitetskrav och kriterier för vägars anpassning till natur- och kulturmiljön utgör ett värdefullt bidrag i detta avseende. Gestaltningen och de arkitektoniska kvaliteterna hos infrastrukturen bör utvecklas samtidigt som slitna vägmiljöer åtgärdas.

Regeringen anser att åtgärder för att skydda grundvattentillgångar och vattentäkter vid vägar bör hanteras i infrastrukturplaneringen.

Kretsloppsanpassningen av infrastrukturen skall fortsätta. Målet är att miljöfarliga material inte skall införas i infrastrukturen, att användandet av icke förnyelsebara material skall minimeras och att material skall återanvändas.

3 miljarder kronor av planeringsramen för nationella väginvesteringar bör avsättas för åtgärder för förbättrad miljö längs befintliga statliga vägar.

Förbättrad trafiksäkerhet på stamvägnätet

Nollvisionen är central i ett långsiktigt hållbart transportsystem. Nollvisionen innebär att vägtransportsystemet på sikt skall uppvisa samma säkra framkomlighet som råder inom de andra transportslagen. Risker att allvarligt skadas eller dö skall så gott som elimineras genom att transportsystemet lokaliseras, utformas och underhålls på ett ändamålsenligt sätt. Detta kräver fortsatta åtgärder.

I syfte att effektivisera trafiksäkerhetsarbetet lanserar regeringen nu en utvecklad systemsyn. Det innebär ett synsätt där åtgärder analyseras i ljuset av vägtransportsystemet i sin helhet. Erfarenheterna, bl.a. från den s.k. nollvisionsslingan i Trollhättan, visar att effektiviteten av en investering i säker infrastruktur har förutsättningar att bli bättre om den

samordnas med fordonsrelaterade säkerhetsåtgärder och vice versa. Den utvecklade systemsynen skall ta sin utgångspunkt i människans förmåga, brister och tolerans mot fysiskt våld.

Kärnan i denna utvecklade systemsyn skall enligt regeringens mening vara ett fördjupat samarbete mellan berörda parter, främst infrastrukturhållare och industrin. Sverige har unika möjligheter att utveckla en sådan systemsyn i trafiksäkerhetsarbetet. Förutom aktiva infrastrukturhållare har vi fordonstillverkare med stark säkerhetsprofil verksamma i landet, en framåtsyftande fordonskomponentindustri, samt forskningsinstitutioner som håller hög internationell klass. Bland övriga aktörer kan Bilprovningen, försäkringsbranschen och frivilligorganisationerna nämnas. För att Sverige fortsatt skall vara ett attraktivt land för verksamheter av dessa slag är det viktigt att vi behåller och utvecklar kompetens och också i andra avseenden skapar goda förutsättningar för verksamheten.

Arbetet bör ta sin utgångspunkt i en överenskommelse mellan staten och nyckelaktörer. En sådan överenskommelse bör fastslå ambitionen att tillämpa en systemsyn, fördjupa samarbetet och om möjligt, sätta upp en gemensam ambitionsnivå.

Regeringen anser att vägtransportsystemet successivt skall utformas för att bättre klara människans förutsättningar och tolerans mot fysiskt våld. Det är inte acceptabelt att människor som följer lagar och regler i trafiken dödas eller skadas svårt. Insatserna måste omfatta hela vägtransportsystemet, dvs. såväl trafikanternas beteende och fordonens aktiva och passiva säkerhet som infrastrukturens standard och utformning. Trafiksäkerheten måste sålunda förbättras genom ett brett spektrum av åtgärder. Regeringen förordar att en god säkerhet skapas genom att vägen, trafikmiljön, regelverken och fordonen får en sådan utformning att de inte medför risk för att människor utsätts för mer våld än vad människokroppen tål.

Åtgärder för att förbättra trafiksäkerheten skall ta sin utgångspunkt i samspelet mellan människa, fordon och omgivande miljö. Regeringens handlingsprogram med 11 punkter för förbättrad trafiksäkerhet från våren 1999 skall vara utgångspunkten för trafiksäkerhetsarbetet. Programmet bygger på samverkan mellan flera samhällsområden där den viktigaste punkten är en trafiksäkerhetsåtgärdsplanering på de farligaste vägarna. I övrigt bör Vägverket ges stor frihet att, inom ramen för en utvecklad systemsyn och den överenskommelse som sluts med andra parter, göra de insatser man bedömer mest effektiva. Åtgärder för ökad trafiksäkerhet på stamvägnätet finansieras inom planeringsramen.

Fordonsteknik som kan ge trafiksäkerhetseffekter är bl.a. effektivare bältespåminnersystem, stödsystem för hastighetsanpassning, alkolås samt förlåtande fronter på tunga fordon. På lite längre sikt introduceras sannolikt det intelligenta fordonet med stödsystem för att hålla bilen på vägen, hålla rätt avstånd till andra fordon, rätt hastighet, m.m. System av dessa slag kan komma att reducera trafikskadorna avsevärt. Det är därför viktigt att skapa förutsättningar som gynnar en snabb introduktion av nya trafiksäkra lösningar.

Genomgående är det viktigt att utveckling av sådana system har en nära koppling till infrastrukturutvecklingen.

Regeringen avser även att tillsätta en utredare som närmare skall granska förutsättningarna för inrättandet av en vägtrafikinspektion.

Utredaren skall bl.a. analysera huruvida en inspektion skall vara en egen myndighet, integreras i Vägverkets ordinarie organisation eller integreras i någon annan befintlig statlig myndighet. Vidare skall utredaren beräkna kostnaderna för inrättandet och för drift av en vägtrafikinspektion.

Transportinformatik på stamvägnätet

Transportinformatik för ett effektivt nyttjande av det nationella transportsystemet kan vara ett sätt att uppnå de transportpolitiska målen. Vägnätet kan nyttjas effektivare och utbyggnadsbehov av kapacitetsskäl kan senareläggas. Transportinformatik kan också nyttjas för att styra trafik så att miljön kan förbättras och trafikolyckorna minskas. Den nationella planeringsramen får användas för en utbyggnad av sådana system

Regeringens bedömningar gällande planeringsramen

Regeringens bedömning är att med en planeringsram på 39 miljarder kronor och de kriterier för prioritering av investeringar som föreslås bör ett antal viktiga åtgärder kunna genomföras. Genom satsningarna kommer de mest angelägna kapacitetsbristerna att byggas bort. En satsning på stamvägarna bidrar till att öka framkomligheten, öka säkerheten, minska miljöproblemen och ge förutsättningar för regionförstoring.

10.3.4 En regional planeringsram

Regeringens förslag: Planeringsramen skall omfatta investeringar och förbättringar i statliga vägar som inte är nationella stamvägar, bidrag till regionala kollektivtrafikanläggningar, inklusive kommunala flygplatser och kajanläggningar, bidrag till kommunala väghållare för fysiska åtgärder och transportinformatik för förbättrad miljö och trafiksäkerhet samt bidrag till trafikhuvudmän för investeringar i spårfordon för regional kollektivtrafik och åtgärder som ökar tillgängligheten för funktionshindrade resenärer.

Den nationella strategiska analysen: I alternativet Regional utveckling föreslås 17,6 miljarder kronor till investeringar i den regionala vägar och järnvägar.

Remissinstanserna: *Glesbygdsverket* anser att investeringar i det regionala vägnätet bör prioriteras.

De remissinstanser som behandlat frågan om statsbidrag till kollektivtrafikanläggningar ställer sig i huvudsak positiva till fortsatta bidrag. Några remissinstanser, bl.a. *Boverket* och *Naturvårdsverket*, anser att bidragssystemet bör utökas till att omfatta även cykelåtgärder. *Svenska Åkeriförbundet* anser att analysramen i den strategiska analysen är för knapp för att medel till statsbidrag skall kunna avsättas.

Skälen för regeringens förslag: Regeringen anser att det är viktigt att upprätthålla en tillräckligt stor planeringsram för det regionala transportsystemet. De utvecklingsinsatser som görs i det regionala transportsystemet är av utomordentligt stor betydelse för att de

transportpolitiska målen skall kunna nås. Det är också nödvändigt att ramen görs så stor att nödvändiga utvecklingsinsatser skall kunna göras i regioner med stark tillväxt.

Genom den satsning på tjälsäkring, bärighet och rekonstruktion som regeringen föreslog i kapitel 10.2.2 kommer en stor satsning att ske på de regionala vägarna i hela landet. Detta kommer att ge glesbygden och landsbygden goda grundförutsättningar för fortsatt utveckling. En sådan riktad satsning avlastar den regionala planeringsramen som i stället kan användas för angelägna regionala utvecklingsprojekt. Då problemen i tillväxtregioner ofta är av annat slag – tillgängligheten begränsas sällan av vägens bärighet utan i stället av vägens flödeskapacitet – är det nödvändigt att den regionala ramen fördelas så att utvecklingsbehoven i tillväxtregioner särskilt beaktas.

I syfte att utveckla och modernisera den regionala transportinfrastrukturen skall den regionala planeringsramen användas för nedanstående ändamål. Vid prioriteringen av åtgärder i de regionala näten skall de kriterier som anges i kapitel 10.3.5 tillämpas. Regeringen kommer i planeringsdirektiv ange förutsättningarna för den fortsatta regionala planeringen.

Förbättrat regionalt vägnät

Med regionala vägar avses alla statliga vägar som inte är stamvägar enligt riksdagens beslut 1993. Det är angeläget att de regionala vägnäten är pålitliga, säkra och medger effektiva transporter. Detta gäller inte minst persontransporterna i de mer befolkningstäta regionerna. Väginvesteringar behövs för att underlätta för den fortsatta tillväxten och den befolkningsökning som väntas äga rum där. Förbättringsåtgärder krävs också för åtgärder som inte omfattas av det särskilda programmet för att bevara och säkerställa vägarna som regeringen tidigare redogjort för. Det gäller att underlätta såväl för näringslivets transporter som för arbetspendling och andra typer av persontransporter. I de mer perifera delarna av dessa tillväxtregioner bygger arbetspendling på vägtransporter – med bil eller med buss.

Ett särskilt behov som skall övervägas i den regionala transportplaneringen är att ändamålsenliga anslutningar till hamnar, flygplatser, terminaler och resecentra utvecklas. Kombitransportlösningar skall underlättas och ett transportslagsövergripande synsätt tillämpas av de regionala planeringsmyndigheterna.

Det är viktigt att de olika regionerna samverkar aktivt mellan länen för att få till stånd en ändamålsenlig infrastruktur som är anpassad till näringslivets behov.

Turismen är en starkt växande näring i Sverige. En grundläggande förutsättning för att denna näring skall fortsätta att utvecklas positivt är att vägnätet är tillfredsställande där turismen är under stark utveckling. Särskild hänsyn måste tas till sådana behov i den regionala planeringen av transportinfrastrukturen.

Det regionala vägnätet behöver moderniseras för att möta kraven på en trafiksäker vägmiljö. En förutsättning för att nollvisionen skall nås är att det regionala vägnätet görs trafiksäkrare. Goda exempel finns numera på vägar som har moderniserats genom mitträcken, flacka slänter och ren-

sade sidoområden. Erfarenheterna från detta arbete bör tas tillvara och tillämpas i den fortsatta regionala transportplaneringen.

Inom ramen för de statliga vägarna kan även separata cykelbanor och gångvägar byggas i de fall detta behövs och är en lämpligare lösning än ett gemensamt utnyttjande av vägbanan för såväl skyddade som oskyddade trafikanter. Sådana lösningar bör övervägas när trafikflödena är höga eller när den existerande vägen är smal och riskfylld för de oskyddade trafikanterna. I den regionala transportplaneringen skall särskild hänsyn tas till barns behov av en säker vägmiljö.

Det regionala vägnätet kan även behöva rustas upp för att skapa bättre miljö. Det kan vara frågan om miljöprioriterade genomfarter eller ombyggnader i syfte att rusta upp en nedgången och förfallen vägmiljö. Sådana åtgärder, som inte är direkt kopplade till ett ansvar för verksamhetsutövaren (t.ex. för bulleråtgärder eller skydd av vattentäkter) utan snarare hör till estetiska upprustningar bör också kunna finansieras inom ramen för den regionala planeringsramen.

Förbättrad miljö och trafiksäkerhet inom kommunal väghållning

En förutsättning för att de nationella miljö- och trafiksäkerhetsmålen skall kunna nås är att miljöstörningar från trafiken och att antalet dödade och allvarligt skadade i trafikolyckor på kommunernas vägnät, minskar väsentligt. Därför skall det särskilda statsbidraget till kommunerna för dessa ändamål finnas kvar. I propositionen om Infrastrukturinriktning för framtida transporter, som beslutades 1997 (prop. 1996/97:53, bet. 1997/98:TU10, rskr. 1996/97:174) begränsades planeringsramen för sådana åtgärder till 1 miljard kronor under en femårsperiod. Det är regeringens uppfattning att planeringsramen för detta ändamål inte skall beloppsbegränsas inför planeringsperioden 2004–2015. Regeringen anser i stället att det är den regionala planeringsprocessen som slutligt skall avgöra fördelningen på olika ändamål utifrån de kriterier som lagts fast.

Inom ramen för den regionala transportplaneringen bör således övervägas och läggas fast vilka program som skall genomföras på de kommunala vägarna i syfte att förbättra miljö och säkerhet. Ett sådant program förutsätter att kommunerna samfinansierar åtgärderna och budgeterar för detta så att avsatta medel i länsplanen kan utnyttjas. Stödet till miljö- och trafiksäkerhetsåtgärder inom det kommunala vägnätet kan även ingå som en del i en större överenskommelse mellan staten och en kommun i syfte att genomföra en systematisk insats som, oberoende av väghållaransvar, skall lösa angelägna miljö- och säkerhetsproblem i en kommun.

Cykel- och gångtrafik

Nollvisionen kräver en strategisk satsning på oskyddade trafikanter. Längs statliga vägar har staten ansvaret för att vägnätet utformas så att även hänsyn tas till cykel- och gångtrafik. I tätorter är det staten som har ansvaret för huvudvägnätet medan kommunen vanligtvis har ansvaret för övrigt vägnät. Detta innebär att det huvudsakligen är kommunerna som har ansvaret för utbyggnad av gångvägar och cykelleder vid sidan av

huvudvägnätet. Det behövs åtgärder för att göra trafikmiljöerna säkrare för gående och cyklister. Det gäller inte minst barnens möjligheter att röra sig säkert och i en miljö utan allvarliga trafiksäkerhetsfallor. Inom ramen för en nätverksanalys bör de farligaste konfliktpunkterna mellan skyddade och oskyddade trafikanter identifieras och förslag till åtgärder lyftas fram. Sådana åtgärder som kan komma i fråga är gång- och cykelbanor, planskilda passager, gator som utformas efter fotgängarnas villkor etc. Liksom för andra statsbidragsberättigade åtgärder kan den regionala planeringsramen användas för att stödja kommunerna att investera i sådana åtgärder genom att tillhandahålla ett statsbidrag som täcker högst 50 procent av investeringen.

Transportinformatik

Transportinformatik för ett effektivt nyttjande av det nationella transportsystemet kan vara ett sätt att uppnå de transportpolitiska målen. Vägnätet kan eventuellt nyttjas effektivare och utbyggnadsbehov av kapacitetsskäl kan senareläggas. Transportinformatik kan också nyttjas för att styra trafik så att miljön kan förbättras och trafikolyckorna minska. Den regionala planeringsramen får användas för en utbyggnad av sådana system. När det gäller åtgärder på det statliga regionala vägnätet är det Vägverket som har huvudansvaret för investeringarna. På det kommunala vägnätet är det på motsvarande sätt kommunerna som har investeringsansvaret. För att i realiteten erbjuda fungerande väginformatiktjänster måste emellertid ett nära samarbete etableras mellan berörda vägghållare, dvs. kommuner och Vägverket. Ett sådant samarbete har inletts i Stockholm. För att underlätta kommunernas investeringar i ett väginformatikprojekt bör även statsbidrag kunna utgå med 50 procent. Grunden för ett beslut om sådant bidrag bör vara ett väl utvecklat, och med Vägverket samordnat program, för hur väginformatik skall införas och drivas i en kommun.

Regional kollektivtrafik

Kollektivtrafiken skall vara ett effektivt och attraktivt sätt att resa. Den regionala kollektivtrafiken är av stor betydelse för många människor och spelar en avgörande roll för den del av befolkningen som inte har körkort eller som inte har råd att ha egen bil. Det gäller bl.a. barn och ungdomar, äldre och funktionshindrade och kvinnor. En satsning på kollektivtrafiken är därför viktig ur fördelningssynpunkt. Dessutom utgör den regionala kollektivtrafiken en viktig förutsättning för arbetspendling. Det gäller bl.a. i storstadsområdena där kollektivtrafiken avlastar vägnätet genom att många reser tillsammans. Ett effektivt kollektivtrafiksystem är också en förutsättning för de nya arbetsmarknadsregionerna som är under framväxt.

Regeringen anser därför att den regionala planeringsramen skall användas för investeringar i regionala kollektivtrafikanläggningar som hållplatser, terminaler, kajanläggningar, kommunala flygplatser och informatiksystem som underlättar för kollektivtrafikfordonens framkomlighet. Även uppbyggnad av regionala informationssystem som under-

lättar resandet för trafikanten skall vara möjligt att genomföra med statligt stöd. Högst 50 procent av investeringen skall kunna erhållas i statsbidrag.

Minst 1,5 miljarder kronor av den regionala planeringsramen reserveras för investeringar i regional kollektivtrafik. Detta tillsammans med regeringens förslag i kapitel 10.3.2 medför att 4,5 miljarder kronor reserveras för bidrag till investeringar i spårfordon för regional kollektivtrafik.

Som regeringen tidigare har redovisat i kapitel 10.3.2 föreslås att uppdelningen av järnvägsnätet i länsjärnvägar och stomjärnvägar upphör. Detta hindrar naturligtvis inte att det inom ramen för den regionala planeringen lyfts fram strategier om att viss regional kollektivtrafik skall ske på järnväg. I den mån planeringsramen för järnvägsinvesteringar på 100 miljarder kronor inte kan anvisa resurser för en önskad investering för att tillgodose ett regionalt önskemål kan åtgärden finansieras med medel ur den regionala planeringsramen. Samma sak gäller för de regionala spår- anläggningar som inte ingår i statens spår- anläggningar eller som ägs och förvaltas av andra än staten. Sådana anläggningar finns i allt väsentligt inom Stockholms län, t.ex. Roslagsbanan, Saltsjöbanan, tunnelbanan och snabbspårvägen. Investeringar på denna typ av banor kan erhålla statsbidrag på upp till 75 procent om särskilda skäl föreligger. I den mån planeringsramen för järnvägar inte kan inrymma ett sådant projekt kan åtgärden finansieras inom den regionala planeringsramen.

Lokal kollektivtrafik

Inom ramen för länsplaneringen erbjuder staten statsbidrag till investeringar i regionala kollektivtrafikanläggningar. Infartsparkeringar, terminaler och andra bytespunkter är exempel på vanliga bidragsobjekt. Det finns emellertid vissa åtgärder för kollektivtrafik i lokaltrafik, som med dagens regler inte är berättigade till statsbidrag. Det kan handla om separata busskörfält och signalprioritering för bussar i städerna. Sådana åtgärder kan öka kollektivtrafikens attraktivitet genom bättre regularitet och snabbhet.

En friare användning av den statliga planeringsram som avsätts för åtgärder i det regionala transportsystemet bör kunna bidra till en ökad måluppfyllelse. En sådan friare användning bör prövas i några kommuner. Ett sådant försök bör vara förenat med villkor, bl.a. skall inte bidraget innebära minskade kommunala anslag till transportsektorn utan utgöra ett nettotillskott. Medlen bör inte få användas som driftbidrag. Åtgärderna skall dessutom ha goda effekter under lång tid, bidra till högre produktivitet och en bättre ekonomi i trafiken. Ett annat villkor bör vara att försöket samordnas med utvecklandet av lokala transportstrategier. Försöksverksamheten föreslås pågå i 2 år och skall därefter utvärderas.

Stockholmsberedningen (dir. 2000:96) har fått i uppdrag att överväga om bidrag även skall kunna ges till investeringar som i dag inte omfattas av de statliga bidragsreglerna för regionala kollektivtrafikanläggningar (jfr. även förslag i kapitel 10.3.2). En sådan vidgning av användningsområdet för de statliga bidragsmedlen kan vara av intresse även utanför Stockholmsområdet.

Regeringens bedömning: Tillgänglighet för alla bör vara en naturlig utgångspunkt vid utformning av transportsystemet. Tillgängligheten till transportsystemet bör fortlöpande förbättras och beaktas vid all planering av infrastruktur. Staten bör utgöra ett föredöme och se till att höga krav på tillgänglighet tillgodoses vid statlig medverkan i finansiering av investeringar i transportinfrastruktur eller andra delar av transportsystemet. Rikstrafiken bör i samarbete med sektorsansvariga verk och i samråd med övriga berörda aktörer ta fram en samlad strategi för hur transportsystemet skall kunna göras tillgängligt för funktionshindrade till 2010.

Regeringens förslag: Statsbidraget till åtgärder för en mer tillgänglig kollektivtrafik för funktionshindrade resenärer får disponeras t.o.m. 2004.

Den nationella strategiska analysen: Tillgängligheten för barn, äldre och funktionshindrade har behandlats i det strategiska området tillgänglighet för alla. En utförlig lista med åtgärder har tagits fram. Kostnader har kunnat beräknas för vissa åtgärder men nyttor har inte kunnat kvantifieras.

Remissinstanserna: Flertalet verk, länsstyrelser och regionala instanser ställer sig positiva till fortsatta bidrag för ökad tillgänglighet i kollektivtrafiken för funktionshindrade. *Glesbygdsverket* anser att en fortsatt bidragsgivning är en förutsättning för att ge människor i samtliga delar av landet likvärdiga villkor. *Svenska Bussbranschens Riksförbund* påtalar goda erfarenheter av nya tekniska lösningar i fordon samt att ytterligare insatser krävs främst i allmän infrastruktur. *Svenska Lokaltrafikföreningen* menar att åtgärder för förbättrad tillgänglighet för funktionshindrade bidrar till förbättrad tillgänglighet för alla resenärer. *Statskontoret* anser att staten bör vara restriktiv med användningen av statsbidrag till anpassning av byggnader, fordon etc. Statsbidrag är ett avsteg från den s.k. ansvars- och finansieringsprincipen enligt vilken kostnader för anpassningar skall betraktas som en självklar del av kostnaderna för verksamheten och finansieras som verksamheten i övrigt. *Vägverket* anser att tillgängligheten till kollektivtrafiken är viktig, men att åtgärder och styrmedel bör utredas före beslut om tillförsel av statliga medel.

Skälen för regeringens förslag och bedömning: Regeringen anser att tillgänglighet för alla bör vara en naturlig utgångspunkt vid utformningen av transportsystemet, inklusive infrastrukturen. Betydelsen av detta synsätt betonas också genom den deklaration som den europeiska transportministerkonferensen, CEMT, antog i maj 1999 om tillgänglighet till transporter och infrastruktur.

Inför planeringsomgången 1998–2007 avsatte riksdagen 1,5 miljarder kronor för perioden 1998–2002 i syfte att förbättra funktionshindrades tillgänglighet till kollektivtrafiken. Bidrag lämnas till trafikhuvudmän enligt förordningen (1988:1017) om statsbidrag till vissa kollektivtrafik-anläggningar m.m. och enligt Vägverkets föreskrifter. Åtgärder kan vara investeringar i bl.a. fordon, terminaler, hållplatser, informationssystem och utbildningar. För att bidrag skall lämnas ställs krav på bl.a. samord-

ning mellan trafikförsörjningsplaner för kollektivtrafik respektive färdtjänst- och riksfärdtjänst.

Statsbidraget har inte kunnat tas i anspråk i avsedd takt eftersom bidragsmottagarna inte har haft tillräckligt med projekt att genomföra. Vägverket bedömer att det för hela perioden 1998–2002, utifrån nu kända och möjliga statsbidragsobjekt, kan utbetalas maximalt 1 100 miljoner kronor. Därför anser regeringen att statsbidragets disposition – med oförändrad totalram – bör förlängas med två år t.o.m. 2004.

Kraven på anpassning av transportsystemets tillgänglighet för funktionshindrade resenärer bör därför skärpas i förordningar och föreskrifter. Det bör tydligt avspglas i skärpta villkor för att få statsbidrag under 2003 och 2004. Hänsyn bör tas till mottagarnas behov av framförhållning och stabila villkor. Skärpningar av villkoren bör således aviseras i god tid.

Regeringen har gett Statskontoret i uppdrag att genomföra en övergripande utvärdering av handikappolitiken på transportområdet. I sin rapport Hela resan är målet – en utvärdering av handikappolitiken inom transportområdet (2000:51) föreslår Statskontoret att Vägverkets sektorsansvar inriktas mot att förmedla kunskap till kommuner och trafikhuvudmän samt att stödja, följa upp och värdera deras styr- och uppföljningssystem. Vidare föreslås att Vägverket bör följa upp trafikhuvudmännens trafikförsörjningsplaner, att statsbidraget skiljs från länsplaneringsprocessen, att bidragsperioden förlängs och att trafikverken, Rikstrafiken och Boverket bör föreslå mål för reskedjor och tydliggöra ansvarsfördelningen sig emellan.

När det gäller förslaget att skilja statsbidraget från länsplaneringsprocessen anser regeringen att detta är en större fråga, som inte kan avgöras enbart med hänsyn tagen till hantering av statsbidrag till funktionshindrade. Hänsyn måste även tas till hantering av statsbidrag till andra ändamål, såsom stöd till uppbyggnad av regional kollektivtrafik.

Vägverket och övriga sektorsansvariga verk har på regeringens uppdrag utarbetat ett förslag till gemensamma funktionella krav som kan användas vid det sektorsvisa arbetet.

Rikstrafiken har redovisat ett förslag till metod för trafikslagsövergripande bristanalyser och åtgärdsplaner för ökad tillgänglighet till kollektivtrafiken på lokal, regional och nationell nivå. Regeringen anser att det är angeläget att detta arbete fortsätter med sikte på att utarbeta en nationell strategi för hur transportsystemet, framför allt kollektivtrafiken, skall kunna bli tillgängligt för funktionshindrade till 2010.

Regeringens förslag: Vägledande för prioritering av åtgärder skall vara samhällsekonomisk lönsamhet för föreslagna åtgärder, där hänsyn också tas till hur mycket åtgärderna bidrar till uppfyllelse av de transportpolitiska målen.

För att uppnå de transportpolitiska målen skall vid prioritering av åtgärder de mest samhällsekonomiskt lönsamma åtgärderna väljas.

Kriterierna för prioritering skall gälla för alla projekt oavsett finansieringsform.

Regeringens bedömning: En förutsättning för att denna prioritering skall fungera på ett tillfredsställande sätt är att beslutsunderlaget redovisar samtliga väsentliga effekter som åtgärden har, liksom hur åtgärderna är samordnade med övrig trafikplanering och fysisk planering.

Skälen för regeringens förslag och bedömning: Det finns många olika åtgärder som kan lösa de problem som finns och bidra till en positiv utveckling av transportsystemet. Åtgärderna kostar olika mycket och har olika effekter. Kostnaderna för alla tänkbara åtgärder kommer säkerligen att överstiga den av regeringen föreslagna planeringsramen avsevärt. Därför kommer det att vara nödvändigt att prioritera vilka åtgärder som skall genomföras först. I 1998 års transportpolitiska beslut fastslogs att samhällsekonomiska nytto-/kostnadsbedömningar är det grundläggande elementet vid åtgärdsval inom infrastrukturplaneringen. Man framhöll vidare att effekter som inte kan vägas in i samhällsekonomiska kalkyler bör åskådliggöras på ett annat sätt.

Regeringen har tidigare i denna proposition föreslagit åtgärder och investeringar som bör genomföras. För att uppnå de transportpolitiska målen skall vid prioritering av åtgärder de mest samhällsekonomiskt lönsamma åtgärderna väljas. Hänsyn bör tas till hur nyttan av åtgärderna fördelas över landet. Balans mellan åtgärder i förhållande till mäns och kvinnors värderingar måste övervägas liksom de effekter som åtgärderna får för utsatta grupper. Hänsyn måste också tas till vilka åtgärder som är beroende av, motverkar respektive samspelar med varandra.

Regeringen vill också poängtera att ett tydligt beslutsunderlag är centralt för att kunna göra ett bra åtgärdsval. En förutsättning för att denna prioritering skall fungera på ett tillfredsställande sätt är att beslutsunderlaget redovisar samtliga väsentliga effekter de olika åtgärderna har, liksom hur åtgärderna är samordnade med övrig trafikplanering och fysisk planering. Samhällsekonomiska lönsamhetsbedömningar, strategiska miljöbedömningar och andra konsekvensbeskrivningar kommer därvidlag att vara mycket viktiga. En förbättring av beslutsunderlagen i dessa avseenden har också efterfrågats av riksdagen (bet. 2000/01:TU16, rskr. 2000/01:287).

Regeringens bedömning: En samhällsekonomisk bedömning bör alltid tas fram vid planering av ny infrastruktur och vid väsentlig ombyggnad av infrastruktur.

Skälen för regeringens bedömning: Riksdagen har med bifall överlämnat trafikutskottets betänkande Beslutsunderlag för investeringar i vägar och järnvägar (bet. 2000/01:TU16, rskr. 2000/01:287). Utskottet efterfrågar förbättringar av den övergripande planeringsprocessen som regeringen anser väl behandlas i denna proposition. När det gäller förbättrade möjligheter att göra samhällsekonomiska bedömningar inför infrastrukturutbyggnader anser regeringen att sådana bedömningar alltid skall ingå i beslutsunderlaget. Den samhällsekonomiska kalkylmodellen är ett systematiserat sätt att jämföra olika åtgärder med varandra, men även för att jämföra olika alternativ när utbyggnader planeras.

Trafikverket har i dag väl utvecklade kalkylmodeller för investeringar i vägar och järnvägar. Statens institut för kommunikationsanalys, SIKA, reviderar även kontinuerligt de kalkylvärden som används. I modellerna vägs kostnader mot nyttor och en s.k. nettonuvärdeskvot räknas ut. En kvot på mer än 0 visar att nyttorna med investeringen är större än de kostnader den medför, medan en negativ kvot visar att investeringen är olönsam enligt kalkylmodellen. Det är dock inte möjligt att ange monetära värden för alla nyttor och kostnader. Denna typ av kalkylmodeller redovisar ej åtgärdernas fördelningseffekter, t.ex. geografiskt eller med avseende på olika grupper i samhället.

Bristen på monetära värden är främst förekommande för olika nyttor. Exempelvis är det i samband med en viss utbyggnad angeläget att undvika intrång i natur- och kulturmiljö eller att undvika störningar för de närboende. Allt oftare ställs krav på omfattande och kostsamma skyddsanläggningar för, eller till och med tunnelförläggning av, nya vägar och spår. Kostnader för sådana skyddsanordningar, som kan mångfaldiga kostnaderna jämfört med att bygga exempelvis i ytläge, inräknas i kalkylen. Däremot saknas det i dag kalkylvärden för värdet av uteblivet intrång i boendemiljö eller i natur- och kulturmiljö.

Därför anser regeringen att även andra typer av beslutsunderlag som belyser hur planerade investeringar kan uppfylla uppställda mål också skall kunna användas i planeringen. Kravet på att i beslutsunderlaget inkludera en samhällsekonomisk bedömning kvarstår dock.

11 Finansiering av planeringsramen

11.1 Anslag

Regeringens bedömning: Den övervägande delen av de infrastrukturprojekt som skall genomföras under planperioden 2004–2015 bör finansieras med anslag.

Skälen för regeringens bedömning: Anslagsfinansiering är den i dag vanligaste finansieringsformen för infrastrukturverksamhet. Anslagsfinansiering används för all drift- och underhållsverksamhet. Enligt 22 § lag (1996:1059) om statsbudgeten skall finansiering av andra tillgångar än anläggningstillgångar som används i statens verksamhet och omsättningstillgångar finansieras med anslag. Det innebär att huvudregeln är att även infrastrukturinvesteringar skall finansieras med anslag.

När infrastrukturinvesteringar finansieras med anslag innebär det att anslagen tas i anspråk i takt med att utgifterna uppstår. När anläggningen är färdigställd finansieras sedan drift, underhåll och reinvestering av anläggningen med anslag årligen under anläggningens hela livslängd.

Regeringens bedömning är att infrastrukturella investeringar även fortsättningsvis till helt övervägande del skall finansieras med anslag.

11.2 Lån

Regeringens bedömning: En begränsad del av de infrastrukturprojekt som bör genomföras under planeringsperioden bör finansieras med lån hos Riksgäldskontoret. Lånefinansiering bör vidare användas för att finansiera Botniabanan, Banverkets el- och teleinvesteringar samt Vägverkets investeringar i broar som ersätter färjor.

Skälen för regeringens bedömning: Grunderna för hur statens investeringar i anläggningstillgångar m.m. skall finansieras finns i främst 20, 22 och 23 §§ lagen (1996:1059) om statsbudgeten. Enligt 22 § skall andra tillgångar än sådana som används i statens verksamhet finansieras med anslag på statsbudgeten och således i sin helhet belasta statsbudgetens utgiftssida under samma period som investeringen genomförs. Till dessa tillgångar räknas bl.a. infrastruktur i form av vägar och järnvägar. Det innebär att huvudregeln är att väg- och järnvägsinvesteringar skall finansieras med anslag. Budgetlagen öppnar dock i 23 § för att riksdagen kan besluta om att finansiering av infrastrukturinvesteringar kan ske med lån i Riksgäldskontoret. I några få fall har också riksdagen beslutat att vissa tidigareläggningar av väginvesteringar och andra projekt skall finansieras med lån i Riksgäldskontoret. Exempel på sådana investeringar är väg E 18/20 delen Örebro–Arboga, väg E 4 delen Stora Åby–Väderstad, E 22 delen Söderåkra–Hossmo, Grödingebanan och Södra länken i Stockholm. Lånen med upplupen ränta återbetalas sedan med anslag över en förutbestämd amorteringsperiod. Denna period varierar men överstiger inte anläggningens beräknade ekonomiska livslängd. Kostnaderna för planering av projektet täcks som regel av anslag och lånen börjar oftast återbetalas när anläggningen tas i drift. När anläggningen är färdigställd finansieras sedan dessutom drift, underhåll och reinvestering av anläggningen med anslag årligen, under anläggningens fysiska livslängd.

Härtill kommer att några få men mycket stora objekt byggs och drivs av aktiebolag som är delägda av svenska staten, främst Öresundsbron och Botniabanan. Finansiering sker i dessa fall antingen genom upplåning i Riksgäldskontoret eller på marknaden med stöd av statliga garantier.

Regeringens anser att även fortsättningsvis är anslagsfinansiering av investeringar i vägar och järnvägar att föredra. Det finns dock argument som talar för en begränsad omfattning av finansiering med lån i Riksgäldskontoret. Lånefinansiering har tidigare använts för att möjliggöra tidigareläggning av vissa projekt. Även under nästa planeringsperiod finns ett begränsat behov av att kunna utnyttja denna möjlighet i syfte att möjliggöra tidigareläggningar under perioden 2002–2004. Regeringen föreslår därför att endast vissa tidigareläggningar inom en ram om 8 miljarder kronor skall lånefinansieras. Dessa lån skall betalas av under planeringsperioden.

Det redan tidigare beslutade projektet Botniabanan skall också finansieras med lån i Riksgäldskontoret. Banverkets investering i el- och teleinvesteringar bör även fortsättningsvis finansieras med lån. Möjligheten till att ersätta vägfärjor med bro och finansiera broinvesteringarna med lån som återbetalas med inbesparade driftmedel från färjedriften, skall också finnas fortsättningsvis.

Tabell 11.1 nedan redovisar beräknad skuldutveckling och belastning på anslagen för såväl tidigare beslutade låneprojekt som den nu föreslagna satsningen i närtid för perioden 2002–2015.

Tabell 11.1 Vägverkets och Banverkets upptagna lån under perioden 2002–2015

Milj. kr.	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Vägverket														
Nettouppl.	1099	1286	736	-615	-352	-351	-356	-354	-354	-352	-352	-350	-350	-348
Skuld	4624	5910	6646	6031	5679	5328	4972	4618	4264	3912	3560	3210	2860	2512
Räntor	233	304	365	368	339	317	296	274	253	231	210	189	167	146
Amort.	32	42	708	651	388	388	388	388	388	388	388	388	388	387
Ansl.belas.	265	346	1073	1019	727	705	684	662	641	619	598	577	555	533
Banverket														
Nettouppl.	981	1171	1416	-553	-562	-563	-402	-411	-411	-410	-410	-409	-339	-338
Skuld	11433	12604	14020	13467	12905	12342	11940	11529	11118	10708	10298	9889	9550	9212
Räntor	566	630	707	733	699	665	635	610	585	560	535	510	487	509
Amort.	152	637	301	669	669	660	489	489	489	489	489	489	489	489
Ansl.belas.	718	1267	1008	1402	1368	1325	1124	1099	1074	1049	1024	999	976	998

Utöver de lån som Banverket och Vägverket själva tagit upp för utbyggnader och investeringar i vägar och järnvägar finns även andra finansiella åtaganden för staten. Statliga garantier har utställts till skydd för lån som upptagits för utbyggnader av vägar eller järnvägar som finansierats utanför trafikverkens verksamhet. Det gäller den fasta förbindelsen över Öresund och infrastrukturåtgärder inom transportsystemen i Stockholm och Göteborg. I Stockholm och Göteborg finansieras väginvesteringar och vissa bidrag till kollektivtrafiken genom lån som upptagits av Stockholmsleder AB (SLAB) och Göteborgs trafikleder AB (GTLAB). Räntor och amorteringar på dessa lån betalas av Vägverket genom att Vägverkets anslag belastas årligen.

För utbyggnaden av Arlandabanan har staten genom Riksgäldskontoret lämnat ett villkorslån om 1 000 miljoner kronor till koncessionsinnehavaren för tågpendelprojektet. Lånet är ränte- och amorteringsfritt. Banverket betalar via sina anslag årligen räntan på lånet. I stället för amortering

av villkorslånet har staten rätt till del av framtida vinster i Arlanda-pendeln. I tabell 11.2 nedan redovisas även de kostnader för staten som följer av avtalet om Botniabanan. Principerna för finansieringen av Botniabanan redovisas i avsnitt 10.3.2. Prop. 2001/02:20

Tabell 11.2 Lån upptagna utanför trafikverken där ränta och amortering belastar Vägverket och Banverkets anslag

Milj.kr.	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Södra Länken														
Skuld	4383	5407	6209	6380	6311	6250	6176	6089	5983	5858	5714	5551	5369	5168
Anslagsbeh.			348	378	450	438	447	455	468	480	491	501	510	517
Övr. Sthlm projekt														
Skuld	1902	1967	1982	1984	1963	1938	1906	1881	1850	1813	1770	1721	1666	1605
Anslagsbehov	112	116	118	119	139	142	147	139	143	147	150	154	157	159
Gbg-överens-kommelsen														
Skuld	2245	3169	4103	4252	4388	4356	4315	4265	4204	4132	4049	3955	3850	3734
Anslagsbeh.	0	0	0	251	259	303	306	307	315	322	328	334	339	344
Summa Anslagsbehov Vägverket	112	116	466	748	848	883	900	901	926	949	969	989	1006	1020
Arlandabanan														
Skuld	1000	1000	1000	1000	1000	1000	1000	1000	1000	1000	1000	1000	1000	1000
Anslagsbehov	60	60	60	60	60	60	60	60	60	60	60	60	60	60
Botniabanan														
Skuld	2231	4283	7432	10345	12786	14956	16371	15744	15088	14432	13776	13120	12464	11808
Anslagsbehov	0	0	0	0	0	0	1186	1162	1138	1113	1089	1065	1041	1017
Summa Anslagsbehov Banverket	60	60	60	60	60	60	1246	1222	1198	1173	1149	1125	1101	1077
Summa Skulder	11761	15826	20726	23961	26448	28500	29768	28979	28125	27235	26309	25347	24349	23315
Summa Anslagsbehov	172	176	526	808	908	943	2146	2123	2124	2122	2118	2114	2107	2097

Uppförandet av Öresundsförbindelsens kust-till-kust del och landanläggningar har finansierats med lån. Ränta på dessa lån samt återbetalning av lånen sker dels med de intäkter som biltrafiken genererar, dels med en fastställd ersättning från Banverket för att staten får upplåta anläggningen för tågtrafik på samma villkor som gäller på statens spåranläggning. Tågoperatörerna finansierar en del av avgiften till Öresundsbrokonsortiet genom påslag på den ordinarie banavgiften på statens spåranläggningar.

Under de första åren kommer Öresundsbrokonsortiets skuld att öka till följd av redovisningsmässiga underskott i verksamheten. Underskotten är resultatet av stora avskrivningskostnader för anläggningarna som initialt

inte svarar mot ett lika stort intäktsflöde från trafiken. Sett över en trettioårsperiod balanserar dock intäkter och kostnader. Svenska och danska staten har lämnat garanti för de lån som tas upp för finansieringen. Garantiåtagandet är ömsesidigt för hela anläggningen. I tabell 11.3 nedan redovisas den svenska delen av garantiåtagandet förutsatt att Danmark också infriar sitt garantiåtagande. Beloppen i tabellen är redovisade i svenska kronor efter en valutakurs på 0,83 svenska kronor per dansk krona.

Tabell 11.3 Svenska statens garantiåtagande för Öresundsförbindelsen och kostnader för riskavgift

Milj.kr. Svenska kr. Prisnivå 2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Öresunds- förbindelsen														
– Svenska delen av kust till kust	11979	12118	12210	12234	12214	12160	12065	11918	12454	12228	11934	11562	11102	10547
– Svenska landanläggning.	3600	3862	4137	4427	4737	5066	5417	5791	6187	6611	7061	7541	8052	8595
Summa	15579	15980	16347	16661	16951	17226	17482	17709	18641	18839	18995	19103	19154	19142
Riskavgift ¹	0	200	200	200	200	200	200	200	200	200	200	200	200	200

¹ Riskavgiften belastar Vägverkets och Banverkets anslag med 100 miljoner kronor vardera.

I den beräknade skuldprofilen har hänsyn tagits till reinvesteringsbehov vart tionde år. Skulden på kust-till-kust delen beräknas vara avbetad cirka 30 år efter Öresundsförbindelsens öppnande.

11.3 Finansiering av utgifter för infrastruktur under planperioden

Regeringens bedömning: 341 miljarder kronor av planeringsramen bör finansieras med anslag och 23 miljarder kronor med lån.

Skälen för regeringens bedömning: Regeringen har i avsnitt 10 redogjort för planeringsramens innehåll och fördelning. Totalt omfattar planeringsperioden 2004–2015 utgifter för infrastruktur om totalt 364 miljarder kronor varav 150 miljarder kronor avser åtgärder för att bevara och säkerställa infrastrukturen, 100 miljarder kronor avser järnvägsinvesteringar och 69 miljarder kronor avser investeringar i vägar och kollektivtrafik. Därtill kommer utgifter för räntor och amortering av såväl gamla som nya lån, vilket med nu kända förutsättningar och antaganden om amorteringstakt och ränta ger en total utgiftsbelastning på 45 miljarder kronor. Det är således utgifter på totalt 364 miljarder kronor som skall finansieras under den kommande 12-årsperioden.

Som regeringen tidigare redovisat skall i huvudsak anslag användas för finansiering av åtgärder i infrastrukturen, såväl för att säkerställa och

bevara som för att utveckla och modernisera. Endast i vissa särskilda fall skall åtgärder lånefinansieras.

I avsnitt 9 har regeringen redovisat den satsning i närtid som regeringen föreslog i årets budgetproposition. Där framgår bl.a. att fr.o.m. 2004 kommer en årlig anslagsförstärkning att göras med 2,8 miljarder kronor. Detta ger omräknat till tolvårsperioden en total nettoförstärkning av anslag på 33,6 miljarder kronor under hela tolvårsperioden. Utifrån de nya anslagsnivåer som presenteras i budgetpropositionen för 2002 kan tillgängliga anslag för vägar och järnvägar under planeringsperioden beräknas till drygt 283 miljarder kronor. Till detta skall läggas den lånefinansiering om 23 miljarder kronor som beräknas ske under perioden (Botniabanan och tidigareläggning 2002–2004). Totalt beräknas tillgängliga resurser till 306 miljarder kronor. Resterande 58 miljarder kronor kommer att finansieras med anslag och anvisas på statsbudgeten under åren 2005–2015. Av tabell 11.4 framgår utgifter för och finansiering av planeringsramen.

Det är önskvärt att anslagshöjning kan ske i takt med att de redovisade lånefinansierade projekten färdigställs. En sådan successiv metod, där anslag fyller upp efter avklingande lånefinansiering, ger en relativt jämn aktivitetsnivå inom infrastruktursektorn. Regeringens bedömning i dagsläget är att det kommer att finnas utrymme i statsbudgeten för en sådan ambitionsnivå men reservation måste göras för den ekonomiska utvecklingen. Regeringen avser således att återkomma till riksdagen med förslag om ytterligare anslagshöjningar i kommande budgetpropositioner i den takt det statsfinansiella läget medger.

Tabell 11.4 Utgifter för och finansiering av planeringsramen

<i>Utgifter planeringsram, miljarder kronor</i>	
Drift och underhåll (Bevara och säkerställ)	150,0
Investering vägar och regionala infrastrukturanläggningar	69,0
Investering järnvägar	100,0
Räntor och amortering på upptagna lån	45,0
Summa	364,0
Medel för planeringsram	
Beräknade anslag BP 2002	283,2
varav anslagshöjning fr.o.m. 2004	33,6
Lån tidigareläggning 2002–2004	8,0
Lån Botniabanan	15,0
Beräknade tillgängliga medel BP 2002	306,2
Kvarstående finansieringsbehov	57,8

12 Ett planeringssystem för utveckling av transportinfrastrukturen

Prop. 2001/02:20

12.1 En planeringsprocess för ett långsiktigt hållbart transportsystem

Regeringens bedömning: Vilka åtgärder som skall genomföras och när detta skall ske bör bestämmas inom ramen för trafikverkens och lärens långsiktiga planering med utgångspunkt från riksdagens beslut till följd av denna proposition.

Skälen för regeringens bedömning: Planeringsprocessen för investeringar i infrastruktur fastställdes i det transportpolitiska beslutet 1998 (prop. 1997/98:56, bet. 1997/98:TU10, rskr. 1997/98:266). Den består av två steg: inriktningsplanering och åtgärdsplanering. I inriktningsplaneringen fastläggs mål, ekonomiska ramar och inriktning för den kommande planeringsperioden av riksdagen. Avsikten är att övergripande politiska avvägningar i detta skede skall ske av regering och riksdag och inte på myndighetsnivå. Åtgärdsplaneringen sker sedan genom att Vägverket, Banverket och länen utarbetar nationella stamnäts- respektive väghållningsplaner samt länsplaner för regional transportinfrastruktur.

Riksdagen har med bifall överlämnat trafikutskottets betänkande Beslutsunderlag för investeringar i vägar och järnvägar (bet. 2000/01:TU16, rskr. 2000/01:287). Utskottets mening är att regeringen bör ta initiativ till en översyn av planeringsprocessen för vägar och järnvägar. Översynen bör ta sikte på att valet av investeringsobjekt skall baseras på samhälls-ekonomiska bedömningar med utgångspunkt i de transportpolitiska målen och att samtliga väg- och järnvägsinvesteringar som helt eller delvis finansieras med statliga medel prövas inbördes oavsett finansieringsform. Inom ramen för översynen bör kraven på det samhälls-ekonomiska beslutsunderlaget granskas. Det politiska inflytandet över planeringsprocessen bör inte minska. Utskottet anser också att översynen bör ta sikte på att riksdagens uppgift normalt inte är att ta ställning till enskilda infrastrukturprojekt. Riksdagens roll bör i första hand vara att ange övergripande mål och riktlinjer för planeringen, fastställa finansiella ramar och säkerställa en god kontroll av statens finanser.

Regeringen föreslår i denna proposition att innehållet i den planeringsram som riksdagen beslutar (kapitel 10.1) utvidgas så att den numera omfattar alla åtgärder som är relevanta att väga emot varandra inom Vägverkets och Banverkets respektive ansvarsområde. Dit hör drift och underhåll, investeringar samt sektorsuppgifter liksom även kostnader för räntor och amorteringar av Banverkets och Vägverkets lånefinansierade investeringar. Sammantaget anser regeringen att planeringsprocessen genom denna helhetssyn utvecklas i den riktning som riksdagen önskar.

I den fortsatta planeringsprocessen efter riksdagens beslut kommer regeringen att besluta om planeringsdirektiv till Vägverket, Banverket, länen. Direktiven innehåller en precisering av riksdagsbeslutet, tidsplanen för arbetet samt de eventuella uppdrag som föranleds av

propositionen och riksdagsbeslutet. Av direktiven kommer att framgå att strategiska miljöbedömningar, SMB, skall vara en viktig utgångspunkt vid upprättandet av planerna. I direktiven kan också krav ställas på Vägverket, Banverket och länen att i planen redovisa hur ett transportslagsövergripande synsätt lett till ökad måluppfyllelse. Regeringen avser att i kommande planeringsdirektiv fördela preliminära ramar per län. Länen skall redovisa åtgärder för denna nivå och +/- 50 procent.

När planerna sedan upprättats och förankrats fastställer regeringen Vägverkets och Banverkets nationella planer, medan respektive länsstyrelse eller regionala självstyrelseorgan fastställer länsplanerna för regional transportinfrastruktur. Om ett trafikverk finner att en länsplan väsentligt avviker från de transportpolitiska målen eller på annat sätt är olämplig har trafikverken möjlighet att överklaga fastställelsebeslutet till regeringen. Regeringen avser att analysera de åtgärder som föreslås för de tre nivåerna i länsplanerna utifrån samhällsekonomisk lönsamhet och måluppfyllelse och därefter besluta om definitiva ramar.

Regeringen avser vidare att ge SIKKA i uppdrag att analysera Vägverkets och Banverkets planer och planeringsunderlag utifrån ett transportslagsövergripande synsätt.

Fastställelsen av planerna bör ske i god tid innan planerna börjar gälla 2004.

Regeringen avslutar planeringsprocessen genom att i en skrivelse till riksdagen redogöra för utfallet av planeringen. I det transportpolitiska beslutet 1998 beslutade riksdagen att regeringen årligen i samband med budgetpropositionen skall redogöra för hur de transportpolitiska målen har uppfyllts. En sådan redovisning görs i Utgiftsområde 22 Kommunikationer och omfattar även genomförandet av långsiktplanerna.

12.2 Förändringar i ansvarsfördelning vid upprättande av långsiktplaner

Regeringens förslag: Indelningen av de statliga järnvägarna i stomjärnvägar och länsjärnvägar avskaffas.

Regeringens bedömning: Stomnätsplanen skall omfatta åtgärder på hela det statliga järnvägsnätet. Banverket skall vidare administrera statsbidragen till spår, resecentrum och andra anläggningar, liksom för statsbidrag till investeringar i rullande materiel som hör till järnväg som ingår i regional kollektivtrafik.

Skälen för regeringens förslag och bedömning:

Järnväg

Indelningen av det statliga järnvägsnätet i stomjärnvägar och länsjärnvägar infördes i samband med det transportpolitiska beslutet 1988. Flera skäl fanns till reformen. För det första fick trafikhuvudmännen ansvar för den regionala tågtrafiken som knöts till ett avgränsat järnvägsnät. För det andra fick man en tydlig avgränsning av ansvaret för planeringen av investeringar i järnvägens infrastruktur mellan länen och Banverket. För

det tredje innebar det att man kunde göra en prioritering mellan trafikslagen även på regional nivå.

Sedan denna indelning infördes har emellertid förutsättningarna ändrats. I dag har trafikhuvudmännen trafikeringsrätt även på stomjärnvägarna i länet och den regionala trafiken har haft en god utveckling på dessa banor. Indelningen i stomjärnvägar och länsjärnvägar behövs alltså inte längre för att definiera trafikeringsrätten till banorna. En annan förändring är att de delar av det kapillära bannätet som förvaltades av SJ har förts över till Banverket. Dessa spåranläggningar utgörs t.ex. av spår till och inom industriområden, godsterminaler och hamnar och är främst av intresse för godstrafiken.

Planeringen av hela det statliga järnvägssystemet bör ske med ett kundorienterat synsätt och ett systemtänkande vilket är en förutsättning för att kunna skapa konkurrenskraftiga villkor för bl.a. godstransporter på järnväg.

Järnvägen är i högre grad än väginfrastrukturen ett sammanhängande system. Enskilda insatser inom bannätet har ofta betydelse för hela eller större delar av systemets funktion och kapacitet. Beroendet mellan investeringsobjekten i stamnätsplanen och objekten i länsplanerna har blivit tydligt då anslagstilldelningen inte legat i nivå med planerna. Att objekt i stamnätsplanen förskjutits i tiden har bidragit till att objekt i länsplanen har försenats eftersom de många gånger måste samordnas.

Det kan konstateras att de stora kostnaderna för investeringar i järnvägsinfrastruktur gör att länen i flera fall inte förmått prioritera järnvägsobjekten i länsplanerna eftersom de skulle tränga ut många andra angelägna investeringar på t.ex. vägnätet. Följden har blivit att regeringen har varit tvungen att hantera flera regionala järnvägsprojekt, som Bohusbanan, Blekinge kustbana och Stångådalsbanan i särskild ordning. Därför kan planeringsramen för järnvägen enligt regeringens förslag i avsnitt 10.3.2 även användas för regionala järnvägsinvesteringar.

Administrationn av statsbidragen till spår, resecentrum och andra anläggningar, liksom statsbidragen till investeringar i rullande materiel som hör till järnväg som ingår i regional kollektivtrafik bör ske av Banverket. Tidigare har Vägverket skött dessa uppgifter.

Utvecklad samverkan i planeringen

Varje län och region har sina specifika förutsättningar, behov och prioriteringar när det gäller utvecklingen av den egna regionen. Det kan handla om bebyggelseplanering, näringslivsutveckling eller utvidgning av arbetsmarknadsregioner. Utvecklingen av transportinfrastrukturen är en viktig faktor för den regionala och lokala utvecklingen oavsett om det rör sig om en regional infrastrukturåtgärdsplanering eller om det är en nationell anläggning. Beslut om sådana infrastrukturåtgärder som avser åtgärder på de regionala väg- och järnvägsnäten bör även fortsättningsvis kunna fattas inom ramen för länsplanen. Detta bör gälla även på sådana vägar som är stamvägar om åtgärderna föranleds av ett lokalt eller regionalt behov. Denna rätt, som länen redan har när det gäller åtgärder på stomjärnvägar, bör även fortsättningsvis gälla för de järnvägar som Banverket har planeringsansvar för, liksom för Inlandsbanan.

Det är viktigt att understryka att länen även med de föreslagna förändringarna har ett stort inflytande i planeringen. Omvänt bör den ändrade ansvarsfördelningen också innebära att såväl Vägverket som Banverket fördjupar samrådsförfarandet och ökar insynen i sin interna beslutsprocess i syfte att på bästa sätt ta hänsyn till lokala och regionala strategier och program, t.ex. de regionala tillväxtprogrammen. Länen och de regionala självstyrelseorganen har vidare en viktig roll när det gäller framtagande av underlag i planeringsprocessen.

12.3 Uppföljning av Vägverkets och Banverkets planeringsunderlag

Regeringens bedömning: En oberoende granskning bör göras av Vägverkets och Banverkets planeringsunderlag inför regeringens fastställelse av planerna för perioden 2004–2015.

Skälen för regeringens bedömning: Regeringen har uppmärksammat att beslutsunderlaget från Vägverket och Banverket ibland uppvisar brister. Särskilt gäller det för de bedömningar av projekts totalkostnader som görs tidigt i planeringsprocessen. Det har ofta visat sig att projektets omfattning ökat i förhållande till vad som redovisats i planeringsunderlaget. Riksrevisionsverket uppmärksammade problemet med fördyringar i en rapport (RRV 1994:23). Regeringen införde därför ett krav på Vägverket och Banverket att kostnadsfördyringar på mer än 20 procent innebär att objektet skall omprövas och planen revideras. Trots dessa skärpningar i kraven kvarstår betydande brister i beslutsunderlagets kvalitet.

Regeringen har därför för avsikt att låta genomföra en oberoende granskning av Vägverkets och Banverkets planeringsunderlag inför regeringens fastställelse av planerna för perioden 2004-2015.

12.4 Koppling till annan planering

Regeringens bedömning: Investeringar i infrastrukturen bör planeras utifrån ett brett samhällsperspektiv och samordnas med utvecklingen inom andra samhällssektorer. Senast 2010 bör fysisk planering och samhällsbyggande grundas på program och strategier för hur ett varierat utbud av bostäder, arbetsplatser, service och kultur kan åstadkommas så att bilanvändningen kan minska och förutsättningarna för miljöanpassade och resurssnåla transporter förbättras.

Skälen för regeringens bedömning: Infrastrukturplaneringen är en del av den fysiska planeringen, som handlar om den geografiska dimensionen av samhällsbyggandet och hushållningen med mark, vatten och naturresurser. Fysisk planering sker på nationell, regional och lokal nivå.

Det pågår inom EU ett utvecklingsarbete som berör infrastrukturplaneringen. Genom beslut vid ett informellt ministermöte i Potsdam våren 1999 har ett politiskt ramverk för Europas regionala utveckling etablerats. Detta utvecklingsperspektiv inom Europeiska unionen (European Spatial Development Perspective, ESDP) finns redovisat i en rapport

med samma namn. Det europeiska utvecklingsperspektivet är innehållsmässigt mycket brett och behandlar de sektorer som på skilda sätt påverkar den rumsliga utvecklingen. Det betraktar denna utveckling utifrån ekonomiska, sociala och miljömässiga aspekter, och omfattar alla delar av Europa.

Prioriterade områden och ambitioner som behandlas i ESDP är bl.a.:

- en rimligt väl fördelad ekonomisk tillväxt för alla typer av regioner,
- en hållbar miljö,
- bevarande av värdefull natur, kulturarv och kulturlandskap,
- lika tillgång till kunskap genom universitet och högskolor,
- planering av infrastruktur för god tillgänglighet, t.ex. vägar, järnvägar och informationsteknik,
- energifrågorna sedda ur ett hållbarhetsperspektiv,
- bebyggelse-, stads- och livsmiljöfrågor.

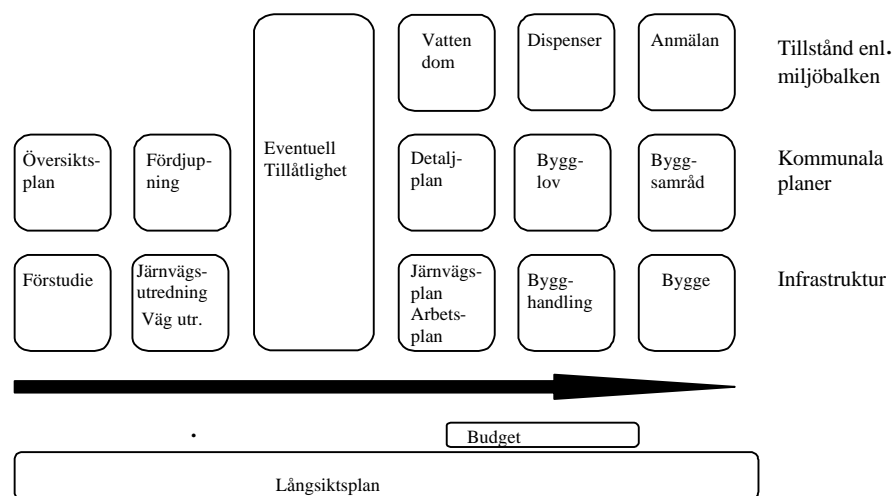
Flera politikområden berörs, bl.a. strukturfonderna, konkurrenspolitiken, miljöpolitiken, den gemensamma jordbrukspolitiken, ramprogrammen för forskning och teknisk utveckling och ambitionerna för det trans-europeiska transportnätet (TEN).

I ESDP-dokumentet anges tre rumsliga och funktionella mål för den territoriella utvecklingen. Dessa är utvecklandet av ett polycentriskt (flerkärnt) balanserat tätortssystem och ett stärkt samband mellan stads- och landsbygdsområden, integrerade transport- och kommunikationslösningar samt utveckling och vård av natur- och kulturarvet.

Flera av de ambitioner som formulerats i ESDP-processen ligger i linje med den betoning på ett sektorsövergripande synsätt som länge har präglat svensk politik. Samspelet mellan miljö, fysisk planering och ekonomisk utveckling fanns formulerat redan i 1972 års proposition om regional utveckling och fysisk riksplanering. Vidare ger den kommunala översiktsplaneringen, som den utformats i plan- och bygglagen (1987:10), i princip utrymme för en ESDP-process på lokal nivå. Varje kommun skall ha en översiktsplan, som är ett strategiskt dokument som visar samspelet mellan olika markanvändningsanspråk. I en översiktsplan ingår infrastrukturen både som planeringsförutsättning och som möjlighet. En aktiv kommun kan använda en brett förankrad översiktsplan, som i sig saknar rättsverkan, som ett instrument för att ge ramar och villkor för kommunens utveckling. Översiktsplanen kan även innehålla program och strategier för hur ett varierat utbud av bostäder, arbetsplatser, service och kultur skall åstadkommas så att bilanvändningen kan minska och förutsättningarna för miljöanpassade och resurssnåla transporter förbättras.

Den stora vikt som ESDP lägger vid infrastrukturinvesteringar, som skall göra det möjligt att binda ihop städer och regioner är naturligtvis av särskild vikt i Sverige, eftersom den svenska tätortsstrukturen karakteriseras av stora avstånd. De investeringar som på senare år har gjorts i regiontågssystem kan ses som exempel på att dessa ambitioner förverkligas, liksom ambitionerna att binda ihop orterna längs Norrlandskusten. Satsningen på Öresundsbron är ytterligare ett transnationellt exempel på ambitionen att binda samman städer och regioner.

Den fysiska planeringsprocessen för infrastrukturprojekt framgår schematiskt av figur 11.1.



Figur 12.1 Den fysiska planeringen.

Trafikverken är ansvariga för den fysiska planeringen för infrastrukturinvesteringar. Planeringsprocessen, som är reglerad i lag, förutsätter omfattande samråd i de olika planeringsskedena. Samrådsparter är bl.a. berörda markägare, kommuner, länsstyrelse och andra myndigheter samt allmänheten. Enligt plan- och bygglagen är det en kommunal angelägenhet att planlägga mark och vatten. Regleringen av markens användning och av bebyggelsen inom kommunen sker genom detaljplaner. Infrastruktur kan inte byggas ut i strid med gällande detaljplan. Kommunerna är genom det s.k. planmonopolet härigenom garanterade ett högst betydande inflytande på infrastrukturplaneringen. Regeringen föreslår i propositionen Svenska miljömål – delmål och åtgärdsstrategier (prop. 2000/01:130) att plan- och bygglagen skall ses över i syfte att ge lagen en utformning som bättre främjar en långsiktigt hållbar utveckling.

Genom att de olika formerna för fysisk planering är kopplade till varandra finns ett grundläggande behov av samordning och samsyn. För att åstadkomma en ändamålsenlig struktur för hållbar utveckling krävs en växelverkan mellan de olika parternas planering och mellan olika planeringsnivåer. Formerna för detta kan inte sägas ha funnit sin slutliga form. I vissa fall skapas särskilda organisationer för att åstadkomma den nödvändiga samsynen. Ett exempel på detta är Stockholmsberedningen (dir. N2001:02) som skall eftersträva att lämna så väl förankrade förslag till bl.a. förbättringar av transportsystemet i regionen att de kan vara hållbara över flera mandatperioder. Inte minst genom att sprida goda exempel kan formerna för planeringssamverkan stegvis förbättras.

Regeringens bedömning: Luftfarten bör även fortsättningsvis betala avgifter som finansierar luftfartens infrastruktur. Investeringar i och drift av flygplatser ligger därför utanför planeringsramen. För att främja ett transportslagsövergripande synsätt bör Luftfartsverket presentera en bedömning av utvecklingen inom luftfartssektorn för perioden 2004–2015 som underlag för planeringen av vägar och järnvägar.

Utredningen: Enligt den nationella strategiska analysen har antalet passagerare med inrikes- respektive utrikesflyg under de senaste åren varierat i tillväxt. Mellan åren 1993 och 1997 har antalet utrikes flygpas-sagerare ökat med i genomsnitt 11 procent per år. Tillväxten för inrikes-flyget har varit lägre. Antalet passagerare med inrikesflyget har däremot under senare år legat relativt stilla. Mellan åren 1997 och 1999 skedde dock en femprocentig ökning varje år. Flygfrakten, vars marknadsandel är cirka 10 procent räknat på godsvärdet, har ökat snabbt och fördubbla-des mellan åren 1993 och 1997. Prognoserna för inrikesflyget tyder på en fortsatt ökning av passagerartrafiken.

Flygmarknadens liberalisering har lett till att flygbolagen i ökad ut-sträckning gått ihop i globala allianser. Regionala flygbolag, som ut-vecklat egna nischmarknader, lågprisflyget och charterflyget komplette-rar alliansernas utbud.

Förbättringar av flygets terminalanläggningar kommer att behövas på flera håll i landet. I Stockholmsregionen bedöms flygplatskapaciteten bli otillräcklig inom en tioårsperiod trots öppnandet av en tredje landnings-bana på Arlanda.

Remissinstanserna: *Glesbygdsverket* anser att en utbyggd kapacitet på Arlanda är av mycket stor betydelse för att de små kommunala flyg-platserna i Norrland skall få attraktiva start- och landningstider. Åtgärder måste vidtas för att hela Sverige skall få bra och prisvärda flygförbindel-ser. *Länsstyrelsen i Stockholms län* anser att utan ytterligare flygkapacitet minskar Stockholmsregionens internationella konkurrensmöjligheter och attraktivitet.

Skälen för regeringens bedömning: En grundläggande princip i transportpolitiken är att få till stånd en ökad samverkan mellan olika transportmedel och trafikslag. En bedömning av utvecklingen för flyg-platser och luftfartssektorn under hela planeringsperioden är värdefull för att främja ett transportslagsövergripande synsätt i den fortsatta plane-ringen av väg- och järnvägsinfrastruktur. En samlad bedömning av luft-farten för perioden 2004–2015 bör därför utgöra ett underlag för plane-ringen av vägar och järnvägar. I Luftfartsverkets sektorsansvar ingår att göra bedömningar av utvecklingen inom hela flygplats- och luftfartsom-rådet. Alla framtidsbedömningar innehåller naturligen ett visst mått av osäkerhet. Verkets bedömningsunderlag bör därför lyftas fram på ett tydligt sätt.

Luftfartsverkets verksamhet bedrivs i affärsverksform. Luftfartsverket planerar en investeringsnivå under perioden 2001–2003 på sammanlagt 9 miljarder kronor. Investeringar görs huvudsakligen inom produktions-verksamheten på flygplatser och inom flygtrafiktjänsten. De största på-

gående och planerade investeringarna görs på Arlanda flygplats, där den tredje banan tas i drift vid årsskiftet 2001/2002. Även det ökade behovet av terminalkapacitet beräknas kunna täckas och anpassningsåtgärder med anledning av Schengenavtalet vidtas under perioden. Bland övriga projekt kan nämnas ett nytt flygtrafikledningssystem och kapacitetsutbyggnad på Landvetter. För landets 26 ickestatliga flygplatser ligger investeringsvolymen fram till 2011 i storleksordningen 2 miljarder kronor.

Järnvägsanslutningar till flygplatser kräver betydande trafikeringsunderlag för att nå en tillräcklig samhällsekonomisk lönsamhet. Endast några få flygplatser med tillräcklig trafikvolym och tillväxtpotentialer bedöms under överskådlig tid vara aktuella för diskussioner om järnvägsanslutning.

Luftfartsverket har på regeringens uppdrag utrett behovet av ny flygplatskapacitet i Stockholmsregionen. Verkets slutsats är att det finns behov av ytterligare rullbanekapacitet i Stockholmsregionen senast 2010. Luftfartsverket har i sin bedömning vägt in att kapaciteten på Arlanda utökas vid öppnandet av tredje banan 2002 och att avtalet om Bromma flygplats går ut 2011. Regeringen beslutade den 14 december 2000 (dir. 2000:96) att en ny flygplats i de södra regiondelarna inte är möjlig. En sådan flygplats skulle leda till betydande ingrepp i natur- och kulturmiljön och få en negativ inverkan på Arlandas navfunktion. Regeringen beslutade den 14 december 2000 i direktiv till Stockholmsberedningen (dir. 2000:96) att en ny flygplats i de södra regiondelarna inte är möjlig. En sådan flygplats skulle leda till betydande ingrepp i natur- och kulturmiljön och få en negativ inverkan på Arlandas navfunktion. Stockholmsberedningen har nu i uppdrag att föreslå insatser för att uppnå en tillräcklig flygplatskapacitet i Mälardalen.

12.6 Sjöfartens planerade investeringar i infrastruktur

Regeringens bedömning: Investeringar i och drift av farleder är avgiftsfinansierade och ligger därför utanför planeringsramen. För att främja ett transportslagsövergripande synsätt bör Sjöfartsverket presentera en bedömning av utvecklingen inom sjöfartssektorn för perioden 2004–2015 som underlag för planeringen av vägar och järnvägar.

Den nationella strategiska analysen: Sjöfarten svarar för den dominerande delen av transportererna i utrikeshandeln. Godsomsättningen i de svenska hamnarna har ökat under den senaste femårsperioden. Snabbast växer färje- och ro-ro-trafik i regionala system och containertrafiken i ett integrerat globalt system. Sjöfarten förväntas fortsätta att öka. Det sker en koncentration av godsflödena till färre hamnar. Ett utökat samarbete mellan näraliggande hamnar och ett ökat privat engagemang i hamnarna skulle kunna stärka sjöfartens och hamnarnas konkurrenskraft.

Hamnägarnas planerade investeringar kan påverka behovet av farleder och landanslutningar.

Remissinstanserna: Ett antal centrala verk, däribland *Sjöfartsverket*, *NUTEK* och *Glesbygdverket* liksom ett antal *länsstyrelser*, *regionala självstyrelseorgan* och *intresseföreningar* har påtalat att frågan om far-

leder till Göteborgs hamn är ett nationellt intresse och att frågan därför måste lösas. *Sjöfartsverket* anser att det bör övervägas att definiera de hamnar som kan vara av nationellt intresse och även definiera och klart markera statens ansvar för anslutningarna till dessa hamnar genom bl.a. begreppet stomfarleder. *Föreningen Sveriges hamnar* anser att utgångspunkten bör vara att det är staten genom *Sjöfartsverket*, och inte enskilda hamnar, som har ansvaret för att hålla farlederna. I framtiden bör det vara rimligt att tänka sig möjligheten av statliga anslag till angelägna farledsinvesteringar.

Skälen för regeringens bedömning: En grundläggande princip för transportpolitiken är en ökad samverkan mellan olika transportmedel och trafikslag. Redan i dag förekommer ett omfattande samarbete mellan trafikverken och det transportslagsövergripande synsättet har ytterligare förstärkts genom planeringsprocessen på länsnivå. Det är angeläget att landanslutningarna till nationellt viktiga hamnar även fortsättningsvis beaktas i infrastrukturplaneringen.

Sjöfartsverkets verksamhet bedrivs i affärsverksform och investeringsplaner redovisas årligen i form av en rullande treårsplan. Hamnägarnas investeringar under en femårsperiod inventeras årligen i en enkät. Under perioden 2002–2006 planerar hamnägarna att investera cirka 3,8 miljarder kronor. *Sjöfartsverkets* investeringar finansieras med egna medel och omfattar bl.a. farledshållning, lotsstationer, sjöräddningsbåtar, utrustning för sjökartläggning och isbrytningsfartyg. *Sjöfartsverket* planerar att under perioden 2002–2004 investera cirka 900 miljoner kronor, varav en stor del avser återanskaffningar.

En bedömning av utvecklingen för hamnarna och sjöfartssektorn under hela planeringsperioden är nödvändig för att främja ett transportslagsövergripande perspektiv. *Sjöfartsverket* bör därför ges i uppdrag att presentera en sådan bedömning för perioden 2004–2015 som underlag för planeringen av vägar och järnvägar. I *Sjöfartsverkets* sektorsansvar ingår att ha en bild av utvecklingen inom hela hamn- och sjöfartsområdet, alltså även vad gäller utvecklingen av trafik till kommunala hamnar. Osäkerheter bör tillsammans med grunderna för bedömningen lyftas fram på ett tydligt sätt.

Remissinstanser som yttrat sig över Nationell strategisk analys

Prop. 2001/02:20
Bilaga 1

Statliga myndigheter

Räddningsverket, Post- och telestyrelsen, Statens järnvägar, Banverket, Vägverket, Statens väg- och transportforskningsinstitut, Statens institut för kommunikationsanalys, Kommunikationsforskningsberedningen, Sjöfartsverket, Luftfartsverket, Statens geotekniska institut, Naturvårdsverket, Statskontoret, Riksrevisionsverket, Riksskatteverket, Arbetsmarknadsstyrelsen, Glesbygdverket, Riksantikvarieämbetet, Närings- och teknikutvecklingsverket, Konkurrensverket, Boverket, Konsumentverket, Överstyrelsen för civil beredskap, Turistdelegationen, Rikstrafiken, Länsstyrelsen i Stockholms län, Länsstyrelsen i Uppsala län, Länsstyrelsen i Södermanlands län, Länsstyrelsen i Östergötlands län, Länsstyrelsen i Jönköpings län, Länsstyrelsen i Kronobergs län, Länsstyrelsen i Kalmar län, Länsstyrelsen i Gotlands län, Länsstyrelsen i Blekinge län, Länsstyrelsen i Skåne län, Länsstyrelsen i Hallands län, Länsstyrelsen i Västra Götalands län, Länsstyrelsen i Värmlands län, Länsstyrelsen i Örebro län, Länsstyrelsen i Västmanlands län, Länsstyrelsen i Dalarnas län, Länsstyrelsen i Gävleborgs län, Länsstyrelsen i Västernorrlands län, Länsstyrelsen i Jämtlands län, Länsstyrelsen i Västerbottens län, Länsstyrelsen i Norrbottens län, Godstransportdelegationen, Utredningen om den framtida regionalpolitiken (N 1999:01), Kungliga Tekniska Högskolan.

Regionala självstyrelseorgan

Regionförbundet i Kalmar län, Region Skåne, Västra Götalandsregionen.

Landsting

Stockholms läns landsting.

Kommuner och kommunalförbund

Gotlands kommun, Göteborgsregionens Kommunalförbund, Nyköpings kommun, Ystads kommun.

Övriga

Adtranz, Anundsjö företagares ekonomiska förening, Bilindustriföreningen, Cykelbranschrådet, Cykelfrämjandet, Djurgården-Lilla Värtans Miljöskyddsförening, Föreningen Svenska Järnvägsfrämjandet, Föreningen svenska järnvägsindustrier, Föreningen Svenskt Flyg, Företagarnas Riksorganisation, GO-samarbetet Stenkullen, Handikappförbundens samarbetsorgan, Hjälpmedelsinstitutet, Inlandsbanan AB, Institutet för transportforskning, Intresseföreningen Bergslaget, Landstingsförbundet, Lantbrukarnas Riksförbund,

Mellansvenska Handelskammaren, Miljöpartiet de Gröna i Västra Götaland, Mittsveriges Industri- och Handelskammare, Motormännens Riksförbund, Nationalföreningen för trafiksäkerhetens främjande, Nordic Rail Group, Partnerskap Bergslagsbanan, Posten AB, Projekt Europakorridoren, Projekt Götalandsbanan, Projekt Norge-Vänernlänken, Projekt Region Y, Skogsindustrierna, Statstjänstemannaförbundet avdelning 219, Stockholms Handelskammare, Svenska Bussbranschens Riksförbund, Svenska Kommunförbundet, Svenska Lokaltrafikföreningen, Svenska Naturskyddsföreningen, Svenska Transportarbetareförbundet, Svenska Vägföreningen, Svenska Åkeriförbundet, Sveriges Akademikers Centralorganisation, Sveriges Hamn- och Stuveriförbund, Sveriges Industriförbund, Sveriges Redareförening, Sveriges Transportindustriförbund, Sydsvenska Industri- och Handelskammaren, Tjänstemännens Centralorganisation, Västsvenska Industri- och Handelskammaren, Åkeriföreningen Mitt

Prop. 2001/02:20
Bilaga 1

Miljökvalitetsmål

Prop. 2001/02:20
Bilaga 2

I kapitel 4 redovisas transportpolitikens delmål.

I det följande presenteras den målstruktur för samtliga av riksdagen fastställda miljökvalitetsmål som regeringen föreslagit i propositionen Svenska miljömål – delmål och åtgärdsstrategier (prop. 2000/01:130).

Bilaga 2 finns endast i den tryckta upplagan.

Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 3 oktober 2001

Närvarande: statsrådet Sahlin, ordförande, och statsråden von Sydow,
Engqvist, Rosengren, Larsson

Föredragande: statsrådet Björn Rosengren

Regeringen beslutar proposition 2001/02:20 Infrastruktur för ett
långsiktigt hållbart transportsystem