

Till statsrådet och chefen för Näringsdepartementet

Regeringen bemyndigade den 25 juni 1998 chefen för Kommunikationsdepartementet att tillkalla en kommitté med högst 20 ledamöter, kallad Godstransportdelegationen, med uppgift att öka samverkan mellan godstransportsystemets aktörer och staten samt att förtydliga statens roll i detta system. Direktivet för kommittén (dir. 1998:51) framgår av bilaga 1 till detta betänkande. Ett tilläggsdirektiv beslutades av regeringen 21 juni 2000 rörande näringspolitiska frågor (dir. 2000:47) som framgår av bilaga 2.

Som ordförande förordnades den 31 augusti 1998 dir. Bengt Owe Birgersson. Som ledamöter i kommittén förordnades samma dag dir. Christer Beijbom, avdelningschef Lars Berggrund, verkst. dir. Bertil Cederholm, dir. Lena Ericsson, transportansvarige Lars Hallsten, dir. Bengt Johansson, verkst. dir. Jan Källsson, koncernchef Håkan Larsson, verkställande dir. Gunvor Munck Svensson, generaldirektör Jan Olof Selén, dir. Björn Sköld, dir. Lännart Södergren, utredningschef Henrik Swahn samt avdelningschef Per Wickenberg. Som experter förordnades 3 september 1999 dep.sekr. Sara Emanuelsson, dep. sekr. Gunnar Fors, dep. sekr. Lena Rydahl samt dep. råd Bosse Wallin.

Den 21 maj 1999 förordnades som ledamot utredaren Wilhelm Jansson sedan Per Wickenberg på egen begäran entledigats från uppdraget. Den 17 maj 2000 förordnades som ledamot verkst. dir. Freddy Sandahl samt som experter dep. sekr. Arvid Wallgren och dep. sekr. Leena Willberg sedan Håkan Larsson, Gunnar Fors och Lena Rydahl på egen begäran entledigats från uppdraget. Den 23 oktober 2000 förordnades som ledamot avdeln. dir. Anders Torbrand och som expert dep. råd Siv Gustavsson sedan Wilhelm Jansson och Bosse Wallin på egen begäran entledigats från uppdraget. Den 5 december 2000 förordnades som ledamöter verkställande dir. Jan Sundling och utredningschef Anders Wärmark

sedan Christer Beijbom och Henrik Swahn på egen begäran entledigats från uppdraget.

Som huvudsekreterare förordnades den 22 september 1998 ämnesråd Stefan Back. Som sekreterare förordnades den 17 maj 1999 dep. sekr. Marcus Nordmeyer.

Godstransportelegationen har tidigare publicerat en underlagsrapport Framtida godstransporter – Transportköparnas krav på transportsystem (SOU 2000:8). Härmed överlämna delegationens slutbetänkande (SOU 2001:61) Godstransporter för tillväxt – en hållbar strategi.

Stockholm 5 juli 2001

Bengt Owe Birgersson

Lars Berggrund	Jan Källsson	Jan Sundling
Bertil Cederholm	Gunvor Munck Svensson	Lännart Södergren
Lena Ericsson	Freddy Sandahl	Anders Torbrand
Lars Hallsten	Jan Olof Selén	Anders Wärmark
Bengt Johansson	Björn Sköld	

// *Stefan Back*
Marcus Nordmeyer

Innehåll

Sammanfattning	11
1 Övergripande mål och principer	15
1.1 Uppdraget.....	15
1.1.1 Huvuddirektivet.....	15
1.1.2 Tilläggsdirektivet	16
1.2 En närmare analys av uppdraget.....	17
1.2.1 Statens godstransportpolitik styrs av långsiktiga transportpolitiska mål och principer	17
1.2.2 Godstransporter är marknadsstyrda.....	20
1.2.3 Processorientering av analysen och åtgärdsförslagen - slutkunden måste vara i centrum.....	22
1.2.4 Statens ansvarsområde måste preciseras till förutsättningsskapare och utvärderare	24
1.2.5 På en öppen transportmarknad skall staten främja svenska transportföretags konkurrensförutsättningar	25
2 Godstransportmarkandens innehåll och drivkrafter – beskrivning från ett företagsperspektiv	29
2.1 Inledning.....	29
2.2 Industrins och handelns behov av transporter idag.....	30
2.2.1 Fyra huvudfaktorer	30
2.2.2 Ytterligare faktorer som påverkar transportkraven.....	44
2.2.3 Sambanden mellan faktorerna.....	47

2.2.4	Sammanfattning av resultaten	51
2.3	Utvecklingstrender – fungerar dagens krav i morgon?	53
2.3.1	Utvecklingstrender	53
2.3.2	Påverkan på framtida transportstrukturer	56
2.3.3	Typiska varuflöden i framtida godstransportsystem.....	63
3	Godstransporterna har olika uppgifter	69
3.1	Från mikro- till makronivå – godstransporternas betydelse.....	69
3.2	Godstransportflöden fördelade efter trafikslag.....	71
3.3	Substitution mellan trafikslag – Inget Columbi ägg men viktig framtidsfråga	74
3.4	Intermodaliteten och rollspelet på godstransportmarknaden	78
3.4.1	Intermodala godstransporter – tulipanaros eller framtidslösning?	78
3.4.2	Kommunernas ansvar på godstransportmarknaden.....	86
4	Det effektiva och hållbara gods transportsystemet - inte bara vision utan realistiskt mål	89
4.1	Att jämka samman mikro- och makroperspektiven.....	89
4.2	Alla transportpolitiska mål måste uppnås på sikt.....	90
4.3	Hög transportkvalitet för näringslivet – vad är det?.....	92
4.4	Långsiktig hållbarhet – ett brett begrepp.....	97
4.3.1	Godstransporter ur balans med miljö och trafiksäkerhet?	99
4.4.2	Kundernas krav – pådrivande eller bromsande i hållbarhetsarbetet?	107
4.4.3	Strategier för miljöanpassade och trafiksäkra godstransporter	110
4.4.4	Alternativa drivmedel löser koldioxidproblemet på sikt?	114
4.4.5	Godstransporternas roll för regional tillväxt	122

4.5	Hållbarheten – en genuint internationell fråga	123
4.6	På väg mot ett långsiktigt hållbart godstransportsystem	125
5	Infrastrukturen – godstransporternas ryggrad	127
5.1	Planeringssystemet och prioriteringar	127
5.2	Konsekvenser för infrastrukturen av stråkanalysen av dagens och framtidens godstransporter.....	130
5.3	Delegationens syn på infrastrukturen utifrån ett godsperspektiv.....	135
5.3.1	Allmänna slutsatser.....	135
5.3.2	Sjöfartens infrastruktur och roll i godsstråken.....	137
5.3.3	Delegationens syn på järnvägens infrastruktur.....	139
5.3.4	Delegationens syn på väginfrastrukturen.....	142
5.3.5	Delegationens syn på flygets infrastruktur	145
5.4	Trafikens infrastruktur i storstäderna – avgörande för fungerande nav i godstransportnätet	146
5.5	Bärighet och underhåll i det övriga vägnätet – en förutsättning för godstransporter utanför huvudstråken....	149
5.6	Särskilda infrastrukturfrågor	151
5.6.1	Vem bör tillhandahålla, finansiera och betala infrastrukturen som är relevant för godstransporterna?	151
5.6.2	Terminaler och hamnar – hur stort är statens ansvarsområde?	154
6	Godstransportpolitiska ramar och spelregler	157
6.1	Inledning.....	157
6.2	Trafikslagsövergripande lagstiftning.....	158
6.2.1	Standardfrågor för lastbärare	158
6.2.2	Tullhantering och logistik	159
6.2.3	Statistik	162
6.2.4	Farligt gods.....	165
6.3	Trafikgrensvis lagstiftning.....	167
6.3.1	Vägtrafik.....	167
6.3.2	Järnvägstrafik	169

6.3.3	Hamnar	180
6.3.4	Sjöfart.....	185
6.3.5	Luftfart.....	191
7	Kostnadsansvar och ekonomiska styrmedel.....	195
7.1	Allmänna utgångspunkter – ett samlat europeiskt kostnadsansvar är målet	195
7.2	Vätrafikbeskattning, Eurovignette m.m.	200
7.3	Banavgifter i Sverige och utomlands	204
7.4	Farledsavgifter	208
7.4.1	Dagens system.....	208
7.4.2	Skiss till ett alternativt farledsavgiftssystem	214
7.4.3	Godstransportdelegationens samlade bedömning... ..	219
7.5	Luftfartsavgifter.....	221
7.6	Allmänna miljöstyrande skatter och avgifter.....	223
7.7	Styrmedel för ökad intermodalitet	225
7.7.1	Stöd till kombitrafik.....	225
7.7.2	Marginalkostnadsprincipen och intermodala terminaler	227
7.7.3	Hamnavgifter.....	229
7.8	Transportbidrag och upphandling av trafik m.m.	232
7.9	Vänern och Mälarsjöfarten.....	236
7.10	Arbetet på kort och lång sikt.....	239
8	Näringspolitik för svensk transportnäring.....	241
8.1	Inledning	241
8.2	Näringspolitik inom transportsektorn – behövs den?	242
8.3	Statsstöd till branscher – är det lämpligt eller ens möjligt?.....	243
8.3.1	Allmänna överväganden.....	243
8.3.2	Sjöfartsnäringens situation	245
8.3.3	Åkeriernas situation.....	247

8.4	Allmän företagsbeskattning – generell fråga eller transportföretagens huvudproblem?	249
8.5	Näringspolitiska riktlinjer för transportnäringen.....	250
8.5.1	Dansk näringspolitisk strategi för godstransportnäringen	250
8.5.2	Godstransportdelegationens förslag till svenska riktlinjer.....	254
9	Forskning och utveckling för effektiva och hållbara godstransporter	257
9.1	Vad kan staten göra för att främja godstransportforskningen?	257
9.2	Vad behöver vi veta mer om?	258
9.3	Statliga forskningsfinansiärer – regeringens verktyg.....	261
9.4	Samfinansierad forskning mellan stat och näringsliv.....	268
10	Den internationella dimensionen.....	271
10.1	Om godstransporternas starka internationella kopplingar	271
10.2	Europeiska unionen	273
10.3	Internationella perspektiv utanför EU	275
10.3.1	Allmänt.....	275
10.3.2	FN-organen.....	275
10.3.3	Andra internationella organisationer av betydelse ...	277
11	En samlad godstransportstrategi – sammanfattande förslag och analyser	281
11.1	Godstransportdelegationens syn på fortsatt samverkan stat och näringsliv i godstransportfrågor.....	281
11.2	Förslag till nationella åtgärder.....	282
11.3	Förslag till åtgärder inom EU och andra internationella fora	291

11.4 En analys av förslagen	295
11.5 Finansieringsfrågor.....	296
Bilagor	
Bilaga 1 Kommittédirektiv	297
Bilaga 2 Tilläggsdirektiv	303

Sammanfattning

Sammanfattning

Godstransportdelegationen har i sitt arbete med utformandet av en samlad godstransportstrategi med ett trafikslagsövergripande synsätt haft följande centrala utgångspunkter (se vidare kapitel 1):

Statens transportpolitik styrs av långsiktiga transportpolitiska mål och principer.

Godstransporter är marknadsstyrda.

Processorientering av analysen och åtgärdsförslagen – slutkunden måste vara i centrum.

Statens roll är att skapa förutsättningar för dels effektivare transporter inom ramen för den övergripande näringspolitiken, dels en konkurrenskraftig svensk transportindustri.

Delegationen har i ett delbetänkande (SOU 2000:8) behandlat godstransportmarknaden utifrån ett *kundperspektiv* med en analys av de krav som ställs i dag och i framtiden på godstransporter. Detta är en viktig bakgrund för delegationens förslag i sin godstransportstrategi (se vidare kapitel 2).

Godstransportdelegationen anser att det är viktigt att konstatera att godstransporter har många skilda förutsättningar och uppgifter i samhället. Detta påverkar också möjligheterna till förändringar av transportmönster och trafikslag. Överföringspotentialer mellan trafikslag är på kort sikt tämligen små. Att underlätta uppbyggnad av *intermodala transportkedjor* är emellertid viktigt och bör koncentreras till de områden som ger störst bidrag till utvecklingen av effektiva och hållbara godstransporter (se vidare kapitel 3).

Delegationen konstaterar att samtliga transportpolitiska delmål måste uppnås på sikt och att hållbarhetsbegreppet innefattar såväl social, ekonomisk som ekologisk hållbarhet. Delmålet om *hög transportkvalitet* för näringslivet behöver konkretiseras och utvecklas, bl.a. med hjälp av mått och riktmärkning i samverkan med varuägare och transportnäring. Trots det omfattande pågående miljöarbetet konstaterar delegationen att det återstår flera problem med bl.a. den *ekologiska hållbarheten* i godstransporterna i Sverige och Europa, varav koldioxidutsläppen är det enskilt största. De ökade kundkraven på miljöanpassning är inte ensamma tillräckliga för att förändra situationen (se vidare kapitel 4).

Delegationen förordar en strategi för utveckling av effektiva och hållbara godstransporter som bygger på såväl nationellt som internationellt agerande. En central fråga för den ekologiska hållbarheten är utveckling av *alternativa bränslen* inom främst vägtrafiken. Delegationen förordar här framför allt en långsiktighet i handlandet som ger förutsägbarhet för marknadsaktörer (se vidare kapitel 4).

Infrastrukturen är ett viktigt instrument för statens förutsättningsskapande inom godstransportsystemet. Delegationen anser att godstransporternas betydelse för Sveriges tillväxt och välfärd inte uppmärksammas tillräckligt, och bör vara en högt prioriterad fråga bl.a. i infrastrukturplaneringen. Delegationen har pekat ut ett antal godsstråk som i dag och under överskådlig tid är helt centrala för svenskt näringslivs transportbehov, och anser att dessa bör kunna tjäna som prioriteringsinstrument vid den nationella infrastrukturplaneringen. Insatser bör genomföras inom dessa stråk beträffande olika brister i trafikslagens infrastruktur. Även brister i stråkens noder i storstadsområdena är viktiga att hantera som en del i godsflödena, liksom bärighetsfrågor i det mindre vägnätet som tillflöden till godsstråken. Statens ansvar för grundläggande infrastruktur i intermodala terminaler i anslutning till stråken bör också preciseras (se vidare kapitel 5).

Delegationen har genomfört en särskild analys av olika typer av *regelverk* som påverkar godstransporterna, såväl mer generella (bl.a. tull, statistik, farligt gods) som trafikslagsrelaterade. I vissa fall har regelverken uppfattats som hinder för utveckling av effektiva och hållbara godstransporter. Bl.a. förordas förändringar inom järnvägssektorns regelsystem för att tillgodose godstrafikens behov av kapacitet på bannätet, främjande av åtgärder för bättre utnyttjande av hamnar och hamnområden som intermodala centra, ökade

möjligheter till rationaliseringar inom lotsningsverksamheten med bibehållen säkerhetsnivå och minskade svenska fördyrande särkrav i sjöfartens regelverk (se vidare kapitel 6).

Godstransportdelegationen anser att en av de mest centrala frågorna för att uppnå effektiva och hållbara godstransporter är genomförande av principerna om ett *rättvisande kostnadsansvar* för godstransporter i 1998 års svenska transportpolitik och Kommissionens vitbok från samma år. Principerna om "user pays" och samhällsekonomisk marginalkostnad som bas för trafikavgifterna bör tillämpas så brett som möjligt. Delegationen förordar i betänkandet bl.a. införande av konkurrensneutral kilometerskatt på väg, harmoniserade banavgifter inom EU samt reformerade farledsavgifter. I syfte att underlätta intermodala transporter förordas också att principen om samhällsekonomisk marginalkostnad bör införas för sådana terminaler i de centrala godsstråken. Regionalpolitiska insatser för godstransporter bör redovisas särskilt och så långt möjligt vara trafikslagsövergripande (se vidare kapitel 7).

Delegationen anser att svenska transportföretag bör minst ha likvärdiga verksamhetsvillkor som våra grannländers företag på en gemensam transportmarknad. Det långsiktiga målet bör vara att bidra till utveckling av en konkurrenskraftig svensk transportbransch som spelar en viktig roll i utvecklingen av ett effektivt och långsiktigt hållbart godstransportsystem. Delegationen föreslår vissa *näringspolitiska riktlinjer* för bl.a. stöd till miljöarbete, minskade särkrav i regelverk, EU-harmonisering och analys av skatters konkurrens effekter (se vidare kapitel 8).

Forskning och utveckling är ett annat viktigt område för statens förutsättningsskapande verksamhet. Ökade behov av forskningsinsatser finns inom bl.a. miljö/teknik, logistik/IT och samhällsekonomiska beräkningar. Statliga finansärer spelar en viktig roll där marknaden inte själv kan bekosta forskning, t.ex. beträffande transportkedjor eller samhällseffekter av transporter. Samfinansiering med näringslivet bör eftersträvas för bästa resultat (se vidare kapitel 9).

Godstransportdelegationen konstaterar att effektiva och hållbara godstransporter i Sverige enbart kan uppnås genom ökat *internationellt arbete* vid sidan av nationella insatser. Ett aktivt och målinriktat arbete krävs i EU:s olika institutioner samt pådrivande och understödande svenskt agerande i sådana internationella fora som har roller att spela för utveckling av effektiva och hållbara

godstransporter. En bred samverkan med näringslivet i detta arbete är viktigt (se vidare kapitel 10).

I kapitel 11 finns närmare förtecknat de olika bedömningar och förslag som ingår i Godstransportdelegationens strategi. Om de genomförs kommer enligt delegationens mening Sverige att ta viktiga steg på vägen mot ett effektivt och samtidigt långsiktigt hållbart godstransportsystem.

1 Övergripande mål och principer

1.1 Uppdraget

1.1.1 Huvuddirektivet

En särskild godstransportdelegation skall inrättas med uppgift att öka samverkan mellan godstransportsystemets aktörer och staten samt att förtydliga statens roll i detta system. Delegationen skall följa utvecklingen på godsområdet samt utveckla ett trafikslagsövergripande synsätt med syftet att effektivisera godstransportsystemet och göra det säkert och ekologiskt hållbart.

Så lyder Godstransportdelegationens uppdrag i sammandrag enligt huvuddirektivet (dir.1998:51), som regeringen utfärdade den 25 juni 1998. Ett medel för att utföra uppdraget, särskilt delen att "utveckla ett trafikslagsövergripande synsätt", är den samlade godstransportstrategi som delegationen skall utforma. Direktivet uttrycker detta enligt följande.

Godstransportdelegationens huvudsakliga uppgift skall vara att följa utvecklingen på godstransportområdet och lämna förslag till regeringen. Den inledande uppgiften för delegationen bör vara en närmare analys av godstransportsystemets nuvarande funktion och brister sett ur kundperspektivet, samt av framtida behov och utveckling av godstransporter inom, till och från Sverige.

Enligt en grov indelning kan godstransportsystemet sägas bestå av följande delar, som kan bilda en grund för analysen:

- infrastruktur (väg- och bannät, farleder, terminaler, hamnar, flygplatser, IT-nät m.m.),
- fordon och lastbärare,
- administrativa förutsättningar (lagar och förordningar, marknadsförutsättningar etc.) samt
- ekonomiska förutsättningar (skatter och avgifter etc.).

Utifrån denna analys skall en övergripande godstransportstrategi utformas. Denna bör omfatta såväl institutionella former och mekanismer som faktiska spelregler. Möjligheterna för staten att agera som en katalysator för att uppnå en önskad utveckling bör undersökas.

1.1.2 Tilläggsdirektivet

Regeringen utfärdade den 21 juni 2000 ett tilläggsdirektiv till Godstransportdelegationen. Tilläggsdirektivet tillkom bl.a. mot bakgrund av att delegationen i sitt arbete med att följa utvecklingen inom godstransportområdet även uppmärksammat vissa aktuella näringspolitiska frågor bl.a. om svenska transportföretags konkurrenssituation på den gemensamma transportmarknaden inom EU. Regeringen ansåg därför i tilläggsdirektivet att

det är viktigt för det svenska näringslivet och samhället att det finns en vital och effektiv godstransportsektor som omfattar olika transportslag och som samverkar så optimalt som möjligt. Godstransportdelegationens direktiv och uppgifter är i linje med denna strävan. Regeringen anser emellertid att det också är viktigt att de förändringar av regelverk och andra förutsättningar inom godstransportområdet som beslutas nationellt och internationellt utformas så att de svenska transportföretagen också ges rimliga, långsiktigt hållbara konkurrensförutsättningar gentemot företag i andra länder. För att uppnå detta krävs ett aktivt agerande dels av svenska myndigheter nationellt och i internationella fora, dels av transportnäringen själv i syfte att kontinuerligt utveckla sin konkurrenskraft och kompetens på den öppna gemensamma transportmarknaden. Det är enligt regeringens mening nödvändigt att statsmakterna utformar sina riktlinjer för en sådan process i samverkan med näringslivet.

Godstransportdelegationen skall i den godstransportstrategi som delegationen skall ta fram även lämna förslag till en näringspolitisk strategi för de svenska transportföretagen. En förutsättning är att denna strategi även leder till förbättringar för transportköparna samt även i övrigt ligger i linje med transportpolitiska mål och andra övergripande samhällsmål. Strategin skall omfatta riktlinjer för såväl nationellt som internationellt arbete, samverkansformer etc.

1.2 En närmare analys av uppdraget

Godstransportdelegationens mandat omfattar ett mycket stort verksamhetsfält - godstransporter i alla dess former inom Sverige och till och från vårt land. Förhållanden och problem kan vara mycket mångskiftande inom detta område med hänsyn till transportslag, varuslag, geografiskt område etc. Regeringen har i direktiven understrukt att delegationen skall arbeta utifrån ett trafikslag-sövergripande synsätt sett ur kundperspektivet.

Delegationen anser att ett sådant angreppssätt är lämpligt och att det måste grundas på vissa centrala utgångspunkter:

Statens transportpolitik styrs av långsiktiga transportpolitiska mål och principer.

Godstransporter är marknadsstyrda.

Processorientering av analysen och åtgärdsförslagen - slutkunden måste vara i centrum.

Statens roll är att skapa förutsättningar för dels effektivare transporter inom ramen för den övergripande näringspolitiken, dels en konkurrenskraftig svensk transportindustri.

Nedan utvecklas dessa punkter.

1.2.1 Statens godstransportpolitik styrs av långsiktiga transportpolitiska mål och principer

Bakgrund

Målet för regeringens politik är att Sverige skall ha en uthålligt stark tillväxt, låg arbetslöshet och hög sysselsättning. Samhällsförändringarna som den fortgående globaliseringen inom näringslivet, nya kommunikationsformer etc. ställer emellertid krav på en ständig förnyelse av instrumenten för denna politik. Näringsdepartementet har i detta sammanhang till uppgift att främja utvecklingen av företag, regioner och individer på arbetsmarknaden samt att ansvara för att det finns goda och säkra kommunikationer i hela Sverige.

Transporternas betydelse för samhällsutvecklingen och därmed för välfärden är väl känd. Det finns ett dynamiskt samspel mellan transportsystemet och det omgivande samhället som medför att transporterna får en mycket starkt strukturerande effekt på andra verksamheter. Det är därför av utomordentlig vikt att de förutsätt-

ningar som styr transportsystemet ligger i linje med de övergripande mål som gäller för samhällsutvecklingen i stort. Transporter måste alltid ytterst ses som ett medel att nå sådana andra samhällsmål. Olika åtgärder måste därför analyseras med avseende på hur de påverkar samspelet mellan transporterna och andra aktiviteter i samhället. Transportpolitiken måste också utformas med respekt för att transporterna bl.a. ofta för näringslivet ingår som en central del i företagens totala utvecklingsstrategi.

Regeringens och riksdagens fastställda mål

Riksdagen har 1998 fattat ett transportpolitiskt beslut (prop. 1997/98:56, bet. 1997/98:TU 10, rskr.1997/98:266). I detta beslut fastläggs långsiktiga mål och delmål för transportpolitiken.

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

De fem delmålen är enligt riksdagsbeslutet

Tillgänglighet - Transportsystemet skall utformas så att medborgarnas och näringslivets grundläggande transportbehov kan tillgodoses.

Kvalitet - Transportsystemets utformning och funktion skall medge en hög transportkvalitet för näringslivet.

Säkerhet - Det långsiktiga målet för en säker trafik skall vara att ingen skall dödas eller skadas allvarligt till följd av trafikolyckor. Transportsystemets utformning och funktion skall anpassas till de krav som följer av detta.

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.

Dessa transportpolitiska mål är följaktligen de som statens transportpolitik skall syfta till att uppnå. De fyra trafikverken Vägverket, Banverket, Luftfartsverket och Sjöfartsverket är tillsammans med Statens institut för kommunikationsanalys (SIKA) ansvariga för uppföljningen av transportpolitiken. Sektorsverken har enligt sina instruktioner till uppgift att verka för en utveckling inom sina respektive ansvarsområden i enlighet med de angivna målen. Det innebär att generering av den egna sektorns trafik eller maximering av investeringar i den egna infrastrukturen måste underordnas ett trafikslagsövergripande synsätt på transportsektorns utveckling, helt i linje med Godstransportdelegationens ansats.

Målen är satta på en hög abstraktionsnivå, men det är avsikten att successivt komplettera dem med konkreta etappmål som kan följas upp av regering och riksdag. Exempel på sådana mål finns redan för säkerhetsarbetet - en halvering av antalet olyckor med skadade eller dödade fram till år 2007, samt för miljöarbetet - bl.a. en sänkning av utsläppen från trafik av NO_x med 40 % år 2005 jämfört med år 1995. Utveckling av motsvarande etappmål för övriga delmål pågår för närvarande. SIKA redovisade i en rapport 2000 sin syn på ett regeringsuppdrag att utarbeta underlag till nya eller förändrade sådana etappmål. SIKA pekade därvid på en rad problem som finns med att utforma en heltäckande målbild i enlighet med 1998 års riksdagsbeslut. SIKA:s rapport är för närvarande föremål för överväganden inom Regeringskansliet. Beträffande det transportpolitiska målet om kvalitet, se vidare nedan avsnitt 4.3.

De transportpolitiska principerna

Utöver målen lades i det transportpolitiska beslutet även fast vissa grundläggande principer:

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

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

En effektiv konkurrens mellan olika trafikutövare och transportalternativ skall främjas.

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

Det kan konstateras att Godstransportdelegationens tillkomst och arbetssätt anknyter till ett trafikslagsövergripande synsätt, liksom till principerna om konkurrens och valfrihet.

De transportpolitiska mål och principer som riksdagen beslutat om 1998 utgör en grund för delegationens arbete med en samlad godstransportstrategi. Delmålet om en god transportkvalitet för näringslivet har en direkt koppling till delegationens uppdrag.

1.2.2 Godstransporter är marknadsstyrda

Godstransporterna i Sverige har länge, särskilt jämfört med persontransporterna, varit ett påfallande lite reglerat område. Inom vägtrafiksektorn avskaffades de sista delarna av behovsprövningen av yrkesmässig godstrafik på väg i slutet av 1960-talet. Även internationella transporter har successivt avreglerats, särskilt inom EU/EES-området, men även genom liberalare bilaterala vägtrafikavtal. Från 1998 har det återstående förbudet mot cabotage delvis avskaffats inom den gemensamma transportmarknaden EU/EES.

Järnvägssektorn har däremot sedan 1940-talet varit präglad av statligt ägande och reglerad trafik. Genom 1988 års trafikpolitiska beslut och Banverkets tillkomst inkl. klarläggandet 1996 om Banverkets sektorsansvar, samt 1995 års beslut om att öppna stom- och länsjärnvägarna för konkurrens vad gäller godstrafiken, har emellertid en mer avreglerad och marknadsinriktad situation skapats även för godstransporter på järnväg i Sverige. Den internationella trafiken på järnväg är emellertid fortfarande till stor del nationellt reglerad, även inom EU, och gränsöverskridande trafik bedrivs i huvudsak genom samarbete mellan de nationella järnvägsföretagen. Vissa frivilliga försök med att öppna tillträdet till järnvägens infrastruktur i särskilda "freight freeways" har genomförts. Beslut finns nu emellertid inom EU om det s.k. "järnvägspaketet" med direktiv som från mars 2003 bl.a. innebär krav på liberalisering av marknadstillträdet inom ett särskilt utpekat Trans-europeiskt godstrafiknät på järnväg (TERFN – Trans European Rail Freight Network). Även efter denna reform är det lång väg kvar till att situationen inom EU motsvarar den som gäller för godstransporter i Sverige.

Sjöfarten har sedan gammalt fungerat i stort utan statlig reglering av marknadstillträdet för såväl nationell som internationell trafik.

Många länder har dock förbehållit rätten till att utföra inrikestrafik, s.k. cabotage, till fartyg under nationell flagg. Inom EU/EES har i väsentliga delar redan införts rätt till cabotage.

Flygfrakten tillhör de mest liberaliserade delarna av den globalt sett fortfarande bilateralt reglerade luftfarten. Inom EU/EES gäller emellertid sedan 1997 fritt marknadstillträde för företag etablerade inom området, inklusive cabotage. För interkontinental flygfrakt krävs dock i många sammanhang bilaterala luftfartsavtal på regeringsnivå för att få tillgång till överflygnings- och landningsrättigheter.

Vad gäller statliga ingripanden i godstransportmarknaden finns vissa undantag för *Gotland*. För att garantera tillgången till en tillfredställande transportförsörjning (av såväl gods som persontransporter) mellan Gotland och fastlandet har staten tvingats att upphandla trafik och skriva avtal med ett rederi för en angiven tidsperiod. I avtalet ingår också en delvis reglerad godstaxa. För alla som vill driva reguljär trafik till och från Gotland krävs att denna trafik tillhandahålls året runt med vissa avgångar per vecka i varje riktning. Dessutom finns ett system med s.k. Gotlandstillägg, som ger transportföretag som utför trafik även på Gotland en rätt att ta ut ett särskilt avgiftstillägg vid alla sina godstransporter i Sverige. Syftet är att detta tillägg skall täcka merkostnader som dessa transportföretag har i sin Gotlandstrafik. Detta tillägg är nu under utredning som en del i ett uppdrag att utveckla underlaget inför regeringens beslut om en eventuell ny förhandling om Gotlandstrafiken, vilket beräknas ske tidigast år 2003. Totalt (inkl. persontrafiken) uppgår statens bidrag till Gotlandstrafiken år 2000 till ca 228 miljoner kronor.

Till följd av avskaffandet av den särskilda skattefria försäljningen inom EU 1999 beslöt vidare den svenska och finska staten att ge ett tidsbegränsat omställningsbidrag till färjelinjen Umeå–Vasa. Stödet är i huvudsak motiverat med hänsyn till persontrafikförsörjningen på sträckan. Sedan den tidigare operatören trots stödet nedlagt trafiken kommer återstående stödbelopp att disponeras av ett nytt rederi fram till februari 2002.

Ett annat statligt ingripande i godstransportmarknaden är det regionalpolitiskt motiverade *Transportbidraget till Norrland*, som utgått sedan 1971 i form av restitutioner till företagen för viss del av reella fraktkostnader. Stödet utgår med olika procentsatser beroende på geografi och näringsgrenar, med största satser i norra Norrlands inland. Genomsnittligt bidrag för hela stödområdet är 28 % eller 375 miljoner kronor, motsvarande ca 90 kr/ton. Tidigare

har stödet gällt förädlad landtransporterat gods, men från 1 januari 2000 har stöd även införts för sjötransporter (se vidare avsnitt 7.8).

För fullständighetens skull kan konstateras att den *beskattning* som sker av energi, fordon och företag givetvis också kan betraktas som ekonomiska statliga ingrepp i godstransportmarknaden, även om beskattningen också har andra ändamål.

Även om det således fortfarande finns vissa undantag måste den svenska godstransportmarknaden anses som i väsentlig grad marknadsstyrd. Som framgått har riksdagen även fastslagit transportpolitiska principer som ansluter till en sådan marknadsstyrd utveckling.

Godstransportdelegationen anser detta vara en viktig utgångspunkt för arbetet. Varuägarnas/slutkundernas intressen (se avsnitt 1.2.3 nedan) kan enligt delegationen bäst tillgodoses på en väl fungerande fri transportmarknad. Vid de ingripanden i marknaden som görs eller kan behöva göras med hänsyn till transportpolitiska eller andra politiska mål måste stor hänsyn tas till denna syn, liksom till den internationella situationen. Det arbete som pågår med ytterligare liberaliseringar inom särskilt den internationella transportmarknaden bör mot denna bakgrund stödjas.

Godstransportdelegationen bygger sin strategi på utgångspunkten att godstransporter är och i grunden bör vara marknadsstyrda.

1.2.3 Processorientering av analysen och åtgärdsförslagen - slutkunden måste vara i centrum

Regeringen anser i direktivet att kundperspektivet – varuägarens synvinkel – måste lyftas fram. Detta är i linje med de allmänna transportpolitiska riktlinjer som riksdagen beslutat om (se ovan avsnitt 1.2.1).

Det logistiska tänkandet måste enligt delegationen få större tyngd i planeringsarbetet inom transportsektorn. Transporterna är en del i den industriella verksamheten. Hela godshanteringen inom industrin måste fungera störningsfritt från råvara via produktion och lagerhållning till den färdiga produkten hos kunden. Höga krav ställs på korta ledtider, precision och flexibilitet i transporterna. En industri i tillväxt kräver effektiva transporter och rationella logistikkedjor.

De totala godsflödena bör också sättas in i ett logistiskt sammanhang. Både gods och information skall förflyttas mellan leverantörer och kunder. IT-utvecklingen öppnar nya möjligheter och kommer att förändra nuvarande strukturer och transportmönster. Globaliseringen inom näringslivet innebär också att industriföretag i allt större utsträckning får hela världen som arbetsfält, något som ställer nya krav på anpassning och flexibilitet både när det gäller de fysiska flödena av gods och informationstekniken.

Transporterna bör således ses som en integrerad del av produktions- och distributionssystemet. I ett samhällsperspektiv måste emellertid den helhetssyn och det kostnadsmedvetande som är utmärkande för det logistiska synsättet enligt delegationens mening även omfatta de krav som ställs på transporterna i stort, inklusive alla de samhällsekonomiska kostnader som uppkommer. Det är endast då som nytta och kostnad kan balanseras på ett riktigt sätt. Målet måste vara ett säkert och långsiktigt hållbart transportsystem i enlighet med de transportpolitiska målen.

Godstransportdelegationen anser således att transporterna bör betraktas från ett slutkund-till-slutkund-perspektiv. Det innebär samtidigt att även distributionstrafiken måste integreras i synsättet. Denna form av godstrafik har också stor betydelse för små och medelstora företag.

För att bygga upp ett logistiskt och tekniskt sammanhängande transportsystem måste också planeringen för utbyggnaden av infrastrukturen utvecklas så att delsystemen möjliggör en ökad samverkan mellan trafikslagen. Syftet måste vara att analysera bristerna i planeringen och samordningen av investeringarna.

Arbetet med att utforma en godstransportstrategi måste ha sin utgångspunkt i såväl nationella som internationella strukturer och förhållanden. Sveriges stora utrikeshandelsberoende, liksom behovet av att i många sammanhang kompensera Sveriges geografiska läge med väl fungerande transporter bör uppmärksammas. Dessutom måste givetvis en godstransportstrategi tydligt kopplas samman med EG-kommissionens arbete med den gemensamma transportpolitiken inom den Europeiska Unionen. Den ekonomiska utvecklingen i Östeuropa och storföretagens ofta globala struktur gör emellertid att intresse även måste riktas mot situationen utanför nuvarande EU/EES-området. Bland annat sjö- och luftfartens globala prägel gör också att arbetet inom de FN-organ som arbetar med transportfrågor är av intresse för delegationens överväganden.

Godstransportdelegationen utformar sin strategi ur ett kundperspektiv på godstransportkedjorna. Strategin måste beakta såväl nationell som internationell transportefterfrågan.

1.2.4 Statens ansvarsområde måste preciseras till förutsättningsskapare och utvärderare

Det svenska godstransportsystemet är (som framgått av punkt 1.2.2 ovan), och bör även fortsättningsvis vara väsentligen marknadsstyrt. Staten verkar i dag trots detta på flera olika sätt inom godstransportområdet:

Mål och riktlinjer för politiken inom transportsektorn (se avsnitt 1.2.1) och andra sektorer (t.ex. miljökvalitetsmål) påverkar marknaden övergripande, och staten har en roll i att löpande följa upp, utvärdera och utveckla dessa politiska mål.

Staten styr inriktningen och omfattningen av den nationella infrastrukturen för trafiken, samt samverkar med andra länder inom bl.a. EU om internationella förbindelser och leder. Staten fastlägger även regler för vem som tillhandahåller och finansierar infrastrukturen.

Kostnadsansvarets utformning inom transportsektorn i form av transportpolitiskt motiverade skatter och avgifter beslutas och uppbärs av staten. Ekonomiska bidragsformer som transportstöd och upphandlad trafik sköts av staten, delvis enligt fastställda EU-regler.

Ramar och spelregler för godstransportmarknaden, i form av bl.a. konkurrenslagstiftning och trafikgrensvis lagstiftning formuleras och beslutas av staten delvis i samverkan med andra stater bl.a. inom EU. Staten är även ansvarig för kontrollen av efterlevnaden av regelverket.

Transportsektorns företag påverkas också av den allmänna företagsbeskattning som staten beslutar om. Detsamma gäller i det fall staten går in med särskilda företags- eller branschstöd. Även i det senare fallet har EU fastlagda riktlinjer som påverkar möjligheterna.

Staten stöder forskning och utveckling inom transportområdet.

Staten fungerar slutligen också, till följd av dess övergripande ansvar för transportpolitiken och på vissa områden dominerande roll, som samordnare mellan transportslagsföreträdare på marknaden.

Det framgår av direktivet att en viktig roll för Godstransportdelegationen är att ytterligare förtydliga statens roll på godstransportmarknaden som "förutsättningsskapare" och katalysator för en önskad utveckling. Det är motiverat att i högre grad än hittills ta ett samlat grepp på utvecklingen, särskilt med hänsyn till att godsflödena i transportsystemet som framgått i stor utsträckning ingår som länkar i produktionskedjor gör kravet på överblick och sammanhang starkt.

Det bör påpekas att även kommunerna påverkar godstransportsystemet. I bl.a. avsnitt 3.4.2 återkommer delegationen till kommunernas roll i dessa frågor.

Godstransportdelegationen preciserar i sin strategi statens roll som förutsättningsskapare på den marknadsstyrda godstransportmarknaden.

1.2.5 På en öppen transportmarknad skall staten främja svenska transportföretags konkurrensförutsättningar

De allmänna näringspolitiska och tillväxtinriktade riktlinjer som regeringen angett i sitt arbete måste givetvis beaktas i delegationens arbete. Enligt prop. 1998/99:1 utgiftsområde 24 har således näringspolitiken som mål att

förbättra förutsättningarna för företagande och entreprenörskap och att stärka drivkrafterna för ökad tillväxt och sysselsättning.

På motsvarande sätt anges konkurrenspolitiken ha som mål

att främja väl fungerande marknader och effektiv konkurrens.

Inom näringspolitiken har hittills inte fastställts preciserade delmål på samma sätt som inom transportpolitiken. Emellertid kan noteras följande ur programförklaringen för Näringsdepartementets verksamhet 1999:

Näringsdepartementet arbetar för att främja uthållig tillväxt och finna helhetslösningar bl.a. så att

Sverige har ett näringslivsklimat i världsklass.

Utveckling, förnyelse och tillväxt kommer hela Sverige till del.

Det skall vara enkelt att starta och driva företag.

Kunskap och kompetens skall öka i näringsliv och arbetsliv.

Informationstekniken skall vara tillgänglig för alla.
Transporter, telekommunikationer och post skall finnas för alla, oavsett var i landet man bor.

Intresset av tillväxt och utveckling i näringslivet totalt sett (dvs. kundperspektivet) är i sig integrerat i de ovan beskrivna transportpolitiska målsättningarna i det övergripande målet om samhälls-ekonomisk effektivitet samt delmålen om "hög transportkvalitet", "god tillgänglighet" och "positiv regional utveckling". Godstransportdelegationens allmänna inriktning med samarbete mellan stat och näringsliv om förbättringar i godstransportsystemets funktion ligger enligt delegationens mening mycket nära detta synsätt.

Däremot ligger frågor om tillväxt och utveckling inom transportsektorns egna företag i Sverige i sig utanför transportpolitiken. Några av riksdagen fastställda, preciserade näringspolitiska mål direkt riktade mot transportsektorn finns i dag inte bortsett från vissa allmänna riktlinjer beträffande upprätthållande av svenskflaggad sjöfart. Dessutom bör dock noteras att regeringen i beslut den 17 februari 2000 har ställt sig bakom ett transport- och näringspolitiskt handlingsprogram för svensk åkerinäring. Programmet har även presenterats för riksdagen (prop. 1999/2000:78). Dessa frågor har en direkt koppling till de allmänna närings- och sysselsättningspolitiska målsättningarna enligt ovan, och får därmed intresse för Godstransportdelegationen. En godstransportstrategi kan således - även om varuägarperspektivet måste vara i centrum - enligt delegationens mening inte bortse från de svenska transportföretagens näringspolitiska situation. En utveckling av den inhemska transportnäringen kan således i många fall underlätta också den önskade utvecklingen av godstransportsystemet som helhet.

Genom tilläggsdirektivet har regeringen preciserat att det ligger i Godstransportdelegationens uppdrag att utöver att ge förslag till transportpolitiskt motiverade åtgärder även lämna förslag till en näringspolitisk strategi för de svenska transportföretagen.

I det nyss nämnda transport- och näringspolitiska handlingsprogrammet för svensk transportnäring nämns även Godstransportdelegationen och behovet av utvecklande av näringspolitiska riktlinjer för transportföretagen. Det statliga rederistödet ändras och utvidgas enligt prop. 2000/2001:157 från 1 oktober 2001 till att gälla såväl lastsjöfart som färjetrafik.

I tilläggsdirektivet nämns skriften "Logistik och godstransport - erhvervspolitisk strategi för transporterhvervet", utgiven av

Erhvervsministeriet i Danmark 1998 och andra liknande dokument som tagits fram av andra medlemsstater inom EU och som i dessa länder fungerar som riktlinjer för regeringarnas agerande vad gäller beslut som kan påverka konkurrenskraften för transportföretagen i respektive land.

Ur denna synvinkel kan sägas att det näringspolitiska perspektivet kan uppfattas som en "restriktion" vid utformandet av godstransportstrategin. Åtgärder som kan vara motiverade ur en strikt transportpolitisk synvinkel måste även värderas utifrån de effekter som de får på den öppna transportmarknaden inom EU för de svenska företagens konkurrenskraft. Omvänt gäller å andra sidan att sådana åtgärder som ensidigt stärker svenska transportföretag men som riskerar att hamna i konflikt med transportpolitiken (såväl kundernas krav i form av delmålet om transportkvalitet eller t.ex. miljö- och trafiksäkerhetsmålen) inte ligger i Godstransportdelegationens direktiv.

Delegationen återkommer i kapitel 8 till de näringspolitiska frågorna inom transportsektorn.

Godstransportdelegationen beaktar i sin strategi att staten på en öppen transportmarknad har ett särskilt ansvar för att främja de svenska företagens konkurrensförutsättningar. Sådana näringspolitiska riktlinjer för transportsektorn bör utformas som både ger svenska transportföretag internationellt minst likvärdiga konkurrensförutsättningar och tillgodoser transportkundernas intresse.

2 Godstransportmarkandens innehåll och drivkrafter – beskrivning från ett företagsperspektiv

2.1 Inledning

Godstransporterna kan härledas från näringslivets (ytterst människornas) behov av att flytta varor från leverantörer till företag och därifrån till kunderna. Hur mycket som ska utföras i egen regi samt vilken tjänst och kompetens som köps avgörs från fall till fall. Det finns många exempel på att stora industriföretag utvecklar egna transportsystem, men vanligtvis upphandlas transporttjänster av en bestämd kvalitet för att flytta varorna till kunderna. Transporttjänsterna sker på en marknad med ett stort antal verksamma transportföretag, flertalet är mycket små men det finns även några stora världsomspännande företag som arbetar med olika transportmedel.

Uppgifterna i hela varuflödeskedjan är fördelade mellan olika aktörer. Rollerna har mejslats ut efter erfarenheter och förhandlingar. Gränssnittet mellan aktörerna är dock inte en gång för alla givet. Förändringstakten är för närvarande mycket hög. Enkelt uttryckt kan sägas att den som kan tillhandahålla rätt produkt till rätt pris utför tjänsten.

Företagen strävar ständigt efter kostnadseffektiva transporter samtidigt som kvaliteten i form av leveranssäkerhet och service måste upprätthållas. Vilket eller vilken kombination av transportverktyg som används är en andrahandsfråga.

Logistiken och transporterna är därmed ett viktigt konkurrensmedel från företagets perspektiv. Hela godshanteringen måste flyta från råvara, via produktion och lagerhållning till färdig produkt hos kunden. Höga krav ställs på korta ledtider och kort framförhållning samt precision och flexibilitet i transporterna.

Godstransportdelegationen konstaterade redan tidigt i sitt arbete att det behövdes mer kunskap om hur kundernas, industrins och handelns behov av transporter ser ut, både i dag och i framtiden. Behoven och kravbilderna varierar högst väsentligt mellan

olika branscher och näringar. Delegationen gav sommaren 1999 forskarna Leif Enarsson och Fredrik Lindblad vid Växjö Universitet i uppdrag att ta fram en analysrapport byggd bl.a. på omfattande intervjuer med näringslivet i rollen av godskunder resp. transportföretag. Resultatet av denna analys har publicerats som en delrapport från Godstransportdelegationen (SOU 2000:8) "Framtida godstransporter – Transportköparnas krav på transportsystem". Med tanke på dessa frågars centrala roll i delegationens arbete redovisas i det följande kapitlet viktiga samband och slutsatser i den gjorda analysen, samt delegationens ställningstaganden till dessa slutsatser.

2.2 Industrins och handelns behov av transporter idag

Enarssons och Lindblads studie grundade sig på större intervjuer av 15 företag och enkäter av ytterligare 100 företag, utvalda med syftet att ge en god täckning av olika branscher och olika typer av varuflöden, bedömda med hänsyn till befintlig statistik m.m. Urvalet av de företag som de har genomfört personliga intervjuer med, bygger i stor utsträckning på att de har en dominerande ställning inom sin bransch och att de har stora transportvolymen i relation till branschgenomsnittet. De har också betydande internationella och nationella godsströmmar när det gäller både in- och utleveranser.

2.2.1 Fyra huvudfaktorer

Transporterna hos företagen har i studien analyserats utifrån fyra underkategorier som från undersökningen visats ha störst betydelse vid en bedömning av branschernas och företagens specifika krav:

I. Geografi, som innefattar de olika geografiska områden som branscherna och företagen har sina primära marknader inom samt varifrån de införskaffade råvarorna och komponenterna till produktion kommer ifrån.

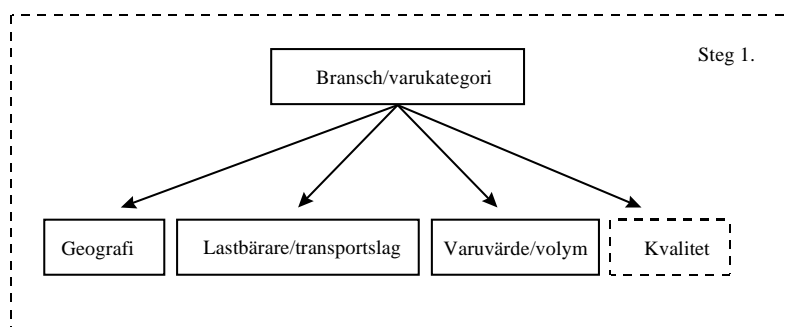
II. Lastbärare, vilken typ av lastbärare som används, om det t.ex. är standardiserade system som kan användas i ett flertal led i trans-

portkedjan eller om det enbart är specialsystem som är skräddarsydda för ett specifikt företags behov.

III. Varuvärde och volym hos det transporterade godset. I denna grupp definierades tre stycken värdenivåer beroende på produktvärde i relation till dess volym; hög-, mellan- och lågvärdiga produktgrupper.

IV. Kvalitet på transporten.

Figur 2.1 Strukturell modell av grupperingen i steg 1



I. Geografisk gruppering

Företagen i undersökningen har betonat betydelsen av geografiska avstånd och andra geografiska förhållanden vid val av transportsystem och vid utformning av systemen. Det finns betydande variationer mellan företagen i branscherna beroende på att det gäller två flöden, inflödet till produktionen och utflödet till slutkonsumenten eller till ett centrallager då detta är ett alternativ. Inflödet skiljer sig i stor utsträckning ifrån utflödet dels beroende på produkternas hanterbarhet, dels på den geografiska närheten till produktionsanläggningen. Detta har ett samband med det värde och den volym som produkterna har. Det är inte alltid lika tydligt vid inflöden som vid utflöden hos de olika företagen och branscherna. För att få en tydligare bild av de geografiska förhållandena för godsströmmarna, gällande både in- och utflöden, delas dessa in i tre grupper; *Sverige*, *Europa* och *övriga världen*, se figurer. I analysen av branschernas geografiska flöden skiljs på in-

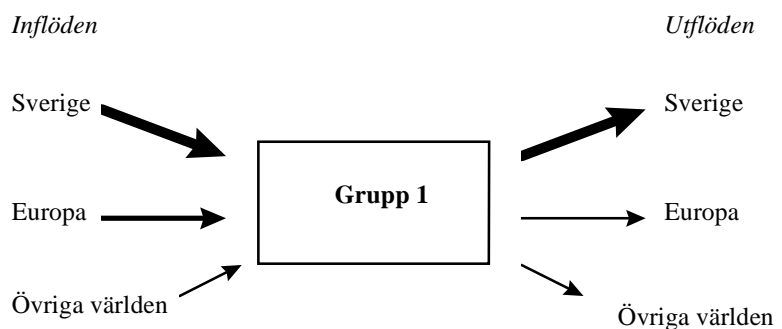
och utflöden. Ser man övergripande på de geografiska godsströmmar som de svenska företagen genererar i endera riktningen, finner man att Europa som marknad är klart dominerande när det gäller utflödet, exporterade volymer. Även inflödesvolymerna kommer primärt från Europa med en given tyngdpunkt i Sverige. Branscher med likartade geografiska flöden grupperas i samma kategori (branschgrupp).

När det gäller *inflöden* är de i stor utsträckning likartade inom flera av branscherna och de har ofta sin utgångspunkt inom ett relativt närområde. Det är enbart vissa branscher som har ett globalt perspektiv när de söker leverantörer. Även när det gäller *utflöden* används samma gruppindelning som vid inflöden eftersom det finns motsvarande likheter inom grupperna. Likheter innebär inte automatiskt att de har samma typ av geografisk täckning vid både ut- och inflöden utan täckningen kan variera mellan de olika flödena.

Enarsson & Lindblad har åskådliggjort det övergripande sambandet mellan in- och utflöden översiktligt i figurerna för resp. branschgrupp nedan. Pilarnas tjocklek visar den relativa betydelsen varuflödena har inom den aktuella branschgruppen.

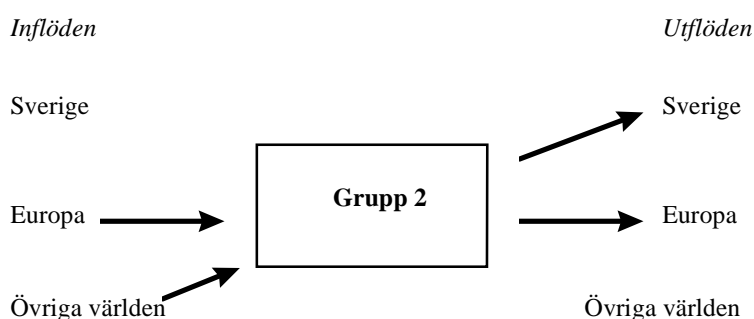
Företagen i branschgrupp 1, livsmedel, kvarnprodukter, drycker och foder, har en likartad struktur på sina utflöden som på sina inflöden. Det innebär att de har en övervägande marknadstyngdpunkt i Sverige och delar av Skandinavien. Även de norra delarna av Europa är aktuella vid gruppens utflöden men dessa volymer är relativt blygsamma i jämförelse med volymerna på den svenska marknaden.

Figur 2.2 Geografiska godsflöden i branschgrupp 1 (livsmedel m.m.)



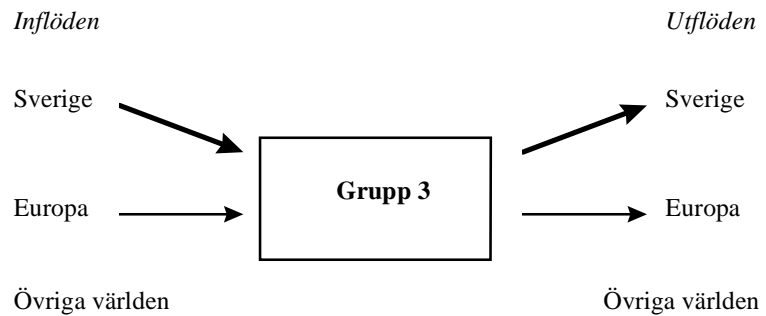
Företagen i branschgrupp 2, konfektion, har ett geografiskt inflöde som till största del kommer från Fjärran Östern, övriga volymer kommer från Sydeuropa. Uppdelningen av dessa flöden grundas på att de mer basbetonade produkterna levereras från Fjärran Östern och att den mer modeinriktade produktionen ligger geografiskt närmare (Sydeuropa) för eventuell snabb påfyllnad. Denna geografiska lokalisering av leverantörerna är avhängigt av de betydligt lägre produktionskostnader som finns i dessa regioner. Den andra gruppen har ett något annorlunda utflöde i jämförelse med inflödet. Företagen har sina primära marknader i Sverige och Nordeuropa vilket även får till följd att de största volymerna går till dessa områden. Vissa av företagen i gruppen har börjat att inrikta sig mot den nordamerikanska marknaden, men det är för närvarande små volymer och ingår därför inte.

Figur 2.3 Geografiska godsflöden i branschgrupp 2 (konfektion)



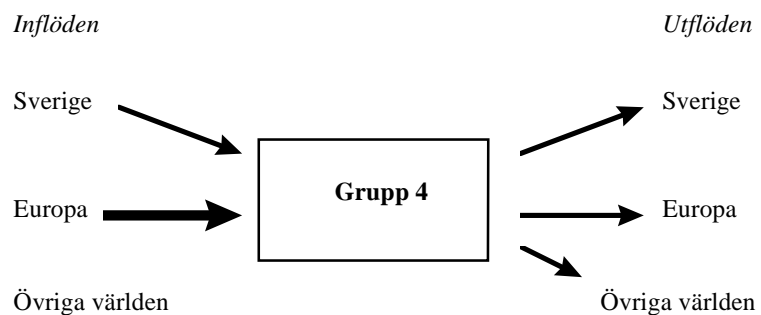
I branschgrupp 3, förlag/tryckeri och textil, ingår olika branscher med helt skilda produktområden men företag inom de angivna branscherna har ett relativt likartat flöde. De största inflödesvolymerna kommer från Sverige, endast mindre volymer kommer från övriga Nordeuropa. Det är den svenska pappersproduktionen som är basen i inflödet. Utflödet i grupp 3 har stora likheter med inflödet. Detta innebär att företagens primära marknader finns i Sverige och i vissa fall även i övriga Nordeuropa. Det finns flera förklaringar till varför de geografiska marknaderna är närmarknader; produkterna är relativt lågvärdiga, produkterna är också nationellt bundna (t.ex. värdepapper, almanackor), till detta kommer att det finns en omfattande konkurrens från s.k. lågprisländer.

Figur 2.4 Geografiska godsflöden i branschgrupp 3 (förlag/tryckeri och textil)



I branschgrupp 4, kemi, glas, stål, petroleum och metall, ingår flera företag med olika produktionsinriktning men det gemensamma är att företagen är processindustrier. De primära inflödena kommer från hela Europa med en tyngdpunkt på norra Europa och Skandinavien. Utflödet i gruppen är något annorlunda än inflödet och inleveranserna. Företagen har sina marknader över hela världen och utflödet av färdiga produkter sker till alla angivna geografiska kategorier även om det finns en viss tyngdpunkt på den svenska och europeiska marknaden.

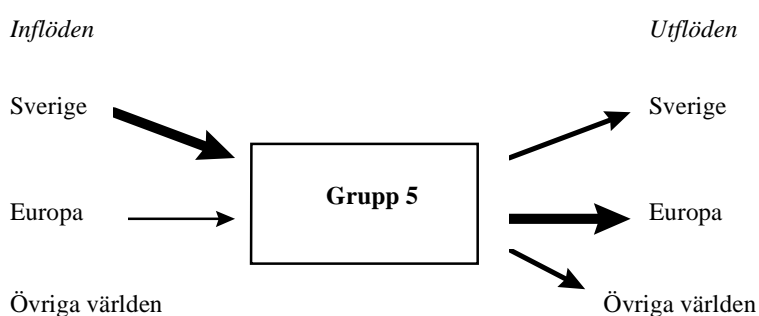
Figur 2.5 Geografiska godsflöden i branschgrupp 4 (kemi, glas, stål, petroleum och metall)



Företagen i branschgrupp 5, papper, massaproduktion och timmer, svarar för en mycket stor andel av de totalt transporterade

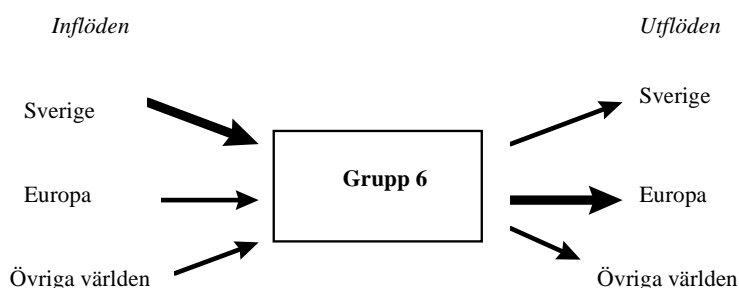
volymerna. Eftersom en dominerande råvara i produktionen är massaved som förädlas till pappersmassa och papper dominerar inflödet från de svenska skogarna. En mindre andel massa importeras från europeiska anläggningar och tidvis importeras också timmer. Grupp 5 är den grupp där företagen har de största transportvolymerna både för in- och utflöden. När det gäller leveranserna ut är det i stor utsträckning en global marknad som är aktuell. De största volymerna levereras till de svenska och nordeuropeiska marknaderna även om det också finns en stor efterfrågan globalt.

Figur 2.6 Geografiska godsflöden i branschgrupp 5 (papper, massaproduktion och timmer)



Den sista branschgruppen 6, verkstads- och läkemedelsindustrin samt elektronik, är den enda grupp som har ett övervägande globalt flöde, även om en stor del av verkstadsindustrins inflöde kommer från svenska leverantörer. En orsak är att företagen arbetar inom branscher vilka kräver specifika komponenter som tillhandahålls av globala leverantörer. Flera företag verkar globalt med flera produktionsställen och de har ett globalt perspektiv på produktflödena. En ytterligare orsak är att produkterna ofta har ett högt varuvärde som kan bära transportkostnader även på långa avstånd. Företagen i grupp 6 har ett relativt likartat geografiskt utflöde som inflöde, även utleveranserna sker på en global marknad. Det är svårt att hitta någon direkt huvudmarknad i ett geografiskt perspektiv, men en viss tyngdpunkt i utleveranserna finns på Europa.

Figur 2.7 Geografiskt godsflöde i branschgrupp 6 (verkstads- och läkemedelsindustrin samt elektronik)



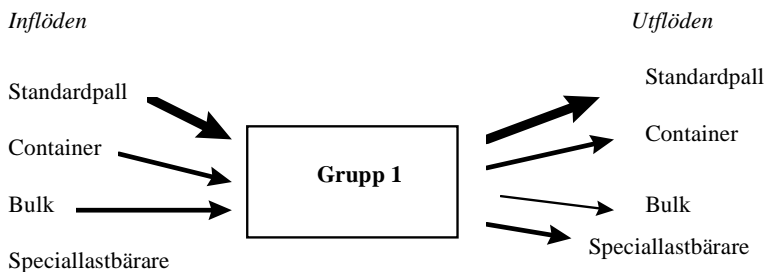
II. Gruppering efter lastbärare och transportslag

Vid val och utformning av transporter och transportlösningar för företagen i de olika branscherna har transportslaget och de lastbärare som man valt att använda sig av haft stor betydelse. Det är ett viktigt val för att optimera företagens transportflöden. De branscher som Enarsson & Lindblad studerat har i relativt stor utsträckning haft olika behov när det gäller transportslag och lastbärare beroende på om det gäller in- eller uttransporter till de berörda företagen. Det finns stora skillnader mellan de olika branscherna samtidigt som man mellan företagen i branscherna kan se vissa gemensamma faktorer vid systemens utformning. I analysen läggs inte tyngdpunkten på transportslagen utan fokus är på lastbärarna och deras varierande funktion och utformning. Lastbärarna delas in i två huvudkategorier, *små och stora lastbärare*, för att därefter så långt som möjligt relateras till de olika transportslagen. Små lastbärare är oftast olika lastpallar, säckar eller backar för mindre godsmängder, dessa placeras vid större sändningar i större lastbärare som kan vara container, växelflak eller annan form av flak. Undersökningen visar att en ökad grad av standardiserade lastbärare är önskvärd för en smidigare hantering i samband med transporterna.

Vid analysen av lastbärare och deras betydelse delas de in i fyra övergripande lastbärarsystem oberoende av om de är små eller stora. De fyra grupperna lastbärare är *standardpall*, *container* (vilket även innefattar olika *växelflak*), *bulk* samt olika former av *speciallösningar*. De fyra grupperna av lastbärare är de vanligast förekommande i undersökningen. På samma sätt som i föregående avsnitt delas branscherna in i grupper som har likartade krav på lastbärarna. Analysen struktureras på samma sätt som i föregående avsnitt.

I branschgrupp 1, livsmedel och kvarnproduktion, finns en relativt likartad användning av lastbärarna vid in- och uttransporter. Den dominerande typen är standardpall, vilket man kan se som en direkt följd av att en stor del av både in- och uttransporterna går med lastbil. När det gäller container, som är den näst största lastbäraren räknat i godsvolym, används den i stor utsträckning i kombination med mindre lastbärare (lastpall) som lastas i container. Containertransporterna har ett balanserat flöde i båda riktningarna och transporterna går i stor utsträckning med järnväg och fartyg till mer avlägsna destinationer. När det gäller bulktransporter är det främst kvarnprodukterna som använder denna typ av lastbärare. Slutligen finns det olika former av speciallastbärare som i relativt stor utsträckning används av livsmedelsföretagen vid transporter av t.ex. kött, ost och blommor.

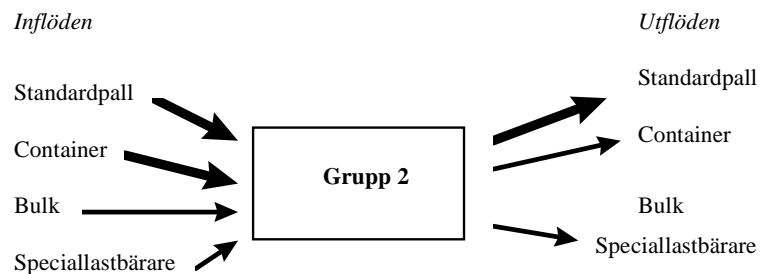
Figur 2.8 Användning av lastbärare i branschgrupp 1 (livsmedel och kvarnproduktion)



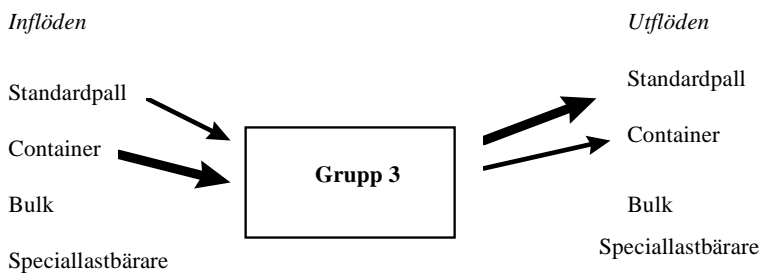
Branschgrupp 2, verkstadsindustri och drycker, är produktmässigt en udda branschkombination men det finns flera likheter mellan branscherna i gruppen. Även i denna grupp är standardpallen vanligaste lastbäraren när det gäller både in- och utflödena. Det är

vanligt att standardpallen används i kombination med container. Containern är den näst största lastbäraren vid inflöden och tredje störst när det gäller transporter ut från företagen. Containern används mest när flera transportslag ingår i ett transportupplägg, ingår sjötransporter i ett transportupplägg får det stor betydelse för användningen av containers. I gruppen används även bulktransporter men då enbart vid inflödena. Utöver de standardiserade systemen finns olika former av speciallösningar. Ett exempel på speciallastbärare vid containertransporter är Vin & Sprit AB:s system där man utvecklat en s.k. flexibagcontainer. Det innebär att insidan av containern kläs med en stor säck i vilken man kan fylla vin i ena riktningen, efter tömning avlägsnas påsen och containern kan lastas med andra produkter i motsatt riktning.

Figur 2.9 Användning av lastbärare i branschgrupp 2 (verkstadsindustri och drycker)

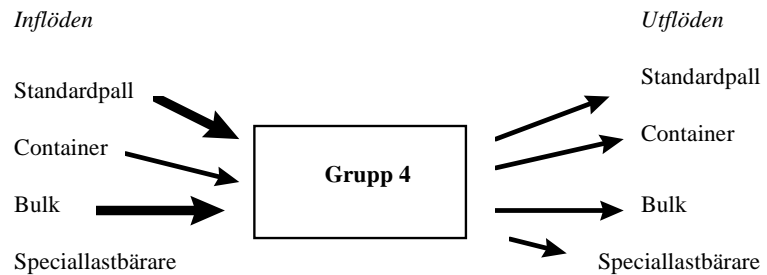


Branschgrupp 3 består enbart av konfektion vilket innebär att flödena blir mer enhetliga inom gruppen. Grupp 3 har en relativt okomplicerad lastbärarstruktur vilket gäller både in- och utflödena. Vid inflöden dominerar containern något i jämförelse med standardpallen. Detta är delvis en följd av att merparten av inflödena går med fartyg. Förhållandet mellan de båda använda lastbärarna är motsatt när det gäller utflödena, standardpallen får då en avgjort större betydelse än containern. Orsaken härtill är att inflödena, som går med container, splittras för vidare distribution med lastbil, vilket medför en större användning av standardpall. Utflödet består generellt av mindre volymer per sändning.

Figur 2.10 Användning av lastbärare i branschgrupp 3 (konfektion)

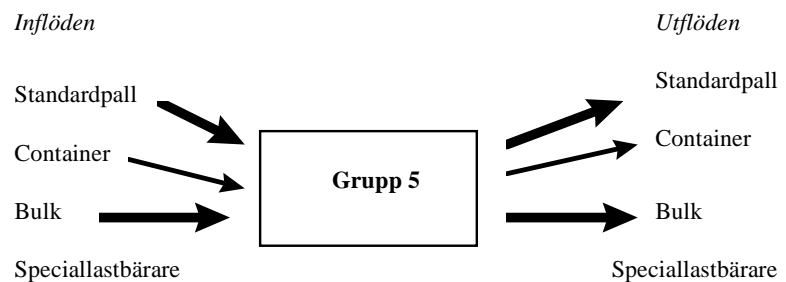
Branschgrupp 4, papper, massaproduktion, timmer och foder, består av företag med stora volymer och ett lågt produktvärde. Med tanke på att de har en sådan produktstruktur medför detta att de använder sig av stora lastbärare i betydande omfattning. De stora lastbärarsystemen, container och bulk, har mycket stor betydelse vid transporter i båda riktningarna. Standardpallen används också i betydande omfattning både vid in- och utflöden, en kombination av pall och container förekommer också. I gruppen ingår även specialkonstruerade lastbärarsystem som främst används vid utflödena. Ett sådant är Stora Ensos system, Stora Enso Cargo Unit (SECU). SECU är en specialtillverkad väderskyddad kassett som är utvecklad för att optimera kombinationen järnvägs- och sjötransporter. Lastkapaciteten är 4 ton/löpmeter (att jämföras med 1 ton/löpmeter för växelflak), vilket medför en högre transportdensitet i jämförelse med alternativa system. SECU bygger på ett standardiserat bassystem, lastprofil C, som bl.a. är anpassat till nordsjöfart, men är inte avsett att användas utanför Stora Ensos system. Lastbärarsystemet ingår i ett multimodalt system som går från Gävle, via ett antal stopp, till Göteborg där det omlastas på fartyg för vidare transport till Zeebrügge. I Zeebrügge crossdockas (innebär direkt överföring av gods från ett transportmedel till ett annat) lastbäraren direkt och 90 % av volymerna omlastas direkt.

Figur 2.11 Användning av lastbärare i branschgrupp 4 (papper, massaproduktion, timmer och foder)



I branschgrupp 5, förlag/tryckeri, textil, kemi och glas, är bulk och standardpall de två dominerande lastbärarsystemen. Företagen använder också container för vissa godsslag, ofta i kombination med standardpall. In- och utflödena är relativt likartade flöden för företagen i gruppen avseende val av lastbärare. Användningen av lastbärare påverkas i betydande grad av att en stor del av transporterarna går med fartyg eller järnväg.

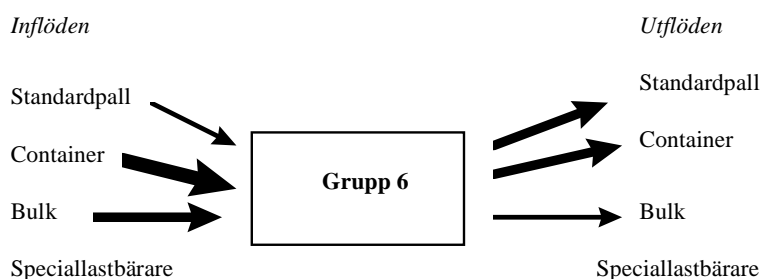
Figur 2.12 Användning av lastbärare i branschgrupp 5 (förlag/tryckeri, textil, kemi och glas)



I den sista branschgruppen 6, stål, metall, läkemedel och elektronik, finns flera branscher representerade. Trots detta finns det likheter i företagens användning av lastbärare även om det existerar stora skillnader i de volymer som transporteras. Skillnaderna i volym återspeglas mindre i lastbärarsystemen, däremot finns betydande skillnader vid val av transportslag. När det gäller utflödena så används alla tre lastbärarsystemen men standardpallen är den mest använda lastbäraren. Olika typer av containers är också

relativt vanligt, användningen är beroende av om vidaretransporten går med flyg, fartyg eller järnväg. Den lastbärare som används i minst omfattning vid utflödena är bulktransporter. Speciallastbärare förekommer endast i ringa omfattning.

Figur 2.13 Användning av lastbärare i branschgrupp 6 (stål, metall, läkemedel och elektronik)



III. Gruppering efter varuvärde och volym

När företagen väljer transportsystem för en geografisk marknad finns det en rad hänsyn att beakta. En viktig aspekt är produkternas varuvärde i kombination med produktvolymen. Dessa två faktorer påverkar direkt valet av transportsystem. Ett högt produktvärde kan bära en högre transportkostnad vid en lägre volym och produkter med lågt varuvärde får en lägre transportkostnad per enhet som följd av att en större volym transporteras per sändning. Detta innebär inte att man nödvändigtvis använder samma typ av transportsystem. Undersökningen har inte skilt på produktvärdet vid produktionens in- resp. utflöde, värdet på produkterna behandlas som ett genomsnitt i branschen. Efter samma principer som tidigare har en gruppering av branscherna genomförts och denna indelning har resulterat i tre grupper. Grupperingen bygger på produktvärdebegreppen, lågvärdiga, mellanvärdiga och högvärdiga produkter. Gränssnitt mellan låg- och mellanvärdiga produkter är 9 000 kronor/ton och gränsen mellan hög- och mellanvärdiga produkter är 90 000 kronor/ton. Detta utgör en relativt övergripande och schematisk indelning som dock överensstämmer med information från andra genomförda undersökningar.

Den första gruppen består av branscher (stål, metall, förlag/tryckeri, textilindustri, foder, petroleum, timmer, papper och massaproducenter) med relativt lågvärdiga produkter. Det karakteristiska för företagen i gruppen är att produkterna i stor utsträckning har ett jämförelsevis lågt tekniskt innehåll och den produktionsteknik som används förändras inte nämnvärt under längre tidsperioder. Branscherna i denna grupp har stora produktionsvolymerna vilket är styrande för vilka transportsystem som företagen främst utnyttjar sig av. Genom stordrift och massproduktion (flera av företagen är processindustrier) uppnår företagen lönsamhet även om produkterna har ett lågt varuvärde. Utvecklingskostnaderna för nya produkter och ny produktionsteknik kan också fördelas på en lång tidsperiod och på stora volymer.

Den andra gruppen innefattar branscher (livsmedel, kvarnproduktion, drycker, konfektion, kemi och glas) med en huvudinriktning inom det mellanvärdiga produktsegmentet. Dessa branscher har en produktionsvolym och ett produktionsvärde som ligger mellan de två övriga grupperna. Det gör att det finns produktområden som tangerar både de lågvärdiga och de högvärdiga produktområdena. Detta medför i sin tur att det inom gruppen finns allt från stora volymer med relativt låga produktionskostnader till mindre volymer med ett produktvärde som närmar sig den högvärdiga kategorin. Ett genomsnittligt produktvärde i gruppen ligger ungefär i mitten av de definierade gränserna. När det gäller produktionstekniken finns det ett tydligt behov av kontinuerliga förändringar även om de inte är lika frekventa som i den högvärdiga produktkategorin. Även detta hör samman med att denna grupp omfattar ganska olika branscher och produktgrupper.

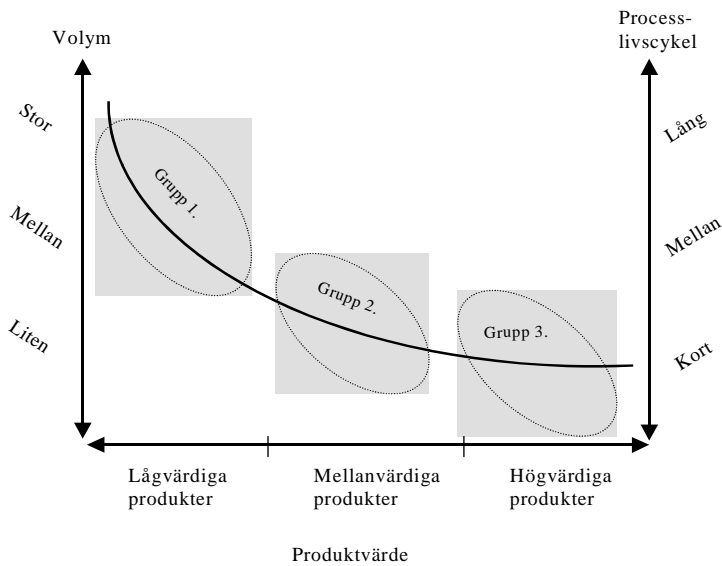
Den tredje gruppen (elektronik-, läkemedels- och verkstadsindustri) består av högvärdiga produkter. Denna kategori har en volymmässigt (vikt/enhet) liten produktion i relation till övriga grupper. Produktvärdet i denna grupp är högt vilket gör att produkterna "tål" höga transportkostnader. Detta höga produktvärde hör även samman med en kontinuerlig utvecklingsprocess av produkterna och produktionstekniken. Detta resulterar i produkter med ett högt teknologiskt innehåll som i sin tur kräver kontinuerliga förändringar för att företagen skall kunna bibehålla sina marknadspositioner.

Vid undersökningen av sambanden mellan produktvärdet och den producerade volymen fanns ytterligare ett samband. Detta samband benämns processlivscykel. Med detta menas i vilken ut-

sträckning och takt som företagen förnyar sin produktion så att det leder till nya produkter eller produktlösningar. Ett exempel härpå är mobiltelefoner som har fått en allt kortare livscykel.

De samband som Enarsson & Lindblad har funnit mellan och inom de olika grupperna exemplifieras i följande figur. I figuren anges de olika gruppernas genomsnittliga placering i relation till de definierade axlarna.

Figur 2.14 Övergripande samband mellan produktvärde, volym och processlivscykeln



IV. Kvalitet

Den sista av de punkter som behandlas i analysens första steg är kvalitet, en faktor som de flesta av företagen ställer som ett första krav på ett transportföretag. De förväntar sig att transportföretagen skall hålla en av företaget definierad och krävd kvalitet vid transporternas utförande. De transportörer som inte klarar kvalitetskraven kan knappast räkna med att få lämna pris på ett transportuppdrag. I denna analys av kvalitetskraven genomfördes inte någon gruppering av branscherna på samma sätt som gjorts

ovan. Detta beror på att Enarsson & Lindblad i sin undersökning inte har funnit några direkta variationer mellan de olika branschernas krav med denna definition. Det finns dock branscher och företag som har särskilda krav på kvaliteten och då krav utöver de som anses som generella. De krav på transporterna eller transportsystemen som branscherna ställer domineras av att de skall vara kostnadseffektiva och att de skall genomföras inom det tidsperspektiv som har blivit definierat och överenskommit mellan transportören och det berörda företaget (och som i och för sig kan skilja sig åt mellan branscherna). Ett kvalitetskrav som i allt större utsträckning ställs inom alla branscher är att transportföretaget måste arbeta med miljöfrågorna. Krav på miljöcertifiering blir allt vanligare eller att transportören i varje fall skall arbeta för att bli certifierad. En faktor som ses som ett grundkrav är att transporterna håller en sådan kvalitet att det transporterade godset inte skadas vid transport eller hantering. När det gäller branscher som producerar livsmedel så ställer företagen krav på nödvändig hygien för att uppfylla de krav som livsmedelsverket ställer på hantering av dessa produkter. De ställer också krav på olika former av tempererade transporter. Detta är ett krav som även har funnits inom läkemedelsindustrin. Deras specifika krav är inte nödvändigtvis att produkterna skall hållas svala, utan det kan handla om att transporten måste befinna sig inom ett specifikt temperaturintervall.

De branscher som har produkter med stor efterfrågan på den s.k. svarta marknaden ställer även stora krav på säkerheten vid transporterna. Detta kan ta sig uttryck i att man placerar en GPS-sändare bland godset under transporten. Säkerhetskraven leder till rutiner hos transportföretagen t.ex. att det måste finnas två chaufförer närvarande under transporten och att fordonet enbart får parkeras där man har möjligheter att låsa in fordonet. För de branscher som hanterar farligt gods krävs det även att transportören skall ha erforderliga tillstånd och utrustning att hantera denna typ av gods.

2.2.2 Ytterligare faktorer som påverkar transportkraven

Enarsson & Lindblad påpekar i sin studie att det finns ytterligare viktiga faktorer som påverkar kraven på distribution och transporter:

Styrning

När det gäller industri- och handelsföretagens styrning av transporter indelas styrningen i *intern och extern styrning*. Detta är en uppdelning som företagen anser vara betydelsefull och också viktigt för att se vilka skillnader det finns i styrningen av olika transportflöden. Extern styrning innebär att leverantören eller kunden ansvarar för in- eller utflödet och med intern styrning menas att det köpande företaget ansvarar för flödet och transportererna. Styrningen har ett samband med vilka leveransklausuler som används.

En stor andel av företagen anser att styrning av flödena och transportererna är av stor betydelse för deras övergripande konkurrenskraft på marknaden. Trots detta är det väldigt få företag som aktivt arbetar med några mer omfattande förbättringar/förändringar av flödesstyrningen. De flesta företag strävar mot att kunna kontrollera en så stor del som möjligt av företagets transportflöden. I företagens "kedjetänkande" och integration ligger att flödena skall integreras men i ett flöde mellan två företag måste någon part svara för styrningen.

Generellt så har de stora företagen på respektive marknader ett mer omfattande styrningsåtagande, de styr mer internt än de mindre företagen. Det sätt på vilket styrningen mellan två företag i de flesta fall fördelas på är att utflödet styrs internt medan inflödet oftast styrs externt. En anledning till den interna styrningen av utflödet är att det levererande företaget vill ha full kontroll över flödet fram till kund. När det gäller den interna alternativt externa styrningen så är frågan vem det är i värdekedjan som planerar och arrangerar de nödvändiga transportererna till och från kunder och leverantörer. Studien har inte närmare gått in på transportavtalens omfattning när det gäller leveransklausuler (t.ex. ex works, free delivery). Det som har framkommit vid undersökningarna är att företagen använder sig av ett flertal olika varianter (det finns 13 olika leveransklausuler) dels beroende på kundens önskemål, dels på transportens geografiska slutdestination.

Transportupplägg

Företagens eller branschernas val och uppbyggnad av transportsystem har ett grundläggande samband med den kvalitet som företagen eftersträvar i transportererna. Rent praktiskt innebär detta

att transportuppläggen och kvalitetskraven i viss grad styrs av produktens egenskaper. Detta kan t.ex. medföra att man vid transporter av produkter som kräver en viss temperatur måste ta hänsyn till detta vid planeringen av transportupplägget. Utöver de krav som själva produkten ställer så är också kundens krav avgörande för hur transportererna skall byggas upp, det kan då vara rent praktiska krav som mottagningsförhållanden, men också krav som återspeglas i kulturskillnader.

Planeringsarbetet vid ett nytt transportupplägg kan antingen styras av transportföretaget eller av transportköparen, beroende på vilka önskemål och kunskaper de berörda företagen besitter. Genom koncept som 3PL (tredjepartslogistik) så har stora delar av det praktiska arbetet i ett transportupplägg förts över till en tredje part men industri- och handelsföretagen ställer krav på vad systemet skall klara av. Den praktiska utformningen av systemet sköter transportföretaget, det är t.ex. flygspeditören som avgör om godset skall "truckas" till Frankfurt och sedan flygas vidare.

Den huvudsakliga utgångspunkten för uppbyggnad av ett transportupplägg är dels kundens krav, dels godsets egenskaper och krav. Dessa krav skall ställas i relation till vad ett transportsystem måste klara av. Utöver de mer generella kraven på kvalitet i transporten (tillgänglighet, transporttid, rättidighet, säkerhet, flexibilitet, kapacitet) och transportkostnaden så finns det speciella hänsyn som också måste beaktas. Attityder, personliga relationer, miljökrav (om man inte ser det som ett kvalitetskrav), infrastrukturförhållanden (t.ex. spåranslutningar), sändningsstorlek, avstånd och ingångna transportavtal är exempel härpå.

Transportsystem

Hur företagens transportsystem är utformade, innebär i grunden frågor om företagen har egna specialsystem (skraddarsydda) eller om man använder mer standardiserande transportlösningar. I begreppet transportsystem innefattas all aktivitet som på ett eller annat sätt har koppling till den konkreta transporten i ett efterföljande eller tidigare led i värdekedjan. Den mest omfattande tjänsten utöver själva transporten är lagring och terminalhantering. I studien har framkommit att de flesta företagen till stor del använder standardiserade transportsystem med enbart små eller inga variationer, även i jämförelse med företag i andra branscher. En anledning till detta är att flera företag har "outsourcat"

transporterna vilket gör att varor från olika företag går i samma system. Ytterst få tillverkande företag har utformat egna avancerade transport- och flödessystem där också kopplingar mellan de olika leden i den totala kedjan ingår.

Merparten av företagen har en produktion som går in direkt i ett leveranslager för att därefter hämtas av transportföretagen på schemalagda avgångar. Genom att företagen använder ett transportsystem som bygger på schemalagda transporter är det svårt att skapa flexibilitet i transporterna. Detta kan vara fallet även om transporterna är utformade som multimodala system där olika transportslag kombineras. Multimodala system är inte vanligt (i varje fall om man ser till antalet företag som utnyttjar kombinationsmöjligheterna), man använder sig oftast av transportslagen var för sig. En anledning är troligen att de tillverkande företagen många gånger inte vet hur transporterna utförs, man köper t.ex. en flygtransport av en flygspeditör. Hur denna transport utförs är speditörens uppgift att utforma. Transporten kan t.ex. gå enbart med lastbil eller i varje fall en avsevärd del av totala transporttiden. Att multimodala transporter enligt företagens uppgifter inte är vanliga torde därför inte stämma om man ser till de långväga transporterna. I studien ges dock också exempel på att det finns några företag som har mycket utvecklade egna transportsystem.

2.2.3 Sambanden mellan faktorerna

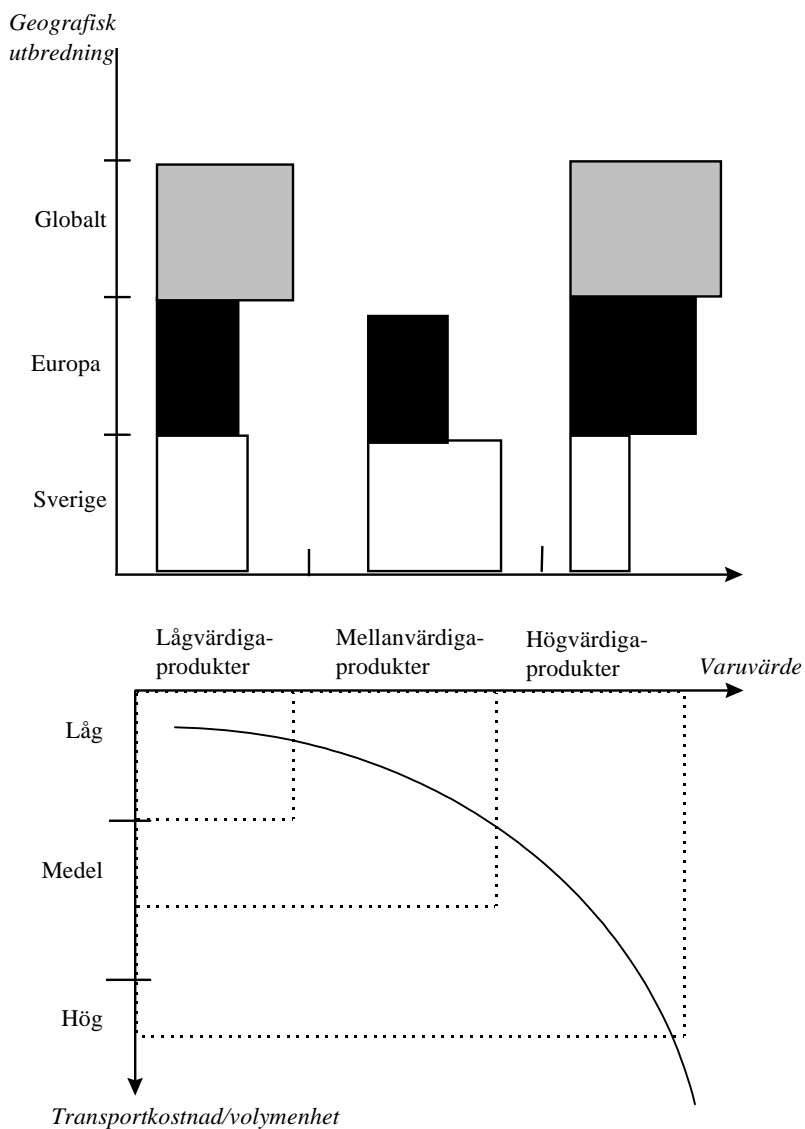
Enarsson & Lindblad har analyserat olika samband mellan de ovan redovisade huvudfaktorerna. Beträffande kvalitetsfaktorn anser de att kvalitetskraven generellt i hög grad är desamma oberoende av det geografiska flödet eller lastbärarens och transportslagets karakteristika. Det finns däremot ett visst samband mellan varuvärdet, varans beskaffenhet och med vissa specifika kvalitetskrav.

Beträffande sambandet mellan geografi och varuvärde/volym så har det framkommit en relativt tydlig koppling. Hos de företag och branscher som ingått i undersökningen finns ett något överraskande samband som innebär att högvärdiga och lågvärdiga produkter har en global marknadstäckning medan den mellanvärdiga gruppen har en huvudsaklig marknad inom Europa och Sverige. Orsaken är enligt Enarsson & Lindblad bl.a. att de befintliga transportsystemen på mycket långa avstånd är sjöfart – lämpat för lågvärdigt gods – och luftfart – särskilt vanligt för mycket högvärdigt gods – vilket påverkat företagens marknadstäckning. Stordriftsför-

delar och lågvärdiga produkter (ofta inom processindustrin) leder i sig till att företagen i dessa branscher måste agera på en global marknad. Den mellanvärdiga produktgruppen hamnar i en mellanställning i flera avseenden. Produktionen uppnår inte samma stor-driftsfördelar som de lågvärdiga produkterna ofta gör, samtidigt "tål" produkterna inte alltför höga transportkostnader. En ytterligare aspekt är att den mellanvärdiga produktkategorin, som t.ex. livsmedel, tryckerier osv. har produkter med en tydligare lokal marknad. Slutsatsen blir att den mellanvärdiga produktgruppen endast i undantagsfall har ekonomiska eller marknadsmässiga möjligheter till en global expansion.

En övergripande bild av hur sambandet mellan de olika grupperna, deras geografiska flöden och varuvärden samt transportkostnaden per volymenhet är fördelat visas i följande figur.

Figur 2.15 Sambanden mellan olika faktorer



Valet av transportsystem och därmed även lastbärare påverkas i viss utsträckning av produkternas värde. Detta samband är inte helt tydligt i och med att många av branscherna använder sig av standardiserade lastbärarsystem som mer eller mindre kan användas på en global basis. Ett av de tydligaste sambanden är att

lägvärdiga produkter i större utsträckning transporteras i bulk än de två övriga värdegrupperingarna som enbart i ringa utsträckning använder sig av bulk som lastbärare. Utöver detta finner man även att de lägvärdiga produkterna mer frekvent använder sig av speciallastbärare, vilket också förekommer inom de övriga grupperna men i betydligt mindre omfattningen. Utöver lastbärarsambanden inom den lägvärdiga produktgruppen har det inte utkristalliserats några andra tydliga samband. Detta beror delvis på att det är produktens karakteristika och inte dess värde som styr valet av lastbärare. Massaved, läkemedel och livsmedel är t.ex. produkter där det är produkternas egenskaper som styr valet av lastbärare. Kombinerar däremot alla faktorerna så finns det ett samband mellan de geografiska flödena och lastbärare/transportslag med varuvärde/volym som en centralt styrande faktor. Sambandet mellan varuvärde/volym och lastbärare/transportslag blir tydligare om vi ser till faktorn transportslag separat. Produkter med högt varuvärde transporteras då oftast med flyg eller lastbil medan låga varuvärden oftast innebär sjö- eller järnvägstransporter.

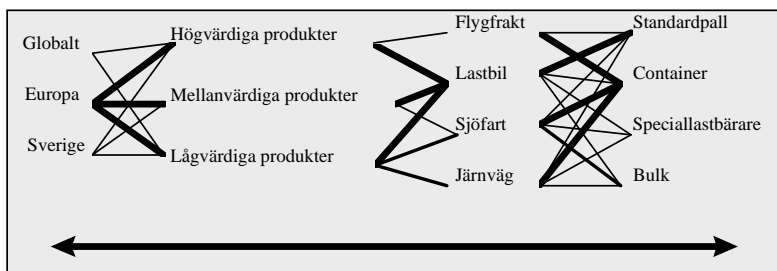
Analysen fastställer att både de lägvärdiga och de högvärdiga produkterna har ett likartat förhållande när det gäller geografiska flöden. På global marknad används i första hand flygfrakt och sjöfrakt som transportalternativ. Vid dessa alternativ är standardpallen den mest använda av de mindre lastbärarna, containern dominerar bland de stora lastbärarna, detta oberoende av transportslag. Lägvärdiga produkter transporteras som bulk vid globala transporter. Mindre speciallastbärare används också, primärt i kombination med en större lastbärare som t.ex. container.

Vid godsflöden till den europeiska (när) marknaden, är gods inom alla tre värdegrupperingarna representerat. Både med avseende på lastbärare och övriga faktorer är den svenska marknaden relativt likartad övriga Europa, sambanden som anges här gäller därför både för den svenska och den övriga europeiska marknaden. För att få en uppfattning om användningen av lastbärare är det lämpligt att analysera vilka transportslag som är aktuella i olika relationer. Inom Europa är lastbilen det dominerande transportslaget ur ett svenskt perspektiv (lastbilen dominerar ännu mer ur ett intereuropeiskt perspektiv), till följd av lastbilens dominans blir olika små lastbärare dominerande och då främst standardpallen. Vid transporter till Iberiska halvön transporteras gods i betydande omfattning med fartyg vilket innebär att containern och bulk dominerar som lastbärare. Även vid transporter med järnväg

förekommer ungefär samma lastbärarstruktur som vid fartygs-transporter.

Det kan vara problematiskt att finna tydliga samband där alla faktorer ingår, ett företag kan i sina totala varuflöden ha flera olika flödesstrukturer beroende på betydelsen av de faktorer (geografi, varuvärde, lastbärarkrav) som redovisats i undersökningen. Det finns ringa enhetlighet inom en bransch eller varugrupp när man studerar hur transportsystemen är uppbyggda i dag. Samtidigt har konstaterats att det är några faktorer som är styrande och som måste vara utgångspunkten för sambanden mellan de faktorer som bestämmer flödesstrukturerna. Varuvärde/volym är den mest grundläggande faktorn för sambanden i ett varuflöde. Med utgångspunkt i varuvärdet och beroende på den geografiska destinationen reduceras valet av transportslag och lastbärare i varuflödet. Om man utgår från varuvärdet så är det främst själva produktens egenskaper och krav som bestämmer sambanden och val av alternativ i ett flöde. I figuren nedan speglar tjockleken på sambanden flödesvolymernas storlek även om det inte finns exakta gränser.

Figur 2.16. Primära samband i transportsystemen



2.2.4 Sammanfattning av resultaten

Med branscher och varugrupper som utgångspunkt visar resultaten av Enarssons & Lindblads undersökning att styrande för transporterna och uppbyggnaden av transportsystemen är varuvärdet, geografiska förhållanden och kraven på lastbärare. Produkternas varuvärde är det mest grundläggande vid utformning av transportsystem. De produkter som har en tydlig lågvärdig eller högvärdig produktinriktning har ett mer omfattande globalt varuflöde än

mellanvärdiga produkter som oftast har sin huvudmarknad inom Europa. Det är i stor utsträckning en produkts karaktär och egenskaper som styr valet av lastbärare. Beträffande lastbärare så använder företagen i stor utsträckning olika standardiserade system. Samtidigt finns det relativt många specialsystem. Bulktransporter används nästan uteslutande vid transporter av lågvärdiga produkter.

Nuvarande transportsystem bygger på de krav som varuägaren ställer på transporten. Utifrån varuägarens krav har transportören stor frihet att utforma systemen. Det finns mycket få variationer i de kvalitetskrav som företagen i de olika branscherna ställer på transporterna. Företagen förutsätter att kvalitetskraven uppfylls av transportören.

De geografiska sambanden bygger på att de lågvärdiga produkterna har stordriftsfördelar i produktionen och därmed också i transporterna. En högvärdig produkt med samma geografiska täckning har andra kvalitetskrav på transporterna. En lågvärdig produkt har inte samma extrema krav på ledtiderna som högvärdiga produkter och kan därför använda sig av transportsystem som prioriterar kostnaden mer än tiden. Om mellanvärdiga produkter vill utöka sin geografiska täckning krävs det sannolikt att företagen etablerar produktionsanläggningar i de aktuella regionerna. Företag med lågvärdiga produkter behöver enbart strategiska lager medan de högvärdiga produkterna klarar att transporteras längre vilket medför färre lagringspunkter. Den europeiska marknaden dominerar i betydande grad och förväntas fortsätta dominera i framtiden räknat i flödesvolymen även om marknadsandelen av den totala handeln procentuellt sett kommer att minska.

Godstransportdelegationen anser att Enarssons & Lindblads undersökning av företagets nuvarande krav på godstransporter på ett värdefullt sätt belyser den komplicerade bilden av samband mellan olika faktorer mellan men även inom olika branscher. Det är särskilt viktigt att notera hur lastbärarvalet numera inte så entydigt som tidigare är kopplat till enskilda varors värde. Faktorer som ökade krav på eliminering av transportskador eller strävan att optimera godsflöden i systemtransporter har i dag också fått stor betydelse och t.ex. inneburit nya varugrupper i containertransport. Denna utveckling skapar nya förutsättningar för framtida utbyggnader av godstransportsystem.

2.3 Utvecklingstrender – fungerar dagens krav i morgon?

2.3.1 Utvecklingstrender

Den andra frågan som Enarssons & Lindblads studie avsåg att analysera var hur dagens kundkrav på transporter kan förväntas förändras i framtiden. När det gäller företagens syn på transporter och framtiden så finns det ett flertal faktorer som är överensstämmande mellan branscherna medan vissa är klart specifika för olika branscher.

Hastighet och frekvens

Generellt konstateras att merparten av företagen i studien anser att det kommer att behövas snabbare och billigare transporter inom Europa. Ett företag på en mogen marknad är utsatt för prispress och måste arbeta med att sänka kostnaderna, även transportkostnaderna. Några företag pekar t.ex. på att ledtiderna kommer att förkortas ytterligare vilket i sin tur kommer att medföra ett ökat behov av flygtransporter. Flera företag anser att det kommer att bli en högre transportfrekvens med mindre volym per sändning (det är snarast en förstärkning av en utveckling som man sett under ganska lång tid). Företag inom stålindustrin tror på en ökad totalvolym som förhoppningsvis skall kunna transporteras med järnväg och även inom denna bransch anser företagen att behovet av ett snabbare transportflöde kommer att öka.

Transportspecialister

Ökad logistikkompetens och transportspecialister är en framtida utmaning. Framtida framgångsfaktorer är t.ex. dagliga leveranser, hög precision, enbart kundorderstyrd produktion och ökade kvalitets- och miljökrav, faktorer där transporter har en betydande uppgift att fylla.

Nya och växande marknader

Marknadsförändringarna bedöms i studien vara små den närmaste framtiden. Däremot anser många företag att Asien och Östeuropa troligtvis på sikt kommer att vara de mest expansiva marknaderna.

Marknaden i Östeuropa har totalt sett expanderat relativt måttligt under ett flertal år med stora skillnader mellan länderna. Betydande tillbakagångar i flera länders BNP kan också ses. Utvecklingen hittills har bidragit till en viss försiktighet hos de svenska företagen men den generella inställningen hos företagen är att den östeuropeiska marknaden har en intressant utvecklingspotential. Med tanke på att den östeuropeiska marknaden är ytterst skiftande i fråga om ekonomisk utveckling och tillväxt så vill de svenska företagen finna en stabil etableringsbas för verksamheter i dessa länder. En sådan bas för framtida utveckling i Östeuropa är Polen som ur flera synpunkter är den mest intressanta marknaden för svenska företag. Om ett svenskt företag etablerar en bas med lager och produktionsenheter för Östeuropa i Polen så kan man i princip utveckla transportsystem som gör att man i framtiden effektivt kan nå andra länder i Östeuropa.

De företag som i första hand ser en stor utvecklingspotential i Östeuropa är företag med låg- och mellanvärdiga produkter. Det finns ett visst intresse även hos företag som producerar högvärdiga produkter men dock inte i samma grad som hos företag med produkter med ett lägre värde. Genom att utvecklingen främst gäller produkter med lägre värde så är dessa mer känsliga för transportkostnaderna. De generella kraven som företagen ställer på transporterna är att dessa skall vara snabba och billiga samt ha en hög frekvens. Om dessa krav skall kunna uppfyllas så kommer det att krävas en hög grad av standardisering i transportsystemen. Det innebär att man måste anpassa lastbärare och transportslag så att de effektivt kan fungera i ett multimodalt transportsystem.

En förutsättning för att transportörerna skall kunna bygga system som klarar de ställda kraven är att omfattande harmoniseringsåtgärder måste genomföras. I dag finns det betydande problem vid gränspassagerna, infrastrukturen har också brister som blir än mer accentuerade genom att trafiken på väg förväntas öka kraftigt. Ett stort problem anses vara ländernas byråkratiska system som är långsamma och som även leder till inkonsekvens vid bedömningar av kraven på transporterna. Möjligen kan nuvarande problem reduceras vid ett närmande till EU, men samtidigt finns

det också inom EU många harmoniseringsfrågor att lösa inom transportområdet.

Ser man på utvecklingen i Östeuropa och de enskilda transportslagen så bedöms lastbilstransporterna komma att få en dominerande roll i det framtida systemet på den östeuropeiska marknaden. Avgörande härför är bl.a. avstånden och de satsningar som görs på förbättringar av infrastrukturen. Järnvägstransporter kommer också att få betydelse i transportsystem för produkter som stål och metall. I det flesta östeuropeiska länder har tidigare järnvägen varit det dominerande transportslaget. Fartygstransporter kommer att ingå i transportsystemen när det gäller färjeöverfarterna. För tyngre godsslag kan också kanal- och flodtrafiken bli betydande. Förhållandena i de östeuropeiska länderna gör att en av de viktigaste faktorerna för utvecklingen av transportsystemen och leveranssäkerheten är att systemen måste standardiseras, det gäller lastbärarna men också systemen i sin helhet.

Förutsättningarna för att bygga effektiva transport- och distributionssystem på de *asiatiska marknaderna* är annorlunda jämfört med Östeuropa. Den asiatiska marknaden förväntas totalt sett öka kraftigt, dels när det gäller svenska företag som köper lågprisprodukter, dels som marknad för avsättning av företagets produkter. För företagen gäller i grunden två alternativ, antingen bygger man produktionsanläggningar på plats eller så bygger man transportsystem som kan försörja marknaden med produkter som tillverkats vid anläggningar på andra platser. De produkter som produceras i Asien och transporteras till Europa har vanligtvis ett lägre produktvärde även om det i framtiden blir produkter med ett allt högre produktvärde. Varuflöden till den asiatiska marknaden är främst produkter med ett högt teknologiskt innehåll. För de större företagen kommer det i framtiden att bli allt viktigare att vara etablerade med egna produktionsanläggningar i området. Ett problem inte minst då det gäller distribution från egna produktionsanläggningar i området är att infrastrukturen och transportsystemen i dag har brister samtidigt som den geografiska marknaden är mycket vidsträckt. Detta gör att det kan vara effektivare att distribuera från produktionsanläggningar i Europa än från egna anläggningar i området.

Transportflödena till Asien är långa där det kan bli svårt att uppnå balans i flödena, det kommer också här att krävas en hög grad av standardisering av lastbärare och system. På samma sätt som i dag så kommer det att vara sjöfarten och flygtransporter som systemen från Europa bygger på. Container (sjö- och flygcontai-

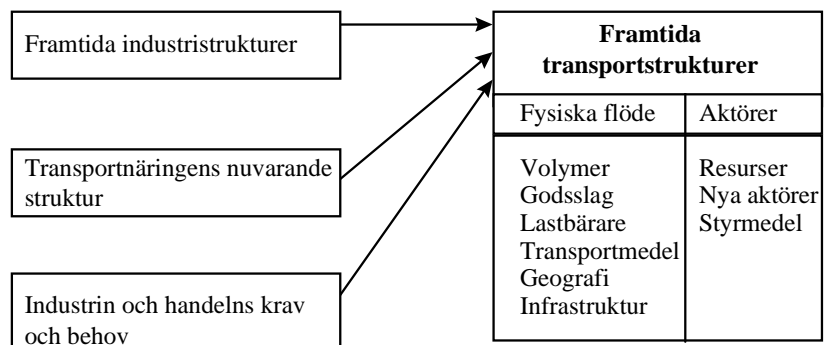
ners) och standardpall dominerar som lastbärare. Inom länderna i Asien kommer järnvägen att dominera och på längre sikt kommer lastbilen få en allt större betydelse.

Transportsystemen på de asiatiska marknaderna kan i framtiden inte ses som en marknad. För att försörja stora delar av de delmarknader som kommer att utvecklas så kommer det att krävas effektiva transportsystem både till och inom Asien. För att undgå besvärliga omlastningar måste lastbärarsystemen standardiseras så långt som möjligt. Företag som producerar högvärdiga produkter menar att flygtransporterna kommer att öka i betydande grad, det kommer att behövas flexibla och snabbare system på den asiatiska marknaden.

2.3.2 Påverkan på framtida transportstrukturer

Enarsson & Lindblad drar i sin rapport slutsatser om den påverkan olika faktorer kommer att ha på de framtida transportstrukturerna för godstransporter.

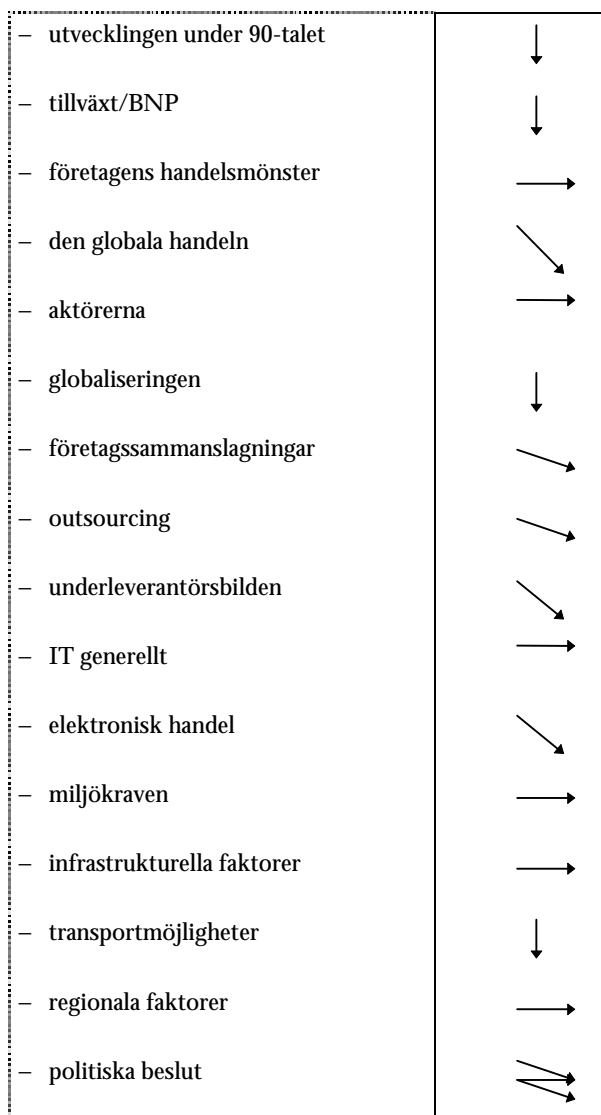
Figur 2.17 Modell för den framtida transportstrukturens uppbyggnad



Industrins och handelns utveckling och behov av transporter i framtiden är själva grunden för transporternas utveckling och en förutsättning för att utveckla framtida transportsystem. I rapporten har i ett antal delområden redovisats något om industrins och handelns framtida strukturella utveckling och hur denna utveckling kan påverka behovet av transporter (för en närmare genomgång hänvisas till SOU 2000:8). En samman-

fattning av detta visas i nedanstående figur. Pilarna visar i vilken riktning påverkan på transportbehovet sker.

Figur 2.18 Den industriella utvecklingens påverkan på behovet av transporter



Den påverkan på transporterna genom industrin och handels framtida behov har gjorts schematisk och visar påverkan i stort när det främst gäller transportarbetet. Det är framför allt de internatio-

nella transporter som aktualiseras. I figuren visas inte påverkan i detalj om t.ex. vilken typ av transporter (exempelvis pakettransporter eller stora flöden) som påverkas av industrins framtida behov. Grunden för transportbehovet är tillväxten, det har i princip "alltid" varit så att transportarbetsvolymen ganska väl följt BNP:s utveckling. Ser man BNP och tillväxten som en grund så utgör de övriga tendenserna enligt figur 2.18 tillägg till denna grund. Bedömningen är att transportvolymerna och deras tillväxt kommer att påverkas betydligt mindre än transportarbetet. Det är en ganska tydlig utveckling att framför allt frekvenserna och avstånden ökar och därmed antalet sändningar med mindre volymer, vilket får en direkt påverkan på transportarbetet men inte i samma grad på transportvolymerna.

En sammanfattning av utvecklingen och det framtida behovet till följd av näringslivets strukturella utveckling visar alltså att transportarbetet generellt kommer att öka mer än tillväxten mätt i volym.

En generell bild av transportnäringens struktur visar att på vissa delar av marknaden, främst den nationella, är konkurrensen begränsad. På den internationella marknaden är konkurrensen utvecklad och kan förväntas öka, enligt Enarsson & Lindblad. Transporttillväxten leder till ökad konkurrens. Inom vägtransporter och sjöfart torde det vara lättare att etablera nya företag, vilket kan leda till en priskonkurrens som också "drabbar" järnvägen om nuvarande företagsstruktur bibehålls. För att lyckas på transportmarknaden krävs utvecklade logistiska koncept och system med strategiska omlastningspunkter (nav, hubar, gateways).

De behov och krav som transportföretagen måste klara sammanfattas i rapporten enligt följande:

- världstäckande organisation,
- ökad standardisering,
- snabbare flöden,
- skärpta rättidighetskrav,
- utvecklade informationssystem,
- mer frekventa flöden,
- helhetsansvar för transporter,
- säkra transporter,
- minskad miljöbelastning,
- logistikkompetens.

En förutsättning för att kunna utveckla transportsystem är en konkurrensneutralitet mellan transportmedlen. Vid en mer konkurrensneutral situation kan aktörerna lägga mer energi på att samarbeta och utveckla effektiva system i stället för att fokusera på skillnader i transportmedlens konkurrensförutsättningar. Systemtänkandet innebär också mer av standardisering och koordinering, vilket inte bara gäller aktörer och transportmedel utan också lastbärare och regelverk.

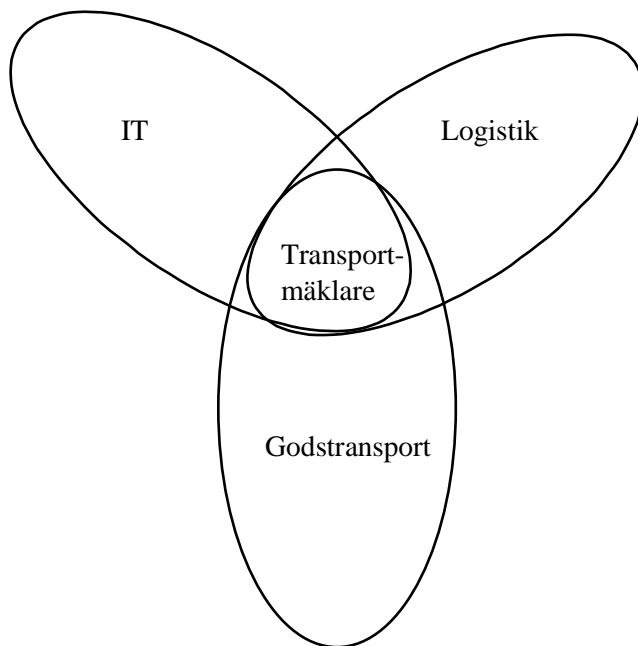
I denna kravbild är transportnäringens framtida aktörer en viktig faktor. En första utgångspunkt är att transportköparna endast vill ha en part att samarbeta med när det gäller transporterna och logistiken. Att analysera den framtida strukturen med avseende på aktörerna medför att vi i ett första skede delar in dessa i två kategorier. Den ena kategorin är transportörer som kan åta sig hela transport- och logistikbehovet oberoende av lokalisering och destination. Den andra kategorin är företag som åtar sig uppdragen men själva inte har fysiska resurser för att genomföra transportuppdragen, utan anlitar olika operatörer. Det är då företag som speditörer, transportförmedlingsföretag och nya aktörer, t.ex. transportmäklare eller fraktbörser.

Den första kategorin är transportföretag som under senare år på olika sätt vuxit och nu är verksamma i flera världsdelar och länder. Det är etablerade företag som i regel har sin bas inom ett specifikt transportmedel men som samtidigt verkar inom flera transportmedel. Det kan vara ett företag inriktat på biltransporter men som samtidigt har ett vagnbolag för järnvägstransporter.

Inom den andra kategorin verkar traditionellt speditörerna på den globala marknaden. Den roll som speditören har haft har förändrats från att ha varit något av en samlastarroll och med uppgifter att på ett effektivt sätt administrera sändningarna och då inte minst bemästra de svårigheter som har funnits i samband med gränspassager. Efter hand som marknaderna och gränserna öppnats har rollen förändrats, informationsteknologin har blivit ett allt viktigare verktyg för speditören i de globala transporterna. Genom den ökade globaliseringen och användningen av IT så kommer speditörens roll att förändras ytterligare. Helt nya aktörer, med IT som bas, kan också ses utveckla vad som kan benämnas fraktmäklare eller infomäklare. Det är IT-företag som tillämpar IT-kompetensen på transportmarknaden. Företagen har ingen egen egentlig transportverksamhet utan anlitar olika transportörer i en global transportkedja.

En variant på detta är koncept som fraktbörsen där själva börsen inte är något företag utan en webbplats eller sökmotor till vilken transportörer är anslutna. I dag finns sådana koncept nationellt men det finns inga större hinder för en utveckling även för internationella transporter. Vinsterna i detta system är att speditörs-/förmedlingsledet försvinner, samtidigt finns det risker för transportörerna genom att transportmarknaden blir något av en spotmarknad. Det är risker som är beroende av hur anslutningar till systemet hanteras, man kan utveckla ett ägar- eller medlemskap i börsen. Beroende på hur systemen hanteras så kan det utvecklas till en spotmarknad där det främsta syftet är att pressa priserna eller så kan systemet utnyttjas för ett bättre fordonsutnyttjande och för ett tillskapande av effektivare transportsystem.

De IT-företag som har introducerats på marknaden arbetar efter varierande koncept. Det kan t.ex. innebära att företagen erbjuder ett flertal tjänster som är nära sammankopplade med den renodlade transporttjänsten. Det medför att företagen kan erbjuda allt från en renodlad transporttjänst till en viss grad av utvecklade tredjeparts-logistik tjänster till kunderna. Man bör se denna nya form av företag som en form av samorganisatör av ett flertal transportföretags kärntjänster. IT-företagen som en form av transportförmedlingsföretag är ännu i sin linda, man besitter främst en IT-kompetens som det gäller för transportörerna att utnyttja. Man kan övergripande förklara förhållandet med att de befinner sig i centrum av en transportrelaterad branschgruppering enligt den följande figuren, dvs. företagen sammanför och samordnar ett flertal mindre funktioner och företag och erbjuder kunderna en efterfrågad helhetslösning.

Figur 2.19 En ny transportmarknadsorganisation

Det är denna treenighet som enligt Enarsson & Lindblad kommer att bli en ny och betydelsefull utvecklingsriktning inom transportbranschen. Transportmäklaren har genom samarbetet med aktörerna med olika verksamhetsområden möjligheter att erbjuda kunderna kompletta transportlösningar. Samtidigt krävs det ett minimum av kontakter för att underhålla ett fungerande transportsystem och systemet som helhet bör få en rationell kostnadsbild. Detta nya system bör vara positivt för alla de traditionella mindre aktörerna på transportmarknaden. Det innebär att kunderna är garanterade en marknadsbaserad prissättning samtidigt som de traditionella transportföretagen inte enbart blir leverantörer av en enkel transporttjänst från A till B. För traditionella speditörer medför det en ny situation där man antingen kan finna egna nischer eller utvecklas i samma riktning som de beskrivna transportmäklarna.

Man kan se denna nya konstellation som en speditörernas speditör, dvs. man har flyttat upp branschhierarkin en nivå. Detta innebär att det jobb som traditionellt har utförts av olika speditörer nu sköts av ett samordnande företag. Genom detta kan kunderna i större utsträckning få en helhetslösning för hela transport- och logistikbehovet.

Transportmäklarna har olika inriktningar för hur aktiva de skall vara i kundens distributionskanal. Vissa företag planerar och kontrollerar i dag en stor del av transporterna medan andra enbart går in och räknar på alternativ till industriföretagens nuvarande upplägg och därefter gör en rekommendation till ett nytt kostnadseffektivt alternativ.

Det skulle kunna hävdas att de beskrivna transportmäklarna har en likartad funktion som speditörerna, men det finns avgörande skillnader, dels är mäklarna inga transportörer och kan därför ses som mer neutrala, dels är speditörerna knutna till vissa transportmedel. I dag har åkerierna, redarna och flygbolagen erfarenheter och vana att arbeta med förmedlare och speditörer, det bör inte bli någon större omställning att arbeta inom en fraktbörs eller med en fraktmäklare. Det kan däremot bli en utmaning för järnvägsföretagen att inordna sig i ett internationellt fraktbörssystem.

I de internationella transporterna ser Enarsson & Lindblad två typer av system i framtiden, dels det där transportmäklarna samordnar transporterna, dels det där de stora transportföretagen och allianserna tar ansvar för hela distributionen. Nationellt kommer det inte att finnas samma behov av stora system, ett svenskt tillverkande företag som är leverantör till ett annat tillverkande företag kan mycket väl ha kvar ganska enkla system även om det kostnadsmässigt kan bli mindre fördelaktigt. Ett villkor för att de stora systemen skall kunna utvecklas är att det finns tillräckliga godsmängder, att industrikonglomerat utvecklar egna skräddarsydda system är därför en nackdel i detta avseende.

Industrin och handeln kräver högkvalitativa system och ökade miljöhänsyn men samtidigt anser man att transporterna kan bli billigare. Framtiden kräver att transporterna och de logistiska flödena utformas som system vilket är speciellt viktigt i den allt mer ökade internationaliseringen. Systemutvecklingen får inte stanna vid önskemål och prat. En systemutveckling fordrar en ökad konkurrensneutralitet mellan transportmedlen och mellan transportörer från olika länder. IT-utvecklingen blir en förutsättning för att utveckla effektiva världsomspännande transportsystem. Den internationella transportstrukturen och systemen kommer att domine-

ras av stora aktörer som använder flera transportmedel. Andra framtida aktörer blir IT-baserade.

Godstransportdelegationen anser att Enarsson & Lindblad på ett intressant sätt har pekat på aktuella tendenser som kommer att påverka transportmarknadens struktur.

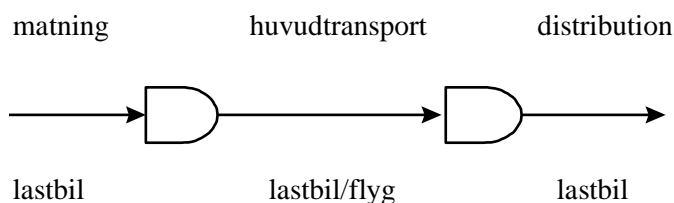
2.3.3 Typiska varuflöden i framtida godstransportsystem

I Enarssons & Lindblads studie för Godstransportdelegationens räkning har gjorts ett försök till sammanställning av det framtida fysiska flödet med avseende på godset, transportmedlen och förutsättningarna för transporternas utförande i form av geografiska förhållanden och infrastruktur.

Högvärdigt gods från Sverige till Asien

Godset lastas hos befraktaren i en flygcontainer och transporteras med lastbil till en flyghub, vanligen Kastrup eller Frankfurt, flygs till flyghamnen på destinationsorten, hanteras på flygterminalen, containern bryts och godset går vanligtvis med bil till adressaten.

Figur 2.20 Transportsystem för högvärdigt gods mellan Sverige och Asien

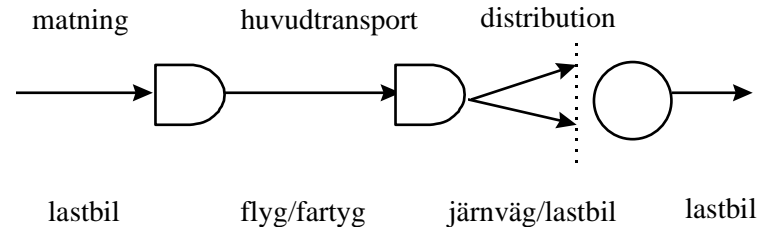


Mellanvärdigt gods från Sverige till Asien

Det mer högvärdiga godset transporteras på samma sätt som i föregående system. Annat gods kan vara komponenter som går till en produktionsanläggning i Asien. Godset lastas då på pall eller

direkt i container för biltransport till hamn och vidaretransport med fartyg till destinationshamn. Efter lossning och hantering i hamnen transporteras godset vidare med bil till mottagaren, vid större parti och beroende på infrastrukturförhållanden kan godset gå med järnväg och eventuellt en sista delsträcka med bil.

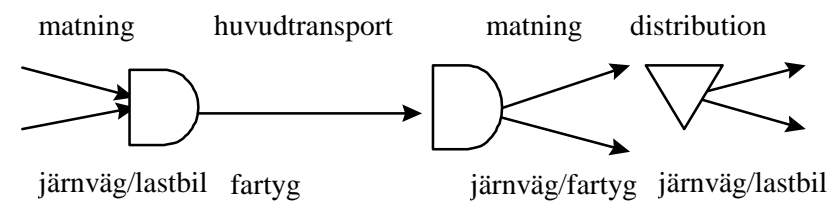
Figur 2.21 Transportsystem för mellanvärdigt gods mellan Sverige och Asien



Lågvärdigt gods från Sverige till Asien

Lågvärdigt gods transporteras i container eller som bulk, först på järnväg eller i vissa fall med bil till svensk hamn. Från svensk hamn går godset med fartyg till en hamn på destinationsorten. Från hamnen går godset på järnväg eller mindre fartyg till en strategisk lagerpunkt varifrån det distribueras med bil eller järnväg till användaren.

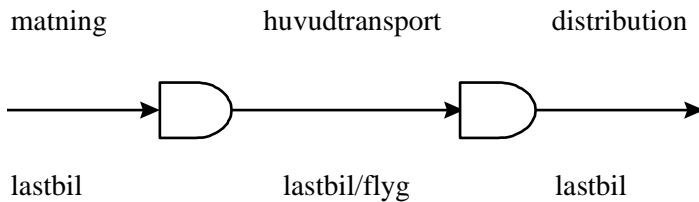
Figur 2.22 Transportsystem för lågvärdigt gods mellan Sverige och Asien



Högvärdigt gods från Sverige till Europa

Högvärdigt gods går i stor utsträckning direkt från avsändaren till mottagaren med bil. I vissa små sändningar kan godset gå med flyg.

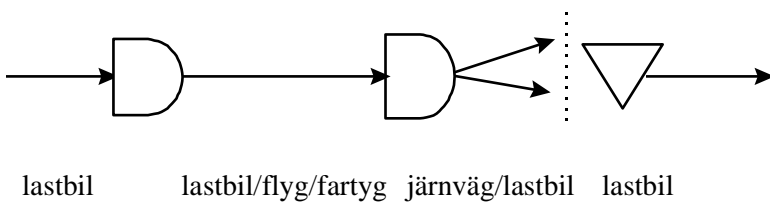
Figur 2.23 Transportsystem för högvärdigt gods mellan Sverige och Europa



Mellanvärdigt gods från Sverige till Europa

Mellanvärdigt gods transporteras på olika sätt, vanligt är direkttransporter med bil från avsändare till mottagare. Visst gods går med järnväg där distribution och hämtning sker med lastbil. Större sändningar med mellanvärdigt gods kan gå med fartyg, i vissa fall kan det då vara frågan om bulk. Beroende på godsets karaktär, mottagnings- och distributionsavstånden transporteras godset till och från sjötransportdelen med bil eller järnväg. Gods som mellanlagras distribueras i regel med bil.

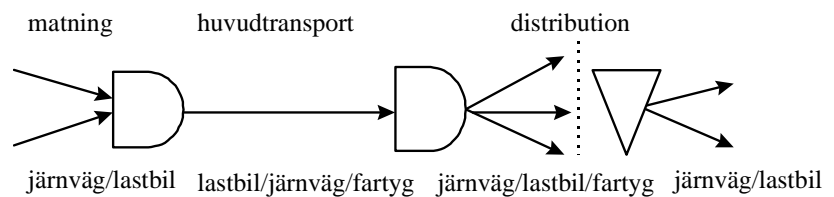
Figur 2.24 Transportsystem för mellanvärdigt gods mellan Sverige och Europa



Lågvärdigt gods från Sverige till Europa

Lågvärdigt gods på Europa transporteras med i princip alla transportmedel, tunga flöden går med fartyg, antingen direkt eller genom matning med järnväg. På destinationsorten sprids godset med bil, järnväg eller fartyg. Bulk eller container är vanliga lastbärare i dessa flöden. Biltransporterna går direkt eller via terminal från avsändare till mottagare utan omlastning till andra transportmedel. Järnvägen kan utföra matartransporter inom Sverige, vissa tyngre flöden går direkt med järnväg till kontinenten för vidare spridning på destinationsorten. Vissa små sändningar transporteras med flyg, främst på de avlägsnaste destinationerna.

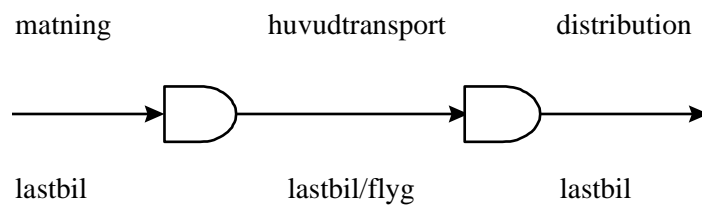
Figur 2.25 Transportsystem för lågvärdigt gods mellan Sverige och Europa



Högvärdigt gods inom Sverige

Högvärdigt gods går i stort sett i alla flöden med bil, endast undantagsvis flygs vissa mindre sändningar.

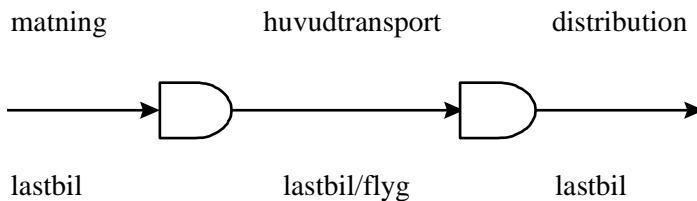
Figur 2.26 Transportsystem för högvärdigt gods inom Sverige



Mellanvärdigt gods inom Sverige

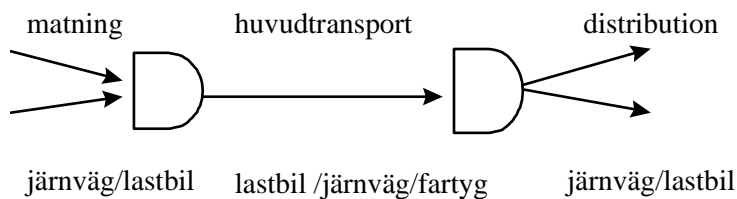
En stor del av det mellanvärdiga godset går direkt med lastbil, speciellt på kortare avstånd. Längre flöden vid större sändningsvolymer transporteras med järnväg. Godset kan gå direkt men ofta sker matning och spridning med bil.

Figur 2.27 Transportsystem för mellanvärdigt gods inom Sverige

*Lågvärdigt gods inom Sverige*

På kortare avstånd (i huvudsak i lokal- och regional trafik) går godset direkt med lastbil. Betydande volymer går med kustsjöfarten, spridning av godset sker med järnväg (vid stora volymer) och med bil. Ofta lastas godset direkt från industriföretagen utan matning. Järnvägens största volymer faller under rubricerad kategori, det är dels direkttransporter mellan företag, dels matningar till hamnar samt transporter där matning och distribution sker med lastbil.

Figur 2.28 Transportsystem för lågvärdigt gods inom Sverige



I stort sett uppvisar importflödena likartade strukturer, vissa skillnader finns för t.ex. gods som kommer till importhamnar, transporteras vidare med bil eller järnväg till distributionslager varifrån godset sedan sprids med bil. Annat importgods kan gå med feeder från en hamn i Holland eller Tyskland. En del gods som importeras från t.ex. Japan kan gå från ett lager på kontinenten och då ofta med bil.

De beskrivna flödena är huvudflöden framför allt för utflöden av färdiga produkter. Till detta kommer en mängd varianter, speciellt när det gäller gods som kräver speciallastbärare. Inflödena är ofta råvaror, halvfabrikat eller färdiga komponenter från leverantörer i Sverige eller annat land. Detta gods har i regel lägre värde och på långa distanser går det ofta med fartyg, från Europa och från leverantörer går stora delar med bil, vissa nationella flöden med stora volymer transporteras med järnväg.

De beskrivna systemen har framförallt haft en inriktning på hur transportmomenten samverkar. En viktig faktor i denna kedja av olika transporter är sammanbindningspunkterna. Vi har berört detta tidigare och i någon mån betonat betydelsen av det som vanligen kallas hubar och gateways (det finns även andra beteckningar). Betydelsen av dessa sammanbindningspunkter är av ytterst stor vikt i det totala transportsystemet, närmare studier och analyser ligger dock utanför detta projekt. Vi kan dock konstatera att i Nordeuropa byggs det upp internationella hubar i Nederländerna och norra Tyskland. Detta är satsningar som sker i samarbete med företagen och myndigheterna. På en hel del orter i Sverige satsar man också på centra som ofta benämns logistikcentrum. Det är lokala satsningar med ofta en speciell inriktning, t.ex. Arlanda stads "North European Logistic Hi-Tech Centre". De svenska satsningarna är splittrade och lokala i ett internationellt perspektiv. Det torde behövas en samlad och fördjupad bild av transportsystemens sammanbindningar i ett internationellt perspektiv.

Godstransportdelegationen anser att den analys Enarsson & Lindblad gjort från företagets perspektiv är viktig som bakgrundsbeskrivning av kundkrav och förväntade trender på godstransportmarknaden i Sverige och internationellt. Delegationen delar huvuddragen i de bedömningar om nuvarande utveckling som görs i rapporten.
--

3 Godstransporterna har olika uppgifter

3.1 Från mikro- till makronivå – godstransporternas betydelse

Från kundperspektivet, mikronivån, belyses transporterna som framgått i föregående kapitel bäst i form av flöden. Summan av alla sådana transportkedjor ger en beskrivning av transportmarknaden på makronivå, nämligen vilka flöden som förekommer i tid och rum samt hur transporterna är fördelade på olika trafikslag. Detta är den bild av godstransportmarknaden som vanligtvis används i den allmänna debatten.

Men denna bild visar inte hur företagsstrukturen ser ut eller hur transportmarknaden fungerar. Som framgått varierar kraven kraftigt mellan olika typer av transporter och det är därför viktigt att hålla i minnet att godstransporter inte har en utan många, sinsemellan tämligen olika uppgifter i samhället. Delegationen har uppfattat att det vid diskussioner om ekologisk hållbarhet ibland finns en missuppfattning av hur godstransportmarknaden ser ut och vilka uppgifter den har.

Godstransportdelegationen vill inledningsvis påminna om att godstransporterna har en självklar betydelse för välfärdsutvecklingen i Sverige. Utan godstransporter ingen handel och ingen industri. Utan industri ingen bas för den välfärd som samhället eftersträvar. Väl fungerande godstransporter är en förutsättning för ekonomisk utveckling. Det råder ett nära och dubbelriktat samband mellan samhällsekonomi och transporter. Å ena sidan har utvecklingen av samhällsekonomin stor betydelse för utvecklingen av godstransporterna, på kort sikt genom konjunkturförändringar och på längre sikt genom strukturförändringar i näringslivet. Å andra sidan är goda transportmöjligheter en förutsättning för tillväxt i samhällsekonomin. Sambandet är känt sedan länge. Utvecklingen under efterkrigstiden visar på att tillväxten mätt i

ökningen av BNP är tätt kopplat till en ökning även av gods-transportarbetet.

För att kunna fullgöra uppgiften att skapa tillväxt och välfärd i en alltmer internationell, global miljö måste näringslivet vara kostnadseffektivt och lönsamt. Konkurrensförmågan hos näringslivet förutsätter kostnadseffektiva transporter. En stor del av kostnaderna för industrin består i att förflytta gods och varor mellan olika led i en förädlingskedja. Kostnaderna för en sådan förädlingskedja uppstår av transporter, hantering, lager, kapitalbindning och administration av företagets logistik. Kostnaderna för gods- och informationsflödena (eller flödesprocesser inom företagen) är betydande. En norsk undersökning "Industrins logistikk" från 1998 utgiven av Transportbrukarnes Fellesorganisasjon, anger att logistikkostnaderna svarar för ca 12 procent av omsättningen inom industrin. Andra undersökningar talar om att upp emot en tredjedel av en slutprodukts pris kan gå åt till att täcka logistikkostnader. De sammanlagda logistikkostnaderna utgjorde 1997 enligt studier (professor Sten Wandel) ca 18 procent av Sveriges BNP. Den svenska industrins logistikkostnader är mer än 50 miljarder kr. Denna typ av beräkningar är naturligtvis osäkra och logistikkostnaderna varierar kraftigt mellan olika branscher och företag. Men siffrorna anger ändå en storleksordning.

Dessa logistikkostnader är relativt sett höga i Sverige. Vårt allmänna kostnadsläge och geografiska situation medför att logistikkostnaderna ligger över dem som gäller på den europeiska kontinenten och än mer över dem i USA. I en studie från Världsbanken anges att logistikkostnaderna i EU-länderna svarar för ca 12 procent av BNP, medan motsvarande siffra för USA är ca 10 procent. Den pågående globaliseringen av industri och handel ställer krav på allt effektivare lösningar av gods- och informationsflöden.

Det är därför av stor vikt att de förutsättningar som är styrande för transportsystemet ligger i linje med de övergripande mål som gäller för samhällsutvecklingen i stort. Godstransporter måste ses som ett medel att nå sådana andra samhällsmål. Olika åtgärder måste analyseras med avseende på hur de påverkar samspelet mellan transporterna och andra aktiviteter i samhället.

3.2 Godstransportflöden fördelade efter trafikslag

En utförlig beskrivning av godstransporter på över 25 km i Sverige finns i SIKAs rapport "Godstransporter – efterfrågan och utbud" från november 1999. Delegationen redovisar nedan enbart vissa centrala siffror, i övrigt hänvisas till denna rapport, i vars framtagning Godstransportdelegationen även deltagit.

Enligt rapporten transporterades år 1997 drygt 350 miljoner ton med svenskregistrerade *lastbilar* i Sverige (motsvarande siffra 1999 var 326 miljoner ton – minskningen beror på att en växande andel av transporter sker med utländskregistrerade lastbilar som tillsvidare saknas i statistiken, ett problem som tas upp i kapitel 6). Av denna mängd utgjorde de största varugrupperna "bearbetade kemiska ämnen" (jord, sten, grus och sand m.m. – transporter tätt kopplade till byggindustrin) 88,6 miljoner ton, "trä och kork" (transporter kopplade till trä- och massaindustrin) 72 miljoner ton, "livsmedel och djurfoder" 23 miljoner ton (transporter kopplade till jordbruk och till handel), oljeprodukter 19 miljoner ton och "läder och textilier" 15 miljoner ton.

På *järnväg* transporterades 1998 knappt 55 miljoner ton gods. Största varugruppen här var "järnmalm, järnskrot och slagg" 26,3 miljoner ton, alltså nära hälften. Övriga varuslag är väsentligt mindre, de största var "metallprodukter" 6,4 miljoner ton (bl.a. Stälpendeln), "trä och kork" 6,1 miljoner ton och "läder och textilier" 3,8 miljoner ton.

Senare års volymökning i de svenska allmänna *hamnarna* har varit kraftig. Under år 1999 omsattes totalt 138 miljoner ton gods (inkl. oljehamnen i Brofjorden) varav 103 miljoner på lastfartyg (av dessa var 40 miljoner ton olja) resp. 35 miljoner ton färjegods. Antalet lastbilar, trailers och järnvägsvagnar på färjorna uppgick till 2,4 miljoner enheter. Containers, växelflak och kassetter ökar markant och sammantaget hanterades 926 300 enheter (TEU). Under år 2000 fortsatte godsomsättningen att öka i de svenska hamnarna till mer än 150 miljoner ton. Enhetslastat gods ökar mest och enbart i Göteborgs hamn var ökningstakten ca 8 % mellan 1999 och 2000 (källa: Göteborgs Hamn). I Stockholms och i Skånes färjehamnar har utvecklingen under år 2000 också varit mycket stark. Den fasta förbindelsen över Öresund har inte attraherat den långväga lastbilstrafiken, som fortsatt väljer färjorna för de gränsöverskridande transporter. Tågfärjetrafiken över Helsingborg och Malmö har dock upphört till förmån för

Öresundsbron. Enligt SCB:s uppgifter transporterades ca 10 miljoner ton olja och massgods i trafik mellan svenska hamnar.

Mätt i ton är *flygfrakten* marginell men tillväxten är kraftig och godset är mycket högvärdigt. År 2000 transporterades 193 000 ton utrikes och 7000 ton inrikes (exkl. transporter av flygfraktgods som sker med bil, s.k. "truckning").

Det är enligt Godstransportdelegationens mening viktigt för förståelsen av godstransportmarknaden att beakta de variationer som finns beroende på varuslag och transportavstånd.

Runt 80 % av allt gods transporteras på sträckor under 30 mil, och runt 65 % utgör lokala transporter under 10 mil, dvs. i huvudsak distributionstrafik till och från handel m.m. I båda dessa kategorier dominerar vägtransporterna närmast totalt idag. 30 % av alla lastbilstransporter (mätt i ton, 15 % mätt i antal) avser anläggningstransporter av varuslag som jord och grus. Dessa varuslag har samtidigt det kortaste medeltransportavståndet, 24 km (att jämföras med styckegodsets 214 km). Runt 12 % avser transporter av rundvirke från avverkningsområden till träindustrianläggningar. Dessa typer av transporter torde i dag i mycket liten utsträckning ha några alternativ till lastbilstransport. Godstransportdelegationen har för sin del också svårt att se att denna situation kommer att förändras under en för delegationen överblickbar framtid.

Andra typer av transporter, t.ex. oljetransporter (12 % av all sjötransport) eller järnmalmstransporter (40 % av all järnvägstransport) etc., har helt andra förutsättningar och är idag dominerade av sjötransport och/eller järnvägstransport. Andelen lastbilstransporter är här liten (för olja mest distributionstrafik), totalt ca 5 %. För mycket högvärdigt gods på internationella sträckor tillkommer dessutom flygfraktsnischen, som utgör en liten andel av det totala transportarbetet inom Sverige, men som är i kraftig tillväxt. Inte heller här finns i praktiken idag alternativa transportsätt vid sidan av kortare anslutningstransporter.

Även bland det återstående godset finns stora skillnader i förutsättningar vid val av transportsätt. Andelen enhetslastbärare har växt under senare år (särskilt container) och nya varuslag använder sådan teknik. En illustration till detta är att medan den totala trafiken via svenska hamnar ökat med 2 % per år under den senaste tioårsperioden har gods transporterat i enhetslastbärare ökat med 8 %. För kunderna innebär bruk av enhetslastbärare att sändningar i ökad omfattning kan föras "obrutna" från dörr till dörr, vilket uppfattas som kvalitetshöjande. En förutsättning för

denna utveckling är att fyllnadsgraden fortsätter öka i dessa segment. Allmänt kan konstateras att enhetslastbärare innebär goda möjligheter för trafikslagsövergripande logistiklösningar. Det är tyvärr svårt att med dagens statistik få en uppfattning om hur enhetslasterna transporteras fördelat på trafikslag.

Allmänt kan dock sägas att enhetslastbärartrafiken i stor utsträckning är internationell, att sjöfarten därmed har en stor andel av trafikarbetet i detta segment, och att transporterna sker i kombinationer väg/sjö, järnväg/sjö eller (kombitrafiken) järnväg/väg. Utöver sjöfart i form av containerfartyg används även ro/ro-fartyg och färjor i stor utsträckning.

Räknat i vikt utgör enhetslastbärartrafiken fortfarande en mycket liten andel av godstransporterna över 30 mil i Sverige (totalt 326 miljoner ton). En stor del av dessa utgörs nämligen av olje- och malmtransporter som i princip har helt egna transportsystem. Men även utöver dessa typer av transporter går en substantiell del av godstransporterna i andra system än i enhetslastbärare. En övervägande del av dessa transporter sker idag med lastbil. Det kan här noteras att godset som utnyttjar lastbilar i genomsnitt kan sägas ha ett högre värde än godset på järnväg och i ännu högre grad sjöfartsgodset.

En annan viktig aspekt är hur stor del av godstransporterna som sker "direkt" utan omlastning. Någon entydig statistik på detta finns tyvärr inte idag. Enligt en översiktlig analys som gjorts byggt på 1998 års statistik över transporterad godsmängd över 10 mil till/från/inom Sverige (exkl. olja och malm, källa: Green Cargo) sker emellertid ca 64 % av transporterna direkt medan 36 % omlastas. Andelen direkta transporter är som väntat störst för långväga lastbilstransporter, hela 88 %. Även om transporter 10–30 mil inkluderas i denna studie är det överraskande att det endast är ca 5 % av godset som lastas om mellan långväga och kortväga (distributions-)lastbil, dvs. passerar vägtrafikens egna gods-terminaler.

Motsvarande siffra för järnvägsgods som går dörr-till-dörr (via industrispår etc.) är ca 55 %. Detta inkluderar då även systemtransporter t.ex. inom skogsindustrin. 10 % uppges gå i vagnslasttrafik med lastbilsforsling medan ca 30 % lastas om i kombitrafik eller i hamnar till/från sjöfart (mestadels även här med enhetslastbärare). För sjöfart bedöms andelen direkta transporter "från fabrikskaj till fabrikskaj" vara ca 18 %. Största andelen sjöfartstransporterat gods har anslutningstransporter i Sverige med bil-

transport, ca 51 %, medan 22 % lastas om i utlandet till annat transportmedel. Andelen anslutningstransporter med järnväg i Sverige är endast 9 %.

Dessutom bör noteras att de geografiska förhållandena innebär att landsvägstransporterna ökar i genomsnittlig längd ju lägre norrut i landet man kommer – framför allt en följd av att järnvägsnätet i dessa delar av Sverige är mer glest utbyggt. Stora delar av t.ex. Norrlands inland saknar i realiteten alternativ till lastbils-transporter utom för vissa speciella transporter och relationer.

Enligt delegationens mening skiljer sig således förutsättningarna på godstransportmarknaden i hög grad. Det är över huvud taget svårt att tala om en godstransportmarknad – snarare visar analysen på många sinsemellan helt skiftande marknader. För bl.a. lokal distribution, anslutningstransporter till/från kund av långväga gods (i enhetslastbärare eller efter omlastning i terminaler) och för råvarutransporter av typ rundvirke från skog till industri samt bygg- och anläggningstransporter finns idag och under överskådlig framtid inget realistiskt alternativ till lastbil. För vissa andra gods-transporter, t.ex. långväga transport av olja och malm, är lastbils-transporter å andra sidan inget realistiskt alternativ ens idag.

Godstransportdelegationen anser att det vid utformandet av ett effektivt och långsiktigt hållbart godstransportsystem måste beaktas att trafikslagen på stora delar av marknaden har skilda roller. Våra strategiförslag i det följande innefattar därför med vårt trafikslagsövergripande synsätt såväl åtgärder inom resp. trafikslag som åtgärder för att underlätta övergångar mellan trafikslagen.

3.3 Substitution mellan trafikslag – Inget Columbi ägg men viktig framtidsfråga

En stor del av den politiska debatten om godstransporter har under de senaste decennierna (jämför bl.a. 1988 års trafikpolitiska beslut och Kommunikationskommittén 1997) handlat om behovet av att, framför allt av miljöskäl, åstadkomma en överföring mellan trafikslag. Delegationen har under år 2000 tagit del av såväl Klimatkommitténs (SOU 2000:23) som Miljömålskommitténs (SOU 2000:52) betänkanden. I båda dessa betänkanden har, vilket också påpekats för regeringen i delegationens remissvar, enligt Gods-

transportdelegationens mening fästs en oproportionerligt stor vikt vid att åstadkomma förslag om konkreta ingrepp i gods-transportmarknaden i syfte att styra mellan trafikslagen. Det är lätt att få uppfattningen att man från bl.a. dessa utredningars sida ser överföringarna som den enda möjliga vägen för att åstadkomma ett hållbart godstransportsystem. I varje fall ses de som ett reellt alternativ till sådana rena trafikbegränsningar som man menar annars hotar med hänsyn till problemen med växande utsläpp av framför allt koldioxid från transportsektorn. Strävan att överföra gods till mindre miljöbelastande transporter skulle enligt detta synsätt i de flesta sammanhang innebära detsamma som överföring till järnväg – särskilt s.k. kombitrafik – och i något lägre grad sjöfart. En minskning av transportarbetet på landsväg skulle därmed vara ett mål i sig och visioner om överföring av den övervägande delen av godstransporterna från lastbil till tåg och båt har förekommit.

Godstransportdelegationen har som nämnts att ge förslag som syftar mot effektiva och långsiktigt hållbara godstransporter. I kapitel 4 behandlar delegationen sin syn på hållbarhetsfrågorna samlat. Delegationen avgränsar sig i det följande därför till att diskutera godsöverföringens allmänna villkor, problem och möjligheter med utgångspunkt i de förhållanden på godstransportmarknaden som vi ovan redogjort för.

Inledningsvis vill delegationen här påpeka att vårt synsätt innebär att man i hållbarhetsfrågor bör betrakta transporterna som en kedja från dörr till dörr, och att det är hela transportens effektivitet och hållbarhet, bl.a. från ekologisk synpunkt som skall bedömas. Av detta följer även att den snävare definition av ”kombitrafik” som tidigare varit dominerande, dvs. enbart kombinerade transporter med järnväg som en del, inte är relevant för vår analys. Vi använder därför i det följande den bredare termen ”intermodala transporter”, som uttyds som transporter som innefattar mer än ett trafikslag.

Koldioxidproblemet har såvitt delegationen kunnat uppfatta varit huvudmotivet för att föreslå styrning av godstransporter till vissa trafikslag som uppvisar lägre utsläpp per tonkm eller motsvarande mått. För att åstadkomma en reell påverkan på utsläppssituationen med sådana medel skulle, som delegationen även återkommer till nedan i avsnitt 5.2, krävas en mycket långtgående överföring mot bakgrund av vägtransporternas dominans i gods-transportsystemet. Detta skulle i sin tur bl.a. kräva omfattande utbyggnad av helt ny infrastruktur i många relationer. Även om det

skulle vara teoretiskt möjligt ifrågasätter delegationen om en sådan massiv överföring av gods från landsväg till järnväg och sjöfart skulle vara försvarbar eller samhällsekonomiskt motiverad. Förutom problemet att skapa resurser till infrastrukturen skulle överföringsåtgärderna sannolikt riskera hamna i direkt konflikt med flera andra delmål i transportpolitiken och i hållbarhetsbegreppet än det ekologiska. GTD kan konstatera att även om allt gods som idag transporteras på svenskregistrerade lastbilar på sträckor över 30 mil i Sverige, 26,1 milj. ton 1999 (12,8 miljarder tonkm) eller överslagsvis ca 15 % av totala trafikarbetet, överfördes till järnväg och sjöfart skulle koldioxidutsläppen från vägtransportsektorn minska med 3–4 %. För att lösa koldioxidproblemet krävs därför kostnadseffektiva åtgärder framför allt inom vägtrafiksektorn vad gäller bränslen och motorer. Vi återkommer till detta område i kapitel 4.

Enligt delegationens synsätt bör fokus när det gäller utvecklande av intermodala (trafikslagsövergripande) logistiska system ligga på de delar av godstransportmarknaden som har bäst förutsättningar för en sådan utveckling. Även om en sådan överföring i volym blir många gånger mindre än de målsättningar som satts upp tidigare, skall dess effekt inte underskattas. Andelen långväga transporter (över 30 mil) utgör visserligen endast 8 % av godsmängden i ton, men de utgör 40 % av transportarbetet. Ett räkneexempel (källa: Åkeriförbundet byggt på SCB statistik) visar att en överföring av allt det gods på landsvägarna i Sverige som idag körs på de längsta sträckorna, över 50 mil, och som i andra bedömningar har ansetts vara mest konkurrensutsatt av tåg och sjöfart, skulle innebära att ca 2 % av alla transporter försvann från landsvägarna, motsvarande 300 000–500 000 transporter per år. Givetvis skulle detta få vissa effekter för t.ex. trafiksäkerheten och för trängsel på vissa belastade avsnitt i vägnätet etc.

Att godstrafiken i Sverige i stor utsträckning är koncentrerad till huvudstråk (se vidare kapitel 5) ökar dessutom möjligheterna till att åstadkomma effektiva intermodala godstransportkedjor med tillräcklig volym. Det är också viktigt att komma ihåg att godsflödena historiskt och enligt tillgängliga prognoser växer kontinuerligt, vilket gör det än mer intressant att arbeta för alternativ till dagens transportsätt. TFK Hamburg har som en del i en studie för Kommissionen studerat intermodala trafikpotentialer mellan Norden och kontinenten. Studiens huvudslutsats är att om godsflödena kan koncentreras via ett fåtal kombiterminaler i Sverige

och ett begränsat antal terminaler på kontinenten skulle, trots tämligen restriktiva antaganden i övrigt, potentialen (utöver nu existerande trafik) för enbart den svenska trafiken motsvara 20–100 kombivagnar med två växelflak eller motsv. per vagn och ca tre avgångar per relation och vecka.

Ett arbete med att underlätta överföring av gods mellan trafikslag är enligt delegationens mening således eftersträvansvärt, även om det inte är det "Columbi ägg" som det ibland utmålas att vara. Som nämnts i kapitel 2 finns ett par utvecklingstrender inom näringslivets godstransporter som har relevans för detta arbete. Dels sker en successiv ökning av varuvärdet på godset och minskade sändningsstorlekar, vilket påverkar kvalitetskraven på transporterna vad gäller bl.a. flexibilitet och hastighet. Dels ökar successivt enhetslasterna på bekostnad av styckegods, och även godsvolymer tenderar att öka. Förenklat kan sägas att den första trenden kan riskera att försvåra utveckling av transportupplägg som innefattar byte av trafikslag, eftersom dessa med nödvändighet innebär kostnader och tidsutdräkt jämfört med en direkt transport med lastbil. Den andra trenden däremot innebär en ökad möjlighet att utnyttja sådana intermodala transporter, eftersom lasten frigjorts från fordonet redan från starten. Hittills har dock, som tidigare redogjorts för, särskilt utvecklingen mot högre varuvärden inneburit en kraftfull tillväxt av lastbilstrafiken och (från en låg nivå) även den i sig intermodala kombinationen lastbil/flygfrakt.

Om det framförts orealistiska förväntningar på överföringspotentialen från lastbil till järnväg och sjöfart, har det å andra sidan inte heller saknats röster som menat att trafikslagen i princip har egna nischer utan några egentliga konkurrensytor. Fördelningen skulle därvid i stort följa varuvärdet, varvid sjöfarten skulle handha gods med det lägsta varuvärdet, järnväg ett mellanskikt och vägtransporterna gods med högre varuvärden – med luftfarten för det allra översta skiktet. Bevisen för detta synsätt är därvid till synes ovedersägliga. Dagens statistik stärker i stort denna indelning.

Ett sådant synsätt innebär dock att den stora tillväxt i gods-transportmarknaden som nu sker och som enligt prognoser kan förväntas under de närmaste decennierna, så gott som helt skulle komma att ske på "lastbilens planhalva". Enligt Godstransportdelegationen bör detta inte uppfattas som en naturlag som inte låter sig påverkas. I föregående kapitel konstaterades t.ex. att en utveckling kan skönjas på transportmarknaden bort från ett rent val av lastbärare baserat på varuvärdet, mot ett ökat användande av

enhetslastbärare även för andra typer av varutransporter. Detta kan ge möjligheter även för utveckling av nya typer av intermodala transportkedjor.

Delegationen upprepar slutsatsen ovan att motiven är starka – i bl.a. ljuset av problemen med att uppnå långsiktig hållbarhet inom transportsektorn – att koncentrera insatserna mot den del av marknaden där substitutionsmöjligheterna kan ge störst bidrag i hållbarhetsarbetet. Sådana insatser bör också kunna leda till värdefulla bidrag vid uppfyllande av trafiksäkerhetsmålen. Att underlätta utvecklingen av intermodala transportlösningar som innebär att även högvärdigt gods kan transporteras delvis på järnväg eller i sjöfart måste därför vara en viktig om än inte avgörande del av en strategi för att uppnå ett effektivt och hållbart godstransportsystem för framtiden. Vi återkommer till våra närmare förslag senare under avsnitten om infrastruktur, regelverk samt forskning och utveckling.

Sammanfattningsvis anser delegationen att förväntningarna på överföring av gods från vägtrafik till järnväg och sjöfart inte skall överdrivas volymmässigt. Man bör samtidigt inte bortse från att överföringar av även det mest långväga godset skulle kunna ge vissa positiva effekter för hållbarheten i transportsystemet. Arbetet med att underlätta utvecklingen av intermodala transportlösningar bör koncentreras mot de områden som ger störst bidrag till utvecklingen av effektiva och hållbara godstransporter som helhet.

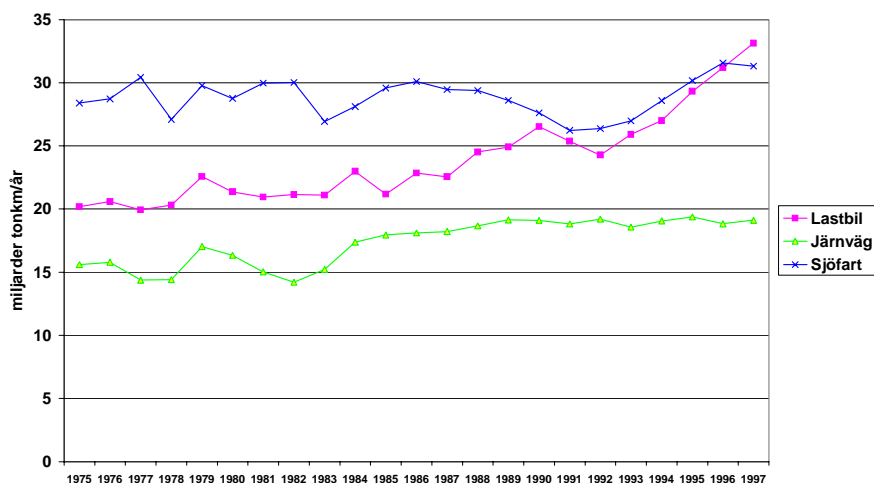
3.4 Intermodaliteten och rollspelet på godstransportmarknaden

3.4.1 Intermodala godstransporter – tulipanaros eller framtidslösning?

Som delegationen nämnde ovan har det politiska intresset av att medverka till en utveckling av intermodala godstransporter som alternativ till ren lastbilstransport varit stort under lång tid både i Sverige och i utlandet, t.ex. inom EU. Som också kunnat konstateras har utvecklingen i verkligheten hittills inte inneburit något märkbart trendbrott i den långsiktiga utveckling i Europa som under efterkrigstiden inneburit att järnvägen (och inlands- resp.

kustsjöfart) tappat marknadsandelar till lastbilen på en totalt växande marknad (för den svenska utvecklingen, se fig. 3.1). De åtgärder som vidtagits för att gynna intermodala transportlösningar har inte varit tillräckligt kraftfulla för att rå på den allmänna utvecklingen. Det finns många anledningar till detta. Som nämnts finns i grunden få anledningar för operatörer och kunder att genomföra kostsamma omlastningar om transporten kan genomföras lika effektivt direkt med lastbil. Trots de problem med tilltagande trängsel och "trafikinfarkt" i vägtrafiken på kontinenten som ofta påtalats i debatten har dagens internationella lastbilsoperatörer i stort sett kunnat leva upp till kundernas krav på flexibilitet, transporttider och kostnadseffektivitet – i varje fall i förhållande till aktuella alternativa transportsätt. Många av de politiska förslag som framförts i avsikt att påskynda utvecklingen av intermodala transporter har handlat om ekonomiska bidragssystem alternativt regleringar, vilka alla haft problem med avgränsning, kostnadseffektivitet och med risker för konflikter med andra politiska mål än det aktuella.

Figur 3.1 Godstransportarbete i Sverige per transportmedel för perioden 1975-1997, Källa SIK/SCB



För att kunna bedöma möjligheterna till framgång i arbetet med att gynna intermodalitet är det enligt delegationens mening nöd-

vändigt att analysera vilka hinder för en sådan utveckling som idag upplevs på marknaden, i Sverige och Europa.

Inregia presenterade i mars 2000 på uppdrag av den ovan nämnda Miljömålskommittén en rapport "Överföring av godstransporter från lastbil till järnväg - Hinder, möjligheter och potential". Rapporten är intressant ur Godstransportdelegationens synvinkel bl.a. därför att den i likhet med den i kapitel 2 behandlade GTD-studien om kundernas krav bygger på intervjuer och enkäter hos varuägare. I rapporten bekräftas i stort de kvalitetsaspekter som delegationen kunnat konstatera gäller för kundernas krav på godstransporterna, och de typiska transportmedelsval som redogjorts för ovan. De hinder som företagen anger för att använda mer tåg för sina transporter kan sammanfattas i rapporten i följande faktorer:

- Kvaliteten på transporten kan inte upprätthållas.

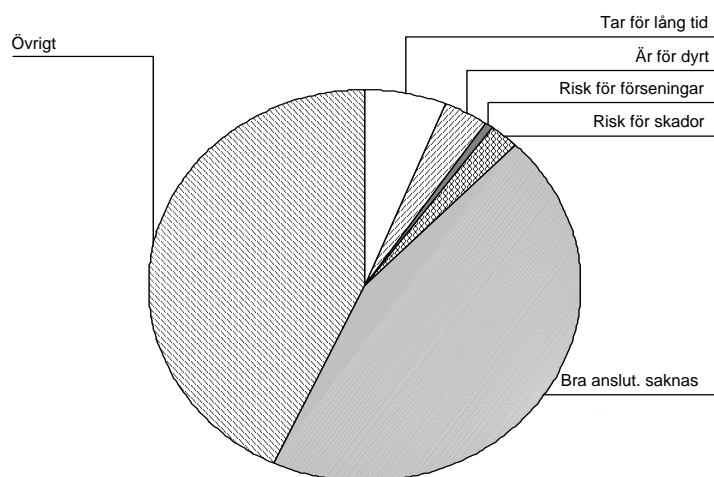
- Det saknas lämplig anslutning.

- SJ som företag är inte förtroendeskapande.

- Den gränsöverskridande trafiken fungerar inte.

- Övrigt.

Figur 3.2 Anledning till varför inte järnväg används (källa: INREGIA)



En intressant slutsats av fördelningen av svaren (se figur 3.2) är att tidigare ofta framlyfta argument som att det är priset eller bristande kvalitet i form av transporttid, försenings- eller skaderisker som hindrar ökat utnyttjande av järnvägstransport inte bekräftas. I stället har alternativet "övrigt" fått flest svar. Bakom detta döljer sig enligt uppgift från Inregia en rad "mjuka" faktorer centrerade kring ett bristande förtroende för järnvägsoperatören och en upplevelse av bristande flexibilitet, t.ex. vad gäller att följa upp och lösa problem kontinuerligt under transporten. Många företag sade sig "ha prövat järnväg tidigare" men konstaterat att det inte fungerade för deras behov. I en del fall låg dock dessa tester åtskilliga år tillbaka i tiden, vilket möjligen även kan tolkas som en viss okunskap om ev. nya intermodala transportlösningar. Att "saknar anslutning"-argumentet anförts i så stor utsträckning kan på samma sätt tyda på att många företag fortfarande associerar järnvägstransport med tidigare bedriven direkt vagnslasttrafik via

industrispår etc. och sannolikt även med de kvalitetsnivåer som då kunde uppnås.

För de företag som har utnyttjat järnvägstransporter i rapporten anges fördelarna med tåg i första hand vara att det är kostnads-effektivt för stora volymer på långa avstånd samt mer miljövänligt än lastbil. Fem goda exempel där överföring till järnvägstransport varit möjlig har studerats och framgångsfaktorerna kan sammanfattas med:

Järnvägen hade samma eller lägre kostnad som lastbilen.

Järnvägen kunde erbjuda samma kvalitet på transporten som lastbilen.

Järnvägen kunde erbjuda en fungerande helhetslösning.

Att transportera gods på järnväg ger företagen en tydligare miljöprofil.

Sådana godskunder vars transportstruktur lett till att de själva har haft anledning att undersöka möjligheter till järnvägstransporter har uppenbarligen kunnat dra fördel av den utveckling som har skett vad gäller intermodala transporter under de senare åren.

Godstransportdelegationen kan inledningsvis beträffande denna studie konstatera att det bör finnas anledning till djupare studier av hinder och potential för uppbyggnad av nya transportlösningar. Inregiastudien har enbart kunnat ge exempel på att tidigare etablerade sanningar inom detta fält inte nödvändigtvis stämmer idag. Delegationen drar slutsatsen av dessa undersökningar att transportmarknaden själv idag har en stor roll att spela för att åskådliggöra de möjligheter som skapas av intermodala transportkedjor. Givetvis är det en förutsättning av att järnvägen (och även andra transportkombinationer, t.ex. sjötrafik längs kusterna eller i Vänern och Mälaren) klarar de grundläggande kvalitets- och kostnadskraven, och att transportförmedlare på olika nivåer har information om och förtroende för att samarbeta med transportoperatörer från olika trafikslag. Ett bättre samarbetsklimat mellan transportföretagen i "trafikslagsövergripande anda" kan här sannolikt ge stora fördelar vad gäller utveckling av och information om nya transportalternativ i framtiden.

Enarsson och Lindblad konstaterade i sin tidigare redovisade studie (se kapitel 2) att transportbranschen allmänt sett måste anses som mycket traditionsbunden trots att branschen sedan ett antal år mer börjat agera enligt logistiska grundprinciper. Det finns ett "djupt rotat" trafikslagstänkande vilket innebär att mycket av

den verksamhet som bedrivs, allt från operativa insatser till intresseorganisationernas lobbyverksamhet, är inriktad på att försvara, motivera och framhäva den egna branschen. Samtidigt har det under åtskilliga år poängterats, inte minst från olika aktörer inom respektive transportmedel, hur viktigt samarbete mellan olika aktörer och olika trafikslag är, inte minst för hela näringens status. Det mesta måste förbättras för att systemtänkandet inte enbart skall stanna vid något som man pratar om. Systemen kommer även i framtiden att baseras på enskilda transportmedel och det kommer att krävas ett samarbete och agerande utanför trafikslagsgränserna.

Det måste också påpekas att det inte enbart är aktörerna inom transportbranschen som är "ansvariga" för dagens situation. Transportköparna bidrar till att prisnivån för många är ytterst pressad, även om man gärna vill betona kvaliteten och miljöhänsyn så är transporterna något som ofta ligger överst på listan över rationaliseringspotentialer och kostnadsreduceringar. De transportpolitiska insatserna har inte sällan varit trafikslagsinriktade punktinsatser med begränsade konsekvensbedömningar eller effektberäkningar för näringen som helhet eller för industrin och handeln. Förbättringar av näringens förutsättningar i ett EU-perspektiv är en viktig men mycket trög process.

GTD:s uppgift är som bekant framför allt att analysera statens roll på godstransportmarknaden. Att gynna intermodalitet ligger också nära delegationens allmänt trafikslagsövergripande synsätt, och det finns, som redogjorts för i avsnitt 3.3 även goda skäl för detta.

Delegationen anser att staten som förutsättningskapare inom detta område bör inrikta sina insatser mot följande områden, som också motsvarar betänkandets kapitelindelning:

Infrastruktur – att skapa ändamålsenliga anslutningspunkter i trafiknäten och att lösa problem med flaskhalsar där sådana finns (kapitel 5)

Regelverk och lagstiftning – att skapa regler och lagar som underlättar och stödjer en utvecklingen i önskad riktning (kapitel 6)

Ekonomiska styrmedel – att ge marknaden korrekta incitament genom skatter och avgifter (kapitel 7)

Stöd till forskning och utveckling (kapitel 9)

Internationellt arbete med harmonisering och standardisering (kapitel 10)

Delegationen återkommer i respektive avsnitt till sin syn på åtgärder för att öka möjligheterna till intermodalitet inom ramen för en samlad godstransportstrategi.

EU:s intermodala åtgärdsprogram

Som nämnts ovan måste de problem som hindrat en kraftfull tillväxt av intermodala godstransporter ses i ett internationellt perspektiv. Som också framgått har inom EU dessa frågor tilldragit sig intresse sedan lång tid.

1997 presenterade Kommissionen meddelandet "Intermodalitet och intermodal godstransport i Europeiska unionen" (Kom(97) 243). Meddelandet innehöll en analys av problemen med intermodala transporter inom unionen och redogjorde för ett åtgärdsprogram i avsikt att göra dessa godstransporter effektivare och mer anpassade till användarnas behov. Det konstaterades att den ökade integreringen av medlemsstaternas ekonomier och förverkligandet av den inre marknaden har påverkat transportsektorn genom ökad transportintensitet (tonkm per producerad enhet). Eftersom intermodala transporters konkurrenskraft ökar med längden på transporten borde utvecklingen inom EU enligt Kommissionen gynna denna form av transporter som också enligt Kommissionen utgjorde en viktig del i arbetet med att skapa ett långsiktigt hållbart godstransportsystem inom EU. Enligt Kommissionen är effektiva intermodala godstransporter i praktiken en förutsättning för den inre marknaden. Utan tillförlitliga och kostnadseffektiva sådana godstransporter äventyras på sikt de europeiska företagens konkurrenskraft. Samtidigt konstaterades att de intermodala transporterna enbart utgjorde 8 % av de totala tonkm inom unionen. Ett flertal brister hindrar enligt Kommissionen en vidareutveckling av dessa transporter. I meddelandet identifierade Kommissionen därför arbetsområden och presenterade åtgärdsförslag. Nedan återges huvudåtgärdsområdena.

Integrering av infrastruktur och transportmedel

Revidering av TEN-näten, analys av kundkrav, standardisering av lastbärare.

Driftskompatibla och samtrafikdugliga funktioner

Marknadsanalys av logistikutveckling, kvalitetsindex för intermodala tjänster, modernisering av direktiv 1107/70 om stöd till

kombinerade transporter, samordning av trafikslagsöverskridande tidtabeller.

Trafikslagsberoende tjänster och förordningar

Samordning av intermodal realtidsinformation, främjande av frivilliga regelverk för ansvarsskyldighet, skapande av öppna IT-stöd för uppföljning och spårning av intermodala transporter, harmonisering av dokumentstandarder.

Övergripande åtgärder

Finansiering av FoU och av demonstrationsprojekt, skapande av ett europeiskt FoU-nät för intermodala godstransporter, utveckling av metoder för riktmärkning (benchmarking) inom transportpolitik och intermodalitet, upprättande av europeiskt intermodalt referenscentrum, utveckling av intermodal statistik m.m.

Andra åtgärder som påverkar intermodala godstransporter

PACT-programmet (finansiering av pilotstudier), utveckling av intermodala godstransportkorridorer, tillämpning av konkurrensregler inom intermodala transporter, vidareutveckling av gemenskapsregler för infrastrukturavgifter m.m.

En uppföljning av arbetsplanen presenterades av Kommissionen 1999 (KOM(99) 519). I denna konstaterades att arbete bedrivits med framgång inom de flesta områden. I avsikt att uppdatera arbetsprogrammet ytterligare föreslogs i uppföljningen ytterligare arbetsområden:

FoU för ökad integrering av godsadministreringssystem med trafikstyrningstjänster för att åstadkomma bästa kapacitetsutnyttjande i de intermodala godstransporterna.

FoU och demonstrationsprojekt för tillämpningar av elektronisk handel för intermodala godstransporter.

Analys av brister i logistikkedjor inom EU, möjligheter för samhället (EU, medlemsstaterna) att underlätta dessa kedjor.

Demonstrationsprojekt för att identifiera fördelar med nya intermodala transportkedjor hos ett representativt urval EU-företag.

Transportministerrådet har i december 1999 ställt sig bakom Kommissionens arbetsprogram för intermodala godstransporter och dess inriktning.

Godstransportdelegationen konstaterar att Kommissionen i sitt arbetsprogram identifierat en rad viktiga problem och arbetsområden som också har relevans för Sverige och för delegationens uppdrag. GTD anser att regeringen bör arbeta aktivt med Kommissionen för att förverkliga den inriktning som framgår av

programmet. En harmoniserad insats i Europa för att stödja och agera förutsättningsskapare för nya intermodala godstransport-system inom olika områden torde ligga väl i linje med delegationens allmänna synsätt. Delegationen återkommer till flera av de arbetsfält som Kommissionen anvisat i sin strategi i de följande kapitlen.

Sammanfattningsvis anser Godstransportdelegationen att ansvaret för utveckling av effektiva intermodala godstransport-tillämpningar åligger alla aktörer på marknaden gemensamt. För statens del gäller det att på många områden arbeta målinriktat med att skapa förutsättningar och riva hinder för den önskade utvecklingen. Ett trafikslagsövergripande synsätt bör genomsyra transportpolitiken. Det är viktigt att den utveckling och kunskap som tillkommer också anknyts till det gemensamma arbete som bedrivs inom EU i dessa frågor. Ett ökat svenskt engagemang i detta EU-arbete är önskvärt.

3.4.2 Kommunernas ansvar på godstransportmarknaden

Delegationen har konstaterat att det finns många olika aktörer som samverkar inom godstransportmarknaden. Varuägarnas, kundernas roll, liksom statens som förutsättningsskapare har redan berörts som centrala för delegationens analys. Det finns emellertid en samhällsaktör som bör nämnas ytterligare utöver staten. Samtliga svenska kommuner har ett stort och i vissa fall avgörande ansvar för godstransporterna. I besittning av det s.k. planmonopolet bestämmer varje kommun hur den egna kommunens infrastruktur skall utformas och vilken kapacitet som skall finnas. Även om andra myndigheter som t.ex. de statliga trafikverken och tillsynsmyndigheterna har viktiga uppgifter för att tillgodose de övergripande kraven på en väl anpassad infrastruktur, är ett utvecklat och långsiktigt planarbete inom varje kommun av yttersta vikt för godstransportsystemets funktionsätt. Kraven från boende och de som vistas i kommunen på en god miljö med minsta möjliga störningar från trafiken måste med nödvändighet vägas av mot den i det moderna samhället så viktiga försörjningen av varor och gods. Trenden mot ett ökat transportarbete är, som bl.a. framgått av föregående avsnitt tydlig, vilket i framtiden ställer allt större krav på flera av de kommunala myndigheterna. Det finns

enligt vad delegationen erfarit en allmän strävan i landets kommuner om god tillväxt i kommunernas och regionernas ekonomi. Det är därmed viktigt att kommunernas beredskap är god för effekterna av en sådan ökad ekonomisk aktivitet i form av omfattande transporter, såväl lokal distributionstrafik som tung trafik till och från hamnar och andra godstransportterminaler.

Delegationen återkommer i kapitel 5 angående infrastrukturfrågorna till storstadskommunernas särskilda roll.

En särskild roll spelar kommunerna vad gäller hamnväsendet i Sverige. Som framgått ovan passerade år 2000 ca 150 miljoner ton genom hamnarna på sin väg till eller från eller inom Sverige. Landets hamnar ägs idag till alldeles övervägande del av kommunerna. Det svenska hamnsystemet är i huvudsak organiserat på ett annorlunda sätt än vad som är vanligen förekommande i övriga Europa. Sälunda drivs de flesta hamnarna – och alla de största – i aktiebolagsform, helt eller delvis ägda av respektive hamnkommun. Det finns för närvarande enbart ett godshanteringsföretag i varje hamn, som utövar ett defacto-monopol på verksamheten i hamnen. Delegationen återkommer i kapitel 6 till de problem som finns med den nuvarande utformningen på hamnverksamheten i denna del. Prissättningen av hamntjänsterna innebär också enligt delegationens mening ett särskilt problemområde. Dessa frågor behandlas vidare i kapitel 7.

Som delegationen återkommer till i avsnitt 5 är hamnarna centrala delar i ett nationellt godstransportsystem. Med dagens ägarstruktur kan det inte sägas finnas någon gemensam verksamhetsstrategi hos de svenska hamnägarna. En beredvillighet har emellertid under lång tid funnits från kommunerna att tillgodose kundkrav på investeringar i hamnanläggningar. Anledningen till kommunernas särskilda intresse i dessa sammanhang är dels det direkta ägarinflytandet, dels förhoppningar om att kommunerna skall tillföras nya verksamheter och sysselsättningstillfällen genom att erbjuda hamnfaciliteter. Erfarenheterna visar dock att det har varit svårt för kommunerna att bedöma lönsamheten i sådana investeringar.

Delegationen återkommer i kapitel 5 till frågorna om framtida behov av hamnkapacitet och planering. Allmänt vill dock Godstransportdelegationen påtala behovet av ett ökat regionalt samarbete mellan hamnarna. I vissa regioner förekommer numera ett fruktbart sådant samarbete, vilket har lett till att en ökad service-nivå har kunnat erbjudas kunderna och att rationaliseringar kunnat

genomföras och dubbelinvesteringar undvikits. Delegationen anser att sådana processer bör fortgå och i lämplig form uppmuntras av staten för att hamnväsendet skall kunna möta framtida förändrade kundkrav.

Godstransportdelegationen understryker att kommunerna spelar en viktig roll på godstransportmarknaden som infrastrukturhållare samt i många fall som ägare av hamnverksamhet. Det är därför viktigt att även kommunnivån beaktas i en samlad godstransportstrategi för Sverige.

4 Det effektiva och hållbara godstransportsystemet - inte bara vision utan realistiskt mål

4.1 Att jämka samman mikro- och makroperspektiven

I tidigare avsnitt har godstransporterna i dag och i framtiden analyserats, främst utifrån kundernas krav. Summeras samtliga företags krav på effektiva transporter till ett samhällsperspektiv leder det till slutsatsen att ett vitalt näringsliv i tillväxt kräver effektiva transporter och rationella logistikkedjor. Transporterna är en viktig del i hela näringslivets sätt att fungera och de är därmed ett betydelsefullt näringspolitiskt medel för ekonomisk tillväxt och välbefinnande. Blodomloppet används ofta som metafor för att peka på transporternas betydelse för näringslivets utveckling.

I detta avsnitt kommer vi att redovisa delegationens syn på godstransportsystemet ur samhällets synpunkt – effektivitets- och hållbarhetsfrågorna. Företagen, både de transportköpande och de transportsäljande, respektive transportpolitiken, verkar på olika abstraktionsnivåer, mikro- respektive makroperspektiv. Båda dessa perspektiv måste beaktas som en grund för de analyser och förslag som redovisas i de följande avsnitten i betänkandet och som bildar den konkreta strategin.

För att få en bred förståelse för vår godstransportstrategi gäller det att slå en bro mellan de olika perspektiven. Åtgärder inom transportpolitiken måste därför utformas helt i samspel med mekanismerna/drivkrafterna på mikronivån. Utan hänsynstagande till marknadens funktionssätt riskerar transportpolitiska förslag att bli verkningslösa och i värsta fall direkt kontraproduktiva. Men utan hänsyn till samhällets krav och övergripande målsättningar blir transportsystemet å andra sidan inte långsiktigt hållbart.

Gränssnittet mellan de båda perspektiven måste i enlighet med Godstransportdelegationens i kapitel 1 redovisade uppfattning så långt möjligt överbryggas med marknadslösningar. Delegationens

allmänna synsätt kan därmed beskrivas som att det i första hand bör vara en fråga för marknadskrafterna att uppfylla kundkraven. Emellertid består transportsektorn, som redan berörts i kapitel 2, av många aktörer med sinsemellan olika kompetens- och ansvarsområden. Staten och kommunerna är på olika nivåer och i skilda situationer delar i systemet, och krav kommer därför även att behöva ställas på stat/kommun i arbetet med transportkvalitet. Traditionellt kan sägas att många av dessa krav vad gäller gods-transporter har kommit att framföras från transportföretagen, dvs. ur operatörsperspektivet. Men endast genom den helhetssyn på transportkedjor och logistik vilken tidigare nämnts är en utgångspunkt för delegationens arbete, kan transportkvaliteten ytterst bedömas. Därför blir återigen kundernas, varuägarnas kravbild central för delegationens analys.

Redan i 1998 års transportpolitiska riksdagsbeslut sattes kundperspektivet i fokus. Ett av de mest tydliga tecknen på detta var det nya delmål som fastlades beträffande transportkvalitet för näringslivet och som berörts i kapitel 1. Genom detta delmål framgår tydligt godstransporternas stora betydelse för svenskt näringsliv och industri. Godstransporternas roll framför allt som tjänstenäring och stöd till näringslivet framgår lika tydligt – godstransporter är inget självändamål. Därmed blir kraven från kunderna, transportköparna, varuägarna, industrin avgörande för hur transportkvalitetsmålet inom transportpolitiken kan uppfyllas. Kunderna ställer krav på transporterna, som transportsektorn gemensamt har att uppfylla. GTD återkommer nedan i avsnitt 4.3 till vår närmare syn på detta transportpolitiska delmål.

4.2 Alla transportpolitiska mål måste uppnås på sikt

Det är givetvis rimligt och nödvändigt att Godstransportdelegationen i ett arbete med att utveckla goda godstransporter analyserar transportpolitiken som den kommer till uttryck i riksdagens ställningstagande inom politikområdet.

En central slutsats i 1998 års transportpolitiska beslut är att det inte finns någon inbördes prioritering av de delmål som satts upp för transportpolitiken. På lång sikt skall alla delmål uppnås. Det innebär å ena sidan att det delmål om hög transportkvalitet som ligger närmast Godstransportdelegationens egna kompetensfält inte har någon självklar prioritet i det transportpolitiska arbetet. Å

andra sidan kan inte heller en suboptimering under längre tid ske av något eller några av de andra delmålen på bekostnad av kvalitetsdelmålet. En långsiktig, med transportpolitiken förenlig strategi måste enligt vårt synsätt med nödvändighet sträva efter att *både* uppnå en effektiv godstransportförsörjning (samhällsekonomiskt, tillgänglighetsmässigt och med god kvalitet i förhållande till näringslivets behov) *och* en hållbar utveckling vad gäller samhällsmålen om minskad miljöbelastning från trafiksektorn, nollvisionen inom trafiksäkerhetsarbetet och transporterernas bidrag till en positiv regional utveckling.

Godstransportdelegationen anser att enbart en sådan balanserad strategi har möjlighet att ligga till grund för regeringens agerande under längre tid. Vi vill påminna om att transporter utförs för att tillgodose behov i samhället utanför transportområdet. De är bl.a. till för näringslivets verksamhet och för att förbättra människors livskvalitet. Åtgärder som vidtas t.ex. för att minska transporterernas miljöpåverkan måste därför rimligtvis analyseras längre än enbart till transportsektorn.

Det framgår i och för sig av 1998 års transportpolitik att en fokusering på vissa delar av transportpolitiken kan förväntas ske under kortare perioder genom bl.a. regeringens etappmål inom olika områden. Delegationen menar dock, även med stöd i SIKAs utvärdering av transportpolitiken (rapport 2000:1), att en sådan fokusering och prioritering av statens arbete inom transportområdet inte bör styras av om det är lätt eller svårt att utveckla etappmål. Det synes föreligga vissa risker i att överföra t.ex. Miljömålskommitténs generella arbete inom miljöområdet till transportpolitiken utan att beakta behovet av ytterligare utveckling av balanserande etappmål för politiken inom de andra transportpolitiska delmålen. Delegationen återkommer nedan till möjligheterna att konkretisera mått även på t.ex. delmålet för transportkvalitet för näringslivet. Även delmålen om tillgänglighet och positiv regional utveckling har i dag en bristande utformning vad gäller etappmål. Trots detta är de centrala för utveckling av ett fungerande och hållbart godstransportsystem i Sverige.

4.3 Hög transportkvalitet för näringslivet – vad är det?

För Godstransportdelegationens del är det ovan nämnda målet om hög transportkvalitet för näringslivet givetvis av stor betydelse. Delegationens uppdrag kan som framgått ovan till stor utsträckning sägas ligga i linje med detta delmål i transportpolitiken. De etappmål som finns för transportkvalitetsmålet är ännu primitiva och helt kopplade till infrastrukturhållningen.

Delegationen har deltagit i det arbete som SIKA på regeringens uppdrag utfört i syfte att vidareutveckla de transportpolitiska målen, och som redovisats i SIKA Rapport 2000:1. Beträffande kvalitetsmålet har strävan därvid varit att ta fram uppföljningsbara etappmål som på ett rimligt sätt speglar kundernas krav på effektiva transporter av hög kvalitet. I detta arbete har kunnat konstateras att de mest centrala måtten på transportkvalitet inom näringslivet är (utan närmare inbördes rangordning):

kostnad (längsta möjliga pris i förhållande till övriga krav),
(kort) transporttid,
precision (rätt sak på rätt plats vid rätt tid) och
låg miljöpåverkan och hög yttre säkerhet.

Mixen mellan kraven kopplat till dessa mått kan dock variera högst väsentligt mellan olika branscher och även mellan enskilda företagsgrupper och företag.

SIKA ifrågasätter i sin rapport allmänt om etappmål i enlighet med de principer som lades fast i 1998 års transportpolitiska beslut är möjliga eller ens lämpliga att utforma, samt konstaterar att det fortfarande återstår behov av ytterligare utvecklingsarbete innan eventuella nya etappmål kan utformas. Vad gäller delmålet om transportkvalitet konstateras i rapporten:

Sammantaget kan dessa förhållanden tala för att det bör övervägas om det över huvud taget är ändamålsenligt att tänka sig etappmål inom detta område. Kanske bör man i stället inrikta sig på att utveckla olika mått och indikatorer för att följa upp utvecklingen på området. Ytterligare ett förhållande som kan tala för detta är att arbetsgruppen har kommit fram till att kopplingarna mellan de faktorer som näringslivet upplever som centrala för transportkvaliteten och övergripande transportpolitiska insatser är tämligen indirekta och kan väntas ge utslag först på relativt lång sikt. Denna slutsats --- är kanske mindre giltig i perspektivet av de samlade styrmedel som riksdagen och regeringen förfogar över och där bl.a. skattepolitik och andra konkurrensfrågor får anses ingå.

Ett förhållande som bör beaktas i detta sammanhang är vidare att näringslivets transporter i allt högre grad måste ses i ett internationellt

perspektiv. --- En tänkbar inriktning av det fortsatta utvecklingsarbetet inom området skulle kunna vara att försöka åstadkomma direkta jämförelser av transportkvaliteten i Sverige och viktigare konkurrentländer. På lång sikt är det kanske inte heller otänkbart att sådana jämförelser också skulle kunna läggas till grund för etappmål för utvecklingen av transportkvaliteten i Sverige.

Godstransportdelegationen anser att arbetet med att konkretisera delmålet om en god transportkvalitet för näringslivet måste fortsätta, eftersom målet var helt nyutformat i 1998 års riksdagsbeslut och nuvarande etappmål enbart är provisoriska.

Kvalitetsmålet har en relativt tät koppling till delmålet om tillgänglighet i transportsystemet, och det är troligtvis mindre risk för målkonflikter mellan dessa delmål i transportpolitiken. En hög transportkvalitet i landets alla olika delar främjar i praktiken tillgängligheten för godstransporter till olika destinationer. Däremot fungerar delmålen inom transportpolitiken om god miljö och säkerhet ibland som restriktioner, åtminstone i kortare perspektiv. Även delmålet om positiv regional utveckling uppfattas i vissa fall (t.ex. i fördelningssammanhang) som en restriktion. Samtidigt måste politiken, som redan berörts, sträva mot att söka förena samtliga delmål, och det kan därför riskera att leda fel om man inte söker finna åtgärder som förenar de transportpolitiska delmålen och där dessa samverkar. Miljömässigt goda och säkra transportlösningar kan också vara effektiva, och åtgärder för positiv regional utveckling ger bidrag till förbättrad tillgänglighet och transportkvalitet för näringslivet i den aktuella regionen.

I Godstransportdelegationens arbete med en samlad godstransportstrategi måste de transportpolitiska målen beaktas när förslag läggs fram som rör åtgärder inom statens ansvarsområde. Det har varit en naturlig uppgift för de sektorsansvariga verken i delegationen att bevaka att så sker.

I avsnitt 1.2.1 ovan har delegationen konstaterat att det transportpolitiska delmålet om hög transportkvalitet för näringslivet behöver konkretiseras. I SIKAs rapport konstateras att erfarenheterna från målutvecklingsarbetet visar att transportpolitiken och sambandet mellan dess olika beståndsdelar kan uppfattas på skiftande sätt i olika delar av samhället och att tolkningen av de transportpolitiska riktlinjerna också kan skilja sig starkt åt mellan olika myndigheter. Enligt SIKAs uppfattning finns det därför ett behov av att ytterligare klarlägga de principiella

utgångspunkterna för målstyrningen på övergripande nivå och vilken roll etappmålen skall ha i transportpolitiken.

Godstransportdelegationen instämmer i SIKAs slutsats att regeringen bör tydliggöra målens roll. Delegationen anser att funktionen för transportkvalitetsmålet, som var ett nytillkommet delmål i 1998 års transportpolitiska beslut, måste vara att tydliggöra och lyfta fram sambanden mellan näringslivsutvecklingen och transportererna. De etappmål som fastlades 1998 är, som nämnts, av helt produktionsinriktad/teknisk natur för trafikverken, och kan lämpligen överföras till att bli interna mått för verkens arbete inom detta område. Etappmål för transportkvalitet måste istället med nödvändighet kopplas tätare till kundernas krav på transportererna.

I Enarsson & Lindblads utredning (se kapitel 2) konstaterades att kvalitetsbegreppet hos företagen i stort behandlas som ett "grundkrav" på transportören, och att samma parametrar återkommer vid kvalitetsdefinitionerna. Samtidigt visar analysen att kraven på transportererna i realiteten skiljer sig mycket åt mellan olika företag beroende på vilken typ av produkt som skall transporteras och på vilken marknad företaget arbetar. Om regering och riksdag skall kunna bedöma om samhället erbjuder en hög transportkvalitet för näringslivet måste därför någon form av sammanvägning ske av de olika delparametrar som näringslivet bedömer transportkvaliteten efter.

Godstransportdelegationen anser att en konkretisering av transportkvalitetsbegreppet bör vila på de mest centrala inslagen för kvalitet i näringslivets godstransporter, vilka bedöms vara:

transporttiden, som skall vara tillräckligt kort för att bidra till att stärka konkurrensförmågan,

leveransprecisionen (pålitligheten), som skall vara hög vad avser gods i rätt tid och på rätt plats,

säkerheten, som skall vara hög för att undvika skador på gods och omgivning,

informationen, som skall vara tillräcklig och snabb för att upprätthålla transporttider eller undvika förseningar,

flexibiliteten, som skall vara tillräckligt god för att medge konkurrenskraftiga transportlösningar för olika varugrupper och marknader, samt

effektiviteten, som skall vara tillräckligt hög för att överbrygga det svenska avståndshandikappet till huvudmarknaderna.

Kvaliteten definieras som framgått med utgångspunkt från ingångna avtal mellan transportköpare och transportsäljare, där kvaliteten vägs mot kostnader. Transportavtalen kan innehålla olika krav på tider, frekvens, miljö, säkerhet m.m., vilka sedan återspeglas i de ekonomiska ersättningarna. Kvaliteten följs fortlöpande upp och måluppfyllelsen mäts och bedöms.

Näringslivets transporter skall vara *kostnadseffektiva*. Med det menas att kostnaderna ur företagets perspektiv så långt möjligt skall vara låga för att genomföra överenskomna transportavtal, tidshållningen för transportererna vara exakt och tillförlitligheten vara stor för att godset på ett säkert sätt skall komma fram helt och rent.

Dessa parametrar bör ligga till grund för politiska etappmål gällande transportkvalitet för näringslivet.

Företagen tecknar transportavtal utifrån rådande transportpolitiska läge. Ofta är transporten på svensk mark dessutom endast en del av den totala transporten. Kopplingen mellan de enskilda företagens kvalitetskrav på godstransportererna och transportpolitiken är därför i huvudsak indirekt. Det är summan av enskilda företags agerande som beskriver den aggregerade nivån. Konkreta trafikåtgärder av stat/kommun, som begränsningar i framkomlighet eller ökade avgifter, kan visserligen både underlätta och/eller försvåra att transportavtalen kan fullföljas. Men effekterna av politiska insatser är oftast mer långsiktiga och för tillbaka till resonemanget att politiken är förutsättningsskapande.

Transportsystemets utformning och funktion skall enligt det fastlagda delmålet medge en hög transportkvalitet för näringslivet. Transportpolitiken förfogar i arbetet med att uppfylla delmålet över medel som infrastruktur, skatter/avgifter och regler. Andra politikområden omfattar också ekonomi, FoU, arbetsmarknadsfrågor mm. Delegationen återkommer till dessa instrument i de följande kapitlen.

För att kunna utvärdera måluppfyllelsen för transportpolitiken krävs emellertid någon form av mått. Det lämpligaste sättet att mäta torde enligt delegationens uppfattning vara en s.k. "benchmarking" dvs. riktmärkning. Utvärderingen bör således göras genom internationella jämförelser. Den svenska transportpolitiken jämförs därmed med motsvarande politik i andra länder. Delegationen bedömer däremot att det vore meningslöst att sätta upp absoluta mål. Kvalitetsfrågor på denna aggregerade nivå är relativa. Någon form av attitydundersökning som komplement till

riktmärkningen kan dessutom genomföras för att få en helhetsbild av om näringslivet uppfattar att utvecklingen leder till de avsedda förbättringarna.

Godstransportdelegationen anser att följande områden skulle kunna omfattas av en undersökning och att kontinuerliga jämförelser skulle kunna ge möjlighet att lägga fast etappmål i enlighet med transportpolitikens intentioner.

Näringslivet skall fortlöpande uppleva en förbättrad transportkvalitet. Målet bör följas upp och mätas med hjälp av attitydundersökningar. Uppföljningsarbetet skall också omfatta identifiering av kvalitetsbrister. Det är därför viktigt att kvalitetsmål som utformas för trafikverkens verksamhet är konkreta och mätbara med avseende på näringslivets krav.

Kvaliteten i det svenska transportsystemet skall, mätt i termer av transporttid, förutsägbarhet, säkerhet, flexibilitet och informationstillgång vara minst lika bra som i övriga EU-länder. Kvaliteten bör mätas genom riktmärkning, "benchmarking". Exempel på mått kan vara: genomsnittskostnad per tonkm inom resp. trafikslag (kostnader som kan hänföras till infrastruktur, beskattning, regelverk för lastförmåga etc.), genomsnittlig transporttid per km och trafikslag samt genomsnittliga avvikelser från planerad leveranstid. Valet av indikatorer måste delvis styras av möjligheter att erhålla jämförbara fakta.

GTD anser sammanfattningsvis att det transportpolitiska delmålet om transportkvalitet måste konkretiseras genom utformning av mått och riktmärkning (internationell benchmarking) som kan leda fram till utformning av lämpliga etappmål. Näringslivets egna transportkvalitetsparametrar måste vara en viktig utgångspunkt för arbetet.

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.

4.4 Långsiktig hållbarhet – ett brett begrepp

”En hållbar utveckling kan definieras som en utveckling som tillfredsställer dagens behov utan att äventyra kommande generationers möjligheter att tillfredsställa sina behov.” Så lyder citatet ur ”Vår gemensamma framtid”, en rapport från världskommissionen för miljö och utveckling under ordförandeskap av statsminister Gro Harlem Brundtland.

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. Frågorna är globala och perspektiven decennier, men behoven av åtgärder på kort sikt för att börja vrida utvecklingen åt rätt håll desto viktigare. Den politiska tröghet som ofta kritiserats i dessa sammanhang är i sig en del av problembilden.

Transportsektorn är viktig på många sätt i detta arbete. Transporterna genererar själva icke oväsentliga problem ur hållbarhetssynpunkt, bl.a. ekologiskt, men är samtidigt del av en lösning på andra delar av den långsiktiga hållbarheten vad gäller ekonomisk och social hållbarhet. Godstransporterna utgör inget undantag därvidlag. Det är därför naturligt att analysera godstransportsystemet utifrån dessa begrepp.

En *ekonomiskt hållbar utveckling* ställer krav på ett godstransportsystem med hög kvalitet, tillförlitlighet, tillgänglighet och kapacitet i hela landet men också internationellt. Dessa frågor tilldrar sig naturligt intresse för Godstransportdelegationen i och med fokus på kundernas krav. I föregående avsnitt behandlades frågor om kraven på kvalitet och tillförlitlighet m.m. I kapitel 5 behandlas frågor och lämnas förslag om infrastruktur, tillgänglighet och kapacitet etc.

En *socialt hållbar utveckling* förutsätter en god tillgänglighet för alla befolkningsgrupper i hela landet och på att transporterna är säkra så att liv och hälsa inte riskeras. I en *kulturellt hållbar utveckling* bidrar transporterna till att försörja kulturbygder och bevara kulturmiljöer m.m. Båda dessa områden berör godstransportsystemet på flera sätt. Bl.a. anknyter de till de frågor som

behandlas nedan i avsnitt 4.4.5 om godstransporternas betydelse för regional tillväxt. Andra delar berör närmast miljö- och trafiksäkerhetsfrågorna nedan i detta och följande avsnitt.

En *ekologiskt hållbar utveckling* av godstransportsystemet förutsätter att miljön skyddas från oönskade effekter från trafik och dess infrastruktur samt att energi och andra naturresurser både används effektivt inom sektorn och har en långsiktigt hållbar försörjning. Här finns enligt de flesta bedömare i dag stora problem att arbeta med.

För att uppnå hållbarhet måste godstransporter som en del av transportsystemet i stort:

Tillåta att grundläggande behov och utveckling för individer, företag och samhälle kan uppfyllas på ett sätt som är överensstämmande med livskvalitet för människor och ekosystem och stöder rättmätiga krav inom och mellan generationer;

Operera effektivt, till rimliga kostnader, stödja en ekonomiskt hållbar utveckling och regional utveckling;

Begränsa påverkan av emissioner och avfall till vad naturen tål, använda förnyelsebara resurser högst så mycket som kan regenereras, använda ändliga resurser motsvarande högst den grad av regenerering som ges av förnyelsebara substitut, samt minimera markanvändning och bullerpåverkan.

Delegationen konstaterar att det teoretiskt finns motsättningar mellan samhällsekonomisk effektivitet och långsiktigt hållbar utveckling. Den förra tar sin utgångspunkt i välfärdsteori och individens val, den senare i ovanstående politiska mål om långsiktig hållbarhet. Ett viktigt instrument för att överbrygga skillnaden och kunna uppnå bägge målen samtidigt är kostnadsansvaret. Därvid krävs dels att man strävar efter en korrekt prissättning på infrastruktur användningen, där externa effekter internaliseras på ett likvärdigt sätt inom alla transportslag, dels att man utvecklar styrmedel som balanserar samhällsekonomisk effektivitet på kort sikt respektive hållbarhet. Om individernas val inte styr mot den eftersträvade hållbarheten bör de värden som tillämpas vid samhällsekonomisk kalkylering ändras. Man måste också se på fördelningseffekterna - om de som har nytta av effekterna kan göra de finansiella uppostringarna eller om samhället bör betala för uppnådda värden.

I det följande belyser delegationen sin syn på hållbarhetsfrågorna ur ett principiellt perspektiv. Delegationen återkommer

sedan i betänkandet med förslag till inriktningar som ligger i linje med denna övergripande syn.

4.3.1 Godstransporter ur balans med miljö och trafiksäkerhet?

Miljöpåverkan

Transportsektorn bidrar bl.a. till *klimatpåverkan* främst genom utsläpp av koldioxid (CO₂) från förbränning av fossila bränslen i fordon, fartyg och flygplan. Även utsläpp av mindre mängder metan och dikväveoxid sker från förbränningsmotorer samt visst läckage av halogenerade fluorkarboner (HFC) från klimat- och kylanläggningar i bilar och fartyg.

Av de svenska koldioxidutsläppen, som utgör ca 0,3 % av världens samlade utsläpp, står transportererna (inklusive bunkring för internationellt flyg och sjöfart) för ca 40 %. Ca hälften av dessa utsläpp genereras av personbilar, medan lastbilar och internationell sjöfart svarar för en femtedel vardera och övriga godstransporter för mindre delar. En beräkning av godstransporternas samlade andel av de svenska koldioxidutsläppen ger ca 13,5 % (se fig. 4.1).

Transportsektorn bidrar också till miljöproblem genom utsläpp av kvävedioxider (NO_x), svaveldioxid (SO₂) och partiklar vid förbränning i motorer, samt med trafikbuller m.m.

Den 29 april 1999 antog riksdagen femton miljö kvalitetsmål (Frisk luft, Grundvatten av god kvalitet, Levande sjöar och vattendrag, Myllrande våtmarker, Hav i balans och levande kust och skärgård, Ingen övergödning, Bara naturlig försurning, Levande skogar, Ett rikt odlingslandskap, Storslagen fjällmiljö, God bebyggd miljö, Giftfri miljö, Skyddande ozonskikt, Begränsad klimatpåverkan). Se propositionen svenska miljömål (1997/98:145). Dessa mål är avsedda att bilda grunden för miljöpolitiken på olika områden utifrån utgångspunkten "vad naturen tål".

Figur 4.1 Sammanställning över utsläpp till luft för år 1999

Utsläppskälla	Koldioxid ⁴⁾		Kväveoxider		Svaveloxid	
	1 000 ton %		1 000 ton %		1 000 ton %	
Sverige totalt, alla sektorer ¹⁾	63 430	100 %	304	100 %	83	100 %
-Person- och godstransporter ²⁾	26 340	41,5 %	175	57,6 %	20	24,1 %
--Varav vägtrafik totalt	17 830	28,1 %	110	36,2 %	1	1,2 %
---Personbilar	12 220	19,3 %	50	16,4 %	1	1,2 %
--- Lätta lastbilar	1 310	2,1 %	7	2,3 %	-	-
---Tunga lastbilar & bussar ³⁾	4 200	6,6 %	52	17,1 %	-	-
--- Varav tunga lastbilar ⁵⁾	3 389	6,0 %	43,2	14,2 %	-	-
--Inrikes flygtrafik	800	1,3 %	3	1,0 %	-	-
--Utrikes flygtrafik	2 100	3,3 %	7	2,3 %	1	1,2 %
--Järnvägstrafik	70	0,1 %	2	0,7 %	-	-
--Inrikes sjöfart	690	1,1 %	21	6,9 %	-	-
-- Utrikes sjöfart	4 750	7,5 %	34	11,2 %	17	20,5 %
-Arbetsmaskiner	3 740	5,9 %	68	22,4 %	-	-

1). Totala utsläpp inom alla samhällssektorer, inklusive utsläpp från bunkring för internationell flyg och sjöfart.

2). Mobila källor exklusive arbetsmaskiner men inklusive utsläpp från bunkring för internationell flyg och sjöfart.

3). Samtliga lastbilar samt bussar med dieseldrift. Fr.o.m. år 1998 ingår dieselbussar i samma grupp som diesellastbilar.

4). Koldioxid exklusive biobränslen.

5). Underhandsuppgift från Naturvårdsverket 01-01-11

Källa: SCB och Naturvårdsverket, Statistiska meddelanden MI 18 SM 0001.

Regeringen fastställde i 1998 års transportpolitiska proposition följande etappmål för miljöarbetet inom transportsektorn:

Utsläppen av koldioxid från transporter i Sverige bör år 2010 ha stabiliserats på 1990 års nivå.

Utsläppen av kväveoxider från transporter i Sverige bör ha minskat med minst 40 % till år 2005 räknat från 1995 års nivå.

Utsläppen av svavel från transporter i Sverige bör ha minskat med minst 15 % till år 2005 räknat från 1995 års nivå.

Utsläppen av flyktiga organiska ämnen (VOC) från transporter i Sverige bör ha minskat med minst 60 % till år 2005 räknat från 1995 års nivå.

Trafikbuller vid nybyggnation av bostäder eller nybyggnation/väsentlig ombyggnad av trafikinfrastruktur bör normalt inte överskrida 30 dB(A) ekvivalentnivå inomhus, 45 dB(A) maximalnivå inomhus nattetid, 55 dB(A) ekvivalentnivå utomhus (vid fasad) och 70 dB(A) maximalnivå vid uteplats i anslutning till bostad. (vidare även specificering av mål för vägtrafikbuller, buller från järnvägstrafik resp. flygbuller år 2007).

Är dessa målsättningar möjliga att uppnå? Sett för hela transportsektorn gjorde SIKA i rapport 1998:8 följande bedömning av läget fram till år 2010.

Koldioxidutsläppen från transportsektorn förväntas enligt de bedömningar som trafikverket gjort avseende trafikarbete, energiförbrukning och teknisk utveckling av fordon, bränsle m.m. komma att öka inom samtliga transportslag. Ökningen är störst i absoluta tal inom vägtrafiken. Etappmålet om en stabilisering på 1990 års nivå år 2010 bedöms inte möjligt med de nu beslutade transportpolitiska åtgärderna. Först år 2020 bedöms en sådan stabilisering vara möjlig.

Med samma förutsättningar förväntas däremot transportsektorns utsläpp år 2005 av kväveoxider, svavel och VOC ha minskat minst i den utsträckning som krävs för att uppnå etappmålen för resp. ämne.

Bullermålet för nybyggnation kommer även att kunna uppfyllas i de flesta fall. Däremot kommer inte de preciserade bullermålen för vägtrafik och järnvägstrafik att nås med nuvarande medelstilldelning, medan motsvarande mål för flygbuller kommer att kunna nås.

De stora kvarstående problemen i förhållande till etappmålen utgör alltså koldioxidutsläppen, som har täta kopplingar till bränsle- och motortekniken, och i avvaktan på nya genombrott i den delen har ännu tätare koppling till trafikökningen totalt, och buller i befintlig miljö, som anknyter till infrastrukturutvecklingen m.m.

Transportsektorns inverkan på miljön sträcker sig dock utöver vad som täcks in genom hittills fastställda etappmål. Trafikens hälsoeffekter och inverkan på tätortsmiljöer hör således till de områden där SIKA och trafikverket bedömer vara kritiska sett till delmålet som helhet. Tilltagande trafik tenderar att motverka tekniska förbättringar och medföra både höga luftföroreningshalter och störande buller utefter högtrafikerade stråk. Trafikens

inverkan på natur- och kulturvärden genom ingrepp i grönområden eller värdefulla kulturmiljöer kan heller inte bortses från.

Ovanstående bedömningar gäller transportsektorn som helhet. Skiljer sig då godstransporter från dessa bedömningar?

Godstransportarbetet i Sverige har av SIKA och trafikverken i den strategiska analysen (SAMPLAN rapport 1999:2) mellan 1997 och 2010 bedömts komma att öka med 17 miljarder tonkm till 100 miljarder tonkm, en ökning med 23 %. Vägtrafiken (lastbilar) bedöms enligt samma prognos öka med 37 % till 46 miljarder tonkm, järnvägstrafik med 12 % till 21 miljarder tonkm, färjor med 4 % och annan sjöfart med 13 % (totalt 33 miljarder tonkm). Som framgår bedöms vägtrafiken stå för en överväldigande del av tillväxten under den aktuella perioden.

De *avgaskrav* som Sverige tillämpar för tunga fordon följer av direktiv 88/77/EEG. Kraven har skärpts successivt genom att detta direktiv har ändrats. Genom direktiv 91/542/EEG infördes de kravnivåer som ursprungligen ingick i det svenska miljöklass-systemet. De motsvarade beteckningarna "Euro I" och "Euro II" i det informella "Euro"-systemet som används frekvent i branschen, men inte är definierat i EG-rätten och delvis är tvetydigt.

Det så kallade Auto/Oil-programmet har kommit att spela en central roll för utvecklingen av framtida avgaskrav för både lätta och tunga fordon. Det första fordons- och oljeprogrammet markerade ett nytt steg i EU:s miljöpolitik genom att låta aktörerna delta i ett tekniskt program för att ta fram de mest kostnadseffektiva sätten att uppnå vissa överenskomna luftkvalitetsmål. Grundtanken med programmet är att fordons- och bränslekrav skall utvecklas samtidigt och att de föreslagna kostnaderna skall vara kostnadseffektiva. Projektets första del har lett till att tre direktiv antagits:

Direktiv 98/69/EG med skärpta avgaskrav för personbilar och lätta lastbilar och bussar.

Direktiv 98/70/EG med de första gemensamma miljökraven för fordonsbränslen.

Direktiv 99/96/EG med skärpta avgaskrav för motorer till tunga fordon.

Auto-Oil II:s mål och syfte är att slutföra bedömningsarbetet när det gäller den framtida luftkvaliteten och lägga fast en ram för bedömning av olika strategiska alternativ med utgångspunkt i principerna om kostnadseffektivitet, en gedigen vetenskaplig

grund och öppenhet. Auto-Oil II skall också tillhandahålla den analytiska grunden och ingångsdata för ett begränsat antal återstående gemenskapsåtgärder som skall gälla från omkring 2005 samt tillhandahålla grundläggande data och modeller för övergången till mera långsiktiga luftkvalitetsstudier som täcker alla utsläppskällor.

De beslutade EU-kraven för bränslen får i praktiken en mycket liten effekt för utsläppen från tung trafik i Sverige då svensk diesel miljöklass 1 fortfarande är renare än den diesel som blir standard inom EU 2005.

De avgaskrav som infördes i Sverige för personbilar från och med 1989 års modell innebär att utsläppen från nya bilar minskade kraftigt i ett enda slag. Avgaskraven för tunga fordon har inte varit lika effektiva. Sedan 1990-talets början har trenden därför varit att de tunga bilarna har svarat för en allt större andel av vägtrafikens utsläpp av främst kväveoxider och partiklar och nu framstår som den viktigaste fordonsgruppen att åtgärda. Direktiv 99/96/EG innebär på denna punkt ett trendbrott. Avancerad reningsteknik kommer att införas även i tunga bilar. Genom direktivet fastläggs att EU:s gemensamma avgaskrav skärps i tre steg:

Kraven för år 2001 kan klaras med optimering av konventionell dieselteknik.

År 2006 kommer i praktiken alla nya tunga dieselfordon att förses med partikelfälla och EGR-system (avgasrecirkulation).

År 2009 krävs i praktiken ett system för avancerad rening av kväveoxider.

I samtliga fall genomförs kravskärpningen den 1 oktober det angivna året. Kraven börjar gälla ett år tidigare vid nya typgodkännanden.

Till dessa tre kravnivåer kommer att det i direktivet även anges en frivillig kravnivå, EEV, för fordon med mycket låga utsläpp, i praktiken fordon som drivs med alternativa bränslen. Avsikten är att medlemsländerna skall kunna gynna bilar med motorer som klarar den kravnivån med ekonomiska styrmedel.

Sammantaget betyder detta att de tunga bilarna nu står inför en teknisk utveckling som innebär att de reglerade utsläppen per transporterad enhet kommer att minska mycket kraftigt. Den tekniska eftersläpningen gentemot lätta bilar betyder dock att de likväl under en period kommer att vara vägtrafikens största källa till kväveoxider och partiklar. Utvecklingen innebär dock att det

”miljöförspång” som exempelvis järnväg och sjöfart har kommit att minska om inga tekniska åtgärder genomförs inom dessa sektorer.

Det olösta utsläppsproblemet är de tunga fordonens utsläpp av koldioxid. Den enda verksamma åtgärden är i detta fall att minska förbrukningen av fossila bränslen, antingen genom nya bränslen (jämför avsnitt 4.4.4 nedan) eller genom minskad förbrukning, bl.a. genom utbildning – exempel är projektet Sparsam körning (Heavy Ecodriving) som drivs av åkerinäringen.

Sjöfartens utsläppsproblem är i dag kväveoxider, svaveldioxid och partiklar. På grund av den höga energieffektiviteten är koldioxidutsläppen per fraktat ton ganska låga. Det finns i dag teknik som kan eliminera problemen med kväveoxider, svaveldioxid och partiklar till en jämförelsevis låg kostnad. Problemet är att branschens, inklusive oljebranschens, internationella karaktär och konkurrenssituationen hittills förhindrat genomförandet av modern teknik respektive gynnande av lågsavlig bunkerolja.

Järnvägens utsläppsproblem är i första hand knutna till dieseldrift. Eftersom eldrift dominerar i Sverige har utsläppen från järnvägstrafiken nationellt sett varit små. EU-kommissionen studerar dock frågan eftersom dieseldriften är mer utbredd i EU:s övriga medlemsländer. Det kan dessutom noteras att en kommande avreglering av godsmarknaden på järnväg i Europa, med förväntad ökning av gränsöverskridande godståg, kan öka användningen av diesellok, eftersom problemen med skilda elsystem mellan ländernas bansystem annars kräver kostsamma investeringar i speciallok.

Den teknik som kan utnyttjas för att rena dieselavgaser från fartyg kan även utnyttjas i diesellok. Ett problem i detta fall är att förnyelsen av lokparken är mycket långsam, varför åtgärderna får genomslag först efter lång tid, eftersom ny teknik sätts in antingen i nya lok eller vid stora ombyggnader.

Som framgår förorsakar godstransporterna en mindre men icke oväsentlig del av transportsektorns miljöbelastning. De huvudsakliga problemområdena för godstrafiken är i stort de samma som för transportsektorn som helhet, även om karaktären på bl.a. motorer och fordonsstorlekar ger en delvis annan karaktär på utsläpp och buller. Koldioxidutsläpp och bullerproblem, samt intrångsproblem till följd av behov av utbyggnader vid trängsel i befintlig infrastruktur är centrala även för godstransporterna.

En slutsats man kan dra av denna problembild är att ett av dessa fält är utpräglat globalt – koldioxiden - medan de andra områdena mestadels skapar regionala eller lokala problem.

Utvecklingen inom godstransporterna och de miljöproblem som skapas är inte unika för Sverige. Inom EU har beräkningar gjorts av transporternas andel av miljöproblemen. Bl.a. har utsläppen från vägtrafik beräknats med utgångspunkt i ett referensscenario som tagits fram inom ramen för arbetet med en Auto-Oil II-överenskommelse. Resultaten visar att utsläppen av traditionellt reglerade ämnen kommer att sjunka fram till 2020 till under 20 % av 1995 års nivåer, medan koldioxidutsläppen kommer att fortsätta att öka åtminstone fram till 2005. Frånsett enskilda källor såsom stora kol- eller oljeeldade kraftverk eller sopförbränningsanläggningar saknar övriga sektorer i samhället egentliga mot- svarigheter till vägtransportsektorns obligatoriska och kvantitativa utsläppsnormer för de föroreningar som omfattas av Auto-Oil II. Rapporten bedömer att utsläppsminskningarna är mindre i andra sektorer och de är dessutom i allmänhet svårare att förutsäga. De resultat från andra källor än vägtransport som presenteras i Auto-Oil II tycks ändå visa att vägtransportutsläppens andel av de sammanlagda utsläppen av de sex föroreningar som omfattas av Auto-Oil II (exkl. koldioxid) kommer att minska kraftigt mellan 1990 och 2010 och därmed att övriga sektorsers relativa betydelse kommer att öka.

Det kan noteras att bullerproblemen och de effekter som trängsel i infrastrukturen skapar (i huvudsak ett tillgänglighetsproblem, men tillkommande infrastruktur skapar även inträngsproblem) tillmäts en större tyngd i den europeiska debatten än i Sverige.

Som framgått är koldioxidproblemet emellertid övergripande även för Europa. Den Europeiska Unionen har bl.a. i Kyoto-överenskommelsen 1997 åtagit sig att gemensamt minska de sammanvägda utsläppen av koldioxid, metan, dikväveoxid (lustgas), HFC, FC och SF₆ med åtta procent till 2008–2012 (olika år för olika ämnen, alla jämfört med 1990 års nivå). Detta gemensamma åtagande har sedan fördelats mellan medlemsstaterna genom en s.k. bördefördelning. När man i de internationella förhandlingarna diskuterar hur man på bästa sätt kan minska utsläppen av koldioxid betonar EU vikten av att man gör åtgärder på resp. "hemmaplan".

Inom kommissionen har man startat ett arbete i syfte att utarbeta gemensamma styrmedel inom alla områden som har betydelse för klimatproblemet för att bidra till att medlemsstaterna skall kunna nå sina respektive åtaganden. Detta projekt, European Climate Change Programme (ECCP) har bl.a. en arbetsgrupp som studerar transportfrågor. Målet på sikt är konkreta direktivförslag från kommissionen. Det kan nämnas att arbetsgruppen även studerar hur godstransporterna inom unionen kan effektiviseras. Kommissionen arbetar även med att ta fram ett förslag till vitbok om transportpolitik, där de ekologiska hållbarhetsfrågorna kommer att behandlas.

Delegationen återkommer nedan i avsnitt 4.4.3 till miljöfrågorna och våra förslag till en strategi för ett ekologiskt hållbart godstransportsystem.

Delegationen kan sammanfattningsvis konstatera att även om stora framsteg görs i arbetet med att nedbringa godstransporternas negativa miljöeffekter återstår flera problem med den ekologiska hållbarheten i godstransportsystemet i Sverige och Europa. Det enskilt viktigaste problemet gäller utsläpp av koldioxid.

Trafiksäkerheten

Regeringens etappmål för trafiksäkerhetsarbetet enligt 1998 års proposition innebär att antalet dödade och allvarligt skadade till följd av trafikolyckor fortlöpande bör minskas för alla trafikantkategorier och till år 2007 skall en halvering ha skett av antalet dödade. För järnväg, luftfart och sjöfart har regeringen lagt fast att en halvering av antalet allvarliga olyckor/haverier skall ske till år 2007.

SIKA har i rapport 1998:1 bedömt att de fastlagda trafiksäkerhetsmålen går att uppnå. För vägtrafikens del är dock detta mycket svårt med hänsyn bl.a. till trafiktillväxten och tillgängliga resurser.

Vad gäller godstransporternas andel av trafiksäkerhetsproblemen kan konstateras att tunga lastbilar svarar för 5 % av trafikarbetet i fordonskilometer. Drygt 20 procent av dem som dör i trafiken gör det i olyckor där tung lastbil varit inblandad. En stor del av dessa olyckor är mötesolyckor. "Väldsnivåerna" är höga och risken att

dödas är mycket stor. Studier talar samtidigt för att de tunga lastbilarna endast i en mindre andel av olyckorna är den vållande parten.

Som nämnts ovan förväntas enligt SIKAs prognosen från hösten 1999 lastbilarnas trafikarbete öka med ca 40 % i perioden 1997-2010. Samtidigt väntas personbilstrafiken öka med ca 20 %. Man kan vänta sig kraftigt ökad friktion mellan olika trafikantkategorier på många vägnitt. Det kan handla om trängselsituationer med nedsatt hastighet på delar av vägnätet, men också en annan sorts trängselproblem som mera handlar om obehag, stress, irritation och ökad trafiksäkerhetsrisk. T.ex. sjunker på smala, kurviga och backiga delar av vägnätet lastbilarnas hastighet i motluten och det kan vara svårt att köra om på grund av dålig sikt och mycket mötande trafik. Vad gäller vägtrafiken kan alltså konstateras att tunga fordon har vissa särskilda trafiksäkerhetsproblem och att utvecklingen med kraftig tillväxt av godstransporter på väg inger oro.

Vad gäller situationen inom EU finns inga konkreta etappmål eller åtaganden, men trafiksäkerhetsfrågorna tilldrar sig även här ett ökande intresse. Detta gäller även den tunga trafikens kraftiga tillväxt och konsekvenserna av den. Sverige ligger i Europatopp vad gäller trafiksäkerhetsarbetet, och antalet dödade och skadade i trafikolyckor är i många EU-länder väsentligt högre även med hänsyn tagen till befolkning och trafikvolym. Även i Europa innebär en kraftfull trafik tillväxt för tunga fordon särskilda svårigheter att komma tillrätta med trafikolyckorna.

Delegationen kan sammanfattningsvis konstatera att trots det omfattande arbete som utförs är den nuvarande utvecklingen inom godstransportsektorn inte långsiktigt hållbar vad gäller trafiksäkerheten (speciellt inom vägtrafiken) vare i Sverige eller – i ännu mindre grad – inom EU.

4.4.2 Kundernas krav – pådrivande eller bromsande i hållbarhetsarbetet?

Godstransportdelegationen har som framgått i föregående avsnitt som en utgångspunkt i sitt arbete att varuägaren, slutkunden måste vara i centrum. I avsnitt 1.2.3 konstaterades bl.a. att transportererna bör ses som en integrerad del av produktions- och distributions-

systemet. I ett samhällsperspektiv måste emellertid den helhetssyn och det kostnadsmedvetande som är utmärkande för det logistiska synsättet enligt delegationens mening även omfatta de krav som ställs på transportererna i stort, inklusive alla de samhällsekonomiska kostnader som uppkommer.

En central fråga för vår analys är då om kunderna som utnyttjar godstransportsystemet i dag har en korrekt information (t.ex. samhällsekonomiskt korrekta relativpriser) och således kan agera rationellt vid valet av godstransport. Kan kunderna lätt jämföra olika transportalternativ ur hållbarhetssynpunkt? Leder kundernas krav till en hållbar utveckling av godstransportsystemet?

I avsnitt 2 redovisades slutsatserna i den studie av transportköparnas krav på transportsystem som Växjö Universitet utfört på uppdrag av delegationen. I rapporten SOU 2000:8 sägs därvid:

De krav på transporter eller transportsystemen som branscherna ställer domineras av att det skall vara kostnadseffektiva transporter och att de skall genomföras i det tidsperspektiv som har blivit definierat och överenskommit om mellan transportören och det berörda företaget. Ett kvalitetskrav som i allt större utsträckning ställs inom alla branscher är att transportföretaget måste arbeta med miljöfrågorna. Krav på miljöcertifiering blir allt vanligare eller att transportören i varje fall skall arbeta för att bli certifierad. En faktor som ses som ett grundkrav är att transportererna håller en sådan kvalitet att det transporterade godset inte skadas vid transporter eller hantering.

De delar av hållbarhetsbegreppet som handlar om ekonomisk hållbarhet torde i dag täckas in i transportköparnas krav. Det kan också således konstateras att miljöfrågorna har börjat få genomslag som en del av kundernas kvalitetskrav på transporter. Det är dock framför allt i form av krav på miljöcertifiering av transportföretaget. Som framgår är inte heller dessa krav ännu genomgående, utan man accepterar även arbete i riktning mot certifiering, en följd av att antalet certifierade företag ännu är litet.

Allt fler transportföretag väljer att miljösäkra sin verksamhet. Svensk transportindustri har kommit långt i detta arbete och i dag omfattas praktiskt taget alla stora transportföretag och ett par tusen åkeriföretag av miljösäkringsarbetet. Arbetet sker enligt den internationella miljöstandard ISO 14001. Många av åkeriföretagen har valt miljöcertifiering av svenska åkeriförbundet som arbetat med miljöcertifiering sedan 1995. Antalet färdigcertifierade åkeriföretag har ökat snabbt från ett år 1996, 31 år 1999 till 81 år 2000. Ett miljösäkringsarbete leder, förutom minskad miljöpåverkan, också till minskade kostnader för företaget genom bättre

logistik, t.ex. bättre fordonsutnyttjande, och lägre bränsleförbrukning.

För att erhålla ett certifikat enligt ISO 14001 måste det verifieras genom en systemrevision att företagets miljöledningssystem är i överensstämmelse med kraven i ISO standarden. Samtliga avvikelser som uppkommit vid revisionen skall vara åtgärdade innan certifikatet utfärdas. Sökande skall sedan vidmakthålla och förbättra sitt miljöledningssystem under giltighetsperioden. Varje år sker en uppföljningsrevision. Ytterligare revisioner sker om revisorn anser detta vara befogat eller på begäran av sökanden. Ett certifikat kan återkallas efter skriftligt påpekande om det konstateras att företaget brustit mot de bestämmelser som ligger till grund för erhållande av certifikatet och ej vidtagit godkända åtgärder för att avhjälpa brister. Samtliga revisioner protokollförs.

Det åligger sökanden för miljöcertifiering att genomföra en miljöutredning som skall omfatta alla miljöaspekter av verksamheten samt bedöma vilka av dessa som är betydande. Miljöutredningen är underlag för framtagning av företagets miljöpolicy och miljömål. Det åligger också sökanden att dokumentera ständiga förbättringar. Ett ofta förekommande miljömål bland de sökande företagen är att arbeta för reducerad bränsleförbrukning och därigenom mindre avgasemissioner. Miljöcertifierade företag har dokumentation som visar på ett tydligt sätt hur företagen angriper miljöfrågorna.

Även om miljöcertifiering enligt ISO 14001 innebär en rad förpliktighanden att arbeta med miljöfrågorna innebär den i sig inte någon garanti för att en transport är ekologiskt hållbar eller något motsvarande.

Vad gäller trafiksäkerhet torde transportköparna i dag i allmänhet inte ställa sådana krav att det påverkar marknaden i någon avsevärd grad. Det kan noteras att trafiksäkerhetskrav (att inte föraren eller andra trafikanter skall dödas eller skadas till följd av transporter) inte nämns i undersökningen ovan av kvalitetskrav på godstransporter – det talas där enbart om skador på godset. Förvisso torde dock dessa krav ligga implicita hos många varuägare, och svenska transportföretag har som nämnts i dag ett gott trafiksäkerhetsläge internationellt sett.

Större koncerner med egen logistikkompetens har som transportköpare ytterligare möjligheter att påverka transportupplägg och då väga in även hållbarhetsbegrepp i valet. Det finns flera exempel på att så har skett, bl.a. genom uttryckligt mål att

använda järnvägstransporter i så stor utsträckning som är ekonomiskt försvarbart etc. I slutändan torde dock andra delar av kvalitetsbegreppet i transportupplägget, inklusive kostnadseffektiviteten, väga tyngst. Miljökraven finns, men ekologiskt hållbara transportlösningar får i princip inte kosta särskilt mycket mer än andra transporter med samma kvalitet i övrigt, i varje fall inte under längre tid.

Att vägtrafiksektorns andel av godstransporterna ökat så kraftigt och enligt prognoserna bedöms fortsätta att göra det är ett tydligt tecken på att varuägarnas krav på transporterna med nuvarande utformning bäst motsvaras av denna transportform. En tillväxt i segmenten för högvärdigt gods och kundernas krav på speciellt flexibla logistiklösningar leder, som konstaterades i kapitel 2, till val av transportlösningar byggda på lastbilstransport och i ökande utsträckning även flygfrakt. En tillväxt kan dock i dag även konstateras för långväga lastbilstransporter av mer lågvärdiga produkter som bulk gods. Att särskilt vägtrafikburen godstrafik samtidigt innebär problem i förhållande till samhällets hållbarhetskrav vad gäller miljöpåverkan och trafiksäkerhet har också framgått ovan. I takt med att kunderna på marknaden ställer krav på miljö och säkerhet kommer incitamenten att blir tydligare. En sådan efterfrågedriven utveckling kan förstärkas av staten bl.a. genom utformningen av trafikens kostnadsansvar, något som delegationen återkommer särskilt till i kapitel 7.

Delegationen kan konstatera att varuägarnas krav på gods-transporter i dag innebär att miljö- och i viss mån trafiksäkerhetskrav i ökad grad byggs in i transportsystemet. Med hänsyn till de problem bl.a. med miljöpåverkan som dagens transporter skapar är dagens kundkrav emellertid inte ensamma tillräckliga för att leda till ett hållbart godstransportsystem.

4.4.3 Strategier för miljöanpassade och trafiksäkra godstransporter

I de föregående avsnitten belyses tydligt att det finns skäl för samhället att skapa sådana förutsättningar för godstransportmarknaden som leder i hållbar riktning. Det framgår också att problemen är komplexa, och att en strategi på detta område med

nödvändighet måste bli bred och långsiktig – några snabba och enkla politiska lösningar finns inte.

Trafikverkens miljöarbete

Samtliga trafikverk bedriver i dag ett omfattande arbete med att minska trafikens miljöpåverkan. Verken överlämnar årligen en gemensam miljörapport vari läget och arbetet redovisas och jämförs med de transportpolitiska och miljöpolitiska målsättningar som riksdag och regering lagt fast. Lägesredovisningarna görs inom följande områden:

Utsläpp av klimatgaser och luftföroreningar

Här redovisas arbete med energisparåtgärder, internationellt arbete för skärpta utsläppskrav på fordon och motorer, ekonomiska incitament för användning av bästa teknik, utvecklingsstöd till nya bränslen etc.

Hälsoeffekter av luftföroreningar

Här redovisas internationellt och nationellt arbete för ökad bränslekvalitet, minskad användning av farliga ämnen m.m.

Buller

Här redovisas arbete med bullerisolering av fastigheter i närheten av trafikanläggningar, internationellt arbete med skärpta bullernormer för fordon etc.

Natur- och kulturmiljö

Trafikverken redovisar här arbete med prövning enligt Miljöbalken av infrastrukturinvesteringar i avsikt att skydda natur- och kulturvärden, arbete med skydd för djurliv omkring trafik- och farleder etc.

Kretsloppsanpassning

Här redovisas verkens arbete med att hushålla med naturresurser och minska användning av icke förnybara material i transportsystemet, framför allt i verkens drifts- och investeringsverksamhet.

Varje verk arbetar utifrån sina förutsättningar, såväl som egen aktör i transportsystemet som varande sektorsansvariga myndigheter. Som exempel kan nämnas att Vägverket för sin del i en strategirapport "Miljö och säkerhet på väg" från 1999 betonar ett antal inriktningar:

Efterfråga och genomföra säkra och miljöanpassade transporter.

Driva på den internationella utvecklingen av fordon och bränslen.
Utveckla vägarna så de klarar skärpta krav på säkerhet och miljö.
Utveckla tätorternas miljö och trafiksäkerhet samt öka gång-,
cykel- och kollektivtrafikens konkurrenskraft.
Samverka mellan stat och näringsliv för utveckling av ny teknik.
Öka och sprida kunskapen samt arbeta i dialog med andra.
Genom ekonomisk stimulans stödja utvecklingen.

Enligt Vägverkets mening leder åtgärder som vidtas inom dessa områden mot målen, men i vilken omfattning det sker är osäkert. Därför är det viktigt att både utveckla kunskap om samband mellan åtgärder och effekter, men också att agera utifrån dagens kunskap.

Liknande inriktningar finns för samtliga sektorsansvariga trafikverk. Sjöfartsverket anger för sin del följande målsättningar i sitt miljöarbete:

Att anpassa verksamheten till en långsiktigt ekologiskt hållbar utveckling genom att kontinuerligt utveckla verkets miljöpolicy, miljömål och handlingsprogram (t.ex. miljöledningssystem).

Att vara en drivkraft i och påverka det internationella arbetet (t.ex. Östersjöstrategin för avfallshantering, utfasning av enkelskroviga oljefartyg).

Att främja utvecklingen av en effektiv och miljöanpassad sjöfart genom regelutveckling, tillsyn och opinionsbildning (t.ex. miljörelaterade farledsavgifter).

GTD:s bedömning

Godstransportdelegationen anser att trafikverkens miljöprogramarbete har en riktig ansats som i stora drag går att överföra till en trafikslagsövergripande samlad svensk godstransportstrategi.

För att komma tillrätta med hållbarhetsfrågorna krävs enligt delegationens mening att staten engagerar sig inom tre olika övergripande arbetsområden:

Teknikutveckling av godstransporter
Bättre brukande av existerande godstransportsystem
Samhällsplanering för optimering av godstransportbehov

Beträffande den första punkten teknikutveckling återkommer delegationen nedan till frågorna om bränsle- och motorutveckling

och de viktiga bidrag som de kan ge till hållbarhetsarbetet. I kapitel 9 behandlas forskning och utveckling inom godstransportområdet.

Vad gäller punkten om bättre brukande har den koppling till många avsnitt i delegationens betänkande. Vi har redan tidigare i kapitel 3 berört behovet av att stödja ökad intermodalitet i godstransportsystemet. Det gäller även att samarbeta med respektive transportnäring och med varuägarna i att lyfta hållbarhetsfrågornas betydelse inom sektorn, att skapa en marknad för miljö- och säkerhetstänkandet. Ett förutsättning är att staten utövar sin roll som förutsättningsskapare genom tydliga mål och konsekventa spelregler genom transportsektorns regelverk (se kapitel 6), skatter och subventioner (se kapitel 7), samt internationellt arbete (se kapitel 10).

Den tredje punkten är den på ytan mest problematiska. Ur hållbarhetssynpunkt finns skäl att ifrågasätta en hel del av de transportmönster som finns i dag i Sverige och inom EU vad gäller godstransporter. Som delegationen återkommer till i kapitel 7 finns i dag stora brister i bl.a. kostnadsansvarets utformning inom transportområdet som bidrar till detta. Samtidigt har GTD tidigare redogjort för sin syn att godstransporterna har en central roll att spela för samhällets välfärdsuppbyggnad. Här finns alltså en viss målkonflikt. Det finns dock medel för staten att arbeta med för att söka påverka även transportvolymen utan att för den skull ge upp andra transportpolitiska målsättningar som god transportkvalitet och positiv regional utveckling m.m.

Det gäller bl.a. att ha en effektivt utformad infrastruktur (se kapitel 5) som inte leder till omfattande omvägar och trafikstockningar med påföljande utsläpp, med välfungerande anslutningar mellan trafikslagen för att stimulera optimala transportmedelsval, men också en koppling mellan den övergripande samhälls- och markplaneringen och trafikens hållbarhetsfrågor, så att hänsyn kan tas till transportflöden vid lokalisering av näringslivets anläggningar etc. Här krävs ett förbättrat samarbete också mellan stat och kommunsektorn på den offentliga sidan, eftersom det är kommunerna som handhar planfrågorna i de flesta fall. Denna fråga handlar om mycket mer än stormarknads-etableringar, som ofta debatten fokuserat mot. Ett exempel är hamnområdena där kommunerna som redan berörts har en särskild roll. En medveten planering av transportanläggningars (terminalers) lokalisering i förhållande till industrier och större infra-

strukturleder kan få positiva effekter inte bara lokalt utan också på ett övergripande plan.

Det ligger utanför Godstransportdelegationens uppdrag att bedöma i vilken takt som hållbarhetsarbetet inom godstransportsektorn måste bedrivas för att uppfylla samhällskraven på en ekologiskt hållbar utveckling, bl.a. vad gäller koldioxidproblemet. Delegationen vill dock i det följande påpeka att miljöproblemen framför allt är en internationell fråga som kräver målmedvetet internationellt arbete (se avsnitt 4.4.5 och kapitel 10) men där även nationella särlösningar har andra problem av näringspolitisk natur (se kapitel 8).

Sammanfattningsvis anser GTD att en samlad godstransportstrategi måste genomsyras av kravet på säkra och miljöanpassade godstransporter. En långsiktig lösning på ekologisk hållbarhet kräver att staten agerar nationellt och internationellt. Det gäller stöd och incitament för teknikutveckling av godstransporter, bättre brukande av existerande godstransportssystem och en aktiv samhällsplanering för optimering av godstransportbehoven inklusive utveckling av ett rättvisande kostnadsansvar.

4.4.4 Alternativa drivmedel löser koldioxidproblemet på sikt?

Som tidigare berörts omfattas det globala problemet med koldioxidutsläppens bidrag till växthuseffekten och världens länders ansvar för att begränsa denna effekt av en internationell klimatkonvention. Inom konventionens ramar sker återkommande partskonferenser, bl.a. i Kyoto 1997. Länderna överenskom då att begränsa den mänskliga klimatpåverkan, vilket lett till åtaganden för bl.a. EU. Sverige har, delvis mot denna bakgrund, egna mål för en stabilisering av koldioxidutsläppen. Det mål som regeringen sedan 1998 har för transportsektorns utsläpp av koldioxid fram till år 2010 skall ses i ljuset av detta.

Som framgått av föregående avsnitt anser godstransportdelegationen att koldioxidproblemet är centralt för diskussionen om ekologiskt hållbarhet i transportsektorn. Det är det transportpolitiska etappmål som är svårast att uppfylla med nuvarande teknik. SIKAs och trafikverken visade i sin strategiska analys (rapport 1999:2) att mycket genomgripande åtgärder

sannolikt behöver vidtas i transportsektorn för att uppfylla detta mål (sänkta hastighetsgränser på vägarna, kraftigt höjda bränslepriser m.m.). Som SIKAs själva konstaterar i rapporten riskerar en sådan inriktning att komma i konflikt med andra transportpolitiska delmål, bl.a. det om hög transportkvalitet för näringslivet.

Delegationen delar som framgått den syn som finns i den strategiska analysen att

de miljöproblem som har sitt ursprung i vägsystemet också måste lösas med åtgärder i detta system. Möjligheterna att lösa problemen genom att förbättra standarden i andra transportslag och på så sätt föra över godstransporter är begränsade.

Denna slutsats gäller i allra högsta grad även koldioxidfrågan inom godstransporterna. Som nämnts i kapitel 3 finns inga alternativ till en stor del av de godstransporter som utförs med lastbilar i dag och med stor sannolikhet även under för delegationen överskådlig framtid. Om inte koldioxidfrågan på sikt skall riskera bl.a. försämrad tillgänglighet och transportkvalitet i stora delar av landet samt även för Sverige som helhet i ett europeiskt perspektiv, måste därför kraftfulla åtgärder vidtas för att komma till rätta med koldioxidutsläppen inom transportsektorn. Det bör också noteras att frågan dessutom är intressant för samtliga trafikslag, även för järnväg, dels genom produktionen av elkraft men även för trafiken med diesellok, som är icke oväsentlig inom godssektorn i dag och knappast kan förväntas minska under det kommande decenniet.

I centrum för en lösning av koldioxidproblemet finns arbetet med att utveckla de tekniska förutsättningarna för användning av förnybara drivmedel. Detta kan innebära såväl utveckling av nya drivsystem, t.ex. sådana baserade på bränsleceller, som teknik för användning av alternativa drivmedel i mera konventionella kolmotorer. Uppgiften är förvisso inte bara begränsad till godstransportsektorn. Hela transportsektorn samt även andra samhällssektorer som i dag använder fossila bränslen berörs. Godstransporterna har sina särskilda förutsättningar i detta arbete som givetvis måste beaktas, bl.a. dieselmotorernas dominans för tyngre fordon idag. Det är också viktigt att beakta att en icke försumbar del av drivmedelsanvändningen inom godstransportsektorn åtgår till andra ändamål än själva vägtransportarbetet, t.ex. till kyla eller värme. Det kan finnas andra och troligen större möjligheter att kostnadseffektivt ersätta denna drivmedelsanvändning än den för framdrivning med separata tekniska lösningar. Flera svenska

myndigheter, bl.a. Vägverket, Naturvårdsverket, Statens Energimyndighet, VINNOVA m.fl. har roller att spela i utvecklingen från statens sida. Ett tätt samarbete med utländska myndigheter är också centralt eftersom det system som måste ersättas är globalt utvecklat. I det följande presenteras en ansats i detta arbete som presenterats av Vägverket i samverkan med övriga ansvariga myndigheter.

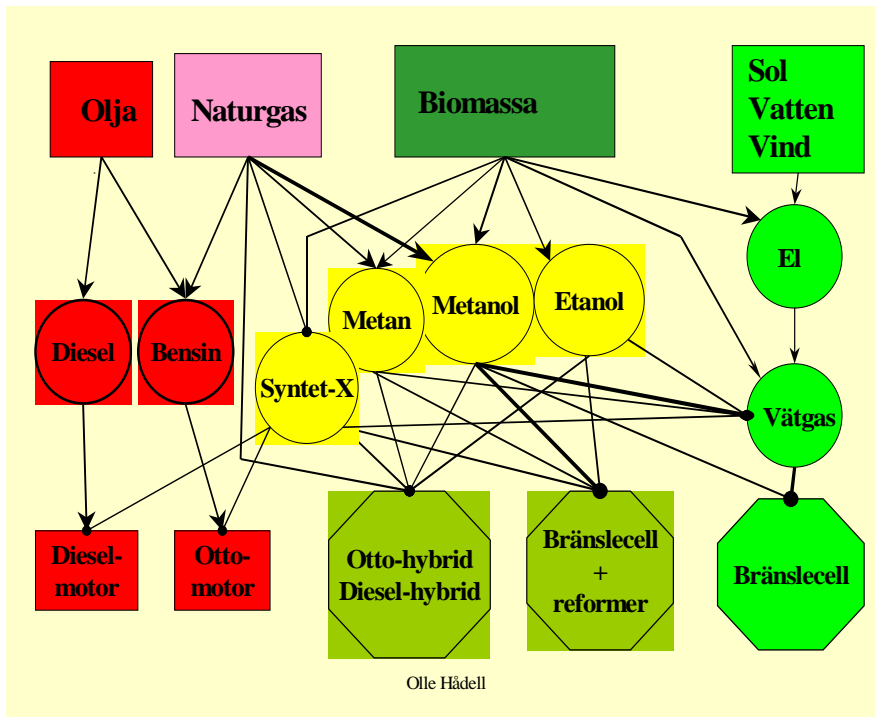
Förutsättningar för framtidens fordonsbränslen – Vägverkets analys

Enligt de flesta bedömare är den motorteknik med de bränslen som i dag står till buds för transportändamål inte långsiktigt hållbara. Den vanliga bensenmotorn kan anpassas till att klara hälsoaspekter men den kan knappast bli tillräckligt bränslesnål. Dieseln har visserligen högre verkningsgrad och sannolikt kan den utvecklas till att bli acceptabelt ren, men förbättringen är otillräcklig utom för fjärrtrafik med lastbil där dieseln har en svårslagen verkningsgrad. Problemet med hälsovadligheten måste här sannolikt lösas med andra bränslen och avgasefterbehandling.

Nya drivsystem måste därför utvecklas för framför allt personbilar men även för distributionsfordon etc. Några lovande och besläktade koncept har visats. Dels en traditionell förbränningsmotor i kombination med eldrift, i dagligt tal kallad hybridbil, dels ett helt nytt system med bränslecell som kraftkälla för eldrift. Dessutom finns ett tredje koncept ren eldrift, där batterier laddas med nätström. Det bör noteras att dessa tre drivsystem har många komponenter gemensamt. Dessa är elmotorer/generatorer, batterier, regenerativa bromsar och ett datorsystem för optimering av driften. Därför kan erfarenheter från batteribilar och hybrider användas i bränslecellbilar. Det är mycket troligt att framtidens vanliga bilar kommer att innehålla dessa komponenter. Framtidens fordonsflotta kommer således troligen att bestå av en mix av olika drivsystem, dieslar, ottomotorer i hybridmontage och bränslecellsbilar. Dessa fordon skall kunna köra över gränserna och helst vara internationellt standardiserade. Hur skall då ett bränsle vara beskaffat för att försörja en sådan fordonsflotta?

I följande bild kan sambanden mellan olika sätt att försörja bilar med energi åskådliggöras. I dag framställs dieselolja och bensin av råolja som sedan används i förbränningsmotorer.

Fig. 4.2 Samband mellan bränslen, motorteknik och hållbarhet (källa: Vägverket)



En utveckling mot hållbarhet innebär att man flyttar bränslekonsumtionen från vänster till höger i bilden. På så sätt medför t.ex. en övergång från olja till naturgas att utsläppen av CO₂ minskar. En övergång från gas till biomassa utgör ytterligare en förbättring och det framtida målet är att använda förnybar elektricitet från rena källor, som t.ex. vattenkraft, vindkraft eller solceller. De kraftigare markerade pilarna från naturgas via metanol till vätgas och bränsleceller visar var den intensivaste utvecklingsverksamheten av drivsystemen pågår.

I kombination med icke fossila drivmedel har hybriden och bränslecells bilen en potential att minska användningen av fossil energi, som kan minskas påtagligt jämfört med de bränslen som baseras på fossil råvara för personbilar och lätta lastbilar. De olika alternativen skiljer sig inte speciellt mycket. Ca 95 % av den fossila

energin kan ersättas med bioenergi i jämförelse med en traditionell bilsbil. Detta under förutsättning att de kombineras med en effektiv drivlina.

Den nuvarande diskussionen om alternativa bränslen är åtminstone i Sverige ganska förvirrande. Många bränslen och energibärare har diskuterats. Många lyckade experiment och vagnparkstester utförs. Men ingen övergripande strategi har formulerats. Ingen betydande marknadspenetration har heller uppnåtts av något av alternativen. För att en verklig reduktion av CO₂-utsläppen skall ske måste både bränslet och drivlinan introduceras *storskaligt*. Isolerade lokala introduktioner har ingen reell effekt och gör nytta endast om de kan jämna vägen för efterföljd.

Systemeffektiviteten, från råvaran till drivhjulet är en viktig faktor dels på grund av kostnader, dels på grund av tillgång/brist på råvara. En lyckad introduktion av nya bränslen måste vidare vara anpassad till utvecklingen av nya bilar. All hittillsvarande verksamhet inom området kan betraktas som antingen forskning eller demonstrationer (med undantag för Brasiliens etanol-satsning). I sådan verksamhet ställs inga krav på vare sig kostnads-effektivitet eller globala tillgångar. För att en storskalig introduktion skall lyckas måste nya bränslen:

Vara kompatibla med miljön dvs. vara acceptabla med hänsyn till klimateffekter, hälsoeffekter och nyttjande av ändliga resurser;

Vara kompatibla med den globala marknaden för potentiella råvaror/energikällor världen över och kunna produceras, distribueras och användas till rimlig kostnad;

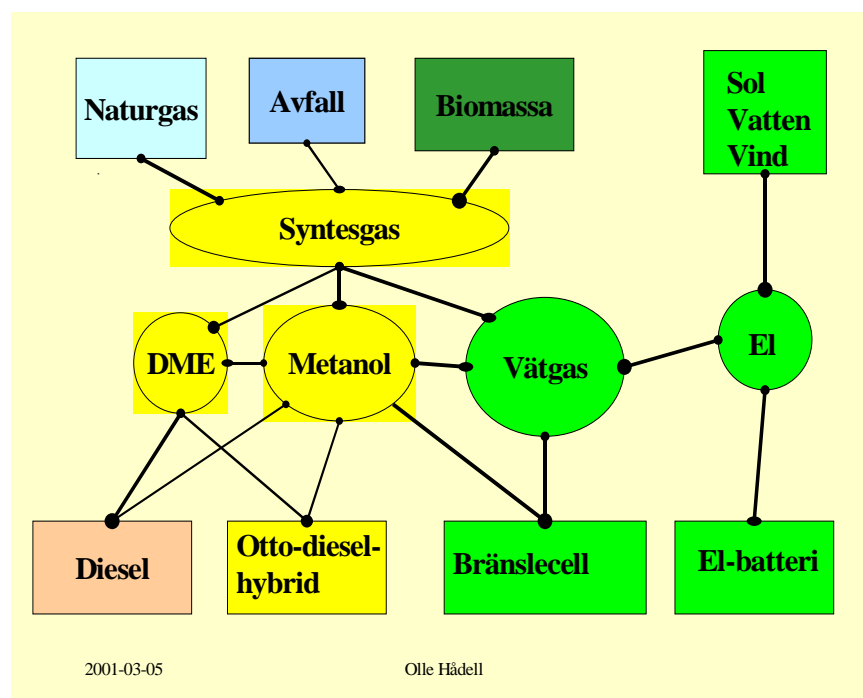
Tillåta en kontinuerlig övergång till framtiden genom att kunna tillverkas av fossilråvara såväl som av biomassa samt passa både i konventionella och nya drivsystem

Intressanta bränslen med dessa utgångspunkter är naturgas/biogas, alkoholer och DME (Dimetyleter). Övriga syntetiska bränslen kan möjligen fungera som inblandningskomponenter men inte som ersättningsbränsle. Biogasens potential och ekonomi gör att den inte kan komma i fråga som ett allmänt alternativ som i stor skala kan ersätta fossila drivmedel, men den kan utgöra ett intressant nischbränsle för fordonskategorier och orter där lokala förutsättningar finns. Naturgasen kan fungera som inkörspport till ett system med alternativa bränslen eftersom systemeffektiviteten

är hög såväl i förbränningsmotorer som i bränslecellssystem. I dag facklas stora mängder naturgas pga. att den är osäljbar. Den innebär således klimatnytta att ta hand om den som energikälla för fordon. Däremot är det knappast kostnadseffektivt att bygga ut gasnätet i ett glest befolkat land som Sverige. Bränslet kan fungera som ett nischbränsle eller vara råvara under en övergångsperiod. Metanol och DME uppvisar 32–39 % bättre utbyte än etanol vid tillverkning från cellulosa och det mesta pekar på att etanolen blir dyrare i tillverkning.

Syntesgas är intressant i denna diskussion av flera viktiga anledningar. Den produceras redan i dag från fossil naturgas, men det finns möjlighet att använda biomassa (cellulosa) som råvara. Ur denna kan metanol framställas och användas i traditionella motorer med en relativt liten förändring av tekniken. Metanol kan distribueras i ett traditionellt system. Metanol är också kompatibelt med bränslecellsbilar. Dessutom kan DME tillverkas från syntesgas och DME har potential att bli en utmärkt ersättning för diesel. Detta är viktigt, eftersom tung diesel är en effektiv motor som det skulle vara svårt att ersätta i många sammanhang, som t ex långtradartrafik. Dessutom är en DME-driven diesel i hybridmontage mycket svårslagen även i jämförelse med bränslecellssystem. Detta scenario tillåter således en överfasning från fossila råvaror till ett uthålligt vätgasbaserat system i relativt små steg.

Fig. 4.3 Syntesgasens plats i bränslesambanden (Källa: Vägverket)



En annan pågående debatt handlar om huruvida bränslecellsmotorer skall drivas med vätgas eller metanol. Metanolförspråkarna framhåller att metanolen är lättare att hantera och att den inte kräver så stor förändring av infrastrukturen och att metanolen enkelt kan lagras ombord. Dessutom pågår en lovande utveckling av direktmetanolbränsleceller. Det synes enklare att introducera en bil som tankas med flytande bränsle än en som tankas med gas. Vätgasen är betydligt svårare att lagra ombord även om väsentliga framsteg gjorts under de senaste åren. Ett annat problem är att vätgasen måste ha betydligt mer sofistikerade anordningar för tankning, men detta är egentligen en fördel eftersom det förhindrar spill vid tankningen. Spill och avdunstning vid tankning ger i dag i Kalifornien kolväteutsläpp i samma storleksordning som utsläppen från avgasrören. Till vätgasens fördelar hör att fordonet blir renare och har väsentligt högre

verkningsgrad. En annan viktig men ofta förbisedd aspekt är att om fordonen standardiseras för vätgas, kan alla bränslecellbilar passa alla marknader men att gasproduktionen anpassas nationellt, regionalt eller t.o.m. lokalt. Vätgas kan framställas av naturgas, biomassa eller genom elektrolys av vatten. Länder med uthållig elproduktion kan producera vätgas med elektrolys. Länder eller regioner med god tillgång på biomassa kan producera vätgas antingen direkt eller via alkohol som i sin tur reformeras till vätgas ute på tankstället eller vid depån. Under ett långt övergångsskede kan naturgasen användas som basråvara. Visionärerna ser den vätgasdrivna bränslecellsbilen som ett rullande kraftverk som ägaren närhelst kan nyttja. Dessutom kan den stå för en avsevärd del av toppeffektbehovet i elnätet. Metanolsnabbstart eller vätevision är således frågan. Svaret blir kanske bådadera?

Ett hållbart transportsystem är en nödvändighet. Många åtgärder som i varierande grad för oss närmare målet har redan vidtagits. Någon samordning av åtgärderna har dock inte skett. Skattesystemet för drivmedel är svåröverskådligt. Viktiga aktörer som bilfabrikanter, bränsleindustri och transportföretag saknar riktlinjer. Utan riktlinjer kommer heller inga stora investeringar till stånd. Att ställa om energiförsörjningen för vårt transportsystem är en omfattande uppgift som kräver både samordning och lokala initiativ.

Detta innebär att Sverige måste ha en strategi för att påbörja omställningen. Denna strategi måste vara kompatibel med omvärlden och framtiden. Det betyder att Sverige inte kan agera isolerat. Vägverket anser att denna strategi bör innehålla bl.a. följande punkter:

- Naturgas är ett viktigt nischbränsle för lokala fordonsflottor.
- Biogas bör användas där kostnaden är ekonomiskt rimlig.
- En testanläggning för att utröna om etanolproduktion kan bli ekonomiskt rimlig bör snarast komma till stånd.
- Ett scenario för metanol/DME/vätgas med ökande andel bioråvara bör utarbetas och utvärderas.
- Erforderlig FoU för detta scenario prioriteras.

Delegationens bedömning

Vägverkets analys av motor- och bränslefrågorna är intressant som ett exempel på en systematisk ansats. Den ger även en god inblick i det omfattande utvecklingsarbete som pågår i Sverige och

internationellt och den komplexa bild som framträder. Att ersätta dagens bensin- och dieselbränslen i fordonsflottorna med ett nytt allomfattande bränslesystem är som tydligt framgår vare sig troligt eller lämpligt. Delegationen delar därför den syn som framförs att en strategi på detta område måste bygga på möjligheter till stegvis anpassning och parallella utvecklingslinjer.

Till Vägverkets analys kan fogas att slutsatserna beträffande tunga vägfordon ovan i stort sett även kan överföras till järnvägens diesellok och till mindre fartyg. Däremot är situationen beträffande utveckling av motorer och bränslen för sjöfarten mer att jämföra med den inom stationära större drivanläggningar inom bl.a. industrin. Även inom dessa områden finns emellertid stor potential för utveckling av mer hållbara drivsystem med mindre utsläpp etc. Enbart katalysatortekniken innebär här stora förbättringsmöjligheter jämfört med dagens situation.

För att åstadkomma de storskaliga och internationella förändringar som ligger i ovan beskrivna utvecklingsscenario krävs dock att marknadskrafterna utnyttjas på rätt sätt. En förutsättning för detta är att regeringar och myndigheter i många länder, i princip globalt, måste fatta konsekventa och långsiktiga beslut om skatter, stimulanser, lagar och förordningar för att främja ett sammantaget mycket stort antal små övergångssteg mot ett hållbart transportsystem. Det är godstransportdelegationens åsikt att detta arbete är ett av de allra mest centrala även i en svensk samlad godstransportstrategi.

Delegationen anser att det är nödvändigt att staten stimulerar till utvecklingen av alternativa bränslen framför allt genom en långsiktighet i sitt handlande som ger förutsägbarhet för andra aktörer, och genom utformande av ramverk för en önskad marknadsdriven utveckling på området. Styrmedel och incitament på området bör också inriktas på att åstadkomma en så snabb och effektiv omställning av transportsystemet som möjligt i den takt som nya mer miljövänliga bränslen kommer ut på godstransportmarknaden.

4.4.5 Godstransporternas roll för regional tillväxt

Som framgått i avsnitt 1 skall transportpolitiken bidra till en positiv regional utveckling. Godstransporterna är därvid en självklart

viktig del av området. 1998 års transportpolitik var dock inte särskilt tydlig i vad som låg i begreppet positiv regional utveckling, och på vilket sätt transportsystemet skulle kunna bidra till denna. Några etappmål lades t.ex. inte fast. Som framgått ovan ingår också i hållbarhetsbegreppet delar som anknyter till social utveckling i landets olika delar etc.

Den regionalpolitiska utredningen har i sitt slutbetänkande (SOU 2000:87) gjort vissa försök till utveckling av begreppet positiv regional utveckling. Utredningen har konstaterat att begreppet bör innefatta dels ekonomisk utveckling (tillväxt), mätt i BNP i regionen, och dels social och ekonomisk välfärdsutveckling i regionen. En annan viktig aspekt på begreppet enligt utredningen är att den gäller samtliga regioner i landet. Utredningen menar att transportsektorns roll bör vara att bidra till förbättrad tillgänglighet och till regionförstoring (av lokala marknader och arbetskraft m.m.) Ett fungerande transportsystem är i sig inte tillräckligt för positiv utveckling i en region, men är däremot en förutsättning för en sådan utveckling tillsammans med andra faktorer.

Godstransportdelegationen delar i stora drag den syn som den regionalpolitiska utredningen givit tillkänna i sitt betänkande. Synsättet med staten som förutsättningsskapare för en önskad utveckling ligger som framgår nära våra allmänna utgångspunkter. I delegationens arbete med godstransportstrategin är det därför rimligt att även analysera transportsystemet ur dessa regionala aspekter. Bl.a. kan följande delar därvid märkas:

En tillgänglighet till högkvalitativa godstransporter måste finnas i landets alla olika delar. Särskild uppmärksamhet måste därvid ägnas åt godsförsörjningen i glesbygd, som har särskilda förutsättningar.

En förutsättning för högkvalitativa godstransporter i landets nordligaste delar är en fungerande snöröjning och isbrytning, som medger trafik med tunga fordon resp. fartyg året runt.

Behovet av trafik med tunga fordon för effektiva skogs-transporter för trä- och pappersindustrin ställer krav på skogsbilvägars standard, liksom på länsvägnätets hållbarhet etc.

Möjligheterna för att bidra till regionförstoring genom en effektiv distributionstrafik kräver fungerande infrastruktur såväl i glesbygd (t.ex. minimerade tjälavstängningar) som i storstadsområden (trängselproblem m.m.).

Möjligheterna till positiv regional utveckling inom storstadsområdena påverkas av om godstransporter har effektiva leder till och från terminalpunkter. Indirekt påverkas andra regioner genom dessa områdens centrala funktion för godstransporter.

Vi återkommer närmare till dessa frågor i de följande avsnitten.

Godstransportdelegationen anser sammanfattningsvis att det är viktigt för målet om en positiv regional utveckling – och för utveckling av effektiva och hållbara godstransporter – att skapa förutsättningar för väl fungerande godstransporter året runt i landets alla delar.

4.5 Hållbarheten – en genuint internationell fråga

I de närmast föregående avsnitten har perspektivet i stort varit nationellt. Samtidigt har Godstransportdelegationen allmänt sett som utgångspunkt i arbetet att godstransportsystemet i Sverige enbart kan analyseras som en del i ett internationellt system för godstransporter i Norden, i Europa och globalt. Eftersom näringslivet i stor och ökande utsträckning verkar internationellt är det en nödvändig utgångspunkt för ett effektivitetsresonemang.

Emellertid är det också en naturlig utgångspunkt för en diskussion om ett långsiktigt hållbart godstransportsystem. Frågor om ekologisk hållbarhet har i regel en internationell koppling – ”utsläpp känner inga nationella gränser”. Koldioxidproblemet är som redan nämnts en genuint global fråga, där varje stat visserligen måste agera inom sina ramar, men där effekten av åtgärderna ändå i slutändan är beroende på om alla krafter drar åt samma håll. Även frågor om buller och trafiksäkerhet, som i sin omedelbara form är lokala, blir alltmer internationellt präglade, bl.a. för att godstransporterna inom EU sker på en gemensam i många fall helt öppen marknad, vilket gör att utländska fordon och fartyg opererar på svenskt område, men också att svenska fordon och fartyg finns i andra länder. Flera av de utredningar som presenterats under de senaste åren och som behandlat trafik- och miljöfrågor, har enligt delegationens mening alltför mycket tonat ned att inte bara problemen utan också lösningarna måste vara internationella för att bli effektiva.

Transportsektorns, och i synnerhet godstransporternas hållbarhetsfrågor lämpar sig synnerligen väl för internationellt arbete. EU är i många fall den minsta arena där frågorna kan ges en rimlig lösning. Inom EU har också i linje med detta presenterats en rad dokument av kommissionen som tar upp hållbarhetsfrågor med anknytning till godstransporter:

- 1992 års vitbok om transportpolitiken (KOM(92) 494 slutlig)
- 1996 års grönbok om framtidens bullerpolitik (KOM(96) 540 slutlig)
- 1997 års grönbok om intermodalitet och intermodala godstransporter i Europeiska Unionen (KOM(97) 243 slutlig)
- 1998 års vitbok om rättvisa trafikavgifter (KOM(98)466 slutlig)
- 2001 års vitbok om transportpolitik (ännu ej publicerad)

I godstransportdelegationens arbete har dessa dokument, inte minst vitboken om prissättningen av infrastrukturen spelat en stor roll. I detta dokument slås fast att grundprincipen för att åstadkomma effektiva och långsiktigt hållbara transporter inom EU bör vara "user pays principle", att användarna betalar för utnyttjandet, och att denna betalning, oavsett trafikslag skall bygga på den samhällsekonomiska marginalkostnaden för transporten. Delegationen återkommer nedan, särskilt i avsnitten 5, 6 och 8 till EU:s roll och den gemensamma transportmarknaden i samband med våra förslag.

Det bör samtidigt understrykas att det internationella perspektiv på hållbarhetsfrågorna, inte minst kostnadsansvaret, som delegationen förordar inte hindrar parallell användning av lokala styrmedel för att påverka lokala effekter, t.ex. buller och vibrationer.

Delegationen anser att vid en diskussion om godstransport-systemets hållbarhet inte bara problemens vidd utan också lämpliga åtgärder måste ses i ett internationellt perspektiv. EU:s gemensamma dokument på området, inte minst vitboken om prissättning av infrastrukturen, är viktiga att ta hänsyn till vid utformandet av en samlad godstransportstrategi.

4.6 På väg mot ett långsiktigt hållbart godstransportsystem

I de ovanstående avsnitten har Godstransportdelegationen redogjort för sin syn på vad som krävs för att uppnå ett godstransportsystem i balans med samhällets och naturens krav på långsiktig hållbarhet. Som framgått är dessa krav stora och innebär behov av omfattande förändringar jämfört med dagens situation. En balanserad utveckling med hänsyn tagen till alla olika delar i hållbarhetsbegreppet är också helt nödvändig för framgång, liksom en strategi byggt på samarbete både inom Sverige och internationellt. Godstransportdelegationen kan förvisso se problem med att uppnå uppsatta etappmål inom trafiksäkerhets- och miljöområdet på kort sikt, men detta kan inte tas som intäkt för att inte ett tålmodigt, väl koordinerat och långsiktigt arbete med hållbarhetsfrågorna kan och måste lyckas i det långa perspektivet. Under förutsättning att den samlade strategi genomförs, som delegationen redovisat i föregående avsnitt och som kommer att presenteras närmare i de följande kapitlen, såväl vad gäller infrastruktur (kapitel 5), regelverk (kapitel 6), kostnadsansvar (kapitel 7), näringspolitik (kapitel 8), forskning och utveckling (kapitel 9) som internationellt arbete (kapitel 10), kommer enligt delegationens mening Sverige att ta viktiga steg på vägen mot ett effektivt och samtidigt långsiktigt hållbart godstransportsystem.

5 Infrastrukturen – godstransporternas ryggrad

Innehållet i detta kapitel har i stora delar presenterats för regeringen i en särskild skrivelse den 26 mars 2001. Avsnitten 5.6 innehåller dock ytterligare överväganden utöver den syn som delegationen framfört i sin skrivelse i infrastrukturfrågor.

5.1 Planeringssystemet och prioriteringar

Som Godstransportdelegationen tidigare konstaterat är logistik-kostnaderna relativt sett höga i Sverige. Vårt allmänna kostnadsläge och geografiska situation medför att logistikkostnaderna ligger över dem som gäller på den europeiska kontinenten och än mer över dem i USA. Den pågående globaliseringen av industri och handel ställer krav på allt effektivare lösningar av gods- och informationsflöden.

Det är därför av stor vikt att de förutsättningar som är styrande för transportsystemet ligger i linje med de övergripande mål som gäller för samhällsutvecklingen i stort. Godstransporter måste ses som ett medel att nå sådana andra samhällsmål och olika åtgärder måste analyseras med avseende på hur de påverkar samspelet mellan transporterna och andra aktiviteter i samhället.

Sambanden ovan visar att planeringsprocessen enligt Godstransportdelegationens mening måste förändras så att godstransporternas speciella behov omhändertas på ett tillfredställande sätt, i den nu aktuella planeringsomgången och i framtiden, särskilt med tanke på de långa planeringsperioder det här är frågan om. Kopplingen mellan den nationella trafikplaneringen och den europeiska, särskilt EU:s, kan heller inte understrykas för mycket. GTD vill även peka på den betydelse som utvecklingen inom IT-området kan få också inom godstransportområdet inom planperioden.

Vad gäller utvecklingen av planeringsprocessen har Sveriges Industriförbund och Sveriges Transportindustriförbund i en skrivelse till regeringen och delegationen den 12 december 2000 ("En marknadsorienterad beslutsordning för infrastrukturen") framfört sin syn på dessa frågor. Utan att ta ställning till innehållet i övrigt delar GTD uppfattningen i denna skrivelse att transportproblemen bör hanteras av dem som lever med problemen, dvs. att beslut inte skall fattas på högre nivå än nödvändigt för att få hög kvalitet, att de totala anslagsramarna bör vara långsiktigt stabila och rimligt relaterade till befintlig infrastruktur och aktuella trafik- och transportvolymerna. Vidare bör trafikverken ges ytterligare möjlighet att inom tillräckligt vida ramar agera mer flexibelt och med kortare ledtider för att möta nya krav från näringslivet beträffande godstransportsystemet samt att en större grad av frihet bör skapas för blandfinansieringsformer med såväl statliga som privata och kommunala medel. GTD vill därför särskilt lyfta fram behovet av en översyn av planeringsprocessen i enlighet med detta.

I sitt arbete har delegationen, som allmänt sett arbetar utifrån en trafikslagsövergripande ansats, lagt fast vissa genomgående principer för arbetet med att precisera statens ansvar och roll på godstransportmarknaden:

Statens transportpolitik styrs av långsiktiga transportpolitiska mål och principer.

Godstransporter är marknadsstyrda.

Varuägaren måste vara i centrum.

Statens ansvarsområde måste preciseras till förutsättningskapare, att ange ramvillkoren.

Statens roll är att skapa förutsättningar *dels* för effektivare transporter inom ramen för den övergripande näringspolitiken, *dels* för en konkurrenskraftig svensk transportindustri.

Vad gäller transportpolitiken tar delegationens arbete avstamp i 1998 års riksdagsbeslut och de mål för politikområdet som där lades fast. Beträffande kundernas krav på godstransportmarknaden har delegationen publicerat en rapport (SOU 2000:8 Framtida godstransporter). Slutsatserna från denna studie utgör en utgångspunkt för våra ställningstaganden i det följande.

Infrastrukturen är tillsammans med regelverk samt skatter och avgifter de tre kanske viktigaste områden där staten agerar som förutsättningskapare inom transportområdet. GTD har därför

visat stort intresse för infrastrukturfrågorna i sitt arbete. Näringslivets representanter i delegationen har här biträtt med oerhört viktig kunskap om kundernas och operatörernas syn på infrastrukturens roll för ett effektivt godstransportsystem. Flera initiativ har också tagits från näringslivet i delegationen att i skriftlig form presentera analyser och förslag rörande infrastrukturfrågorna. Här kan särskilt nämnas Transportindustriförbundets rapport "Länkar till Europa" från 1998 och Industriförbundets och Swedish Shippers Councils gemensamma promemoria "Stråkstrategi för järnvägsinvesteringar på kort och lång sikt" från december 2000. GTD deltog också 1998–1999 i SIKAs och trafikverkens arbete med den strategiska analysen inför kommande planeringsperiod. Särskilt bör här framhållas den rapport som togs fram i detta arbete av arbetsgruppen för det strategiska området "Det svenska interregionala och internationella godstransportsystemet" (GODIS, rapport november 1999 Godstransporter – Efterfrågan och utbud). Ytterligare ett antal rapporter togs fram i den strategiska analysen av stor betydelse för GTD:s arbete, bl.a. "Hamnstruktur och sjöfart" och "Dimensionering av drift-, underhålls- och bärighetsåtgärder inom väg- och järnvägssektorn".

Delegationen beslöt tidigt i sitt arbete att söka analysera godstransportsystemets varuflöden. Tanken är att ett effektivt och långsiktigt hållbart godstransportsystem bygger på ett antal centrala godsströmmar, korridorer eller stråk som betjänas av ett eller flera trafikslag och vari kapacitet och transportkvalitet är avgörande för systemet som helhet. Detta "stråktänkande" har präglat delegationens arbete på godstransportområdet. Till hjälp i en sådan analys kunde användas SAMGODS, ett modellsystem som har utvecklats av trafikverken, Kommunikationsforskningsberedningen och SIKA. Genom att stämma av modellberäkningar med erfarenheter och verkliga uppgifter från näringslivsrepresentanter i delegationen har en samsyn kunnat uppnås i delegationen runt resultaten i den rapport som SIKA nu presenterat (rapport 2001:1) "Stråkanalyser för Godstransporter". I det följande redovisas Godstransportdelegationens närmare ställningstagande till resultaten i rapporten och vissa andra områden inom infrastrukturen.

GTD anser att effektiva godstransporter är av central betydelse för svenskt näringsliv och därmed för Sveriges tillväxt och välfärd. Vårt geografiska läge och näringslivets globalisering förstärker behovet av att Sverige ligger i täten vad gäller utveckling

av effektiva och hållbara godstransporter. Infrastrukturen är ett av de viktigaste instrumenten staten har för att ge förutsättningar för denna utveckling. Sveriges höga ambitioner vad gäller miljö och säkerhet i godstransportsystemet ställer också krav på infrastrukturen. GTD anser att dessa frågor inte har uppmärksamats tillräckligt. Att skapa tillräcklig kapacitet i infrastrukturen för effektiva och hållbara godstransporter måste därför vara en högt prioriterad fråga vid resursavvägningen inför den nu aktuella planeringsperioden.

5.2 Konsekvenser för infrastrukturen av stråkanalysen av dagens och framtidens godstransporter

SIKA:s studie

Huvuduppgiften i stråkanalysen var att identifiera de godstransportstråk som kan anses vara av särskild betydelse för den svenska godstransportförsörjningen och som därför kan bilda en grund för en samlad godstransportstrategi.

Vad gäller dagens transportflöden belyses dessa i rapporten fördelat efter vikt (tusental ton/år) och värde (miljoner kronor/år). Med hänsyn till statistikläget har 1997 valts som basår, men vissa justeringar har därefter gjorts för bl.a. den fasta Öresundsförbindelsen. SIKA har studerat flödena uppdelat i låg-, medel- och högvärdigt gods. Flödena framgår närmare av SIKA:s rapport 2001:1.

Det kan förtjäna att påpekas att SIKA:s studie omfattar transporter över 25 km (exkl. flygfrakt). Som nämnts i kapitel 2 är godstransportsystemet dock beroende även av fungerande kortväga godstransporter i form av distribution etc. Delegationen berör dessa frågor något i avsnitten 5.4–5.5, men vill i övrigt enbart hänvisa till behovet av att distributionssystemen bör betraktas som en naturlig del av godstransportkedjor och inte som en separat fråga. Utvecklingen inom bl.a. e-handeln (jämför kapitel 2) kan t.ex. få konsekvenser för distributionstrafiken i framtiden.

En allmän slutsats är att flödena är mycket beroende av varornas värde. Även om huvudriktningen på godsflödet i båda fallen är nord-sydlig resp. nord-västlig, framstår det som tydligt i SIKA:s analys att godstransporter för lågvärdigt resp. högvärdigt gods i realiteten är två skilda transportsystem. Orsaken till detta är att det råder ett tydligt samband mellan varans värde och val av trafikslag. Varor med lägre värden transporteras med sjöfart och järnväg, de

med högre värden transporteras med lastbil och de dyraste med flyg (jämför även kapitel 3).

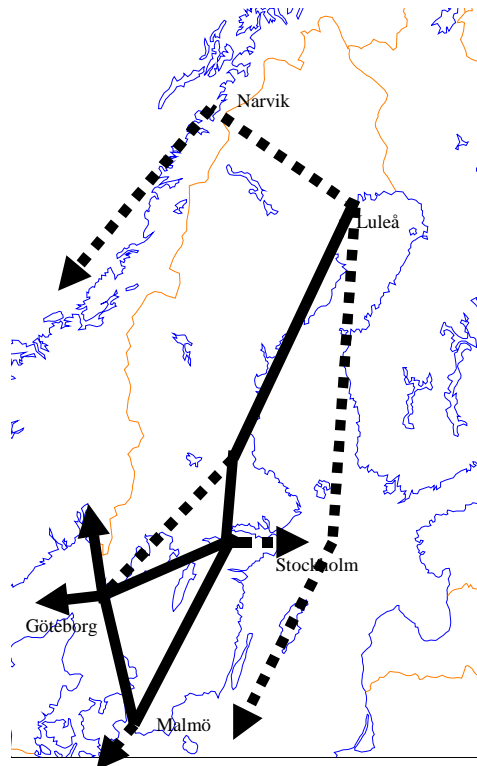
Samtidigt framgår det i SIKAs flödesanalyser hur mycket mer koncentrerade de enskilda flödena är räknat i vikt. Det är framför allt här som infrastrukturens bärighet och allmänna kapacitet blir dimensionerande. Den viktbaserade flödeskartan visar särskilt sjöfartens, men även järnvägens stora betydelse för svenska godstransporter. Av den värdebaserade flödeskartan framgår å andra sidan tydligt den avgörande roll som landsvägstransporterna har.

Utifrån dessa flöden har SIKAs stråkstudie kunnat identifiera huvudstråken, som täcker in tre fjärdedelar av de långväga tunga svenska godstransporterna såväl i vikt som värde.

I figur 5.1 visas i schematisk form de sex mest dominerande godstansportstråken baserade på värde (heldragen) och vikt (heldragen + streckad linje). Tröskelvärdena för de samlade flödena i ett stråk är 8 miljoner ton resp. 200 miljarder kronor per år.

- 1) Ett tydligt nordsydligt landbaserat stråk finns Luleå-Mälardalen-Malmö/Trelleborg (med förlängning till kontinenten), som uppfyller kriterierna både för vikt och värde. Översatt till dagens infrastruktur motsvarar stråket huvudsakligen Europaväg E4 (Helsingborg-Haparanda), stambanan genom övre Norrland, Norra stambanan, Ostkustbanan och Södra stambanan.
- 2) Sjöfarten längs Östersjökusten uppfyller kriterierna för vikt men inte för värde.
- 3) Ett annat huvudstråk är Göteborg-Stockholm (i stort Europaväg E20, riksväg 40 i kombination med E4 och Västra stambanan) som uppfyller båda kriterierna. Detta stråk har också förlängningar i båda riktningar, sjöfartsstråken dels ut från Göteborg och dels från Stockholm österut.
- 4) Godsstråket från Norrland via Hallsberg till Göteborg (bl.a. Bergslagsbanan, godsstråket genom Bergslagen, Europaväg E18 och riksväg 67) uppfyller enbart viktkriteriet stråkmässigt.
- 5) Huvudstråket längs västkusten Norge-Göteborg-Malmö (Europaväg E6 Svinesund-Trelleborg, Västkustbanan och Norgelänken) uppfyller båda kriterierna.
- 6) Malmbanan med sjöfartsförbindelse från Narvik utgör slutligen i sig ett eget stråk, av naturliga skäl med fokus på vikt men inte värde.

Figur 5.1



Källa: SIKA rapport 2001:01

Analysen som gjorts visar att dessa stråk är oerhört dominerande i dagens godstransportsystem. Tröskelvärdena måste sänkas mycket långt under de valda nivåerna (t.ex. ned mot 1–1,5 miljoner ton/år) för att ytterligare stråk skall framträda i dag.

En förutsättning för att de utpekade stråken skall kunna fungera som prioriteringsinstrument är dock att stråken även är robusta för framtiden. Om man utgår från SIKA:s och trafikverkens prognos till år 2010 visar det sig att de utpekade stråken behåller sin nuvarande andel av godstransporterna mätt i vikt men ökar något mätt i värde. SIKA har vidare på GTD:s uppdrag genomfört en rad känslighetsanalyser jämfört med de prognoser som i sig inte visat på att stråkstrukturen skulle påverkas.

En analys som delegationen ansett som mycket viktig att göra rör den ekonomiska utvecklingen i Östeuropa och Ryssland samt det ökade godsflöde som en ökad handel med dessa länder skulle kunna medföra. En analys av en tredubbling av handeln med detta område år 2010 jämfört med huvudprognosen har därför gjorts. Den visar inte på att några nya stråk skulle uppstå som klarar de uppsatta kriterierna. En viss reservation måste därvid göras beträffande utvecklingen av transitgods (gods med avsändare och mottagare utanför Sverige) som för närvarande inte kan modelleras på ett tillfredställande sätt, även om huvudslutsatserna inte bedömts kunna rubbas av denna osäkerhet.

SIKA har vidare genomfört femton olika simuleringar i syfte att pröva stråkens robusthet för framtida förändringar i infrastruktur (hamnar, järnväg i och utanför Sverige). Analyserna har inte heller här visat att de utpekade stråken påverkas särskilt mycket av de förändringar som prövats. Detta trots att de antagna förändringarna (vilka framgår närmare i rapporten) i vissa fall måste anses som mycket kraftfulla.

Intressant är att andelen transporter fördelat efter trafikslag inte heller påverkas radikalt av de gjorda simuleringarna. I utgångsläget utförs transportarbetet i Sverige till 43 % av lastbil, 21 % av tåg och 35 % sjöfart. Om avgifterna på Öresundsbron för lastbilar slopades helt skulle således andelen lastbilstransporter öka till 44 %. Om obegränsad kapacitet fanns på järnvägsnätet minskar lastbilsandelen till 40 %, samtidigt som järnvägsandelen stiger till 25 %. Om omlastningskostnaderna sänks med 20 % i de 19 största hamnarna skulle enligt analysen sjöfartens andel öka till 37 % medan järnvägens andel minskar till 19 %. Sammantaget visar analysen enligt SIKA i denna del att infrastrukturinvesteringar som ett medel att åstadkomma förskjutningar av transportarbete mellan trafikslag är ett trubbigt instrument som framför allt kan ge förändrade förutsättningar på mycket lång sikt.

GTD:s allmänna slutsatser

Godstransportdelegationen har tagit del av SIKAs stråkanalys och anser att den utgör ett viktigt material för att öka förståelsen av de grundläggande krav som godstransporterna i dag och under det närmaste decenniet kommer att ställa på infrastrukturen i Sverige.

Svensk industri förändras i allt snabbare takt. Fusioner mellan företag, allianser och omstruktureringar inom och mellan företag i

olika länder skapar helt nya logistiska mönster och transportbehov. En viktig uppgift för staten är enligt GTD att genom investeringar i infrastruktur skapa förutsättningar för väl fungerande transporter för fasta materialflöden mellan olika produktionsenheter i en alltmer integrerad och internationaliserad industri. I svenska och internationella företag transporteras även stora mellanflöden av halvfabrikat och insatsvaror som fraktas mellan olika produktionsenheter såväl inom Sverige som till enheter för tillverkning och förädling på den europeiska kontinenten. Vidare importeras betydande varumängder från EU:s medlemsländer. Över 70 procent av den svenska importen kommer från dessa. Till detta skall läggas uttransporter av exportvaror. Det är i denna struktur med dynamiska förändringar av handelsmönster och stora godsflöden som de framtida svenska investeringarna i infrastruktur skall ske. Genom en betydande flexibilitet och snabbhet i att genomföra investeringar och underhåll av infrastruktur i syfte att svara upp mot näringslivets behov av väl fungerande transporter kan Sverige skaffa sig konkurrensfördelar som nation.

Vad gäller de stråk som SIKKA pekar ut i sin rapport anser GTD att de överensstämmer väl med delegationens egen syn på de mest centrala trafikslagsövergripande korridorerna för gods inom, till och från Sverige, i dag och under den period som infrastrukturplaneringen för närvarande avser. Detta innebär dock inte att delegationen inte fäster avseende vid infrastrukturen i andra relationer än de som ingår i huvudstråken. Som åskådliggörs i flödeskartorna utgörs godstransportsystemet av en stor mängd relationer utöver huvudstråken, där transporter utförs vilka sammantaget är centrala även för stråkens funktion och som bildar hela transportkedjan. Delegationen återkommer i de kommande avsnitten till de mer generella åtgärder som behöver vidtas i dessa nät.

Något kan dessutom behöva sägas om de projekt som Gods-transportdelegationen tagit del av och som bedrivs på flera håll i landet i avsikt att etablera nya tvärgående intermodala sammanhängande transportleder för gods till och från Ryssland, Baltikum och Polen via olika svenska ostkusthamnar (via Blekingehamnarna, Oxelösund, Härnösand, Umeå, via Haparandagränsen m.fl.). Det bör noteras att de prognoser som i många fall gäller för dessa leder avser nytillkommande gods, till stor utsträckning transiterat genom Sverige. Det finns en stor mängd osäkerheter runt denna utveckling, som både beror på handelsutvecklingen i dessa länder och vilka alternativa transportvägar som godset kan antas komma

att ta. SIKAs har som nämnts bl.a. arbetat med en känslighetsanalys för att bedöma effekter av sådana nya framtida transportmönster. Även om en mycket kraftig trafik tillväxt skulle ske är det från så låga nuvarande nivåer att dessa i och för sig ur många aspekter intressanta transportkorridorer inte kan komma att bilda nya nationella stråk på samma nivå som de robusta som SIKAs analys pekar ut. GTD anser som tidigare nämnts att det är rimligt att infrastrukturplaneringen under den nu aktuella perioden i första hand prioriterar åtgärder i de godsstråk som i SIKAs analys visat sig såväl motsvara dagens som framtidens nationella huvudströmmar under överskådlig tid.

En annan viktig slutsats i SIKAs stråkstudie som delegationen vill understryka är att alla trafikslag har en viktig roll att spela i godstransportsystemet i dag och i framtiden. De känslighetsanalyser som gjorts visar entydigt på att vare sig mycket kraftfulla infrastrukturinvesteringar på ett trafikslag, omfattande skatte- och avgiftsförändringar eller andra transportpolitiska åtgärder förmår rubba de övergripande sambanden mellan trafikslagets andelar av transportarbetet mer än marginellt under den aktuella planeringsperioden. Ambitionerna i den vägen måste därför enligt GTD:s mening skruvas ned på kortare sikt. Delegationen har tidigare berört sin övergripande syn på frågor om godstransportsystem och substitution och intermodalitet mellan trafikslagen i kapitel 3.

Den alldeles övervägande delen av godstransporter inom, till och från Sverige utförs i ett begränsat antal godsstråk. Enligt de undersökningar som GTD kunnat göra är dessa stråk robusta och torde inte i avgörande grad komma att ändras under de kommande tio åren även om förhållandevis stora förändringar sker av marknaderna i vår omvärld eller av näringslivsutvecklingen i Sverige. Det är därför av största vikt att statens planering i första hand prioriterar kapacitet och kvalitet vad gäller infrastruktur i dessa huvudstråk för godstransporter.

5.3 Delegationens syn på infrastrukturen utifrån ett godsperspektiv

5.3.1 Allmänna slutsatser

Vid en vidare analys av infrastrukturen i och utanför de huvudstråk som framgår av kartan ovan har Godstransportdelegationen be-

dömt att problem finns inom ett antal olika områden. Åtgärderna i de största "noderna" i nätet, storstäderna, resp. utanför huvudstråken redovisas nedan i avsnitt 5.4 resp. 5.5 I detta avsnitt behandlas åtgärder med mer direkt koppling till huvudstråken så som de pekats ut i SIKÅ-rapporten.

Allmänt anser Godstransportdelegationen, mot bakgrund av vad som ovan anförts om godstransporternas stora betydelse och näringslivets ökande krav, att en utökad satsning måste göras på infrastrukturen under den kommande planperioden. Denna satsning bör ses inte bara som ett svar på de senaste årens neddragna budgetramar och därmed uppdämda åtgärdsbehov med dagens transportefterfrågan. Med den kommande utvidgningen av EU talar allt för att konkurrenssituationen inom näringslivet kommer att skärpas ytterligare för svenska företag. Utan ytterligare effektiviserade godstransporter som kompensation för Sveriges geografiska läge och stora regionala skillnader riskerar denna utveckling att innebära negativa konsekvenser för vårt land genom förlorade marknadsandelar för industrin i denna konkurrens.

Motiven bör därför vara goda att samlas kring en betydande satsning på godstransporterna under de kommande åren. Delegationen anser att det är viktigt för Sveriges tillväxt att denna satsning görs redan under de närmaste åren, och att regeringen bör pröva alternativa finansieringsmodeller av typ PPP (private-public partnership) om det bedöms som nödvändigt för att få igång viktiga investeringar tillräckligt fort (se vidare 5.6.1).

En annan allmän kommentar i linje med detta och i enlighet med vårt synsätt på planeringssystemet enligt ovan är att trafikverken bör ges ytterligare möjlighet att inom tillräckligt vida ramar agera mer flexibelt och med kortare ledtider för att möta nya krav från näringslivet beträffande åtgärder i godstransportsystemet än vad erfarenheten visar hittills varit fallet.

GTD har tidigare påpekat att transportsystemet skiljer sig åt mellan det lågvärdiga och högvärdiga godset. En analys av infrastrukturen bör därför rimligtvis göras utifrån dessa båda ytterligheter. Av praktiska skäl har emellertid delegationen valt att i det följande redovisa sina slutsatser trafikgrensvis. För att i någon mån trots detta anknyta till synsättet redovisas trafikslagen i ordning efter sitt starkaste transportmarknadssegment, från låg- via mellanvärdigt gods till högvärdiga produkter.

En sista övergripande kommentar är att GTD anser att staten utöver sitt ansvar för infrastrukturen i form av banor, vägar och

farleder även bör beakta behovet av utvecklad IT-infrastruktur i de utpekade godsstråken för att förbättra kvalitet och säkerhet. Särskilt i de stråk och tillflöden som är centrala för det mest högvärdiga godset, med dess utpräglade krav på precision och flexibilitet i transporten torde stora krav kunna ställas på att grundläggande data kan tillhandahållas av god kvalitet om infrastruktur och trafik. Exempel på detta är en s.k. vägdatas. Gemensamma strukturer och system är en förutsättning för att tillämpningar skall kunna utvecklas utifrån marknadens behov. Staten bör tillgodose att dessa strukturer och system finns tillgängliga.

Infrastrukturen i de förordade huvudstråken består såväl av vägar, banor, farleder som hamnar och terminaler. Ett trafikslagsövergripande synsätt bör gälla för att åstadkomma effektiva transportkedjor av gods i stråken. Likaså måste fungerande infrastrukturanslutningar i utlandet tillförsäkras, eftersom transportkedjorna som regel är internationella. En nära samordning av svensk och europeisk infrastrukturplanering måste ske.

5.3.2 Sjöfartens infrastruktur och roll i godsstråken

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. Hamnen har därför en central roll i trafiksystemet och i planeringen av transportinfrastrukturen. Genom de svenska hamnarna passerar i stort sett hela vår utrikeshandel. Sjötransporterna på svenska hamnar och därmed godsomsättningen i hamnarna har ökat under en följd av år. Delegationen förutser en fortsatt ökning, även om den kommer att mattas av något jämfört med de senaste åren. EU-utvidgningen och en fortsatt liberalisering av handeln talar långsiktigt för ökade sjöfartsvolymer. En positiv utveckling i Östersjöområdet kommer att innebära ökad utrikeshandel och ökade volymer genom svenska hamnar och därigenom vara av stor regional betydelse.

Både farleds- och hamnsystemet har god kapacitet och generellt goda förutsättningar att klara betydande volymökningar utan stora nyinvesteringar. De flaskhalsar som finns rör i regel landtransportanslutningar till hamnarna. Ökad sjöfart i framför allt europa-trafiken kan bidra till att lätta på kapacitetstrycket för landtrans-

porterna i Europa och innebär säkerhets- och miljövinster för samhället.

När det gäller frågor kring hamnstrukturen kan delegationen mot bakgrund av den utveckling som skett konstatera att för olika segment inom godstransportmarknaden har det utvecklats en naturlig struktur med en stark koncentration av godsflödena till ett begränsat antal välbelägna och effektiva hamnar. Ett tiotal hamnar står för ca 80 % av den totala godsvolymen. För viktiga gods- eller trafiksegment som råoljeimporten, färjetrafiken och containertrafiken är koncentrationen till ett fåtal viktiga hamnar ännu starkare. Det är framför allt det kvarvarande icke enhetsberedda godset och bulksjöfarten som har ett mer utspritt trafikmönster.

Efter långvariga diskussioner har EU nu beslutat att hamnar med en godsomsättning om minst 1,5 miljoner ton eller minst 200 000 resande skall omfattas av TEN-T (Trans European Transport Network) nätet. För Sverige innebär förslaget att 22 hamnar enligt 1999 års hamnstatistik faller inom TEN-T nätet. Av dessa är det 17 hamnar som uppfyller kriteriet för godsomsättning (se vidare Sjöfartsverkets rapport "Hamnstruktur och sjöfart" juni 1999). Det är naturligt att staten har ett ansvar för att väg- och järnväglänkar till dessa svenska TEN-T-hamnar håller tillräcklig kapacitet och god kvalitet. Enligt delegationens uppfattning bör man emellertid med stöd av de stråkanalyser som vi tidigare refererat till diskutera en ännu striktare prioritering av de statliga insatserna. Av särskild betydelse är således de hamnar som har mer omfattande containertrafik och ro-ro-trafik med trailer och annat enhetsberett gods. De genomförda stråkanalyserna visar att det är ett begränsat antal hamnar som svarar för denna trafik och alltså har ett uttalat behov av goda landanslutningar. Delegationen behandlar hamnfrågorna nedan i avsnitt 5.6.2 men vill också hänvisa till det regeringsuppdrag som Sjöfartsverket har att utreda förutsättningarna för att inrätta s.k. stomfarleder. Detta uppdrag ligger väl i linje med delegationens allmänna syn på vikten av att prioritera de viktigaste trafikstråken för den svenska utrikeshandeln.

Vad gäller Göteborg vill delegationen understryka vikten av att transocean direktgående linjetrafik kan behållas och utvecklas i hamnen. Göteborg konkurrerar i den rollen dels med feedertrafik till de stora kontinenthamnarna i Hamburg och Rotterdam m.fl., dels i ökad grad med Århus hamn i Danmark. Göteborgs Hamn bör ges goda förutsättningar att fortsätta att utvecklas till en centralhamn för Norden, samt för Baltikum och Ryssland i kon-

kurrens med utländska hamnar med motsvarande ambitioner i ett Östersjöperspektiv. Detta innebär att Göteborg även blir en intermodal huvudknutpunkt där omlastning av gods sker mellan olika trafikslag. Både säkerhets- och tillgänglighetsskäl talar för att farlederna behöver förbättras för att sådan trafik skall kunna säkerställas. Även inom andra trafiksegment är Göteborg ett viktigt transportnav. Delegationen noterar med tillfredsställelse den överenskommelse som träffats mellan Sjöfartsverket, Göteborgs Hamn AB och Göteborgs kommun om farledsprojektet och som nu för statens del godkänts av regeringen. Därmed kan ett viktigt farledsprojekt genomföras som stärker Göteborgs ställning som nordisk centralhamn och ett viktigt nav för den svenska utrikeshandeln. Beträffande landinfrastrukturen finns i dag stora brister, se vidare nedan i avsnitt 5.4.

Delegationen vill allmänt understryka behovet av en utökad regional samverkan i hamnfrågor. För Stockholmsområdet och Mälardalen förefaller en sådan samverkan särskilt angelägen med tanke på den betydande hamnkapacitet som redan finns i området från Gävle i norr till Norrköping i söder. En regional samverkan mellan näraliggande 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. Delegationen återkommer i avsnitt 5.6.2 ytterligare till hamnstrukturfrågor.

Infrastrukturkapaciteten inom sjöfartssystemet är i stort sett mycket god. Hamnarnas roll som intermodala nav kräver goda landanslutningar vilka bör planeras som en del i övergripande godsstråk.

5.3.3 Delegationens syn på järnvägens infrastruktur

Järnvägen har sin största fördel i tunga och skrymmande transporter över långa avstånd, vilket i många sammanhang är lämpat för Sveriges geografiska förhållanden. Även inom den lättare industrin och handeln finns vissa godsflöden som skulle kunna utnyttja järnvägens konkurrensfördelar. GTD anser att järnvägen som transportmedel därför har goda förutsättningar för att utveckla kostnadseffektiva lösningar som svarar upp mot högt ställda logistikkrav på transportkvalitet såsom pålitlighet, säkerhet

och punktlighet. Järnvägens största potential som transportmedel finns när det gäller att utveckla kombinerade och intermodala transportlösningar i samverkan med andra trafikslag. Endast med en hög ambitionsnivå avseende frekvens och precision har järnvägen emellertid förutsättningar att kunna attrahera vissa långa transporter som nu utförs på väg (jämför avsnitt 3.3 ovan). Därmed skulle också allmänna miljö- och säkerhetsvinster kunna nås.

Viktiga förutsättningar för att godstrafiken på järnväg skall kunna utvecklas är att flödena koncentreras till vissa stråk. Därmed kan effektiva transporter med hög frekvens skapas. En stråkstrategi måste också bygga på en utvecklad samverkan mellan de olika trafikslagen. Kombinerade transporter kräver en effektiv omlastning mellan olika trafikslag som ger förutsättningar för att bygga upp väl fungerande transportkedjor och transportsystem.

SSC skrivelse

Swedish Shippers Council (SSC) har i en skrivelse till regeringen i december 2000 redovisat sin syn på vilka åtgärder som bör vidtas i bansystemet för att tillgodose industrins och näringslivets behov. SSC:s förslag bygger på en stråkstrategi i nära anslutning till delegationens analyser. De förslag till åtgärder som redovisas i skrivelsen kan därför enligt delegationens mening ses som ett exempel på hur en stråkstrategi kan konkretiseras inom järnvägsområdet. Det bör även nämnas att Banverket i huvudsak instämmer i de förslag som SSC för fram i sin skrivelse.

Godsflödena har i SSC:s förslag delats upp i tre typer:

Tunggoods, t.ex. SSAB:s ståltransporter, Stora Ensos Baseport, Avesta Sheffields Steelbridge och LKAB:s malmtransporter. På dessa godsstråk bör bandelarna ges tillräcklig kapacitet efter aktuellt godsflödes behov. Metervikt, axellast och lastprofil bör anpassas för högsta effektivitet. Hastigheten kan för dessa godsflöden maximeras till 90 km/h.

Normalgoods, t.ex. kombitransporter av container och trailer samt vagnslasttrafik. Dessa godsstråk kräver normal bärighet med största axellast 22,5 ton och hastigheter över 90 km/h. Behovet av spårkapacitet skall samsas med persontrafiken.

Snabba transporter av lättgoods/expressgoods, t.ex. gods-transporter i speciella expressgodsvagnar integrerade i persontrafiken eller särskilt avsedda tåg för post- och paketbefordran.

Dessa stråk ställer krav på höga hastigheter, minst 160 km/h. Denna typ av gods utnyttjar samma stråk som den snabba persontrafiken.

I enlighet med delegationens tidigare redovisade syn anser SSC att järnvägsstråk och banor med stora godsflöden bör prioriteras för nyinvesteringar och mer omfattande underhållsinsatser. Enligt SSC innebär detta att i järnvägsstråk och på banor för tunggods och normalgods bör således åtgärder för att lösa specifika behov på en viss bandel kunna göras genom investeringar i ny teknik. De kan möjliggöra tågtrafik med högre axellaster, större metervikt och/eller större lastprofil. De kan även gälla att skapa förutsättningar för tågtrafik med längre godsvagnar med fler axlar, utan att spårslitaget ökar. Genom användning av starkare dragkrafter kan tunga och långa godståg köras mera kostnadseffektivt. Investeringar i ny teknik bör även inriktas på att möjliggöra att på väl definierade järnvägsstråk med omfattande fasta flöden, systemtransporter, köra tunga och långa godståg, t.ex. skogsindustrins Trätågs- och Tövasystem, Volvos systemtransporter/tåg mellan Olofström, Göteborg, Umeå och kontinenten samt Electrolux tidtabellstyrda leveranser på järnväg.

Ett antal intermodala huvudknutpunkter i strategiska lägen för tung- och normalgodstrafik bör identifieras. Till dem bör enligt SSC:s mening koncentreras nyinvesteringar i infrastrukturella anläggningar, vägar, spår, terminaler etc. för att skapa goda förutsättningar för samverkan mellan olika trafikslag och kombinerade transporter. De intermodala huvudknutpunkterna fungerar som noder för inflöde och omlastning av anknyttande godsflöden med väg- och järnvägstransporter. Därmed skapas förutsättningar för en effektiv kombinerad godstrafik. I anslutning till flera av huvudknutpunkterna finns hamnterminaler som utgör länkar till olika delar av Europa utifrån industrins krav på integrerade transportlösningar mellan sjöfart, järnväg och väl fungerande landanslutningar.

Järnvägsinvesteringarna bör vidare enligt SSC ges en sådan inriktning att en separering på lång sikt möjliggörs av olika typer av gods på olika stråk. Det långsiktiga målet är att särskilja persontrafik och lättgods/expressgods från transporter av tunggods och normalgods på det svenska järnvägsnätet. En blandning av snabbtåg för persontrafik och lättgods/expressgods med långa och tunga godståg på samma spår skapar kapacitetsproblem med försämrad transportkvalitet som följd. Separeringen kan på kort sikt i huvudsak ske på befintliga banor. Men det ställer krav på förändringar inom järnvägssektorn av organisation, roller,

arbetsätt och mera marknadsbaserade principer för prissättning av tågägen inom bland annat banfördelade enheter och tågtrafikledning.

I ett läge med minskade resurser till redan beslutade infrastrukturinvesteringar krävs enligt SSC på kort sikt en fokusering och prioritering av de för svenskt näringsliv mest angelägna projekten för att skapa förutsättningar för ekonomisk tillväxt och ökad nationell konkurrenskraft. De trafikstarka stråken måste ges en hög prioritet när det gäller nyinvesteringar och underhåll för godstrafiken så att de har tillräcklig kapacitet och hög tillgänglighet. Enligt Banverkets mening gäller denna prioritet i synnerhet upprustning av Bergslagsbanan och Vänerlänken till Göteborgs hamn, dubbelspår Hallsberg-Mjölby samt uppgradering till ökad bärighet och större lastprofil i godsstråken.

Satsningen på dessa stråk innebär dock inte att övriga delar av järnvägsnätet är oviktiga för godstrafiken. Effektiva flöden skapas genom att mindre godsflöden förs samman till huvudstråken som därmed genererar större/effektivare godsflöden. Övriga delar av järnvägsnätet bör därför underhållas väl och så långt som möjligt anpassas till industrins krav.

GTD:s synpunkter

Godstransportdelegationen anser som nämnts att SSC:s skrivelse i stora delar ansluter till den av delegationen förordade stråkstrategin och att skrivelsen därför ger ett illustrativt exempel på hur denna stråkstrategi kan omsättas i åtgärder inom järnvägssektorn. SSC pekar i skrivelsen även ut ett antal centrala terminalpunkter. Delegationen återkommer nedan i avsnitt 5.6.2 med ytterligare överväganden rörande hamn- och terminalfrågorna.

<p>GTD anser att en särskild satsning bör ske på den del av järnvägens infrastruktur som är relaterad till godstransporter. Detta bör ske för att åstadkomma en effektiv, flexibel och kapacitetsstark järnväg som kan möta den svenska industrins transportbehov och bidra till ökad intermodalitet. Hänsyn bör därvid tas till de delvis helt olika krav som ställs på infrastrukturen av tunggods, mellan/normalgods resp. lätt/expressgods.</p>

5.3.4 Delegationens syn på väginfrastrukturen

Lastbilens främsta fördel som transportmedel är dess flexibilitet och dörr-till-dörr kapacitet. Lastbilen används i huvudsak för lokala och regionala transporter. Endast 8 procent av godsmängden på lastbil går på sträckor över 30 mil. Lastbilen har dock under senare decennier ökat sin andel av de långväga transporterna. Det hänger i huvudsak samman med stigande varuvärden och struktur-omvandlingen inom industrin. I inrikes trafik har transportarbetet med lastbil ökat från 21 miljarder tonkilometer 1970 till 33 miljarder tonkilometer 1999. Detta är en utveckling som kan skönjas inom hela Europa. Samtidigt som transportarbetet på lastbil har ökat har godsmängden minskat. 1970 transporterades 530 miljoner ton på lastbil i inrikes trafik. 1999 var denna siffra 329 miljoner ton. Att godsmängderna minskar hänger i huvudsak samman med att produkterna blir lättare och mer högvärdiga.

I SIKAs stråkanalys studeras transportflödena indelat efter värde på godset. Det framgår tydligt att lastbilstransporterna dominerar i det högvärdiga godssegmentet och även vad gäller det mellanvärdiga godset sett till flöden efter värde.

Det finns enligt delegationen brister i vägtransportsystemet i de viktiga godstransportstråken. När begreppet "plan" används avses den av regeringen fastställda nationella väghållningsplanen för 1998–2007. Eftersom prioriteringarna i denna plan har gjorts efter en omfattande demokratisk process hos berörda aktörer bör dessa projekt i första hand genomföras. Enligt Vägverket är läget följande i de utpekade stråken.

E6 Trelleborg – Svinesund: Höjning av vägstandarden Trelleborg – Vellinge och i norra Bohuslän finns med i planen. När dessa projekt är genomförda kommer hela sträckan att ha god standard.

E4 Helsingborg – Stockholm: Flera projekt finns med i planen i norra Skåne, södra Småland och i Stockholmsområdet (förbifart). Projektet förbi Markaryd undantogs i fastställelsebeslutet. När planen samt åtgärd vid Markaryd blir genomförd kommer vägsträckan i stort sett att ha god standard.

E4 Stockholm – Haparanda: En rad projekt finns med i planen såsom vid Uppsala, Sundsvall och Umeå. Därutöver finns behov av att förbättra ett antal delsträckor längs norrlandskusten innan hela stråket kan anses ha god standard.

Riksväg 40 Göteborg – Jönköping: Flera projekt längs stråket finns med i planen. Delar har diskuterats som ett PPP-projekt. Sträckan Ulricehamn till gränsen mot Jönköpings län finns inte med i planen.

E20 Göteborg – Stockholm: Projekt vid Alingsås och Strängnäs finns med i planen. När projekten i planen genomförts återstår behov av höjning av vägstandarden på ett flertal vägavsnitt.

E18 Stockholm – norska gränsen: Några projekt finns med i planen, men även efter plangenomförande finns flera delsträckor med förhållandevis låg vägstandard.

Riksväg 67 Västerås – Gävle: Vägsträckan har en varierande kvalitet och stora delar har behov av högre vägstandard. Inget projekt finns med i planen.

Problemen i storstäderna kommenteras vidare särskilt nedan. Som nämntes i avsnitt 4.3.1 förväntas lastbilarnas trafikarbete öka med ca 40 % under perioden 1997–2010. En stor del av denna ökning kommer troligen att belasta de tyngsta godsstråken. Samtidigt väntas personbilstrafiken öka med ca 20 %. De tunga godsstråken är också viktiga stråk för personbilstrafiken. Man kan vänta sig kraftigt ökad friktion mellan olika trafikantkategorier på viktiga godsstråk på avsnitt med bristande standard. Det kan handla om trängselsituationer med nedsatt hastighet på delar av vägnätet men även, som närmare berörs i avsnitt 4.3.1, om ökad trafiksäkerhetsrisk. Bl.a. mot denna bakgrund är det angeläget att i ökad utsträckning satsa på åtgärder för separering av mötande trafik.

En översiktlig bedömning utförd av Vägverkets regioner visar att det även utanför storstäderna och de ovan utpekade allra största stråken finns ett stort antal vägavsnitt i för godset viktiga stråk som redan nu har, eller i den nära framtiden kan förväntas få, en obehaglig och farlig trafikmiljö i form av en kombination av förhållandevis låg vägstandard och kraftig ökning av lastbilstrafik. Ett exempel på en sådan vägsträcka är E22, som kan förväntas få större betydelse i takt med ökad handel med Östeuropa.

Betydelsen av godstransporterna i vägnätets huvudstråk bör inverka på prioritering av sådana infrastrukturåtgärder som kan öka kapaciteten och minska sådana trafiksäkerhetsproblem som kan uppstå där tung trafik samsas med intensiv personbilstrafik.

5.3.5 Delegationens syn på flygets infrastruktur

Svensk flygfrakt bedrivs i dag huvudsakligen på Arlanda, Landvetter, Skavsta och Örebro flygplatser. Av de nämnda flygplatserna är trafiken på Arlanda av helt annan storleksordning än de övriga. Det är ett känt faktum att möjligheterna för effektiva flygfraktleder påverkas av om godsflödena kan koncentreras tillräckligt. I övriga fall sker även långväga anslutningstransporter i dag med lastbil, s.k. "truckning". Ur denna synvinkel är det av intresse att svenskt flygfraktgods kan koncentreras inom landet så att "truckning" till utländska flygplatser kan minimeras.

De nämnda flygplatserna ligger samtliga i anslutning till de av GTD utpekade godsstråken. Det är angeläget att flygplatser på ett bättre sätt än hittills knyts samman i ett sammanhållet transportsystem med övrig landinfrastruktur, bl.a. med tanke på den prognostiserade starka tillväxten av det högvärdiga gods som flygfraktas. Det är också viktigt att de landburna anslutningstransporterna utvecklas i riktning mot ökad långsiktig hållbarhet i likhet med godstransportsystemet som helhet, bl.a. genom en ökad intermodalitet.

Godstransportdelegationen har bl.a. i linje med detta inom ramen för sitt arbete tagit initiativ till att göra en förstudie kring möjligheterna att få till stånd en järnvägsanslutning till fraktområdet vid Arlanda. Initiativet sammanföll även med Posten AB:s planer på etablering av en postterminal i anslutning till Arlanda. Banverket har i samarbete med Luftfartsverket studerat alternativa järnvägssträckningar till flygplatsområdet. Två av de studerade alternativen uppvisar en hög samhällsekonomisk avkastning (nettonuvärdeskvot). En preliminär studie visar att det med en rimlig investeringsnivå går att uppnå en förbättrad intermodalitet i flygfraktsystemet på Arlanda samtidigt som Postens etablering kan genomföras.

I maj 2000 beslutade EU-kommittén Transeuropean Financial Committee om transportstöd för Transeuropeiska nätverk. Kommittén beslutade bl.a. om 0,5 miljoner euro (4,1 miljoner kronor) till en förstudie av järnvägsförbindelse mellan Sturups flygplats och Köpenhamns flygplats.

En järnvägsanslutning som binder samman Sturup med Kastrup är en strategisk investering som skulle kunna stärka regionens framtida utvecklingsbetingelser. I den planerade förstudien av en järnvägsförbindelse till Sturups flygplats är det angeläget att förut-

sättningarna klarläggs även för flygfraktens behov i en integrerad systemlösning för Kastrup och Sturup.

Såväl Skavsta som Örebro har goda förutsättningar att utvecklas som flygplatser för fraktcharter som komplement till Arlanda. Dessa flygplatser ligger strategiskt till i anslutning till landets tunga godsstråk. Även andra mindre flygplatser med sådant läge kan bedömas ha vissa förutsättningar för en utökad flygfraktrafik.

Flygfrakten spelar redan i dag och i ökad utsträckning under kommande planeringsperiod en viktig roll för transporter av det mest högvärdiga godset. Staten bör bidra till att knyta flygplatser med omfattande flygfraktverksamhet till de övriga godsstråken på ett effektivt sätt. Möjligheterna att utnyttja snabba järnvägstransporter mellan huvudflygplatserna för flygfrakten bör underlättas genom spåranslutningar av terminaler etc.

5.4 Trafikens infrastruktur i storstäderna – avgörande för fungerande nav i godstransportnätet

Godstransportdelegationen utgår som framgått i sitt arbete i hög grad från ett stråktänkande. Samtidigt är det inte möjligt att åstadkomma ett effektivt godstransportsystem utan fungerande nav (noder) där stråken löper samman. Såväl Stockholm, Göteborg som Malmö/Trelleborg utgör sådana nav i godstransportsystemet, med intermodala knutpunkter mellan land- och sjötransporter. Dessa storstadsområden utgör dessutom konsumtionscentra med därmed följande stor lokal distributionstrafik av gods. En fungerande infrastruktur i områdena är därför mycket viktigt för det svenska godstransportsystemet.

I *Skåne* anser delegationen att situationen i och med färdigställandet av Öresundsförbindelsen och Yttre ringleden runt Malmö har kraftigt förbättrats vad gäller vägtrafiken. Motsvarande förbättringar vad avser järnvägarna har dock inte åstadkommit. En konsekvens av Öresundsbron har blivit att det föreligger ett markant behov av kapacitetsförstärkning på sträckan Lund – Malmö i första hand. Av gjorda utredningar framgår att fyra spår krävs på sträckan Eslöv – Malmö. På denna sträcka sammanfaller godsflödena från västkustbanan och södra stambanan, dvs. i stort sett hela export- och importvolymen på järnväg som passerar gränsen i söder. På många håll förordas ett yttre godsspår runt Malmö, vilket torde bli särskilt aktuellt om den nu ifrågasatta

Citytunneln (för persontrafiken) inte kommer till stånd. Enligt Green Cargo bedöms även finnas skäl att överväga anläggning av en helt ny och större kombiterminal i skärningen mellan det yttre godsspåret, kontinentbanan och Öresundsbron. Delegationen anser som tidigare nämnts att effektiva kombiterminaler i centrala noder är ett viktigt instrument för att åstadkomma ett hållbart godstransportsystem.

Göteborg innehar som tidigare nämnts en särställning som Nordens i stort sett enda hamn med direkthanlöp av transocean linjesjöfart. Det är delegationens mening att Göteborgs hamn oavsett utvecklingen och omfattningen av denna sjöfart i framtiden kommer att utgöra ett mycket centralt nav för det svenska godstransportsystemet. Med tanke på detta är det nödvändigt att väg- och banförbindelserna med hamnområdet inom Göteborg fungerar på ett för godstransporterna så effektivt sätt som möjligt. En så effektiv placering av olika godsterminaler måste också eftersträvas för att minimera godstrafiken mellan sådana terminaler. Ett antal problem har kunnat identifieras. Ett av de mest centrala vad gäller järnvägen är att stambanorna för godstrafikens del i dag slutar en bit före slutmålet, dvs. hamnen, vilket leder till behov av växling och vagnöverföring på den befintliga hamnbanan. Detta kan ses som en rest av en äldre syn på godstrafiken som underordnad persontrafiken på järnväg. Ur GTD:s synvinkel bör därför en prioriterad åtgärd vara att hamnbanan elektrifieras och byggs ut så att terminaler vid hamnen kan fungera som start och slutpunkt för effektiva heltägskoncept. En ytterligare åtgärd i enlighet med ett sådant synsätt är ett triangelspår i Marieholm (ny förbindelse Vänerbanan-Hamnbanan).

I den mån kapacitetsbrister i bannätet kan konstateras i Göteborgsområdet till följd av konflikter mellan t.ex. regional persontrafik och nationellt viktig godstrafik får inte den senare trafiken nedprioriteras. Lösningar måste snarast tas fram som klarar att hantera även godstrafikens viktiga kapacitetskrav i detta för flera godsstråk så centrala område. Exempel på sådana åtgärder är en ny in- och utfart i öster till Sävenäs rangerbangård och kapacitetshöjande åtgärder på linjen Alingsås-Göteborg.

Det finns även stora behov av att öka vägtransportkapaciteten över Götaälvsavsnittet och på de större tillfarts- och genomfartslederna i Göteborgsområdet. Med dagens utformning av vägnätet tvingas en stor del av lastbilstrafiken till hamnområdet och andra stora godstransportnoder att belasta de centrala delarna av

Göteborg samt via Gullbergsmotet och Tingstadstunneln som är kraftigt överbelastade. Se även SIKA rapport 2001:1 bilaga 5.

Stockholmsområdet har i dag stora problem med kapaciteten i trafikens infrastruktur. Det gäller såväl banor (bl.a. "getingmidjan") som vägar. Behovet av förbättrade anslutningsvägar och banor till intermodala terminaler och hamnanläggningar i Stockholm är enligt delegationens mening mycket stort för närvarande. Trängseln i trafiksystemet innebär stora problem för distributionstrafiken i de centrala delarna och genom nuvarande placering av godsterminaler i området riskeras att förseningar till följd av trängsel och köer fortplantar sig ut i det nationella godstransportnätet. Näringslivets transporter i Stockholms län har kartlagts med hjälp av NÄTRA-systemet vilket redovisas i SIKArapport 2000:9. Stockholmsområdet utgör som framgått också ett nav för sjöfarten mot Finland, Baltikum och Ryssland, varför kravet på effektiva landanslutningar av hamnarna bedöms växa under det kommande decenniet. GTD anser att det är av största vikt att regeringen, genom den nu tillsatta Stockholmsberedningen, snarast bidrar till att lösa upp de politiska knutar som för närvarande synes bromsa utvecklingen av ett fungerande transportsystem i Stockholmsområdet, och att godstransportfrågorna ges en tyngd i detta arbete i enlighet med deras betydelse för Sverige och regionen.

Delegationen vill understryka att en samlad satsning på trafikinfrastrukturen i området även måste beakta och lösa behoven av effektiva korridorer för såväl väg- som bantransporterat gods till och från området, samt inkludera en långsiktig lösning på problemen med hamnfrågorna i regionen. En kortsiktigt viktig komponent i transportsystemet är enligt Green Cargo tillskapandet av en kombiterminal i norr, som en konsekvens av uteblivna länkar mellan söder och norr. Att i dag forsla en kombienhet från söder (Årsta) till kund i norr är förenat med ett omfattande köande med åtföljande miljöbelastning och fördyring av transporten. När det gäller behov av vägförbättringar i Stockholmsområdet har Vägverket pekat på vikten av att hitta lösningar för förbifart Stockholm (även kallad Västerleden), E18 Hjulsta, återstående sträckor av Södertörnsleden, Norra Länken, Norrortsleden och Österleden.

<p>En snabb och kraftfull förbättring av infrastrukturens situationen måste genomföras i Stockholm och Göteborg samt i viss mån Malmö. Storstäderna finns med som stora nav i godsets huvudstråk och den lokala trafiksituationen påverkar därför funktio-</p>
--

nen i hela landets godstransportsystem. Det gäller kapacitet för banor och vägar till terminaler och hamnar men också förbättrade möjligheter till genomfart och till distribution i tätorterna.

5.5 Bärighet och underhåll i det övriga vägnätet – en förutsättning för godstransporter utanför huvudstråken

Godstransportdelegationen konstaterar att vissa av de uppställda etappmålen under delmålet om hög transportkvalitet för näringslivet inte bedöms kunna uppnås under planperioden enligt Vägverkets, Banverkets och SIKAs bedömning i den strategiska analysen. Delegationen beklagar detta och anser det vara en allvarlig brist, eftersom t.ex. tjälavstängningar av vägar och störningar i godstrafiken på järnväg skapar problem inte bara för själva transporterna utan i dagens integrerade produktionssystem även riskerar att påverka industrins effektivitet som helhet.

Mot bakgrund av lastbilens roll som i huvudsak ett lokalt och regionalt trafikslag är frågor om ökad bärighet och ökade satsningar på drift och underhåll särskilt viktiga. Näringslivets efterfrågan på investeringar och drifts- och underhållsåtgärder i väginfrastrukturen är i dag stark. Väl utbyggda och underhållna vägar spelar en stor roll för näringslivets val av lokalisering av verksamheten samt stärker dess internationella konkurrenskraft.

Den årliga kostnaden för att genom drifts- och underhållsåtgärder upprätthålla nuvarande tillstånd i vägnätet i hela landet bedöms vara 7,3 miljarder kronor. Anslaget för 2001 är 6 123 miljoner kronor. Skillnaden mellan vägnätets nuvarande tillstånd och ett optimalt tillstånd, den s.k. eftersläpningen, har av Vägverket beräknats till 13,5 miljarder kronor. Vägverket bedömer att en rimlig tidsperiod för att återhämta denna eftersläpning är åtta år. Det skulle innebära att anslagsbehovet för att upprätthålla nuvarande tillstånd och återhämta eftersläpningen är 900 miljoner kronor per år under den kommande åttaårsperioden.

Merkostnaden för att köra med lastbil på vägar med en dålig ytstruktur har beräknats av Vägverket för olika trafikklasser och för olika delar av landet. Resultaten från dessa beräkningar visar exempelvis att merkostnaden för transport av skogsråvara på det lågtrafikerade vägnätet i norra Sverige kan vara av samma storleksordning som de kostnader som följer av bärighetsrestriktionerna under tjällossningen (se vidare nedan).

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 förekommer.

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. Därför innebär dessa problem samtidigt en starkt negativ påverkan på delmålet om regional utveckling.

Vägverket har i samråd med näringslivet i respektive region pekat ut ett vägnät med kravet att det skall vara öppet året runt med högsta tillåtna belastning. Omfattningen av väginvesteringar uttryckt i form av åtgärdad sträcka på detta utpekade vägnät uppgår till drygt 10 000 km.

En avgörande utgångspunkt vid beräkningar av lönsamheten vid investeringar i bärighetshöjande åtgärder är hur nyttor och kostnader fördelas på olika nyttjare av vägarna. Fullständiga lönsamhetsberäkningar med nyttorna beräknade för samtliga näringsgrenar som nyttjar vägnätet har hittills inte kunnat genomföras. Däremot har vid två tillfällen (1994 och 1999) djupare analyser (SkogForsk) gjorts av skogsnäringens merkostnader för bristande vägstandard – främst till följd av de problem som orsakas under våren när tjäljen går ur marken. Denna merkostnad beräknades 1999 uppgå till ca 900 miljoner kronor per år (1994 var motsvarande merkostnad ca 750 miljoner kronor i 1994 års prisnivå). Den låga vägstandarden tvingar skogsindustrin att 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 industri-anläggningarna 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.

Ett viktigt resultat från den senaste analysen är vidare att en stor volym bärighetshöjande åtgärder i de mellersta delarna av landet¹ är lönsamma även i det fall skogsbruket skulle bära hela kostnaden. Det är mycket rimligt att anta att även andra nyttjare än skogsbruket kommer att ha en förbättrad lönsamhet vid bärighetshöjande investeringar (exempelvis lantbrukssektorn, bygg- och anläggningssektorn etc.). Med hänsyn till detta anser Vägverket att i stort sett alla de åtgärder som föreslås på utpekade regionala vägar kan betraktas som samhällsekonomiskt lönsamma.

En riktad satsning inom detta område är enligt GTD:s mening mot denna bakgrund mycket välmotiverad med hänsyn till transportpolitikens delmål såväl om tillgänglighet som om transportkvalitet och positiv regional utveckling. Delegationen anser att denna typ av generella åtgärder bör ses som ett viktigt komplement till den tidigare stråkstrategin inför regeringens infrastrukturprioriteringar för att skapa effektiva och hållbara godstransporter i hela landet.

Bristande underhåll, tjälavstängningar och dålig bärighet i det mindre vägnätet i landets inre delar skapar i dag höga transportkostnader för bl.a. skogsindustri och handel i dessa delar av landet. En satsning på förbättring av detta vägnät är högst motiverad med hänsyn till transportpolitikens delmål om tillgänglighet, transportkvalitet och regional utveckling.

5.6 Särskilda infrastrukturfrågor

5.6.1 Vem bör tillhandahålla, finansiera och betala infrastrukturen som är relevant för godstransporterna?

Godstransportdelegationen har i detta kapitel redogjort för de prioriteringar som enligt vår mening bör gälla för statens arbete som förutsättningsskapare inom trafikens infrastruktur. Delegationen har därvid konstaterat att motiven bör vara goda att prioritera upp godstransporterna i infrastrukturhänseende. Delegationen underströk att det är viktigt för Sveriges tillväxt att denna satsning görs redan under de närmaste åren.

Statens roll som infrastrukturhållare har hittills även inneburit ett renodlat finansieringsansvar för investeringar, drift och under-

¹ I region Mitt (Dalarna, Gävleborg, Västernorrland och Jämtland) och region Mälardalen (Uppsala, Södermanland, Örebro och Västmanland)

håll av infrastrukturen. Som berörs vidare i kapitel 7 har detta finansieringsansvar fått olika utformning för sjöfarts- och luftfartssektorerna, där Sjöfartsverket och Luftfartsverket som affärsverk finansierar infrastrukturen inom sektorn med hjälp av lån och avgifter respektive för väg- och bansektorerna där Vägverket och Banverket i princip finansierar (och direktavskriver) infrastrukturen med skattemedel via anslag på statsbudgeten. Trafikavgifterna spelar här en mindre roll för finansieringen. De statsfinansiella ramar som finns innebär emellertid restriktioner för vilka investeringar som är möjliga på kortare sikt.

Godstransportdelegationen har, med tanke på sin ovan beskrivna syn på behoven inom infrastrukturen, intresserat sig för möjligheten att påskynda investeringarna genom utnyttjande av alternativa finansieringsformer. Delegationen har tagit del av den rapport (Ds 2000:65) som en arbetsgrupp inom Regeringskansliet tagit fram i dessa frågor "Alternativ finansiering genom partnerskap".

Arbetsgruppens analys

Arbetsgruppen har utvärderat lån från Riksgäldskontoret eller med statsgaranti på den privata kapitalmarknaden samt finansiering genom partnerskap med privata entreprenörer och funnit att de effektiviseringsvinster som eftersträvas inte kan uppnås med en renodlad lånefinansiering. Efter en samlad bedömning har arbetsgruppen kommit fram till att en mer utvecklad form av alternativ finansiering bör prövas och framlägger ett förslag till en modell för tillhandahållande av infrastruktur tjänster i partnerskap med den privata sektorn.

I korthet innebär modellen att staten uppdrar åt den privata sektorn att ansvara för såväl byggande som drift och underhåll av väg eller järnväg. Uppdraget innefattar även att ansvara för finansieringen. Det förutsätts att ett sådant uppdrag kommer att lämnas till ett särskilt bildat projektbolag och regleras i ett projektavtal. Staten föreslås betala periodisk ersättning till projektbolaget för utförandet av tjänsten. Ersättningen bör i möjligaste mån utformas så att den ger incitament till projektbolaget att utföra sin verksamhet i enlighet med de transportpolitiska målen. Inledningsvis bedömer dock arbetsgruppen att ersättningen huvudsakligen kommer att baseras på tjänstens tillgänglighet och till viss del på det antal fordon som utnyttjar anläggningen.

Finansiering av partnerskapsprojekt förutsätts ske med ägarkapital samt lån från banker eller andra långgivare.

GTD:s bedömning

Godstransportdelegationen anser att den modell som arbetsgruppen har studerat och som internationellt har betecknats "private public partnership" PPP är intressant också för de ändamål som delegationen i första hand intresserar sig för – infrastrukturinvesteringar för effektiva och långsiktigt hållbara godstransporter för svenskt näringsliv.

Allmänt sett kan påpekas att Godstransportdelegationen i särskilt kapitel 7 hävdar principen om en trafikslagsövergripande avgiftsättning av trafikens infrastruktur – "user pays" eller avgifter satta efter samhällsekonomisk marginalkostnad för att nyttja infrastrukturen. Denna princip leder till att finansieringen av infrastrukturen bör ges en utformning som är mer trafikslagsövergripande. I linje med detta borde enligt delegationens mening ligga att nuvarande direktavskrivning av investeringarna ersätts av en finansiering via kapital- respektive driftbudget. I en sådan modell bör PPP-lösningar prövas. Samtidigt kan PPP-lösningar, i det fall de blir mycket vanligt förekommande, skapa problem gentemot marginalkostnadsprissättning om särskilda avgifter ("bompengar") tas ut enligt andra principer än vitbokens. Det är därför enligt delegationens mening viktigt att utvecklingen inom detta område sker samordnat genom att staten tar ett fortsatt övergripande ansvar för konsekvenserna och för transportsektorns samlade kostnadsansvar.

Sammanfattningsvis anser GTD att s.k. PPP-lösningar kan vara ett intressant inslag i infrastrukturfinansiering också för de investeringar som förordas av delegationen. Sådana finansieringslösningar bör därför prövas och utvärderas.

5.6.2 Terminaler och hamnar – hur stort är statens ansvarsområde?

I kapitel 3 behandlade delegationen intermodala frågor övergripande, och konstaterade att arbetet med att underlätta utvecklingen av intermodala transportlösningar är centralt, särskilt för högvärdiga produkter som har kraftig tillväxt och där utvecklingen hittills inte är långsiktigt hållbar. Insatser från staten som förutsättningsskapare bör följaktligen koncentreras mot de områden som ger störst bidrag till utvecklingen av effektiva och hållbara godstransporter som helhet. För statens del gäller det att på många områden arbeta målinriktat med att skapa förutsättningar och riva hinder för den önskade utvecklingen. Ett trafikslagsövergripande synsätt bör genomsyra transportpolitiken.

I flera av de föregående avsnitten i detta kapitel har delegationen tagit upp betydelsen av goda förbindelser mellan de olika trafikslagens infrastruktur för att underlätta utvecklingen av intermodala transportkedjor. GTD har också dragit slutsatsen att det är rimligt att staten i sitt förutsättningsskapande arbete utgår ifrån ett trafikslagsövergripande stråktänkande i avsikt att åstadkomma bästa möjliga infrastruktur för godstransporter.

Den återstående frågan är emellertid hur staten bör hantera frågor om godsterminaler allmänt sett. I dag finns en stor mångfald i ägandet av sådana terminaler, både vad gäller infrastruktur, utrustning och drift. De större logistikföretagen och åkerierna har egna privatägda terminalsystem. Hamnarna ägs och drivs som tidigare nämnts i regel av enskilda kommuner. Kombiterminalnätet har hittills ägts och drivits av staten (SJ-, numera Green Cargo-koncernen). Farleder, spårnät och vägnät till och från de olika terminalerna ägs också på olika sätt, av staten, kommuner eller i vissa fall terminalägarna.

Ur en principiell synpunkt kan ifrågasättas om inte statens övergripande ansvar för godstransportsystemet och de huvudstråk för godsflöden som delegationen ovan redogjort för måste omfatta såväl ekrar som nav, dvs. både infrastrukturen mellan noderna och flödet genom dessa noder. Av historiska skäl är dock ägandet av infrastrukturen i dessa noder som framgått delat mellan många olika aktörer. Godstransportdelegationen har inte funnit några övervägande skäl att föreslå en organisatorisk förändring av ägandet i sig. Ett nationellt sett effektivt intermodalt terminalnät torde inte vara beroende av ägarförhållandena som sådana. Där emot krävs, vilket också berörts i tidigare avsnitt i betänkandet, en

ökad samsyn om villkoren som godstransportsektorn gemensamt arbetar inom och ett ökat samarbete mellan olika aktörer på transportmarknaden. GTD anser att staten bör ta ett tydligare ansvar än hittills för att skapa förutsättningar för ett sådant samarbete. Godstransportdelegationen i sig är ett uttryck för en sådan strävan, och det är nödvändigt att samarbetsfora etableras även fortsättningsvis på olika nivåer (delegationen återkommer även till frågan om samarbetsformer inom godstransportområdet i avsnitt 11.1).

Staten har, som redan påpekats, i sin roll som infrastrukturhållare en naturlig uppgift att bedöma de krav på investeringar och förbättringar i anslutningar till olika hamnar och terminaler som framförs från terminalägarna. Utan att förhindra andra aktörer att investera och driva godsterminaler måste en prioritering nödvändigtvis göras av statliga myndigheter med hänsyn till att kraven och önskemålen i regel överstiger tillgängliga resurser. Godstransportdelegationen anser att en sådan prioritering skulle underlättas av om det i sammanhanget görs en koppling mellan terminalnätet och de stråk som delegationen i detta kapitel har förordat som grund för statens agerande inom infrastrukturområdet. Som också nämnts arbetar Sjöfartsverket för närvarande med att ta fram ett förslag till s.k. stomfarleder för att därigenom kunna prioritera resurser på ett bättre sätt. Delegationen återkommer även till hamnfrågorna i avsnitt 6.3.3.

Vad gäller det speciella terminalnät som i dag finns för *intermodal godstransport med tåg och lastbil*, i andra sammanhang ofta benämnt kombitrafik, har det som nämnts hittills ägts av den dominerande järnvägsopertören i Sverige. Detta ägande har dock ifrågasatts på sina håll efter avregleringen av godsmarknaden på järnväg under 1990-talet. Man har menat att det vore rimligt att dessa terminaler hålls öppna för alla operatörer genom ett neutralt ägande. Terminaltillgång kan annars bli en alltför hög tröskel för nya operatörer som vill starta kombitrafik. Av bl.a. detta skäl har föreslagits att Banverket skulle ta över ägandet av terminalerna som helhet. Samtidigt har förts en diskussion om det behov av terminalpunkter som skulle vara optimalt för att åstadkomma en ökad kombitrafik. De nuvarande ägarnas strategi under längre tid kan sägas ha varit att koncentrera godsflödena genom färre antal kombiterminaler än tidigare. Kommunala intressenter, bl.a. i Hallsberg, har fört fram tankar på etablering av kombiterminaler i kommunal regi men efterfrågat statliga principer för ägande och drift av sådana terminaler.

Godstransportdelegationen anser att det ligger i linje med vår allmänna syn att staten bör skapa förutsättningar för ökad intermodal godstrafik, bl.a. via kombitrafik på järnväg. Beträffande strukturen på terminalnätet för sådana transporter har delegationen samma syn som ovan beträffande hamnar – staten bör tillse att ett fåtal effektiva intermodala knutpunkter kommer till stånd i anslutning till de viktigaste godsstråken. Delegationen anser vidare att det är rimligt att i statens ansvar skilja mellan den grundläggande infrastrukturen – anslutningsspår, vägar och mark – och utrustning för driften av terminalerna. I det förra fallet, där det rör sig om gemensamma anläggningar med många användare och tunga investeringar, bör enligt delegationens mening staten (eller i den mån det förekommer kommunen) tillhandahålla infrastrukturen och utnyttjandet bör belasta kunderna med avgifter enligt samma principer som för annan infrastruktur (se vidare avsnitt 7.7, samma principiella resonemang gäller även för hamninfrastrukturen, se avsnitt 6.3.3). Terminaloperationen (jämför uttrycket "handling" på flygplatser) bör kunna tillhandahållas av lokala terminalbolag med eller utan ägande av trafikoperatörer och med avgiftsättning enligt normal kommersiell praxis. Entreprenadupphandling av sådana terminaloperatörer kan även prövas. Beträffande den senare verksamheten, som i dag handhas inom Green Cargo-koncernen, kan även i viss mån en parallell dras till hur regeringen redan nu hanterat frågor om terminalägandet på persontrafikmarknaden i samband med SJ:s bolagisering, där man ansett det rimligt att öppna för terminalbolag samfinansierade med regionala trafikhuvudmän, bussbolag etc. vid resp. resecentrum.

Sammanfattningsvis anser GTD att staten har flera roller vad gäller godsterminalnätet. Genom sin roll som infrastrukturhållare för anslutningarna till och från terminalerna är det nödvändigt med en prioritering av de mest centrala naven i det svenska godstransportnätet. En särskild roll spelar staten dessutom beträffande terminalnätet för intermodala transporter med järnväg (kombitrafik). Delegationen föreslår att den grundläggande infrastrukturen vid ett begränsat antal terminaler, som har betydelse för huvudgodsstråkens funktion, bör tillhandahållas på neutralt sätt av staten medan terminaloperationen bör skötas av separata terminalbolag.