



LÄGESANALYS

En första rapport om
inriktningen av planeringen för
transportinfrastrukturen
2002–2011

Förord

Detta är en avrapportering av ett regeringsuppdrag om att upprätta en lägesanalys inför planeringsperioden 2002–2011. Inriktningsplaneringen för perioden 2002–2011 inleds med denna lägesanalys som sedan följs av en strategisk analys.

Regeringen gav den 9 juli 1998 SIKA i uppdrag att genomföra en lägesanalys. Trafikverken skulle bistå SIKA vid upprättandet av denna. Det framgick också att lägesanalysen skulle genomföras i samråd med berörda myndigheter samt företrädare för länsstyrelser och regionala självstyrelseorgan. Den så kallade SAMPLAN-gruppen har därför bistått i arbetet och lägesanalysen har tagits fram efter samråd i bl.a. Verksgruppen. I grupperna ingår representanter för Banverket, Luftfartsverket, Sjöfartsverket, Vägverket och SIKA. Länsstyrelserna, självstyrelseorganen, Naturvårdsverket, Boverket och KFB har varit adjungerade medlemmar.

Trafikverken har delvis olika roller i infrastrukturplaneringen. Alla har de ett sektorsansvar för sina respektive områden. Banverket och Vägverket svarar också för att en stamnätsplan respektive en nationell väghållningsplan tas fram när inriktningsplaneringen har avslutats. Luftfartsverket och Sjöfartsverket redovisar sina investeringar i treårsplaner, som normalt finansieras med brukaravgifter. Länen upprättar länsplaner för investeringar i regional transportinfrastruktur.

Många personer från de inblandade organisationerna har engagerat sig i arbetet och lämnat värdefulla bidrag till den färdiga rapporten.

Stockholm i november 1998

Staffan Widlert
SIKA

Innehåll

| | |
|--|-----------|
| SAMMANFATTNING | 7 |
| 1 INLEDNING..... | 13 |
| 1.1 Uppdraget..... | 13 |
| 1.2 Rapportens syfte | 13 |
| 1.3 Lägesanalysens uppläggning i stort..... | 14 |
| 1.4 Rapportens disposition..... | 16 |
| 2 TRANSPORTPOLITIKEN..... | 17 |
| 2.1 Transportpolitiska mål | 17 |
| 2.2 Transportpolitiska principer och riktlinjer | 18 |
| 2.3 Rollfördelning..... | 19 |
| 2.4 Styrning och uppföljning..... | 20 |
| 2.5 Planering av transportsystemet..... | 20 |
| 2.6 Internationell samverkan | 21 |
| 2.7 Informationsteknik..... | 21 |
| 2.8 Övriga beslutade åtgärder | 22 |
| 3 MÅLSTYRNINGEN OCH DET SAMHÄLLSEKONOMISKA PERSPEKTIVET..... | 23 |
| 3.1 Hur förhåller sig olika typer av mål till varandra? | 23 |
| 3.2 Målstyrning och samhällsekonomiska riktlinjer är komplementära... .. | 26 |
| 3.3 En möjlig uppläggning av den strategiska analysen..... | 28 |
| 4 UTVÄRDERING AV TIDIGARE PLANERING OCH GENOMFÖRDA ÅTGÄRDER..... | 31 |
| 4.1 Utvecklingen av nuvarande planeringssystem | 31 |
| 4.2 Utvärdering av de regionala planerna för 1998–2007 | 33 |
| 4.3 Utvärdering av de nationella planerna | 37 |
| 4.4 Kostnadsutfall för genomförda åtgärder | 38 |
| 4.5 Effekter av genomförda åtgärder..... | 39 |
| 4.6 Slutsatser | 42 |

| | | |
|-----------------|---|------------|
| 5 | TRANSPORTSEKTORNS UTVECKLING..... | 43 |
| 5.1 | Sambandet med ekonomisk utveckling..... | 43 |
| 5.2 | Utveckling och prognoser för transporterna..... | 51 |
| 5.3 | Internationella samband | 58 |
| 5.4 | Förändringar till följd av teknisk utveckling..... | 65 |
| 5.5 | Beslutade politiska förändringar..... | 69 |
| 5.6 | Sammanfattande slutsatser inför ny bedömning av prognoser..... | 74 |
| 6 | TILLSTÅNDSBESKRIVNING OCH UPPFÖLJNING MOT DE TRANSPORTPOLITISKA MÅLEN..... | 77 |
| 6.1 | Inledning..... | 77 |
| 6.2 | Ett tillgängligt transportsystem..... | 79 |
| 6.3 | En hög transportkvalitet för näringslivet..... | 92 |
| 6.4 | En säker trafik..... | 104 |
| 6.5 | En god miljö | 118 |
| 6.6 | En positiv regional utveckling..... | 131 |
| 6.7 | Sammanfattning och slutsatser | 133 |
| 7 | IDENTIFIERING AV STRATEGISKA OMRÅDEN..... | 137 |
| 7.1 | Motiv för urval..... | 137 |
| 7.2 | Analys av grundförutsättningar | 139 |
| 7.3 | Efterfrågan och trafikering | 143 |
| 7.4 | Integrerade åtgärdsanalyser..... | 146 |
| 7.5 | Områden som inte nu prioriteras | 157 |
| 7.6 | Sammanfattning | 163 |
| 8 | FÖRSLAG TILL UPPLÄGG AV STRATEGISKA ANALYSEN..... | 165 |
| 8.1 | Analysarbetets delar..... | 165 |
| 8.2 | Transportslagsövergripande perspektiv | 170 |
| 8.3 | Vissa övriga aspekter på analysarbetet | 171 |
| 8.4 | Organisation och rollfördelning..... | 172 |
| 8.5 | Tidsplan för den strategiska analysen..... | 174 |
| 8.6 | Behov av precisering av uppdraget..... | 174 |
| Bilaga 1 | Sambandet mellan långsiktiga mål, etappmål och målet om samhällsekonomisk effektivitet | 177 |
| Bilaga 2 | Underlag för värdering i samhällsekonomiska analyser..... | 178 |

Sammanfattning

Syfte

Lägesanalysen utgör första delen av inriktningsplaneringen för perioden 2002–2011. Den kommer att följas av en strategisk analys. Även på länsnivån bedrivs en inriktningsplanering. Denna rapport syftar till att lägga en grund för regeringens ställningstagande om vilka frågor som ska studeras i den nationella strategiska analysen. Rapporten syftar också till att ge ett förslag på hur analysen kan läggas upp.

Transportpolitiska mål

Inriktningsplaneringen bygger på riksdagens beslut i juni 1998 om en ny transportpolitik. Transportpolitikens övergripande mål är att säkerställa en samhälls-ekonomiskt effektiv och långsiktigt hållbar transportförsörjning för medborgarna och näringslivet i hela landet. Målet preciseras i fem delmål som rör tillgänglighet, transportkvalitet, säker trafik, god miljö och positiv regional utveckling. För vissa av dessa mål har regeringen angivit etappmål för vad som ska uppnås inom bestämd tid.

Målstyrning och samhällsekonomiska avvägningar

I den nya trafikpolitiken betonas målstyrning betydligt mer än tidigare. Den sker främst genom etappmålen. Målen kan normalt uppfyllas på olika sätt och det som innebär lägst kostnader (i pengar eller andra uppoffringar) bör väljas. Att studera kostnadseffektiva åtgärds kombinationer för att nå etappmålen är därför viktigt.

Vissa delmål täcks dock inte alls, eller bara delvis, av etappmål. Transportsystemets funktion i samhället är så komplex att kvantifierade mål aldrig kommer att kunna ge en fullständig beskrivning av vad som ska uppnås inom transportpolitiken. De delar som inte täcks av etappmål (t.ex. målen om tillgänglighet och regional utveckling) måste ändå beaktas. Regeringen kan med andra ord inte lita till enbart målstyrning för att genomföra transportpolitiken. Det kommer även fortsättningsvis att krävas avvägningar mellan olika anspråk på transportsystemet. Samhällsekonomiska bedömningar är en metod som då måste användas.

Transportsektorns utveckling

Ett annat viktigt underlag inför beslut om nya satsningar är att studera effekter av redan gjorda investeringar. Tyvärr är det ont om sådana utvärderingar. Vi anser därför att betydligt fler utvärderingar bör göras.

Det är också angeläget att kontinuerligt följa upp utvecklingen inom transportsektorn. Vi har därför jämfört utvecklingen de senaste fyra åren (1993–97) med vad som antogs inför den förra planeringsomgången. Det visar sig att tillväxten av persontrafiken blivit lägre än väntat. Framförallt gäller det tågtrafik och inrikes flyg. Däremot har långväga busstrafik och utrikes flyg ökat snabbare än väntat. Personbilstrafiken har ökat något långsammare än vi tidigare antog.

Godstransportarbetet med lastbil har ökat mycket snabbt, prognosen för år 2010 är redan uppnådd. Även den utrikes sjöfarten ökar betydligt snabbare än väntat. Godstransporterna på järnväg ökar dock inte i den takt som antagits; i stort sett ligger transportarbetet stilla.

Vi bedömer att trafikarbetet under den kommande planeringsperioden kommer att öka mer än vad som tidigare antagits. För detta talar bl.a.:

- En mer optimistisk syn på den ekonomiska utvecklingen.
- En förstärkning av näringslivets strukturomvandling.
- Ett ökat fritidsresande med flyg.
- Sänkta kostnader för resenärer och transportköpare p.g.a. skärpt konkurrens inom EU och inom landet.
- Teknisk utveckling som sänker transportpriserna.
- Att IT-utvecklingen förefaller leda till ökat resande.

Mot bakgrund av bl.a. utvecklingen hittills finns det mycket som tyder på att lastbilstrafik, långväga buss och utrikes flyg kommer att växa särskilt snabbt.

Måluppfyllelse

Med utgångspunkt från delmålen har vi gjort en bedömning av hur tillståndet i transportsystemet kommer att förändras under de närmaste tio åren. När det gäller delmålet om *ett tillgängligt transportsystem* bedömer vi att bl.a. investeringarna enligt nuvarande planer kommer att bidra till en ökad tillgänglighet i samhället. Denna sammanvägda slutsats gäller dock endast utvecklingen i stora drag. För enskilda transportändamål, mera avgränsade delar av landet eller olika grupper av medborgare och företag är det svårare att ha en bestämd uppfattning om utvecklingstendenserna.

Uppföljningen av etappmålen inom delmålet för *en hög transportkvalitet* visar att några av målen för år 2007 inte kommer att kunna uppnås. De som inte nås är målen om tjälavstängningar och störningar för godstrafik på järnväg. För beläggning av grusvägar och ökad lastprofil på järnväg är det tveksamt om målen nås. Ett genomförande av nuvarande planer medför ändå en sådan förbättring av infra-

strukturen att det bör skapas förutsättningar för en påtaglig ökning av transportkvaliteten för näringslivet.

Det är svårt att se att etappmålet om en halvering av antalet dödade i vägtrafiken till år 2007 ska kunna nås. För att målet ska uppfyllas fordras sannolikt mycket kraftfulla åtgärder för att öka *trafiksäkerheten*. När det gäller etappmålet om att antalet dödade och allvarligt skadade till följd av trafikolyckor fortlöpande bör minskas för alla trafikantkategorier finns större förutsättningar att inom samtliga trafikslag uppfylla målet med nuvarande sammansättning av trafiksäkerhetsåtgärder.

Av etappmålen inom delmålet *en god miljö* är det främst målen för utsläpp av koldioxid och för buller som framstår som svåra att uppnå. När det gäller utsläpp av kväveoxid och svavel förefaller etappmålen kunna uppnås med god marginal. Även när det gäller utsläpp av flyktiga kolväten finns det goda förutsättningar att nå etappmålet. Transportsektorns inverkan på miljön sträcker sig dock utöver vad som täcks in genom hittills fastställda etappmål. Trafikens hälsoeffekter och inverkan på tätortsmiljön i stort samt effekterna på natur- och kulturvärden i övrigt är områden som kan vara kritiska sett till delmålet som helhet.

Transportpolitikens delmål om *positiv regional utveckling* är av selektiv karaktär och inriktat på de speciella utvecklingsförutsättningar som finns i delar av landet med särskilda regionalpolitiska problem. Det är därför knappast möjligt att följa upp genom nationella etappmål.

Det är betydelsefullt att successivt utveckla etappmålen så att de efterhand kan omfatta en allt större del av transportpolitiken. Samtidigt måste det betonas att hela den mångfald av krav och förväntningar som finns på transportererna i det moderna samhället aldrig kommer att kunna fångas in helt och hållet genom etappmål. Vid sidan av etappmålen kommer det alltid att finnas andra aspekter som också måste beaktas.

Upplägget av den strategiska analysen

Vi föreslår att arbetet med den strategiska analysen delas in i två huvudmoment. Analyser av strategiska områden samt analyser av inriktningsalternativ och resursramar.

Vi har identifierat 19 strategiska områden som vi anser att man bör överväga att analysera under våren 1999. Av dessa har vi prioriterat tolv. De tre första gäller grundförutsättningar. För omvärldsutvecklingen föreslår vi att två scenarier beskrivs, ett som utgår från senaste långtidsutredning eller motsvarande prognos och ett kompletterande scenario. I området om den beslutade transportpolitiken föreslår vi att analysförutsättningar läggs fast för bl.a. fordonsskatten på buss och de nya banavgifterna. För koldioxid behöver innebörden av nya förutsättningar tolkas och deras påverkan på transportefterfrågan belysas.

De två följande områdena gäller förutsättningar i fråga om efterfrågan och trafikering. För godstrafiken föreslår vi en trafikslagsövergripande studie av utvecklingen av godstransportsystemet. På motsvarande sätt vill vi skapa en bild av persontrafikens utveckling.

I de följande sju områdena vill vi analysera utbytbarhet mellan olika typer av åtgärder. Detta för att kunna göra effektiva avvägningar och se vilka kombinationer av åtgärder som ger god måluppfyllelse. Exempel på viktiga frågor är:

- Tillgänglighet för alla – hur ser tillgängligheten ut för olika grupper och vilka åtgärder ger god effekt?
- Hamnstruktur och sjöfart – vilka utvecklingsmöjligheter finns och hur påverkas hamnstrukturen?
- Dimensionering av drift och underhåll – ligger dagens drift- och underhållsstandard på en riktig nivå?
- Storstadens transporter – vilka effekter kan nya styrmedel ge och hur kan planeringsmetoderna förbättras?
- Systemanalyser för järnvägar – hur bör den framtida stråkstrukturen se ut?
- Högre hastighet på järnväg – vilka investeringsalternativ finns?
- Trafiksäkerhet på väg – hur påverkas behov av investeringar och andra åtgärder av nya hastighetsgränser?

De resterande sju områdena har vi valt att inte prioritera. Här föreslår vi antingen att regionala analyser görs eller att förutsättningar läggs fast av regeringen.

Det andra huvudmomentet är analyser av inriktningsalternativ och resursramar. Det genomförs under början av hösten 1999. Inledningsvis formuleras ett *jämförelsealternativ* som innehåller den beslutade politiken samt de åtgärder som redan är färdigställda eller påbörjade och därför kan anses ligga som förutsättningar för den kommande planeringsomgången.

Det är också lämpligt att ha ett *effektivitetsalternativ* som innehåller de samhälls-ekonomiskt effektiva åtgärderna (i vilket såväl effekter som är svåra att värdera och åtgärder vi ej kan räkna på har vägts in och bedömts). Detta alternativ blir sannolikt alltför omfattande för att vara realistiskt. Därutöver bör man därför tänka sig ett eller ett par mer *ramanpassade alternativ*. För att underlätta en politisk diskussion kan man tänka sig att formulera några *alternativa inriktningar* för dessa. De kan innehålla lösningar som inriktas mot olika satsningsområden.

De tre till fyra huvudalternativen och de alternativa inriktningarna ger en god illustration av graden av måluppfyllelse vid olika totala resursinsatser. Vi föreslår att kompletterande analyser därefter genomförs för att visa vad som sker om man fokuserar på att nå olika mål med kostnadseffektiva åtgärder. En sådan *kompletterande målanalys* skulle då visa vad som krävs för att uppfylla etappmålen, inom samma totala ram.

Slutligen bör analyser göras av de fördelningsmässiga konsekvenserna av det ramanpassade alternativet och av den kompletterande målanalysen. Här studeras hur den regionala fördelningen ser ut och hur effekterna fördelas på olika grupper av individer, exempelvis befolkningsgrupper eller inkomstgrupper.

Valet av de strategiska områdena och analysupplägget kan komma att förändras när regeringen lämnar sina direktiv för den strategiska analysen. Direktiven väntas den 1 mars 1999.

1 Inledning

Vi befinner oss nu i början av planeringsprocessen för åtgärder i transportinfrastrukturen under åren 2002–2011. Processen inleds med en inriktningsplanering, där övergripande frågor hanteras. Efter inriktningsplaneringen följer en process där Vägverket, Banverket och länen tar fram konkreta planer baserade på vald inriktning. Planerna innehåller en prioritering av vilka åtgärder som ska genomföras i transportinfrastrukturen under åren 2002–2011. De nya planerna kommer att uppdatera och ersätta nu gällande planer för 1998–2007.

1.1 Uppdraget

Lägesanalysens främsta syfte är enligt regeringsuppdraget att utgöra underlag för prioritering av de frågeställningar som senare ska behandlas i en strategisk analys.

Nedan sammanfattas i punktform vad lägesanalysen ska innehålla enligt uppdraget:

- Redogörelse för den beslutade transportpolitiken
- Trafikslagsövergripande utgångspunkter
- Framtida utvecklingslinjer
- Utvärdering av planeringsprocess och beslut i tidigare planeringsomgångar
- Precisering av grundläggande frågeställningar och problem
- Avstämning av rådande förhållanden mot uppställda etappmål
- Förslag till en preliminär inriktning av åtgärdsplaneringen uttryckt i målrelaterade termer
- Diskussion av resursramar och dessas fördelning på investeringar av olika slag

1.2 Rapportens syfte

En viktig nyhet i den nu påbörjade inriktningsplaneringen är att en kontrollstation införs. Den gör det möjligt för regeringen att definiera och prioritera vilka frågor som ska analyseras i den efterföljande strategiska analysen, som är nästa steg i inriktningsplaneringen.

Rapportens syfte är att lägga en grund för sådana ställningstaganden, bl.a. genom att ange strategiska analysområden. Genom att regeringen i direktiven för den strategiska analysen klarlägger prioriteringar, inriktning och förutsättningar kan man säkerställa att analysen utgår ifrån relevanta förutsättningar och får en lämplig tyngdpunkt med hänsyn till den fortsatta beslutsprocessen.

Ytterligare ett syfte med rapporten är att redovisa hur den strategiska analysen i praktiken kan genomföras. Vår ambition är att så tydligt som möjligt redovisa grunder och överväganden bakom förslaget till dess uppläggning.

1.3 Lägesanalysens uppläggning i stort

En vidare avgränsning än förra gången

Den nyligen beslutade transportpolitiken är en given utgångspunkt för arbetet i lägesanalysen. Samtidigt visade den närmast föregående omgången av inriktningsplaneringen att det i vissa fall föreligger betydande ömsesidiga beroenden mellan åtgärder i infrastrukturen, sektorsåtgärder (t.ex. påverkan på trafikantbeteende) och generella transportpolitiska styrmedel (t.ex. skatter och avgifter). Dessa beroenden är ibland starkare än de viktiga beroenden som finns mellan infrastrukturåtgärder i olika transportslag.

Det är därför nödvändigt att lägesanalysen inte ges en för snäv avgränsning. Lägesanalysen har ett trafikslagsövergripande perspektiv men omfattar också åtgärder av transportpolitiskt och annat slag. Också ett internationellt perspektiv innefattas.

Övergripande transportpolitiska åtgärder tas dock endast med i den mån de inte redan analyserats och lagts fast i den gällande transportpolitiken. Det innebär att principer och preliminära ställningstaganden som inte där getts en exakt innebörd och som samtidigt kan väntas få en betydande inverkan på infrastruktur- och sektorsåtgärder identifieras i lägesanalysen. Eventuellt behandlas de sedan vidare i den strategiska analysen. Exempel på sådana inslag i transportpolitiken är frågan om trafikbeskattningen som ju delvis hänskjutits till en särskild utredning och koldioxidpolitiken som inte kan uppfattas som definitivt låst i det transportpolitiska beslutet. Denna relativt vida men i sak nödvändiga avgränsning av analysen kan ses som en utveckling av den metod för inriktningsplaneringen som prövades i den förra planeringsomgången.

Ett övergripande mål med flera dimensioner

Det övergripande transportpolitiska målet innehåller dimensionerna samhälls-ekonomisk effektivitet, långsiktig hållbarhet och regional fördelning. Ytterst måste såväl transportpolitiska styrmedel som planering av infrastruktur och andra

åtgärder styras av detta flerdimensionella mål, som i transportpolitiken brutits ned i fem delmål. För några av dessa har etappmål angetts.

I uppdraget ingår att ange en preliminär inriktning av åtgärdsplaneringen i målrelaterade termer. Vi har tolkat innebörden av denna uppgift så att det gäller att identifiera de analysområden för den strategiska analysen som kan förväntas avkasta samhällsekonomiskt effektiva respektive kostnadseffektiva kombinationer av åtgärder i relation till det övergripande målet.

I lägesanalysen identifieras därför centrala problem och frågeställningar som rör samhällsekonomisk effektivitet, måluppfyllelse för kvantifierade etappmål, fördelningsmålets uppfyllande samt eventuella aspekter på långsiktig hållbarhet som inte tillfredsställande fångas upp i delmålen och de tidssatta etappmålen.

Målet om långsiktig hållbarhet preciseras delvis genom delmål och etappmål

Det är svårt att entydigt precisera innebörden av målet om långsiktig hållbarhet. Vi har valt att se det som att målet för närvarande i huvudsak preciseras genom delmålen och etappmål. Förutsättningar för att mer systematiskt kunna beakta aspekten långsiktig hållbarhet kommer att föreligga då SIKAs måluppdrag rapporterats år 2001¹.

Ett stegvis upplägg av den strategiska analysen

Den strategiska analysen syftar till att ge ett underlag för den proposition om inriktningen av planeringen 2002-2011 som regeringen avser att lägga fram. Vi föreslår att den strategiska analysen inriktas på att visa om det går att öka måluppfyllelsen (för alla delmål, även där det inte finns etappmål) och hur effektiva åtgärdsmixer för detta kan se ut. Det ger i sin tur ett underlag för att diskutera tänkbara ramar för statens anslag till transportinfrastrukturen och fördelningen av dem.

Arbetet med den strategiska analysen bör därför innehålla två huvudmoment. Det första är analyser av strategiska områden, det andra analyser av några olika inriktningsoptioner och resursramar. Skälet till uppdelningen är att den ovan diskuterade vida ramen för lägesanalysen och den strategiska analysen gör det logiskt nödvändigt att genomföra analysen i ett antal steg. Grundförutsättningar, t.ex. tänkta skatter/avgifter, fordonsnormer, trafikens omfattning/organisation och hastighetsregler måste således analyseras innan åtgärder i infrastrukturen kan preciseras och analyseras.

¹ Ett uppdrag från regeringen om att ta fram underlag för etappmål m.m.

1.4 Rapportens disposition

Kapitlen 2 och 3 ger de allmänna utgångspunkterna för senare kapitel. I kapitel 2 sammanfattas den beslutade transportpolitiken i de delar som är av betydelse för inriktningsplaneringen. I kapitel 3 diskuteras hur de transportpolitiska delmålen ska tolkas i relation till det övergripande målet. Dessa två kapitel definierar de principiella utgångspunkterna för arbetet med lägesanalysen, som sedan är styrande för identifiering av strategiska områden i kapitel 7 och för det detaljerade analysupplägg som beskrivs i kapitel 8.

I de tre följande kapitlen – kapitel 4 (uppföljning), kapitel 5 (transportsektorns utveckling) och kapitel 6 (uppföljning av läget i förhållande till målen) – preciseras de förutsättningar och frågeställningar som ger ett konkret avstamp för att kunna identifiera strategiska områden i kapitel 7.

I kapitel 4 redovisas en uppföljning av tidigare vidtagna åtgärders effekter. Den ger ett bidrag till kunskapen om vilka åtgärder som bör ingå i ett paket av effektiva åtgärder för att närma sig målen. Det finns tyvärr inte underlag för någon fullständig uppföljning av tidigare planeringsomgångar. I kapitel 4 får vi därför nöja oss med att följa upp enstaka typåtgärder som kan ge en fingervisning om just dessa åtgärders egenskaper.

I kapitel 5 sammanfattas transportsektorns utveckling och de prognoser som hittills gällt. På grundval av en genomgång av förändrade förutsättningar för utveckling av ekonomi, av transportsektorn, av omvärlden och av teknik samt av beslutad transportpolitik görs en bedömning av hur de tidigare trafikprognoserna och bakomliggande antagandena bör förändras.

Kapitel 6 redovisar en bedömning av hur etappmålen beräknas komma att uppfyllas med nu gällande förutsättningar för transportpolitiken. Dessutom diskuteras den övergripande utvecklingen för de delmål som ännu inte har preciserats genom kvantifierade etappmål.

I kapitel 7 identifieras strategiska områden utifrån de kriterier och principer som översiktligt berörts ovan och ett förslag till prioritering av dessa områden anges. Vägledande för identifieringen av strategiska analysområden är det övergripande transportpolitiska målet om samhällsekonomisk effektivitet, långsiktig hållbarhet och rättvis fördelning. Redovisningen av förväntad måluppfyllelse i kapitel 6 ger därvid en mer konkret bild av läget och den förväntade utvecklingen. Bedömningen av förväntad måluppfyllelse och effektivitetsproblem görs med hjälp av de ombedömningar av utvecklingen av trafikarbete och transportsektorn som redovisats i kapitel 5. Uppföljningen av tidigare beslut i kapitel 4 bidrar till en realistisk bedömning av alternativa förslag till framtida handlingslinjer.

Kapitel 8 slutligen lämnar ett förslag till hur den strategiska analysen bör genomföras mot bakgrund av de principer som angetts i kapitel 3 och identifieringen av analysområden i kapitel 7.

2 Transportpolitiken

I juni 1998 fattade riksdagen beslut om nya transportpolitiska riktlinjer med anledning av regeringens proposition *Transportpolitik för en hållbar utveckling* (Prop. 1997/98:56). Den övergripande utgångspunkten är att transportpolitiken ska bidra till en socialt, kulturellt, ekonomiskt och ekologiskt hållbar utveckling. Transporterna syftar till att uppnå överordnade välfärds mål och transportsystemet måste enligt regeringen ses som en helhet.

En proposition om regional tillväxt och en om svenska miljömål har antagits efter den transportpolitiska propositionen. I propositionen *Regional tillväxt för arbete och välfärd* anges att regeringen avser att tidigarelägga eller på annat sätt ta initiativ till vissa investeringar i utsatta regioner. Detta beskrivs närmare i kapitel fem. Vidare föreslås transportbidraget utvidgas till att även avse sjöfarten. I propositionen *Svenska miljömål* anges vissa åtgärder på transportområdet. De rör mål för transportsektorn och utvecklingen av fordon och bränslen. I allt väsentligt sammanfaller de med vad som sägs i den transportpolitiska propositionen.

I det följande återges och kommenteras kortfattat de delar av den nyligen beslutade transportpolitiken som främst berör den långsiktiga nationella infrastrukturplaneringen och planeringsprocessen.

2.1 Transportpolitiska mål

Det övergripande målet för transportpolitiken är att säkerställa en samhällsekonomiskt effektiv och långsiktigt hållbar transportförsörjning för medborgarna och näringslivet i hela landet.

Detta mål har preciserats i fem långsiktigt inriktade delmål:

Tillgänglighet: Transportsystemet ska utformas så att medborgarnas och näringslivets grundläggande transportbehov kan tillgodoses.

Transportkvalitet: Transportsystemets utformning och funktion ska medge en hög transportkvalitet för näringslivet.

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

God miljö: Transportsystemets utformning och funktion ska 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 ska främjas.

Positiv regional utveckling: Transportsystemet ska 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.

Delmålen ska preciseras genom etappmål. Etappmålen ska enligt regeringen utformas så att de är möjliga att uppnå inom bestämd tid och till acceptabla kostnader och uppoffringar men ändå innebär en utmaning för berörda verksamheter och aktörer. För delmålen om transportkvalitet, miljö (klimatgaser och luftföroreningar) och säker trafik finns preciserade etappmål, medan det för andra delmål krävs att såväl mål som mått utvecklas. De antagna etappmålen redovisas i kapitel 6 i samband med beskrivning av tillstånd och hittillsvarande målfyllelse.

De finns ingen inbördes rangordning mellan de olika delmålen – på sikt ska alla uppnås. På kort sikt kan dock en prioritering mellan dem krävas med hänsyn till tillgängliga resurser, tekniska möjligheter, miljöförutsättningar och internationella åtaganden.

2.2 Transportpolitiska principer och riktlinjer

Principer

- Transportkonsumenterna ska ha så stor valfrihet som möjligt att inom ramen för det befintliga transportutbudet själva avgöra hur de ska ordna sina transporter.
- Samverkan mellan olika transportmedel och trafikslag ska stärkas. Sektorstänkandet måste överges till förmån för samverkan mellan trafikslagen.
- En effektiv konkurrens mellan olika trafikutövare och transportalternativ ska främjas.
- Beslut om transportproduktion ska ske i så decentraliserade former som möjligt.

Medel

- I första hand ska sådana styrmedel väljas som ger konsumenterna så stor valfrihet som möjligt inom ramen för det befintliga transportutbudet.
- En samhällsekonomiskt grundad prissättning är ett grundläggande styrmedel. Om det inte är möjligt att med hjälp av detta nå önskade effekter ska andra lämpliga styrmedel användas.

Kostnadsansvar

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

- Vid utformningen av de transportpolitiskt motiverade skatterna och avgifterna ska utgångspunkten vara att de ska motsvara de samhällsekonomiska marginalkostnader som de ger upphov till.
- Transportsystemets fasta kostnader ska finansieras på ett sådant sätt att oönskade styreffekter undviks och resursanvändningen snedvrids i så liten utsträckning som möjligt.
- Huvudinriktningen ska vara att kortsiktiga samhällsekonomiska marginalkostnader ska täckas genom rörliga avgifter.
- De generella styrmedel som införs för att säkerställa ett samhällsekonomiskt riktigt kostnadsansvar ska baseras på sådana trafikförhållanden som är representativa för landet som helhet. Prissättningsproblem som är utmärkande för vissa speciella trafikförhållanden eller begränsade områden ska vara möjliga att behandla i särskild ordning.

- Tillämpningen av principen om full marginalkostnadstäckning ska anpassas till de förutsättningar som råder på den internationella transportmarknaden och till de tekniska och administrativa möjligheterna att tillämpa en differetierad avgiftssättning.
- Trafikens externa effekter ska fortlöpande beräknas och stämmas av mot det faktiska skatte- och avgiftsuttaget inom olika delar av transportsektorn.

Dessa principer innebär inte någon avgörande förändring gentemot den tidigare gällande politiken. Marginalkostnadsprincipen betonas dock tydligare än tidigare och det finns inte längre krav på fullt kostnadsansvar för fasta kostnader inom väg- och järnvägssektorn.

1988 års beslut innebär ett fullt kostnadsansvar och att de fasta kostnaderna i princip skulle finansieras med fasta avgifter. Motivet var att undvika alltför stora investeringar och kostnadsansvaret skulle utkrävas på så låg nivå som möjligt. I praktiken kom det dock att tillämpas på trafikslagsnivå, eftersom det saknas praktiska förutsättningar för annat. Detta har man tagit hänsyn till i det nya transportpolitiska beslutet och principen om fullt kostnadsansvar har därför slopats. Investeringar i vägar och järnvägar kommer huvudsakligen, liksom tidigare, att finansieras med skattemedel, medan investeringar inom sjöfartens och flygets infrastruktur till största delen kan rymmas inom den egna sektorn.

Det finns dock betydande hinder för att på kort sikt genomföra marginalkostnadsprincipen fullt ut genom t.ex. tekniska och administrativa svårigheter, ofullständig kunskap om vissa marginalkostnader samt behov att ta hänsyn till internationell konkurrens och internationella åtaganden.

I kapitel 3 analyseras effektivitetsbegreppet och diskuteras hur kostnadseffektivitet och målstyrning kan förenas.

2.3 Rollfördelning

- Sverige ska inom EU prioritera och driva transportfrågor som har en tydlig gemenskapsdimension.
- Stat och kommun ska även i fortsättningen ha ansvaret för att de trafikanläggningar som behövs för allmänna transportbehov kommer till utförande.
- Staten ska även i fortsättningen ha ett särskilt ansvar för sådana trafikanläggningar som svarar mot nationella och internationella trafikbehov.
- Staten ska ha ett ansvar för en tillfredsställande interregional persontransportförsörjning.
- Beslut om transportförsörjning som främst rör lokala och regionala transportbehov ska i princip fattas på läns- och kommunnivå.

Medlemskapet i EU innebär att den svenska transportpolitiken måste utformas utifrån delvis nya förutsättningar. Med utgångspunkt i de transportpolitiska målen ska en långsiktig strategi läggas fast för hur målen ska uppnås inom ramen för den överstatlighet som EU innebär. Rollfördelningen mellan nationella, regionala och lokala myndigheter och aktörer ligger dock i allt väsentligt fast.

2.4 Styrning och uppföljning

- Regeringen ska årligen i samband med budgetpropositionen redogöra för hur de transportpolitiska målen har uppfyllts.
- Uppföljningen av de transportpolitiska målen ska förbättras och metoderna för att genomföra uppföljningen ska utvecklas.

I arbetet med att följa upp hur de transportpolitiska målen har uppfyllts har trafikverken och SIKA en viktig roll. Trafikverken gör sedan några år årliga miljöredovisningar, liksom uppföljning av transportpolitiska mål i sina årsredovisningar. Regeringen har för avsikt att på sikt precisera och vidareutveckla etappmål och mått för åtminstone vissa av de delmål som saknar sådana, och SIKA har fått detta i uppdrag av regeringen. Hur de transportpolitiska målen uppfyllts till och med 1997 redovisas i kapitel 6.

2.5 Planering av transportsystemet

Planeringssystemet bör enligt regeringen utformas så att det medger en samordning av och avvägning mellan olika typer av åtgärder inom transportsektorn. Planeringsarbetet bör inledas med en inriktningsplanering, där mål, ekonomiska ramar och strategier utreds och läggs fast av riksdagen. Inriktningsplaneringen bör inledas med en trafikslagsövergripande lägesanalys och, i en andra fas, en strategisk analys. Den strategiska analysen bör omfatta lämpliga alternativa strategier och utformas på såväl nationell som regional nivå. Arbetet med lägesanalys och strategisk analys bör utföras gemensamt av SIKA och de sektorsansvariga verken. Lägesanalysen bör vara ett underlag för länsstyrelserna (och de regionala självstyrande organen) för arbetet med de regionala strategiska analyserna.

Inriktningsplaneringen avslutas genom att riksdagen tar ställning till inriktningen av åtgärderna i transportsystemet. Åtgärdsplaneringen inleds med att regeringen ger direktiv om upprättande av långsiktiga planer för åren 2002-2011. Planerna är nationella stomnäs- och väghållningsplaner samt länsplaner för regional transportinfrastruktur. De nationella planerna upprättas av Banverket respektive Vägverket och fastställs av regeringen, länsplanerna upprättas och fastställs av Länsstyrelser eller regionala självstyrelseorgan.

Beslutet betonar det samhällsekonomiska synsättet som grund för planeringsprocessen och beslutsfattande. Värdering av effekter som inte kan vägas in i nyttokostnadskalkyler bör tydligt åskådliggöras på annat sätt. Regeringen pekar bl.a. på att metoder för strategiska miljöbedömningar behöver utvecklas, liksom bedömningar av jämställdhets- och fördelningseffekter samt effekter av drift- och underhållsinsatser.

Kopplingen mellan infrastruktur och trafikering bör enligt regeringen stärkas i planeringsprocessen. Vid beslut om investeringar i infrastrukturen bör klart framgå vilka ekonomiska förutsättningar som finns för trafikering av anläggningarna.

2.6 Internationell samverkan

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

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

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

I infrastrukturplaneringen måste enligt regeringen en större vikt än hittills läggas vid att se till att det svenska transportnätet anknyter så väl som möjligt till det europeiska nätet. Det starkt växande svenska handels- och transportutbytet med övriga stater i Östersjöområdet måste ges goda förutsättningar att utvecklas positivt.

2.7 Informationsteknik

Informationstekniken innebär nya förutsättningar och utvecklingsmöjligheter för transport- och kommunikationssektorn. Utvecklingen är bara i sin början och osäkerheten om vad den kommer att innebära är ännu stor. Det är viktigt att följa utvecklingen genom statistikuppföljning, analyser etc. och successivt anpassa politik, planering och åtgärder vartefter vi får kunskap och erfarenhet. Detta är viktiga uppgifter för SIKa och trafikverken.

Regeringen understryker att staten bör säkerställa tillgången till en grundläggande infrastruktur för informationstekniken. Utvecklingen av nya satsningar på forskning och utveckling måste stödjas, liksom pilotförsök och deltagande i det internationella utvecklings- och standardiseringsarbetet.

Staten bör, enligt regeringen, ta ansvar för att ett regelverk skapas kring transportinformatiken och dess användning. Transportinformatik kan bli ett verksamt medel för att nå transportpolitiska mål. Därför bör transportinformatik som främjar ett effektivt utnyttjande av befintlig infrastruktur och ett säkrare, tillgängligare och mera miljöanpassat transportsystem prioriteras. Särskilt berörda områden för insatser är vägtrafikområdet och samverkan mellan trafikslagen.

Regeringen anser vidare att investeringar i den grundläggande infrastrukturen för transportinformatik bör finansieras på samma sätt som annan infrastruktur.

Exempelvis ska stöd till IT-investeringar i kollektivtrafiken kunna finansieras inom den regionala planeringsramen för infrastrukturåtgärder.

2.8 Övriga beslutade åtgärder

Det transportpolitiska beslutet innehåller bl.a. följande organisatoriska åtgärder:

- En Godstransportdelegation inrättas, knuten till regeringen och med företrädare för bl.a. myndigheter och transportnäringsen, med uppgift att bl.a. följa utvecklingen och utveckla samverkan inom godstransportområdet.
- En ny myndighet Rikstrafiken bildas med huvuduppgift att verka för samordning och upphandling av viss interregional persontrafik.
- Ett nytt råd knyts till regeringen för att belysa jämställdhetsfrågor inom transport- och kommunikationspolitiken.

För de olika transportslagen innebär det transportpolitiska beslutet bl.a. följande åtgärder:

- Ansvar för trafikantinformationssystem, anläggningar på plattformar och planskilda plattformsförbindelser överförs från SJ till Banverket. Det gäller även delar av det kapillära bannätet. Åtgärderna syftar till att göra tillgången till dessa anläggningar konkurrensneutrala.
- Godstrafiken på hela järnvägsnätet avregleras, dvs. trafikeringsrätt kan upplåtas till alla som har sitt säte i EES och som uppfyller de krav som ställs i järnvägssäkerhetslagen (1990:1157).
- Banavgiftssystemet ska grundas på järnvägstrafikens samhällsekonomiska marginalkostnader.
- Ett nytt statligt stöd till kommunala flygplatser inrättas från och med 1999 och ersätter de gamla stödsystemen. Staten tar därmed ett ökat ansvar för luftfartens infrastruktur.
- Fordonsskattesystemet för bussar bör omarbetas med sikte på att nå en internalisering.

Dessa och andra åtgärder och deras effekter behandlas vidare i kapitel 5 och 7.

3 Målstyrningen och det samhälls-ekonomiska perspektivet

I den nya transportpolitiken ges målstyrning en framträdande roll. Det innebär bl.a. att ett antal av regering och riksdag preciserade mål ska nås. Samtidigt kvarstår kravet på samhällsekonomisk effektivitet som en del av transportpolitikens övergripande mål. Det samhällsekonomiska perspektivet återspeglas i det transportpolitiska beslutet genom att styrningen ska ske i decentraliserad form, genom riktlinjer om marginalkostnadsprissättning eller internalisering av trafikens externa kostnader. Vidare ska samhällsekonomiska analyser användas som underlag för beslut om investeringar i transportinfrastrukturen. Detta väcker två för den strategiska analysens uppläggning viktiga frågor:

- Hur förhåller sig olika transportpolitiska mål till varandra?
- Hur ska de olika styrformerna – målstyrning och samhällsekonomisk prissättning och investeringsbedömning – kunna kombineras vid utformningen av transportpolitiken?

Frågorna behandlas i detta kapitel. I kapitlet föreslås även en ansats för den strategiska analysen, som syftar till att komma fram till ett inriktningsbeslut i enlighet med de transportpolitiska intentionerna. Ansatsen utvecklas i kapitel 8 i samband med förslaget till uppläggning av inriktningsanalysen. Den spelar också en roll för att identifiera strategiska analysområden i kapitel 7.

3.1 Hur förhåller sig olika typer av mål till varandra?

Det övergripande målet uttrycker även krav på rättvis fördelning

Det övergripande målet för transportpolitiken är ”att säkerställa en samhälls-ekonomiskt effektiv och långsiktigt hållbar transportförsörjning för medborgarna och näringslivet i hela landet.” Målet om långsiktig hållbarhet är flerdimensionellt genom att det avser såväl ekonomisk, social, kulturell som ekologisk hållbarhet. Det förutsätter således en avvägning mellan dessa olika dimensioner.

Även om innebörden av den senare delen av det övergripande målet återstår att precisera, är det tydligt att målet inkluderar en fördelningspolitisk dimension. De transportpolitiska delmålen för tillgänglighet och positiv regional utveckling

uttrycker också tydligt ambitioner av specifik fördelningspolitisk karaktär¹. Tillgänglighetsmålet har visserligen ännu inte preciserats, men ska på något sätt inkludera de minimikrav på tillgänglighet till transportsystemet (över hela landet och för alla) som bedöms rimliga. Målet för transportsystemets bidrag till regional utveckling syftar till att uttrycka geografiskt sett mer selektiva krav. Detta mål återstår också att precisera.

Det är viktigt att den strategiska analysen läggs upp så att de fördelningspolitiska ambitioner som ligger inbakade i delmålen kan komma till uttryck i planeringen.

Samhällsekonomisk effektivitet – en princip för avvägning

Kravet på samhällsekonomisk effektivitet har betydelse för resursfördelningen mellan transportsektorn och andra sektorer och för resursfördelningen inom transportsektorn. Samhällsekonomisk effektivitet utgör ytterst en princip för avvägning mellan de olika konkurrerande önskemål som hushållen har. I transportpolitiken är den alltså en utgångspunkt för avvägning mellan tillgänglighets-, transportkvalitets-, miljö- och säkerhetsegenskaperna hos transportsystemet.

Det samhällsekonomiska effektivitetsmålet betonas starkt i den transportpolitiska propositionen. Regeringen framhåller sålunda att en strävan efter samhällsekonomisk effektivitet bör prägla alla avvägningar och beslut i transportpolitiken (prop. 1997/98:56, s. 17)².

Etappmål förutsätter långsiktiga mål

Begreppet etappmål förutsätter att det finns en föreställning om vart man vill nå på längre sikt. För att komma fram till vad som är effektiva åtgärder på kort och medellång sikt behöver vi också kunskap om de långsiktiga målen. En utgångspunkt för att bestämma dessa mål är kravet på långsiktigt hållbar utveckling.

För vissa delar av miljö- och trafiksäkerhetsmålen finns det tämligen bestämda uppfattningar om vilket tillstånd som är långsiktigt hållbart, vilket bl.a. framgår av de skäl som regeringen redovisar för de etappmål som lagts fast. För delmålet trafiksäkerhet gäller nollvisionen som långsiktigt mål. Motsvarande långsiktiga ambitionsnivå har av bl.a. Kommunikationskommittén angetts för vissa slag av miljöpåverkan. Att uppnå dem ses närmast som nödvändigt för att kunna åstadkomma långsiktig hållbarhet.

¹ Vi talar här om specifika fördelningspolitiska mål eftersom målen inte avser fördelningen av realinkomster utan fördelningen av en specifik nyttighet – transportmöjligheter.

² Kriteriet för samhällsekonomisk effektivitet är, något förenklat, att ett läge eftersträvas varifrån det inte är möjligt att (genom omfördelning av varor eller produktionsresurser) förflytta sig till ett annat läge som är bättre för alla. Hushållens egna värderingar förutsätts vara avgörande för bedömningen. Kriteriet beaktar inte krav på rättvis fördelning. Vid en effektivitetsbedömning är utgångspunkten hushållens s.k. betalningsvilja mätt vid den rådande (ojämna) inkomst- och förmögenhetsfördelningen.

För att successivt kunna utveckla nya etappmål fordras också att innebörden av de långsiktiga målen efter hand kan preciseras i tid och nivå. Det förutsätter bl.a. en tydligare bild av kostnaderna för att nå målen till olika bestämda tidpunkter. Den strategiska analysen bör därför om möjligt läggas upp så att den ger kunskap om de samhällsekonomiska konsekvenserna av att söka nå målen på olika sikt. Det kan ske genom att belysa kostnaderna för olika åtgärder.

Sammanfattningsvis: även om inriktningsanalysen och den därtill kopplade åtgärdsanalysen i praktiken i huvudsak måste relateras till de etappmål som lagts fast i den transportpolitiska propositionen, bör analyserna även beakta de långsiktiga mål som kan vara aktuella.

En beskrivning i samhällsekonomiska termer av sambandet mellan långsiktiga mål, etappmål och målet om samhällsekonomisk effektivitet ges i *bilaga 1*.

Målkvantifiering kan underlätta åtgärdsanalysen

Den strategiska analysen ska också ge underlag för att lägga fast nya etappmål. Detta förutsätter bl.a. en analys av hur ett etappmål ska kunna nås och till vilka samhällsekonomiska kostnader som det kan ske. I praktiken saknas ofta möjlighet att uppskatta nyttosidan i samhällsekonomiska termer. Det blir därför ofta fråga om att göra en politisk bedömning av nyttosidan att ställa mot en beräknad åtgärdskostnad.

För att kunna lägga fast etappmål är det alltså angeläget att först belysa åtgärds-kostnaderna för att nå målet eller olika målnivåer. Provisoriskt fastlagda etappmål kan då vara viktiga utgångspunkter för analysen. Styrningen mot etappmål utgör i praktiken en process, där värdefull information om åtgärds-kostnaderna erhålls successivt. Därmed kan omprövningar av målnivån ske. En uppföljning mot givna etappmål kan också bidra till att konkretisera trafikpolitiska framsteg och tydliggöra resultaten av samhällsekonomiska avvägningar, vilket bör vara värdefullt från demokratisk synpunkt.

Eftersom den nya transportpolitiken innehåller kvantifierade etappmål för olyckor krävs en analys av åtgärds-kostnaderna för att åstadkomma minskade olyckor. På motsvarande sätt skulle kostnaderna för att nå olika miljöetappmål behöva belysas.

Långsiktiga mål är viktiga för att sätta fokus på något som bedöms vara angeläget och därigenom framtvinga en analys av åtgärdssidan. Mål som ligger i nollvisionen bedöms visserligen vara realistiska först i ett långt perspektiv, men en analys av åtgärds-kostnaderna är angelägen även för långsiktiga mål. En sådan analys kan skapa förutsättningar att tidsätta det långsiktiga målet. Det kan också vara viktigt att åtminstone i stora drag känna till hur det långsiktiga målet ska uppnås, för att man ska kunna avgöra lämpliga åtgärder för att nå etappmål som anger steg på vägen mot det långsiktiga målet.

3.2 Målstyrning och samhällsekonomiska riktlinjer är komplementära

Målstyrning

Den transportpolitiska målstyrningen utgår från riksdagen. Regeringen ska följa upp och till riksdagen årligen redovisa vilka åtgärder som vidtagits och hur dessa kan antas bidra till att uppfylla fastlagda mål. Samtidigt ska målstyrningen vara regeringens styrinstrument gentemot myndigheterna, som i sin tur ska genomföra åtgärdsanalyser som syftar till sådana förslag som skulle kunna leda till att målen uppfylls. Genom målstyrningen ska alltså olika aktörer förmås att anpassa sig så att kvantifierade och tidsbunda mål kan nås.

Vissa delmål, bl.a. målen för tillgänglighet och positiv regional utveckling, har ännu inte preciserats. Samtidigt täcks andra delmål endast delvis genom kvantifierade och tidsbunda etappmål. Behov finns alltså att komplettera målbilden. Transportsystemets funktion i samhället är emellertid så komplex och mångsidig att kvantifierade mål aldrig kommer att kunna ge en fullständig beskrivning av vad som ska uppnås inom ramen för transportpolitiken. Preciserade mål för vad som ska uppnås kommer alltså varken nu eller i framtiden att kunna tjäna som den enda utgångspunkten för transportpolitikens utformning.

Styrning med riktlinjer för prissättning och investeringsbedömning

Inom transportområdet finns olika förhållanden som gör att renodlade marknadslösningar är oförenliga med samhällsekonomisk effektivitet. Sådana s.k. marknadsbrister är t.ex. speciella produktionstekniska förhållanden som ger naturliga monopol i delar av transportsektorn, liksom de externa kostnader som orsakas av trafiken.

För att kunna styra mot samhällsekonomisk effektivitet föreslås med stöd i ekonomisk teori att:

- Transportpriser – via trafikrelaterade skatter eller på annat sätt – sätts lika med samhällsekonomiska marginalkostnader
- Investeringar i transportinfrastrukturen – liksom de övriga åtgärder som offentliga aktörer bestämmer över – väljs utifrån samhällsekonomisk lönsamhet.

Transportpriserna ska i princip innefatta komponenter för marginella externa trängsel-, miljö- och olyckskostnader kopplade till enskilda transporter. Genom att inkludera sådana kostnader, förutom tidsvärden, i de samhällsekonomiska

investeringskalkylerna skapas förutsättningar för att kunna styra mot samhälls-ekonomiskt effektiva nivåer för tillgänglighet, transportkvalitet, trafiksäkerhet (olycksrisker) och miljöpåverkan.

I praktiken kan det vara svårt att strikt tillämpa de ekonomiska principerna. De problem som främst brukar framhållas är:

- att ändamålsenliga prisinstrument är svåra att utforma i praktiken och
- att tillförlitliga parametervärden för vissa betydelsefulla effekter av trafiken respektive infrastrukturinvesteringarna inte går att bestämma

Det första problemet innebär att styrningen mot effektivitet blir mer komplicerad än vad den enkla modellen antyder. Flera styrmedel, såväl ekonomiska styrmedel som direkta regleringar, behöver normalt kombineras. Därigenom kan styreffekter erhållas som liknar dem som kan nås med en ideal prislösning.

Att tillförlitliga parametervärden saknas innebär att nivån för den samhälls-ekonomiska marginalkostnaden inte alltid kan bestämmas på ett tillförlitligt sätt och att utfallen av de samhälls-ekonomiska kalkylerna kan bli svårtolkade. Det beror på att vissa effektvärden är osäkra samtidigt som andra utelämnats, därför att effekterna inte bedömts kunna värderas i monetära termer. Att tillförlitliga parametervärden saknas bedöms främst vara ett problem när det gäller intrångs-effekter av investeringar i infrastrukturen.

Effekter av en investeringsåtgärd som inte kunnat värderas i ekonomiska termer och därför inte kommit till uttryck i samhälls-ekonomiska kalkyler kan på andra sätt ges vikt vid bedömningen. Effektvärden bestämda utifrån kvantitativa åtaganden etc. kan spela en roll här, liksom formuleringen av ramvillkor som begränsar mängden "tillåtna" investeringsalternativ. Problemet har uppmärksamats i det pågående ASEK-arbetet³.

En sammanfattning av kunskapsläget om ekonomisk värdering av olika typer av effekter samt av tänkbara metoder för indirekt värdering kopplad till kvantifierade mål ges i *bilaga 2*.

Regeringen kan inte lita till enbart samhälls-ekonomiska riktlinjer för att nå de transportpolitiska målen. Bl.a. kravet på rättvis fördelning förutsätter en kompletterande analys. Varken målstyrning eller riktlinjer för prissättning och investeringsbedömning är alltså var och en för sig tillräckligt. De bägge styrformerna är komplementära.

³ ASEK-arbetet innebär att metoder och parametervärden för de samhälls-ekonomiska kalkylerna ses över. Arbetet leds av SIKa och beräknas vara färdigt den 1 mars 1999.

Integrerade åtgärdsanalyser nödvändiga

Lönsamheten av olika infrastrukturåtgärder kan ibland vara starkt beroende av vilka andra åtgärder som man planerar att vidta. En analys som gör det möjligt att fånga betydelsefulla förhållanden av utbytbarhet och komplementaritet mellan olika typer av åtgärder framstår därför som angelägen. Vi kallar en sådan analys för en integrerad åtgärdsanalys.

Etappmålen kan normalt uppnås på olika sätt, genom olika kombinationer av åtgärder. Etappmålet för trafiksäkerhet kan t.ex. uppnås genom olika kombinationer av åtgärder riktade mot trafikanters beteende, trafikmiljön och fordonen. Motsvarande alternativmöjligheter finns också för de övriga etappmålen. En integrerad åtgärdsanalys bör genomföras med syfte att identifiera kostnads-effektiva åtgärder för att nå olika fastlagda etappmål. Måluppfyllelse är alltså inte ett tillräckligt kriterium för att bestämma hur ett etappmål ska uppnås⁴.

I en integrerad åtgärdsanalys bör självfallet även ingå att iaktta betydelsen av den övergripande transportpolitikens utformning, eftersom den kan få betydelse för efterfrågan på transporter generellt och därmed på infrastrukturåtgärdernas lönsamhet.

3.3 En möjlig uppläggning av den strategiska analysen

Transportpolitiken bör läggas upp så att olika kvantifierade och tidsbundna etappmål kan nås. Regeringen kan dock inte lita till enbart målstyrning för att nå målen. Det krävs avvägningar mellan många anspråk på transportsystemet som inte lätt låter sig formuleras i måltermer. Samhällsekonomiska riktlinjer för pris-sättning och investeringsbedömning får därför en viktig roll i kombination med målstyrningen.

Följande stegvisa ansats för den strategiska åtgärdsanalysen framstår som ända-målsenlig:

- Bestäm först – efter integrerade åtgärdsanalyser – vilka infrastrukturåtgärder och övriga åtgärder som är samhällsekonomiskt effektiva⁵.
- Beräkna sedan konsekvenserna av transportpolitikens/åtgärdernas genomförande på målsatta variabler.

⁴ Det framgår av det transportpolitiska beslutet att man ska eftersträva att nå givna målnivåer på ett kostnadseffektivt sätt. Kostnadseffektivitet är ett villkor för samhällsekonomisk effektivitet. Den senare typen av effektivitet ställer även krav på valet av målnivå.

⁵ Detta steg innehåller många delar och beskrivs utförligt i kapitel 8.

⁶ På detta sätt blir etappmålen styrande för den strategiska analysen.

- Bestäm slutligen, efter kompletterande analys, de ytterligare åtgärder som krävs för att kostnadseffektivt nå fastlagda etappmål. På detta sätt blir etappmålen styrande för den strategiska analysen.

Enligt det transportpolitiska beslutet ska etappmålen utformas så att de är möjliga att uppfylla till acceptabla kostnader och uppoffringar. Etappmål som inte kan nås till "rimliga" kostnader bör således identifieras. Ett underlag för detta ges i kapitel 6, där etappmål som verkar svåra att nå identifieras. Ett viktigt inslag i analysen är också att söka beräkna de samhällsekonomiska kostnader som är förknippade med olika slag av åtgärder för att nå målen. Det föreslår vi ska göras genom analyser av olika inriktningsalternativ (se kapitel 8).

4 Utvärdering av tidigare planering och genomförda åtgärder

Som en utgångspunkt för den diskussion som förs i kapitel 7 om identifiering av strategiska områden redovisas här erfarenheter från planeringsprocess och beslut i tidigare planeringsomgångar. Samtidigt beskrivs utvecklingen mot dagens planeringssystem.

4.1 Utvecklingen av nuvarande planeringssystem

Ökat politiskt inflytande och helhetssyn på regional nivå

Inför upprättandet av infrastrukturplaner för perioden 1991–2000 beslutades att föra samman planeringen av investeringar i länsvägar, länsjärnvägar samt kollektivtrafikanläggningar i en sammanhållen plan, kallad länstrafikanläggningsplan (LTA). Planen skulle upprättas och fastställas av länsstyrelserna. Delvis hade ändringen skett redan 1989 då ”förenklade länstrafikanläggningsplaner” togs fram. Syftet med reformen var att få en bättre regional avvägning mellan skilda transportsystem samt bättre samordning mellan olika investeringsbeslut. (Prop. 1987/88:50 *Trafikpolitiken inför 90-talet*).

De största förändringarna inför planeringsomgången 1994–2003 gällde inriktningsplaneringen. För första gången genomfördes en samordnad planering mellan trafikslagen. För detta ändamål utvecklades gemensamma prognosunderlag, kalkylvärden och kalkylprinciper. Dessutom behandlades alla typer av åtgärder, d.v.s. såväl åtgärder i infrastrukturen, reformåtgärder, drift och underhåll som andra trafikpolitiska åtgärder¹. En annan nyhet var att Vägverket upprättade en särskild plan, som ett komplement till den nationella planen, där reformer och andra transportpolitiska åtgärder behandlades.

I en utvärdering av infrastrukturplaneringen för 1994–2003, gjord av Riksdagens revisorer (*Samordnad länsförvaltning*, rapport 1994/95:9), föreslogs att anslaget för de riksvägar som inte tillhörde stamnätet skulle tillföras LTA-anslaget. Skälet var att man ville stärka det regionala inflytandet över trafikfrågorna.

Arbetsgruppen för politisk förankring av trafikplaneringen (*Politiken i trafiken*, Rapport till kommunikationskommittén 1995-11-21) lyfte också fram att

¹ Detta var dock inget formellt krav enligt regeringens direktiv.

dåvarande planeringssystem inte gjorde det möjligt att planera och besluta om trafiken på regional nivå med utgångspunkt i en helhetssyn där drift, underhåll och investeringar kunde ses i ett sammanhang. Arbetsgruppen föreslog därför att medel för drift och underhåll av de delar av infrastrukturen som beslutades regionalt skulle fördelas mellan länen. Arbetsgruppen ansåg därutöver att det politiska inflytandet på regional och lokal nivå behövde stärkas.

Arbetsgruppen såg helst att det var ett regionalt självstyrelseorgan som skulle organisera det regionala beslutsfattandet. Denna idé anammades delvis av Kommunikationskommittén som i sitt delbetänkande (*Ny kurs i trafikpolitiken*, SOU 1996:26) lämnade olika förslag till försök med förändringar av den regionala planeringen.

Ett halvår efter att Kommunikationskommittén hade lämnat sitt delbetänkande lades en rapport fram om länsstyrelsernas roll inom områdena fordon, trafik och infrastruktur (*Länsstyrelsernas roll i infrastrukturplaneringen*, SOU 1996:142). Utredaren föreslog att en samordnad regional transportplan för en period av tio år skulle införas, vilken skulle ersätta den tidigare LTA- planen. En regional transportplan med en helhetssyn på infrastrukturplaneringen skulle möjliggöra utbytbarhet och samplanering mellan olika trafikslag och mellan nyinvestering och underhåll.

Regeringen valde att gå på utredarens linje och föreslog i propositionen *Infrastrukturinriktning för framtida transporter* (1996/97:53) att de dåvarande regionala väghållningsplanerna och LTA-planerna skulle ersättas med trafikslagsövergripande länsplaner. I syfte att beakta länsövergripande transportbehov ansåg regeringen att länsplanerna även borde beredas på en länsövergripande nivå, i så kallade regionberedningsgrupper. I dessa skulle samtliga trafikverk och berörda länsstyrelser vara representerade. Regeringens uppgift skulle vara att göra en fördelning av de långsiktiga planeringsramarna på regioner efter förslag från trafikverken. Därefter skulle regionberedningsgruppens uppgift vara att komma överens om den slutliga fördelningen av medel mellan länen. Propositionen antogs av Riksdagen (TU96/97:7).

Länsplaner ersatte flera olika planer

Länsplanerna ersatte alltså tidigare LTA-planer, regionala väghållningsplaner och bärighetsplaner. Därutöver ingår vissa insatser som tidigare bekostades över Vägverkets och Banverkets drift- och underhållsbudgetar. Likaså har det tillkommit statsbidrag till kommuner för att förbättra miljö och trafiksäkerhet och till länstrafikhuvudmän för att öka tillgängligheten för funktionshindrade.

Planeringsansvar och beslutanderätt över de regionala väghållningsplanerna samt bärighetsplanerna har förts över från Vägverkets regioner till länsstyrelserna. Beslutanderätten över den länsvisa fördelningen av anslagen till länstrafikanläggningarna har också förts över från Vägverket till länsstyrelserna. I regionberedningsgrupper beslutar nämligen länen om länsvis fördelning av anslagen till länsplanen.

I Kalmar och Skåne län överfördes, på försök, planeringsansvaret för länets infrastruktur till regionförbund i enlighet med regeringens förslag i propositionen *Den regionala samhällsorganisationen* (1996/97:36). Regionförbunden består av politiker från kommuner och landsting i respektive län. På Gotland överfördes planeringsansvaret samtidigt till kommunen. Syftet är att stärka det lokala och regionala inflytandet över bl.a. infrastrukturåtgärder.

Förändringar har även gjorts av de nationella planerna

Regelverket för de nationella planerna (Banverkets stamnätsplan och Vägverkets nationella väghållningsplan) har inte förändrats särskilt mycket de senaste åren. Däremot har verkens arbetsformer och dokumentens utformning utvecklats ganska mycket.

I enlighet med regeringens direktiv har Vägverket den senaste planeringsomgången breddat sitt planarbete så att det omfattar en integrerad analys av olika åtgärder som kan leda till att den av riksdagen beslutade inriktningen kan nås. Vägverket upprättade därför en plan som omfattar åtgärder inom Vägverkets hela ansvarsområde - en nationell plan för vägtransportssystemet². Banverkets uppdrag var annorlunda formulerat och gällde enbart att göra en plan för åtgärder i infrastrukturen. Däremot redovisades kompletterande åtgärder för att öka den trafik- och miljöpolitiska måluppfyllnaden i ett separat uppdrag. Banverket har också utökat förankringen av underlag och förslag som tagits fram i planarbetet.

För nuvarande planeringsomgång (2002–2011) är den största förändringen att inriktningsplaneringen delas i två delar. Länens roll lyfts fram tydligare än tidigare genom att särskilda regionala analyser efterfrågas.

4.2 Utvärdering av de regionala planerna för 1998-2007

SIKA har haft i uppdrag att utvärdera hur processen för att ta fram länsplanerna har motsvarat riksdagens och regeringens krav (*Utvärdering av den regionala infrastrukturplaneringen*, ännu inte publicerad). Processen utvärderades utifrån flera aspekter, om medelsanvändningen motsvarade statsmakternas krav och om plandokumentet innehöll väsentlig information. Vidare utvärderades förankringen av länsplanerna hos kommunerna, arbetet i regionberedningsgrupperna samt arbetet i de län där regionförbund hade tagit över planeringsansvaret från länsstyrelserna.

Länsstyrelserna har gjort en egen utvärdering av planeringsprocessen (*Länsstyrelsernas uppföljning av planeringsprocessen för regional infrastrukturplanering*

² Regeringen har emellertid endast fastställt den del som behandlar väghållning, d.v.s. ”den nationella väghållningsplanen”.

1998–2007, sept. 1998). Några slutsatser därifrån återges nedan under en egen rubrik.

Till länsplanerna gjordes strategiska miljöbedömningar. Dessa har utvärderats gemensamt av Boverket, Naturvårdsverket, Riksantikvarieämbetet och Socialstyrelsen (*Strategiska miljöbedömningar i långsiktig infrastrukturplanering*, feb. 1998).

Svårt att nå upp till regeringens krav

Länen hade svårt att nå upp till regeringens kvantifierade krav (främst buller, handikappåtgärder och bärighet). En förklaring till detta var att planeringsramarna inte var tillräckliga för att det skulle vara möjligt att uppfylla kraven, vilket ledde till stor frustration på länsstyrelserna.

SIKA:s slutsats är att regeringen bör förmedla mål som är mer förenliga med planeringsramarna. Om det finns särskilda åtgärder eller mål som regeringen vill uppnå bör noggrannare inventeringar genomföras.

Skärpta formkrav på länsplanerna bör övervägas

De formkrav som finns angivna i förordningen om länsplanerna kan anses vara svaga. I studien av plandokumenterna visade det sig dock att dessa i många delar saknade väsentlig information. Flera planer hade en knapphändig beskrivning av infrastrukturens brister, vilka åtgärder som planerades samt åtgärdernas förväntade effekter. Planerna saknade en enhetlig redovisning av i vilken utsträckning regeringens krav uppfylldes, vilket omöjliggjorde en jämförelse mellan länen. Ett fåtal planer redovisade inte måluppfyllelse över huvudtaget. Den beräknade samhällsekonomiska lönsamheten redovisades i regel för väginvesteringar, men saknades för investeringar i järnväg och kollektivtrafikanläggningar.

SIKA:s slutsats är att regeringen bör överväga att ställa skärpta formkrav på plandokumenterna. SIKA föreslår krav på att större objekt specificeras, lönsamhet redovisas, bortvalda objekt redovisas, bristanalyser tas fram och måluppfyllnad redovisas. För att länen skall kunna redovisa på det sätt som föreslås krävs samtidigt bättre information från trafikverken och trafikhuvudmännen.

Begränsad nytta av regionberedningsgrupperna

Länen ansåg att regionberedningsgruppens främsta betydelse låg i att man fick en fördjupad kunskap och förståelse för grannlänens behov. Länen redovisade några exempel på länsöverskridande projekt som behandlats i regionberedningsgruppen. En mer allmän kommentar var annars att regionberedningsgrupperna konfirmerat

normalt samarbete över länsgränserna. Inverkan på den egna länsplanen bedömdes av de flesta vara begränsad eller ingen alls.

Några län uttalade att pengarna borde fördelas direkt till länen. Det var också en vanlig synpunkt att det som regionberedningsgrupperna tillförde kunde tillgodoses lika bra eller bättre i de former av samverkan mellan länsstyrelserna som fanns etablerade sedan tidigare. Fördelningen av medel till regionberedningsgrupper ansågs vara en krånglig väg att få fram ett samarbete över länsgränser kring länsöverskridande infrastruktur.

SIKA:s slutsats är att regionberedningsgrupperna denna gång inte tillförde särskilt mycket. Arbetsformen kan dock utvecklas så att nyttan med grupperna ökar.

Kommunerna nöjda med förankringen

Utvärderingen av länsstyrelsernas förankring av länsplanerna byggde framför allt på intervjuer med kommunalpolitiker. Dessa visade sig vara mycket nöjda med länsstyrelsernas arbete inför upprättandet av planerna. Kommunerna ansåg att länsstyrelserna hade informerat tydligt om vilka åtgärder planerna omfattade, gällande regelverk och ekonomiska ramar. Vidare ansåg kommunerna att tiden hade varit tillräcklig för att lämna förslag på åtgärder både före och efter remisstiden. Möjlighet att diskutera planen samt lämna förslag och synpunkter hade bl.a. givits på möten där kommuner, trafikverken, trafikhuvudmannen och länsstyrelserna hade deltagit.

En betydande majoritet av de tillfrågade ansåg att de i viss utsträckning kunde påverka innehållet i planen. Kommunerna anförde att de hade inflytande över prioriteringsordningen av objekt och åtgärder i den egna kommunen. Resursfördelningen mellan olika åtgärder och mellan kommunerna styrdes dock av tidigare planer samt av centrala direktiv. Det senare var många kommuner mycket kritiska till.

SIKA:s slutsats är att den kommunala förankringen har fungerat bra.

Försöksverksamhet med regionförbund har fallit väl ut

I Kalmar och Skåne län har regionförbund som sagt givits ansvar för upprättandet av länsplanerna. Eftersom det är en försöksverksamhet har processen i dessa län studerats särskilt.

Studien visade att kommunerna i de båda länen (liksom kommunerna i övriga län) ansåg sig ha varit mycket mer delaktiga i denna planeringsomgång jämfört med den förra. Företrädare för kommunerna träffades vid ett flertal tillfällen för att diskutera utformningen av planen, vilket enligt kommun- och regionförbunds-företrädare ledde till en ökad förståelse för länets behov samt förhindrade ”bypolitik”. En allmän uppfattning var också att det politiska engagemanget över

den regionala infrastrukturplaneringen hade ökat avsevärt sedan regionförbunden tog över ansvaret.

Det är ännu för tidigt att uttala sig om prioriteringen av åtgärder blir annorlunda med ökat politiskt engagemang och inflytande. En jämförelse med tidigare LTA-planer, efter vissa korrigeringar eftersom dessa inte är riktigt jämförbara med nuvarande länsplan, visar att en större andel av medlen i nuvarande plan går till framför allt spårbunden kollektivtrafik i både Kalmar och Skåne län. Förklaringen till detta varierar dock. En del hävdar att ökat regionalt och lokalt politiskt inflytande leder till ökad satsning på kollektivtrafik, andra menar att denna satsning är resultatet av tidigare beslut (Kalmar) eller satsningar på spårbunden trafik i planerna på nationell nivå (Skåne).

SIKA:s slutsats är att försöken hittills har fungerat bra. Samtidigt är även kommunerna i övriga län nöjda med processen. Det är därför för tidigt för att uttala sig om ifall försöken bör permanentas och vidgas till fler län.

Samordningen mellan olika aktörer verkar fungera

Infrastrukturplaneringen har kritiserats för bristande samordning mellan exempelvis olika trafikslag, infrastruktur och trafikering, andra sektorer i samhället, nationella och regionala planer samt mellan statlig infrastruktur och kommunal planering. I samband med SIKA:s kontakter med kommunikationsexperter på länsstyrelserna gavs många exempel på investeringsbeslut som krävde samordning mellan flera aktörer. Arbetet med att planera och agera gemensamt hade, enligt kommunikationsexperterna, fungerat mycket bra. Det gavs inget exempel på när samordningen hade fungerat dåligt.

SIKA:s slutsats av denna studie är att samordningen verkar fungera tillfredsställande. Studien är dock i detta avseende inte särskilt utförlig och det är möjligt att andra aktörer än länsstyrelserna kan uppleva att det finns samordningsproblem.

Länsstyrelsernas uppföljning ger en liknande bild

Länsstyrelsernas uppföljning av planeringsprocessen ger en bild som i stort är samstämmig med SIKA:s. Några ytterligare slutsatser redovisas nedan. Ett problem är att planeringsramen inte stämmer överens med den budget som verken tilldelas. Ett annat är att bidragsföreskrifterna kom alltför sent och att tidsplanen inte stämde med den kommunala budgetprocessen. Man har synpunkter på hur trafikverkens planeringsunderlag kan förbättras. Man vill också att alla åtgärder i nästa planeringsomgång ska beslutas av regionala politiker. I dag beslutar trafikverken om det som sätts av i så kallade åtgärds paket. Slutligen pekar man på att den nya planeringsprocessen har inneburit ett väsentligt utökat arbete för länen. Man vill därför ha ökade personella resurser.

Brister i de strategiska miljöbedömningarna

Av utvärderingen av remissversionen av de regionala planerna framgår att endast ett fåtal län har försökt tillämpa den vägledning för strategiska miljöbedömningar som Boverket, Naturvårdsverket, Riksantikvarieämbetet och Socialstyrelsen gav ut våren 1997. Det finns till och med län som har valt att inte redovisa någon bedömning av miljökonsekvenserna. Skäl som anges är att vägledningen kom för sent eller att länsplanen ändå stämmer med länets miljöstrategi. Ett antal län har tillämpat den föreslagna riktninganalysen och samtidigt gjort tydliga redovisningar av objektens konsekvenser. Flera län har dock endast redovisat miljökonsekvenser på objektnivå och alltså inte gjort någon bedömning på strategisk nivå.

De ovan nämnda verkens slutsatser är att vägledningen för de strategiska miljöbedömningarna behöver utvecklas och att bedömningarna bör användas på ett mer systematiskt sätt i kommande planeringsomgång. Viktiga frågor är att utveckla och konkretisera de långsiktiga miljömålen. Vidare pekar man på att strategiska miljöbedömningar bör ingå som en naturlig del i alla skeden av beslutsprocessen och att transportplaneringen bör samordnas bättre med den övriga planeringen i län och regioner. Man vill också att en diskussion om olika inriktningar av de kommande planerna påbörjas omgående.

4.3 Utvärdering av de nationella planerna

Vägverket har utvärderat sitt arbete med den nationella planen för vägtransportsystemet (*Utvärdering av planeringsprocessen vid framtagandet av Nationell plan för vägtransportsystemet 1998–2007*, publ. 1998:79). Banverket planerar att göra en utvärdering av processen för bl.a. arbetet med stamnätsplanen. Nedan redovisas slutsatser från Vägverkets utvärdering.

En enhetlig bild av uppdraget saknades

Det fanns ingen enhetlig bild på Vägverket av hur planeringsprocessen skulle läggas upp och av hur regeringens direktiv skulle tolkas. Till nästa planeringsomgång föreslår utvärderingen därför att verkets ledning ska ägna mer tid åt att tolka direktivens innebörd, att dialogen med kommunikationsdepartementet utökas och att man kommunicerar sin bild av planeringsprocessen med andra aktörer.

Tilltron till lönsamhetsmodeller varierar

Tilliten till de samhällsekonomiska beräkningsmodellerna visade sig variera starkt mellan olika aktörer. Det visade sig också att lönsamhetskalkyler ges en mer framträdande roll i prioriteringen av väginvesteringar i den nationella planen än i

de regionala planerna. Utvärderingen anser därför att en ökad enighet måste skapas om när och till vad modellerna ska användas.

Flera aktörer vill delta tidigare i processen

Det finns ett missnöje från flera aktörer över att de inte fått delta tillräckligt tidigt i processen. Den enhet på Vägverket som höll i planeringen anses ha ägnat sig för lite åt att hålla ihop planeringsprocessen och för mycket åt själva planarbetet. På regional nivå anses samarbetet mellan Vägverket och de regionala aktörerna ha fungerat bra. Förslaget i utvärderingen blir att Vägverkets planeringsenhet ska satsa mer på att hålla i processen. Man ska också diskutera förväntan på de deltagande aktörerna i början av arbetet och eventuellt ta fram ett slags ”samarbetskontrakt”.

Organisationen av arbetet ansågs svåröverblickbar

Planeringsprocessen ansågs svåröverblickbar. Man saknade en tydlig projektplan och ansåg att det fanns brister i samordningen mellan de nationella och regionala planerna. I nästa planeringsomgång bör man enligt utvärderingen därför skapa en tydligare projektorganisation och en gemensam planeringsprocess för den nationella och de regionala planerna. Särskilt viktigt är att analysarbetet kan samordnas.

Informationen kan förbättras

Man konstaterar att dokument som tas fram under processen läses i liten utsträckning. Det finns brister i det slutliga plandokumentet genom att beslut inte har motiverats. Samtidigt tas det fram mycket information under planeringsprocessen som är viktig att föra ut. I utvärderingen föreslås att elektroniska mötesplatser skapas för att sprida information och ta emot idéer. Dessutom vill man ta med en informatör i projektet. Vägverket bör också överväga att ta en tydligare roll för att driva på kunskapsutvecklingen inom vägtrafikområdet.

4.4 Kostnadsutfall för genomförda åtgärder

1994 gjorde Riksrevisionsverket en granskning av träffsäkerheten i kostnadsberäkningarna för femton större väg- och järnvägsobjekt (*Infrastrukturinvesteringar – en kostnadsjämförelse mellan plan och utfall i 15 större projekt inom Vägverket och Banverket*, RRV 1994:23). Man studerade kostnadsutvecklingen från de första planerna till avslutad byggnation. Det visade sig att det var mycket vanligt att kostnaderna för stora investeringsprojekt underskattas i det tidiga planskedet. Genomsnittligt hade kostnaderna ökat med en tredjedel vid

avslutat bygge, Vägverket hade störst avvikelse mellan plan och utfall. Den osäkerhet som rådde vid det första beräkningstillfället avspeglades inte i de beräkningar som togs in i investeringsplanerna. För att minska problemen föreslog RRV att verken skulle införa en tydlig policy, striktare styrning och delvis ändrade rutiner för de tidiga beräkningarna.

Vägverket har numera ett uppföljnings- och utvärderingssystem för större investeringsobjekt. Resultatet för de fem större vägombbyggnader som öppnades för trafik under 1997 visar att kostnadsuppskattningarna har blivit mer träffsäkra. För fyra av objekten ligger den slutliga kostnaden på mellan 93 till 104 procent av kostnaden i planen för 1994–2003. För det femte objektet blev den slutliga kostnaden endast 70 procent av kostnaden enligt planen.

Luftfartsverket har studerat kostnadsutfallet vid bygget Karlstads nya flygplats. Enligt kalkylen från 1989–90 skulle objektet kosta 372 mkr. När projektet avslutades 1998 var den slutliga kostnaden 387 mkr. Kostnaderna blev alltså ca 4 procent högre än i den ursprungliga beräkningen (i löpande pris, reall har kostnaden sannolikt minskat).

4.5 Effekter av genomförda åtgärder

Det är ont om utvärderingar av infrastrukturinvesteringarnas verkliga effekter. Några exempel som gått att få fram sammanfattas nedan. Däremot görs det regelmässigt samhällsekonomiska kalkyler inför investeringsbeslut. Här jämförs den *förväntade* nyttan med kostnaderna. Som exempel kan nämnas att av de vägobjekt som nämns ovan beräknades tre stycken bli samhällsekonomiskt lönsamma, ett olönsamt och ett låg precis på gränsen. För fyra av de fem objekten låg lönsamheten nära gränsen vilket gör att det vore intressant att följa upp de verkliga effekterna av byggena.

Höga Kusten bron byggdes trots låg beräknad nytta

Det så kallade Höga Kusten projektet består av ca tre mil ny väg, inklusive en ny bro över Ångermanälven. Den nya förbindelsen öppnades för trafik hösten 1997. Nedan sammanfattas resultatet av en studie av de värderingar som styr projektets tillkomst och utformning (*Höga Kusten Projektet*, rapport 1997:12, Mitthögskolan). Studien har gjorts genom intervjuer med beslutsfattare på olika nivåer.

Projektet ansågs nödvändigt att genomföra trots att de direkta vinsterna inte är tillräckliga för att motivera bygget. Den samhällsekonomiska nyttan enligt objekt-kalkylen från 1989 är $-0,59$, de trafikekonomiska vinsterna täcker alltså bara drygt 40 procent av de samhällsekonomiska investeringskostnaderna³. En brist-

³ Enligt en ny kalkyl av Vägverket från 1997 beräknas nu kvoten till 0 om man tar med struktureffekter.

fällig vägförbindelse tillsammans med antaganden om positiva regional-ekonomiska effekter av goda vägar blev istället avgörande för beslutet att bygga vägen. En värdering av miljön i monetära termer skulle inte heller ha påverkat beslutet om genomförande eller ändrat valet av alternativ. Utformningen av väg och broar har däremot gjort att vägdragningen anses acceptabel trots negativa intrång. Slutligen pekar studien på att fortsatt forskning om hur miljökonsekvenser kan vägas in i beslutsunderlag och beslutsgång är nödvändig.

Samma forskare har i en annan studie (*Mångdimensionella beslut - om konsten att välja det bästa*, Högskolan i Dalarna, 1998) bedömt Höga Kustenprojektet med hjälp av MCDA (multicriteria decision analysis). En efterkalkyl med MCDA som instrument visar att ett skäl till att de otillräckliga direkta trafikekonomiska vinsterna eller intrånget i områden av riksintresse inte stjalpt det genomförda alternativet är att värderingen av de positiva struktureffekterna fått väga mycket tungt. Vidare konstateras att anpassningen av vägen till landskapet gjort att intrånget i riksintressen inte bedömts som särskilt allvarligt.

Väginformatik i Stockholm är uppskattat och ger vissa effekter

Ett system för vägtrafikledning har varit i bruk sedan 1996 på väg E4 norr om Stockholms centrum. Det innebär bl.a. att variabla skyltar upplyser om högsta rekommenderade hastighet med hänsyn till aktuell trafiksituation. Vägverket har låtit göra två studier av det nya systemets effekter.

Den ena är en undersökning av vad förare anser om systemet. De allra flesta (ca 80 procent) är allmänt positiva till systemet. En majoritet uppfattar att systemet underlättar körningen och menar också att det är bättre för trafikrytmen. Ungefär hälften av förarna uppger att de skulle följa rekommendationer om lägre hastighet medan övriga uppger att de istället anpassar hastigheten till övrig trafik. Förhållandevis många förare anser att systemet inte är tillräckligt anpassat till den faktiska trafiksituationen.

I den andra studien har mätningar gjorts av hur framkomligheten förändrats. Genomsnittshastigheten längs en sträcka samt bränsleförbrukning har mätts före och efter öppnandet av systemet. Resultatet är att de variabla skyltarna ger en viss hastighetssänkning under högtrafik. Dessutom minskar hastighetsvariationen i trafikströmmen vilket ökar körkomforten. Dessa två faktorer bör minska risken för upphinnandeolyckor. Effekterna är större i riktning söderut in mot Stockholm än i riktning norrut. Bränsleförbrukningen minskar med 3-4 procent i riktning söderut. Utsläppen av koldioxid minskar i motsvarande mån. Minskningen av kväveoxidutsläppen blir dock större eftersom körningen blivit jämnare.

Resandet ökade när Kustpilen introducerades

Sedan 1992 bedrivs regionalstågtrafiken på den tidigare nedläggningshotade Blekinge Kustbana, Karlskrona–Kristianstad, och vidare till Malmö under namnet

Kustpilen. Man satte in nya, bekvämare, motorvagnståg, sänkte restiderna, ökade antalet turer samt sänkte taxorna. Trafiken utvärderades 1994 och 1996 (redovisas i rapporterna *Introduktion av nya tågsystem*, TFB 1994:4 och *Tågtrafikens möjligheter på den framtida resemarknaden*, KTH 1996). Resultaten visar att resandet har ökat kraftigt (mer än fördubblats) och att tåget lockat till sig både före detta bilister och nya trafikanter. Resandeökningen är betydligt större än vad som förväntades i de prognoser som gjordes.

Resandet på Svealandsbanan verkar stämma med prognoserna

En utbyggnad av järnvägen Svealandsbanan söder om Mälaren avslutades 1997. Banverket och KFB har beställt en utvärdering av hur resandet har utvecklats jämfört med prognoserna. Utvärderingen är inte färdig men vissa resultat finns framme. De visar att resandeökningen hittills stämmer ganska väl med prognoserna. Innan järnvägen byggdes ut åkte ca 1200 personer per dag buss mellan Södertälje och Strängnäs, idag har järnvägen ca 5000 resenärer på denna sträcka medan prognosen för åren 2000 och 2005 ligger på ca 6000 resenärer (uppgifter ur *Transek informerar*, september 1998).

Även på KTH studeras effekterna av Svealandsbanan. Preliminära resultat från intervjuundersökningar tyder på att resenärer och boende är mer positiva till tågtrafiken nu än innan järnvägen byggdes ut. Tecken på detta är att värderingen av att åka buss har sjunkit medan värderingen av att åka tåg har ökat samt att många betygsätter snabbtåg högre än att färdas med egen bil.

Flyget Karlstad–Stockholm har minskat sedan den nya flygplatsen invigdes

Karlstads nya flygplats ligger ca en mil utanför staden. Den ersatte den gamla centralt belägna flygplatsen. Motivet till den nya flygplatsen var främst miljöproblem (buller) hos den gamla flygplatsen men också att det fanns ett stort behov av upprustning. Det är intressant att studera om utflyttningen av flygplatsen inneburit några förändringar av resmönstren. Vissa sådana effekter kan urskiljas, med reservationen att de inte med säkerhet är stabila eftersom bara ett år har gått sedan invigningen. Utrikesresandet fortsätter att öka vilket tyder på att nylokaliseringen inte haft någon negativ inverkan. Ny chartertrafik har etablerats vilket möjliggjorts av att banlängden ökat. Däremot har det lokala resandet mellan Karlstad och Stockholm minskat vilket till en del kan bero på att flygplatsen flyttats ut och andra resealternativ därför fått konkurrensfördelar. Slutsatsen är dock osäker bl.a. eftersom personresorna på väg och järnväg inte har studerats.

4.6 Slutsatser

Det fanns brister i planeringsprocessen för de regionala planerna i förra omgången. De handlar bland annat om måluppfyllelse, plandokumentens utformning och planeringsresurser. Det finns en risk att dessa metodbrister leder till att planerna inte blir optimala. Frågorna bör därför diskuteras under inriktningsplaneringen. Utvärderingen av processen för att ta fram Vägverkets nationella plan pekar framför allt på att tydligheten i processen behöver förbättras. Detta är något som Vägverket i stor utsträckning självt rår över varför några regeländringar knappast krävs.

Det är svårt att dra generella slutsatser om effekter av genomförda åtgärder utifrån materialet ovan. Kostnadsuppskattningarna verkar dock ha blivit bättre än tidigare. Sannolikt beroende på att Vägverket (för Banverket saknas nyare studier av kostnadsutfallet) lärt av erfarenheter från tidigare planeringsomgångar. Den vikande konjunkturen under slutet av nittioalet samt en ökad vana vid att hantera miljökrav m.m. i tidiga skeden har sannolikt också bidragit.

En slutsats av utvärderingen av Kustpilen är att satsningen på bättre trafikering gav stora effekter (även om det är oklart hur mycket som beror på sänkta taxor och hur mycket som beror på bättre trafikutbud). Det vore därför intressant att närmare studera utbytbarheten mellan satsningar i trafikering och investeringar i ny infrastruktur. Vi återkommer till denna fråga i kapitel 7.

Vår viktigaste slutsats är dock att det behöver göras betydligt fler utvärderingar av effekterna av infrastrukturinvesteringar. Det gäller såväl för sådana stora nybyggnadsprojekt som nämns ovan, som för mindre investeringar för t.ex. ökad bärighet, trafiksäkerhet eller skydd av vattentäkter. De mindre investeringarna är intressanta att studera eftersom de hittills nästan inte alls har utvärderats och samtidigt en stor del av statens satsningar på infrastrukturen sker på denna typ av åtgärder.

5 Transportsektorns utveckling

I detta kapitel redovisas översiktligt utvecklingen inom transportsektorn samt bedömningar om framtida förändringar och trender. Prognoser för de framtida person- och godstransporterna redovisas, liksom viktiga bakomliggande ingångsvariabler. Behovet av att ombedöma utvecklingen på grund av förändrade förutsättningar i omvärlden och i transportsektorn diskuteras. Slutsatserna från detta kapitel ligger till grund för den uppföljning mot målen som görs i nästa kapitel.

5.1 Sambandet med ekonomisk utveckling

Efterfrågan på transporter har historiskt visat sig starkt relaterad till den ekonomiska tillväxten. Bland faktorer som påverkar efterfrågan finns näringslivets sammansättning av branscher, lokalisering och specialisering i kombination med bl.a. befolkningsutveckling i olika regioner.

I de prognoser för person- och godstransporter som låg till grund för inriktningsplaneringen 1995 utgick man från Långtidsutredningens basalternativ från 1995 (LU 95 bas) samt 1993 års transportsystem, kompletterat med beslutade utbyggnader till år 1998.

BNP bedöms preliminärt öka med ca 2 % per år

Den ekonomiska tillväxttakten i Sverige, mätt som årlig tillväxt av bruttonationalprodukten (BNP), växte mellan 1947 och 1997 med i genomsnitt drygt 2,8 % per år. Under åren 1947–71 var BNP-tillväxten i genomsnitt 4 % per år men föll därefter till 1,7 % per år mellan 1972 och 1997. Om man utgår från att den negativa tillväxten 1991–1993 kan betraktas som unik, beroende på flera sammanfallande olyckliga omständigheter, kan det vid en analys av den långsiktiga BNP-utvecklingen vara rimligt att bortse från den negativa utvecklingen under den perioden. Med en sådan justering blir BNP-tillväxten under åren 1972–90 samt 1994–97 drygt 2,1 % per år

Som utgångspunkt för prognoserna inför föregående planeringsomgång antogs BNP med stöd av 1995 års långtidsutredning (LU) öka med i genomsnitt 1,7 % (bas) per år under perioden 1992–2010.

Figur 5.1. Den svenska utrikeshandeln i miljoner ton 1997.

Den mer optimistiska syn på den ekonomiska utvecklingen som nu råder jämfört med inför föregående planeringsomgång talar för en uppjustering av trafikprognoserna. Denna bedömning förstärks ytterligare av att en alltför låg inkomstkänslighet sannolikt tillämpades i de förra prognoserna.

Sammanfattande bedömning

De prognoser som görs inför varje planeringsomgång grundas normalt på aktuell LU. Sedan 1995 har det inte gjorts någon ny LU, nästa väntas komma år 1999. I avvaktan på denna antas med stöd av den långsiktiga historiska utvecklingen enligt ovan att den genomsnittliga, årliga BNP-tillväxten blir ca 2 % till år 2010. Detta antagande om tillväxten bör justeras när bedömningar från nästa LU blir tillgängliga.

Strukturomvandlingen fortsätter

Som grund för prognoserna 1994 inför den förra planeringsomgången antogs utrikeshandeln för perioden 1993–2020 öka i ungefär samma genomsnittliga takt som under perioden 1960–90. I NUTEK:s senaste bedömning från maj 1998 anges för perioden 1995–2010 nivåer för den årliga ökningen av produktionsvolym, import och export som är 0,5–0,7 % högre än i den bedömningen som gjordes 1996. Figur 5.1 visar flödena för den svenska utrikeshandeln i miljoner ton för år 1997.

Följande tabell 5.1 innehåller procentuella förändringar av värdet (SEK) på produktion och utrikeshandel. I tabellen redovisas de huvudscenarier som dels användes inför förra planeringsomgången, dels nu är aktuella i NUTEK:s arbetsmaterial inför nästa långtidsutredning och därmed inför kommande planeringsomgång.

Tabell 5. Scenarier för långsiktig ekonomisk utveckling för vissa branscher och totalt för näringslivet Källa: NUTEK (arbetsmaterial för 1995–2010),

| Bransch | 1992–2010 ¹ % per år | | | 1995–2010 ² % per år | | |
|------------------------|---------------------------------|--------|--------|---------------------------------|--------|--------|
| | Prod | Import | Export | Prod | Import | Export |
| Jordbruk, fiske | -0,11 | 4,50 | -4,55 | -2,91 | 6,84 | -8,59 |
| Skogsbruk | -0,21 | -4,00 | 4,49 | 1,21 | 6,57 | -1,74 |
| Järn och stål | 1,24 | -1,40 | 1,00 | 1,57 | 2,91 | 1,12 |
| Massa&papper | 1,69 | -1,20 | 2,44 | 1,88 | 1,80 | 1,60 |
| Trävaror | 2,50 | 2,30 | 2,91 | 1,62 | 3,71 | 0,59 |
| Elektronik | 4,60 | 2,50 | 5,00 | 8,07 | 6,98 | 10,79 |
| Maskinvaror | 4,60 | 4,40 | 5,40 | 5,09 | 6,20 | 6,25 |
| Gruv- och tillverkning | 2,94 | 2,93 | 3,85 | 3,81 | 5,18 | 5,45 |
| Totalt näringsliv | 2,34 | 4,56 | 4,62 | 3,02 | 5,30 | 5,10 |

¹ Prognostidpunkt dec 96

² Huvudscenario Prognostidpunkt maj 1998 Arbetsmaterial.

Framför allt branscherna maskin, transportmedel, kemisk och elektronisk industri väntas bidra till den ökade exporten. Exporten av jordbruks- och skogsbruks-

produkter (obearbetade) väntas minska. Exporten av massa/papper väntas dock öka med 1,6 % och även för trävaror väntas en viss ökning (0,6 %/år).

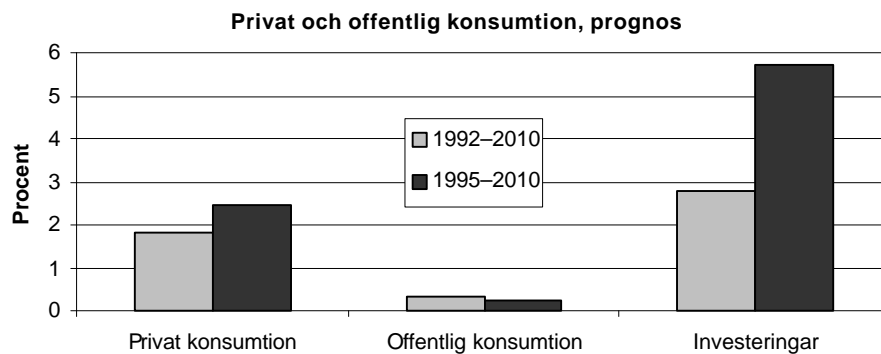
Importen av konsumentvaror som livsmedel, dryck, tobak, transportmedel och maskiner väntas öka betydligt till år 2010.

Sammanfattande bedömning

Den nya bedömningen för perioden 1995–2010 som baseras på NUTEK:s beräkningsmodell (ISMÖD) ger ett tämligen extremt scenario som visar en kraftig förstärkning av den strukturomvandling som pågått en längre tid inom svenskt näringsliv. Andra bedömningar visar på en inte fullt så snabb strukturomvandling. Industriproduktionen i de branscher som producerar högt förädlade varor med stort teknikinnehåll förväntas växa betydligt mer än produktionen av varor från den traditionella svenska basindustrin.

Större ökning av privat och mindre ökning av offentlig konsumtion

Den totala konsumtionen förväntades i tidigare prognos öka med 1,4 % per år – offentlig konsumtion med 0,6 % per år och privat konsumtion med 1,8 % per år. Investeringarna antogs öka med 2,5 % per år. Dessa bedömningar jämförs i figuren nedan med bedömningar som nu är aktuella.



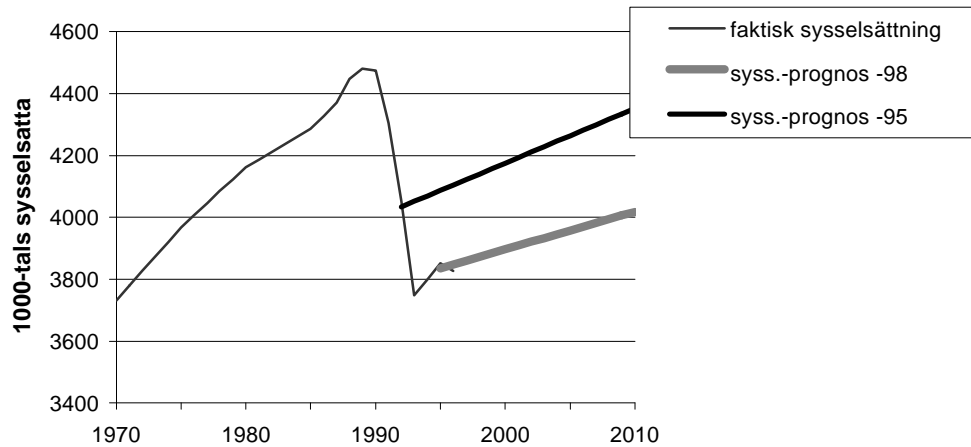
Figur 5.2. Prognoser för privat och offentlig konsumtion samt investeringar 1992–2010 respektive 1995–2010. Förändringar per år i genomsnitt (%) Källa:NUTEK

Sammanfattande bedömning

Enligt den senaste bedömningen väntas således en högre ökningstakt för den privata konsumtionen, 2,5 % per år och lägre ökning av den offentliga konsumtionen eller 0,25 % per år. Investeringstakten väntas mer än fördubblas jämfört med den bedömning som gjordes 1996.

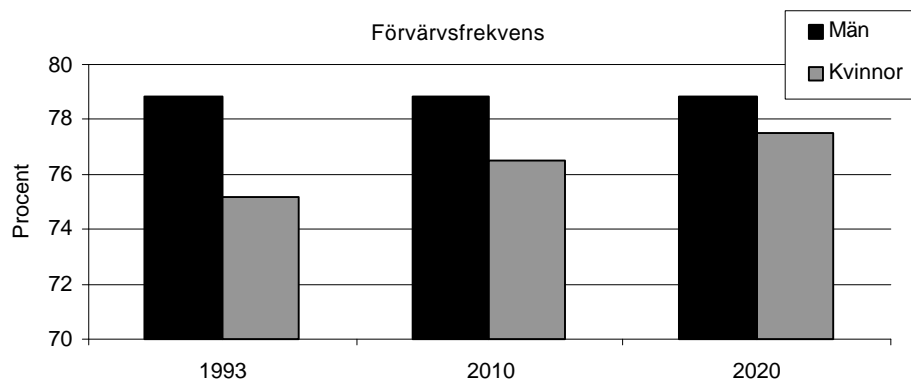
Sysselsättningen ökar långsammare, utom i Stockholms län

I 1998 års prognos kvarstår bedömningen från föregående prognos att förändringen i sysselsättning (nivå, strukturellt samt regionalt) till år 2010 främst antas bero på lönsamhet och produktivitetsförändringar per bransch. Således beräknas sysselsättningen öka relativt mest i de teknikintensiva näringsgrenarna, medan antalet sysselsatta i t.ex. jordbruk samt järn- och stålindustrin beräknas fortsätta minska.



Figur 5.3. Antal sysselsatta 1970–97 samt prognoser för 1995–2010 och 1998–2010 (Källa: NUTEK arbetsmaterial,1998)

Av figur 5.3 framgår att den prognos som gjorts 1998 av NUTEK med utgångspunkt i sysselsättningen år 1995 visar på ungefär halva ökningstakten (0,04%) jämfört med den föregående (0,08%) och på ca 5 % lägre nivå.



Figur 5.4. Prognos för förvärvsfrekvens. Observera att skalan börjar på 70 %. Källa: SOU 1997:35

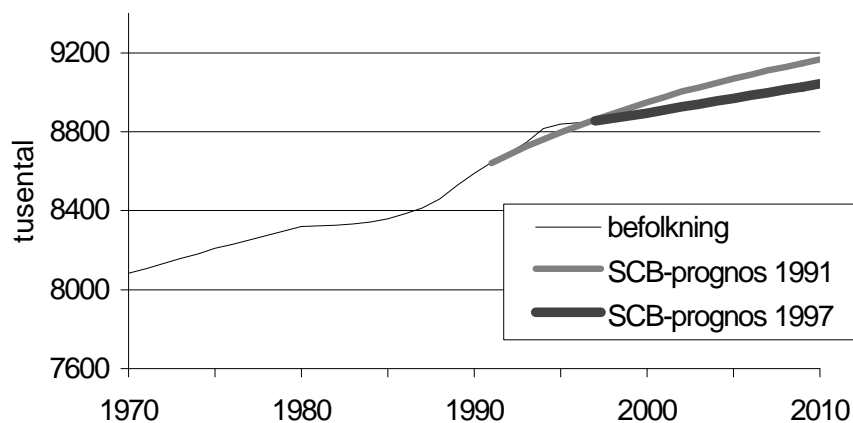
Sammanfattande bedömning

I nästan alla län väntas fortfarande den totala sysselsättningen öka men i många län obetydligt; i 11 län anges ökningen för perioden 1995–2010 till mindre än eller lika med 0,01 % per år. För Stockholms län anger den senaste prognosen en ökning på 0,15 % per år, vilket fram till år 2010 skulle innebära att 84% av rikets sysselsättningsökning i absoluta tal sker i Stockholms län. I 1995 års prognos var motsvarande andel 55 % för Stockholms län.

Befolkningsökningen blir mindre och mer koncentrerad till storstadsområdena

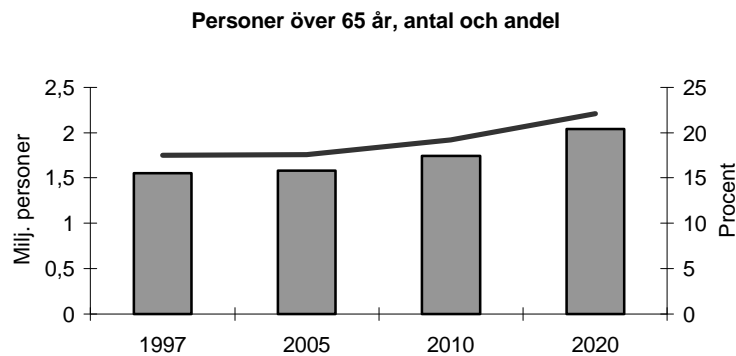
En utgångspunkt för de förra prognoserna var att Sveriges befolkning skulle öka med knappt 6 % fram till 2010 och med 8 % till år 2020 från 1993 års nivå, se figur 5.2.

Den senaste befolkningsprognosen från SCB (1997) anger för åren 2010 och 2020 ca 2 % mindre folkmängd än den prognos som gjordes 1991. Den årliga befolkningstillväxten bedöms i den senare prognosen bli i genomsnitt 0,15%; i den föregående prognosen var tillväxttakten 0,24 % per år för samma period, 1997–2010. Den förväntade dämpningen i tillväxten beror i huvudsak på antaganden om lägre barnafödande. Som en särskild osäkerhet i befolkningsprognoserna framhålls omfattningen av in- och utflyttningen.



Figur 5.2. Prognoser för befolkningsutveckling från 1991 (1) resp 1997 (2) Källa: SCB

Ett tydligt drag i befolkningsutvecklingen är att åldersstrukturen förändras i riktning mot att såväl antalet som andelen äldre ökar.



Figur 5.6. Antal (miljoner personer staplar) och andel i procent av befolkningen 65 år och äldre (kurvan). Källa: SCB.

Den ökade andelen äldre kommer att påverka kraven på transportsystemen i flera avseenden – dels kör äldre bil i allt större utsträckning, dels kommer antalet personer som behöver anpassad kollektivtrafik eller individuell färdtjänst att öka.

Sammanfattande bedömning

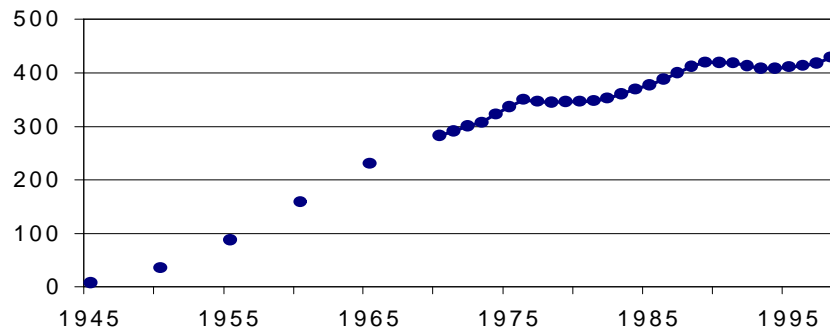
Den senaste befolkningsprognosen från SCB (1997) visar en halverad ökningstakt för folkmängden till åren 2010 och 2020, jämfört med den prognos som gjordes 1991 och som var underlag för föregående inriktningsplanering.

En nedbrytning av den föregående prognosen¹ visar att ökningen väntas bli störst i storstadsområden och universitetsorter. Framtidsbedömningar som gjorts därefter av sysselsättningen (se ovan) tyder på att bedömningen att befolkningsökningen kommer att ske främst i redan expansiva regioner kvarstår – och till och med förstärks vad gäller Stockholms län.

Bilnehavet ökar åter

Bilnehavet per invånare minskade något mellan 1990 och 1994 och har därefter ökat igen. År 1997 var bilnehavet i 418 bilar/1 000 invånare och i juni 1998 var det 429 bilar/1 000 invånare.

¹ Befolknings- och sysselsättningsprognoser till den nationella infrastrukturplaneringen, Inregia, December 1995.



Figur 5.7. Bilinnehavet per tusen invånare Källa: SCB.

Enligt den förra prognosen skulle bilinnehavet öka från 397 personbilar/1000 invånare år 1992 till 461 respektive 500 för åren 2010 och 2020. Under perioden 1993 till 1998 har bilinnehavet varje år ökat med i genomsnitt drygt 5 bilar per tusen invånare. Med den ökningstakten skulle det innehav som prognosticerades för år 2010 uppnås redan omkring år 2005.

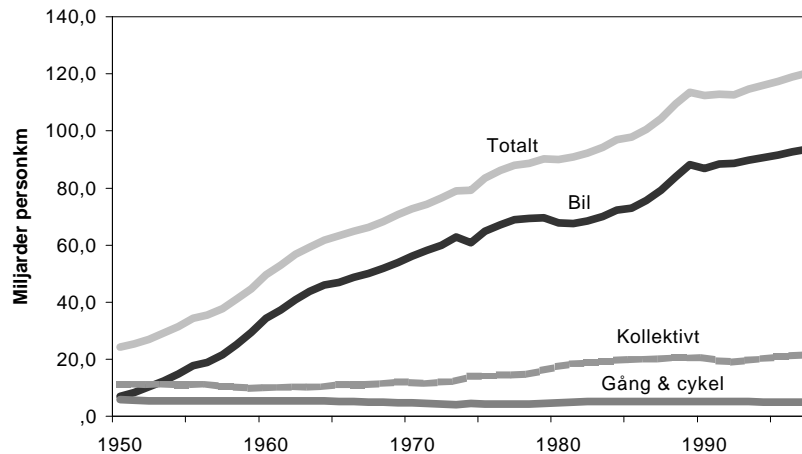
Sammanfattande bedömning

Mot bakgrund av den förväntade ekonomiska tillväxten enligt ovan antas bilinnehavet fortsätta öka. Bland annat väntas en fortsatt ökning av antalet hushåll som äger mer än en bil.

5.2 Utveckling och prognoser för transporterna

Persontransporter ökar långsammare, utom för långväga buss

Under 1900-talet har den geografiska rörligheten ökat dramatiskt. Vid seklets början reste en vuxen person i genomsnitt mindre än 1 km per dag. Numera är reslängden mer än 40 km per vuxen och dag, något längre för män än kvinnor. Den tid vi lägger ned på det dagliga resandet är dock ungefär lika lång nu som förr. Inkomstökningen och transportsystemens utveckling har möjliggjort att vi reser väsentligt snabbare och över längre avstånd.



Figur 5.8. Utvecklingen av persontransporterna, mätt i transportarbete miljarder personkm. Källa: SIKA (sammanställning av uppgifter från flera källor).

Transportarbetet har ökat fem gånger sedan 1950

Sedan 1950 har persontransportarbetet i Sverige femfaldigats. Under samma tid har befolkningen ökat med 24 %. Det innebär att vi reser fyra gånger längre per person och år i dag än vad vi gjorde 1950. Ökningen har framför allt skett genom att bilresandet har ökat.

Figur 5.8 visar utvecklingen av persontransporterna sedan början av 1950-talet, mätt i antalet personkilometer. Av figuren kan utläsas att fram till år 1989 var ökningen i genomsnitt drygt 2 miljarder personkilometer per år. Därefter har ökningen stannat vid ca 0,5 miljarder per år.

Prognoserna inför den förra inriktningsplaneringen visade för personresandet en ökning jämfört med 1993 med totalt ca 25 % till år 2010 och med 37 % till år 2020, se tabell 5.2. Till år 2010 beräknades bilresandet öka med 23 %, järnvägsresandet med 58 %, flygresandet med 38 % och bussresandet med 11 %.

Tabell 5.2. Persontransportarbetet 1993–1997 och föregående prognos för 1993–2010 mdr personkm Källa: SIKA.

| Trafikslag | Inrikes resande | | | Prognos 1993–2010% per år ¹ |
|------------------------|-----------------|------|-------------------|--|
| | 1993 | 1997 | % förändr. per år | |
| Personbil ² | (82,3) | 85,4 | +1,1 | +1,3 |
| Tåg | 5,8 | 6,3 | +2,0 | +3,4 |
| Flyg ³ | 2,9 | 2,5 | -3,7 | +2,2 |
| Buss ⁴ | 12,9 | 14,1 | +2,2 | +0,6 |

¹ Avser långsiktig genomsnittlig förändring

² RiksRVU 1994 och 1997

³ Endast de tre största bolagen. Trafik har under perioden övergått från dessa till mindre bolag som inte ingår i statistiken

⁴ I genomsnitt 16 passagerare per buss enl SLTF

Det innebär att de förra prognoserna inför inriktningsplaneringen 1995 visade en snabbare ökningstakt av det totala resandet, mätt i personkilometer mellan 1995 och 2010 än vad som hittills varit faktisk utveckling under 1990-talet. Av tabell 5.2 framgår det faktiska transportarbetet 1993 och 1997 samt prognosen till 2010 överförd till genomsnittlig ökning per år. Perioden 1993–97 är dock för kort för att de årliga förändringarna ska sättas direkt i relation till prognosen för 2010.

Redovisningen av bussresandet i tabell 5.2 grundas på VTI:s studie av transportarbetet räknat på fordonskilometer och genomsnittsbeläggning enligt SLTF. Enligt material från resvaneundersökningar under perioden 1994–97 svarar lokal busstrafik för ca 60 % av busstransportarbetet..

Med stöd av den senaste Resvaneundersökningen (RVU) kan man anta att knappt 20 % av transportarbetet är långväga resor, dvs. resor längre än 10 mil.

Antalet utrikes flygresor har ökat mest

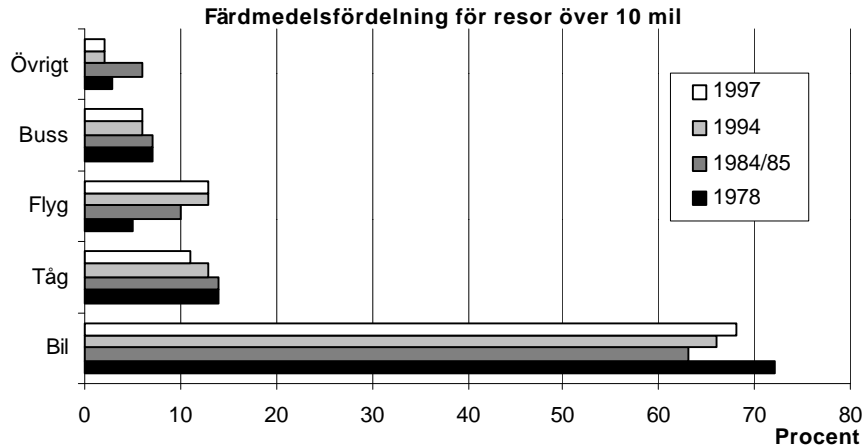
För järnväg konstateras enligt tabell 5.2 en viss ökning av antalet personkilometer, ca 6 % under åren 1994–97. Ökningen av antalet resor på järnväg överstiger dock 10 % under samma period, vilket tyder på att den genomsnittliga reslängden för tågresor blivit kortare. År 1997 var den genomsnittliga tågresan ca 60 km vilket var 3 km kortare än fyra år tidigare.

För flyget som bl.a. kännetecknas av en betydande utrikestrafik, är den ovanstående beskrivningen av transportarbete ofullständig för att belysa utvecklingen. Dessutom är redovisningen av det inhemska persontransportarbetet ofullständigt, eftersom endast de tre största bolagen ingår i underlaget och under perioden har trafik övergått från de största till mindre bolag utanför statistiken. Uppgiften om antalet flygpasagerare grundas däremot på en fullständig statistik om antalet ankommande och avresande passagerare vid flygplatserna.

Antalet utrikes flygpasagerare har ökat väsentligt under de senaste årtiondena. År 1960 var det totalt ca. 1 miljon flygresenärer jämfört med året 1997/98 (maj – april) var det nästan 14 miljoner utrikespassagerare och 7 miljoner inrikespassagerare. Mellan 1993 och 1997 har antalet utrikes flygpasagerare ökat med i genomsnitt 11 % per år, medan inrikesflyget ligger på ungefär samma nivå 1997 som 1994.

Antalet inresta passagerare med färja från utlandet uppgick under 1997 till ca 19 miljoner. Sedan 1994 har antalet passagerare ökat men var år 1997 ändå 9 % lägre än år 1991, då nära 21 miljoner passagerare reste in med färja från utlandet. Trafiken till och från Danmark svarade för nära 65 % av resenärerna i den utrikes passagerartrafiken till sjöss. En fjärdedel av trafiken gällde resor till och från Finland. Trafiken till och från Tyskland utgjorde knappt 10 %.

Resvaneundersökningar som gjorts sedan 1978 (se tabell 5.6) antyder att sedan slutet av 1970-talet har andelen långväga bil- och tågresor minskat något medan det skett en tydlig ökning av andelen flygresor.



Figur 5.9. Färdmedelsfördelning (%), inrikes långväga resor dvs. mer än 10 mil enkel resa (individer 15–84 år). Källa: RiksRVU

Resandet med lokal och regional kollektivtrafik ökar i storstäderna men minskar för landet som helhet

Merparten av kollektivtrafiken bedrivs på lokal och regional nivå i regi av kommuner och landsting. Dessa ger årligen ca 8 miljarder kr i driftbidrag till lokal och regional kollektivtrafik och ca 5 miljarder kr i driftbidrag till övriga samhällsbetalda transporter (färdtjänst, sjukresor och skolskjutsar).

Utförlig statistik om den lokala och regionala kollektivtrafiken finns genom Svenska lokaltrafikföreningen (SLTF) till och med år 1996. Av denna statistik framgår att år 1996 var antalet resor med kollektivtrafik ca 1 033 miljoner, varav 57 % var resor i Stockholms län.

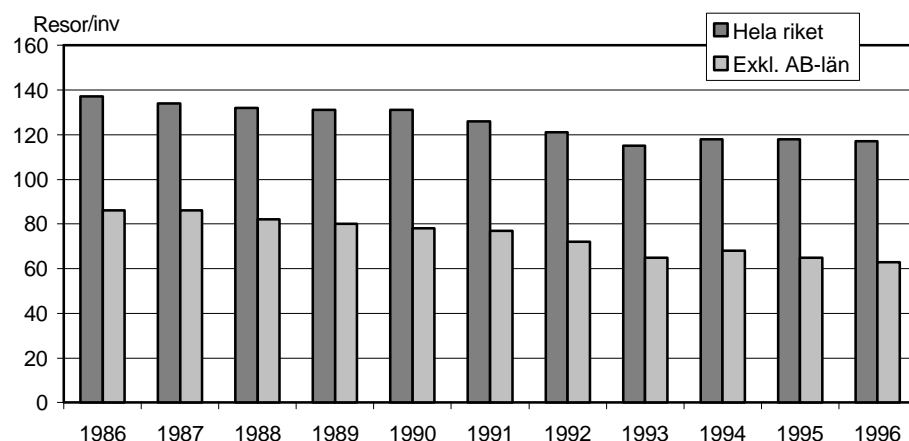


Fig 5.10. Antal resor med kollektivtrafik per invånare. Källa: SLTF

Resandet uppvisar sedan 1986 en avtagande tendens, dock med en viss uppgång 1994–95 men därefter under 1996 en minskning med 0,7 % i landet som helhet. I

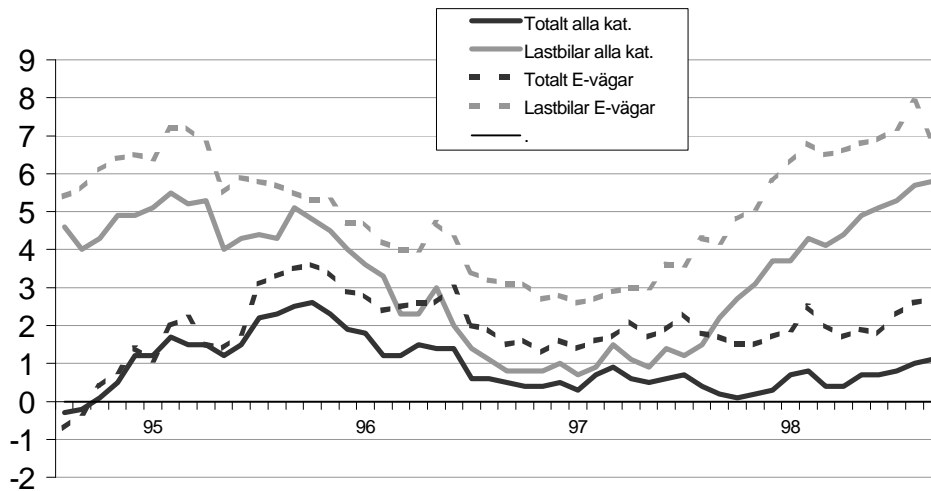
storstads länen har dock antalet kollektivtrafikresor ökat stabilt sedan 1992 med ca 1 % per år.

Det totala antalet utbudskilometer har under perioden 1994–96 ökat med ca 2 % per år. Utbudet mätt i kilometer var 1994 ungefär detsamma som 1987.

Lastbilstrafiken har ökat snabbare än personbilstrafiken under senare år

Personbilstrafiken ökade kraftigt från 1950 och till slutet av 1980-talet. Den snabba utvecklingen bröts när lågkonjunkturen kom i början på 1990-talet. Trots detta har personbilstrafiken fortsatt att öka under större delen av det senaste decenniet, dock med en betydligt lägre ökningstakt än tidigare – omkring 1 % per år.

Lastbilstrafiken har relativt sett ökat betydligt mera än personbilstrafiken under 1990-talet. Ökningen har varit mest märkbar på europavägar och andra större vägar, där ökningstakten under långa perioder varit 3–7 % per år. På mindre vägar har lastbilstrafiken däremot tidvis minskat.

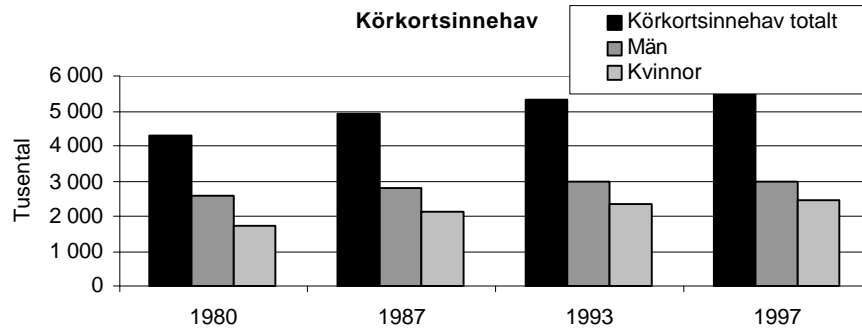


Figur 5.11. Förändring i procent av trafikarbetet för biltrafiken totalt respektive för lastbilstrafik på det statliga vägnätet (tolvmånadersperioder sep 1993–sep 1998). Källa: Vägverket, Trafikdata.

Andelen lastbilar har traditionellt ansetts svara för drygt 10 % av det totala antalet fordon på det statliga vägnätet. På de stora europavägarna har emellertid andelen lastbilar under senare år ökat avsevärt och kan på vissa länkar vara betydligt över 20 %. Den höga lastbilsandelen kan bland annat förväntas påverka framkomlighet och trafiksäkerhet för personbilstrafiken.

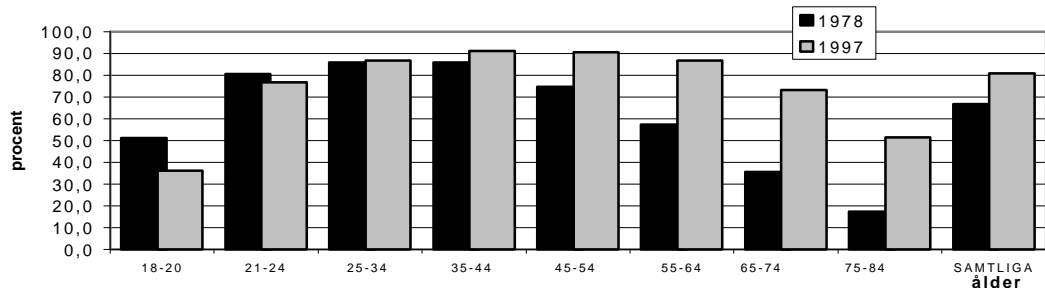
Fler av de äldre och färre av de yngre har körkort

I dag har 70 % av alla kvinnor och 89 % av männen över 18 år körkort. För 20 år sedan hade bara hälften av alla kvinnor över 18 år körkort och andelen personer över 65 år med körkort var mycket liten. Generationseffekten har gjort att kvinnor och äldre personer kraftigt har ökat sitt körkortsinnehav under de senare årtiondena.



Figur 5.12. Körkortsinnehav (tusental) 1993 och 1997 (Källa:Vägverket)

Körkortsinnehavet hos unga har dock minskat under 1990-talet. Hälften av alla ungdomar mellan 18 och 20 år hade körkort år 1978. År 1997 hade denna andel minskat till lite drygt en tredjedel. Ungdomar är i utbildning i större utsträckning än tidigare och får därmed sämre ekonomiska förutsättningar, vilket i sin tur sannolikt innebär att en större andel än tidigare skaffar bil och körkort senare.



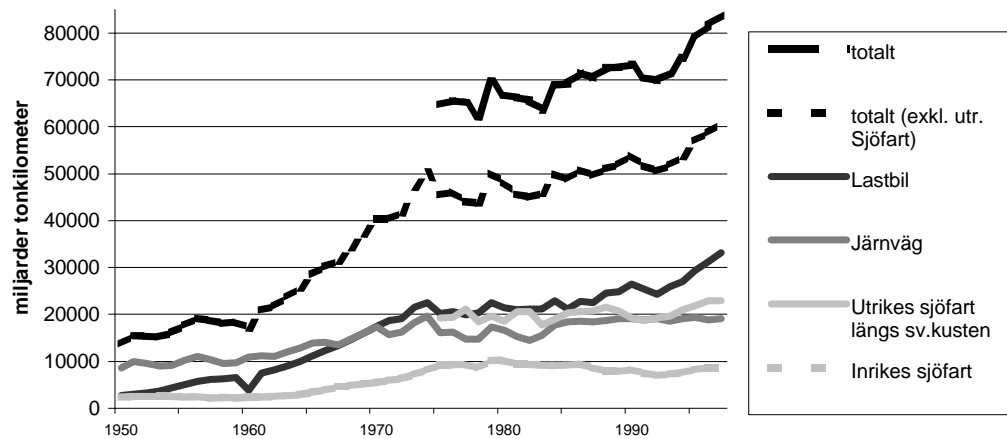
Figur 5.13. Körkortsinnehav i olika åldersklasser. Källa: Riks-RVU.

Ökningen av såväl den äldre delen av befolkningen som antalet körkorts-innehavare leder till att antalet äldre bilförare ökar påtagligt redan under den närmaste tioårsperioden och även på längre sikt.

Godstransporter med lastbil ökar kraftigt, järnvägstransporter är konstanta

Det totala inrikes godstransportarbetet (mätt i tonkm) har nästan fyrfaldigats sedan 1950-talet, se figur 5.7. Under perioden 1950–74 växte transportarbetet med

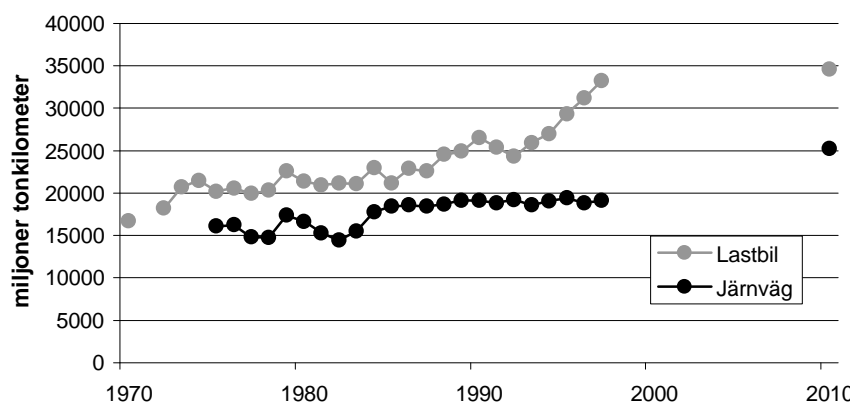
5,6 % per år. Genomsnittet under 1980- och 1990-talen har varit 1,3 % per år.



Figur 5.14. Godstransportarbetets utveckling totalt och per transportslag. Källa: SAMPLAN 1995.

Lastbilstransporter har de senaste decennierna blivit dominerande för inrikes gods-transporter, se ovan. Dominansen är särskilt stark på korta och medellånga sträckor. Ökningstakten för lastbilstrafiken har periodvis varierat sedan mitten av 1970-talet. Den snabba strukturomvandlingen inom näringslivet och den logistiska utvecklingen är starka drivkrafter, särskilt för utvecklingen av lastbilstransporterna. Slopandet av kilometerskatten och höjning av tillåten fordonsvikt kan också ha bidragit till det ökade transportarbetet med lastbil.

År 1997 omfattade transporterna med lastbil (>3,5 ton) 36 miljarder tonkm, varav ca 3 miljarder tonkm var transittrafik eller den svenska delen av utländska åkares transporter mellan Sverige och utlandet. Järnvägstransporterna av gods omfattade 19 miljarder tonkm (se figur 5.14).



Figur 5.15. Godstrafik med lastbil och tåg (Källa: SMT 30,SCB)

Långväga transporter (> 10 mil) med lastbil utgjorde 26,2 miljarder tonkm eller 73 % av lastbilstransporterna. Under perioden 1995–97 ökade de långväga lastbilstransporterna med 4 miljarder tonkm eller ca 17 %. För järnvägen svarar transporter längre än 10 mil för 96 % av de totala transporterna.

Enligt prognoserna från 1995 inför den förra planeringsomgången beräknades transportarbetet under perioden 1993–2010 öka med 19 % för lastbil, med 28 % för järnväg och med 29 % för sjöfart, se tabell 5.3. Den faktiska utvecklingen efter 1993 innebär att för lastbil har prognostiserat transportarbete 2010 redan uppnåtts år 1997. Tågtransportarbetet är på ungefär samma nivå som 1993. Transportarbetet till sjöss har under 1993–97 ökat betydligt snabbare än den ökningstakt som prognostiserades för 1997 resp 2005.

Tabell 5.3. Godstransportarbete (miljarder tonkm). Prognoser enligt SOU 1997:35 för 1997, 2005, 2010 och 2020 samt faktiskt utfall 1997 enligt SCB

| | 1993 | 1997 ² "prognos" | 1997 utfall | 2005 | Prognos 2010 | 2020 |
|----------------------------------|------|--------------------------------|----------------|------|-----------------|------|
| Lastbil, genomsnittlig last, ton | 12,6 | | 13,1 | 13,1 | 13,1 | 13,1 |
| Transportarbete, miljarder tonkm | | | | | | |
| • Lastbil ¹ | 29,0 | 28,5 | 36,2 | 32,0 | 34,6 | 37,2 |
| • Tåg ¹ | 18,9 | 21,1 | 19,4 | 23,5 | 25,2 | 27,0 |
| • Sjöfart ³ | 27,0 | 26,2 | 31,3 | 31,2 | 34,8 | 37,3 |
| • Färja lastbil | 0,8 | 0,7 | | 0,9 | 1,1 | 1,1 |
| • Färja järnväg | 0,2 | 0,1 | | 0,2 | 0,2 | 0,2 |

¹ Inkl transit och utländska åkare i Sverige

² Ingen egentlig prognos. Endast interpolerat från basåret 1993 i långsiktsprognoisen för 2010

³ Faktiskt utfall 1993 och 1997 enligt SCB T45 SM 9801. (Nivån år 1993 var 25,2 mdr tonkm enl STAN som är modell för prognoserna 2005, 2010 och 2020. Eftersom utfallet 1993 var 7 % högre har prognoserna justerats uppåt med 7 %)

Siffrorna för basåret 1993 är hämtade från Transportprognos år 2005 och 2020 (VV, BV och VTI, 1993). Prognos för 2010 från senaste planeringsomgången. Faktiskt utfall 1997 enligt T 30, SM 9803.

Sammanfattande bedömning

Den prognosöversyn som genomförs inför kommande planeringsomgång kan mot bakgrund av ovannämnda uppgifter väntas leda till en uppskrivning av prognosen för lastbilstrafiken. Utvecklingen under senare år tyder på att även prognoserna för sjötransporterna bör utgå från en högre nivå. När det gäller prognosen för godstransportarbetet på järnväg bör konsekvenserna av aktuella banutbyggnader och sänkta banavgifter analyseras närmare innan eventuella justeringar görs.

5.3 Internationella samband

EU – om prissättning och utbyggnad av infrastrukturen

Vitbok om prissättning av nyttjande av infrastrukturen

EU-kommissionen har i en vitbok (COM(1998) 466 final, 22.7.1998) presenterat ett ramverk för av prissättning av infrastrukturanvändning som omfattar alla trafikslag. Avgifterna ska enligt förslaget grundas på samhällsekonomiska marginalkostnader, beräknade enligt gemensamma och enhetliga principer. Det är

alltså inte i sig fråga om en harmonisering av avgiftsnivåer, utan endast om harmoniserade principer.

Kommissionen föreslår att de enhetliga prissättningsprinciperna införs stegvis i följande tre faser:

Fas 1 (1998–2000) är en förberedande fas, där man söker enas om metoder att mäta marginalkostnader och även att främja tanken om prissättning så nära utnyttjandet av infrastrukturen som möjligt. Avgifter upp till genomsnittskostnad accepteras i överensstämmelse med gällande lagstiftning. I slutet av perioden är avsikten att det i grova drag finns enhetliga avgiftssystem utvecklade för väg, järnväg, hamnar och flygplatser.

Fas 2 (2001–2004) innebär att de principiella system som utvecklats i fas 1 införs och successivt avspeglas i faktiska avgifter. Enligt förslaget ska avgifterna under denna fas uppgå till den totala samhällsekonomiska marginalkostnaden, omfattande marginella infrastrukturkostnader och externa kostnader, där de externa kostnaderna fastställs gemensamt på EU-nivå. Avgiftsintäkterna tillfaller respektive medlemsstat. För nya infrastrukturprojekt tillåts prissättning upp till genomsnittskostnaden för de nya anläggningarna, vilket innebär att den maximala avgiftsnivån uppgår till summan av genomsnittliga kostnader för infrastrukturen och marginella externa kostnader.

Fas 3 (efter 2004) innebär fortsatt implementering av harmoniserade principer för avgiftssättning grundad på förbättring och ökad enhetlighet i de underliggande principerna. En översyn sker också av avgiftsnivån för externa effekter som prissätts gemensamt på EU-nivån.

Tidtabellen för införande innebär att förslagen i vitboken i princip skulle komma att påverka förutsättningarna för den kommande planeringsomgången om de skulle förverkligas och omsättas i en bindande lagstiftning. Även om ett införande av gemensamma principer skulle komma till stånd enligt det föreslagna schemat, bedömer vi det dock som mindre sannolikt att faktiska förändringar av avgiftsnivåer grundade på förslagets principer kommer att ske före år 2004. Däremot är det inte uteslutet att utvecklingsarbetet i fas 1 kan komma att resultera i ett avgiftssystem för vägutnyttjande i flera länder, som grundar sig på faktiskt utnyttjad infrastruktur, körsträcka, typ av ekipage etc.

Harmonisering av kör- och vilotidsregler

Inom EU-kommissionen pågår ett arbete med att skapa en enhetlig tillämpning av de gemensamma kör- och vilotidsregler (förordning EEG nr 38220/85) som varit i bruk i över tio år men som tillämpats mycket olika av medlemsstaterna. Kommissionens arbete syftar till att uppnå en effektiv tillämpning av förordningen och därmed bidra till förbättrad trafiksäkerhet, sund konkurrens och effektiva transporter.

I syfte att förhindra brott mot reglerna om kör- och vilotider fattade EU-kommissionen nyligen ett rambeslut om elektronisk färdskrivare. Det innebär att nya elektroniska färdskrivare på sikt ska finnas i samtliga fordon inom EU.

Genom utvecklingen av dessa regelsystem blir konkurrensvillkoren mer likvärdiga för olika länders åkerier. Det bör leda till bättre konkurrensförutsättningar för svenska åkerier. Fraktpriserna bör också bli mer korrekta vilket bör leda till att transportarbetet ökar en aning mindre än vad som annars skulle ske.

Transeuropeiska nätverket (TEN)

I Vägverkets senaste nationella väghållningsplan, för perioden 1998–2007, framhålls att även det europeiska perspektivet bör utgöra en del av en övergripande strategi för hur stamvägnätet ska utvecklas. I den prioriterade delen av det transeuropeiska nätverket ingår bl.a. den s.k. nordiska triangeln. Vägverket har även föreslagit en utökning av TEN-vägarna med E12 och den resterande nordligaste delen av riksväg 45.

För järnvägsnätet sammanfaller riktlinjerna för TEN i stort med de planer som Banverket arbetar efter. De skandinaviska regeringarna enades i juni 1998 om att tillsätta en arbetsgrupp med syftet att förbättra och ytterligare samordna järnvägsförbindelserna mellan Köpenhamn, Oslo och Stockholm, d.v.s. den nordiska triangeln. Arbetsgruppen kan enligt den svenska kommunikationsministern ses som en förlängning av det arbete som görs inom EU med olika transeuropeiska järnvägskorridorer.

Handeln med Östersjöstaterna växer, men från en låg nivå

I Östersjöområdet utvecklas nya transportlänkar till följd av utvecklingen i Östeuropa. Öresundsförbindelsen blir inom kort via Danmark en länk till marknaderna i Central- och Västeuropa. Hur handelsutbytet utvecklas blir till väsentlig del styrande för utvecklingen av de olika transportlänkarna. Därvid uppstår också förväntningar att det uppstår nya transportstråk, som ger möjligheter till ökad utrikestrafik.

Sveriges handelsutbyte med Östersjöstaterna har ökat kraftigt under 1990-talet. Trots ökningen är dock Sveriges handelsutbyte med Östersjöländerna fortfarande år 1997 en liten del av Sveriges handel med omvärlden. Beroende på den politiska och ekonomiska utvecklingen i Ryssland kan också transportstråk mot Finland och Ryssland utvecklas ytterligare.

Tabell 5.4. Sveriges handelsutbyte (miljoner ton) med Östersjöstater 1993 och 1997.

| | Export 1993 | Export 1997 | Import 1993 | Import 1997 |
|----------|-------------|-------------|-------------|-------------|
| Baltikum | 0,1 | 0,8 | 2,2 | 6,6 |
| Polen | 0,6 | 2,1 | 1,6 | 1,8 |

I SIKAs studie *Det framtida behovet av internationella transporter* (nr 1997:3) konstateras att det är en betydande stabilitet över tiden i det svenska handels- och turistutbytets fördelning på länder och regioner. Trots att de näraliggande

marknaderna i Baltikum och Polen väntas växa snabbt kommer det att dröja relativt länge innan de får en mera betydande andel av den svenska utrikes-handeln.

I ett antal projekt gemensamma för staterna runt Östersjön berörs transportfrågor. Som exempel kan nämnas:

- Agenda 21 för Östersjön
- Helcom PITF
- Östersjövisionen (Vasab)
- Interreg II c (Matros, Sebtrans, Translogic, Östersjöpaletten, Barents)

I dagsläget bedömer vi dock att man i dessa projekt främst analyserar utvecklingsförutsättningar och att i den mån de kommer att påverka den faktiska utvecklingen av transporterna kommer detta att ske först på längre sikt.

Prognoserna för trafiken på Öresundsförbindelsen bör följas upp

Villkoren för bil- och godstrafik i form av avgifter och rabattmöjligheter för att nyttja Öresundsförbindelsen samt utbudet av kollektivtrafik får betydelse vid bedömningen av den framtida trafikeringen av anläggningen.

När det gäller vägtrafiken sägs i det svensk-danska avtalet från 1991 om att bygga en fast förbindelse över Öresund att nivån på färjetaxorna vid Helsingborg–Helsingör är utgångspunkt vid fastställandet av taxorna. Med denna utgångspunkt visade de tidigare prognoserna en trafikmängd på 10 000 fordon per dygn. Efter Stora Bält-brons öppnande och den oväntat höga trafikökning som följde har prognosen för biltrafiken på Öresundsförbindelsen justerats uppåt med ca 1 000 fordon per dygn.

För närvarande (1998) planerar man att nya regionala Öresundståg ska avgå var 20:e minut. Därtill förväntas trafik med ca 25 fjärrtåg (till/från Stockholm, Göteborg, Karlskrona etc.) per dag över bron.

Enligt avtalet från 1991 ska Danske Statsbaner (DSB)² och järnvägsföretagen i Sverige betala 300 miljoner danska kronor (prisnivå 1991) per år för att få trafikera förbindelsen. De närmast berörda trafikföretagen har sedan avtalets tillkomst hävdats att trafiken inte kan bära denna kostnad.

Avtalet om Öresundsförbindelsen är för närvarande föremål för översyn i överläggningar mellan de svenska och danska regeringarna. Avsikten är att anpassa avtalet till de transportpolitiska förändringar som skett med bland annat avregleringar och andra åtgärder som vidtagits för att uppnå en mer rättvis prissättning mellan trafikslagen.

² Efter uppdelningen av DSB och banhållaren Banestyrelsen har betalningsansvaret på dansk sida överförs till Banestyrelsen

Sammanfattande bedömning

Tidigare prognoser för trafikutvecklingen på Öresundsförbindelsen grundas på relativt försiktiga bedömningar av trafikutvecklingen. En viss uppjustering av vägtrafikprognosen har redan gjorts. Eventuella effekter för järnvägstrafiken av utfallet av pågående överläggningar mellan svenska och danska regeringarna bör följas upp i prognosarbetet.

Svårt att bedöma när effektivare organisation för utrikes godstrafik på järnväg kan införas

I samarbete mellan nationella järnvägsoperatörer och banförvaltare har direkttåg etablerats mellan industrier i Sverige och regioner på kontinenten. Sådana exempel är Hansa Rail och Swe Rail Italia som ger exportindustrin direkta tåg-förbindelser. Antalet godståg från Sverige till kontinenten var ca 6 500 år 1997. Knappt hälften av dessa utgjorde direkttåg till målpunkt på kontinenten; t.ex. finns direkttåg Sverige–Italien som, vid sidan av freeways-organisationen, har en medelhastighet på 60 km/tim utanför Sverige.

Ett genomförande av EU-kommissionens strategi för järnvägen, inkl. skissade ”freight freeways”, syftar till att förbättra möjligheterna till samordnade lösningar där järnvägen ingår. Inom ramen för denna strategi har projekt inlett med tre korridorer i nord-sydlig och väst-östlig riktning. Inom detta system ska tågen ha hög prioritet och en genomsnittshastighet av minst 60 km/tim. Dessutom ska det finnas en samordnad försäljningsorganisation. Ovannämnda Hansa Rail och Swe Rail är dock exempel på att järnvägsoperatörer i samverkan kan uppnå de resultat som organisationen av ”freight freeways” syftar till.

Det är dock svårt att bedöma inom vilken tidsperiod detta initiativ kan leda till konkreta resultat. Godskorridorerna är frivilliga och medlemsstater/nationella banverk måste utöka samarbetet för att det ska utvecklas transporter i korridorerna. I vissa länder är avgiftsnivån för närvarande så hög att järnvägen kan få svårt att hävda sig i konkurrens mot andra trafikslag.

En konsekvens av den ökade internationella samordningen, som komplicerar genomförandet av godskorridorerna, är att transnationell trafik ges företräde vid begränsad kapacitet i systemen.

Sammanfattande bedömning

Innan det blir närmare känt i vilken utsträckning medlemsstaterna i EU kommer att vidta åtgärder enligt Kommissionens strategi råder osäkerhet om hur utrikes godstrafik på järnväg kommer att utvecklas genom organisation av särskilda godskorridorer.

Cabotage är ännu en liten andel av de totala transportererna

Den 1 juli 1998 infördes fri cabotagetrafik inom EU:s medlemsstater, vilket innebär inrikestrafik i ett land med fordon som är registrerat i annat land. Cabotage i Sverige kan visserligen ge en viss skärpning av konkurrensen på sikt, men hittills har svenska åkare varit mer framgångsrika i andra länder än andra länders åkare i Sverige. År 1995 motsvarade enligt tullmyndigheternas statistik cabotaget i Sverige 0,05 % av den yrkesmässiga trafiken, medan svenska lastbilars cabotage i andra länder var tio gånger större (enligt sammanställning från EU-kommis- sionen).

Sammanfattande bedömning

Det fria cabotaget är ännu en ny företeelse vars förutsättningar i Sverige fortfarande är oklara. Utvecklingen hittills i Sverige och andra länder tyder på att det är större professionella åkerier som är mest framgångsrika när det gäller att utnyttja de nya reglerna. Cabotaget är fortfarande litet i Sverige men det är för tidigt att uttala sig om den framtida utvecklingen.

Luftfartsverket höjer prognoserna för utrikesflyget

I Europa förväntas flygtrafiken långsiktigt växa med 5 % per år. För Sveriges del bedöms tillväxten ske främst genom

- stor tjänsteresetrafik till viktigaste handelspartners i Europa och i världen i övrigt
- potentiellt stor fritidstrafik
- ökat utbyte med östra Europa

Luftfartsverket bedömer att med EU:s avregleringspolitik får stora och finansiellt starka flygbolag nu bättre möjligheter att attrahera tidigare nationellt präglade marknader. I Europa utvecklas nu fyra dominerande allianser. (Med ca 50 % av reguljärpassagerarna i världen och 80 % av den totala vinsten i branschen.) Dessa fyra allianser ingår även i globala flygbolagsallianser som på olika sätt kommer att påverka såväl konsumenter, flygplatser som flygplanstillverkare. Denna utveckling riskerar att bidra till monopoltendenser på vissa marknader.

Luftfartsverkets har 1996 sett över de prognoser för år 2010 som gjordes år 1994 inför föregående planeringsomgång. Inrikestrafiken justeras ned med ca 0,4 miljoner passagerare (- 4%) och utrikestrafiken justeras uppåt med ca 4,4 miljoner passagerare (+ 25%). Det noteras också bl.a. att fritidsresandet har ökat betydligt snabbare än enligt tidigare antaganden; till stor del beroende på en differentierad prissättning.

Sammanfattande bedömning

Samtidigt som avregleringarna inom flyget har ökat konkurrensen och utbudet på vissa linjer finns det risk för monopoltendenser till följd av att stora och finansiellt starka flygbolag får bättre möjligheter att attrahera tidigare nationellt präglade marknader. Prognoserna för den utrikes flygtrafiken bör justeras uppåt, medan de kan vara i stort sett oförändrade för inrikestrafiken.

Stöd till utbyggnad av Luleå-Kallax flygplats för internationellt fraktflyg

I en utredning av förre landshövdingen Curt Boström konstateras att Luleå-Kallax flygplats har ett geografiskt gynnsamt läge för att utveckla internationellt fraktflyg. Enligt utredaren är flygplatsen ett kostnadseffektivt alternativ för mellanlandning och tankning vid flygningar främst mellan Europa och Ostasien. En förutsättning för utveckling av flygfraktverksamheten vid flygplatsen är enligt utredaren att landningsbanan förlängs till 3 350 m.

Regeringen har därefter tillsatt en förhandlingsman i frågan vilket senare resulterat i att regeringen i oktober 1998 har beslutat avsätta 90 mkr för förlängning av landningsbanan. För att internationell fraktflygverksamhet ska utvecklas vid Luleå-Kallax erfordras utöver en förlängning av landningsbanan att överenskommelser kan träffas med Ryssland om ekonomiskt rimliga villkor för överflygning och att marknadsföring mot bl.a. flygfraktbolag blir framgångsrik.

Sammanfattande bedömning

Om affärsidén utvecklas väl skulle utrikesflygets förväntade expansion ytterligare förstärkas. Någon nämnvärd trafikomfördelning från Arlanda eller andra svenska flygplatser kan dock knappast väntas ske.

Slopandet av skattefri försäljning kan påverka kostnaderna för gods-transporter på färjorna

Förutsättningarna för främst färjetrafiken men även flygtrafiken påverkas av att försäljning av skattefri alkohol och tobak m.m. slopas vid resor mellan EU-anslutna länder. Konsekvenserna för färjetrafiken har nyligen utretts (SOU 1998:49).

Utredaren, som anser att det är svårt att bedöma hur marknaden kommer att agera i den nya situationen, bedömer att några påtagliga strukturella effekter på näringslivet i stort inte behöver befaras av att den skattefria försäljningen upphör. För flera färjerederier blir dock bortfallet av intäkter betydande, samtidigt som konkurrensen inom färjetrafiken ökar från länder med väsentligt lägre kostnader. Bland utredarens slutsatser av transportpolitisk betydelse kan i övrigt noteras:

- Priserna på godstransporter på färjorna måste höjas med i genomsnitt närmare 15 %
- Industrins transportförsörjning hotas inte
- Turistströmmarna till Sverige påverkas inte i någon större omfattning
- Marginell ökning av lastbilstransporter på väg blir följd
- Färjetrafiken över Kvarken kan inte bedrivas utan stöd

Sjöfartsverket delar i stort den bedömning som utredaren redovisat. I sitt slutbetänkande i oktober 1998 anser utredaren att färjetrafikens minskade inkomster på grund av att den skattefria försäljningen slopas, bidrar till att även den svenska färjenärningen bör omfattas av det sjöfartspolitiska stödet på samma sätt som annan svenskflaggad sjöfart.

Sammanfattande bedömning

Det kan antas att vissa transportmönster kommer att förändras till följd av de nya bestämmelserna för skattefri försäljning. Exempelvis förbereder rederier inom trafiken mellan Sverige och Finland att i ökad utsträckning låta fartyg angöra Åland eller Estland, vilka inte berörs av slopandet av beskattningsfriheten.

Inom flyget kan bortfallet av intäkter från den skattefria försäljningen (ca 250 kr/resenär) medföra en minskad efterfrågan på charterresor inom EU. Det kan innebära att charterflyget behöver kompensera sig med höjda priser eller nya resmål utanför EU.

5.4 Förändringar till följd av teknisk utveckling

Utveckling mot effektivare vägfordon

Inför föregående planeringsomgång förväntades personbilars specifika bränsleförbrukning minska genom teknisk utveckling. För lastbilar förutsattes däremot ingen bränsleeffektivisering. Bensinpris och dieselpriis antogs vara reellt oförändrade från och med 1993 (7,66 kr/liter bensin och 6,02 kr/liter diesel i 1993 års pris).

Tabell 5.5. Personbilars specifika bränsleförbrukning 1993 samt prognoser för 2010 och 2020 Källa: Transportrådet för 1980 och 1989, SOU 1997:35 1993 och prognos

| | 1980 | 1989 | 1993 | 2010 | 2020 |
|--|------|------|------|------|------|
| Personbilars spec. bränsleförbrukning, liter/mil | 1,09 | 1,01 | 1,01 | 0,90 | 0,83 |

Den svenska bilparken – både last- och personbilar – har en internationellt sett hög genomsnittsålder. En stor del av beståndet kan väntas bli utbytt under kommande planeringsperiod, vilket kommer att påverka miljöpåverkan och energikonsumtion i positiv riktning.

Det pågår en teknisk utveckling i riktning mot bland annat bränslesnålare bilar. Exempel är VW:s turbodiesel som förbrukar endast 0,3 l/mil. Även för bensindrivna bilar finns en utveckling mot bränslesnålare bilar; ett exempel är att Ford i nästa version kommer att ha en direktinsprutad bensinmotor som förbrukar 0,4 l/mil.

Den överenskommelse som träffats mellan EU-kommissionen och den europeiska bilindustrin innebär en reduktion av CO₂-utsläppen och därmed den specifika bränsleförbrukningen för nya bilar med 25 % mellan 1995 och 2008 och ytterligare 10 % reduktion till 2012.

Sammanfattande bedömning

Vägverkets bedömning är att energieffektivare fordon minskar utsläppen av koldioxid med 25 % mellan 2000 och 2020. Hur detta påverkar trafikutvecklingen kommer att bli föremål för fördjupad analys.

Utveckling av fordon för järnvägstrafik sker på sikt

Kostnaderna för rullande tågmateriel är höga, samtidigt som det finns ett tydligt behov av att utveckla nya fordon, bl.a. för den regionala persontrafiken på järnväg. Kring storstadsområdena utvidgas nu denna trafik med nya tågssystem och ny upphandling av befintlig trafik. De tåg som nu kommer i trafik på bland annat Öresundsförbindelsen är visserligen nya men beställdes för ett antal år sedan. De kommer sannolikt att användas i 20–30 år, d.v.s. under kommande planeringsperiod.

Det pågår en utveckling av nya tåg för regional trafik, med större kapacitet och lägre kostnader; t.ex. det s.k. Regina Crusaris som tekniskt sett bedöms kunna vara i produktion inom en femårsperiod.

Den internationalisering av järnvägsindustrin som skett under senare år kan sannolikt få större effekt på kostnadsnivå m.m. för de tåg som beställs eller köps i framtiden. Frågor om järnvägstrafikens fordon är viktiga inte bara för persontrafiken utan även för utvecklingen av godstrafiken. Någon väl fungerande andrahandsmarknad för lok och vagnar finns ännu inte. Om en ökad konkurrens kommer till stånd skulle det kunna leda till billigare trafik.

Ett framträdande inslag i den tekniska utvecklingen för godsvagnarna är att med ny typ av boggie höja axellast utan att spårkrafterna ökar.

Sammanfattande bedömning

Motorvagnståg av det slag som kommer att trafikera Öresundsförbindelsen finns tillgängliga för lokal och regional tågtrafik i början av prognosperioden. De innebär inga stora avvikelser i fråga om kostnader och prestanda i förhållande till vad som nu gäller för motsvarande fordon. Nya fordon för fjärr- och regionaltågtrafik och även för godstrafik kan bli aktuella något senare under prognosperioden.

Lättkombi kan ge nya möjligheter

Lättkombi är ett nytt transportsystem som utvecklats av SJ och som bygger på samordnade transporter järnväg/bil med containers och växelflak. En truck medföljer tåget och manövreras av lokföraren under tåguppehåll på mellanstation. Terminalerna kan göras enkla och obemannade och kräver endast ett kort tåguppehåll för trafikutbyte, ca 20 min.

SJ:s lättkombiprojekt, som nu testas i full skala, har hittills visat att godsslag som traditionellt transporterats med bil och som även har vissa krav på kyla och värme, med fördel kan transporteras även spårburet. Under hand har skilda företag inom t.ex. livsmedelssektorn visat intresse för konceptet. Järnvägsdelen av transporten ersätter i princip fjärrbilstransporter.

För att nå en god geografisk täckning bör avståndet mellan terminalerna vara ca 10 – 15 mil. Med ett distributionsavstånd om ca 5 mil med lastbil skulle huvuddelen av de större marknaderna i landet kunna täckas. Med 25 – 30 terminaler nås således en god geografisk täckning. Mer än 100 platser kan med förhållandevis blygsamma medel förvandlas till lättkombiterminaler.

Sammanfattande bedömning

Affärsidén är ännu oprövad. Det är därför svårt att i dag förutspå vilka effekter lättkombi kan tänkas få.

Höghastighetsfartyg väntas inte generera någon nämnvärd ny trafik

Höghastighetsfärjor (HSC-färjor – High Speed Craft) som går med en hastighet av 35–40 knop har jämfört med konventionella färjor nästan halverat restiden mellan bl.a. fastlandet och Gotland eller mellan svensk hamn i södra Sverige och Polen/Danmark/Tyskland. Med den betydligt kortare transporttiden och det minskade djupgåendet har vissa redare sett möjligheter att utveckla nya transportrelationer med dessa fartyg. Miljö- och säkerhetsproblem till följd av den höga farten och kraftiga vattenströmningen har dock under senare tid väckt frågor om restriktioner för trafiken.

Enligt en aktuell studie³ som Sjöfartsverket låtit göra bedöms emellertid endast enstaka snabbfärjor till/från svenska hamnar tillkomma den närmaste femårsperioden. Bortfallet av skattefri försäljning antas vara negativt även för den här trafiken. Generellt kan det inte hävdas att snabbfärjorna genererar ny trafik. Även om det är så för vissa linjer tycks passagerarna på andra linjer föredra de större, långsammare konventionella färjorna. Snabbfärjorna drabbas också oftare än vanliga färjor av driftstörningar bl.a. i hårt väder.

Sammanfattande bedömning

Nuvarande trafik med höghastighetsfärjor antas inte förändras i påtaglig omfattning.

Nya flygplan med bättre miljöegenskaper och nytt navigationssystem

SAS introducerar under åren 1998 – 2001 drygt 50 nya flygplan till en investeringskostnad av drygt 9 miljarder kr. Storleken på planen är ungefär densamma som på dem som byts ut. Däremot skiljer de sig från de föregående genom att de har bättre aerodynamik och därmed lägre bränsleförbrukning. De har också tystare motorer som även avger lägre föroreningar av främst kväveoxider (NO_x).

Ett nytt avgiftssystem som även tar hänsyn till emissioner började tillämpas inom luftfarten år 1998. Reglerna gäller större flygplan (> 9 ton MTOW⁴) och flygplatser med mer än 300 000 passagerare per år. Det nya systemet innebar att landningsavgiften sänktes med som mest 12 % för flygplan vars motorer släpper ut lite NO_x och höjdes med som mest 18 % vid stora utsläpp. När systemet infördes sänktes landningsavgiften generellt med 12 % för att göra införandet av de nya reglerna kostnadsneutralt.

Inom flyget utvecklas nya tekniska hjälpmedel för navigation baserat på GPS-teknik (global positioning system). Med denna teknik blir det möjligt att flyga vid dålig sikt, även på flygplatser som inte har instrumentlandningssystem. En fördel med den nya tekniken är att radiofyrar och radaranläggningar kan slopas, vilket långsiktigt innebär minskade kostnader för flygplatshållarna. Dessutom minskar beroendet av tillgång till radiofrekvenser vilket är en bristvara.

Flygmarknaderna i Europa och USA har ännu inte enats om den tekniska lösningen. Beroende på bland annat de starka ekonomiska intressen som finns i ett gemensamt system är det dock sannolikt att den nya tekniken för navigation inom flyget finns utvecklad om tio år.

³ Färjor & Snabbfärjor, Utredning på uppdrag av Sjöfartsverket, september 1998.

⁴ MTOW =maximum take-off weight

Sammanfattande bedömning

Stora investeringar i nya fordon och ny teknik för flygledning innebär inledningsvis höga kapitalkostnader. Samtidigt skapas dock förutsättningar för en långsiktigt bättre driftsekonomi, vilket stärker flygets konkurrenskraft och utvecklingsförmåga.

IT-utvecklingen leder sannolikt till ökat resande

I en studie⁵ från 1995 konstateras att det sker en samtidig tillväxt över tiden av både telekommunikation, resor och transporter. En ökad användning av avancerad IT påverkar organisationsformer, vidgar kontaktytor och ökar behov av möten och transporter. Resandet förändras till omfattning, ärende och färdmedelsval. Även 1997 års kommunikationsundersökning⁶ (KVU 97) visar att de som reser mer än genomsnittet också tar mer kontakter via t.ex. telefon, fax, e-post och internet.

Den ökade flexibiliteten, som IT-tekniken möjliggör, förändrar sannolikt på sikt bosättningsmönstren. Med ökande avstånd mellan ordinarie arbetsplats och bostad ökar antalet distansarbetsdagar, vilket leder till färre men längre resor. Omfattande satsningar på vägar och järnvägar i stora urbana regioner ökar möjligheten att komma längre på en given tid. Sannolikt leder det till ett totalt sett ökat transportarbete.

En tendens som kan skönjas i KVU 97 är att andelen resor för att uträtta vissa ärenden t.ex bank, post och bokning av biljetter, minskar till förmån för att uträtta ärendet med IT-hjälpmiddel. Inköp av varor via Internet visar sig i undersökningen däremot vara av mycket liten omfattning.

Under förutsättning av tillväxt i ekonomin blir de samlade effekterna ett ökat resande; inte nödvändigtvis fler resor utan snarare längre resor. På motsvarande sätt utnyttjas sannolikt inte hela den potential för effektivisering som IT-tekniken ger för godstransporter. IT-tekniken bidrar till att transporterna blir billigare och möjligheterna ökar för företagen att tillämpa avancerade produktionsformer ("just-in-time"). Detta kan öka behovet av snabbare, mer frekventa och kanske längre godstransporter.

Av KVU 97 framgår att distansarbetande reser mer *och* längre – både arbetsresor och fritidsresor – och kör bil i större utsträckning än andra. KVU 97 visade också en tendens till att distansarbete medför eller möjliggör en förskjutning av resorna i tiden, vilket kan leda till minskad belastning under högtrafiktid och därmed ett effektivare utnyttjande av resurserna i transportsystemet.

⁵ *IT-utvecklingens effekter på framtida res- och transportstrukturer*, Mats G Engström, Rikard Johansson, Naturvårdsverket Rapport 4515 (MaTs-projektet).

⁶ *IT-utvecklingen och transporterna 2*, SIKÄ aug. 1998.

Sammanfattande bedömning

Den snabba IT-utvecklingen leder sannolikt till ett ökat transportarbete.

5.5 Beslutade politiska förändringar**Viss eftersläpning i utbyggnaden av infrastrukturen**

Det transportnät som förutsattes i prognoserna inför förra planeringsomgången har definierats som de befintliga väg- och järnvägsnäten år 1993, kompletterat med redan beslutade utbyggnader fram till år 1998 enligt jämförelsealternativet (JA) ⁷.

Väg

Några vägprojekt som i JA förutsattes vara påbörjade vid årsskiftet 1997/98 har skjutits på framtiden. Det gäller bland annat för E4 i ny sträckning norr om Uppsala och förbifarter i Skåne. Projekt för ca 3,5 miljarder kronor som ingick i JA borde därför inte ha tagits med. Det får till konsekvens att prognosen för ökningen av antalet långväga personkilometer i JA är överskattad med några tiondedels procentenheter.

Järnväg

I jämförelsealternativet (JA) i förra inriktningsplaneringen ingick några projekt som förutsattes vara påbörjade vid årsskiftet 1997/98 men som har blivit förskjutade, bland annat Årstabron i Stockholm och vissa dubbelspårsetapper på Väst-kustbanan mellan Göteborg och Malmö. Nivån på resandet i JA är därmed något överskattad.

Utöver de åtgärder som ingick i förslaget inför förra planeringsomgången har riksdagen senare beslutat att Citytunneln i Malmö och Botniabanan ska byggas. Det innebär investeringar utöver stamnätsplanen på över 10 miljarder kronor.

Flygplatskapaciteten i Stockholmsregionen

Med undantag för Stockholmsområdet finns under överskådlig tid goda förutsättningar för ökad flygtrafik utan trängselproblem. Koncessionsnämnden för miljöskydd har under 1998 gett tillstånd till att Arlanda byggs ut med en tredje bana enligt pågående planering. En annan förutsättning är att det finns ett avtal som möjliggör linjetrafik på Bromma flygplats till år 2011. Luftfartsverket har uppdrag att utreda hur Stockholmsregionens långsiktiga behov av flygplatskapacitet ska tillgodoses.

Bland olika alternativ som diskuteras för att på längre sikt erhålla tillräcklig kapacitet i Stockholmsregionen kan nämnas:

- en fjärde bana på Arlanda
- ny flygplats på Södertörn

⁷Se Kommunikationskommitténs delbetänkande, *Ny kurs i trafikpolitiken*, SOU 1996:26

- utveckling av befintliga flygplatser i Mälardalen (t.ex. Skavsta, Västerås,

Sammanfattande bedömning

Infrastrukturen har inte byggts riktigt i den omfattning som förutsattes inför den för resandet var en aning för höga.

Långväga busstrafik väntas öka betydligt

I prognoserna från 1994 antogs linjenät och reala priser för långväga busstrafik vara oförändrade och turtätheten generellt förbättrad med 10 % år 2007 jämfört med vad som gällde 1993. Dessa prognosförutsättningar förändras emellertid genom beslutet att eliminera vissa etableringshinder för den långväga buss-trafiken. Skadeprövningen gentemot den interregionala järnvägstrafiken tas bort den 1 januari 1999.

SIKA har analyserat effekterna av en sådan avreglering⁸. Analyserna tyder på att resandet med långväga buss kommer att fördubblas från drygt 1 till drygt 2 % av det långväga resandet, mätt i personkilometer. Resandet med järnväg, bil och flyg bedöms minska marginellt till följd av det ökade bussresandet.

Sammanfattande bedömning

Ökat utbud av långväga busstrafik till följd av avreglering kommer att innebära ökat resande med kollektivtrafik och försumbart minskat bilresande. Konkurrensen skärps främst för delar av tågtrafiken men även för flyget inom vissa marknadssegment – studenter och pensionärer. Om trafik med buss kan bedrivas till lägre kostnader än med andra trafikslag kan busstrafik komma att ersätta tågtrafik efter upphandling av olönsam trafik.

Kombitrafikens utveckling är osäker

Kombitrafik definieras (t.ex. SOU 1997:35) som järnvägsanknuten trafik med lösa lastbärare i form av trailer, container och växelflak. I Sverige omfattas kombi-systemet av 16 terminaler på 14 orter. Den totala kombi-trafiken på ca 4 mton motsvarar ca 10 % av SJ:s vagnslasttrafik. Ca 1 miljon ton är gränsöverskridande trafik och av den resterande inrikestrafiken är ca 70 % kopplat till utrikeshandeln i form av containertransporter till hamnar för vidare sjötransport.

Att kombitrafiken hittills haft en blygsam utveckling beror bland annat på att vagnslasttrafiken har en jämfört med andra länder stark ställning i Sverige. Det är

⁸ Effekter av avreglering av långväga busstrafik, SIKAs Rapport 1997:6

inom t.ex. skogs- och stålindustrin.

Kombitrafiken har höga initialkostnader och det torde krävas transportsträckor på

därför för att det på sikt blir en koncentration till ett fåtal (5–10) stora container-terminaler, kompletterat med ett 30-tal enkelt utrustade

Sammanfattande bedömning

Banverket bedömer att det nya utveckling och att en årlig ökning med 3–4 % av kombitrafiken är möjlig. Det transportindustriförbundet som talar emot en sådan utveckling.

En överenskommelse träffades 1996 mellan Sjöfartsverket, Sveriges Hamn- och Stuveriförbund samt Sveriges Redareförening om åtgärder för att sänka utsläppen kvävedioxid (NO_x) från sjötrafiken på Sverige med 75% till i

genom att sjöfartsavgifter och hamnavgifter differentieras efter fartygets utsläpp av kväveoxider och svavel. Detta ska uppnås genom ökad användning av svavlig olja respektive installation av NO_x-reducerande katalysatorer på fartygen. För att stimulera installation av katalysatorer medger Sjöfartsverket restitution av

Det är för tidigt att redan efter mindre än ett år göra någon mer ingående analys av effekterna på reduceringen av trepartsöverenskommelsen. Sjöfartsverket kommer att kontinuerligt följa utvecklingen. Hittills kan dock 000 fartyg – av totalt ca 3 500 som lågsvavlig olja. Sjöfartsverket betraktar detta som ett mycket gott genomslag på kort tid.

verket hade i september 1998 uppgift om att installation av katalysatorer pågick i 18 fartyg. Dessutom pågår det en teknisk utveckling av andra metoder för att rena x-utsläpp, som t.ex. Humid Air Motor (verket bedömer att även den rabatt som knyts till reducering av NO_x-utsläpp på sikt får ett betydande genomslag och att den redan nu främjar den tekniska

När det gäller de miljödifferenterade hamnavgifterna tillämpar (hamnar någon form av differentiering och ytterligare 9 hamnar planerar att införa avgiftsdifferentiering före utgången av 1998, enligt uppgifter från Sveriges Hamn- Stuveriförbund.

Sammanfattande bedömning

Den reducering av NO_x- och svavelutsläpp som är avsikten med trepartsöverenskommelsen bör göra sjötransporter mer konkurrenskraftiga från miljösynpunkt. Samtidigt blir det en viss kostnadsökning för redarna, vilket återverkar på transportkostnaden.

Effekter av samordning mellan trafikslag är oklara

I det transportpolitiska beslutet betonas kravet på en ökad kundorientering och att man utifrån kundens perspektiv ser på hela resan med dess olika komponenter. En viktig förutsättning för utveckling av kollektivtrafiken är en bra samordning inom och mellan olika trafikslag. Det finns också många goda exempel på samverkan mellan trafikslagen, t.ex. anslutningar vid flygplatser, Tågplussamarbetet mellan SJ och trafikhuvudmännen. Olika aktörer visar också intresse för att med IT-teknik m.m. vidareutveckla samordningen mellan trafikslagen.

En fråga för framtiden är i vad mån trafikföretag bl.a. som följd av undanröjda etableringshinder, kommer att eftersträva ett eget helhetsgrepp på kundrelationen med t.ex. anslutningstrafik i egen regi eller via kontrakt med andra utövare (länstrafik, taxi etc).

I anslutning till många buss- och tågstationer finns goda möjligheter till parkering av bilar och cyklar. Goda anslutningsmöjligheter mellan trafikslag samt med privatbil och cykel till kollektivtrafik är viktigt för att öka kundorienteringen och därmed kunna öka resandet med kollektiva färdmedel.

Sammanfattande bedömning

Det är svårt att mäta i vilken takt samordningen mellan trafikslagen ökar och kollektivtrafiken blir mer kundorienterad. Åtgärdernas potential för att öka kollektivtrafikens marknadsandelar är inte heller särskilt väl känd.

Ökade krav på kostnadstäckning förändrar förutsättningarna för kollektivtrafiken

Satsningarna på kollektivtrafiken görs för att bland annat öka olika gruppers tillgänglighet, förbättra säkerhet, främja miljö och regional utveckling.

De senaste åren har besparingskraven i den offentliga sektorn också inneburit reduceringar av kommunernas och landstingens ekonomiska stöd till kollektivtrafiken. Med minskad subventionsgrad har kostnaden för resenärerna ökat. Inom exempelvis Storstockholms lokaltrafik (SL), som svarar för mer än hälften av kollektivtrafiken i landet, har skattesubventionerna av kollektivtrafiken minskat från 70 % i början 1990-talet till 52 % år 1997. Samtidigt har emellertid effektivare upphandling och skärpt konkurrens bland operatörer möjliggjort att utbudet kunnat öka. Även kvaliteten i utbudet har ökat. Bl.a. genom att nya,

bekvämare fordon har satts in och genom att fler fordon fått bättre tillgänglighet för funktionshindrade.

De nya förutsättningarna kommer att skärpa konkurrensen i bl.a. de upphandlingar som länstrafikhuvudmännen står inför. Nya trafikeringsavtal för pendeltågstrafik ska träffas i Göteborgsregionen från den 1 juli 1999 och Storstockholm från den 1 januari år 2000.

För den långväga persontrafiken med tåg påverkas utbudet av vilka linjer som bedöms kommersiellt lönsamma. Sådan trafik kommer sannolikt att bedrivas av SJ. För övrig trafik som bedöms intressant för trafikhuvudmän och/eller staten övervägs upphandling. Den kommande Rikstrafiken ska handla upp trafik som bedöms transportpolitiskt motiverad.

Av betydelse för möjligheterna till konkurrens inom tågtrafiken är också att åtgärder ska vidtas för att garantera alla operatörer tillgång till gemensamma funktioner (stationer, järnvägsmark, terminaler m.m.) på konkurrensneutrala villkor. Vidare ska det i den kommande Rikstrafikens uppgifter ingå analyser av behovet av åtgärder för att säkerställa tillgång till fordon för persontrafik vid upphandling av järnvägstrafik.

När det gäller stöd till flygtrafik innebär det senaste transportpolitiska beslutet att ett nytt stödsystem till de kommunala flygplatserna införs år 1999. Stödet är tänkt att täcka 75 % av flygplatsernas underskott och omfattar 115 miljoner kr det första året. Stödet ersätter de tidigare stödformerna och innebär ett större kostnadsåtagande för staten. Stödet bedöms vara tillräckligt för att säkra driften av de aktuella flygplatserna.

Resenärerna kan väntas ställa allt större krav på kollektivtrafiken, när biljettpriiser blir högre till följd av ökad självfinansieringsgrad. Konkurrensen mot privatbilismen kan väntas bli fortsatt hård.

Skärpt konkurrens i upphandling ökar kraven på effektivitet i trafiken och minskar marginalerna för operatörerna. Sannolikt tvingar det fram en ökad samordning av trafiken med fler uppdrag för samma fordon och samverkan mellan aktörer och trafikslag.

Sammanfattande bedömning

| |
|---|
| Ökade krav på kostnadstäckning i kollektivtrafiken kan tänkas leda till minskade marknadsandelar, främst på trafiksvaga linjer. Fördjupade analyser bör därför göras av vad som händer med trafiken på linjer med svagt underlag. |
|---|

5.6 Sammanfattande slutsatser inför ny bedömning av prognoser

Förändrade omvärldsfaktorer talar för en större trafikillväxt

De senaste åren har präglats av en mer optimistisk syn på den ekonomiska utvecklingen än inför föregående planeringsomgång. Dessutom förväntas nu en större ökning av privat konsumtion och investeringar, medan den offentliga konsumtionen antas öka i lägre takt. För näringslivets utveckling antas en ytterligare förstärkning av den pågående strukturomvandlingen, som innebär starkare inriktning på produktion av högförädlade varor än på den traditionella svenska basindustrin.

Koncentrationen av sysselsättningsökningen till storstadsområden, och då i synnerhet Stockholms län, betonas allt starkare i den senaste bedömningen. Detta innebär att även folkmängden kommer att öka mest i de områden i landet där kapacitetsproblem i transportsystemet är särskilt framträdande.

Den senaste tidens utveckling talar för större ökning av lastbilstrafik och utrikes flygresor

Utvecklingen inom de olika transportslagen avviker i skilda avseenden från vad som antogs inför föregående planeringsomgång. Det är alltför tidigt att dra långtgående slutsatser innan förestående prognosarbete har genomförts. I ett par avseenden är det dock särskilt tydligt att utvecklingen de senaste åren avviker från vad som antogs enligt prognoserna inför föregående planeringsomgång.

Antalet flygresenärer i utrikestrafik har ökat med 36 % de senaste åren. Den förra prognosens nivå för utrikesflyget år 2005 är därmed i det närmaste redan uppnådd. En starkt bidragande orsak till den utvecklingen är att fritidsresandet ökat betydligt snabbare än vad som tidigare antogs.

Vidare har lastbilstransporterna ökat mycket kraftigt under senare år och uppgår redan 1997 till en nivå som förväntades fram mot år 2010.

Svårt att bedöma hur internationellt samarbete påverkar trafiken

Sverige är starkt involverat i samarbete inom EU och Östersjöområdet, vilket långsiktigt kan påverka förutsättningarna för transportsystemets utveckling.

I EU-kommissionens vitbok om prissättning av infrastrukturanvändning för alla trafikslag föreslås avgiftssystem som ska grundas på samhällsekonomiska marginalkostnader beräknade enligt gemensamma och enhetliga principer.

Även om ett införande av gemensamma principer skulle komma till stånd enligt det föreslagna schemat i vitboken bedömer vi det dock som mindre sannolikt att faktiska förändringar av avgiftsnivåer grundade på förslagets principer kommer att ske före år 2004. Däremot är det inte uteslutet att det inledande utvecklingsarbetet i flera länder kan komma att resultera i ett avgiftssystem för vägutnyttjande som grundar sig på faktiskt utnyttjad infrastruktur, körsträcka, typ av ekipage etc.

För samtliga trafikslag kan konstateras att anpassning till gemensamma villkor för medlemmarna inom EU medför skärpt konkurrens mellan aktörer i olika länder. Det bör i sin tur innebära sänkta kostnader för resenärer och transportköpare. En förutsättning är dock att konkurrensbegränsande nationella och internationella allianser kan undvikas.

I en annan riktning verkar sannolikt sloandet av den skattefria försäljningen, som väntas innebära kostnadshöjningar för resenärer och transportörer. Hur stora dessa effekter blir är dock svårt att bedöma beroende på bland annat möjligheterna att lägga om rutter till att gå via stater som inte är medlemmar i EU.

Sveriges handelsutbyte med Östersjöländerna kan komma att öka påtagligt, dock från en så pass låg nivå att det i dag är svårt att förutse att det får märkbara konsekvenser för transportsystemet.

Trafikutvecklingen till följd av den kommande Öresundsförbindelsen väntas bli större än man tidigare antagit. Bedömningen baseras på erfarenheter från andra nyligen genomförda projekt (Stora Bält-bron).

Teknisk utveckling kan bidra till en ökning av transporter

Inom samtliga trafikslag sker en utveckling mot effektivare fordon med avseende på bränsleförbrukning och andra egenskaper som förbättrar transportekonomin. Det leder sannolikt bl.a. till bränslesnålare bilar och flygplan. När det gäller tågtrafiken sker sannolikt en utveckling mot kostnadseffektivare fordon på något längre sikt.

IT-utvecklingen kommer att medföra ett förändrat resande som sannolikt leder till ett ökat transportarbete - inte nödvändigtvis till följd av fler resor utan snarare längre resor. För godstransporterna är bedömningen att IT-tekniken bidrar till förändrade produktionsformer ("just-in-time") som sannolikt leder till snabbare, mer frekventa och kanske längre transporter.

Sammantaget talar den tekniska utvecklingen inom transportområdet för att kostnaderna för transportarbete bör bli lägre i fasta priser. Detta verkar i riktning mot en ökning av resor och transporter.

Avreglering och samverkan leder till ökade transporter

Den avreglering och de nya etableringsförutsättningar som under senare år skapats för de olika transportslagen talar för att det blir fler operatörer och en skärpt konkurrens även nationellt. Detta bör innebära ett ökat utbud av transportmöjligheter som bör pressa priserna för både köpare av godstransporter och kollektivtrafikresenärer, framför allt på sträckor med stort trafikunderlag.

Möjligheterna att skapa en effektivare kollektivtrafik i större regioner ökar med samordning av trafikupplägg och taxor samt utveckling av tekniska system för biljetthantering och trafikantinformation m.m. Exempelvis ger en ökad pris-differentiering möjlighet till ett ökat utnyttjandet av transportsystemet under lågtrafikperioder.

Det är dock svårt att bedöma vilka konsekvenserna blir för linjer med svagt trafikunderlag och hur stora anspråk på resurser från trafikhuvudmän och statens upphandling som sådan trafik kommer att ställa.

6 Tillståndsbeskrivning och uppföljning mot de transportpolitiska målen

De transportpolitiska målen har redovisats i kapitel 2. Av kapitel 5 framgår att det finns skäl att revidera vissa prognoser. I detta kapitel lämnas en beskrivning av tillståndet i transportsektorn med avseende på de transportpolitiska delmålen samt en bedömning av huruvida hittills fastlagda etappmål kommer att kunna uppnås.

6.1 Inledning

Som framgått av avsnitt 2 innebär de nya transportpolitiska riktlinjerna att styrningen mot och uppföljningen av de transportpolitiska målen ska förbättras. De etappmål som regeringen angivit i den transportpolitiska propositionen kan ses som ett led i denna strävan. Av regeringens uppdrag att upprätta en lägesanalys inför planeringsperioden 2002–2011 framgår också att lägesanalysen bör omfatta en avstämning av rådande förhållanden mot uppställda etappmål.

Eftersom uppföljningen av transportpolitiken på övergripande nivå till stor del innebär en nyordning och de första etappmålen just lagts fast saknas ännu etablerade system och en fastare organisation för en heltäckande måluppföljning. Regeringen har också i uppdraget avseende lägesanalysen aviserat att ytterligare uppdrag kommer att beslutas om utvecklingen av effektbeskrivningar, förslag till etappmål inom olika områden och strategier för miljö- och trafiksäkerhetsarbetet inom transportsektorn.

Det är mot denna bakgrund naturligt att underlag som är anpassat till att följa upp de nya etappmålen fortfarande till stor del saknas. Eftersom tiden inte har medgivit framtagning av nytt underlag har redovisningen i det följande i första hand koncentrerats till sådana etappmål och delar av transportsektorn där det redan finns etablerade mått och uppföljningssystem. I övrigt redovisas i vissa fall en kvalitativ bedömning av utvecklingen. Redovisningen av läget i förhållande till de av regeringen fastlagda etappmålen sker uppdelat på transportpolitikens fem långsiktiga delmål.

6.2 Ett tillgängligt transportsystem

Transportsystemet ska utformas så att medborgarnas och näringslivets grundläggande transportbehov kan tillgodoses.

För närvarande saknas etappmål för tillgänglighet. Enligt den transportpolitiska propositionen ska metoder och mått utvecklas för att precisera och följa upp tillgänglighetsmålet genom etappmål. Av propositionen framgår att regeringen bedömer att det inte går att utveckla heltäckande mått och mål för tillgängligheten. Däremot borde det gå att förbättra beskrivningen av hur tillgängligheten till transportsystemet varierar och förändras med avseende på t.ex. olika befolkningsgrupper och transportändamål och formulera etappmål för utvecklingen i dessa avseenden. Som exempel nämns närheten och tillgängligheten till resecentra och andra kollektivtrafikanläggningar samt till godstransportterminaler.

Enligt SIKAs och trafikverkens uppfattning är det inte helt självklart vad som bör läggas i begreppet tillgänglighet. Näraliggande begrepp med delvis likartad innebörd är bl.a. framkomlighet, rörlighet och transportkvalitet. Avgränsningen mot delmålen om en hög transportkvalitet och positiv regional utveckling är därmed heller inte helt entydig. Det framgår också av att en del av de etappmål som regeringen fastställt för utvecklingen mot en hög transportkvalitet också skulle kunna uppfattas som steg på vägen mot en ökad tillgänglighet. Det kan mot denna bakgrund finnas skäl att närmare diskutera innebörden av dessa olika begrepp för att försöka komma fram till mer preciserade definitioner och en gemensam begreppsapparat som kan användas i det fortsatta transportpolitiska utvecklingsarbetet. Detta är emellertid en fråga som i första hand bör lösas inom ramen för det s.k. måluppdrag som regeringen gav SIKAs den 17 september i år¹.

SIKA och trafikverken har därför valt att i lägesanalysen inta en pragmatisk hållning till innebörden i – och den inbördes avgränsningen mellan – olika delmål. Med tillgänglighet avser vi således i detta sammanhang i vilken utsträckning och med vilka uppoffringar olika utbud och aktiviteter i samhället kan nås. Till delmålet ett tillgängligt transportsystem hänförs generella aspekter på grundläggande transportbehov, oavsett om de avser persontransporter, godstransporter, medborgare eller näringsliv. Under delmålet en hög transportkvalitet (avsnitt 6.3) behandlas vissa särskilda aspekter som bedöms vara av stor betydelse för näringslivets transporter, inklusive de etappmål som regeringen fastställt under detta delmål.

Oavsett hur begreppet tillgänglighet definieras och avgränsas kommer det att innefatta många dimensioner, vilket till stor del är ett uttryck för de komplicerade och mångfacetterade samband som finns mellan transportsystemet och samhället i stort. I grunden handlar tillgängligheten om de olägenheter och uppoffringar som är förknippade med att nå olika aktiviteter och nyttigheter i samhället. Detta är i sin tur beroende av en rad olika förhållanden, bl.a. lokaliseringen av bostäder,

¹ Uppdrag att ta fram underlag för etappmål m.m. med anledning av den transportpolitiska propositionen och den miljöpolitiska propositionen (Regeringsbeslut 6, 1998-09-17).

arbeten och service av olika slag, vilket utbud av transporter och andra kommunikationsmedel som finns tillgängligt, vilken kapacitet, prestanda, komfort, tillförlitlighet, tidsförbrukning och kostnad som kännetecknar alternativen och hur olika transportmöjligheter kan kombineras, etc. En viktig faktor är också hur transportsätten är anpassade till olika användargrupperns behov. Tillgänglighetsbegreppet avser primärt hela reskedjan från start till målpunkt – ”från dörr till dörr” – och borde följaktligen analyseras utifrån ett trafikslagsövergripande perspektiv.

I brist på kvantifierade etappmål och etablerade metoder och mått för att följa upp tillgänglighetsmålet på denna övergripande nivå lämnas i det följande en kvalitativ redovisning av vissa tillstånd och utvecklingstendenser inom de olika trafikgrenarna som kan bedömas ha betydelse såväl för tillgängligheten i stort som för tillgången till vissa grundläggande transporttjänster.

Järnväg

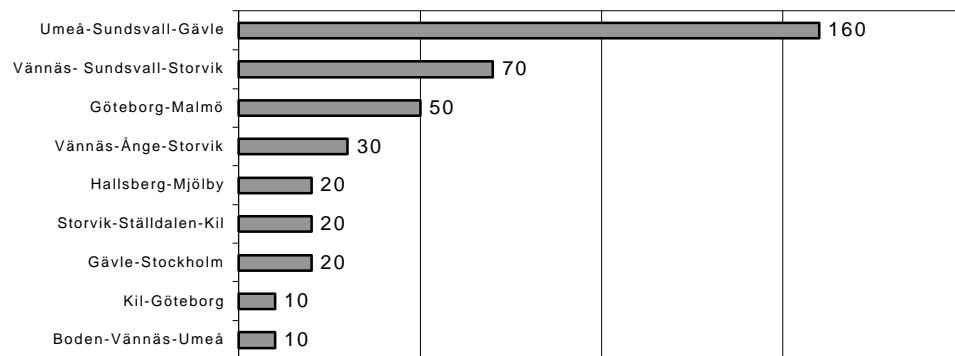
Det svenska järnvägsnätet omfattar totalt ca 13 450 kilometer, varav drygt 10 000 kilometer drivs och förvaltas av Banverket med statliga anslag. Under efterkrigstiden har järnvägens roll i transportsystemet förändrats kraftigt som en följd bl.a. av den motoriserade vägtrafikens framväxt. I ett västeuropeiskt perspektiv och i förhållande till befolkningstätheten är det svenska järnvägsnätet dock relativt väl utbyggt och utnyttjat. Att många järnvägsstationer utvecklats till s.k. resecentra har ofta inneburit förbättrade anslutningar till andra trafikformer, bl.a. genom ökad tillgång till bussanslutningar och förbättrade möjligheter till bil- och cykel-parkering.

Järnvägsnätet används för många olika typer av trafik, exempelvis godstrafik, snabbtågstrafik samt regional- och lokaltågstrafik och förutsättningarna från bl.a. tillgänglighetssynpunkt skiftar naturligtvis mellan dessa olika trafikformer. Den utveckling av järnvägssystemet som nu gällande stomnäs- och länsplaner innebär bedöms dock ge förbättrade möjligheter att bedriva såväl gods- som persontrafik på järnväg. Botniabanan, upprustningen av Ådalsbanan och snabbtågsanpassningen av sträckan Gävle–Östersund medför bl.a. att snabbtågstrafik mellan Stockholm och Östersund och Stockholm och Umeå blir möjlig. Vidare kan regionaltågstrafik etableras mellan Umeå och Sundsvall samtidigt som kapaciteten ökar för godstrafiken söder om Vännäs. Andra projekt som ger förutsättningar att förbättra både regional trafik och långväga trafik är den fortsatta utbyggnaden av Västkustbanan, Mälarbanan, Arlandabanan och Citytunneln i Malmö. Genom upprustningen av Bergslagsbanan öppnas ett nytt godsstråk väster om Väneren och på flera andra viktiga godssträckor innebär planerna en påtaglig förstärkning av kapaciteten.

Som framgår av figuren nedan uppnås de största transporttidsvinsterna vid godstransporter längs Norrlandskusten och Västkusten genom utbyggnaden av Botniabanan respektive Västkustbanan. I redovisningen ingår dock inte effekten av de ombyggnader av rangerbangårdar som ingår i stomnäsplanen. Ombyggnaden av Hallsbergs rangerbangård innebär t.ex. att den genomsnittliga transport-

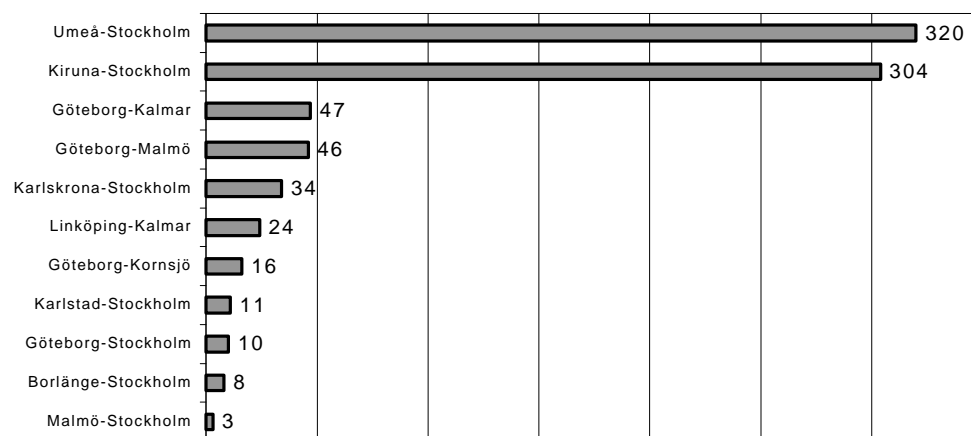
tiden per vagn för de tåg som rangeras i Hallsberg beräknas minska med ca 2 timmar.

De största möjligheterna till restidsförbättringarna inträffar i Norrland, främst som en följd av utbyggnaden Botniabanan. Vidare kan stora restidsvinster göras i västra Sverige, vilket är en effekt av utbyggnaden av Västkustbanan och Nordlänken. Helsingborg, Kristianstad, Halmstad, Uddevalla och Östersund är orter som genom genomförandet av stamnätsplanen beräknas kunna erhålla restidsförkortningar som överstiger 10 minuter till/från Stockholm. Även upprustningen av Kust-till-kustbanan och Blekinge kustbana ger betydande resvinster, exempelvis i relationerna Göteborg–Kalmar och Malmö–Karlskrona.



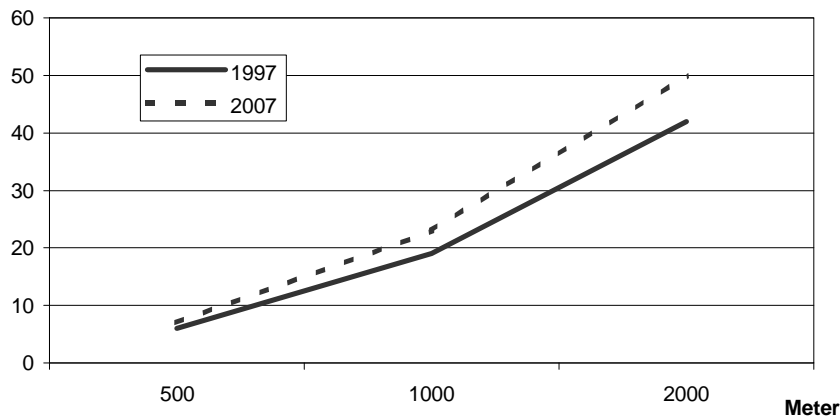
Figur 6.1. Genomsnittlig förkortning av transporttiden i viktiga godsrelationer, minuter. Källa: Banverket

Lokaliseringen av järnvägsstationer är en av många faktorer som påverkar tillgängligheten till järnvägssystemet. I stamnätsplanen och länsplanerna ingår att 58 nya stationer öppnas. Av dessa hänger åtta stationer samman med Citytunneln och Botniabanan som finansieras helt eller delvis utanför planerna. Nästan hälften



Figur 6.2. Restidsminskning med snabbaste resandetåg, minuter. Källa: Banverket.

(24) av de planerade nya stationerna återfinns i Skåne. Figur 6.3 illustrerar hur stor andel av invånarna i Skåne som har/kommer att få tillgång till en station inom avståndszonerna 500, 1000 och 2000 meter från bostaden före och efter planernas genomförande.² Därav framgår bl.a. att andelen av befolkningen i Skåne som har tillgång till järnvägsstation inom två kilometer från bostaden har förutsättningar att öka från 42 till 50 % till följd av genomförandet av stomnäts- och länsplanerna. Enligt dessa beräkningar ökar antalet invånare som har högst 500 meter till stationen med 26 % medan antalet som har högst 1 kilometer till stationen ökar med 23 % och antalet som har mellan 1 och 2 kilometer till stationen ökar med 19 %.



Figur 6.3. Andel invånare i Skåne län med järnvägsstation inom olika avstånd från bostaden. Källa: Banverket.

Funktionshindrades möjlighet att resa med järnväg har successivt förbättrats. I dag finns det plats för en eller flera passagerare i rullstol på alla Intercitytåg och pendeltåg. Flertalet tåg har också hjälpmedel i form av utökade ledstänger med halkfri yta och kontrasterande färg, larmknappar vid markerade säten, självöppnande dörrar mellan vagnarna, m.m. Inbyggda liftar finns på alla Intercitytåg.

Rörliga liftar på perrongen finns på knappt 1/3 av intercitystationerna och på fem procent av länstrafikstationerna. Ramper saknas på både tåg och stationer. De flesta stationer har i dag hjälpmedel som parkeringsrutor för handikappade, trappstegsfria utgångar till och passager mellan perronger, handikappanpassade toaletter och skyltar anpassade för synskadade.

I stomnätsplanen och länsplanerna ingår ytterligare åtgärder för att göra resandet enklare för personer med funktionshinder. Förutom åtgärder för att underlätta åtkomsten till plattformar, bl.a. i form av trappfria gångförbindelser, beräknas satsningen på nya resecentra generellt leda till förbättringar för funktionshindrade. I stomnätsplanen och länsplanerna ingår sådana satsningar på 26 orter, vartill kommer nya resecentra för orter längs Botniabanan.

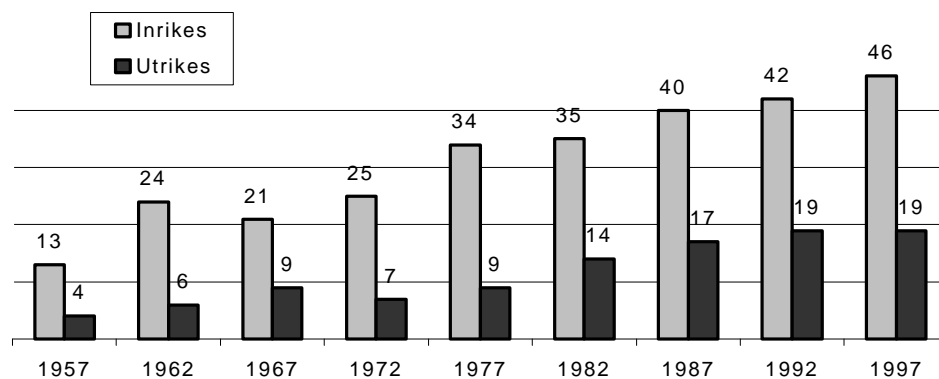
² Beräkningarna baseras på fågelavståndet och antagandet att befolkningen är konstant och befolknings- och bebyggelsestrukturen oförändrad.

Vissa delar av järnvägsnätet har begränsningar i tillgängligheten genom en spårstandard som innebär hastighets- och/eller bärighetsrestriktioner. Detta gäller dock främst delar av det s.k. kapillära bannätet och vissa lågtrafikerade banor. Främst på länsjärnvägar begränsas tillgängligheten av att tågklareringen fortfarande sker manuellt och att denna inte är bemannad dygnet runt.

Luftfart

Luftfartens infrastruktur är väl utbyggd och i det närmaste geografiskt heltäckande. Det är endast i Tornedalen och i de mest glesbefolkade delarna av fjällvärden som avståndet till närmaste flygplats med linjetrafik överstiger tio mil.³

Sett över en längre tidsperiod har flygtransportsystemet utvecklats starkt, vilket medfört att tillgängligheten till främst långväga destinationer förbättrats påtagligt i hela landet. Inte minst när det gäller resor och transporter till och från utlandet har flygets utveckling spelat stor roll. För närvarande bedrivs linjetrafik på 46 flygplatser i landet, varav 19 har utrikes linjetrafik. Utbudet i form av bl.a. turtäthet och destinationer varierar dock mellan flygplatserna, vilket främst speglar den efterfrågan på flygtransporter som finns på orten.



Figur 6.4. Flygplatser med linjetrafik. källa: Luftfartsverket.

Investeringarna på luftfartsområdet kommer under de närmaste åren att domineras av dels byggandet av den tredje banan på Arlanda, dels införandet av ett nytt flygledningssystem. Båda dessa investeringar bedöms av Luftfartsverket komma att bidra till tillgänglighetsmålet genom att de undanröjer flaskhalsar som kapacitetsmässigt hämmar hela flygsystemet och ger operatörerna möjlighet att öppna nya linjer till destinationer där efterfrågan finns men där kapacitetsbrist hittills varit ett hinder.

³ Frågan om en ny flygplats i Pajala kommun har dock behandlats i den regionalpolitiska propositionen.

Under år 1999 tas Arlandabanan i bruk, vilket ökar tillgängligheten till flygplatssystemet genom att ytterligare en alternativ marktransportmöjlighet erbjuds flygresenärerna. Arlandabanan bör också ge ökade möjligheter till samverkan mellan järnvägstrafik och flygtrafik för att bygga upp ett mera integrerat transportsystem för bl.a. interregionala transporter.

De inventeringar som gjorts av flygets tillgänglighet för funktionshindrade visar att vissa ofullkomligheter kan härledas till flygplatserna men att de största problemen gäller flygplanen. Terminalerna på flygplatserna har olika storlek och byggnadsår. Lokalernas utformning medför att möjligheterna till ett bekvämt nyttjande för resenärer med funktionshinder kan variera. Den personliga servicen i flygterminalerna är dock i allmänhet hög.

Under år 1998 har en kombinerad passagerartrappa och handikapphiss tagits i bruk på Karlstads flygplats. Denna prototyp utvärderas för närvarande och kan, om utvärderingen faller väl ut, komma att bli ett hjälpmedel även vid andra flygplatser och därmed öka tillgängligheten till flygplatssystemet för rörelsehindrade.

Sjöfart

Sjöfartens infrastruktur, som består av de huvudsakligen kommunala hamnarna och det av staten upprätthållna farledssystemet, är generellt sett väl utbyggd. Den kan utan större investeringar utnyttjas för betydligt större transportvolymmer än i dag.

Möjligheterna att bedriva fartygstrafik bestäms till stor del av de naturgivna förutsättningarna. Längs Bohuskusten finns bl.a. de stora oljelossningsterminalerna i Göteborg och Brofjorden som kan ta emot fartyg med ett djupgående på 20-25 meter. Begränsningen av östersjötrafiken utgörs av djupgåendet i Stora Bält på 15,3 meter medan farleden genom Flintrännen i Öresund tillåter ett djupgående på 7 meter⁴. Största djupgående i Kielkanalen är 9 meter. Trafiken på de inre vattenvägarna till Mälaren och Väneren kan ha ett maximalt djupgående på 7 respektive 5,3 meter. Ett 20-tal hamnar i Sverige medger i dag ett djupgående på minst 10 meter.

Det finns ett 50-tal allmänna hamnar och ett antal industriägda lastageplatser som är väl spridda längs den svenska kusten. Trafiken är emellertid i hög grad koncentrerad till ett begränsat antal hamnar med stor godsomsättning - ca 80 % av godset går över ett 10-tal hamnar.

Sveriges geografiska läge medför att färjetrafiken har särskild betydelse från tillgänglighetssynpunkt, bl.a. genom att den utgör en direkt förlängning av den landbaserade infrastrukturen och därmed delvis blir styrande för landtrans-

⁴ Drogden på den danska sidan medger ett djupgående på 7,7 meter.

porterna. Även när den fasta Öresundsförbindelsen står klar kommer färjetrafiken att ha stor betydelse i många relationer.

Bil- och lastbilstrafik förekommer idag från ca 20 färjehamnar och sex av dessa hamnar trafikeras också av järnvägsfärjor, nämligen Göteborg, Helsingborg, Malmö, Trelleborg, Ystad och Stockholm. Den dynamiska utvecklingen i östersjöområdet medför att efterfrågan ökar på nya linjer, främst österut.

Inom ramen för Sjöfartsverkets sektorsansvar har ett antal servicemål lagts fast som har bäring på den tillgänglighet som sjöfarten erbjuder. Således finns delmål för bl.a. farleder och utmärkning, lotsning och isbrytning. Den övergripande målsättningen är en god framkomlighet, inklusive bedrivande av vintersjöfart på alla hamnar av betydelse, samt undvikande av sjö- och miljöolyckor. Tillgängligheten till transportsystemet i dess helhet är naturligtvis också beroende av att hamnarna utvecklas till effektiva och med landtransporterna integrerade omlastningspunkter.

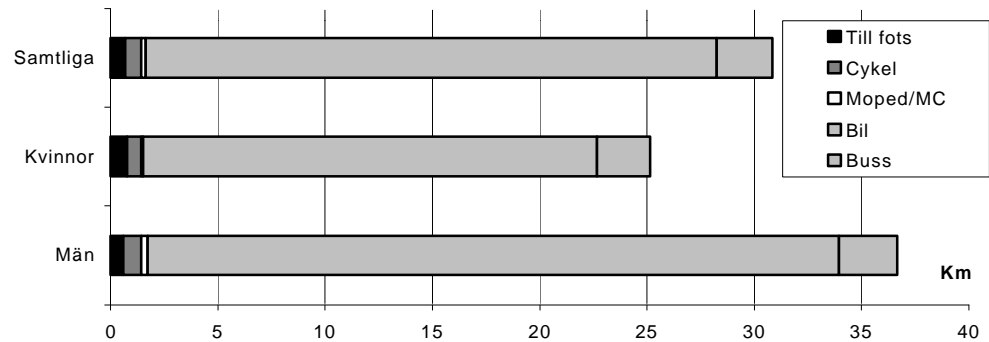
Det största hindret för funktionshindrade inom sjöfarten är tillgängligheten till fartygen som varierar kraftigt med hänsyn till att många olika typer av fartyg och hamnar eller kajanläggningar förekommer. Inte minst landgångar, bryggor, mindre kajanläggningar och förbindelselederna till dessa kan uppvisa betydande brister.

Vägtrafik

Vägnätet och vägtrafiken är av grundläggande betydelse för tillgängligheten. Det finmaskiga vägnätet är basen för alla transportsystem och avgörande även för den tillgänglighet som kan uppnås med järnvägs-, sjö- och flygtransporter.

Sett i ett längre tidsperspektiv har vägtrafikens utveckling medfört en mycket påtaglig ökning av tillgängligheten i samhället. För närvarande reser svensken i genomsnitt något över 3 mil på väg varje dag. Om man ser till reslängden sker den helt dominerande delen av detta resande med personbil. Detta förhållande illustrerar också tydligt vilken betydelse personbilen har för hushållens och företagens aktionsradie och för tillgängligheten i stort. Bilberoendet har dock också en baksida i form av att tillgången till bil och den tillgänglighet som bilen ger skiftar starkt mellan olika grupper i samhället. Detta framgår redan av att kvinnorna reser mer än 1 mil kortare per dag än männen och att denna skillnad i huvudsak hänförs till mindre bilanvändning. Bilens betydelse som transportmedel innebär att bilismens utbredning, i form av t.ex. bil- och körkortsinnehav, i sig blir ett viktigt kriterium på hur väl transportsystemet kan bidra till ökad tillgänglighet i allmänhet.⁵ I många fall är tillgång till bil också en förutsättning för att de mest grundläggande transportbehoven ska kunna tillgodoses.

⁵ Utvecklingen i detta avseende beskrivs närmare i kapitel 5.



Figur 6.5. Persontrafik på väg i km per person och dag. källa: Riks-RVU 1997.

I det transportpolitiska beslutet (prop 1997/98:56) framhålls emellertid att ett persontrafiksystem bör eftersträvas, där bilen har sin plats men där det också finns goda förutsättningar för en säker gång- och cykeltrafik samt en effektiv och attraktiv kollektivtrafik. Denna ska kunna komplettera och ersätta bilen, inte minst för att ge människor utan tillgång till bil en god transport- och livskvalitet. Vidare betonas att ytterligare åtgärder för att anpassa trafiksystemet till barns, äldres och funktionshindrades behov av tillgänglighet, säkerhet och god miljö är en förutsättning för att uppnå ett transportsystem för alla. Trots bilens positiva egenskaper och stora betydelse finns det därför enligt regeringen starka skäl att motverka en utveckling mot ett ensidigt bilberoende.

Från bl.a. ovanstående utgångspunkter finns det skäl att beskriva och följa upp tillgänglighetssituationen för befolkningsgrupper med särskilda behov – främst barn, äldre och funktionshindrade – samt även hur möjligheterna att använda kollektivtrafiken samt gång- och cykeltrafiken utvecklas.

Enligt FN:s barnkonvention ska alla åtgärder som rör barn sätta barnens bästa i främsta rummet. God tillgänglighet för barn innebär att de i hög grad på egen hand ska kunna nå skola, service, kultur, fritidsaktiviteter och kunna upprätthålla sociala kontakter. Vägtransportsystemets olika delar bör vara utformade i tillämplig omfattning med hänsyn till barns fysiska, intellektuella och psykologiska begränsningar. Barn som har sådan närhet till skolor och fritidsaktiviteter att samhällsbetalda resor inte ordnas, bör ha säkra och gena gång- och cykelvägar till sådana aktiviteter, som är separerade från frekvent motortrafik.

Tillgängligheten har förändrats kraftigt under de senaste femtio åren. Möjligheten att nå utbud och aktiviteter som tidigare låg utom räckhåll har ökat samtidigt som den växande trafiken har begränsat barnens möjligheter att röra sig på egen hand, till exempel genom att bilparkering och trafikerade gator finns i nära anslutning till bostäder och lekparker. Många barn på landsbygden tvingas gå eller cykla längs med eller korsa hårt trafikerade vägar med höga hastigheter. Generellt sett är få grannskap ordnade med tanke på barnens rörelsefrihet, miljö och säkerhet. Av speciell vikt för barns möjlighet att gå eller cykla till skolan är skolvägarnas säkerhet. En sammanfattande bedömning är att transportsystemets utveckling i samverkan med det omgivande samhället knappast har varit entydigt positiv med avseende på barnens tillgänglighet och att det därför bör vara en angelägen

uppgift att förbättra beskrivningen av utvecklingstendenser och möjliga åtgärder som underlag för politiska prioriteringar.

I de långsiktiga planerna för vägtransportsystemet och den regionala infrastrukturen har de oskyddade trafikanternas och kollektivtrafikanterna beaktats genom utbyggnad av gång- och cykelvägar och kollektivtrafikåtgärder. I vilken utsträckning dessa insatser möter barnens behov är för närvarande svårt att kvantifiera och bedöma.

Antalet svenskar som är 65 år eller äldre ökar och uppgår i dag till ca 1,5 miljoner, vilket motsvarar 17 % av befolkningen. Andelen äldre personer i befolkningen väntas också fortsätta att öka. Med nuvarande resmönster avtar längden på resorna med stigande ålder till förmån för kortare och mer frekventa resor, samtidigt som andelen inköps- och serviceresor ökar. Bilen dominerar som färdmedel även bland äldre och den demografiska utvecklingen medför efterhand att allt fler äldre har körkort och bil.

Funktionshindrade är en mycket heterogen grupp människor som ställer vitt skilda krav på transportsystemets utformning. En grov indelning kan göras i rörelsehinder, synnedsättning, hörselnedsättning, allergier, intellektuella och psykologiska hinder samt tal- och språkhinder. Det finns i dag ca 1,2 miljoner personer i Sverige som har någon form av permanent funktionsnedsättning. Utöver dessa finns många som har mer eller mindre tillfälliga funktionshinder. Särskilt när det gäller rörelsehinder samt syn- och hörselskador finns ett starkt samband med åldern.

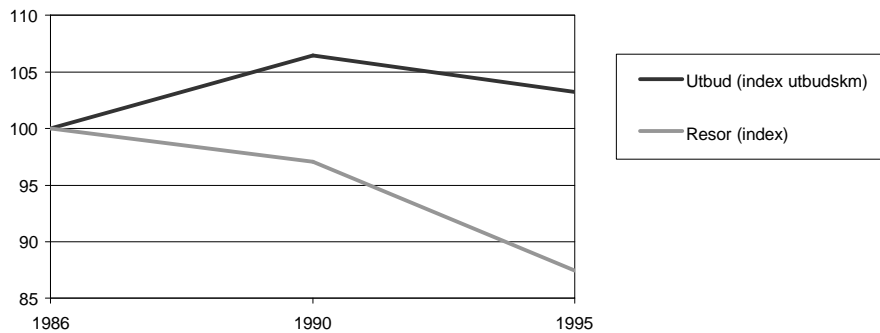
Antalet personer som utnyttjar färdtjänst har ökat markant från mitten av 1970-talet till slutet av 1980-talet. Antalet färdtjänstillstånd tredubblades fram till år 1990 men har därefter varit i stort sett oförändrat. I dag har ca fem procent av befolkningen rätt att använda färdtjänst och hälften av dessa är 80 år eller äldre.⁶ Antalet färdtjänstresor har visat en nedåtgående trend under andra hälften av 1990-talet (1994-1997).

Analyser av material från resvaneundersökningen visar att funktionshindrade gör färre resor med nästan alla färdmedel än befolkningen i övrigt. Taxi är det enda färdmedel som funktionshindrade använder i större utsträckning än andra. Ett arbete pågår f.n. med att vidareutveckla mätmetoder för hur tillgängligheten för funktionshindrade i vägtransportsystemet kan utvecklas och delresultat av arbetet kan enligt Vägverket förväntas inom kort.

Trots att kollektivtrafikutbudet har ökat något jämfört med situationen vid mitten av 1980-talet, har resandet med kollektiva färdmedel minskat.⁷ En bidragande orsak kan vara att biljettpriserna ökat mer än konsumentpriserna i allmänhet, men detta är knappast en huvudförklaring till utvecklingen. Faktorer som den allmänna inkomstutvecklingen, kostnaderna för att använda privatbil etc. spelar sannolikt minst lika stor roll.

⁶ Vägverkets publikation 1998:63, Äldre bilförarens problem i trafiken.

⁷ En del av den nedgång i resandet som statistiken visar kan bero på att kvaliteten i statistiken förbättrats under senare år och att resandet tidigare överskattats.



Figur 6.6. Trafikutbud och resor i lokal och regional kollektivtrafik (index 1986=100). Källa: SLTF.

Genomförandet av den nationella planen för vägtransportsystemet samt de länsvisa planerna för regional infrastruktur kommer enligt Vägverket att innebära att de oskyddade trafikanternas och kollektivtrafikanternas behov beaktas genom utbyggnad av gång- och cykelvägar och genom olika kollektivtrafikåtgärder. Även funktionshindrades möjligheter att använda väg- och kollektivtrafiksystemet ökar genom att bl.a. busshållplatser, terminaler, gång- och cykelvägar samt fordon i ökad utsträckning anpassas till funktionshindrades behov. Det har dock inte varit möjligt att närmare kvantifiera dessa insatser eller att bedöma i vilken utsträckning planerna möter olika trafikantgruppers behov. De långsiktiga planerna för infrastrukturen är naturligtvis inte heller ensamma avgörande för i vilken utsträckning utbudet av handikappanpassad kollektivtrafik kommer att öka.

Delmålet om ett tillgängligt transportsystem avser inte enbart persontransporter. Även godstransporternas förutsättningar påverkar möjligheterna att tillgodose medborgarnas och näringslivets grundläggande transportbehov. Transport av råvaror och massgods, inte minst för de areella näringarnas behov, ställer t.ex. krav på landsbygdsvägarnas bärighet. Likaså måste varuförsörjningen kunna fungera i alla delar av landet och rimliga krav på punktlighet och framkomlighet kunna upprätthållas för distribution av t.ex. färsk- och dagligvaror.

Samtidigt innebär den fortgående samhällsutvecklingen och strukturförändringar i näringsliv och förändrade boendemönster att kraven på vägtransportsystemet ökar eller förändras i såväl glesbygd som mer tätortsnära miljöer.

En grov bedömning av hur stor del av det nationella stamvägnätet som har nedsatt framkomlighet och kösituationer togs fram inför planeringsomgången 1998 - 2007. En klassindelning gjordes enligt följande:

- **Röd standard** innebär daglig nedsatt framkomlighet, kösituationer under högttrafik, vanligen två timmar per dag. För turisttrafikvägar är kösituationerna mer omfattande under vissa tider på året. För 13-metersvägar är tre- och fyrbilsmöten mycket frekventa. För 9-metersvägar är omkörningsmöjligheterna mycket begränsade. En mycket stor del är kökörning.

- **Gul standard** innebär för samtliga vägtyper varierande framkomlighet under högtrafik och nedsatt framkomlighet vissa tider på året.
- **Grön standard** innebär för samtliga vägtyper god framkomlighet. Kösituationer under högtrafik förekommer normalt inte. För turisttrafikvägar kan begränsad framkomlighet föreligga undantagsvis.

Kartläggningen visade att ca 7 procent av stamvägarna har röd standard medan drygt 25 procent har gul standard. På ca två tredjedelar av stamvägarna är standarden grön, vilket innebär att normalt inga kösituationer förekommer.

Det är framför allt i våra större tätorter som betydande trängsel vid vissa tider på dygnet och vissa dagar i veckan förekommer. Trafikstockningar är särskilt besvärande för personer som arbetspendlar men även för näringslivets persontransporter och för distributionstrafiken i innerstäderna. Det är främst i anslutning till eller genom tätorter som det övergripande vägsystemet är överbelastat. Detta är till stort men för såväl trafikanter som vägsystemets omgivande miljöer. Trafikanterna drabbas förutom av ökade restider och ökade fordonskostnader även av sämre tillförlitlighet/tidhållighet. Detta är besvärande inte minst för yrkesmässig trafik och kollektivtrafik.

Ett generellt beslutskriterium som sedan länge tillämpats vid utvecklingen av framförallt vägnätet har varit att utbyggnad och förbättringar bör ske där detta är samhällsekonomiskt lönsamt. Eftersom res- och transportuppslagningar i form av bl.a. kostnader och tidsåtgång har utgjort en viktig del i bedömningsunderlaget kan man på goda grunder utgå ifrån att den fortlöpande utvecklingen av vägnätet har gett betydande bidrag till målet om bättre tillgänglighet och att även förutsättningarna att tillgodose medborgarnas och näringslivets grundläggande transportbehov därigenom successivt förbättrats. Samtidigt ger den pågående samhällsförändringen – i vilken transportsystemet i sig är en viktig drivkraft – successivt upphov till nya behov. Förändrade markanvändnings- och aktivitetsmönster till följd av strukturomvandling inom näringsliv och offentlig förvaltning och service medför således jämte förändrade boendemönster att kraven på restider och transportförutsättningar i övrigt fortlöpande ändras.

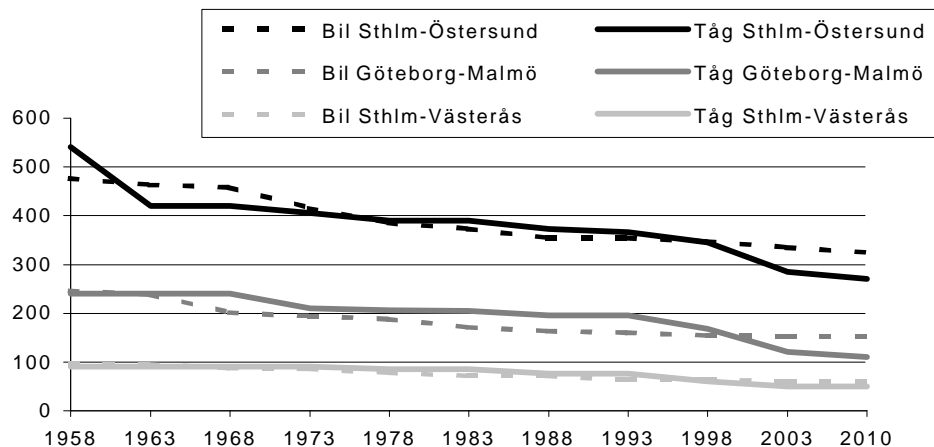
Den nationella planen för vägtransportsystemet 1998-2007 samt de länsvisa planerna för regional infrastruktur 1998-2007 innehåller investerings- och förbättringsåtgärder som sammantaget beräknas leda till transporttidsvinster på i storleksordningen 20 miljoner fordonstimmar per år. Detta motsvarar en tidsvinst på ca 5 timmar per fordon och år jämfört med år 1998. Investerings- och förbättringsåtgärderna under planperioden beräknas vidare resultera i en sammantagen minskning av fordonskostnaderna på ca 1,4 miljarder kronor eller ca 300 kronor per fordon och år.

Sammanfattande bedömning

Det ligger i sakens natur att transportsystemets utveckling under tidernas lopp har inneburit en avsevärd sammantagen förbättring av tillgängligheten i samhället i stort. Inte minst efterkrigstidens utveckling har medfört dramatiska förändringar i

detta avseende. Den allmänt ökade rörlighet för personer och gods som uppnåtts har emellertid samtidigt gett upphov till anpassningar på olika håll i samhället. Det gäller t.ex. i form av mer utspridd markanvändning och koncentration av offentlig och kommersiell service, som inte alltid har varit entydigt positiva från tillgänglighetssynpunkt. Det kan i många fall också ha medfört att variationerna i tillgänglighet mellan t.ex. olika områden och befolkningsgrupper ökat. Strukturuomvandlingen i samhället har också ofta medfört ökande resavstånd mellan bostad och arbete.

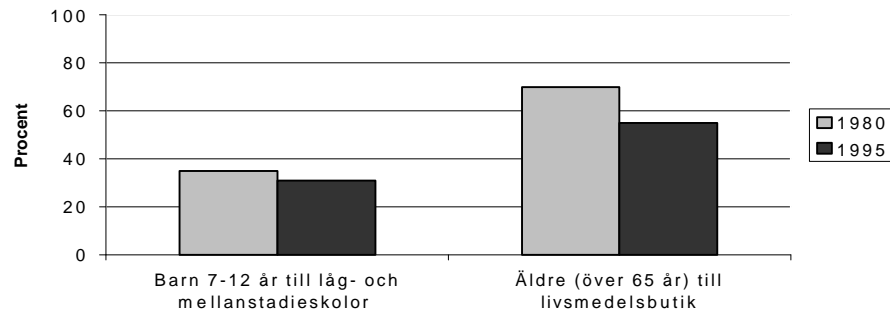
Att tillgängligheten uttryckt som beräknad restid mellan olika orter förändrats påtagligt under de senaste halvseklerna framgår bl.a. av figurerna 6.7 och 6.8. Av dessa framgår också att restidsförändringarna inte är jämt fördelade över tidsperioden och att utvecklingen inte skett parallellt för olika transportsätt. Det beror bl.a. på att olika investeringar i infrastrukturen spelat en stor roll för de restidsförändringar som inträffat. Av figurerna framgår också att en fortsatt restidsförkortning kan förväntas om nuvarande infrastrukturplaner genomförs inom ramen för ett i övrigt oförändrat regelverk.



Figur 6.7. Beräknad restid i minuter. Källa: REAB/SJ 1993.

För att kunna bedöma om transportsystemet är utformat så att medborgarnas och näringslivets grundläggande transportbehov kan tillgodoses, krävs en omfattande analys av transportbehoven relaterade till bl.a. olika målpunkter och transport- och ärendetyper. För persontransporter kan det t.ex. gälla resor till arbeten, skolor, olika typer av service eller fritidsaktiviteter samt tjänsteresor och utbildningsresor. För godstransporter kan det t.ex. gälla kontakter med leverantörer/avsnämare, tillgänglighet till terminaler och omlastningsställen. Även om det finns ett stort behov av analyser av hur tillgängligheten varierar i dessa avseenden och hur den kan påverkas genom olika transportpolitiska åtgärder saknas ännu underlag för en mera heltäckande redovisning på nationell nivå. De exempel som redovisats ovan har mest karaktären av fragment eller brottstycken ur en sådan analys.

Figur 6.8 som bygger på resultat från ett projekt vid Chalmers Tekniska Högskola⁸, visar också på att det finns indikationer på att tillgängligheten i samhället inte utvecklas positivt i alla dimensioner även om förändringarna i detta fall inte kan knytas entydigt till transportsystemets egenskaper.



Figur 6.8. Uppskattat gångavstånd kortare än 400 meter. Källa: Chalmers tekniska högskola.

Enligt SIKAs och trafikverkens uppfattning ger de kunskaper och den information som nu finns tillgänglig om transportsystemets utveckling anledning till bedömningen att transporterna i stort har bidragit till att tillgängligheten i samhället ökat påtagligt. Inget tyder heller på att denna utveckling håller på att brytas. Tvärtom kommer bl.a. de investeringar i transportsystemet som enligt nuvarande planer ska genomföras under perioden fram till år 2007 att ge förutsättningar såväl för att öka tillgängligheten i samhället i stort som att tillgodose medborgarnas och näringslivets grundläggande transportbehov i minst samma utsträckning som hittills. Denna sammanvägda slutsats gäller dock endast utvecklingen i stora drag. För enskilda transportändamål, mera avgränsade delar av landet eller olika grupper av medborgare och företag är det svårare att ha en bestämd uppfattning om tillståndet eller utvecklingstendenserna.

Det är en stor brist att olika transportåtgärders betydelse för att tillgodose grundläggande transportbehov, liksom deras bidrag till tillgängligheten i samhället i stort, inte kan beskrivas med större precision än för närvarande. Regeringen har gett SIKAs i uppdrag att i samverkan med berörda myndigheter vidareutveckla mått och metoder för att precisera etappmål för de transportpolitiska delmålen i propositionen *Transportpolitik för en hållbar utveckling* (prop. 1997/98:56) och propositionen *Svenska miljömål – Miljöpolitik för ett hållbart Sverige* (prop. 1997/98:145). Som en del av detta uppdrag ingår att i samverkan med bl.a. Socialstyrelsen, Banverket, Vägverket, Sjöfartsverket, Luftfartsverket, NUTEK och Boverket utveckla metoder och mått för att precisera och följa upp tillgänglighetsmålet samt att lämna förslag till tydligt formulerade etappmål avseende transportsystemets tillgänglighet.

⁸ "Elevens avstånd till närmaste skola". GIS-projektet "Tillgänglighet i svenska städer". STACTH 1998:6 samt "Pensionärers avstånd till service". GIS-projektet "Tillgänglighet i svenska städer". STACTH 1998:7 "

6.3 En hög transportkvalitet för näringslivet

Transportsystemets utformning och funktion ska medge en hög transportkvalitet för näringslivet.

Följande etappmål har fastställts genom den transportpolitiska propositionen:

- De samhällsekonomiska merkostnaderna av bristande beläggningsunderhåll på vägar ska elimineras till år 2007.
- Beläggning eller emulsionsdammbindning bör till år 2007 ha genomförts på samtliga grusvägar där detta är samhällsekonomiskt lönsamt.
- Åtgärder för att förhindra att vägar avstängs för trafik med lastbilar under normala tjällossningsperioder ska till år 2007 ha genomförts på samtliga vägar där detta är samhällsekonomiskt lönsamt.
- Antalet störningstillfällen för godstrafik på de mest drabbade järnvägssträckorna ska minst halveras till år 2007.
- Högsta tillåtna axellast ska till år 2007 ökas från 22,5 ton till 25 ton på järnvägssträckor med omfattande inrikes systemtransporter.
- Lastprofilen ska till år 2007 ökas på de järnvägssträckor som kan komma i fråga för 25 tons axellast.

Samtidigt konstateras att metoder och mått för att precisera ytterligare etappmål inom ramen för delmålet om hög transportkvalitet bör läggas fast. Det sägs också att kompletterande etappmål bör utvecklas för samtliga trafikslag och transportsystemet som helhet.

När det gäller innebörden i begreppet en hög transportkvalitet framhålls att näringslivet i allt högre utsträckning efterfrågar transporter med hög regularitet, säkerhet och tillförlitlighet. Det finns också, enligt den transportpolitiska propositionen, ett växande behov av flexibla transportlösningar för att möta olika kundkrav. Transporter måste kunna utföras dygnet runt, året om. Detta ställer krav på såväl systemets kapacitet som på drift- och underhållsstandard. En annan väsentlig faktor anges vara att väg- och järnvägsnäten håller en hög och jämn bärighetsstandard.

I propositionen konstateras vidare att res- och transporttider hittills vanligen använts som mått på framkomlighet för personer och gods. Som mått på bärighetsstandard används vanligen det tillåtna axeltrycket på vägen eller järnvägen samt fordonsvikten. Däremot anges att det ännu saknas tillfredsställande metoder att mäta och värdera t.ex. tillförlitlighet och flexibilitet. Enligt regeringen utgör dessa exempel på faktorer som skulle kunna utvecklas till etappmål avseende transportkvalitet.

Som framgått i avsnitt 6.2 har SIKA och trafikverken i avsaknad av mera genomarbetade definitioner av bl.a. begreppen tillgänglighet och transportkvalitet valt att tillsvidare betrakta delmålet om en hög transportkvalitet som inriktat på sådana kvalitetsaspekter som är av särskild betydelse för näringslivets transporter. Tillståndsbeskrivningen och måluppföljningen har i det följande koncentrerats främst på de etappmål för en hög transportkvalitet som lagts fast i den transportpolitiska propositionen. Dessa etappmål är i hög grad knutna till vissa egenskaper hos vägar och järnvägar som är av särskild betydelse för godstrafiken. Eftersom en hög transportkvalitet för näringslivet måste anses inrymma en avsevärt vidare uppsättning egenskaper som även berör sjöfarten och flyget och som därtill i minst lika hög grad gäller trafik och transporter som infrastrukturen, erfordras en betydande utveckling av nya metoder och mått för att kunna beskriva transportkvaliteten på ett mera heltäckande sätt. Som exempel på viktiga parametrar i sammanhanget kan nämnas kapacitet, regularitet, flexibilitet, avgångs- och ankomsttider, information och transporttid.

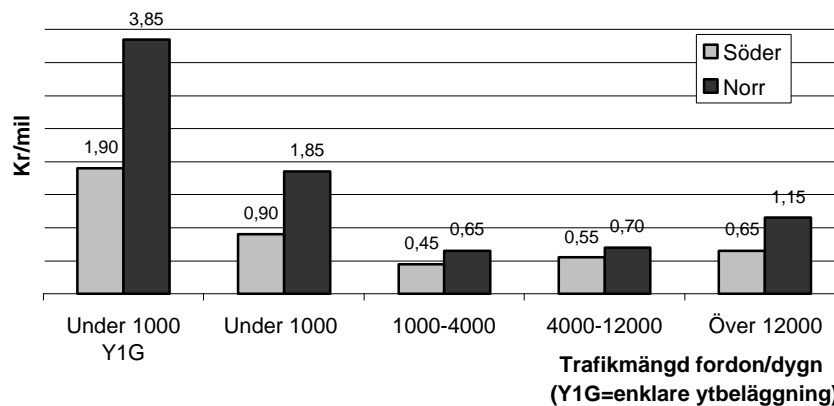
Mål om beläggningsunderhåll kan uppnås

Etappmål 2:1: De samhällsekonomiska merkostnaderna av bristande beläggningsunderhåll på vägar ska elimineras till år 2007.

Vägverket arbetar efter kriteriet att trafikens merkostnader av bristande beläggningsunderhåll bör minska till noll. Eftersatt underhåll bör inhämtas genom att erforderliga medel till drift och underhåll avsätts i kombination med att rekonstruktions- och förstärkningsåtgärder genomförs med investeringsanslag.

Vägverkets mätningar av vägbanans jämnhet och spårighet visar att tillståndet på de högtrafikerade vägarna långsamt har förbättrats under 1990-talet. När det gäller åren 1996 och 1997 har dock mätningarna visat att tillståndet försämrats.

Bristande beläggningsunderhåll påverkar transportkvaliteten i olika avseenden och beräknades av Vägverket år 1996 medföra en merkostnad för trafikanterna på i genomsnitt 70 öre per mil och fordon jämfört med en situation med optimal beläggning. Detta motsvarar en total årlig trafikantmerkostnad på statliga vägar på ca 2 200 miljoner kronor. Merkostnaden per fordonsmil framgår av figur 6.9 och är störst vid trafik på mindre vägar där beläggningsstandard är sämst. Generellt sett är också trafikanternas merkostnader för dålig beläggningsstandard högre i norra Sverige än i de södra delarna av landet. Till norra Sverige räknas i detta fall norrlandslänen samt Dalarnas län.



**Figur 6.9. Merkostnad för trafikanter till följd av bristande vägunderhåll , 1996.
Källa: Vägverket.**

Underhåll av belagda vägar sker bl.a. genom att asfaltlagren förnyas med en viss frekvens som i huvudsak är beroende av trafikbelastningen. I vissa fall behöver även underliggande obundna lager förnyas – s.k. rekonstruktion av vägkroppen. Underhållsinsatserna har enligt Vägverket på grund av otillräckliga medel inte kunnat genomföras så ofta och i sådan omfattning som hade varit önskvärt, vilket gett upphov till ett eftersläpande underhållsbehov. Detta eftersatta behov bedöms av Vägverket uppgå till i storleksordningen 5 miljarder kronor.

Ett effektivt genomförande av den nationella planens och länsplanernas drift-, underhålls- och förstärkningsåtgärder medför enligt Vägverket en återhämtning av det eftersläpande underhållsbehovet, samtidigt som trafikanternas beräknade merkostnader reduceras mot noll. Sammantaget innebär detta att etappmålet att de samhällsekonomiska merkostnaderna av bristande beläggningsunderhåll på vägar ska elimineras till år 2007 skulle kunna uppnås enligt nuvarande planer.

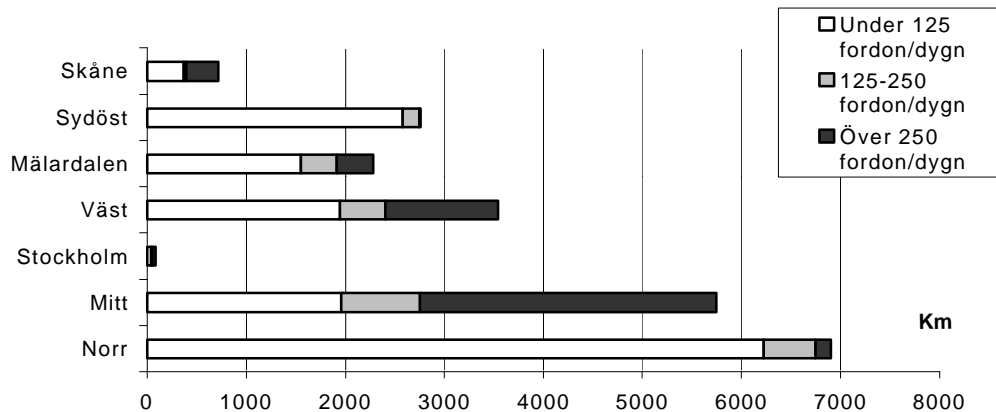
Mål om beläggning uppnås knappast

Etappmål 2:2: Beläggning eller emulsionsdammbindning bör till år 2007 ha genomförts på samtliga grusvägar där detta är samhällsekonomiskt lönsamt.

Av det statliga vägnätet utgörs ca 22 000 kilometer av grusväg. Huvuddelen av grusvägarna är lågtrafikerade, men drygt 7 000 kilometer har ett trafikflöde som överstiger 125 fordon per dygn. Huvuddelen av de statliga grusvägarna finns i norra Sverige. Nedan redovisas förekomsten av statliga grusvägar fördelade på trafikklasser och vägregioner.

Ett komplement till det samhällsekonomiska kriteriet är att grusvägar ska beläggas där detta bidrar till en effektivare väghållning. Kriteriet ”effektivare väghållning” kräver en särskild kalkyl som kompletterar den traditionella kalkylen. Ett operativt kriterium är att vägar med en årsdygnstrafik större än 250 fordon per dygn bör vara belagda. Vid s.k. randbebyggelse undersöker Vägverket

konsekvenserna av att sänka kriteriet till 125 fordon per dygn. Detta beror på att behov av att minska besvär för boende i form av vägdamm tillkommer.



Figur 6.10. Grusväglängd efter vägregion och trafikmängd – statliga vägar. Källa: Vägverket.

Enligt de länsvisa planerna för regional infrastruktur för perioden 1998–2007 kommer drygt 500 kilometer grusväg att beläggas eller emulsionsdammbindas. Mer än hälften av denna väglängd avser grusvägar i de sex nordligaste länen.

För närvarande finns inga uppgifter om på hur stor sträcka av grusvägarna som det skulle vara samhällsekonomiskt lönsamt att genomföra beläggning eller emulsionsdammbindning. Det finns således ännu ingen säker grund för att avgöra om etappmålet kommer att uppnås. Vägverket bedömer dock att det finns betydligt fler grusvägar än de som återfinns i nuvarande plan som är samhällsekonomiskt lönsamma att belägga. Enligt denna bedömning uppnås således inte etappmålet genom nu gällande planer.

Mål om tjälavstängning uppnås inte

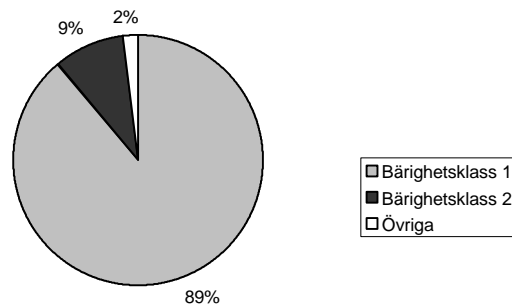
Etappmål 2:3: Etappmålet innebär att åtgärder för att förhindra att vägar avstängs för trafik med lastbilar under normala tjällossningsperioder ska ha genomförts till år 2007 på samtliga vägar där detta är samhällsekonomiskt lönsamt.

Bärighet påverkar framkomlighet och transportkostnader för främst den tunga trafiken. Två typer av mått används:

- indelning av det statliga vägnätet i bärighetsklasser
- mätning av nedsatt bärighet under del av året p.g.a. tjällossning

Nedan redovisas de statliga vägnätets fördelning på bärighetsklasser baserad på väglängd vid utgången av år 1996. I bärighetsklass 1 (BK1) är vägarna öppna för i princip alla fordonstyper upp till en maximal bruttovikt på 60 ton. Bärighetsklass 2 (BK2) innebär att vägen är öppen för bruttovikten 51,4 ton, vilket i princip gör att en stor andel av de fullastade ekipagen kan använda vägen men att den inte

klarar den vikt som är tillåten inom EU. I gruppen "Övriga" är bärigheten så låg att lastbilstrafik blir starkt begränsad.

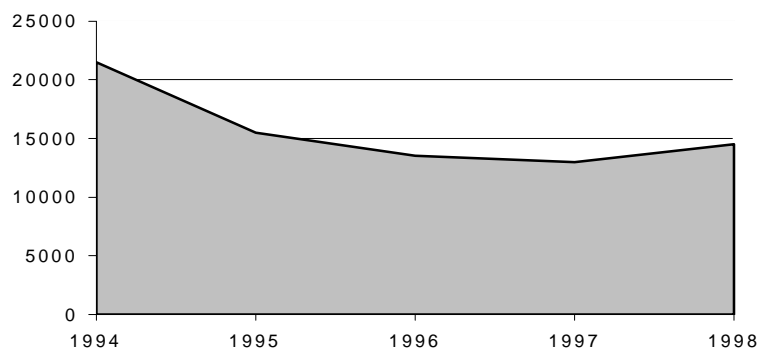


Figur 6.11. Väglängd (statliga vägar) procentuellt fördelad på bärighetsklasser. Källa:

Åtgärder för att förbättra vägnas bärighet samt upprustning av vägar till bärighetsklass 1 är positivt för kapitalbevarandet, samtidigt som bättre förhållanden under tjällossningsperioden uppnås. Broarnas bärighet är av stor betydelse vid utbyggnad av vägar med högsta bärighetsklassen.

Vägverket arbetar efter kriteriet att samtliga vägar och broar som har stor betydelse för en regions näringsliv och kollektivtrafik ska ha full bärighet året runt. Det betyder bl.a. att bärighetsrestriktioner under tjällossningen inte ska förekomma på dessa vägar.

Bärighetsbegränsningarna berör i huvudsak det lågtrafikerade vägnätet och det är främst de s.k. skogslänen⁹ som drabbas. Den totala väglängd som berörs av nedsatt bärighet vid tjällossning har visat en nedåtgående trend under senare år. Detta är dock inte enbart ett resultat av bättre vägar utan det beror också på variationer i klimatet samt att man ändrat policy i vissa regioner när det gäller att stänga av tung trafik under tjällossningsperioden.¹⁰



Figur 6.12. Totalt nedsatt väglängd vid tjällossning (km statlig väg). Källa: Vägverket.

⁹ Värmlands, Dalarnas, Gävleborgs, Västernorrlands, Jämtlands, Västerbottens och Norrbottens län.

¹⁰ Denna policyförändring innebär att transportbehoven prioriteras till priset av ökade underhållsinsatser.

Genom de åtgärder som föreslås i länsplanerna kommer längden väg i den högsta bärighetsklassen att öka med 1 860 kilometer. Åtgärderna genomförs i enlighet med direktiven, i huvudsak under planperiodens första hälft. Detta innebär att ca 92 % av väglängden vid utgången av år 2007 kommer att tillhöra bärighetsklass 1.

Enligt Vägverket kan ungefär en fjärdedel av vägnätet med bärighetsrestriktioner beräknas vara samhällsekonomiskt lönsamt att åtgärda. Enligt de länsvisa planerna för regional infrastruktur för perioden 1998–2007 kommer 1 940 kilometer väg att åtgärdas för att förhindra att vägarna avstängs för trafik med lastbilar under normala tjällossningsperioder. Det kan dock inte uteslutas att den uppgivna siffran innebär en viss underskattning av den väglängd som åtgärdas. I en del län är det sannolikt så att bland de vägar som primärt åtgärdas för att komma upp i den högsta bärighetsklassen även återfinns avsnitt som drabbas av tjälskaderestriktioner, men som inte redovisats som åtgärder för att eliminera tjälskador. Hur stor denna väglängd är går för närvarande inte att precisera närmare.

Under den senaste treårsperioden har i medeltal ca 14 000 kilometer väg berörts av tjälskadeavstängningar. Det innebär att länsplanerna innehåller förslag till åtgärder på ca 14 % av det aktuella vägnätet, vilket ska jämföras med att ca 25 % beräknas vara samhällsekonomiskt lönsamt att åtgärda. Trots en viss förmodad underskattning är bedömningen att etappmålet inte kommer att uppfyllas med nuvarande planer.

Mål om störningar för godstrafik kräver åtgärder utöver stornätsplanen

Etappmål 2:4: Antalet störningstillfällen för godstrafik på de mest drabbade järnvägssträckorna ska minst halveras till år 2007.

En förutsättning för god kvalitet i tågföringen är en hög driftsäkerhet i Banverkets anläggningar. Driftsäkerheten påverkas bl.a. av mängden anläggningar och deras tillstånd samt av trafikarbetet. god framkomlighet/kapacitet är också en förutsättning för hög kvalitet i tågföringen. Risken för störningar i trafiken kan inte reduceras till noll vilket innebär att det krävs god flexibilitet i järnvägsnätet för att kunna hantera de störningar som uppstår. Investeringarna i de fastställda planerna påverkar kvaliteten i tågföringen dels genom att äldre anläggningar byts ut mot nya, dels genom ökad kapacitet och därmed ökad återställningsförmåga. En ökad anläggningensmängd innebär dock även fler möjliga felkällor.

Under år 1996 uppgick förseningarna i tågtrafiken till sammanlagt ca 55 000 timmar. De kapacitetsinvesteringar som baseras på projektet ”Särskilda Godssatsningar” i stornätsplanen beräknas medföra att förseningstiden sammanlagt kan reduceras med ca 5 000 timmar. Sett i relation till de totala förseningarna i tågtrafiken innebär detta en minskning med knappt 10 %. Effekterna uppstår i första hand genom ökad återställningsförmåga.

Under år 1998 har ett samarbetsprojekt mellan Banverket och SJ startats. Syftet är att ur ett brett perspektiv ta fram åtgärder för att reducera störningar i tågtrafiken. Projektet kommer inte att begränsa sig till att enbart se över bristerna i infrastrukturens anläggningar utan även inkludera trafikoperatörernas ansvarsområde samt de störningar som orsakas av tredje part. För att etappmålet för år 2007 ska kunna uppnås är detta breda angreppssätt nödvändigt.

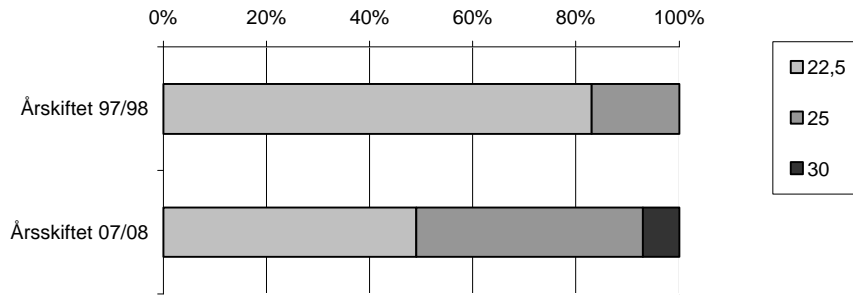
En halvering av sådana följdöverseningar i godstrafiken som genererats av en initial störning, bedöms kunna uppnås på de mest utsatta bandelarna efter det att i stornätsplanen föreslagna investeringar genomförts. Etappmålet om en halvering av *samtliga* störningar kommer däremot inte att nås enbart genom föreslagna investeringar i stornätsplanen. Enligt Banverket har också tilldelningen av medel för drift och vidmakthållande stor betydelse för måluppfyllelsen.

Mål om ökad axellast nås

Etappmål 2:5: Högsta tillåtna axellast ska till år 2007 ökas från 22,5 ton till 25 ton på järnvägssträckor med omfattande inrikes systemtransporter.

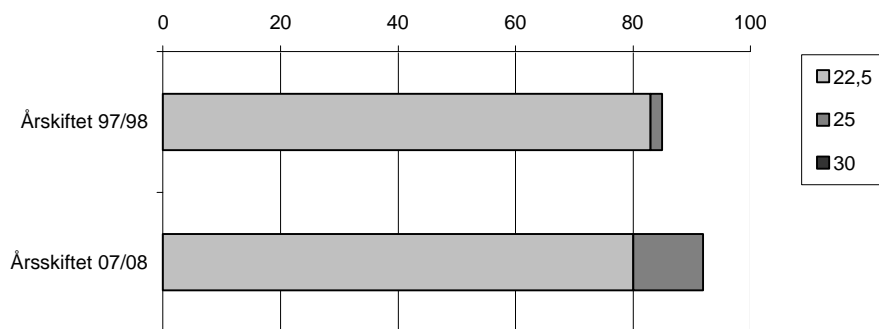
En axellast på 25 ton tillåts i dag för malmtrafiken Narvik-Kiruna-Gällivare-Luleå. Tillsammans med LKAB och trafikoperatören MTAB har Banverket utrett förutsättningarna för att höja axellasten till 30 ton för denna trafik. Investeringarna visar god företagsekonomisk och samhällsekonomisk lönsamhet. Åtgärder pågår för att öka den högsta tillåtna axellasten från 25 till 30 ton på sträckan Gällivare-Luleå. Vad beträffar upprustningen av Malmbanan i Norge har en uppgörelse träffats mellan Norska Jernbaneverket och LKAB. Innan utbyggnad kan påbörjas krävs dock att avtalet godkänns av Samferdseldepartementet i Norge och det svenska kommunikationsdepartementet.

Därutöver pågår i dag trafik med 25 tons axellast från Gällivare till Rönnskärsverken utanför Skellefteå, mellan Hofors och Hällefors samt på försök med enstaka vagnar i relationen Borlänge-Oxelösund. Uppgradering av den tillåtna axellasten till 25 ton pågår vidare i ett stråk från Bergslagen till Göteborgs hamn. All trafik med 25 tons axellast utanför Malmbanan betraktas dock fortfarande som provdrift och sker som regel med reducerad hastighet i förhållande till övrig godstrafik. Ännu har man enligt Banverket inte vunnit tillräcklig erfarenhet för att kunna bedöma om det finns faktorer som skulle kunna leda till att uppställda mål måste modifieras väsentligt.



Figur 6.13. Tillåtna axellaster (ton) på stomjärnvägar före och efter stornätsplanens genomförande. Källa: Banverket.

Enligt Banverkets effektredovisning av stornätsplaner och länsplaner för perioden 1998-2007 kommer 51 % av stomjärnvägsnätet att ha en tillåten axellast på 25 ton eller däröver efter det att den nuvarande stornätsplanen är genomförd. Banverket beräknar att detta kommer att medföra att ca 70 % av godstransportarbetet på stomjärnvägsnätet år 2008 kommer att gå på sträckor som tillåter en axellast på 25 ton eller mer.



Figur 6.14. Tillåtna axellaster (ton) på länsjärnvägar före och efter stornätsplanens genomförande. Källa: Banverket.

Till detta kommer att vissa länsjärnvägar med betydande godsvolymer kommer att förstärkas så att de tillåter en axellast på 25 ton. Vidare kommer större delen av länsjärnvägsnätet att tillåta axellaster på 22,5 ton. På de sträckor som inte kommer att tillåta denna axellast efter år 2007 finns i dag godstrafik endast i begränsad omfattning.

Sammantaget innebär detta att etappmålet om att högsta tillåtna axellast till år 2007 ska ökas från 22,5 ton till 25 ton på järnvägssträckor med omfattande inrikes systemtransporter så vitt nu kan bedömas kommer att kunna uppnås om medel avdelas i enlighet med stornätsplanen och länsplanerna.

Tveksamt om mål om lastprofil nås

Etappmål 2:6: Lastprofilen ska till år 2007 ökas på de järnvägssträckor som kan komma i fråga för 25 tons axellast.

I det åtgärds paket som särskilt inriktats på godstrafikens behov i nu gällande stornätsplan ingår bl.a. en utökning av lastprofilen¹¹ som medger att lastvolymen i en normalvagn¹² ökas med 25 %. Banverket har i samband med att ett stråk från Bergslagen till Göteborgs hamn iordningställs för 25 tons axellast på samma sträcka startat arbete med att möjliggöra transporter med utökad lastprofil. I samband härmed har även en detaljerad studie av alla förutsättningar för att vidga lastprofilen påbörjats. Man har dock ännu inte vunnit tillräckliga erfarenheter för att bedöma om det finns faktorer som väsentligt skulle påverka möjligheterna att nå uppställda mål.

Det finns enligt Banverket indikationer på att de medel som finns anslagna i stornätsplanen och länsplanerna för perioden 1998–2007 för att utvidga nuvarande lastprofil inte är tillräckliga för att åtgärda alla sträckor med betydande godstrafik. Sammantaget innebär detta att det är tveksamt om det ovan angivna etappmålet kommer att kunna uppnås med nuvarande stornäts- och länsplaner.

Övriga aspekter på transportkvalitet

Luffart

Inom luffarten, liksom inom övriga trafikslag, är det ett stort antal parametrar som tillsammans bestämmer nivån på transportkvaliteten. Som viktigare faktorer kan nämnas:

- tidpunkt för avresa och ankomst
- byten
- risk för förseningar
- komfort och service
- trygghet och säkerhet
- information

De investeringar i förbättrad kapacitet som pågår och som beskrivits under tillgänglighetsmålet (den tredje landningsbanan på Arlanda samt det nya flygledningssystemet), kommer att bidra även till att transportkvaliteten förbättras. Den ökade kapaciteten kan således väntas medföra att tidtabellerna bättre kan anpassas till resenärernas efterfrågan och att transfertiderna kan minskas eller helt elimineras genom nya direktlinjer. Den förbättrade kapaciteten bör också leda till att risken för förseningar minskar.

¹¹ Bredden ökas från 340 cm till 360 cm, höjden ökas från 456 cm till 483 cm och profilen blir rektangulär.

¹² En 12 meter lång vagn.

Sjöfart

Transportkvalitet är även inom sjöfarten ett sammansatt begrepp som inte alltid kan ses isolerat från övriga transportpolitiska mål. För sjöfarten, som har sin tyngdpunkt på godstransportsidan, är dock inriktningen på näringslivets behov naturlig och samtidigt utmanande, inte minst i fråga om utvecklingen av transporternas tillförlitlighet och flexibilitet.

Den snabba teknikutveckling som nu pågår inom bl.a. området informationsteknik bör kunna ge betydande positiva bidrag när det gäller sjöfartens transportkvalitet. Utbyggnaden av globalt täckande kommunikationssystem med billiga terminaler och kapacitet för att överföra såväl telefoni som data och bild kommer att påverka sjösäkerheten, miljöskyddet och effektiviteten hos sjötransporterna. Även i fråga om satellitnavigering och positionsbestämning med hjälp av satellit sker en snabb utveckling som kommer att påverka transportkvaliteten inom sjöfarten.

En teknikutveckling som har direkt koppling till systemen för satellitnavigering är transpondertekniken. Denna teknik förbättrar möjligheterna till en säker navigering samtidigt som transpondern på fartyget gör det möjligt att från land identifiera och övervaka sjötrafiken. Transpondern kommer i kombination med ett integrerat elektroniskt navigationssystem (ECDIS) att leda till en ökad navigationssäkerhet. Samtidigt som tekniska lösningar och standards har tagits fram har Sverige sedan flera år i FN-organet IMO drivit linjen att transponddrar bör bli en obligatorisk utrustning på handelsfartyg.

Från transportkvalitetssynpunkt är transportkedjans samlade effektivitet det viktigaste. Här är hamnen med sin terminalfunktion av strategisk betydelse som en naturlig knutpunkt mellan flera transportslag. Ett utvecklingsarbete pågår fortlöpande för att bättre integrera och effektivisera transportflödet och godshanteringen där bl.a. utvecklingen av olika lastbärare är av vital betydelse.

Vägtrafik

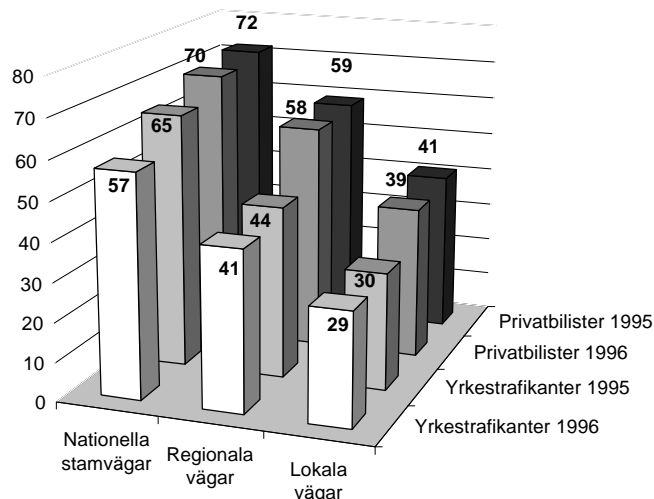
Som tidigare framhållits under delmålet om ett tillgängligt transportsystem har olika åtgärders samhällsekonomiska lönsamhet sedan länge varit vägledande för utvecklingen av vägnätet. Transportkvalitet, uttryckt bl.a. som olika mått på framkomligheten på vägarna, har i likhet med tillgängligheten varit en viktig aspekt i dessa sammanhang. Vägtransportssystemet torde därför efter hand ha utvecklats mot en allt högre transportkvalitet. Att denna utveckling i viktiga avseenden kan väntas fortgå framgår också av uppföljningen mot de preciserade etappmål som behandlats ovan. Sett över en längre period torde också transportkvaliteten inom vägtransportssystemet ha ökat i en rad andra avseenden, bl.a. som följd av utvecklingen på fordonsområdet och genom en successivt allt mer utvecklad transportorganisation i stort.

Begränsar man sig till senare år är emellertid utvecklingen av transportkvaliteten inte entydigt positiv. Vägarnas beläggningsstandard är exempelvis en faktor som kan antas ha viss betydelse för transportkvaliteten och där utvecklingen under de

senaste två åren snarast pekar mot ett något försämrat tillstånd. Denna bild synes också bli bekräftad av trafikanternas uppfattning om tillståndet på det statliga vägnätet som undersöks regelbundet av Vägverket. Som framgår av figur 6.15 är missnöjet med vägunderhållet störst när det gäller lokala vägar och minst när det gäller de nationella stamvägarna. Yrkestrafikanterna är som grupp mindre nöjda med vägunderhållet än privatbilisterna¹³. För samtliga kategorier gäller dock att andelen nöjda trafikanter minskat något mellan 1995 och 1996.

När det gäller vinterväghållningen på de statliga vägarna uppger sig huvuddelen av såväl yrkestrafikanterna som privatbilisterna vara nöjda. Tillfredsställelsen med vinterväghållningen har också ökat mellan år 1995 och år 1996 och den mest markanta ökningen gäller yrkestrafikanternas uppskattning av vinterväghållningen på lokala vägar. Allmänt sett är dock trafikanterna mest nöjda med vinterväghållningen på de större statliga vägarna.

Vägverket ser för närvarande över vinterväghållningen på de statliga vägarna i syfte att precisera kraven. Insatserna enligt nu gällande långsiktsplaner bedöms innebära att oförändrad standard kan upprätthållas när det gäller bilvägar samtidigt som en viss ambitionshöjning medges för gång- och cykelvägar.



Figur 6.15. Andel trafikanter som är nöjda med underhållet av statliga vägar. Källa: Vägverket.

Tillgången till information om vägnät, vägslag och trafik före och under en resa eller transport kan vara av stor betydelse för transportkvaliteten. Informationen kan t.ex. avse uppgifter om resavstånd, beräknad restid, vägars bärighet, vägslag, trafikstörningar av olika slag samt information om andra transportslag, t.ex. valmöjligheter eller anslutningsmöjligheter.

¹³ Att trafikanterna i detta sammanhang betecknas som privatbilister behöver inte innebära att deras uppfattning är ointressant när det gäller delmålet att uppnå hög transportkvalitet för näringslivets transporter eftersom det i gruppen privatbilister även ingår många personer som använder bilen i tjänsten.

Under de närmaste 3–4 åren kommer Vägverket att lägga stor vikt vid att bygga upp en gemensam struktur och system som ska göra det möjligt att tillhandahålla grundläggande data om vägar och trafik. Det är först när det finns tillgång till ett ordnat utbud av dessa grundläggande data som införandet av olika väginformatik-baserade tjänster kan ta ordentlig fart. En prioriterad insats är att etablera en nationell digital vägdatabas (NVDB). NVDB beräknas vara driftsatt vid årsskiftet 2000/2001 men bedöms kunna vara heltäckande först omkring år 2005. Tidpunkten avgörs av i vilken takt avtal om dataleveranser kommer att kunna slutas med landets alla kommuner. Vidare prioriteras insatser för bättre kunskap om vägtrafikens tillstånd. Vägverket bedömer att berörda parter ska ha ställt sig bakom en samlad plan för insamling av data om trafikens tillstånd våren 2000. Vidare ska en för samtliga svenska vägtrafikcentraler gemensam trafikdatabas finnas i drift år 2001, och vid utgången av detta år har Vägverket som mål att trafiksituationen ska kunna beskrivas i realtid på ca 15 mil av vägnätet i storstadsregionerna.

Sammanfattande bedömning

Uppföljningen av de transportpolitiska etappmål som lagts fast inom delmålet för en hög transportkvalitet visar att flera av målen för år 2007 inte kommer att kunna uppnås med nuvarande långsiktiga investeringsplaner. Det gäller med säkerhet för följande etappmål:

- Att åtgärder för att förhindra att vägar avstängs för trafik med lastbilar under normala tjällossningsperioder till år 2007 ska ha genomförts på samtliga vägar där detta är samhällsekonomiskt lönsamt.

För närvarande går det inte att säkert avgöra om etappmålet att beläggning eller emulsionsdammbindning till år 2007 bör ha genomförts på samtliga grusvägar där detta är samhällsekonomiskt lönsamt kommer att kunna uppnås. Bedömningen är dock att målet inte kommer att kunna nås med nuvarande planer. Det bedöms också vara tveksamt om det går att till år 2007 uppfylla målen att lastprofilen ska ökas på de järnvägssträckor som kan komma i fråga för 25 tons axellast samt att antalet störningstillfällen för godstrafik på de mest drabbade järnvägssträckorna minst ska halveras.

Följande etappmål bedöms för närvarande kunna uppnås med nuvarande planer under förutsättning att medel erhålls i enlighet med angivna planeringsramar:

- Att de samhällsekonomiska merkostnaderna av bristande belägningsunderhåll på vägar ska elimineras till år 2007.
- Att högsta tillåtna axellast till år 2007 ska ökas från 22,5 ton till 25 ton på järnvägssträckor med omfattande inrikes systemtransporter.

De nu nämnda etappmålen avser alla åtgärder som direkt hänför sig infrastrukturen, varför en ökad grad av måluppfyllelse inte kan åstadkommas med andra transportpolitiska medel. För att uppnå en överensstämmelse mellan mål och anvisade medel fordras därför att målnivåerna revideras eller att ökade

resurser avsätts för åtgärder inom de områden, där etappmålen inte kommer att nås med nuvarande prioriteringar och planeringsramar.

Även om det finns risk för att flera etappmål inte kommer att nås med nuvarande planer kommer ett genomförande av planerna ändå att medföra en sådan förbättring av infrastrukturen i olika avseenden att det skapas förutsättningar för en påtaglig ökning av transportkvaliteten för näringslivet. Det gäller även de insatser som förutses på sjöfarts- och luftfartsområdet. Det är emellertid viktigt att framhålla att transportkvaliteten inte enbart avgörs av åtgärder i infrastrukturen. Även andra faktorer, som är mer knutna till trafikeringen som sådan och de organisatoriska och institutionella förutsättningarna för trafiken, spelar stor roll i detta sammanhang. Som tidigare nämnts har SIKA av regeringen fått i uppdrag att i samverkan med berörda myndigheter vidareutveckla mått och metoder för att precisera etappmål för de transportpolitiska delmålen. Uppdraget innebär bl.a. att SIKA i samverkan med Godstransportdelegationen (K1998:06), Banverket, Vägverket, Sjöfartsverket och Luftfartsverket ska utveckla metoder och mått så att ytterligare etappmål för transportkvalitet kan läggas fast och följas upp.

6.4 En säker trafik

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

Följande etappmål har fastställts genom den transportpolitiska propositionen:

- Antalet dödade och allvarligt skadade till följd av trafikolyckor bör forts löpande minska för alla trafikantkategorier.
- Antalet personer som dödas till följd av vägtrafikolyckor bör ha minskat med minst 50 % till år 2007 räknat från 1996 års nivå.
- Haverifrekvensen i den tunga kommersiella luftfarten bör åtminstone halveras under perioden 1998–2007.
- Antalet haverier inom privatflyget bör halveras under perioden 1998–2007.
- Antalet allvarliga olyckor inom handelssjöfarten bör halveras under perioden 1998–2007.
- Antalet allvarliga olyckor i trafiken med fiske- och fritidsfartyg bör halveras under perioden 1998–2007.
- Inga allvarliga olyckor bör inträffa inom färjetrafiken och övrig passagerarsjöfart.
- Antalet olyckor vid plankorsningar mellan järnväg och väg bör halveras till år 2007 räknat från 1996 års nivå.

Regeringen anser att kvantifierade etappmål för säkerheten inom transportsystemet bör utvecklas vidare. Av skälen för regeringens förslag till etappmål framgår att regeringen har för avsikt att ange ett kvantifierat etappmål för minskningen av antalet allvarligt skadade inom vägtrafiken men att man först vill avvakta ett arbete med nya mått för personskador som pågår vid Vägverket.

Goda förutsättningar att minska antalet döda och allvarligt skadade

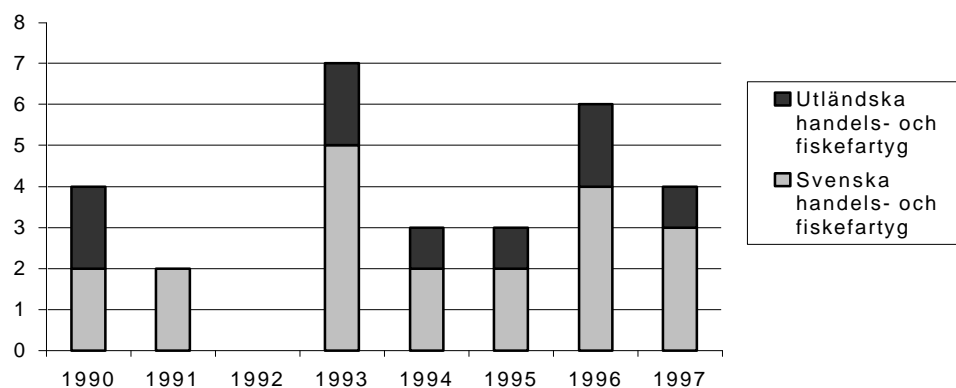
Etappmål 3:1: Antalet dödade och allvarligt skadade till följd av trafikolyckor bör fortlöpande minska för alla trafikantkategorier.

Sjöfart

Sjösäkerhetsansvaret kan definieras på olika sätt. Ansvaret kan omfatta säkerheten i svenska farvatten för all sjöfart, oberoende av nationalitet, eller säkerheten på svenskflaggade fartyg, oberoende av farvatten. Med det perspektiv som lägesanalysen har bör det i första hand vara sjösäkerheten i svenska farvatten som är av intresse och detta oavsett fartygens nationalitet.¹⁴ För fritidsbåtstrafiken kan vidare en uppdelning göras efter den ansvarsfördelning som finns mellan den statliga sjöräddningen och den kommunala räddningstjänsten.

Vidare måste begreppet allvarliga olyckor definieras. Det förefaller rimligt att till denna kategori hänföra sådana olyckor som medför dödsfall eller allvarlig personskada. En sjöolycka utan personskador, men med t.ex. allvarliga miljökonsekvenser, kan emellertid också anses allvarlig och bör omfattas av en framtida redovisning.

Utvecklingen av antalet olyckor med omkomna inom handels- och fiskesjöfarten i svenska farvatten under 1990-talet framgår av figur 6.16. Antalet olyckor varierar starkt mellan olika år och är dessutom fördelade på en rad olika typer av olyckor.¹⁵ Detta medför att det knappast är möjligt att under senare år iaktta någon tydlig utvecklingstendens när det gäller dödade och skadade till följd av olyckor inom handels- och fiskesjöfarten.

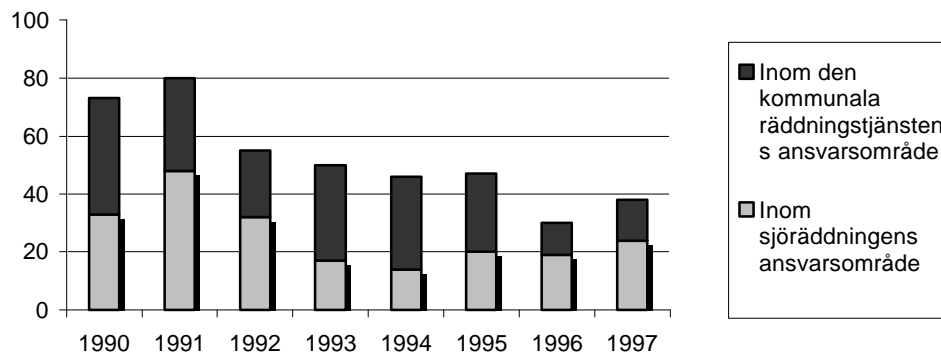


Figur 6.16. Antal olyckor med dödsfall i svenska farvatten – handels- och fiskesfartyg. Källa: Sjöfartsverket.

¹⁴ Avgränsningen medför att flera stora sjöolyckor inte omfattas av redovisningen. Det gäller bl.a. branden på Scandinavian Star år 1990 och Estonias katastrofala förlisning år 1994.

¹⁵ Olyckor och omkomna till följd av sjukdom eller självmord ingår ej i redovisningen. Däremot ingår åtskilliga olyckor som troligen bör hänföras till arbetsskadeolyckor snarare än trafikolyckor.

Det totala antalet omkomna i samband med ovan angivna olyckor inom handels- och fiskesjöfarten under perioden 1990-1997 uppgår till 30 personer.



Figur 6.17. Omkomna vid fritidsbåtolyckor. Källa: Sjöfartsverket.

Olyckstalen i samband med fritidsbåttrafik är betydligt högre än inom den yrkesmässiga sjöfarten. Redovisningen är här uppdelad på sjöräddningens respektive den kommunala räddningstjänstens ansvarsområden. Sjøräddningens ansvarsområde omfattar i princip farvattnen längs den svenska kusten samt vissa inre vattenvägar. Antalet omkomna har hittills under 1990-talet varierat mellan som mest 80 döda (1991) och som minst 30 döda (1996). Sett över hela perioden 1990–97 framträder en nedåtgående tendens i antalet omkomna.

Sjöfartsverket har fått i uppdrag att redovisa bl.a. antalet incidenter och olyckor och att även göra internationella jämförelser. En närmare beskrivning av tillstånd och utvecklingsförutsättningar på sjösäkerhetsområdet kommer att lämnas i samband med att detta uppdrag redovisas.

Luftfart

Vid en internationell jämförelse har Sverige en hög flygsäkerhet, i likhet med övriga länder som deltar som fullvärdiga medlemmar i det europeiska flygsäkerhetssamarbetet Joint Aviation Authorities (JAA). Haverifrekvensen är lägre än i övriga Europa och i ännu högre grad jämfört med förhållandena i andra världsdelar som Sydamerika, Afrika och Asien. De viktigaste flygsäkerhetsområdena, såsom tillverkning av luftfartyg och komplex flygmateriel, flygdrift samt tekniskt underhåll, är redan harmoniserade inom ramen för JAA-samarbetet och för Sveriges del är harmoniseringen också fullt genomförd.

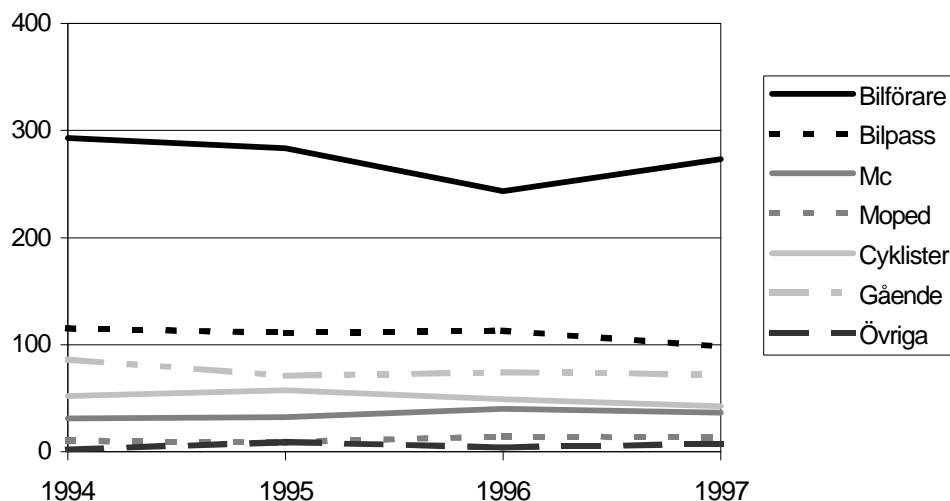
Inom den tunga luftfarten har inga olyckor med omkomna inträffat sedan år 1977. Över den senaste tioårsperioden (1988–97) har det vidare skett en svag minskning av den totala haverifrekvensen inom tung luftfart. För bruksflyget kan en klar förbättring noteras under de senaste tio åren. Under åren 1988–92 var den genomsnittliga haverifrekvensen 8,4 per år medan motsvarande tal för åren 1993–97 var 5,4. En svag förbättring har också enligt Luftfartsinspektionen skett inom privatflyget såvitt gäller verksamhet med motordrivna normalklassade flygplan.

Haverier med omkomna förekommer dock med slumpmässig variation under den senaste tioårsperioden.

Sammantaget innebär den beskrivna huvudtendensen i utvecklingen att det, fränsett sådana slumpmässiga variationer som alltid förekommer vid låga olyckstal, bör finnas goda förutsättningar för att inom luftfarten uppfylla etappmålet om att antalet dödade och allvarligt skadade fortlöpande ska minska för olika trafikantkategorier.

Vägtrafik – allmänt

År 1997 dog 541 människor i vägtrafiken till följd av olyckor¹⁶. Här ingår ca 40 personer som har omkommit av andra orsaker än vägtrafikolyckan. I det följande sker en redovisning av antalet dödade under de senaste åren fördelade på trafikantkategorier, åldersgrupper, kön och trafikmiljöer.



Figur 6.18. Antal dödade fördelat på trafikantgrupp 1994–97. Källa: SCB.

Vägtrafik – bilförare och bilpassagerare

År 1997 var drygt 65 procent av det totala antalet omkomna i vägtrafiken bilförare eller passagerare. Ca hälften av dem som omkommit använde inte bilbälte. 19 procent av de omkomna motorfordonsförarna var alkoholpåverkade. Den vanligaste olyckstypen med personbilar är singelolyckor. En studie av singelolyckor med dödlig utgång under första halvåret 1997 tyder på att vägens sidoområde och bristande bältesanvändning har stor inverkan på skadans svårighetsgrad. Riskerna att dödas eller skadas är betydligt större för yngre och för äldre bilförare än gruppen medelålders. Yngre förare är i större utsträckning

¹⁶ 1997 års uppgifter är preliminära.

inblandade i singel-, mötes- och omkörningsolyckor. Äldre förare är i högre grad inblandade i olyckor i korsning, främst i samband med vänstersväng.

Vägtrafik – gående

De gåendes problem i vägtrafiken kan härföras till olyckor som skett inom tätbebyggt område. De flesta har blivit påkörda av motorfordon när de korsat en väg bana (85%). Om gåendes singelolyckor, dvs. olyckor där den gående halkar eller snubblar, inräknas finns det uppgifter från sjukvården att ca 25 000 personer skadas. Gåendeolyckor med dödlig utgång drabbar i stor utsträckning äldre personer. Cirka 90 procent av samtliga kollisioner mellan motorfordon och gående sker inom tätbebyggt område. Fel utformade övergångsställen utgör här en hög riskfaktor. Risken att dödas eller skadas svårt som gående i trafiken är störst för äldre och barn. I förhållande till antalet personkilometer är risken att dödas som fotgängare cirka tio gånger större än att dödas som bilist.

Vägtrafik – cyklister

I förhållande till transportarbetet är risken att dödas eller skadas svårt ca fyra gånger större för cyklister än för bilister. Av de dödade cyklister har ca 70 procent kolliderat med motorfordon. De största problemen för cyklisternas säkerhet är att de ofta blandas med biltrafiken. Nästan 80 procent av kollisionerna mellan cykel och motorfordon i tätort sker i korsningar. Även utanför tätbebyggt område är kollisioner i korsningar vanliga, ca 60 % av kollisionerna mellan cykel och motorfordon sker i korsningar.

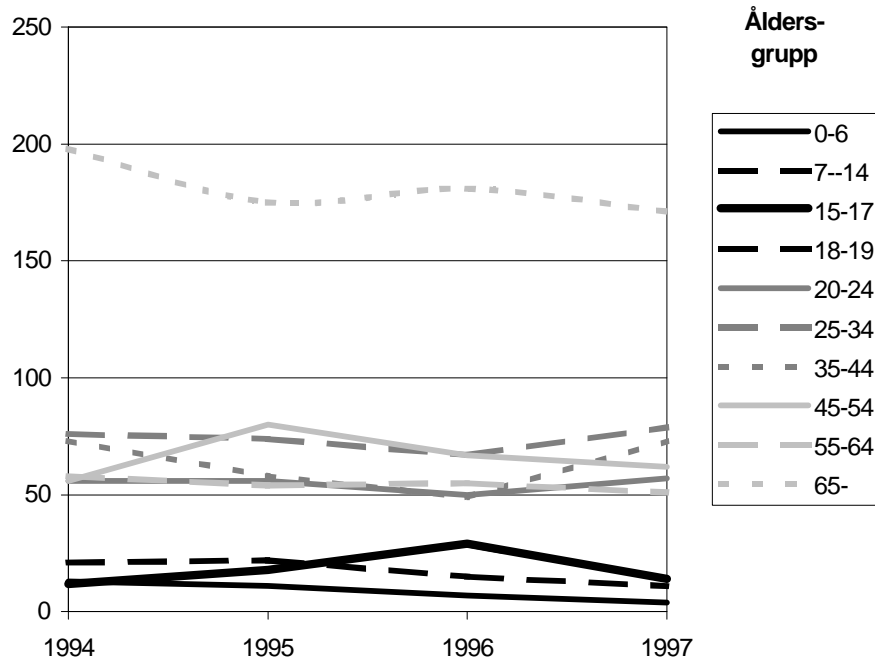
Mer än två tredjedelar av de dödade cyklisterna är män eller pojkar. Risken är störst bland barn och äldre. Över hälften av de dödade cyklisterna var 65 år eller äldre. Endast ca 20 procent av cyklisterna i Sverige använder cykelhjälm. Hos nästan två tredjedelar av de omkomna cyklisterna har skallskada angetts som direkt orsak till dödsfallet. Man bedömer att ca 65 procent av dessa skulle ha överlevt om de använt cykelhjälm.

Vägtrafik – mopedister

Risken för att dödas för mopedister är cirka 15 gånger större än för bilister, och risken är avsevärt större för äldre mopedister än för yngre. De omkomna mopedisterna är i huvudsak ungdomar och äldre.

Vägtrafik – motorcyklister

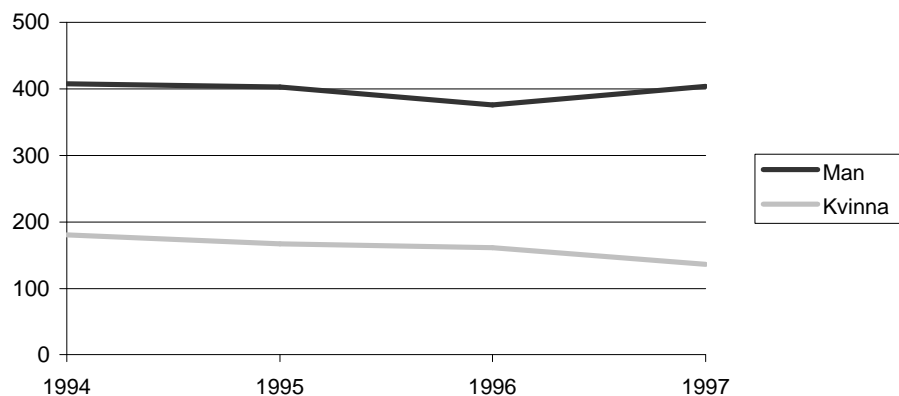
Att åka motorcykel är jämte moped det mest riskfyllda sättet att färdas i vägtrafiken. Riskerna för att dödas eller skadas är störst bland de yngre förarna. Av de dödade motorcykelförarna är ca 20 procent alkoholpåverkade.



Figur 6.19. Antal dödade fördelade efter åldersgrupp 1994–97.

Vägtrafik – trafiksäkerhetssituationen för olika åldersgrupper och kön

Av de omkomna personerna under 1994–97 är drygt 30 procent äldre, vilket motsvarar i genomsnitt ca 180 dödade per år. Över hälften av de dödade fotgängarna under åren 1990-1997 var 65 år eller äldre och 34 procent var äldre än 74 år. Av de dödade i trafiken är cirka 70 procent män.

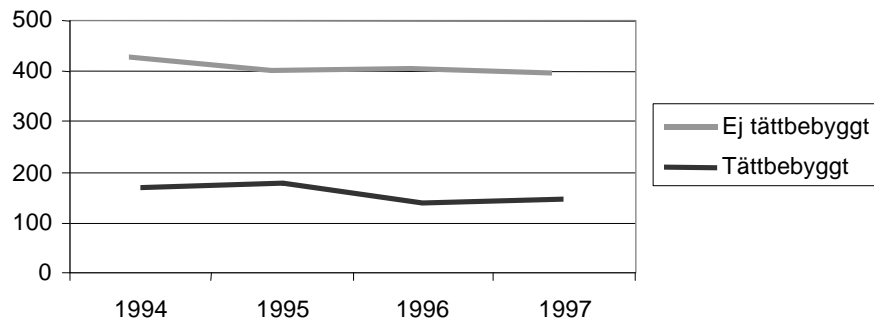


Figur 6.20. Antal dödade 1994–97 fördelade efter kön. Källa: SCB.

Vägtrafik – trafiksäkerhetssituationen i olika trafikmiljöer

Det är stor skillnad i fördelningen av skadeföljd i tätbebyggt område och ej tätbebyggt område. Av de dödade trafikanterna omkommer ca 70 procent utanför

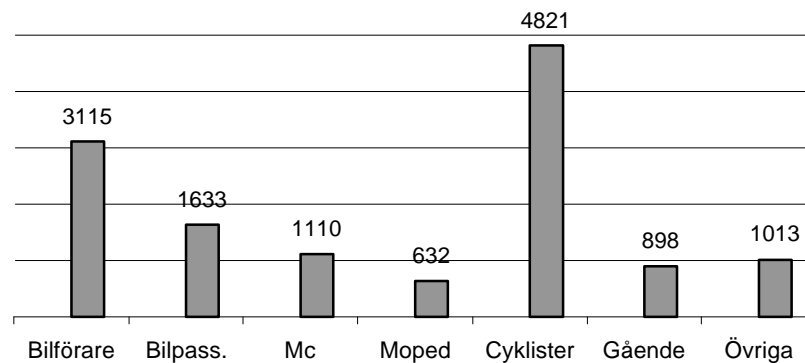
tättbebyggt område, vilket motsvarar cirka 400 personer per år. Den övervägande delen av dem som omkommer på landsbygd färdas i bil.



Figur 6.21. Antal dödade fördelade efter trafikmiljö. Källa: SCB Trafikskador.

Vägtrafik – mätproblem

Hur stort bortfallet är i den officiella vägtrafikolycksstatistiken är inte känt. Uppgifter från sjukvårdsstatistiken visar på andra och avsevärt högre olyckstal än den officiella statistiken som grundas på de polisrapporterade olyckorna. Enligt den officiella statistiken för år 1995 var antalet svårt skadade cyklister 670 jämfört med ca 4 800 enligt sjukvårdsstatistiken. Samkörningar mellan uppgifter från slutenvården och polisrapporter har genomförts för perioden 1992–95. Det finns planer på en permanent samkörning av sjukvårdsstatistik och polisrapporterade olyckor som på sikt också ska inkludera öppenvården.



Figur 6.22. Antal svårt skadade personer (skadefall) 1995. Källa: SCB slutenvårdsregister.

Vägtrafik – sammanfattande bedömning avseende tillstånd och måluppfyllelse

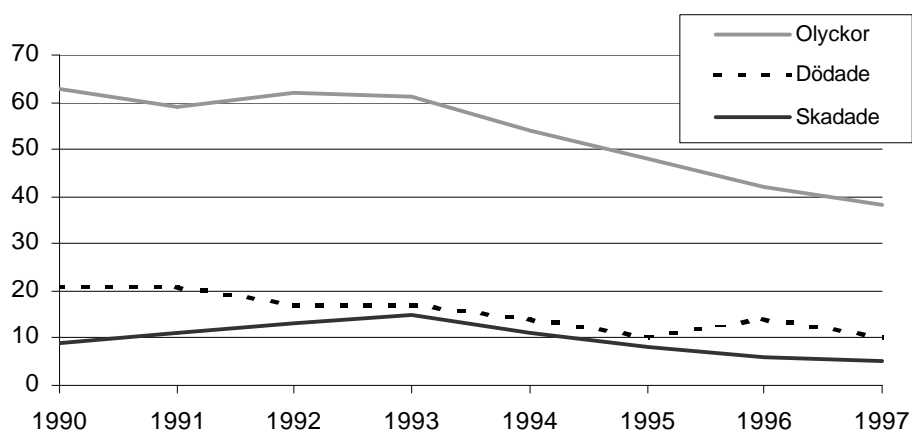
I ett kortare tidsperspektiv, utifrån de tre senaste årens verksamhet med det nationella trafiksäkerhetsprogrammet, har resultaten vad gäller trafikantbeteende i stort sett uteblivit, med undantag för nykterhet och cykelhjälm. Insatserna har därmed ännu inte bidragit till en minskning av antalet dödade och skadade. Det arbete som bedrivs i sektorn har inriktats på att bygga upp kunskaper och insikter hos beslutsfattare och medborgare i samhället, ett arbete som inte åstadkommer beteendeförändringar på kort sikt, men som förväntas få effekter i ett längre perspektiv. Förväntningarna på hur fort ett sådant arbete skulle ge effekt var sannolikt för högt ställda när det nationella trafiksäkerhetsprogrammet antogs.

Vad gäller den fysiska vägmiljön har arbetet med att finna former för klassificering och mätning av vägnätets säkerhetsstandard visat sig betydligt svårare än beräknat. Detta har inneburit att de effektivaste åtgärderna ur säkerhetssynvinkel i flera fall inte genomförts.

Vägverket har regeringens uppdrag att se över prioriteringen av olika trafiksäkerhetsåtgärder utifrån verkets samlade erfarenheter inom området. Detta uppdrag innebär att upprätta och genomföra en särskild trafiksäkerhetsplan för perioden 1999–2003. Detta arbete pågår och ska redovisas före årsskiftet. Först när detta arbete slutförts kan en mer precis bedömning göras av förutsättningarna för att nå etappmålet. Vägverket gör emellertid bedömningen att det inom den närmaste femårsperioden kommer att finnas goda förutsättningar för att uppfylla målet med nuvarande inriktning på trafiksäkerhetsåtgärderna. En svårbedömd faktor är dock hur starkt en eventuell trafikökning kan komma att slå igenom i form av ökade trafiksäkerhetsproblem.

Järnvägstrafik

Utvecklingen av antalet olyckor samt antalet dödade och svårt skadade inom järnvägstrafiken framgår av figur 6.23. Olyckstalen visar en fallande trend,



Figur 6.23. Olycksutvecklingen inom järnvägstrafiken (3 års glidande medelvärden). Källa: Banverket.

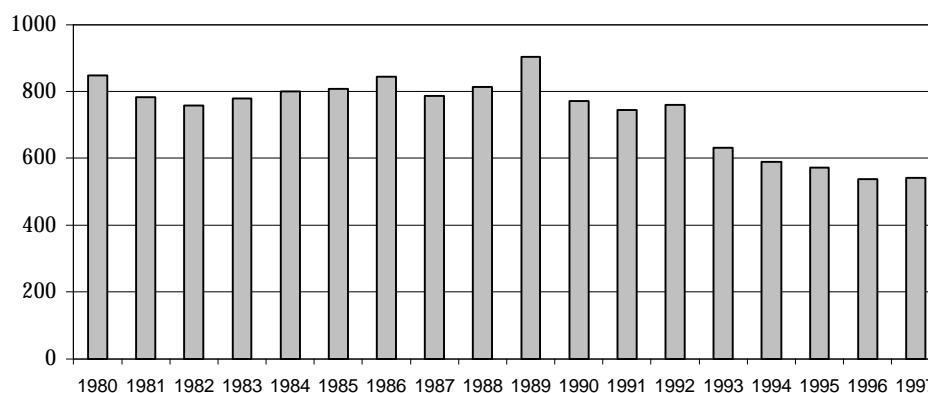
särskilt under senare delen av 1990-talet. Det bör observeras att huvuddelen av olyckorna avser korsningsolyckor som även inbegriper vägtrafiken. De flesta trafikolyckor med dödade och allvarligt skadade inom järnvägstrafiken registreras därför också som vägtrafikolyckor. Antalet omkomna eller svårt skadade vid tågsammanstötningar eller urspårningar är mycket lågt – endast två personer har omkommit i sådana olyckor under perioden 1988–97. De senaste 50 åren har ingen människa som bor eller vistas i anslutning till järnvägen dödats eller skadats av urspårning eller vid olyckor med farligt gods.¹⁷

Den hittillsvarande utvecklingen när det gäller antalet allvarliga olyckor inom järnvägstrafiken och de trafiksäkerhetshöjande åtgärder som ingår i stomnätplanen och länsplanerna för perioden fram till år 2007 talar för att järnvägssektorn under de närmaste åren ska kunna bidra till etappmålet om en fortlöpande minskning av antalet dödade och allvarligt skadade till följd av trafikolyckor.

Mål om halverat antal dödade i vägtrafiken kan nås med stor ansträngning

Etappmål 3:2: Antalet personer som dödas till följd av vägtrafikolyckor bör ha minskat med minst 50 % till år 2007 räknat från 1996 års nivå.

Gällande trafiksäkerhetsmål om nollvision samt vägtransportsystemets utformning och funktion ställer stora krav på ett effektivt och resultatinriktat arbetet för att nå måluppfyllelse. Säkerheten i vägtransportsystemet uppnår i dag inte önskvärda nivåer och de olycksrelaterade effekterna av transporter bidrar till ansenliga hälsoproblem. Att säkerheten i vägtransportsystemet inte är tillfredsställande utifrån de uppställda trafiksäkerhetsmålen illustreras i figur 6.24. Figuren visar att i genomsnitt 550 personer per år har omkommit i vägtrafiken under de tre senaste åren¹⁸. Det framgår även av figuren att det inte skett några större minskningar av antalet dödade sedan 1994. Detta trots att trafikarbetet endast ökat med 1,5 procent mellan 1994–97.



Figur 6.24. Dödade i vägtrafikolyckor 1980–97. Källa: SIK/SCB.

¹⁷ Däremot förekommer elolyckor (ca 25 omkomna under de senaste tio åren).

¹⁸ Inklusive dödsfall av andra orsaker än vägtrafikolyckan, t.ex. hjärtinfarkt.

Sett över en längre tidsperiod har däremot antalet dödade minskat. Ännu år 1989 dödades således 904 personer jämfört med 541 år 1997. Denna trend beror till stor del på en minskning av trafikarbetet under de första åren under 1990-talet, vars trafiksäkerhetseffekter också förstärks av att minskningen av trafikarbetet sannolikt till stor del skett bland högriskgruppen yngre förare.¹⁹ Då yngre förare tenderar att i större utsträckning än andra bli inblandade i olyckor med oskyddade trafikanter medför ett minskat trafikarbete en positiv effekt på antalet dödade trafikanter. Därtill kommer den generella riskminskning till följd av de trafiksäkerhetsåtgärder som fortlöpande vidtas.

Utvecklingen av säkerheten i vägtrafiken har dock inte varit tillfredsställande de senaste åren. Det arbete som inriktats på att förändra trafikanters beteende har till stor del uppnått den nivå som kan förväntas av traditionella beteendepåverkande åtgärder. Möjligheterna att uppnå etappmålet avgörs av i vilken omfattning systemutformarna (de som ansvarar för utformning, drift och underhåll av olika delar av vägtransportsystemet såsom väg, fordon, transporttjänster samt olika stödsystem) tar ansvaret för vägtransportsystemets utformning, skötsel och användning. En säker vägtrafik och etappmålet att högst 250 människor får omkomma i trafiken år 2007 kan uppnås under förutsättning att människans tolerans mot yttre våld blir dimensionerande vid utformningen av vägtransportsystemet. Detta kräver i sin tur en kombination av olika typer av åtgärder (fysisk utformning, regler, information etc). Tillsammans bidrar dessa till att målet kan uppnås.

Målet om halverat antal flyghaverier i kommersiell trafik kan nås

Etappmål 3:3: Haverifrekvensen i den tunga kommersiella luftfarten bör åtminstone halveras under perioden 1998–2007.

Under den senaste tioårsperioden (1988–97) har det inträffat sammanlagt 13 flyghaverier med tunga luftfartyg, dvs. 1,3 haverier per år. Under denna period har inga haverier med omkomna förekommit. Den senaste olyckan med omkomna i Sverige inträffade år 1977 utanför Bromma flygplats, det s.k. Kälvestahaveriet. De haveriorsaker som förekommit därefter har varit av karaktären isbildning, felaktiga procedurer, brand ombord, avbruten start med punktering, m.m.. Som tidigare framgått kan en svag minskning av haverifrekvensen inom den tunga luftfarten noteras under de senaste åren.

Under perioden 1988–2007 kommer ett omfattande åtgärdsprogram med stor betydelse för säkerheten inom den tunga luftfarten att genomföras som bl.a. inrymmer följande delar:

- förbättrade störningsrapporteringssystem
- införande av flygburet kollisionsvarningssystem

¹⁹ Antalet unga personer är färre och tar körkort i mindre utsträckning än tidigare.

- införande av konfliktvarningssystem inom flygtrafikledningen
- förbättrat och utökat flygburet terrängvarningssystem
- förbättrade inflygningsmetoder
- förbättrade inflygningshjälpmedel baserade på satellitnavigering
- förbättrade navigeringshjälpmedel för sträcknavigering
- förbättrat kartmaterial

Vidare görs fortlöpande forskningsinsatser inom olika områden som kommer att kunna ge värdefulla bidrag till flygsäkerheten.

Eftersom haverierna inom den tunga luftfarten är få är en kontinuerlig uppföljning i antalet dödade eller skadade mindre relevant. Med utgångspunkt från nuvarande tillstånd kan regeringens etappmål därför översättas till en genomsnittlig årlig haverifrekvens inom tung luftfart på ca 0,7 haverier år 2007. De åtgärdsprogram som pågår och planeras kommer enligt Luftfartsinspektionens bedömning med stor sannolikhet att förbättra luftfartens säkerhet i målets riktning. Detta gäller den nationella såväl som den internationella luftfarten.

Osäkert om målet om halverat antal flyghaverier inom privatflyget kan uppnås

Etappmål 3:4: Antalet haverier inom privatflyget bör halveras under perioden 1998-2007.

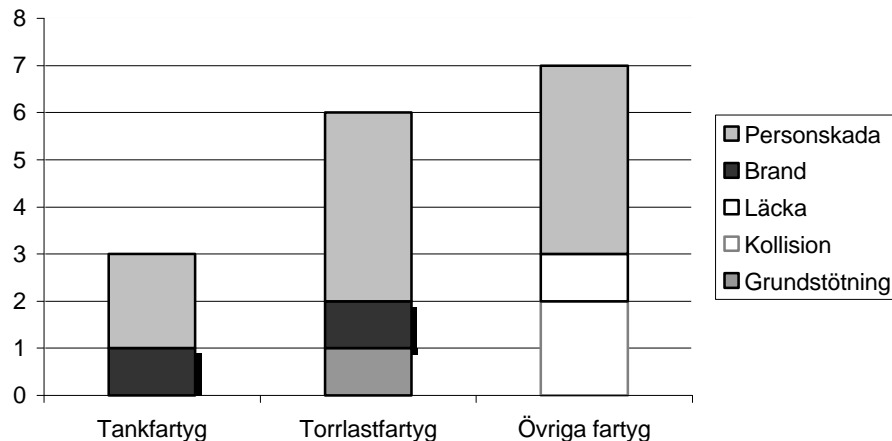
När det gäller privatflyget kan erfarenhetsmässigt de flesta haveriorsakerna härledas till avsteg från befintliga bestämmelser. Om man hade följt de föreskrivna kraven hade haverierna inte inträffat. En ökad flygsäkerhet inom privatflyget måste således uppnås genom attitydpåverkan snarare än genom förändringar i regelverket. Flygsäkerhetsarbetet på detta område innehåller därför ett stort inslag av informationsverksamhet. Flera aktiviteter av detta slag pågår i samverkan med branschorganisationerna och har redan gett betydelsefulla resultat. Ett informationsprogram som riktar sig mot segelflygklubbarna har t.ex. resulterat i en halvering av antalet haverier under senare år.

Vidare har det länge varit Luftfartsinspektionens strävan att delegera vissa tillsynsuppgifter till kompetenta organisationer för verksamheter av sport- och hobbykaraktär. Detta bör fortsatt ske för att därigenom nyttja tillskottet och engagemanget från den ideella verksamheten i flygsäkerhetsarbetet. Luftfartsinspektionen kommer även att verka för en egen informationsfunktion för att bättre och effektivare föra ut flygsäkerhetsbudskapet med större bredd.

Genom de åtgärder som beskrivits ovan bedömer Luftfartsinspektionen att flygsäkerhetsläget för privatflyget bör kunna förbättras. Jämfört med situationen för den tunga luftfarten föreligger dock större osäkerhet om målet att halvera antalet haverier till år 2007 kommer att kunna uppnås.

Oklart om målet om halverat antal olyckor inom handelssjöfarten kan uppnås

Etappmål 3:5: Antalet allvarliga olyckor inom handelssjöfarten bör halveras under perioden 1998–2007



Figur 6.25. Antal olyckor inom handelssjöfarten 1990–97 efter fartygstyp och typ av olycka. Källa: Sjöfartsverket.

Under perioden 1990-1997 har 16 allvarliga olyckor som avser handelssjöfart i svenskt farvatten rapporterats. Olyckornas fördelning på fartygs- och olyckstyp framgår av figuren nedan.

Sjöfartsverket har sedan lång tid i praktiken arbetat med en nollvision på sjösäkerhetsområdet. Det innebär att olyckor av alla slag ska undvikas genom förebyggande sjösäkerhetsarbete. För närvarande saknas dock enligt Sjöfartsverket underlag för att kunna avgöra om det av regeringen fastlagda etappmålet för antalet allvarliga olyckor inom handelssjöfarten kan uppnås. Sjöfartsverket har fått i uppdrag att redovisa bl.a. antalet incidenter och olyckor och att även göra internationella jämförelser när det gäller sjösäkerheten. Sjöfartsverket avser därför att återkomma med en bedömning avseende etappmålet för handelssjöfarten samband med redovisningen av detta uppdrag.

Underlag saknas för att bedöma om målet om halvering av olyckor med fiske- och fritidsfartyg kan uppnås

Etappmål 3:6: Antalet allvarliga olyckor i trafiken med fiske- och fritidsfartyg bör halveras under perioden 1998–2007.

Under perioden 1990–97 har sju allvarliga olyckor som avser fiskefartyg i svenskt farvatten rapporterats. Under samma period har 419 personer omkommit i samband med olyckor med fritidsbåtar.

Sjöfartsverket arbetar som tidigare nämnts för att olyckor av alla slag ska undvikas genom förebyggande sjösäkerhetsarbete. För närvarande saknas dock enligt Sjöfartsverket underlag för att kunna avgöra om det av regeringen fastlagda etappmålet för antalet allvarliga olyckor i trafiken med fiske- och fritidsfartyg kan uppnås. Sjöfartsverket avser att återkomma med en bedömning avseende etappmålet i samband med redovisningen av det tidigare omnämnda uppdraget att redovisa bl.a. antalet incidenter och olyckor i sjöfarten.

Underlag saknas för att bedöma om målet om allvarliga olyckor inom färjetrafiken och övrig passagerarsjöfart kan uppnås

Ettappmål 3:7: Inga allvarliga olyckor bör inträffa inom färjetrafiken och övrig passagerarsjöfart.

Under perioden 1990–97 har fem allvarliga olyckor som avser passagerarfartyg i svenskt farvatten rapporterats. Under denna period har dock inga passagerare omkommit eller skadats allvarligt.

Sjöfartsverket arbetar som tidigare nämnts för att olyckor av alla slag ska undvikas genom förebyggande sjösäkerhetsarbete. För närvarande saknas dock enligt Sjöfartsverket underlag för att kunna avgöra om det av regeringen fastlagda etappmålet för allvarliga olyckor inom färjetrafiken och övrig passagerarsjöfart kan uppnås. Sjöfartsverket avser att återkomma med en bedömning avseende etappmålet i samband med redovisningen av det tidigare omnämnda uppdraget att redovisa bl.a. antalet incidenter och olyckor i sjöfarten.

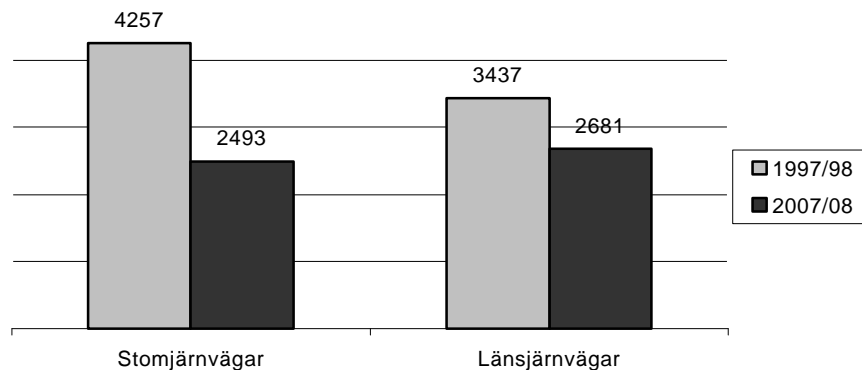
Mål om halverat antal plankorsningsolyckor nås nästan

Ettappmål 3:8: Antalet olyckor vid plankorsningar mellan järnväg och väg bör halveras till år 2007 räknat från 1996 års nivå.

Plankorsningsolyckor är den i särklass vanligaste olyckstypen inom järnvägstrafiken. Det är också den olyckstyp som leder till de allvarligaste skadekonsekvenserna. Under de senaste tio åren har 154 personer omkommit i plankorsningsolyckor, medan endast två personer omkommit vid tågsammanstötningar eller urspårningar.

På stomjärnvägarna finns en klar tendens till minskning av antalet plankorsningsolyckor, vilket visar att Banverkets insatser för att minska antalet plankorsningar på stornätet och öka skyddet på de kvarvarande givit resultat. Säkerhetshöjande åtgärder av detta slag har inte genomförts i samma omfattning på länsjärnvägarna och risken att ett tåg ska bli inblandat i en plankorsningsolycka är ungefär 8 gånger större på länsjärnvägarna jämfört med stomjärnvägarna.

I nedanstående figur redovisas det totala antalet plankorsningar på stom- och länsjärnvägarna före och efter genomförandet av stomtätsplanen och länsplanerna för perioden 1998–2007. På stomnätet minskas antalet plankorsningar med drygt 40 procent och på länsjärnvägarna med drygt 20 procent. Den procentuellt mest betydande minskningen av antalet plankorsningar får Västkustbanan (delen Göteborg-Hälsingborg-Lund), Kust-till-kustbanan, Norra stambanan, Norge/Vänernbanan, Älvsborgsbanan och godsstråket genom Skåne. På samtliga dessa stråk mer än halveras antalet plankorsningar. På stomjärnvägsnätet innebär planen att antalet oskyddade plankorsningar mer än halveras.



Figur 6.26. Antal plankorsningar. Källa: Banverket.

Banverket gör bedömningen att den förbättrade säkerheten vid korsningar mellan väg och järnväg troligtvis inte kommer att vara tillräcklig för att etappmålet om en halvering av antalet plankorsningsolyckor ska nås. Nuvarande stomtätsplan kan således beräknas leda till en olycksreduktion på ca 15–19 olyckor, medan det krävs en minskning med 20 olyckor för att nå etappmålet fullt ut. Det är dock frågan om så små tal och skillnader att det ligger klart inom det möjligas ram att etappmålet uppnås. Viktiga faktorer i detta sammanhang är främst den framtida trafikutvecklingen på väg och järnväg.

Sammanfattande bedömning

Inom samtliga trafikgrenar pågår ett fortlöpande arbete för att minska olycksriskerna och lindra effekterna av de olyckor som inträffar. Sett i ett längre perspektiv har detta arbete gett betydande resultat och medfört att olyckstalen har kunnat minskas trots att trafiken samtidigt i många fall ökat kraftigt.

De helt överskuggande trafiksäkerhetsproblemen finns inom vägtrafiken. Med hänsyn till att den ombedömning som gjorts av tidigare prognoser (se avsnitt 5) pekar i riktning mot en snabbare trafikökning än vad som tidigare antagits och att dödsolyckor i vägtrafiken under de senaste åren minskat endast obetydligt, är det svårt att se att etappmålet om en halvering av antalet dödade i vägtrafiken till år 2007 ska kunna nås med nuvarande inriktning av trafiksäkerhetsåtgärderna. För att målet ska uppfyllas fordras sannolikt att mycket kraftfulla åtgärder kan vidtas

för att öka trafiksäkerheten på vägarna. När det gäller etappmålet om att antalet dödade och allvarligt skadade till följd av trafikolyckor fortlöpande bör minskas för alla trafikantkategorier finns sannolikt större förutsättningar att även inom vägtrafikområdet uppfylla målet med nuvarande sammansättning av trafiksäkerhetsåtgärder. En svårbedömd faktor är dock hur starkt en eventuell trafikökning kan komma att slå igenom i form av ökade trafiksäkerhetsproblem.

Inom järnvägstrafiken finns det anledning att räkna med en fortsatt stark nedgång av olyckstalen, främst till följd av de åtgärder för att förhindra plankorsningsolyckor som ingår i stomnätsplanen. Det är dock osäkert om målet om att halvera plankorsningsolyckorna till år 2007 kommer att kunna nås fullt ut.

De låga olyckstalen inom järnvägstrafik samt sjöfarten och luftfarten medför att en måluppföljning i termer av dödade och skadade – förutom möjligen i fråga om plankorsningsolyckor, fritidsbåtsolyckor och olyckor inom privatflyget – ter sig mindre relevant. Om en fortlöpande uppföljning av trafiksäkerhetsutvecklingen inom dessa trafiksektorer är önskvärd – vilket kan vara motiverat med hänsyn till att de potentiella konsekvenserna av säkerhetsbrister kan vara mycket stora – bör denna därför sannolikt i ökad utsträckning även inriktas på förändringar i den generella säkerhetsnivån, t.ex. i form av uppföljning av frekvensen av olika typer av tillbud och incidenter.

6.5 En god miljö

Transportsystemets utformning och funktion ska 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 ska främjas.

Följande etappmål har fastställts genom den transportpolitiska propositionen:

- 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)²⁰ och 70 dB(A) maximalnivå vid uteplats i anslutning till bostad.

²⁰ För flygbuller FBN 55 dB(A) och för buller från spårtrafik 55 dB(A) ekvivalentnivå vid uteplats och 60 dB(A) ekvivalentnivå i bostadsområdet i övrigt.

- Vägtrafikbuller ska år 2007 uppgå till högst 65 dB(A) ekvivalentnivå utomhus i befintlig bebyggelse.
- Buller från järnvägstrafik ska år 2007 uppgå till högst 55 dB(A) maximalnivå inomhus nattetid i befintlig bebyggelse.
- Flygbuller ska år 2007 uppgå till högst FBN 60 dB(A) utomhus i befintlig bebyggelse eller 80 dB(A) maximalnivå när området regelbundet exponeras för bullernivån i medeltal minst tre gånger per natt eller 90 dB(A) maximalnivå när området regelbundet exponeras för bullernivån dag- och kvällstid eller 100 dB(A) maximalnivå när området regelbundet exponeras för bullernivån endast dagtid vardagar och enstaka kvällar.

Vidare anges i den transportpolitiska propositionen att etappmål bör utvecklas avseende trafikens hälsoeffekter, kretsloppsanpassning och transporters inverkan på natur-, kultur- och bebyggelsemiljön samt den biologiska mångfalden. Av de skäl som redovisas för regeringens förslag framgår att man bedömer det som svårast att få fram uppföljningsbara etappmål när det gäller trafikens hälsoeffekter samt påverkan på natur- och kulturmiljön. Beträffande kretsloppsanpassningen konstateras att Banverket och Vägverket redan arbetar med konkreta förslag till mål för infrastrukturen. Kretsloppsanpassningen av fordon, däck, etc. omfattas av producentansvar, där kretsloppsanpassningen regleras genom förordningar och behöver därför enligt regeringen inte bli föremål för etappmål.

Vid sidan av den transportpolitiska propositionen har regeringen även behandlat vissa mål av betydelse för transportsektorn i propositionen *Svenska miljömål. Miljöpolitik för ett hållbart Sverige* (prop 1997/98:145).

Mål om stabiliserade koldioxidutsläpp uppnås knappast

Etappmål 4:1: Utsläppen av koldioxid från transporter i Sverige bör år 2010 ha stabiliserats på 1990 års nivå

Tabell 6.1. Tillståndsbeskrivning och prognos för transportsektorns utsläpp av koldioxid (miljoner ton) enligt trafikverkens gemensamma miljörapport.

| | 1990 | 1995 | 2005 | 2010 | 2020 |
|------------|------|------|------|-------------------|------|
| Vägtrafik | 17,0 | 17,2 | 18,9 | 20,1 | 22,2 |
| Sjöfart | 2,8 | 3,2 | 3,3 | 3,4 | 3,5 |
| Luftfart | 1,9 | 1,6 | 1,5 | 1,8 ²¹ | 2,4 |
| Spårtrafik | 0,2 | 0,2 | 0,2 | 0,2 | 0,2 |
| Totalt | 21,9 | 22,2 | 23,9 | 25,7 | 28,3 |
| Etappmål | | | | 21,9 | |

Koldioxidutsläppen från transportsektorn väntas enligt de bedömningar avseende trafikarbete, energiförbrukning och teknisk utveckling av fordon, bränslen m.m. som gjorts i trafikverkens gemensamma miljörapport komma att öka inom samtliga transportslag. I absoluta tal är ökningen störst inom vägtrafiken. Som

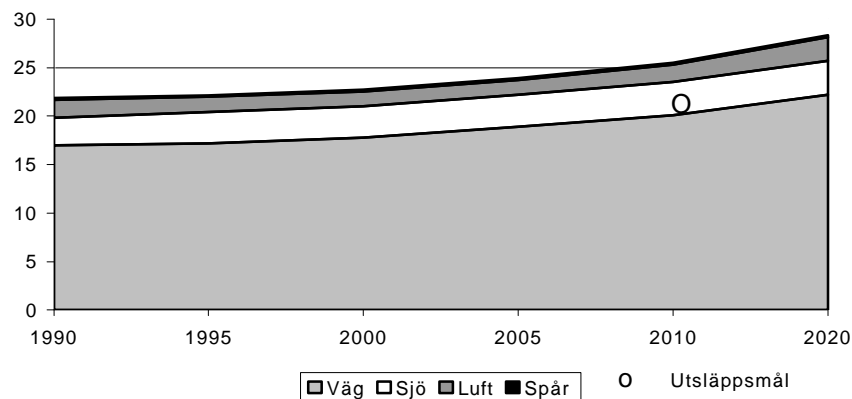
²¹ Luftfartens trafikarbete har inte beräknats för dessa år varför värdet extrapoleras.

framgår av tabellen ovan innebär utvecklingen med de antaganden som nu görs att etappmålet för 2010 inte kommer att kunna uppnås.

Vägverket har gjort nya preliminära beräkningar av utsläppen från vägtrafiken som utgår från nya antaganden om utvecklingen av fordon och bränslen. Dessa baserar sig bl.a. på Kommissionens förslag till gränsvärde för partiklar för år 2005²² och överenskommelsen mellan bilindustrin (ACEA) och Kommissionen om bränsleförbrukningen hos nya personbilar²³.

De nya beräkningarna innebär att energieffektivare fordon ger ca 8 procent lägre koldioxidutsläpp från vägtrafiken år 2010 i förhållande till vad som anges i trafikverkens senaste miljörapport. En sådan utveckling skulle innebära att differensen mellan den prognosticerade utvecklingen och det av regeringen uppställda etappmålet för år 2010 avseende transportsektorns utsläpp av koldioxid ungefär halveras i förhållande till vad som anges i tabell 6.1 och figur 6.27. Målet att stabilisera transportsektorns koldioxidutsläpp på 1990 års nivå uppnås dock enligt detta räkneexempel först omkring år 2020.

Huruvida denna tekniska potential ska kunna realiseras eller inte är emellertid också beroende av hur transportefterfrågan utvecklas. Den omdömdomning av tidigare transportprognoser som redovisats i kapitel 5 pekar närmast mot att efterfrågan på vägtransporter kommer att öka snabbare än vad som tidigare antagits.



Figur 6.27. Transportsektorns utsläpp av koldioxid (miljoner ton). Källa: Trafikverkens Miljörapport 1997.

Sjöfarten har generellt sett en hög energieffektivitet i förhållande till utfört transportarbete. Det ökande intresset för höghastighetsfartyg har dock skapat en diskussion om den högre farten kan motiveras med hänsyn till den av farten orsakade energiförbrukningen med sammanhängande koldioxidutsläpp.

Nya prognoser för flygets utveckling visar på en starkare trafikutveckling än den som legat till grund för beräkningarna i trafikverkens gemensamma miljörapport. Även om effekten av denna trafikökning i viss mån kan motverkas av en snabbare teknikutveckling än vad som tidigare antagits bedöms luftfartens bidrag till de

²² Gemensam ståndpunkt nr 40/97 (97/C 351/02) samt KOM(97) 61 Slutlig.

²³ Pressmeddelande från kommissionen 29 juli 1998.

samlade koldioxidutsläppen från transporter i Sverige öka något åtminstone fram till år 2005.

Sammanfattningsvis bedömer SIKa och trafikverken att etappmålet om att år 2010 stabilisera transportsektorns utsläpp av koldioxid på 1990 års nivå knappast kommer att kunna uppnås med de transportpolitiska åtgärder som nu är beslutade eller aviserade.

Goda möjligheter nå mål om minskade utsläpp av kväveoxider

Etappmål 4:2: Utsläppen av kväveoxider från transporter i Sverige bör ha minskat med minst 40 % till år 2005 räknat från 1995 års nivå.

Tabell 6.2. Tillståndsbeskrivning och prognos för transportsektorns utsläpp av kväveoxider (1000 ton) enligt trafikverkens gemensamma miljörapport.

| | 1990 | 1995 | 2005 | 2010 | 2020 |
|------------|-------|-------|-------|-------------------|------|
| Vägtrafik | 169,1 | 134,1 | 70,5 | 60,3 | 59,1 |
| Sjöfart | 66,0 | 69,5 | 17,8 | 18,1 | 19,1 |
| Luftfart | 5,5 | 5,2 | 5,1 | 5,8 ²⁴ | 7,3 |
| Spårtrafik | 1,6 | 1,4 | 1,3 | 1,3 | 1,4 |
| Totalt | 242,2 | 210,2 | 94,7 | 85,9 | 86,9 |
| Etappmål | | | 126,2 | | |

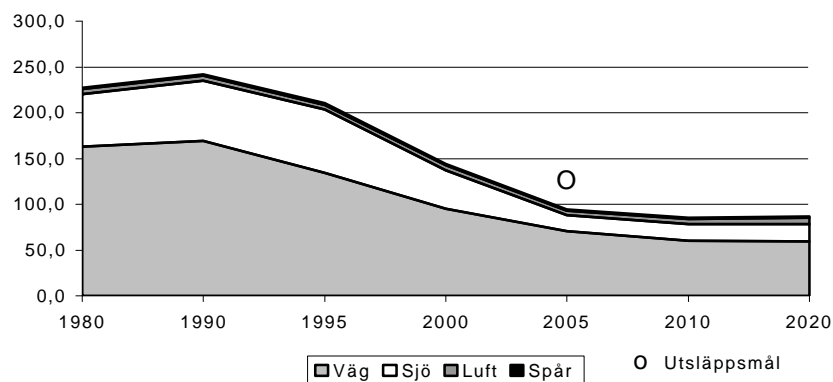
Transportsektorns utsläpp av kväveoxider förefaller enligt de bedömningar avseende trafikarbete, energiförbrukning och teknisk utveckling av fordon, bränslen m.m. som gjorts i trafikverkens gemensamma miljörapport att med god marginal komma att understiga etappmålet för 2005.

De ovan omnämnda nya preliminära beräkningarna av utsläppen från vägtrafiken som gjorts av Vägverket och som utgår från på nya antaganden om utvecklingen av fordon och bränslen har betydelse även för utsläppen av kväveoxider. De nya beräkningarna innebär att utsläppen från vägtrafiken minskar med ytterligare drygt 15 procent år 2005, jämfört med vad som angivits i trafikverkens gemensamma miljörapport. Fram till år 2020 är minskningen i förhållande till vad som angivits i miljörapporten över 70 procent. Eftersom vägtrafiken är den dominerande utsläppskällan påverkar detta också nivån för transportsektorn som helhet. Även i detta fall måste dock beräkningar utgående från fordonens tekniska egenskaper vägas mot prognoser för trafikutvecklingen, för att man ska kunna bedöma hur de totala utsläppsvolymerorna kommer att utvecklas.

Sjöfartsverket, Sveriges Hamn- och Stuveriförbund och Sveriges Redareförening enades under 1996 om att minska luftföroreningarna från fartygstrafiken på Sverige med 75 procent till i början på 2000-talet. Riksdagen har också fattat beslut om att införa en miljödifferiering av de statliga farledsavgifterna från och med den 1 januari år 1998. Detta innebär att fartyg med någon form av

²⁴ Luftfartens trafikarbete har inte beräknats för detta år varför värdet extrapolerats.

kväveoxidreducerande teknik får rabatt på de statliga farledsavgifterna. Hittills har ett fåtal fartyg ansökt om kvävereduktionscertifikat, men antalet fartyg som använder sig av någon typ av kväveoxidreducerande teknik ökar stadigt. Kväveoxidutsläppen från fartyg bedöms redan nu ha minskat med några tusen ton som följd av denna utveckling.



Figur 6.28. Transportsektorns utsläpp av kväveoxider (tusen ton). Källa: Trafikverkens Miljörapport 1997.

Nya prognoser för flygets utveckling visar på en starkare trafikutveckling än den som legat till grund för beräkningarna i trafikverkens gemensamma miljörapport. Då effekten av denna trafikökning bedöms komma att endast delvis uppvägas av antagen teknikutveckling, kan luftfartens bidrag till de samlade kväveoxidutsläppen från transporter i Sverige komma att öka i förhållande till vad som angivits i trafikverkens senaste miljörapport.

Sammantaget bedömer SIKA och trafikverken mot bakgrund av den utveckling avseende trafikarbete, energiförbrukning och teknisk utveckling av fordon, bränslen m.m. som nu kan förutses att transportsektorns utsläpp av kväveoxider kommer att kunna minskas minst i den omfattning som anges av etappmålet för år 2005.

Mål om minskade svavelutsläpp nås med god marginal

Etappmål 4:3: Utsläppen av svavel från transporter i Sverige bör ha minskat med minst 15 % till år 2005 räknat från 1995 års nivå.

Transportsektorns utsläpp av svaveldioxid förefaller enligt de bedömningar avseende trafikarbete, energiförbrukning och teknisk utveckling av fordon, bränslen m.m. som gjorts i trafikverkens gemensamma miljörapport väsentligt komma att understiga etappmålet för 2005.

Nya beräkningar²⁵ som Vägverket gjort visar att svavelutsläppen från vägtrafiken kan minska ytterligare något till år 2005 och därefter, utöver vad som angivits i trafikverkens senaste miljörapport.

Från den 1 januari 1998, då de miljödifferentierade farledsavgifterna infördes i Sverige, har över 1 000 fartyg anmält att de använder lågsvavlig bunkerolja. Dessutom miljödifferentierar 16 svenska hamnar²⁶ sina hamnavgifter på liknande sätt och enligt Sveriges Hamn- och Stuveriförbund planerar ytterligare nio hamnar att införa miljödifferentierade avgifter inom det närmaste halvåret.

Tabell 6.3. Tillståndsbeskrivning och prognos för transportsektorns utsläpp av svaveldioxid (1000 ton) enligt trafikverkens gemensamma miljörapport.

| | 1990 | 1995 | 2005 | 2010 | 2020 |
|------------|------|------|------|-------------------|------|
| Vägtrafik | 8,8 | 1,2 | 0,44 | 0,5 | 0,5 |
| Sjöfart | 20,6 | 21,6 | 5,5 | 5,6 | 2,5 |
| Luftfart | 0,6 | 0,5 | 0,49 | 0,6 ²⁷ | 0,8 |
| Spårtrafik | 0,3 | 0,2 | 0,1 | 0,1 | 0,2 |
| Totalt | 30,3 | 23,5 | 6,6 | 6,8 | 3,9 |
| Etappmål | | | 20,0 | | |

Östersjöområdet klassas som svavelkontrollområde i det nya annex VI till MARPOL 73/78, vilket innebär att då reglerna träder i kraft internationellt kommer inte fartyg som trafikerar området att få ha ett fartygsbränsle med svavelhalter som överstiger 1,5 viktsprocent. EG-kommissionen avvaktar för närvarande den internationella utvecklingen. Om ikraftträdandet av annex VI dröjer alltför länge kan fartygs bränsle komma att regleras i svaveldirektivet eller med någon typ av ekonomiska styrmedel liknande de svenska miljödifferentierade farleds- och hamnavgifterna.

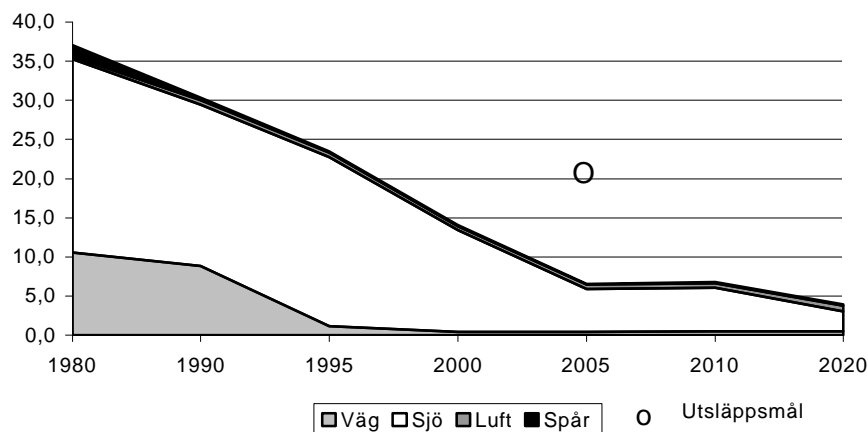
Nya prognoser för flygets utveckling visar på en starkare trafikutveckling än den som legat till grund för beräkningarna i trafikverkens gemensamma miljörapport. Även om effekten av denna trafikökning i viss mån kan motverkas av en snabbare teknikutveckling än vad som tidigare antagits, bedöms luftfartens bidrag till de samlade svavelutsläppen från transporter i Sverige öka något snabbare, åtminstone fram till år 2005, än vad som angivits i trafikverkens senaste miljörapport.

Transportsektorns utsläpp av svaveldioxid kommer enligt SIKAs och trafikverkens bedömning att kunna minska i en utsträckning som väsentligt understiger den nivå som anges i etappmålet för 2005.

²⁵ Se beskrivning under etappmål 4:1.

²⁶ I början av september månad 1998.

²⁷ Luftfartens trafikarbete har inte beräknats för detta år varför värdet har extrapolerats.



Figur 6.29. Transportsektorns utsläpp av svaveldioxid (tusen ton). Källa: Trafikverkens Miljörapport 1997.

Mål om minskade utsläpp av flyktiga organiska ämnen kan nås

Etappmål 4:4: Utsläppen av flyktiga organiska ämnen (VOC) från transporter i Sverige bör ha minskat med minst 60 % till år 2005 räknat från 1995 års nivå

Transportsektorns utsläpp av flyktiga organiska ämnen (VOC), som i huvudsak består av olika kolväten, förefaller enligt de bedömningar avseende trafikarbete, energiförbrukning och teknisk utveckling av fordon, bränslen m.m. som gjorts i trafikverkens gemensamma miljörapport komma att utvecklas på ett sätt som medför att det finns förutsättningar att nå etappmålet för år 2005. Som framgår av tabellen och figuren nedan är dock marginalerna i förhållande till etappmålet små.

Tabell 6.4. Tillståndsbeskrivning och prognos för transportsektorns utsläpp av flyktiga kolväten (1000 ton) enligt trafikverkens gemensamma miljörapport.

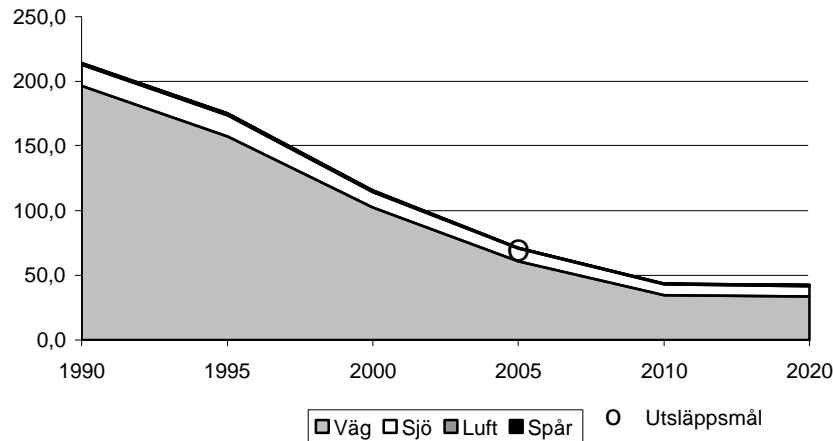
| | 1990 | 1995 | 2005 | 2010 | 2020 |
|------------|-------|-------|------|-------------------|------|
| Vägtrafik | 196,7 | 157,5 | 60,6 | 34,6 | 33,4 |
| Sjöfart | 16,2 | 16,2 | 10 | 8,1 | 8,1 |
| Luftfart | 1,1 | 1,2 | 0,6 | 0,6 ²⁸ | 0,7 |
| Spårtrafik | 0,1 | 0,1 | 0,07 | 0,1 | 0,1 |
| Totalt | 214,1 | 175,0 | 71,3 | 43,4 | 42,3 |
| Etappmål | | | 70,0 | | |

De nya, preliminära beräkningar som Vägverket gjort²⁹ visar att det med tidigare antaganden om trafikarbetets utveckling finns förutsättningar att utsläppen av flyktiga kolväten från vägtrafiken minskar med ytterligare några procent fram till år 2005 i förhållande till vad som angivits i trafikverkens senaste miljörapport. En framskrivning av denna utveckling fram till år 2020 ger ett samlat utsläpp från vägtrafiken som ligger 50 procent lägre än vad som anges i tabell 6.4 och

²⁸ Luftfartens trafikarbete har inte beräknats för detta år varför värdet extrapolerats.

²⁹ Se etappmål 4:1.

figur6.30. Dessa preliminära beräkningar innehåller dock stora osäkerheter och effekterna kan också helt eller delvis uppvägas av en snabbare utveckling av trafikarbetet på väg än vad som tidigare antagits.



Figur 6.30. Transportsektorns utsläpp av kolväten (tusen ton). Källa: Trafikverkens Miljörapport 1997.

Från och med den 1 januari år 2001 kommer alla fartyg som hanterar bensin i svensk hamn och alla svenska oljehamnar att vara utrustade med gasåtervinnings-system.

Värdena för utsläppen av kolväten från flyget kan komma att korrigeras för år 1990 och 1995 eftersom nya beräkningsmetoder har införts. De nya värdena kommer att föreligga först efter årsskiftet 1998/1999. Som framgår av figur 6.30 är dock flygets utsläpp av kolväten inte av den storleksordningen att detta påverkar bilden av de totala utsläppen från transporter.

Med nu gällande prognoser avseende trafikarbete, energiförbrukning och teknisk utveckling av fordon, bränslen m.m. bedömer SIKa och trafikverken att utsläppen av flyktiga kolväten kan komma att minska i den utsträckning som krävs för att nå etappmålet för år 2005.

Bullermål för nybyggnad kan troligen nås

Etappmål 4:5: Etappmålet innebär att trafikbullret normalt inte bör överskrida 30 dB(A) ekvivalentnivå inomhus, 45 dB(A) maximalnivå inomhus nattetid, 55 dB(A) ekvivalentnivå utomhus (vid fasad) - för flygbuller FBN 55 dB(A) och för buller från spårtrafik 55 dB(A) ekvivalentnivå vid uteplats och 60 dB(A) ekvivalentnivå i bostadsområdet i övrigt - och 70 dB(A) maximalnivå vid uteplats i anslutning till bostad.

På väg- och järnvägstrafikområdet kommer etappmålet att uppfyllas i de flesta fall.

Uppgifter för luftfartens del saknas för närvarande. En uppföljning av bullermålen för flygets del kommer dock enligt Luftfartsverket att belysas ingående i samband med redovisningen av det regeringsuppdrag avseende buller som Luftfartsverket erhöll som en följd av infrastrukturpropositionen.

Mål för vägtrafikbuller nås inte

Etappmål 4:6: Vägtrafikbuller ska år 2007 uppgå till högst 65 dB(A) ekvivalentnivå utomhus i befintlig bebyggelse.

Vid 1997 års utgång var ca 40 000 personer utsatta för buller överstigande 65 dB(A) från trafiken på det statliga vägnätet. Det är en minskning med 4 300 personer jämfört med året innan.

Med den åtgärdstakt som anges i de regionala väghållningsplanerna kommer etappmålet enligt Vägverkets bedömning inte att kunna uppfyllas. Kunskaperna om bullersituationen på det kommunala vägnätet är fortfarande ofullständig³⁰ och det saknas därför enligt Vägverket underlag för att bedöma om etappmålet kan uppnås på det kommunala vägnätet.

Mål om buller från järnvägstrafik kan nås i större delen av landet

Etappmål 4:7: Buller från järnvägstrafik ska år 2007 uppgå till högst 55 dB(A) maximalnivå inomhus nattetid i befintlig bebyggelse

Omkring 17 000 fastigheter uppskattas år 1997 vara utsatta för en maximal ljudnivå på över 55 dB(A) från järnvägstrafik. Vid utgången av år 1993 var ca 18 600 fastigheter utsatta för motsvarande bullerstörningar. För att minska bullernivåerna installeras bl.a. bullerdämpande fönster och fasader och bullerskydd uppförs. Under år 1997 har nästan 8 000 meter bullerplank byggts och ca 1 600 fönster åtgärdats.

För åtgärdsprogram mot buller längs befintliga järnvägar har i länsplanerna anvisats belopp på i storleksordningen 500 miljoner kronor för perioden 1998–2007.³¹ Detta beräknas kunna leda till att ca 20 000 färre lägenheter blir exponerade för en maximal ljudnivå lika med eller högre än 55 dB(A) i sovrum nattetid.

³⁰ För närvarande är endast $\frac{3}{4}$ av landets kommuner kartlagda med avseende på buller över 65 dB(A).

³¹ Exakt belopp kan ej anges eftersom många län redovisat ett gemensamt anslag för väg och järnväg.

Banverket bedömer att anslagna medel medger att etappmålet kommer att kunna nås i nästan samtliga län. Ungefär hälften av länen kommer i enlighet med regeringens direktiv att nå målet senast år 2003. Det finns dock några län (Örebro, Östergötland och Värmland) som inte anslagit tillräckligt med medel för att uppnå etappmålet till år 2007. Enligt nu gällande planer kommer etappmålet således inte att kunna nås i hela landet.

Flygbullermålet kan nås

Etappmål 4:8: Etappmålet innebär att flygbuller år 2007 ska uppgå till högst FBN 60 dB(A) utomhus i befintlig bebyggelse eller 80 dB(A) maximalnivå när området regelbundet exponeras för bullernivån i medeltal minst tre gånger per natt eller 90 dB(A) maximalnivå när området regelbundet exponeras för bullernivån dag- och kvällstid eller 100 dB(A) maximalnivå när området regelbundet exponeras för bullernivån endast dagtid vardagar och enstaka kvällar.³²

Bullersituationen kring svenska flygplatser har hittills förbättrats kontinuerligt i takt med att allt fler nya och mindre bullrande flygplan tagits i bruk. Denna utveckling väntas fortsätta ytterligare ett antal år även om effekten reduceras av den trafikökning som samtidigt förutses.

Åtgärdsprogram för buller, som finansieras av bullerrelaterade landningsavgifter, kommer enligt Luftfartsverket att genomföras så att etappmålet nås redan år 2003. Åtgärdsprogrammet i denna första etapp är för de statliga civila flygplatserna kostnadsberäknad till cirka 120 miljoner kronor.

Övriga aspekter på utvecklingen av mer miljövänliga transporter

Trafikens hälsoeffekter

Utsläppen från trafiken av ämnen som framkallar cancer, allergi, astma och annan ohälsa ska enligt det transportpolitiska beslutet på sikt minska till ofarliga nivåer. Luften i svenska tätorter har i många avseenden blivit bättre under senare år. Halterna av bl.a. cancerframkallande ämnen och ozon utgör dock fortfarande ett betydande hälsoproblem. Luftföroreningar med betydande negativa hälsoeffekter som till stor del alstras genom trafiken är bl.a. kväveoxider, flyktiga organiska ämnen och partiklar.

Omkring 34 000 personer bedöms ha varit överexponerade för kväveoxid år 1996 enligt nu gällande gränsvärden. Uppmätta halter under 1995 och 1996 visade att risken för att gällande gränsvärden skulle överskridas var stor i över 60 procent av

³² I infrastrukturpropositionen definieras åtgärdsprogram inomhus i befintlig bebyggelse. Isoleringsåtgärderna utförs på befintliga fastigheter i en första och andra etapp. Etappmål 4:8 definierar utomhusnivån vid aktuella fastigheter.

landets kommuner.³³ Tätortstrafikens kväveoxidutsläpp förväntas dock minska snabbt främst som en följd av att andelen fordon med katalysatorutrustning successivt ökar. Även utsläppen av flyktiga organiska ämnen beräknas som tidigare framgått enligt nuvarande prognoser att minska med ca 60 procent mellan år 1995 och år 2005. Institutet för vatten- och luftvårdsforskning har beräknat att utsläppen av partiklar från trafiken kommer att minska med ca 43 procent från år 1996 till år 2007.³⁴

Kretsloppsanpassning

I den transportpolitiska propositionen anges att etappmål bör utvecklas avseende transporternas kretsloppsanpassning. Vissa etappmål för kretsloppsarbetet fram till år 2007 har också tidigare ställts upp genom den s.k.

Infrastrukturpropositionen (Infrastrukturinriktning för framtida transporter, prop. 1996/97:53). Dessa etappmål innebär att:

- Miljöfarliga material inte ska införas i infrastrukturen.
- Användandet av icke förnyelsebara material ska minimeras.
- Materialen i infrastrukturen ska återvinnas eller återanvändas och deponering ska i princip upphöra.
- De mest allvarliga konfliktpunkterna mellan vattentäkter och vägar eller järnvägar bör åtgärdas.

Miljöfarliga material ska inte införas i infrastrukturen

Idag saknas en helhetsbild när det gäller i vilken omfattning miljöfarliga material hanteras inom transportinfrastrukturen. Detta beror dels på att olika kriterier kan användas för klassificeringen av material, dels på att alla produkters miljöegenskaper inte är kända. Exempel på miljöfarliga material som för närvarande används i infrastrukturen – om än mestadels i förhållandevis små mängder – är dock bly, flamskyddsmedel, krom, kadmium, koppar, kreosot, kvicksilver, nickel, silver och zink. Inom trafikverken pågår arbete för att klarlägga hur miljöfarliga ämnen och material ska kunna ersättas.

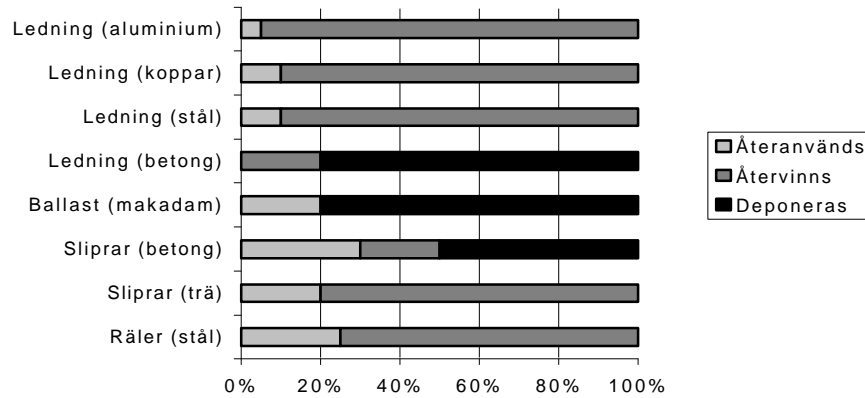
Användandet av icke förnyelsebara material ska minimeras och materialen i infrastrukturen återvinnas eller återanvändas och deponering i princip upphöra. Vägverket redovisar att uppställda mål inom områdena saltförbrukning, uttag av naturgrus samt återvinning av beläggningssmassor, betong m.m. redan är uppnådda eller på god väg att nås. När det gäller återvinning av brobetong, konstruktionsstål och armeringsjärn saknas däremot underlag för säkra bedömningar.

Banverket redovisar att användningen av naturgrus i banvallar i princip har upphört och ersatts med krossmaterial. Den största återstående användningen av naturgrus är som beståndsdel i betong. Vid nuvarande inblandning beräknas naturgrusförbrukningen till ca 200 000 ton under den kommande tioårsperioden.

³³ Luftkvalitetssituationen i svenska tätorter fram till år 2007. Rapport från Institutet för vatten- och luftvårdsforskning 1997.

³⁴ Se not 30.

Projekt pågår dock inom byggsektorn för att minska andelen naturgrus i betong. Av figur 6.31 framgår Banverkets uppskattning av hur utflödet av material från järnvägens infrastruktur idag hanteras när det gäller de största materialgrupperna. Fortfarande sker i stor utsträckning deponering av betong och makadam.



Figur 6.31. Utflöde av komponenter/material från järnvägens infrastruktur. Källa: Banverket.

De mest allvarliga konfliktpunkterna mellan vattentäkter och väg eller järnväg bör åtgärdas

Sedan 1995 har över 60 konfliktpunkter mellan statlig väg och vattentäkt åtgärdats. Vägverket har uppställt målet att 150 konfliktpunkter ska ha åtgärdats till år 2007 och redovisar bedömningen att detta mål sannolikt kommer att nås.

Totalt har ca 230 konfliktpunkter identifierats mellan järnväg och vattentäkt, varav ca 70 bedömts vara av den karaktären att ett utsläpp av miljöfarliga ämnen skulle få stora konsekvenser. Banverket anser att det i första hand är den senare typen av konfliktpunkter som ligger längs banor med stora mängder farligt gods som bör studeras vidare från åtgärdssynpunkt.

Natur- och kulturmiljön

I den transportpolitiska propositionen anges att etappmål bör utvecklas avseende transporternas inverkan på natur-, kultur- och bebyggelsemiljön. Ett första steg i ett sådant utvecklingsarbete måste vara att finna metoder och mått för att kunna beskriva denna inverkan på ett någorlunda enhetligt sätt.

Det är uppenbart att transportsystemets samlade inverkan på natur- och kulturmiljön är både omfattande och mångskiftande och innehåller såväl positiva som negativa element. Att fånga helheten i detta samspel genom ett begränsat antal preciserade mått och etappmål utformade för den nationella transportpolitiken är knappast möjligt. Målsättningen måste i stället vara att utveckla ett antal mått som kan fungera som indikatorer på den inverkan som transportsystemet har i dessa avseenden och som bedöms avspegla väsentliga aspekter på transporternas inverkan på natur- och kulturmiljön och som samtidigt är relevanta ur ett avvägnings- och beslutsperspektiv. Exempel på mått som skulle

kunna vara intressanta i ett sådant perspektiv är förändringar i infrastrukturens totala arealanspråk, förändringar i omfattningen av trafikbarriärer och trafikbarriäreffekter, förändringar i utbredningen av andra trafikgenererade störningszoner och förändringar avseende graden av intrång i särskilda hänsynskrävande miljöer (bebyggelseområden, områden med särskilt natur- och kulturskydd etc.).

Beträffande markanspråk och intrång som följd av vägsystemet kan nämnas att en uppföljning av de arbetsplaner som fastställts inom Vägverket under åren 1995-1997 visar på en årlig ökning av vägytan för allmänna vägar på i storleksordningen 520-620 hektar. För de arbetsplaner som fastställdes 1996 och 1997 ligger ca 20 % av den berörda vägytan eller ca 250 hektar inom riksintressanta natur- och kulturmiljöer. När det gäller den nationella planen för vägtransportsystemet bedöms drygt 30 föreslagna vägprojekt medföra risk för konflikt med natur- och kulturmiljöer som utpekats som värdefulla. Av de nya projekt som upptas i den nationella planen innebär ca hälften ny vägsträckning.

Beträffande den biologiska mångfalden visar de inledande utvärderingar som gjorts på nationell och regional nivå att transportinfrastrukturen framstår som en starkt påverkande faktor. Även på biotopnivå bidrar utbyggnader av transportinfrastrukturen till förluster. Bland annat framstår den inverkan som infrastrukturen har på vattendrag och dess ekosystem som generellt stor över hela landet. Även på art- och gennivå har transportsystemet effekter. Av 246 hotade ryggradsdjur bedöms t.ex. 70 påverkas negativt av vägar eller vägtrafik. När det gäller hotade växter kan vägarna å andra sidan genom rätt skötta vägrenar ge ett viktigt bidrag till biologisk mångfald.

När det gäller kulturvärden anger Vägverket att de övergripande riktlinjer som angavs i infrastrukturpropositionen och den transportpolitiska propositionen inte fått genomslag i de långsiktiga planerna för perioden 1998-2007. Föreslagna fysiska åtgärder längs befintliga vägar för att uppnå trafiksäkerhetsmålen bedöms också kunna innebära en konflikt med kultur- och kulturvärden nära vägen.

Sammanfattande bedömning

Av de etappmål som regeringen fastställt inom delmålet en god miljö är det främst målen för utsläpp av koldioxid och för buller som framstår som svåra att uppnå med de utvecklingsförutsättningar som nu är kända. När det gäller utsläpp av kväveoxid och svavel förefaller etappmålen kunna uppnås med god marginal och även när det gäller utsläpp av flyktiga kolväten finns det goda förutsättningar att nå etappmålet med den utveckling som nu kan förutses.

Transportsektorns inverkan på miljön sträcker sig dock utöver vad som täcks in genom hittills fastställda etappmål. Trafikens hälsoeffekter och inverkan på tätortsmiljön i stort hör således till de områden som SIKAs och trafikverken bedömer vara kritiska sett till delmålet som helhet. Tilltagande trafik tenderar att motverka tekniska förbättringar och medföra både höga luftföroreningshalter och störande buller utefter högratifierade stråk. Ytterligare ett exempel på ett kritiskt

område är trafikens negativa effekter på natur- och kulturvärden. Investeringar i trafikanläggningar är ofta till men för den biologiska mångfalden och kan också leda till störande ingrepp i viktiga kulturmiljöer.

6.6 En positiv regional utveckling

Transportsystemet ska 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.

För närvarande saknas etappmål för en positiv regional utveckling. Av propositionen framgår klart att det regionalpolitiska målet i transportpolitiken är avgränsat till att avse utvecklings- eller stödinsatser i transportsystemet som är särskilt riktade mot att främja utvecklingen i vissa utsatta regioner. Det finns således en klar gränsdragning mot t.ex. tillgänglighetsmålet vars syfte är att säkerställa en viss grundläggande trafikförsörjning i *hela* landet.

Regeringen konstaterar att det för närvarande är svårt att fastställa heltäckande etappmål för transportpolitikens bidrag till en positiv regional utveckling på grund av bristande kunskap om de samband som råder och svårigheter att väga in regionalpolitiska effekter i de analysmetoder som används. Man anser därför att det är angeläget med ett fortsatt och vidgat utvecklingsarbete för att öka kunskaperna om sambanden mellan investeringar och andra åtgärder i transportsystemet och regional utveckling och att arbetet bör inriktas mot att utveckla indikatorer och mått som kan läggas till grund för avgränsade etappmål inom området.

I brist på kvantifierade etappmål och etablerade metoder och mått för uppföljning av målet om en positiv regional utveckling lämnas i det följande en kvalitativ redovisning av tillståndet inom de olika trafikgrenarna.

Järnväg

Järnvägstrafiken kan, särskilt genom de utbyggnader av snabbtågsförbindelser och kapacitetsstarka godsstråk som nu sker, erbjuda förhållandevis korta transporttider över långa avstånd. Därmed kan trafiken bidra till målet om positiv regional utveckling, bl.a. genom att motverka nackdelarna av långa transportavstånd. Den planerade Botniabanan kan ha särskild betydelse ur ett sådant perspektiv eftersom den berör områden med förhållandevis låg befolkningstäthet och stora avstånd mellan befolkningskoncentrationerna.

Utbyggda järnvägsförbindelser med tät trafik av det slag som t.ex. Svealandsbanan och Mäljarbanan representerar, bedöms också kunna ha stor betydelse för den inomregionala utvecklingen, bl.a. som ett inslag i en strategi för att skapa funktionella regioner med ett större befolkningsunderlag som bas för en

livskraftig kompetensförsörjning och en mer differentierad arbetsmarknad och näringslivssammansättning.

Luftfart

Flyget spelar en stor roll för delmålet om en positiv regional utveckling. Dels har flyget genom sina korta transporttider särskilda förutsättningar att motverka nackdelarna av stora transportavstånd. Dels tillmäts ofta tillgång till flygplats och flygförbindelser stor betydelse från näringslivsutvecklingssynpunkt. Det senare framgår inte minst genom det kommunala engagemang som visats när det gäller såväl flygplatsdrift som stöd till flyglinjer.

Det utökade statliga stöd till drift av kommunala flygplatser som nu beslutats av riksdagen kan väntas medföra att luftfartens bidrag till målet om positiv regional utveckling åtminstone kommer att kunna vidmakthållas under de närmaste åren framöver.

Sjöfart

Sjöfarten har avgörande betydelse för att utrikeshandeln ska kunna bedrivas till och från hela Sverige. För den norrländska basindustrin är en isbrytarservice som medger sjöfart året runt på norrlandshamnarna en nödvändig förutsättning. Målet för isbrytningen - att upprätthålla året runt-sjöfart på alla viktiga hamnar – har också kunnat uppfyllas allt sedan början av 1970-talet.

De enhetliga farledsavgifterna och stödet till färjetrafiken på Gotland är ytterligare exempel på insatser inom sjöfartsområdet som har betydelse för målet om en positiv regional utveckling.

Vägtrafik

En av vägtrafikens fördelar är dess flexibilitet. Med vägtrafiken kan man i princip nå alla orter i landet. Jämfört med flyg och järnväg är dock bilen ofta långsammare och vägtrafiken kan inte heller nå upp till samma kapacitet vid varje transport som t.ex. sjöfarten. Detta indikerar att en väl fungerande samordning mellan transportslagen kan vara viktig för att uppfylla delmålet om positiv regional utveckling, särskilt i den del som gäller att motverka nackdelarna av långa transportavstånd.

Det finns också påtagliga regionala skillnader i det svenska vägnätets standard. Brister i vägarnas egenskaper med avseende på ytstandard och bärighet är till stor del begränsade till Norrland och andra glest befolkade delar av landet. Dessa förhållanden kan medföra att olika regioners utvecklingsförutsättningar hämmas

genom t.ex. begränsade pendlingsmöjligheter, hinder för utveckling av turism och merkostnader för industrier.

Vägverket har med utgångspunkt i en av Närings- och teknikutvecklingsverket framtagna modell utarbetat ett förslag till utvärdering och bedömning av vägätgårders effekter på regional ekonomi, tillväxt och sysselsättning. Genom en sådan utvärdering kan exempelvis restidsvinsters möjligheter att bidra till en vidgad lokal arbetsmarknadsregion belysas och särskiljas från välfärdsvinster som härrör från allmänna tillgänglighetsförbättringar.

Sammanfattande bedömning

Enligt SIKAs och trafikverkens bedömning är det inte möjligt att följa upp målet om positiv regional utveckling genom nationella etappmål eftersom målet numera är av selektiv karaktär och inriktad på de speciella utvecklingsförutsättningar som finns i skilda delar av landet. Däremot bör det vara möjligt att öka kunskaperna om sambanden mellan investeringar och andra åtgärder i transportsystemet och regional utveckling och att utveckla indikatorer och mått som kan läggas till grund för att följa upp och beskriva sådana effekter.

6.7 Sammanfattning och slutsatser

I detta kapitel har vi gjort ett försök att beskriva tillståndet i transportsektorn med utgångspunkt i de transportpolitiska delmålen och bedöma om hittills fastlagda etappmål kommer att kunna uppnås med den transportpolitik och de förutsättningar i övrigt som nu kan förutses. Som ofta framhålls har transporter inget egenvärde – deras uppgift är att tillgodose behov i andra delar av samhället, t.ex. för att stödja näringslivets utveckling och förbättra medborgarnas levnadsförhållanden. Detta medför att transportsystemet får en mycket sammansatt funktion i samhället som egentligen är alldeles för komplex och mångsidig för att kunna fångas upp i ett fåtal mått och mål. Varje försök att göra en beskrivning och uppföljning med hjälp av ett begränsat antal måttstockar kommer därför med nödvändighet att bli ofullständig och – om den övertolkas – direkt missvisande. Detta gäller även i hög grad för den beskrivning som lämnats i detta kapitel. När slutsatser dras beträffande tillstånd och måluppfyllelse bör detta därför göras med full insikt om redovisningens fragmentariska karaktär.

Tillgängligheten ökar men kanske inte för alla

När det gäller delmålet om *ett tillgängligt transportsystem* ger de kunskaper och den information som nu finns tillgänglig om transportsystemets utveckling anledning till bedömningen att transporterna i stort har bidragit till en påtagligt ökad tillgänglighet i samhället. Inget tyder heller på att denna utveckling håller på

att brytas. Tvärtom kommer bl.a. de investeringar i transportsystemet som enligt nuvarande planer ska genomföras under perioden fram till år 2007 att ge förutsättningar såväl för att öka tillgängligheten i samhället i stort som att tillgodose medborgarnas och näringslivets grundläggande transportbehov i minst samma utsträckning som hittills.

Denna sammanvägda slutsats gäller dock endast utvecklingen i stora drag. För enskilda transportändamål, mera avgränsade delar av landet eller olika grupper av medborgare och företag är det för närvarande svårare att ha en bestämd uppfattning om tillståndet eller utvecklingstendenserna.

Väsentligt förbättrad transportkvalitet

Uppföljningen av de transportpolitiska etappmål som lagts fast inom delmålet för *en hög transportkvalitet* visar att några av målen för år 2007 inte kommer att kunna uppnås med nuvarande långsiktiga investeringsplaner, medan andra etappmål bedöms kunna uppnås under förutsättning att medel erhålls i enlighet med angivna planeringsramar. Även om alla etappmål inte nås medför ett genomförande av nuvarande planer ändå en sådan förbättring av infrastrukturen i olika avseenden att det bör skapas förutsättningar för en påtaglig ökning av transportkvaliteten för näringslivet. I detta sammanhang är det viktigt att framhålla att även andra insatser, som är mer knutna till trafikeringen som sådan eller till de organisatoriska och institutionella förutsättningarna för trafiken, spelar stor roll för den totala transportkvaliteten.

Svårt minska trafikdödade enligt målet

Inom samtliga trafikgrenar pågår ett fortlöpande arbete för att förbättra *trafiksäkerheten*. Sett i ett längre perspektiv har detta arbete gett betydande resultat och medfört att olyckstalen har kunnat minskas trots att trafiken samtidigt i många fall ökat kraftigt. De helt överskuggande trafiksäkerhetsproblemen finns inom vägtrafiken. Med hänsyn bl.a. till att dödsolyckorna i vägtrafiken under de senaste åren minskat endast obetydligt är det svårt att se att etappmålet om en halvering av antalet dödade i vägtrafiken till år 2007 ska kunna nås med nuvarande inriktning av trafiksäkerhetsåtgärderna. För att målet ska uppfyllas fordras sannolikt att mycket kraftfulla åtgärder kan vidtas för att öka trafiksäkerheten på vägarna.

När det gäller etappmålet om att antalet dödade och allvarligt skadade till följd av trafikolyckor fortlöpande bör minskas för alla trafikantkategorier finns sannolikt större förutsättningar att inom samtliga trafikslag uppfylla målet med nuvarande sammansättning av trafiksäkerhetsåtgärder.

Koldioxid och buller svåraste miljömålen att nå

Av de etappmål som regeringen fastställt inom delmålet *en god miljö* är det främst målen för utsläpp av koldioxid och för buller som framstår som svåra att uppnå med de utvecklingsförutsättningar som nu är kända. När det gäller utsläpp av kväveoxid och svavel förefaller etappmålen kunna uppnås med god marginal och även när det gäller utsläpp av flyktiga kolväten finns det goda förutsättningar att nå etappmålet med den utveckling som nu kan förutses.

Transportsektorns inverkan på miljön sträcker sig dock utöver vad som täcks in genom hittills fastställda etappmål. Trafikens hälsoeffekter och inverkan på tätortsmiljön i stort samt effekterna på natur- och kulturvärden i övrigt är områden som sannolikt är kritiska sett till delmålet som helhet.

Bättre kunskap krävs om förutsättningar för regional utveckling

Transportpolitikens delmål om *positiv regional utveckling* är av selektiv karaktär och inriktad på de speciella utvecklingsförutsättningar som finns i skilda delar av landet. Det är därför knappast möjligt att följa upp genom nationella etappmål. Däremot bör det vara möjligt att öka kunskaperna om sambanden mellan investeringar och andra åtgärder i transportsystemet och regional utveckling och att utveckla indikatorer och mått som kan läggas till grund för att följa upp och beskriva sådana effekter. Ett arbete med sådan inriktning pågår också.

Mål och utvärderingsmetoder ska utvecklas

Beskrivningen av tillstånd och utvecklingslinjer inom transportsektorn visar sammanfattningsvis att ett antal av de etappmål som regeringen lagt fast kan bli svåra att uppnå med de förutsättningar som nu är kända. För vissa etappmål är skillnaden mellan mål och bedömt framtida tillstånd främst en resursfråga som kan påverkas genom planeringsramarnas storlek eller genom omprioriteringar inom givna ramar. Detta gäller bl.a. de etappmål för buller och olika aspekter på transportkvalitet som för närvarande inte ser ut att kunna uppfyllas. Svårigheterna att nå målen för minskade koldioxidutsläpp och en halvering av antalet dödade vid trafikolyckor rör däremot mera djupgående brister i transportsystemets funktion, där en anpassning av utvecklingen i riktning mot målen kräver påverkan på och medverkan från många olika aktörer.

Att vissa etappmål, så vitt nu kan bedömas, kommer att kunna uppfyllas behöver inte heller nödvändigtvis betyda att utvecklingen på dessa områden i fortsättningen kan betraktas som oproblematiske. Som framhållits i kapitel 3 måste etappmålen uppfattas som steg på vägen mot mer långsiktiga mål. Att det visar sig troligt att vissa etappmål nås – ibland med bred marginal – kan därför lika gärna vara en signal om att nya och mera utmanande etappmål bör ställas upp inom dessa områden. Det är också uppenbart att de etappmål som hittills lagts fast inom ramen för transportpolitiken endast täcker in vissa aspekter på transportsystemets

funktion och effekter. För närvarande arbetar därför på regeringens uppdrag olika myndigheter med att ta fram underlag som ska göra det möjligt att fastställa ytterligare etappmål så att ett bredare fält av transportpolitiken kan täckas in.

Viktiga problemområden saknar etappmål

Eftersom det är viktigt att måluppföljningen kan baseras på en helhetssyn på transportpolitiken, kan det finnas skäl att peka på några problemområden som inte alls eller endast delvis täcks in genom nuvarande etappmål. Exempel på sådana problemområden kan vara förekomsten av olika typer av flaskhalsar och standardbrister i infrastrukturen, trängselproblem i tätorter och olika brister i trafikförsörjningen, bl.a. kollektivtrafiken, som kan ha stor betydelse från såväl tillgänglighetssynpunkt som ur ett transportkvalitetsperspektiv. Vidare finns det många problemområden som kan ha bäring på flera av transportpolitikens mål samtidigt. Trafikförhållanden som är ogynnsamma för barn, äldre, funktionshindrade och oskyddade trafikanter kan t.ex. vara ett problem sett såväl från trafiksäkerhets- och miljösynpunkt som ur ett tillgänglighetsperspektiv. Brister i samordningen mellan de olika trafikslagen är ytterligare ett exempel på ett problemområde som kan återverka på flera av de transportpolitiska målen.

Samtidigt som det är betydelsefullt att successivt utveckla etappmålen så att de efterhand kan omfatta en allt större del av transportpolitiken är det viktigt att betona att hela den mångfald av krav och förväntningar som finns på transportererna i det moderna samhället aldrig kommer att kunna fångas in helt och hållet genom etappmål. Vid sidan av etappmålen kommer det alltid att finnas andra aspekter, infallsvinklar och nyanser i synen på transportsystemet som är värda att beakta och som därför också måste ges erforderligt utrymme vid en samlad bedömning av utvecklingen.

7 Identifiering av strategiska områden

7.1 Motiv för urval

Analysen delas in i strategiska områden

Syftet med detta kapitel är att utifrån de problem som lyfts fram i kapitel 6 samt det analysupplägg som beskrivs i kapitel 3 ge förslag på områden som bör studeras i den strategiska analysen. Dessa områden definieras med sikte på att täcka frågeställningar som i dag är centrala för den långsiktiga utvecklingen av den svenska transportförsörjningen i riktning mot samhällsekonomisk effektivitet och långsiktig hållbarhet.

Den strategiska analysen bör uppfattas som en helhet som syftar till att utifrån ett brett samhällsperspektiv analysera och belysa alternativa inriktningar av åtgärder för att utveckla transportsystemet. För att i praktiken kunna genomföra analysen krävs emellertid dels en fokusering på de viktigaste frågeställningarna dels en indelning av analysen i lämpliga delområden. Det är svårt att hitta en strikt formel för denna indelning. Vi har valt att dela in analysen så att vi grupperar ihop frågeställningar och åtgärder som har ett starkt inbördes samband i strategiska områden.

Tre kriterier för urvalet

De strategiska analyserna för olika områden syftar (enligt vad som beskrivs i kapitel 3) dels till att bidra med underlag för analysen av olika handlingsalternativ för att uppfylla etappmålen, dels till att ange en samhällsekonomiskt effektiv mix av åtgärder inom respektive delområde.

De strategiska områdena har identifierats utifrån följande kriterier:

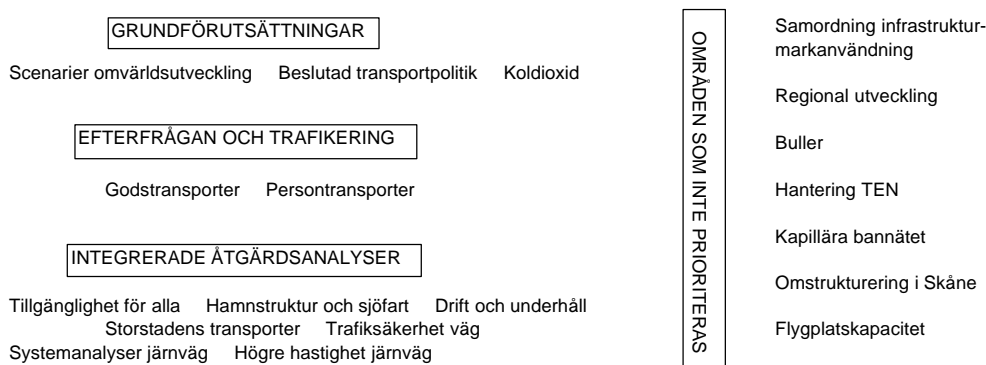
- Områden som definierar viktiga grundförutsättningar för övriga analyser av strategiska områden och för analyser av åtgärder i infrastruktur.
- Områden med stor betydelse för inriktningen av de åtgärdsprogram som syftar till att öka måluppfyllelsen för de etappmål som inte nås enligt bedömningen i kapitel 6.

- Områden som, utifrån vår kvalitativa bedömning, har stor betydelse för uppfyllandet av ett eller flera av de transportpolitiska delmålen, även om de inte har kvantifierats i etappmål.

Inom varje strategiskt område analyseras utbytbarhet och komplementaritet mellan olika åtgärder. Det kan gälla generella transportpolitiska styrmedel (t.ex. skatter och avgifter), åtgärder inom trafikverkens sektorsansvar (t.ex. påverkan på trafikantbeteende) och åtgärder i infrastrukturen (för alla kategorier av infrastrukturhållare). Analysupplägget bör också säkerställa att samspelet med trafikering behandlas. Analysresultaten för respektive områden kan därmed få stor betydelse för inriktningen av den fortsatta utvecklingen av transportsystemet och infrastrukturen.

Nitton områden har valts ut

Nedanstående figur visar våra förslag till strategiska områden och deras inbördes beroende.



Figur 7.1. Föreslagna strategiska områden.

Idealt bör analyserna genomföras i etapper. Först när en typ av förutsättningar är preciserade bör analysen av nästa typ påbörjas. Tiden medger dock inte ett sådant stegvis upplägg fullt ut varför vi i praktiken kommer att behöva genomföra delar av analyserna parallellt. I vissa fall är detta också nödvändigt för ett bra analysresultat.

De strategiska områdena behandlas alltså i fyra avsnitt. I analyser av grundförutsättningar (7.2) behandlas strategiska områden som syftar till att definiera gemensamma förutsättningar för analyserna av övriga strategiska områden och för analyserna av åtgärder i infrastruktur. Avsnittet består av tre områden, scenarier för omvärldsutvecklingen, preciseringar av den beslutade transportpolitiken (förutom koldioxid) och precisering av koldioxidpolitiken.

I analyser av efterfrågan och trafikering (7.3) klarläggs transportefterfrågan, rollfördelning och samverkan mellan transportslagen. Avsnittet består av två områden, godstrafik och persontrafik.

I integrerade åtgärdsanalyser (7.4) studeras utbytbarhet och komplementaritet mellan olika kategorier av åtgärder ur måluppfyllelse- och effektivitetsperspektiv. Sju områden föreslås, de flesta med ett tydligt trafikslagsövergripande perspektiv.

I avsnittet strategiska områden som inte nu prioriteras för analys (7.5) behandlas slutligen de områden som vi föreslår inte nu behöver prioriteras. Här ryms sju områden där analysförutsättningarna antingen bör läggas fast av regeringen eller genom regionala analyser. I den mån detta inte sker tillämpas de analysförutsättningar som anges för respektive område.

7.2 Analyser av grundförutsättningar

Scenarier för omvärldsutvecklingen

Bakgrund

Till grund för våra bedömningar av utvecklingen av transportefterfrågan ligger antaganden/prognoser om ekonomisk tillväxt, befolkningsutveckling, demografisk utveckling, utvecklingen av näringsstrukturen etc. Som framgår ovan i kapitel 5 hämtas framtidsbedömningar av flera av dessa parametrar direkt från andra statliga bedömare. I andra fall krävs ett samarbete och en vidareutveckling av andra myndigheters bedömningar för att de skall kunna användas i våra modellanalyser. Kompletterande analyser och bedömningar bör genomföras i den strategiska analysen.

Scenarier med fler variabler

I förra planeringsomgången belyste vi olika scenarier för samhällsutvecklingen som hämtades från den då aktuella långtidsutredningen. Syftet med scenarierna var att belysa den osäkerhet i bedömningarna av transportsektorns utveckling som orsakas av omvärldsutvecklingen. Analysen av scenarierna indikerade att alternativa tillväxtnivåer i sig inte spelade så stor roll för transportutvecklingen - låt vara att detta resultat förstärktes av att analysmodellernas känslighet för inkomstutvecklingen var låg.

Trots avsevärda skillnader mellan scenarierna när det gäller den totala BNP-tillväxten var dock scenarierna mycket lika i vissa för transportsektorn centrala avseenden. Det finns anledning att tro att variationer över andra variabler än BNP kan ha stor betydelse för transportutvecklingen. Det gäller t.ex. sammansättningen av industriproduktion och handel, utvecklingen av hushållens disponibla inkomster, investeringsutvecklingen, den regionala fördelningen av befolkning och sysselsättning.

Huvudscenariot

Denna gång bör vi därför fördjupa analyserna av samhällsutvecklingens betydelse för transportsektorn. Huvudscenariot bör liksom förra gången utgå ifrån de långsiktiga bedömningar som görs av långtidsutredningen (eller motsvarande). Ett sådant scenario har ännu inte presenterats, men vi bedömer att ett sådant scenario kommer att bli tillgängligt under den strategiska analysprocessen i successivt mera precis form.

Den genomsnittliga BNP-tillväxten under perioden 1972-1997 uppgick till drygt 2 procent per år. Denna tillväxttakt kan ge en indikation på vad den svenska ekonomin tidigare har kunnat prestera långsiktigt. En fortsatt utveckling i oförändrad takt skulle ändå innebära en högre BNP-tillväxt än den som antogs i bas-scenariot för föregående planeringsomgång, vars BNP-tillväxt var ca 1,6 % per år. Det nya huvudscenariot torde komma att bygga på SCB:s senaste långsiktsprognos för befolkningsutvecklingen som innebär en betydligt långsammare utveckling än vad som förutsattes i föregående prognos.

I förra planeringsomgången förutsattes en stark strukturomvandling i det svenska näringslivet och en fortsatt utveckling mot en starkare befolkningskoncentration till vissa tillväxtområden. Det finns inget idag som tyder på att dessa tendenser skulle komma att brytas.

Alternativa scenarier

För att få en relevant belysning av de osäkerheter i transportutvecklingen som skapas av de osäkerheter som finns i omvärldsutvecklingen bör alternativa scenarier som är relevanta för transportsektorn tas fram i ett inledande skede av den strategiska analysen. Utgångspunkten bör därvid vara att fokusera scenarierna så att de fångar upp osäkerheterna i just de variabler som spelar stor roll för transportutvecklingen för såväl persontransporter som godstransporter.

Sammanfattningsvis föreslår vi att den strategiska analysen utgår ifrån senast tillgängliga scenario från långtidsutredningen eller motsvarande. Vi föreslår att ett kompletterande scenario utvecklas i ett inledande skede av den strategiska analysen enligt de principer som diskuterats ovan.

Förslag till precisering av vissa transportpolitiska förutsättningar

Bakgrund

I kapitel 5 redogörs för vissa delar av det nyligen fattade transportpolitiska beslutet, som bedöms påverka bedömningarna av transportefterfrågan och transportstruktur. Många av de transportpolitiska delbesluten har en principiell karaktär. Det innebär att det på många områden kommer att krävas kompletterande analyser och beslut för att genomföra politiken. I vissa fall pågår sådana analyser i särskilda utredningar, t.ex. när det gäller trafikbeskattningen och Rikstrafiken.

EU:s transportpolitik

En utgångspunkt för den beslutade svenska transportpolitiken är att Sverige är en del av EU och att därmed viktiga delar av den faktiska transportpolitiken beslutas inom EU. Den nyligen beslutade politiken är till stora delar avstämmd emot EU:s gemensamma transportpolitik. Samtidigt definierar den svenska transportpolitiken en svensk position i vissa centrala frågor. För den strategiska analysen medför utvecklingen och införandet av den gemensamma transportpolitiken (CTP) ett ytterligare preciseringsproblem. Parallellt med preciseringarna av den beslutade svenska transportpolitiken måste man förhålla sig till och göra en bedömning av på vilket sätt och i vilken takt olika delar av transportpolitiken införs på europeisk nivå.

Metod för preciseringar

De delar av den strategiska analysen som är kvantitativt inriktad, bör så långt som möjligt utgå ifrån klara preciseringar av innebörden av de fattade principiella besluten. Frågan är om och hur dessa preciseringar kan komma till stånd.

En möjlighet att lösa preciseringsproblemet som ibland förespråkas är att man i avsaknad av konkreta, kvantifierade beslut inom olika transportpolitiska politikområden, t.ex. när det gäller skatter och avgifter, bör tillämpa nu gällande förutsättningar. Risker är dock då att analysen riskerar att snabbt bli mindre relevant, t.ex. på grund av att utredningsförslag eller EU-direktiv läggs fram och beslutas. Samma risk finns dock även för alternativa ansatser, som innebär antagande om vissa specifika förändringar i nuvarande system.

Förslag till preciseringar

Vår samlade bedömning, bland annat mot bakgrund av tidskraven på den strategiska analysen, är att det är lämpligast att vi redan nu preciserar de beräkningsförutsättningar, som vi finner det mest ändamålsenligt att utgå ifrån. I den mån regeringen inte anger andra förutsättningar i kommande direktiv för den strategiska analysen avser vi att utgå ifrån följande preciseringar av de transportpolitiska förutsättningarna:

- Banavgiftssystemet ändras i enlighet med Banverkets förslag i avrapportering av regeringsuppdrag
- Bussbeskattningen ändras i enlighet med förslagen i den transportpolitiska propositionen
- Förslagen i EU:s vitbok leder till att km-avgifter införs för den tunga trafiken år 2004 inom ramen för en oförändrad total beskattning
- Beskattningen av fordonsbränslen förblir oförändrad
- Anslaget till rikstrafiken ligger kvar på 875 miljoner kronor per år i fast penningvärde

Koldioxid

Bakgrund

Utsläppen av koldioxid spelar en huvudroll när det gäller transportsektorns klimatpåverkan och ett etappmål har därför angetts för koldioxidutsläppen. En slutsats i kapitel 6 är att vi inte närmar oss målet i den takt som erfordras. De aktuella trenderna för trafikutvecklingen totalt och för olika transportslag som redovisas i kapitel 5 tyder inte heller på förändringar, som skulle underlätta uppnåendet av koldioxidmålet.

Utsläppsminskningar möjliga att uppnå

De studier som Trafik- och klimatkommittén (SOU 1995:64) respektive Komkom (SOU 1997:35) redovisade, visade att betydande reduktioner av transportsektorns utsläpp av koldioxid kan uppnås genom en kombination av generella avgifter och internationellt genomförda regleringar av koldioxidutsläppen för nya fordon. Utredningarna belyste också de begränsningar i tillämpningen av en svensk koldioxidpolitik som finns på grund av internationella avtal när det gäller sjö- och luftfart. Senare diskussion har belyst att andra internationella beroenden, t.ex. den internationella konkurrensen för lastbilstransporter, kan begränsa frihetsgraderna för en svensk koldioxidbeskattning.

Påverkan på trafikarbete

De analyser som SIKÄ genomförde åt Komkom visade att en långsamt ökande koldioxidavgift för bensin och diesel tillsammans med en successiv reglerad förnyelse av fordonsparken i riktning mot mera bränsleeffektiva fordon innebär att bränslekostnaden per kilometer inte ökar. Det betyder att genomslaget på prognoserna för trafikarbetet med vägfordon blir litet. Å andra sidan visades att större och snabbare höjningar av koldioxidbeskattningen kan leda till betydande ökningsar av den rörliga fordonskostnaden och därmed få stora effekter på bilinnehav och trafikarbete och därmed på lönsamheten för olika åtgärder.

Nya internationella förutsättningar

De internationella överenskommelser (Kyoto, EU:s fördelningsmodell) som träffats under senare tid har givit nya förutsättningar för den svenska klimatpolitiken. De har beaktats av regering och riksdag vid angivande av etappmålet för utsläpp av koldioxid i transportsektorn. Frågan om hur anpassningarna till koldioxidmålet ska fördelas på olika sektorer analyseras dock för närvarande av en särskild utredning och de resultat som denna kommer till kan komma att påverka målnivåerna för utsläpp av klimatgaser i olika sektorer.

Inom EU har nyligen ett avtal träffats mellan Kommissionen och transportmedelsindustrin om en reduktion av bränsleförbrukningen för nya fordon enligt vad som redogjorts för i kapitel 6. Avtalet tillsammans med en högre energi-effektivisering än väntat för flyg och sjöfart kan, som tidigare sagts i kapitel 6, eventuellt betyda att det blir lättare att nå etappmålet för koldioxid. De samlade effekterna av denna utveckling är dock oklara, t.ex. i vad mån bränsleeffektivi-

seringen för personbilar sker genom en successiv övergång till dieseldrift, vilket kan leda till problem med andra utsläpp, främst partiklar.

Analysfrågor

Dessa nya förutsättningar och utvecklingstendenser skapar tillsammans delvis nya ramförutsättningar för koldioxidpolitiken inom transportsektorn, vars innebörd måste preciseras i den strategiska analysen. Den pågående svenska översynen av energibeskattningen med sikte på en mellan sektorerna enhetlig energi- respektive koldioxidbeskattning bör därvid också beaktas.

Vi anser att ett moment i den fördjupade analysen av detta område bör vara att så långt som möjligt tolka och kvantifiera innebörden av de nya ramförutsättningarna. Det gäller t.ex. vilken energieffektivisering som kan beräknas uppstå för olika fordonslag i fordonsparken på olika tidssikt, andelen dieselpersonbilar, vilken skatte- och prisnivå som uppkommer för diesel respektive bensin vid olika beskattningslösningar och internationell bränsleprisutveckling.

Ett andra moment bör vara att belysa hur transportefterfrågans nivå och struktur påverkas av de preciserade förutsättningarna, vilket gör det möjligt att beräkna måluppfyllelsegraden för koldioxidmålet. De preciseringar och beräkningar som görs enligt ovan ska också ge det underlag som behövs för att visa hur det nu gällande etappmålet för utsläpp av koldioxid kan nås under de nya ramförutsättningarna.

7.3 Efterfrågan och trafikering

Det svenska interregionala och internationella godstransport-systemet

Bakgrund

I samband med analyser av infrastrukturåtgärder i planeringsarbetet och de utvärderingar som har gjorts av infrastrukturplaneringen har konstaterats ett starkt beroende mellan infrastrukturåtgärders lönsamhet och de förutsättningar ifråga om efterfrågan och trafikering som antas gälla. I transportpolitiken markeras på olika sätt betydelsen av en noggrann analys av dessa förutsättningar i samband med infrastrukturplaneringen.

Tillsättandet av godstransportdelegationen kan också ses som ett uttryck för den betydelse regeringen tillmäter det transportslagsövergripande och systemanalytiska perspektivet i utvecklingen av godstransportssystemet. Detta synsätt innebär bland annat att transportsystemets utveckling bör beakta inte bara de företagsekonomiska kostnaderna inom transportapparaten som sådan utan även beakta företagets övriga logistikkostnader liksom transportverksamhetens externa kostnader.

Den gemensamma transportpolitiken inom EU och senare vidareutvecklingar av denna, betonar starkt de intermodala aspekterna för godstransporterna. Mot bakgrund av den utveckling av godstransporternas struktur med starkt växande andel lastbilstransporter och minskade järnvägsandelar som för närvarande äger rum i Europa har frågor om intermodalitet och korrekt prissättning på senare tid fått en allt större tyngd. Som framgick ovan i kapitel 5 finns avsevärda likheter mellan den svenska utvecklingen och den som sker i övriga Europa.

Starkare betoning av transportslagsövergripande perspektiv

Tidigare trafikeringsanalyser för godstransporter i samband med infrastrukturplaneringen har i mångt och mycket utgått ifrån ett transportslagsperspektiv. Infrastrukturens "kunder", i detta sammanhang de ofta transportslagsinriktade transportföretagen, har formulerat krav på "sin" infrastruktur utifrån bedömningar av den egna konkurrenssituationen. Dessa bedömningar är inte och skall kanske inte heller vara fria från visionära inslag. Emellertid innebär denna ordning att bedömningen av den övergripande rollfördelningen och konkurrenssituationen på kort och lång sikt på olika transportmarknader endast indirekt når dem som fattar beslut om infrastrukturen. Därmed uppkommer en betydande risk för att beslutsfattarna inte får en tillräcklig överblick över den totala arbetsfördelningen och konkurrensen på de slutliga transporttjänstemarknaderna. Det kan leda till att infrastrukturbesluten grundas på ett alltför begränsat underlag.

Analysfrågor

Transportefterfrågan, rollfördelning och samverkan mellan transportslagen ger således helt centrala förutsättningar för utvecklingen av de olika infrastrukturerna. Transittransporternas utveckling hör också hit. Vi anser att detta är ett strategiskt område inom vilket betydande insatser bör göras för att så väl som möjligt klarlägga godstransportsystemets strukturutveckling på kort och lång sikt.

Analyserna syftar till att skapa en klar bild av förutsättningarna för de antaganden och prognoser för trafiken som görs i anslutning till olika infrastrukturprojekt. Osäkerhet och förekomsten av alternativa handlingsvägar gör att det troligen kommer att visa sig nödvändigt att diskutera olika scenarier för utvecklingen.

För järnvägens del gör de starka beroendena mellan olika slag av trafik att analysresultaten behöver hanteras tillsammans med motsvarande resultat för persontransporter i ett särskilt strategiskt analysområde (se nedan).

Ett fördjupat analysarbete inom detta strategiska område bör stöttas av en aktiv referensgrupp med företrädare för transportköpare och transportbranschen. Ett nära samarbete med Godstransportdelegationen bör också etableras

Persontransporter - efterfrågan och utbud

Bakgrund

Regeringen har i den transportpolitiska propositionen betonat kravet på att trafikeringsförutsättningarna är utredda i samband med investeringar i infrastrukturen. Inrättandet av Rikstrafiken innebär också att man tar ett transportslagsövergripande grepp på det statliga engagemanget i den interregionala transportförsörjningen. Precis som för fallet med godstransporter har ett starkt beroende konstaterats mellan infrastrukturåtgärders lönsamhet och de förutsättningar ifråga om efterfrågan och trafikering som antas gälla. Regeringen har också i den transportpolitiska propositionen särskilt angivit att det vid beslut om investeringar klart måste framgå vilka ekonomiska förutsättningar som finns för trafikeringen.

Nya förutsättningar

Sedan föregående planeringsomgång har förutsättningarna för persontransporterna förändrats i flera avseenden dels genom transportpolitiska förändringar dels genom annan utveckling. Skadeprovningen gentemot järnvägen av den långväga busstrafiken har avskaffats. Det finansiella utrymmet för omfattande trafikutvecklingsinsatser för nationell och regional järnvägstrafik har synbarligen minskat. De medel som anslås till Rikstrafiken för statlig upphandling av trafik ska användas för att upphandla ändamålsenlig trafik oberoende av trafikslag. Marknadsutvecklingen för det sedan flera år tillbaka avreglerade flyget tycks efter en första period med omfattande nyetablering nu peka på en ny struktur-omvandling som kan leda till att marknaden åter koncentreras till färre aktörer. Såväl färje- som flygtrafiken kan komma att påverkas av avskaffandet av tax-free försäljningen.

Den i transportpolitiken beslutade utvecklingen av skatte- och avgiftssystemen för bl.a. buss- och järnvägstrafik liksom den översyn av avgiftssystemen som skett i särskild ordning för luft- och sjöfart innebär också nya förutsättningar jämfört med föregående planeringsomgång.

De senaste årens starkare ekonomiska utveckling för den svenska förutses fortsätta under den aktuella planeringsperioden ekonomin enligt de bedömningar som redovisats i kapitel 5 ovan. Det kan bland annat medföra att bilinnehavet ökar mer än vad som tidigare förutsatts och att bilanvändningen ökar även för det interregionala och internationella resandet. Det sätt på vilket den svenska klimatpolitiken implementeras i transportsektorn t.ex. i bränslebeskattningen och/eller genom tekniska fordonsnormer kommer också att få en viss inverkan på färdmedelsfördelningen.

Analysfrågor

Mot bakgrund av de ovan beskrivna förändrade förutsättningarna för persontransportutvecklingen är det nödvändigt att genomföra nya trafikslagsövergripande analyser av utvecklingen. Analyserna syftar också till att belysa konsekvenser för välfärd och fördelning av alternativa uppbyggnader och rollfördelningar i transportsystemet. Ett alternativ kan vara en mer koncentrerad järn-

vägstrafik kompletterad med betydligt utbyggd buss- och flygtrafik. Ett annat alternativ kan vara ett ytterligare utbyggt järnvägstrafiknät. Man bör också analysera hur statlig och regional trafikupphandling samspelar med transportutvecklingen. Det är även angeläget att belysa hur ändrade konkurrensförutsättningar mellan olika transportlösningar påverkar efterfrågebilden och därmed den strukturella utvecklingen av resandet.

Analyserna syftar till att skapa en klar bild av förutsättningarna för de antaganden och prognoser för trafiken som görs i anslutning till olika infrastrukturprojekt. Osäkerhet och förekomsten av alternativa handlingsvägar gör att det troligen kommer att visa sig nödvändigt att diskutera olika scenarier för utvecklingen. Förutom trafikutbud kan scenarierna behöva innehålla olika förutsättningar beträffande t.ex. priser, konkurrens och bilkostnader.

För järnvägens del gör de starka beroendena mellan olika slag av persontrafik å ena sidan och godstrafik å den andra, att analysresultaten behöver hanteras tillsammans med motsvarande resultat för godstransporter i ett särskilt strategiskt område - systemanalyser inom järnvägstransportområdet (se nedan).

En fördjupad analys inom detta område bör stödjas av en aktiv referensgrupp med företrädare för trafikföretagen och deras respektive branschorganisationer. Ett nära samarbete med utredningen om Rikstrafiken bör etableras.

7.4 Integrerade åtgärdsanalyser

Trafiksäkerhetsåtgärder i vägtransportsystemet

Bakgrund

Slutsatsen i kapitel 6 är att vi inte närmar oss delmålet om en säker trafik i den takt som statsmakterna önskar. Det helt överskuggande trafiksäkerhetsproblemet finns inom vägtrafiken. En fråga man kan ställa sig är om nuvarande trafiksäkerhetsstrategi är effektiv. Till detta kommer också att bedöma hur starkt en eventuell trafikökning kan komma att slå igenom i form av ökade trafiksäkerhetsproblem.

Ca 70 procent av de dödade trafikanterna omkommer utanför tätbebyggt område. Ca 25 procent omkommer på det nationella stamvägnätet, övriga fördelas ganska jämnt på regionala statliga vägar och kommunala vägar. Den största potentialen för att minska antalet dödade bör således finnas i de regionala och kommunala vägnäten. Om etappmålet om en halvering av antal dödade ska uppfyllas så måste antagligen mycket kraftfulla åtgärder sättas in för att öka trafiksäkerheten på vägarna.

Analysfrågorna är dels om dagens trafiksäkerhetsstrategi är samhällsekonomiskt väl avvägd, dels hur etappmålet kan nås till lägsta samhällsekonomiska kostnad. De åtgärder som står till buds för att förbättra trafiksäkerheten kan grovt indelas i sådana som kräver ändrade lagar eller föreskrifter (politiska styrmedel), förändrade beteenden och värderingar (sektorsåtgärder) eller fysiska åtgärder

(investeringar). Kontroversiella åtgärder i form av sänkta hastigheter kan med stor sannolikhet behöva övervägas.

Ändrad fysisk utformning eller ändrad hastighet

Nollvisionens synsätt innebär att människans tolerans mot yttre våld ska vara dimensionerande vid utformningen av vägtransportssystemet. Genom att ändra kriterierna så att nollvisionens synsätt är utgångspunkten för Vägverkets kriterier för beslut om högre tillåten hastighet än bashastigheten¹, kan med stor säkerhet fastställas att trafiksäkerhetssituationen skulle påverkas positivt i stor utsträckning. Å andra sidan kan sådana kriterier leda till stora kostnader, i form av investeringsbehov eller tidsförluster.

Den åtgärd som utan jämförelse har den största potentialen när det gäller att påverka trafiksäkerhetssituationen är föreskrifter om högsta tillåten hastighet. Hastighetsgränssystemet består av generella hastighetsgränser, differentierade hastighetsgränser och lokala hastighetsgränser. De kriterier som Vägverket för närvarande utgår ifrån vid bedömning om en högre tillåten hastighet än bashastigheten ska tillåtas baseras på vägarnas standard utifrån linjeföring och bredd.

Vägtransportssystemets fysiska utformning är naturligtvis också en viktig faktor att påverka. En trafikmiljö med låg passiv säkerhet² kräver en lägre hastighet för att klara nollvisionens krav. Detta betyder att vägmiljön ska byggas upp så att den kan ta hand om farlig rörelseenergi vid den verkliga hastighet som råder eller planeras råda på aktuellt vägavsnitt. Hur vägar i framtiden ska utformas är således i stor utsträckning avhängigt vilken inriktning som kommer att gälla för hastighetsgränserna. De åtgärder, vars närmare utformning påverkas av detta, är bl. a. separering av mötande trafik, utformning av sidoområdet, utformning av korsningar så att "säkra kollisioner" kan ske samt hur oskyddade trafikanter kan separeras från fordon.

Konsekvenserna av lägre hastigheter blir att restiden för trafikanterna kommer att öka. Vi får en konflikt med tillgänglighetsmålet. Exempelvis framgår det av konsekvensbeskrivningen i Nationell plan för vägtransportssystemet att om hastighetsöverträdelserna begränsas så att uppsatt tillståndsmål nås så kommer den ökade tidsförbrukningen år 2007 till följd av detta att vara ca tre gånger större än de samlade restidsvinsterna av samtliga investeringsåtgärder i den nationella planen och länsplanerna. Det är därför en mycket strategisk fråga hur instrumentet hastighetsgränser ska användas i framtiden. Men allt eftersom vägnätet byggs om eller byggs ut bör nya, högre hastighetsgränser kunna tillämpas. Vid belysning av nya hastighetsregler bör det därför ingå att studera i vilken utsträckning lägre hastigheter skulle kunna ses som en temporär trafiksäkerhetsåtgärd. I detta sammanhang bör även en eventuell påverkan på efterfrågan på lokal och inter-regional kollektivtrafik belysas.

¹ 70 km/tim är bashastighet utanför tätbebyggt område.

² Passiv säkerhet = säkerhet mot svår skada då olycka inträffat.

Andra åtgärder

De tillståndsmål som idag finns definierade är inte alltid stringent formulerade och i många fall finns klara svårigheter att formulera bra mått för att göra bra tillståndsmätningar. Översyn och revidering av tillståndsmål kan inte göras av Vägverket ensamt, utan detta måste ske i samverkan med övriga aktörer. Påverkan på hastighetsöverträdelser, nykterhet samt bältes- och cykelhjälm användning kan därvid ha särskilt stor effekt.

Flera av de verksamheter som identifierats som viktiga utförs av olika aktörer. De viktigaste är Vägverket, kommunerna, landstingen, polisen, riksåklagaren, länsstyrelserna, näringslivet och medborgarorganisationerna. För att åstadkomma den fokusering och koncentration som behövs för att nå en önskad avvägning mellan de olika verksamheterna måste sättet för samarbetet utvecklas så att Vägverkets insatser gentemot dessa aktörer får sin tyngdpunkt i de områden som angivits ovan. I detta sammanhang bör man också ha med sig tankarna om säkra och miljövänliga transporter. Det handlar både om kvalitetssäkring av den egna verksamheten och om att ställa krav vid upphandlingar.

För att på ett kostnadseffektivt sätt öka säkerheten i vägtransportsystemet krävs således en bred uppsättning av olika åtgärder. Förutom de redan nämnda bör även användning av olika informatiksystem övervägas. Ett exempel är alkoholås i fordonet hindrar onyktra att komma ut i trafiken. Ett annat är farthållningssystem i fordon som gör det lättare att hålla rätt hastighet.

Analysfrågor

Som redan nämnts skulle nya hastighetsregler att ha stor effekt på inte bara på olyckors konsekvenser utan också på tillgängligheten. Detta innebär att lönsamheten för olika fysiska åtgärder påverkas och därmed också den samhälls-ekonomiskt effektiva sammansättningen av åtgärder. Även effekterna av andra åtgärder kan påverkas av ändrade tillåtna hastigheter. Men det bör också framhållas att det finns stora luckor i kunskaperna om åtgärders effekter och kostnader. Inom området bör därför också en inventering av vad som är känt om olika åtgärders effekter göras. Här bör även studeras hur åtgärderna samverkar. Genom en samordning av olika åtgärder kanske synergieffekter går att nå.

Sammanfattningsvis inrymmer trafiksäkerhetsproblematiken således en hel mängd strategiska frågeställningar.

Inför den strategiska analysfasen bör följande frågor besvaras/belysas:

- Hur ska nya hastighetsregler utformas? Generella hastighetssänkningar? Sänkningar på vissa vägar? Sänkningar på vissa delar av vägnätet temporärt i avvaktan på att fysiska åtgärder vidtas?

I den strategiska analysfasen bör – givet de riktlinjer som meddelas i direktiven för den strategiska analysen – bl.a. följande frågeställningar närmare analyseras:

- Vilka förändringar av rådande hastighetsregler och övervakningssystem förordas?
- Hur påverkas vägarnas utformning av de hastighetsregler som förordas?

- Hur ska olika aktörer arbeta för att nå uppsatta mål inom trafiksäkerhetsområdet? Vilken potential finns i kvalitetssäkring av säkra och miljövänliga transporter?
- Vilka målkonflikter kan identifieras och hur kan de mildras?
- Hur ser interaktionen ut mellan reformåtgärder och fysiska åtgärder med givna hastighetsregler?
- Hur ser utbytarheten ut mellan åtgärder i vägtransportsystemet och järnvägssektorn?

Ett tillgängligare samhälle för alla - funktionshindrade, äldre och barn

Bakgrund

Transportsystemet måste tillgodose rimliga krav på tillgänglighet för alla oberoende av t.ex. funktionshinder och ålder. Ett område som utpekats särskilt av regeringen är funktionshindrades tillgänglighet.

Det behövs förbättrade kunskaper om faktisk tillgänglighet och vilka grupper som generellt eller selektivt har, respektive får, en otillräcklig tillgänglighet vid olika utformningar av transportsystemet. Det är viktigt att identifiera vilka problemen är och var de finns.

Analysfrågor

Analysen inom detta strategiska område ska belysa dels problemen i det existerande systemet, dels vilka förändringar som kan tänkas uppkomma vid en fortsatt utveckling utifrån en renodling av effektivitetsperspektivet. Kompletterande åtgärder bör övervägas och analyseras för olika nivåer av relativ tillgänglighet för grupper med särskilda tillgänglighetsproblem

De generella tillgänglighetsförändringarna i t.ex. olika delar av landet och för olika socioekonomiska grupper till följd av alternativa åtgärder i transportsystemet belyser vi som en del av konsekvensanalyserna. För att belysa de speciellt prioriterade gruppernas tillgänglighetsproblem är dessa analyser dock otillräckliga. För detta ändamål krävs speciellt inriktade studier.

Eftersom vi föreslår ett åtgärdsneutralt och trafikslagsövergripande perspektiv är det mindre lämpligt att utgå ifrån perspektivet "brister i infrastrukturen". Risken är då att man hamnar i diskussion av åtgärder med mycket liten effekt per insatt resursenhet. Det förefaller vara lämpligare att utgå ifrån ett individperspektiv för att finna och utvärdera de åtgärder som ger mest utbyte av insatta resurser.

En möjlighet är att studera hur infrastrukturen är anpassad till förflyttningar som generellt görs av personer i dessa grupper. Därmed kan man belysa tillgänglighetsproblem av olika slag för skilda grupper i relation till olika delar av infrastrukturen. En annan möjlighet är att specialstudera urval av individer som tillhör prioriterade grupper för att på grundval av urvalet dra generella slutsatser.

Enligt en preliminär bedömning kommer generellt verkande åtgärder, t.ex. hastighetsregler och val av drifts- och underhållsstandard genom den inverkan dessa åtgärder har på rörelsemöjligheterna för barn, äldre och funktinshindrade att spela större roll för de prioriterade gruppernas tillgänglighet än investeringarna. Det är därför viktigt att observera samspelet med dessa områden. Dessutom kan åtgärder inriktade på berörda individers resurser för kommunikation och rörlighet ge större effekt per insatt resurs än åtgärder i infrastrukturen. Hållbarheten i denna bedömning bör dock analyseras i den strategiska analysen.

Systemanalyser inom järnvägstransportområdet

Bakgrund

Järnvägssystemet är en sammanhängande struktur där det ofta är nödvändigt att studera flöden över långa avstånd för att finna de mest effektiva lösningarna på ett problem. Vissa satsningar för t.ex. ökad bärighet och utökad lastprofil kräver också att stora delar av systemet studeras samtidigt. Detsamma gäller om det är frågan om att åtgärda brister som tågviktsbegränsningar eller mötesmöjligheter på enkelspår. När det gäller att identifiera och lösa problem med flaskhalsar är det också nödvändigt att studera långa flöden för att finna de mest kostnadseffektiva sätten att förbättra kapaciteten.

Analysfrågor

Framtida trafikmängder skall kunna hanteras med god kvalitet till så låga kostnader som möjligt. Därför är det viktigt att utifrån antaganden om framtida flöden för både person- och godstrafik analysera kapacitetsförhållanden utifrån ett nationellt perspektiv. Som en förberedelse för kommande stornätsplan bör därför en *systemanalys* av den framtida stråkstrukturen genomföras i den strategiska delen av inriktningsplaneringen. Där skall olika scenarier för framtida trafikflöden och infrastruktursatsningar analyseras och utvärderas. I denna analys ingår att belysa t.ex. frågeställningar med koppling till utlandstrafiken och TEN-järnvägsnäten och anslutningarna till våra hamnar.

I analysen bör även förslag om nya linjesträckningar och banor utvärderas som kan komplettera nuvarande nät. Dessa förslag bör övervägas genom bedömningar av förväntad samhällsekonomisk lönsamhet, anläggningskostnader, trafik- efterfrågan och hur förslagen bidrar till de transportpolitiska målen.

Analysen bör också omfatta vilka samhällsekonomiskt effektiva kombinationer av åtgärder (möjligheter till högre hastigheter, signal- och styrsystem) som kan svara mot de samlade kraven. För att dygnet runt kunna trafikera en järnväg till rimliga kostnader krävs ett centraliserat och automatiserat trafikledningssystem. Tillgängligheten till vissa banor skulle kraftigt kunna förbättras genom införande av ett sådant system. Därför bör det i den strategiska analysen ske ytterligare studier av potentialen för införande av ett trafikledningssystem för banor där konventionell fjärrblockering är för kostsam i förhållande till förväntad trafik.

Persontrafik på järnväg, högre hastigheter

Bakgrund

I stomnätsplanen för åren 1998-2007 ingår inga investeringar för att uppgradera befintliga banor till hastigheter över 200 km/h. Däremot byggs vissa nya objekt för att i framtiden kunna medge högre hastigheter. I förra inriktningsplaneringen studerades olika åtgärder på banorna mellan Stockholm och Göteborg och Stockholm och Malmö (Västra och Södra stambanan). Ett alternativ var att uppgradera delar av befintlig bana till 250 km/h, ett annat att bygga nya sträckningar där spårgeometrin begränsar hastigheten eller där kapacitetsförhållandena är ansträngda.

Analysfrågor

Av uppdraget om lägesanalysen framgår att man redan i detta skede av planeringen skall belysa huruvida en satsning skall ske på persontrafik i hastigheter över 200 km/h i de mest trafikerade relationerna och om en sådan etappvis anpassning av dessa banor kan kombineras med en utökad trafik med regionalståg där så erfordras.

I den strategiska analysen bör investeringar för högre hastigheter åter studeras. Det ska avse dels åtgärder för befintliga banor till 220 km/h eller 250 km/h, dels större investeringar som ger betydande restidvinster i de mest trafikerade relationerna för persontrafiken.

I många delar av landet planerar trafikhuvudmännen en utökning av den lokala och regionala tågtrafiken. Detta ger anledning att i den strategiska analysen överväga dels prioriteringen mellan trafik med olika hastighet, dels vilka kapacitetshöjande investeringar, som erfordras för att rymma den utökade trafiken. Befintlig infrastruktur är i vissa delar av nätet så högt utnyttjad, att det inte är möjligt att utan investeringar utöka den regionala trafiken. Så är förhållandena bl.a. i Stockholm, mellan Göteborg och Alingsås och i Skåne. Högre hastigheter kommer att försvåra en utökning av den regionala trafiken, med attraktiva tidtabellslägen, om inte detta kombineras med utbyggd kapacitet. Detta är i första hand ett problem på Västra och Södra Stambanan. I viss mån kan problemet mildras med accelerationsnabbare lokaltåg som ökar kapaciteten på dubbelspåriga banor. Analysen bör bl.a. sikta till att klarlägga omfattningen av högt kapacitetsutnyttjande och i vilka fall olika åtgärder i trafiken kan erbjuda alternativa lösningar till kapacitetsutbyggnad.

Storstaden och dess transporter

Bakgrund

I kapitel 6 pekade vi på några av de problem som rör staden och dess transporter. De handlar om dålig tillgänglighet, bristande trafiksäkerhet och dålig miljö. Storstäderna har samtidigt en viktig roll för tillväxten i Sverige, något som kan hämmas av kapacitetsbrist i transportnätet. Problemens lösningar har ofta komplexa inbördes samband och orsakar dessutom ibland starka konflikter mellan

olika intressen varför vi anser att det finns goda skäl att särskilt analysera området i den strategiska analysen.

Storstädernas roll för tillväxt

Det svenska transportsystemet är förhållandevis väl utbyggt. Det är egentligen bara när det finns allvarligare kapacitetsbrist som transportnätet kan tänkas hämma tillväxt. Sådana problem finns främst i våra största städer. Mycket tyder på att dessa problem kommer att växa snabbare än man tidigare antagit på grund av ökad befolkningskoncentration och ekonomisk utveckling (se kapitel 5). Hur stor risken är för att kapacitetsbrist i storstäderna ska leda till hämmande tillväxt bör studeras i den strategiska analysen.

Utbytbarhet mellan åtgärder

Erfarenheten visar att det är svårt att enbart med traditionella lösningar som investeringar i ny infrastruktur tillgodose behovet av långsiktigt hållbara lösningar för städernas transportsystem. Ökad trafiktillväxt, intrång i grönområden och utarmning av detaljhandeln i centrumkärnor är några exempel på avigsidor som kan uppstå. Olika styrmedel för att påverka trafikefterfrågan och för att omdirigera trafik kan därför behöva prövas. Vi bedömer att det finns en stor potential till utbytbarhet mellan sådana alternativa åtgärder och utbyggnad av infrastrukturen.

En möjlighet att effektivisera transportsystemet är att satsa på andra transportslag än bil såsom kollektivtrafik eller cykel. På lång sikt kan även en samhällsplanering som minskar transportbehovet bidra.

Enligt den beslutade transportpolitiken och den av EU-kommissionen nyligen publicerade vitboken ska trafiken på lång sikt bära sina samhällsekonomiska marginalkostnader. Om dessa kostnader kunde täckas av rörliga avgifter skulle det gå att få ett mer rationellt utnyttjande av transportsystemet. Det skulle innebära att trafiken betalar alla de kostnader den orsakar samhället, på ett sätt där trafikanten för varje tillkommande körd sträcka betalar den tillkommande kostnad hon/han orsakar. Det skulle sannolikt betyda att någon form av vägavgifter måste införas, där avgiften varierar med typ av fordon samt med när och var man färdas. En viktig fråga att analysera innan sådana system kan införas är hur man ska nå acceptans från berörda kommuner.

Samtidigt har det börjat knytas allt större förhoppningar till att andra informatikåtgärder ska kunna effektivisera transportsystemet. Genom bättre information till trafikanter ska trafik kunna omdirigeras, samordningen mellan trafikslag öka och kapaciteten på väg- och spårnäten öka.

Vi bör därför analysera effekter och kostnader (i pengar eller andra uppoffringar) av styrmedel för att påverka efterfrågan och för att omdirigera trafik. Analyserna bör inriktas på att studera alternativa kombinationer av styrmedel.

Ytterligare en analysfråga är om de nya styrmedlen kan ge så stora effekter att de påverkar genomförandet av den nationella transportpolitiken, exempelvis måluppfyllelsen för koldioxidutsläppen.

Analysmodellernas relevans

Det finns skäl att anta att de lokala och regionala värderingarna av ett projekt ibland skiljer sig från de nationella värderingarna. Ett exempel är kraven på tunnlar genom tätorter. Med gängse kalkylmetoder kan de inte konkurrera i lönsamhet med alternativ i ytläge. Rent trafikekonomiskt brukar de ge ungefär samma nytta och de beräkningsbara miljöfördelarna med tunneln är ofta små. Däremot är de icke beräkningsbara värdena, t.ex. stadsbyggnadseffekter och minskade barriäreffekter, ofta stora. Det finns en osäkerhet om hur stora dessa värden är. Här finns det skäl att tro att de värderas högre på den lokala och regionala nivån än på den nationella.

Det finns flera andra frågor som de nationella analysmodellerna för väg- och järnvägsinvesteringar inte behandlar på något bra sätt. Det gäller t.ex. effekter av investeringar i kollektivtrafikanläggningar eller gång- och cykelvägar.

Det vore önskvärt att utveckla analysmodellerna så att de bättre kan spegla regionala värderingar och effekter. Med tanke på den knappa tiden blir en låg ambitionsnivå nödvändig, exempelvis kan tillgängliga modeller inventeras för att se om några av dem går att använda enhetligt i alla regioner. I detta sammanhang bör undersökas om Vägverkets projekt om lönsamhetsbedömning av kollektivtrafikprojekt kan utnyttjas.

Planeringssystemets relevans

Ny infrastruktur i storstäderna kostar mycket pengar och ger betydande miljöpåverkan. Samtidigt är frågan om rollfördelning och samverkan mellan aktörer på nationell, regional och kommunal nivå komplex. Ordinarie system för investeringsplanering är inte särskilt väl lämpat att hantera detta.

Ett sätt att hantera planeringsproblemet var de s.k. storstadsöverenskommelserna. I förutsättningarna för den förra planeringsomgången ingick antaganden om att de skulle genomföras med finansiering i form av biltullar. För perioden 2002–2011 finns inga sådana överenskommelser. I den strategiska analysen bör därför planeringsmetoder för storstadsprojekt och institutionella former för hantering av dessa diskuteras.

Identifiering av objekt

Avslutningsvis identifieras och värderas dyra eller strukturpåverkande infrastrukturprojekt i storstäderna. Utvecklade analysmodeller bör då om möjligt användas. De åtgärder som bedöms lönsamma bör ingå i effektivitetsalternativet.

Hamnstrukturen och sjöfarten

Bakgrund

En betydande omstrukturering av det svenska hamnsystemet pågår. En liknande utveckling pågår inom övriga EU. Denna utveckling har ett visst samband med utvidgningen av de transeuropeiska transportnätverken (TEN) till att även omfatta hamnarna. Drivkrafterna i denna utveckling finns dels inom hamnverksamheten i sig dels i den internationella sjöfartens utveckling. Utvecklingen av rollfördelningen mellan hamnarna i olika länder och utvecklingen av landtransportsystemen med bl.a. nya fasta kontinentförbindelser spelar också in. Flera av dessa frågor har utretts i olika sammanhang på senare tid. t.ex. finansierar SIKA tillsammans med flera andra intressenter, bland dem det finska transportministeriet, en studie (East Routes) som behandlar alternativa transportkorridorer mellan Skandinavien och Öst/Centraleuropa.

Sveriges utrikeshandel går till absolut övervägande del via hamnarna. Hamnarna utgör centrala noder främst för de svenska internationella transporterna men självfallet även för de nationella sjötransporterna. Hamnarna spelar också en viktig och ibland underskattad roll för de utrikes persontransporterna. Institutionella förändringar som omläggningen av den så kallade tax-free försäljningen väntas få en viss strukturerande verkan (se kapitel 5).

Analysfrågor

Ett syfte med att definiera hamnstrukturen och sjöfarten som ett strategiskt område är att ge underlag för bedömningen av den svenska godstransportmarknades utveckling, såväl för nationella som internationella transporter. För denna samlade bedömning krävs en korrekt och väl utvecklad bild av sjöfartens struktur- och produktivitetsutveckling. På så sätt kan en realistisk bild skapas av sjöfartens roll i det framtida godstransportsystemet. Den kan sedan ligga till grund för att definiera förutsättningar för sjöfart och hamnar i analyserna av godsmarknadernas utveckling.

Ett andra syfte är att skapa ett bra underlag för bedömningar av investeringar i hamnarnas anslutningar till landinfrastrukturen och för Sjöfartsverkets farledsutveckling. En del av ett sådant underlag kan vara en genomgång och analys av aktuella och planerade investeringar i hamnar samt motsvarande investeringsplaner hos transportörer och transportköpare. Analysen bör i huvudsak bygga på resultat som finns tillgängliga i redan genomförda eller pågående studier. I detta sammanhang bör även utvecklingen av TEN beaktas.

En del av analysen bör vara att genomföra några fallstudier av den marknadsdrivna utvecklingen. Även fallstudierna bör till största delen bygga på befintligt material. Fallstudierna fördjupar bilden av utvecklingsförutsättningarna för transportsystemen i några viktiga konkreta fall. De bidrar också till att belysa hur samverkan mellan transportslagen konkretiseras i praktiken.

En fallstudie skulle kunna behandla utvecklingen av transport- och logistiksystem kring Göteborgs hamn. En andra fallstudie skulle kunna behandla Vänertrafiken, varvid bland annat underlag från det gemensamma projektet mellan Sjöfartsverket

och SIKA för att utveckla den samhällsekonomiska kalkylen för investeringar i infrastruktur för sjöfart skulle kunna utnyttjas. Kanalprojektet om anpassningen av Trollhätte kanal för så kallade Europafartyg. En tredje skulle kunna behandla drivkrafterna för utvecklingen av hamnstrukturen i sydöstra Sverige.

Dimensionering av drift-, underhålls- och bärighetsåtgärder

Bakgrund

Driftsåtgärder syftar till att löpande hålla infrastrukturen tillgänglig för trafik. Underhåll syftar till att upprätthålla en vägs eller bandels funktion över tiden genom att exempelvis ersätta en sliten beläggning med en ny respektive att byta räls. Vägverket bedömer det aktuella tillståndet på vägnätet genom årliga mätningar för att avgöra hur stor andel av vägnätet som är i behov av åtgärder. Detta kompletteras med undersökningar där trafikanterna anger hur nöjda de är med beläggningarna eller grusvägarna. Även för bannätet behövs tillståndsbeskrivningar som en utgångspunkt för åtgärdsanalyserna.

Standardkrav

De standardkrav som uppställs för drift- och underhållsåtgärder bör i första hand grundas på principen att den samhällsekonomiskt optimala standarden ska upprätthållas. En lägre standard än den optimala innebär att trafikanterna liksom samhället i övrigt drabbas av ökade kostnader i form av ökat antal olyckor, ökade res-tider, högre fordonskostnader och ökade utsläpp.

En strikt tillämpning av kravet på samhällsekonomiskt optimal standard skulle medföra att vissa lågtrafikerade delar av väg- och baninfrastrukturen skulle få en mycket låg eller obefintlig drift- och underhållsstandard, vilket i praktiken torde innebära avstängning av dessa vägar respektive banor.

I praktiken hålls emellertid en mera omfattande väg- och baninfrastruktur öppen för trafik än vad som är trafikekonomiskt motiverat utifrån gällande (generella) samhällsekonomiska värderingar. Dessa ban- och vägdelar hålls öppna av andra skäl, t.ex. rättviseskäl, och för dessa delar av infrastrukturen dimensioneras drift och underhåll utifrån minimikrav som läggs fast av Banverket respektive Vägverket.

Den geografiska fördelningen av drift-, underhålls- och bärighetsåtgärder har också stort regionalpolitiskt intresse.

Av vad som sagts ovan framgår att det finns flera utgångspunkter för beslut om dimensionering av drift och underhåll. De är dels fastlagda minimikrav på standard av rättviseskäl, dels kravet på samhällsekonomisk optimalt underhåll av övriga delar av ban- och vägnäten.

En administrativ komplikation är att flera av de olika åtgärder som utförs inom drift och underhåll måste upprätthållas oberoende av att drift- och underhålls-anslaget kan variera mellan enskilda år. Dit hör exempelvis vinterväghållning, drift av färjeleder och broöppningar. Det är i huvudsak underhållet som blir regu-

lator i det fall anslagsnivån för drift och underhåll varierar mellan åren. De samhällsekonomiska kostnaderna på grund av avvikelser från planerad respektive optimal underhållnivå bör analyseras.

Dimensionering av drift- och underhåll

Rätt dimensionering av drift och underhåll kan ha stor betydelse dels därför att dessa insatser har en betydande omfattning dels därför att underhållsåtgärder har ett betydande samband med bärighets- och rekonstruktionsåtgärder samt också ett visst men mera begränsat samband med nyinvesteringar.

Den betydande kostnadsvolymen för drift och underhåll gör att redan små avvikelser från optimal dimensionering kan medföra stora kostnader. Sett i skenet av att nuvarande plan inrymmer för Banverket 27 miljarder kronor och för Vägverket 56 miljarder kronor under en tioårsperiod utgör en förändring på 10 procent för vägsidan mer än den volym som avsätts till riktade trafiksäkerhetsåtgärder (4,5 miljarder kronor). Det bör därför vara en angelägen uppgift att närmare skärskåda hur stor volymen bör vara.

Koppling till bärighet

Kopplingen mellan underhållsåtgärder och de åtgärder som vidtas för att höja bärigheten är stor för såväl väg som järnväg. Ökade insatser för bärighet innebär samtidigt att infrastrukturkapitalet ökar. Detta leder till en successiv minskning av dels trafikanternas transportkostnader, dels infrastrukturhållarens underhållskostnader.

Bärighetsåtgärderna för vägsidan är enligt vad som framgått av avsnitt 6.3 av olika karaktär. Dels handlar det om åtgärder för att öka andelen vägar som kan upplåtas för de högsta fordonsvikterna och axellasterna. Sådana åtgärder innebär att fler vägar kommer att tillhöra den högsta bärighetsklassen. Dels handlar det om åtgärder för att minska tjälskaderestriktionerna. Men även de rekonstruktionsåtgärder som enligt uppsatt etappmål syftar till att minska trafikanternas merkostnader till följd av låg beläggningsstandard inrymmer en bärighetsaspekt som är viktig att framhålla.

Landets vägnät har till stora delar byggts om och förbättrats under de senaste decennierna. På många medelstora och mindre vägar har tillåtna fordonsvikter successivt höjts och många broar har byggts om till högsta bärighetsklassen utan att vägarnas faktiska bärighet samtidigt har förbättrats. Andra vägar har fått ökad trafikbelastning. Stora delar av dessa vägar börjar uppvisa skador och kräver restriktioner för den tunga trafiken under tjällossningen. Det blir därför angeläget att närmare följa hur det faktiska bärighetstillståndet på vägnätet kommer att utvecklas.

Effekter av drift- och underhållsåtgärder

Det måste framhållas att det finns stora luckor i kunskaperna om drift- och underhållsåtgärders effekter och kostnader. Relativt stor osäkerhet föreligger därför om vald drift- och underhållstandard verkligen ligger på rätt nivå utifrån ett samhälls-ekonomiskt betraktelsesätt.

I skogsindustrins regi genomfördes ett forskningsprojekt under 1994. Syftet var att närmare utreda hur standarden på det allmänna vägnätet påverkar skogs-näringsens råvarukostnader. Med ledning av de resultat som kom fram ur detta projekt gjordes bedömningen att ca 25 procent av de tjälskadade vägarna skulle vara samhällsekonomiskt lönsamma att åtgärda. Denna nivå har också ställts upp som etappmål. Men uppskattningen är troligen mycket grov. Det är därför angeläget att gå vidare med en närmare analys av vilka behov av tjälsäkra vägar som egentligen föreligger.

Analysfrågor

I den strategiska analysfasen bör följande frågeställningar närmare behandlas för ban- och vägsystemet:

- Ligger tillämpad drift- och underhållsstandard på en samhällsekonomiskt riktig nivå? Vilka är de stora kunskapsluckorna vad avser drift- och underhållsåtgärdernas effekter och kostnader?
- Vilka ytterligare ansträngningar bör göras för att finna lämpliga nivåer på lägsta acceptabel standard?
- Vilken bärighetsstandard bör eftersträvas ur ett samhällsekonomiskt perspektiv?
- Hur kan aspekter som gäller utifrån krav på regional utveckling belysas?

För järnvägen har nivån på drift och underhåll betydelse såväl för trafiksäkerhet och driftssäkerhet som för hastighet och bärighet. Konsekvenser för valet av underhållsstrategi av en blandning av snabb och tung trafik bör belysas.

Analysen av detta komplexa område kan kräva mycket arbete för en fullständig genomlysning. Inom ramen för den strategiska analysen bör det dock vara möjligt att identifiera var kunskaper saknas för en reviderad optimering av underhållet, t.ex. om effektsamband. Strävan bör också vara att på basen av existerande kunskap belysa hur den optimala drifts- och underhållsstandarderna bör väljas vid olika finansiella ramar för verksamheten.

7.5 Områden som inte nu prioriteras

Samordning mellan infrastrukturplanering, trafikering och övrig markanvändningsplanering

I den transportpolitiska propositionen framhålls att transportsystemet skall utformas så att det begränsar ytterligare uppsplittring av bebyggelse och rekreationsområden. Ett samspel mellan planeringen av transportsystem och bebyggelse uppges vara en förutsättning för att åstadkomma hållbara städer och regioner.

I syfte att skapa förutsättningar för eftersträvd samordning bör metoder utvecklas för detta ändamål som grundar sig på de brister i samordningen som kan identifieras. Resecentrum, godsterminaler och hamnområden är exempel på arenor

där samverkan mellan transportslagen sker och kan förbättras. Metoder för hur kommunerna i sina översiktsplaner bör gå tillväga för att skapa planmässiga förutsättningar för dessa samverkansarenor kan behöva utvecklas till grund för den regionala planeringen.

Tre aspekter på ömsesidigt beroende i samordningen förtjänar att lyftas fram:

1. När mark behövs för nya infrastrukturanläggningar hanteras detta genom att trafikverken levererar underlag till länsstyrelsen som därefter bevakar kommunikationsintresset i den fysiska planeringen. Viktigare anläggningar hävdas som riksintressen av trafikverken. Vid konflikt kan regeringen gå in med s.k. planföreläggande. Hanteringen sköts av trafikverken och framförhållningen vad avser markreservation för nya objekt är i regel god.
2. Trafikanläggningar som är strukturbildande för en tätort eller för en region. Exempel på sådana trafikanläggningar är nya stationer (resecentrum), godsterminaler eller förbifartsleder. Även flygplatser och hamnar är exempel på sådana strukturbildande anläggningar. Kommunerna har uppenbara svårigheter att hantera sådana strategiska anläggningar i sin fysiska planering vilket kan bero på att påverkan sträcker sig långt utanför kommungränserna. Bristande planeringsresurser i kommunerna påtalas ofta som ett problem.
3. Anläggningar som etableras utefter trafikanläggningarna som påverkar transportbehov och ställer nya krav på transportförsörjning m.m. Kommunerna har planmonopol och beslutar ibland om nya etableringar utan att ta hänsyn till hur transportsituationen påverkas. Vägverket och Boverket har f.n. ett gemensamt uppdrag från regeringen att se över råd och riktlinjer för kommunernas transport- och bebyggelseplanering och vid behov föreslå förändringar.

Preliminära slutsatser enligt de utredningar som gjorts inom uppdraget tyder på att kommunerna har bristande incitament för att genomföra en samordnad trafik- och bebyggelseplanering, att kopplingen mellan trafik- och bebyggelseplanering inte får den behandling i den översiktliga planeringen som lagstiftningen avser och att kommunernas fysiska planer inte bidrar till att nå bl.a. koldioxidmålet, snarare är tendensen den motsatta.

Den första aspekten behandlas i stort tillfredsställande i dag varför vi inte föreslår några analyser nu. För de två andra aspekterna är ytterligare analyser angelägna. Här anser vi det vara viktigt att konkreta studier görs i respektive regional analys av de anläggningar som är aktuella. Identifieringen och utformningen av dessa kan sedan påverka inriktningalternativen. Vi bedömer dock att de mer generella frågorna om nya planeringsmetoder inte bör prioriteras. Dels på grund av resurs-skal, dels på grund av att metodfrågor av det slaget har inverkan först på så lång sikt att de endast i mycket begränsad utsträckning kan påverka överväganden om investeringar i denna planeringsomgång.

Regional utveckling

Bakgrund

Regeringen konstaterar i propositionen 1997/98:62 (Regional tillväxt - för arbete och välfärd) att det för en effektiv regionalpolitik inte är tillräckligt med insatser inom det snävare administrativa området regionalpolitik. Det krävs insatser inom många delar av politiken. Kommunikationssektorn pekas ut som en av de viktigaste delarna i en sådan bred regionalpolitisk ansats tillsammans med t.ex. arbetsmarknadspolitiken och näringspolitiken.

I den transportpolitiska propositionen, som överlämnades till riksdagen samtidigt som den regionalpolitiska propositionen, definieras ett delmål för "en positiv regional utveckling". I målet anges att transportsystemet ska främja en positiv regional utveckling genom att dels utjämna skillnaderna i möjligheterna för olika delar av landet att utvecklas, dels motverka nackdelar av långa transportavstånd. Regeringen klarlägger också, som vi redovisat i kapitel 6, att det regionalpolitiska delmålet i transportpolitiken bör vara inriktat på att använda åtgärder i transportsystemet som ett medel i områden med särskilda regionalpolitiska problem. Enligt propositionen innebär det att det regionalpolitiska delmålet i transportpolitiken är fördelningspolitiskt motiverat.

Beslutade regionalpolitiska åtgärder inom transportsektorn

Regeringen har nyligen aviserat eller beslutat om relativt omfattande åtgärder inom transportsektorn som är inriktade på delmålet om en positiv regional utveckling just med sikte på områden med särskilda regionalpolitiska problem t.ex. följande:

- Revidering av systemet med transportbidrag
- Åtgärder för finansiering och former för genomförande byggandet av Botnibanan (prop 97/98).
- Stöd till flygplatssystemet i utpekade områden och utbyggnad av vissa flygplatser bl.a. för fraktflyg i Luleå/Kallax och en ny trafikflygplats i Pajala.
- Prioritering och tidigareläggning av insatser för underhåll och rekonstruktion av riksväg 45 (huvudsakligen mål 6-området), förbifart Sundsvall och åtgärder på E14.
- Prioritering och tidigareläggning av utbyggnaden av snabbtågstrafik mellan Östersund och Stockholm.
- Insatser på väg- och bannätet inom utpekade områden för bärighet mm.

Analysfrågor och prioritering

Det är utan tvivel möjligt att identifiera ytterligare tänkbara insatser av liknande slag som de som nämnts ovan. Enligt analysupplägget för de strategiska områdena

bör emellertid en analys av detta område syfta till att identifiera kostnadseffektiva åtgärder i relation till det formulerade målet om en positiv regional utveckling. Den bör också belysa hur olika åtgärder kan ersätta respektive samverka med varandra för att öka måluppfyllelsen.

Det finns dessvärre två grundläggande problem med att idag genomföra en sådan analys. Dels finns en bristande precisering av målen, dels stora kunskapsbrister när det gäller att förstå sambanden mellan olika åtgärder inom kommunikationssektorn och en positiv regional utveckling. Det bör vara möjligt både att utveckla ny sådan kunskap respektive att nyttiggöra ny och befintlig kunskap i planeringsprocessen. Vår bedömning är dock att detta kan komma att ta relativt lång tid - betydligt längre än den som är tillgänglig för den strategiska analysen.

Trots att området är av strategisk betydelse anser vi därför att det inte är meningsfullt att nu prioritera insatser inom området på grund av den korta tid som står till buds. I stället bör det långsiktiga utvecklingsarbetet fortsätta och där så är möjligt koordineras med andra aktiviteter. Regeringsuppdraget till SIKÄ att precisera delmålet om regional utveckling och att utveckla etappmål bör kunna vara en viktig del av utvecklingsarbetet inom området. Vi bedömer det också som önskvärt att utveckla ett ramverk för utvärdering av de relativt omfattande regionalpolitiskt motiverade åtgärder som nyligen beslutats inom transportsystemet, och som i korthet redovisats ovan. Dessutom bör det metodutvecklingsarbete som drivs av flera myndigheter utnyttjas.

Buller

Etapp 1

Om syftet med dagens bullerbekämpning är att nå de fastlagda etappmålen för buller (etapp 1) så krävs inga större förändringar när det gäller typen av åtgärder som vidtas och prioriteringsprinciper som tillämpas. De åtgärder man förlitar sig på, i huvudsak skärmar och fönsterbyten, har lokala effekter och kan genomföras inom en relativt kort tidsram. De har därför en fördel gentemot andra åtgärder om man endast vill minska buller i områden där exponeringen överstiger vissa förutbestämda absolutnivåer. Åtgärder som angriper bullret vid källan (t.ex. krav på tystare fordon) har inte samma lokala effekt och tar i många fall längre tid att genomföra.

Som vi visade i kapitel 6 kan mer resurser däremot krävas i vissa fall för att nå målen inom den angivna tidsramen. Alternativt kan etappmålen för buller behöva formuleras om. Detta skulle i sin tur leda till förändringar när det gäller både kombinationen av bulleråtgärder att vidta och prioriteringsprinciper att tillämpa. Av resursskäl föreslår vi dock att en sådan analys inte nu genomförs. Identifieringen av åtgärder i inriktningsalternativen bör grundas på de reviderade s.k. ASEK-värden som kommer att presenteras den 1 mars 1999.

Ettapp 2

Nya, mer långtgående etappmål (ettapp 2), har nyligen utretts av Försvarsmakten, Banverket, Vägverket, Luftfartsverket och länsstyrelserna. Här redovisas vilka ytterligare bulleråtgärder som kan genomföras under perioden 1998-2007 i avsikt att påskynda uppfyllelsen av de riktvärden som riksdagen godkänt.

Vägverkets slutsats är att det behövs en ny åtgärdsinriktning. Åtgärder för att minska bullrets uppkomst i kombination med vissa skyddsåtgärder bedöms vara det mest effektiva för att komma tillrätta med bullerstörningarna. De ger samtidigt andra effekter som till övervägande del är positiva. De områden man anser har potential att bidra till bullermålen är:

- Fasadåtgärder och skärmar för de mest utsatta
- Beläggningar som medför mindre buller
- Fordon och däck med mindre buller
- Framförande av fordon för mindre buller
- Underlag vid planering av åtgärder som påverkar bullret

Åtgärderna är delvis utbytbara. Gemensamt för dem är att de anses ge stor samhällsnytta i förhållande till sina kostnader. Vi bedömer att underlaget om olika åtgärders effekter och utbytbarhet (åtminstone på vägsidan – där de flesta trafikbullerstörda återfinns) är tillräckligt för att området inte ska behöva prioriteras för fortsatta analyser. Däremot bör ett visst arbete läggas ner under den strategiska analysen för att bedöma utbytbarheten mellan åtgärder i olika trafikslag. En annan fråga som bör diskuteras är om olika antaganden om framtida hastighetsregler kan påverka måluppfyllelsen för buller.

Principer för hantering av de svenska delarna av TEN

Vi förutsätter att frågor om hur järnvägens och sjöfartens infrastruktur beror av och samspelar med utvecklingen av TEN behandlas i de strategiska områdena om systemanalys för järnvägen respektive sjöfart och hamnstruktur. Den fråga som här är aktuell är om det finns anledning att lägga andra aspekter än effektivitetsperspektivet på utvecklingen av svenska delar av TEN. I vilken utsträckning innebär EU-målen om TEN krav på den svenska infrastrukturens utbyggnad som går utöver effektivitetskraven?

I den transportpolitiska propositionen (jfr kapitel 2 ovan) säger regeringen att en större vikt än hittills bör läggas på att det svenska transportnätet an knyter så väl som möjligt till det europeiska nätet. Finns det mot denna bakgrund anledning att avvika från de prioriteringar som gjorts i den senaste nationella väghållningsplanen där de svenska delarna av TEN föreslås byggas i den mån de är samhälls-ekonomiskt lönsamma? En annan fråga är hur eventuell medfinansiering från EU-nivån för sådana länkar skall betraktas.

Ett förändrat förhållningssätt i detta avseende kan ha viss effekt på sammansättningen av åtgärder som statsmakterna annars skulle ha valt. Vi ser emellertid inte att ytterligare analyser kan klarlägga en eventuell förändring av prioriteringsgrunderna för TEN åtgärder, utan det är närmast en fråga om ett politiskt beslut.

Vi anser därför inte att detta område bör prioriteras nu. Vi föreslår istället att regeringen som utgångspunkt för den strategiska analysen anger att utvecklingen av TEN i Sverige bör följa sedvanliga effektivitetskriterier. Medfinansiering från EU-nivån bör inte föranleda någon kalkylmässig reduktion av projektkostnaden.

Det kapillära bannätet

Med det kapillära eller yttre bannätet avses spår och växlar längst ut i bannätet, avsedda för främst godstrafik men även uppställning och långtidsparkering m.m. av resandetåg. Dessa spår ingår inte i statens spåranslagningar utan ägs av industriföretag, privata trafikföretag, kommuner eller SJ och utgör ofta de yttersta länkarna till en industri eller ett industriområde. Godstrafik på järnväg lastas eller lossas i huvudsak på kapillära nätet.

Riksdagen har 1998 beslutat att vissa delar av det kapillära nätet som idag förvaltas av SJ skall föras över till Banverket. SJ ansvarar för närvarande för ca 30 procent av det kapillära nätets längd.

För att styra mot konkurrensneutralitet mellan olika transportslag och för att motverka att finansiella insatser och risker avseende det kapillära järnvägsnätet utgör ett hinder för etablering av järnvägstrafik, kan möjligheterna prövas att etablera ett system med statsbidrag för anläggning och drift av det kapillära bannätet i likhet med vad som gäller för enskild väghållning avseende väg för näringslivet. I en sådan analys kunde bl.a. följande frågor belysas: effekterna av ändrade avgifter för utnyttjande och finansiering av det kapillära bannätet, utveckling av terminalfunktioner samt ökad tillgänglighet.

Frågan om finansiering, prissättning och administration av det kapillära bannätet belystes av Banverket åt Kommunikationskommittén och i den transportpolitiska propositionen. Mot bakgrund av den relativt grundliga utredning av frågan som då gjordes anser vi det inte motiverat att nu prioritera detta område för den strategiska analysen. De beslutade principerna för finansiering av detta bannät preciseras i stället som fixa förutsättningar för övriga delar av den strategiska analysen.

Omstrukturering i Skåne på grund av Öresundsförbindelsen

Öresundsförbindelsen kan komma att ge stora effekter på den regionala integrationen i Malmö-Köpenhamnsområdet. På sikt kan den också tänkas innebära en ökad transittrafik. Hur stora dessa effekter blir skulle kunna utredas i den strategiska analysen. Vi har dock bedömt att frågorna inte har så stor betydelse för den nationella investeringsplaneringen att den bör prioriteras. De vore däremot intressanta att behandla i en regional strategisk analys.

Flygplatskapaciteten i Stockholmsregionen

Som vi konstaterade i kapitel 5 är det bara i Stockholmsregionen som flygplatskapaciteten väntas bli ett problem under överskådlig framtid. Utan ny kapacitet beräknas trängsel under högtrafik uppstå senast år 2007. En konsekvens av detta kan bli att linjer med liten trafik trängs ut av mer lönsamma linjer. Det kan alltså få negativa effekter för bl.a. glesbygdens transportförsörjning. Dessutom betyder det att våra långsiktiga prognoser för flygresandet kan behöva justeras. Flygplatskapaciteten i Stockholmsregionen är alltså tänkbar att prioritera i den strategiska analysen. Frågan hanteras dock för närvarande i ett särskilt regeringsuppdrag varför vi har valt att inte prioritera den. Vi föreslår därför att man i det fortsatta analysarbetet bortser från eventuella begränsningar av flygplatskapaciteten.

En växande flygmarknad kommer också att ställa ökade krav på möjligheterna att ta sig till flygplatserna. Vi bedömer att det främst är kring Arlanda och en eventuell ny flygplats i Stockholmsregionen som några mer betydande sådana problem kan finnas. Kring Arlanda diskuteras för närvarande såväl tillfartsvägars standard som möjligheten till pendel- och fjärrtågtrafikering. Frågan har dock begränsad betydelse utifrån våra urvalskriterier för de prioriterade områdena, av resursskäl har vi därför valt att inte prioritera den. Den vore däremot intressant att behandla i en regional strategisk analys.

7.6 Sammanfattning

Vi har valt ut 19 områden som vi anser bör behandlas i den strategiska analysen. De tre första gäller grundförutsättningar. För omvärldsutvecklingen föreslår vi att två scenarier beskrivs, ett basemario som utgår från senaste långtidsutredning eller motsvarande och ett kompletterande scenario. I området om den beslutade transportpolitiken föreslår vi att analysförutsättningar läggs fast för bl.a. fordonskatten på buss och de nya banavgifterna. För koldioxid behöver innebörden av nya förutsättningar tolkas och deras påverkan på transportefterfrågan belysas.

De två följande områdena gäller förutsättningar om efterfrågan och trafikering. För godstrafiken föreslår vi en trafikslagsövergripande studie av utvecklingen av godstransportsystemet. På motsvarande sätt vill vi skapa en bild av persontrafikens utveckling.

I de följande sju områdena vill vi i integrerade åtgärdsanalyser analysera utbytbart mellan olika typer av åtgärder. Detta för att kunna göra effektiva avvägningar och se vilka kombinationer av åtgärder som ger god måluppfyllelse. Exempel på viktiga frågor är:

- Tillgänglighet för alla – hur ser tillgängligheten ut för olika grupper och vilka åtgärder ger god effekt?
- Hamnstruktur och sjöfart – vilka utvecklingsmöjligheter finns och hur påverkas hamnstrukturen?
- Dimensionering av drift, underhåll och bärighet – ligger dagens drift- och underhållsstandard på en riktig nivå?

- Storstadens transporter – vilka effekter kan nya styrmedel ge och hur kan planeringsmetoderna förbättras?
- Systemanalyser för järnvägar – hur bör den framtida stråkstrukturen se ut?
- Högre hastighet på järnväg – vilka investeringsalternativ finns?
- Trafiksäkerhet på väg – hur påverkas behov av investeringar och andra åtgärder av nya hastighetsgränser?

För de resterande sju områdena föreslår vi att något omfattande analysarbete inte görs under den *nationella* strategiska analysen. Bl.a. följande förutsättningar anser vi bör gälla:

- Samordning mellan planering av infrastruktur och övrig markanvändning – behandlas i regionala analyser och i övrigt förutsätts dagens regelsystem gälla.
- Buller – inventering av åtgärder grundas på reviderade ASEK-värden.
- Hantering av TEN – sedvanliga effektivitetskriterier följs.
- Det kapillära bannätet prissätts och drivs enligt den transportpolitiska propositionen
- Omstrukturering i Skåne – behandlas i regional analys.
- Flygplatskapacitet i Stockholm – vi bortser från eventuell kapacitetsbrist – behandlas i regional analys.

Det finns ett ömsesidigt analystekniskt beroende mellan många områden. Vissa områden, t.ex. analysen av omvärldsförutsättningar antas dock inte påverkas av andra områden utan ger endast förutsättningar. Analysarbetet bör tidläggas så att kända beroendeförhållanden mellan analyserna i olika områden beaktas.

8 Förslag till upplägg av strategiska analysen

I detta avsnitt ges en mer teknisk beskrivning av hur den strategiska analysen kan läggas upp och genomföras. Dels för att analysera de strategiska områden som diskuterats i föregående kapitel, dels för att analysera olika inriktningalternativ och resursramar. Analysen av de strategiska områdena innebär ett väsentligt breddat underlag i förhållande till tidigare planeringsomgång. Samtidigt kvarstår alltså de frågor om inriktningar och ramar som då behandlades.

8.1 Analysarbetets delar

Upplägget i stort

Analysarbetet innehåller som sagt två huvudmoment, analyser av strategiska områden samt analyser av inriktningalternativ och resursramar. Urvalet av de strategiska områden vi föreslog i kapitel 7 kan komma att ändras efter regeringens behandling. För de områden som kommer att finnas kvar är dock upplägget av analyserna relativt utförligt beskrivet. Tyngdpunkten i detta kapitel ligger därför på att ge ett förslag till hur analyserna av inriktningalternativ och resursramar kan läggas upp.

Här är vårt förslag att som tidigare ha ett *jämförelsealternativ* som innehåller den beslutade politiken samt de åtgärder som redan är färdigställda eller påbörjade och därför kan anses ligga som förutsättningar för den kommande planeringsomgången. Till skillnad mot ett renodlat "nollalternativ" innehåller således jämförelsealternativet även ännu ej befintliga projekt – men bara sådana som inte rimligen kan komma att omprövas i den kommande planeringsomgången. Definitionen av jämförelsealternativet är inte helt entydig – synen på vad som kan tänkas omprövas växlar över tiden (som exempel kan nämnas att Dennispaketet i förra planeringsomgången låg med i jämförelsealternativet).

Det är också lämpligt att ha ett *effektivitetsalternativ* som innehåller de samhällsekonomiskt effektiva åtgärderna (i vilket såväl effekter som är svåra att värdera och åtgärder vi ej kan räkna på har vägts in och bedömts).

Effektivitetsalternativet blir sannolikt alltför omfattande för att vara realistiskt. Därutöver bör man därför tänka sig ett eller ett par mer *ramanpassade alternativ*. För att underlätta en politisk diskussion kan man tänka sig att formulera några *alternativa inriktningar* för dessa. De kan innehålla lösningar som inriktas mot

olika satsningsområden. För att begränsa analysarbetet kan dessa lösningar hämtas från de alternativa åtgärds kombinationer som tagits fram i analyserna av de strategiska områdena.

De tre till fyra huvudalternativen och de alternativa inriktningarna ger en god illustration av graden av måluppfyllelse vid olika totala resursinsatser. Vi föreslår att kompletterande analyser därefter genomförs för att visa vad som sker om man fokuserar på att nå olika mål med kostnadseffektiva åtgärder. En sådan *kompletterande målanalys* skulle då visa vad som krävs för att uppfylla etappmålen inom samma totala ram.

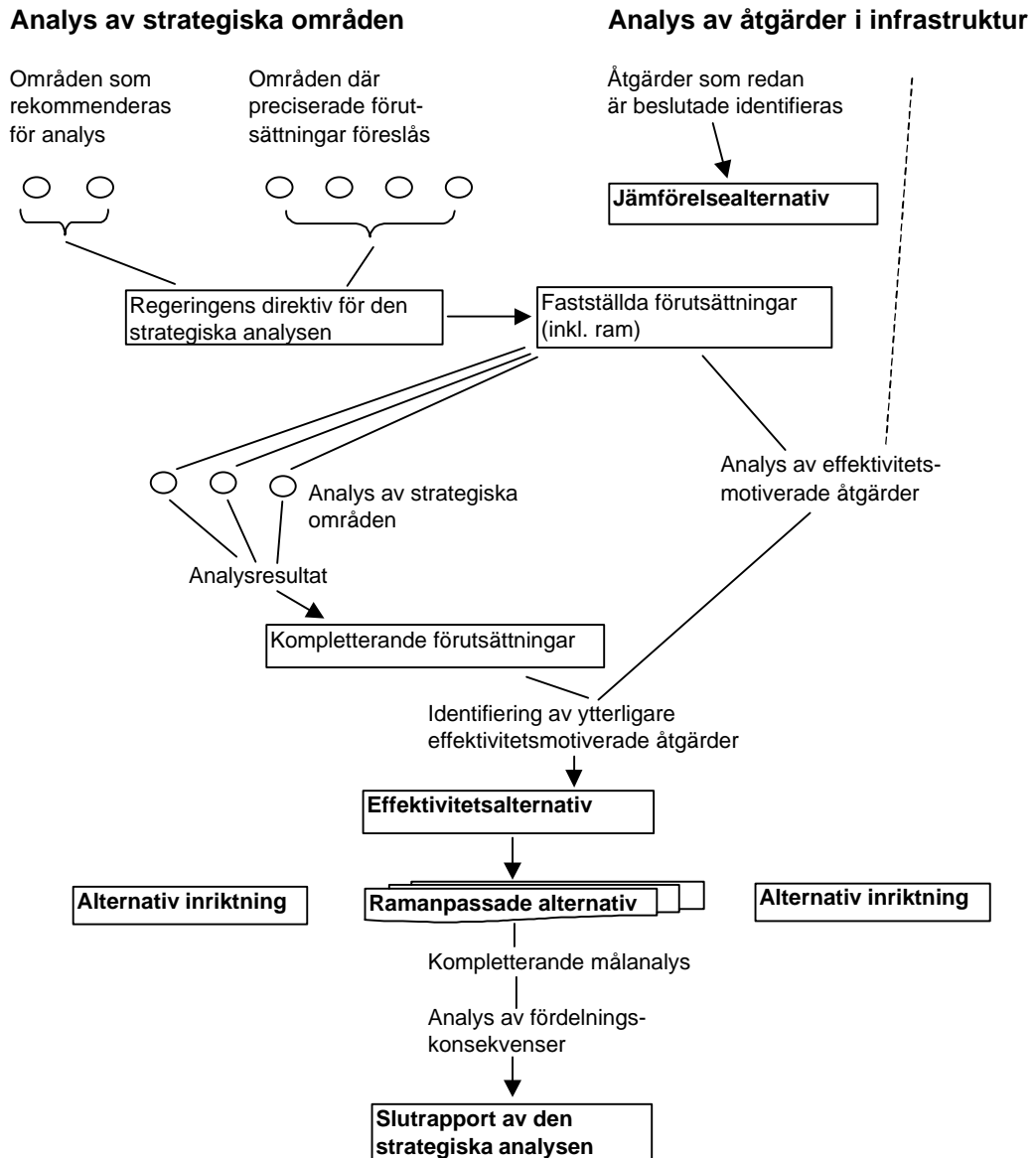
Slutligen bör analyser göras av de fördelningsmässiga konsekvenserna av det ramanpassade alternativet och den kompletterande målanalysen. Här studeras hur den regionala fördelningen ser ut och hur effekterna fördelas på olika grupper av individer, exempelvis befolkningsgrupper eller inkomstgrupper.

Analysen kan läggas upp i följande steg:

1. Precisera omvärldsförutsättningar och transportpolitik.
2. Definiera ett jämförelsealternativ.
3. Analysera strategiska områden.
4. Identifiera effektivitetsmotiverade åtgärder (därmed är effektivitetsalternativet formulerat).
5. Ta fram ramanpassade alternativ.
6. Beskriv alternativa inriktningar.
7. Gör kompletterande målanalys.
8. Analysera fördelningskonsekvenser.

De olika analysstegen illustreras i figuren nedan och beskrivs därefter utförligare. Som vi konstaterade i kapitel 7 är dock alla analyser inte beroende av varandra. Mycket av arbetet kan ske parallellt. Därför bör delar av vissa steg påbörjas omedelbart. Förutom att precisera omvärldsförutsättningar och definiera jämförelsealternativet bör det gå att inventera åtgärder och att förbereda beräkningsarbetet.

Alla analyser redovisas i en sammanhållen rapport. Analysen av de strategiska områdena ingår som centrala avsnitt i rapporten.



Figur 8.1. Upplägget av den strategiska analysen

Precisera omvärldsförutsättningar och transportpolitik

En viktig del i uppläggnen av analysen är att göra det tydligt hur det politiska handlingsrummet ser ut. Därför föreslogs i kapitel 7 att regeringen preciserar innebörden i den beslutade transportpolitiken genom att för vissa strategiska områden ange vilka förutsättningar som ska läggas till grund för det fortsatta analysarbetet. En faktor som starkt påverkar möjligheterna att nå de transportpolitiska målen är den samlade ekonomins utveckling och näringslivsstrukturens utveckling i stort. Som vi föreslog i kapitel 7 bör därför ett huvudscenario och ett alternativt *scenario för omvärldsutvecklingen* formuleras. Dessa bör sedan användas i analyserna av de strategiska områdena.

Analyser av strategiska områden

Nästa steg är att göra analyser av strategiska områden. I kapitel 7 angavs de områden vi anser är mest angelägna och hur vi föreslår att de kan analyseras. Det handlar om att för varje område försöka hitta en effektiv mix av åtgärder i trafikering, politiska styrmedel, sektorsuppgifter och infrastruktur. En sådan mix kan t.ex. vara att det för vägtrafiken i tätorter är (sambällsekoniskt) motiverat att satsa x mdkr på åtgärder i vägars sidoområden, att sänka hastigheten med y km/h på vissa vägtyper och höja den på andra samt att införa automatisk hastighetsövervakning på gator med 30 km/h.

Vissa av de resultat som rör trafikering och politiska styrmedel kan vara kontroversiella. Samtidigt kommer de att styra lönsamheten för de investerings- och underhållsåtgärder som ska identifieras i nästa analyssteg. Det finns alltså en risk för att hela den efterföljande analysen kommer att bygga på förutsättningar som senare visar sig vara (politiskt) orimliga. Det är därför önskvärt att regeringens syn på sådana frågor klarläggs redan i direktivet för den strategiska analysen.

Identifiera effektivitetsmotiverade åtgärder

Sedan gäller det att identifiera de infrastrukturåtgärder som kan motiveras av samhällsekonisk effektivitet. Analyserna i detta steg motsvarar de inventeringar av lönsamma åtgärder som gjordes i den förra planeringsomgången. Många åtgärder har identifierats i analyserna av de strategiska områdena ovan. För vissa åtgärder är lönsamheten i stort sett inte beroende av resultaten från de strategiska områdena. De bör därför ha analyserats redan tidigare. När alla åtgärder har identifierats kan effektivitetsalternativet formuleras.

Det finns flera sätt att lösa brister i transportsystemet. Analyserna av de strategiska områdena syftade till att se när det finns en utbytbarhet mellan infrastruktur och andra åtgärder. Men, även när man kommit fram till att ny infrastruktur behövs bör olika lösningsförslag prövas. Följande fyra sätt att pröva olika lösningar arbetar Vägverket för närvarande med:

- Överväg och pröva först sådana åtgärder som kan påverka transportbehovet och valet av transportsätt.
- I ett andra steg prövas åtgärder som ger effektivare utnyttjande av befintligt vägnät. Det kan vara åtgärder som styrning, reglering, information, väg-informatik och avgiftssystem.
- I det tredje steget kan begränsade utbyggnadsåtgärder prövas. Det kan vara breddning, ombyggnad av korsningar och andra förbättringsåtgärder i kombination med väginformatikåtgärder.
- Först i fjärde och sista hand bör nyinvesteringar övervägas.

Den första och delvis den andra punkten förutsätts ha hanterats i analysen av de strategiska områdena. Övriga punkter bör alltså prövas i samband med identifieringen av åtgärder. På så sätt kan det säkerställas att en effektiv lösning väljs.

Ta fram ramanpassade alternativ

Detta analyssteg innehåller två svåra frågor. Den första är vilken ram som effektivitetsalternativet ska anpassas till. Förra gången bestämdes analysramen av kommunikationskommittén. Några tänkbara principer som den finansiella resursramen denna gång kan definieras utifrån är:

- Summan av finansiella insatser för alla projekt med samhällsekonomisk lönsamhet.
- Det som behövs för att (med mest kostnadseffektiva åtgärder) uppfylla de fastställda etappmålen.
- Det som behövs för att nå målen men med restriktionen att den statsfinansiella insatsen ska minimeras, istället för att de mest kostnadseffektiva åtgärderna ska väljas (innebär troligen att styrmedel måste sättas in vars kostnader inte uppträder som statsutgifter).
- Statsmakternas allmänna överväganden om lämplig ram (beroende på det statsfinansiella läget etc).
- Det som behövs för att med investeringar och reinvesteringar behålla ett oförändrat "infrastrukturkapital".
- En bestämd andel av BNP.

Vi anser att denna fråga bör avgöras av regeringen. Ramen, eller de alternativa ramarna, bör anges i direktiven för den strategiska analysen.

Den andra frågan är hur anpassningen till ramen ska gå till. I princip påverkar en finansiell restriktion utformningen av åtgärdsmixerna (den optimala politiken) för de strategiska åtgärdsområdena. Det skulle alltså innebära att dessa analyser måste göras om vilket skulle vara ett omfattande arbete. Vi föreslår därför att man utgår ifrån att den optimala politiken inte påverkas av en finansiell restriktion. Det betyder att rangordningen mellan olika åtgärder får vara oförändrad och att de minst lönsamma infrastrukturåtgärderna skärs bort från effektivitetsalternativet¹.

Frågan om vilket underlag som behöver tas fram i den strategiska analysen för att det ska vara möjligt för regeringen att i infrastrukturpropositionen fördela ramen på olika åtgärder diskuteras i avsnitt 8.3.

Beskriv alternativa inriktningar

För att underlätta en politisk diskussion kan man sedan tänka sig att formulera några alternativa inriktningar. De kan innehålla lösningar som inriktas mot olika satsningsområden. För att begränsa analysarbetet kan som sagt dessa lösningar hämtas från de alternativa åtgärdscombinationer som tagits fram i analyserna av de strategiska områdena. Dessutom bör man välja att se inriktningarna som illustrationer som inte nödvändigtvis behöver studeras vidare i den kompletterande målanalysen och analysen av fördelningskonsekvenser.

¹ Det är tänkbart att effektivitetsalternativet kostar mindre än det ramanpassade alternativet.

Gör kompletterande målanalys

Den kompletterande målanalysen innebär att vi visar vad som krävs för att nå alla etappmål samtidigt. Det gäller att hitta nya kombinationer av åtgärder eller andra avvägningar som gör att målen kan nås inom samma totala medelsram. I analysen kommer vi att behöva utnyttja alternativa avvägningar av åtgärds kombinationer som tas fram i de strategiska områdena. Vi tvingas troligen göra ganska grova bedömningar av hur dessa åtgärds kombinationer bör se ut. Dessutom tvingas vi nog att bortse ifrån beroenden mellan områdena eftersom vi annars skulle behöva göra om hela analysarbetet.

Analysera fördelningskonsekvenser

Analysen görs slutligen av de fördelningsmässiga konsekvenserna av det ram-anpassade alternativet och av den kompletterande målanalysen. Frågan om åtgärdernas fördelning över landet skulle redovisas eller ej var en av knäckfrågorna i förra planeringsomgången. Då redovisades på stråknivå vilka investeringar som skulle genomföras för väg respektive järnväg. Nu bör vi kunna ge en betydligt mer detaljerad redovisning av hur effekterna på de transportpolitiska delmålen fördelas över landet och över olika befolkningsgrupper. En sådan djupare analys möjliggörs för persontransporter av det modellutvecklingsarbete som pågår.

När fördelningsanalyserna är avslutade kan den strategiska analysen avrapporteras och överlämnas för fortsatt behandling av regering och riksdag.

8.2 Transportslagsövergripande perspektiv

Den transportpolitiska propositionen betonar samordningen mellan olika transportslag. Det har förts fram kritik mot hur denna fråga behandlades i förra planeringsomgången. Både Luftfartsverket och Sjöfartsverket deltog betydligt mer aktivt än tidigare i förra planeringsarbetet – denna medverkan var dock mest intensiv i det regionala arbetet där frågor om hamnar och flygplatser kommer upp konkret.

Genomgången av åtgärder i kapitel 7 och den föreslagna uppläggningsen innebär att det trafikslagsövergripande synsättet förstärks på bland annat följande områden:

- En mer ambitiös behandling görs av interaktionen mellan olika transportslag i analyserna av utbud och efterfrågan på person- och godstransporter.
- Kopplingarna mellan transportslagen (hamnar och terminaler) behandlas mer utförligt än förra gången.

- Analysen av ett tillgängligare samhälle för alla blir trafikslagsövergripande.
- När storstädernas transporter analyseras krävs också ett trafikslagsövergripande perspektiv.
- Konsekvensanalyser, t.ex. i form av grad av uppfyllelse av de trafikpolitiska målen, sker över alla transportslag och inte bara för väg och järnväg som i förra varvet.

8.3 Vissa övriga aspekter på analysarbetet

Ramfördelningen kan kanske grundas på grövre analyser

En huvudfråga i föregående omgång var hur insatserna skulle fördela sig mellan väg och järnväg. En annan fråga gällde fördelningen mellan nationell och regional nivå. Dessa frågor påverkar påtagligt genomförandet av arbetet – ska materialet användas för att fördela ekonomiska ramar ställs höga krav på jämförbarhet i beräkningarna och dessutom krav på ett ”kontrollmoment” i analysen. Vidare krävs ett mer detaljerat beräkningsunderlag. Vi utgår från att ramfördelning ska ingå som en uppgift för inriktningsplaneringen.

Förra gången var arbetet med att ta fram ett underlag för ramfördelningen mycket betungande för Banverket och Vägverket. En mängd objekt behövde analyseras för att man skulle kunna identifiera hur stor volym av lönsamma åtgärder som fanns på väg- och järnvägsområdet. Dessutom blev Vägverket tvungna att räkna om objekten efter ett uppdrag att ta fram ett fördjupat underlag.

Vi bedömer att det blir svårt för verken att hinna med att både göra de analyser som föreslogs i kapitel 7 och detaljräkna objekt. Vi föreslår därför att ramfördelningen grundas på ett något grövre underlag än förra gången. Ett sätt kan vara att räkna lönsamhet på paket av åtgärder. Samtidigt bör man ta fram kurvor för hur lönsamheten förändras om paketens omfattning förändras. Det är då viktigt att åtgärderna i ett paket är logiskt sammanhängande eller likartade. Nackdelen med detta tillvägagångssätt är att förslaget till ramfördelning kan komma att få en lägre precision. Ett sätt för regeringen att hantera detta problem är att lägga in en möjlighet att revidera ramen under upprättandet av de nationella planerna.

Hur ramfördelningen till olika regioner ska gå till är en annan svår fråga. Förra gången avsattes en pott för de regionala planerna i infrastrukturpropositionen. Den var dock inte uppdelad på olika regioner utan detta gjordes först senare. Underlaget för denna fördelning togs fram under tidspress och byggde på delvis ganska enkla nyckeltal, exempelvis antal invånare i större tätorter eller antal km av viss vägtyp. Vi föreslår att ett underlag för fördelningen på regioner nu tas fram i samband med den strategiska analysen. Detta underlag bör, precis som för de nationella planerna, basera sig på inventeringar av lönsamma åtgärder respektive kostnadseffektiva sätt att sträva mot etappmålen. Vissa typer av åtgärder i länsplanerna är dock svåra att räkna på. Det gäller t.ex. nyttan av att skydda vatten-

täcker eller av att öka tillgängligheten för funktionshindrade. Här kan det därför vara lämpligt att använda enklare fördelningskriterier.

Osäkerheter bör hanteras bättre än förra gången

Kritik har rests mot vårt sätt att hantera osäkerheter i den förra planeringsomgången. En del i analysen behöver vara att belysa betydelsen av osäkerheterna i kalkylvärden och prognoser. Osäkerheterna bör belysas i alla analyserna av de strategiska områdena.

Utvecklade analysverktyg kan ge ett bättre underlag

För närvarande pågår ett intensivt utvecklingsarbete kring både modellerna för persontrafik och godstransporter. Nyutvecklingen innebär många potentiella fördelar – säkerheten i prognoserna förbättras, möjligheterna att konsekvensbeskriva studerade alternativs effekter förbättras och hanterbarheten tar ett stort kliv framåt.

Det är i detta sammanhang viktigt att påpeka att de formella modellerna bara utgör en del i analysapparaten och att relevans- och rimlighetsgranskning, liksom kompletterande bedömningar, spelar en viktig roll i arbetet.

En strategisk miljöbedömning ska göras

SIKA kommer troligen att få ett särskilt regeringsuppdrag att redovisa ett förslag till hur en strategisk miljöbedömning kan genomföras under den strategiska analysen. Några förslag på hur den ska läggas upp redovisas därför inte nu.

8.4 Organisation och rollfördelning

Arbetet leds av Verksgruppen

Arbetet med den strategiska analysen leds av Verksgruppen som förutom SIKA består av representanter för trafikverken samt adjungerade medlemmar.

Arbetet genomförs i den så kallade SAMPLAN-gruppen som formats av de berörda myndigheterna.

Arbetet förankras externt i den referensgrupp som Banverket, Vägverket och Länsstyrelserna bildat för att förankra arbetet med att upprätta planer i föregående planeringsomgång. Gruppen har hittills träffats ungefär två gånger per halvår. Dessutom förutsätts en nära samverkan med Godstransportdelegationen.

För de övergripande analyserna av person- och godstransporter tillsätts särskilda referensgrupper. Därutöver kan det vara aktuellt att anordna särskilda seminarier för olika målgrupper.

Rollfördelningen i den strategiska analysen bör kunna vara lik den föregående inriktningsplaneringsomgången. Analyserna av de strategiska områdena bör organiseras som olika delprojekt. Ansvaret kommer att falla på antingen trafikverken eller SIKA (olika ansvarsfördelning för olika frågor). Uppläggningsen av analyserna diskuteras gemensamt i SAMPLAN-gruppen och beslutas i Verksgruppen. Avstämning och förankring kommer också att ske i "Referensgruppen för den långsiktiga planeringen". SIKA svarar för en huvudtext som baseras på bidrag från respektive verk.

Kopplingen mellan nationella och regionala analyser behöver preciseras

Även länsstyrelserna och de regionala självstyrelseorganen har en viktig roll i den strategiska analysen. Enligt ett särskilt regeringsuppdrag ska dessa organ redovisa strategiska regionala frågor senast den 1 februari 1999. Uppdraget innebär även att en regional bristanalys ska påbörjas. Länens svar kommer att ligga till grund för det regeringsuppdrag om regionala strategiska analyser som väntas samtidigt med uppdraget om den nationella analysen.

För länens arbete kommer ett aktivt stöd att behövas från trafikverken på regional nivå. Samtidigt kräver arbetet med den nationella analysen ett omfattande engagemang hos de regionala trafikverken. Hur arbetet läggs upp för att underlätta delaktighet och påverkan från dem i hela processen är därför en viktig fråga. Det är särskilt angeläget med hänsyn till att de problem och brister, som finns på de delar av infrastrukturen som ingår i den länsvisa planeringen kom att behandlas mycket styvmoderligt i inriktningsplaneringen för 1998–2007. I allt väsentligt togs allt underlagsmaterial då fram genom centrala direktiv.

Det är svårt att ha en uppfattning om hur de regionala och den nationella analysen bör kopplas till varandra innan länens förslag till strategiska frågor är klara. Redan nu kan vi dock se att ett samarbete med den regionala nivån är särskilt angeläget på några av de områden vi föreslår för analyser. Det gäller trafiksäkerhet i vägtransportssystemet, storstadens transporter samt hamnstrukturen och sjöfarten. Flera av de strategiska områden vi valt att inte prioritera anser vi är angelägna att analysera på den regionala nivån. Det gäller samordningen mellan planering av infrastruktur och övrig markanvändning, omstrukturering i Skåne samt flygplatskapacitet i Stockholm.

Både länsstyrelserna och självstyrelseorganen är representerade i SAMPLAN- och Verksgruppen där regionernas roll kommer att preciseras under det fortsatta arbetet.

8.5 Tidsplan för den strategiska analysen

Underhand anges att den strategiska analysen ska redovisas till kommunikationsdepartementet i mitten av november 1999. Tiden för att genomföra arbetet är således kort. Arbetet kompliceras av att det formella uppdraget förväntas först i början av mars 1999.

De kalkylprinciper och kalkylvärden som ska tillämpas i planeringsomgången fastställs av Verksgruppen i februari. De ny- och vidareutvecklade analysmodellerna för person- och godstransporter levereras i slutet av januari och testas samt valideras under våren.

Under våren 1999 genomförs analysen av de strategiska områden som diskuterats i kapitel 7. Analysen behandlar avvägningen mellan olika åtgärdsdrag och olika transportslag. De principiella frågor som direkt påverkar vilka åtgärder som bör ingå i de förslag till alternativ som redovisas behöver vara färdigbehandlade i slutet av juni.

Under augusti–september sker analyser och prognoser för de infrastrukturåtgärder som ska ingå i alternativen. Vissa infrastrukturåtgärder bör dock att ha identifierats under våren. Arbetet innebär att lönsamhetskalkyler genomförs för de objekt respektive paket som är aktuella att ingå i alternativen. Under denna period utförs även konsekvensanalyser.

För att den pressade tidsplanen ska kunna hållas måste arbetet inom flera av de föreslagna strategiska områdena förberedas redan innan regeringsuppdraget kommer. På motsvarande sätt bör de senare delarna av analys-, prognos- och beräkningsarbetet förberedas redan tidigt under våren.

Slutdokumentet färdigställs och förankras under oktober.

8.6 Behov av precisering av uppdraget

I den strategiska analysen krävs att ställning tas till ett antal betydelsefulla frågor. För att göra inriktningsplaneringen relevant för beställaren (d.v.s. regering och riksdag) kan sådana signaler ges i uppdraget om den strategiska analysen. Under förutsättning att regeringen delar synen på analysarbetets huvudsakliga uppläggning är nedanstående frågor angelägna att få svar på:

- Vilka strategiska områden ska analyseras?
- Ska vi diskutera drivmedelsskatter, nya hastighetsgränser och automatisk hastighetsanpassning samt bilavgifter?
- Kan vi som grund för det fortsatta analysarbetet utgå ifrån de preciserade förutsättningar som föreslås i avsnitt 7.5?
- Kan vi i analysen utgå ifrån att ett basscenario och ett kompletterande scenario för den ekonomiska utvecklingen bestäms enligt de principer som föreslås i kapitel 7?

- Vilken ram/ramar ska förutsättas i det ramanpassade alternativet?
- Vilken detaljeringsnivå krävs i underlaget för ramfördelning? Ska även ett underlag för fördelning till regionala planer tas fram?

