

Positionspapper, Nordisk transportpolitik Antaget av Nordiska rådets Utskott för Tillväxt och Utveckling, Reykjavík 20 september 2017.

Generell bakgrund

Norden har tillsammans drygt 26 miljoner invånare, men en ekonomisk styrka som ligger i paritet med Rysslands, Brasiliens och Kanadas (BNP ackumulerat). Norden sitter även på en enorm bank av naturresurser som inte minst EU är beroende av. De nordiska länderna är dessutom varandras viktigaste handelspartners. Handeln inom Norden motsvarar mer än handeln med Kina, Indien, Ryssland, Brasilien, Storbritannien, Frankrike och USA tillsammans. Samtidigt är de nordiska ekonomierna starkt beroende av export och därmed av goda kommunikationer. Detta gäller såväl av de tunga råvaror (fisk, malm, timmer/pappersmassa) som Norden exporterar, men även sådana varor som de små- och medelstora företagen (som utgör över 85% av alla företag i Norden) behöver få ut till sina kunder.

Även befolkningen i Norden nyttjar hela Norden i ovanligt hög grad. 70 000 nordbor pendlar regelbundet över en nordisk gräns, och 5000 personer flyttar mellan nordiska länder varje månad. Detta är ovanligt många jämfört med annan internationell mobilitet.

De nordiska statsministrarna har deklarerat att Norden ska vara världens mest integrerade region. På många områden ser det redan ut så. Transportområdet är dock inte ett sådant område. Där finns ännu en stor, outnyttjad potential.

I Helsingforsavalet står det i § 26 att *”De fördragsslutande parterna skola eftersträva att befästa det samarbete som tidigare inletts på samfärdselns område, samt söka utveckla detta samarbete i syfte att underlätta förbindelserna och varuutbytet mellan länderna och erhålla ändamålsenlig lösning av de problem som må förefinnas på detta område”*,

samt i §27 *”Byggandet av samfärdselled, som berör två eller flera fördragsslutande parters områden, skall ske i samråd mellan de berörda parterna.”*

I och med nedläggandet av Ministerrådet för transport (MR-T) 2005, saknas idag ett strukturerat fora för dialog mellan de nordiska regeringarna i frågor som rör infrastruktur ur ett nordiskt och gränskryssande perspektiv. Detta menar Nordiska rådet är en stor brist. De transportministermöten som hålls på nordisk-baltisk nivå, är inte strategiska eller beslutande till sin karaktär. Alla övriga kontakter är sporadiska och projektrelaterade.

Ett samarbete mellan de nordiska transportmyndigheterna har dock pågått länge, men har detta samarbete och dess aktörer fått de förutsättningar och uppdrag de behöver för att kunna analysera, prioritera och planera nordiskt infrastruktursamarbete med hela Norden-kartan som utgångspunkt?

Det är Nordiska rådet uppfattning att om den nordiska transportinfrastrukturen hade samordnats bättre och byggts ut efter vår samtids behov, hade tillväxten kunnat öka, samtidigt som utsläppen kunnat reduceras och klimatmål lättare kunnat nås. Behoven torde vara störst dels på Nordkalotten (goods till isfri hamn och om-



vänt), i MittNorden (gods till Trondheims/Mo i Ranar/Umeå/Vasa hamnar och omvänt) samt mellan Oslo och Köpenhamn, via Göteborg (gods och persontrafik) och Oslo-Stockholm.

Nordiska rådets tidigare rekommendationer kring transport

Nordiska rådet har under de senaste åren haft ett antal rekommendationer om transport:

Utskottsförslag om gränskryssande järnvägsförbindelser för tillväxt och bättre klimat

<http://www.norden.org/da/nordisk-raad/sager-og-dokumenter/a-1639-naering>

Utvalgsförslag om tiltak for å lette implementeringen av EUs svoveldirektiv

<http://www.norden.org/da/nordisk-raad/sager-og-dokumenter/a-1593-miljoe>

Utvalgsförslag om tiltak for å styrke nordisk transportsamarbeid om infrastruktur og miljø

<http://www.norden.org/da/nordisk-raad/sager-og-dokumenter/a-1568-miljoe>

Nordiska rådets förslag till de nordiska ländernas regeringar

DE FÖRSTA FYRA OMRÅDENA PRIORITERAS SÄRSKILT:

1 Finansieringsmöjligheter

Flera av de konkreta transportinfrastrukturstråk som är aktuella mellan de nordiska länderna, är direkt eller indirekt samhällsekonomiskt lönsamma och i hög grad självfinansierbara beroende på vilken finansieringsmodell som används.

Såväl Öresundsbron som Svinesundsbron finansierades genom olika alternativa finansieringsmetoder, med avgiftsbelagt nyttjande för att återbetala hela eller delar av investeringskostnaden. De nordiska regeringarna behöver därför förbehållslöst diskutera alternativa finansieringsmetoder för att samhällsekonomiskt nyttiga transportinvesteringar som sträcker sig över riksgränserna inte konsekvent ska halka efter i prioriteringslistan, i konkurrens med de rena anslagsfinansierade investeringarna och rena inrikesinvesteringar.

Nordiska Investeringsbanken (NIB) har med stor framgång bidragit till finansieringen av flera större infrastrukturprojekt i och utanför Norden, som alla har varit samhällsekonomiskt nyttiga, men som med stor sannolikhet inte hade kommit till stånd genom traditionell anslagsfinansiering över statsbudgetarna.

Förslag: Att de nordiska regeringarna, förbehållslöst diskuterar möjliga alternativa finansieringsmetoder som ett sätt att få till stånd samhällsekonomiskt nyttiga investeringar som korsar riksgränserna.

Förslag: Att de nordiska regeringarna skapar en nordisk fond (eventuellt förvaltd av Nordiska Investeringsbanken) i syfte att finansiera utredningar, analyser och planeringsarbete som rör transportinfrastruktur som sträcker sig över riksgränserna i Norden eller mellan Norden och närområdena.

2 Återupprätta ett Nordiskt (ad hoc-)ministerråd för transport

Nordiska rådets Kontrollkommitté, lät 2016 Björn Hasselgren och Anna Lundgren på Kungliga Tekniska Högskolan i Stockholm, göra en rapport för att se på konsekvenserna av nedläggandet av Nordiska ministerrådet för transport (MR-T) 2005. I rapporten, "Gränsöverskridande transportplanering i Norden – Utvärdering av det nordiska samarbetet kring transporter och transportinfrastruktur" (ASP 2016/755), redogör Björn Hasselgren



och Anna Lundgren för bakgrunden för beslutet att lägga ned ministerrådet för transport 2005, och vad man nu kunde göra istället.

Rapporten bygger på intervjuer med relevanta aktörer. Dock uppges det ha varit svårt att få tag i personer som arbetade med ministerrådet för transport före 2005. Rapporten indikerar att man arbetade med frågor som inte upplevdes som så centrala i det nordiska, bland annat trafiksäkerhetsfrågor. Däremot verkar man inte ha arbetat med transportinfrastruktur ur ett strategiskt eller tillväxtfrämjande perspektiv. Språkförbistring kan också ha bidragit till att ministerrådet inte upplevdes som så relevant. Dock uppges i rapporten att det runtomkring i systemet finns en skepsis kring tanken på att bygga en ny byråkrati eller formell struktur kring det nordiska transportsamarbetet. Samtidigt upplever Nordiska rådet en tydlig brist på helhetstänkande och nordisk koordinering av tillväxtskapande åtgärder på transportområdet.

Förslag: Att de nordiska regeringarna återupprättar ett ministerråd för transportfrågor, med huvudfokus på tillväxtfrämjande och grön omställning, d.v.s. hur befordrande av personer och gods kan främjas på nordisk nivå, hur omställningen från väg till järnväg och sjöfart kan befrämjas, samt digitaliseringen av och sammankopplingen av trafikslagen och de tekniska lösningarna i och mellan länderna. Ministerrådet kunde vara ett ad-hoc-ministerråd för en begränsad period, varefter nyttan av det formaliserade samarbetat kunde utvärderas inför en eventuell fortsättning.

3 Dubbelspår på sträckan Oslo-Göteborg (-Köpenhamn)

Länderna har höga ambitioner vad gäller utsläppsreduktion, samtidigt som andelen tung vägtrafik ökar kraftigt. Utsläppen från transporter står idag för 1/3 av alla utsläpp i Norge, och ökar med 30% per år. 6 miljoner bilar och 700 000 lastbilar trafikerar Svinesundsbron vart år (50% av alla Norges vägtransporter). 66% av all import till Norge kommer in via Göteborgs hamn. 93% av detta gods går på väg till och inom Norge. Snabbtåg (250 kr/tim) i två spår (ett för passagerare och ett för gods) mellan Oslo och Göteborg skulle betydligt öka tillgängligheten och förbättra miljön. Dubbelspår på hela sträckan skulle innebära en tredubbling av kapaciteten på sträckan.

Järnvägssträckan Göteborg-Oslo finns idag inte med i ländernas nationella transportplaner. Den kapacitetshöjande utredning som nu pågår på denna sträcka har väldigt låga ambitioner, och skulle endast innebära smärre tidsbesparingar. Ambitionsnivån behöver vara betydligt högre.

Om finansieringen av en utbyggnad på sträckan är ett problem, kunde en modell liknande den som användes vid byggandet av Öresundsbron eller Svinesundsbron övervägas.

Förslag: Att utbyggnaden av dubbelspår på sträckan Oslo-Göteborg läggs in i Norges och Sveriges nationella transportplaner.

4 Transportinfrastruktur på Nordkalotten

Taket för hamnkapaciteten i Narvik är nådd, varför det är nödvändigt att överväga behovet av fler hamnar i Nord-Norge, med järnvägsanknytning till norra Sverige och/eller Finland. Tromsø är Norges största fiskerihamn, och hälften av importen till Sverige är fisk. Utbyggnaden av hamnar i Nord-Norge skulle väsentligt öka transporten av fisk på järnväg istället för lastbil, reducera restiden till marknaderna, samt skapa industriella möjligheter för tillverkning av havsbaserad mat i Sverige och Finland.

Vidare finns det önskemål och tankar om järnvägsförbindelser mellan Norra Finland och norra Norge/Ishavet/isfria hamnar, med flera olika sträckningsalternativ (även utan att gå genom Sverige). Inte minst är det skogs- och gruvindustrins exportbehov som kunde mötas genom sådana infrastrukturinvesteringar. Norges och Finlands transportministrar har redan inlett en dialog om en utbyggd järnväg mellan Kirkenes och Rovaniemi.



Även den kommande Nordostpassagen till och från Asien pekar på en stor framtida potential för hamnar i Nord-Norge, kopplat till väl utbyggd infrastruktur till Bottensjön och norra Sverige och Finland. Genom nya eller utbyggda hamnar i Nord-Norge, och utbyggda järnvägsförbindelser till dessa, från såväl norra Sverige som norra Finland, kunde mängden tungt gods från norr väsentligt ökas och restiderna förkortas. Om förbindelsen görs modern och tidseffektiv kan hamnar och järnvägar i Nord-Norge även bli en huvudled för import/export mellan Asien och S:t Petersburg.

Förslag: Att regeringarna gemensamt analyserar och planerar för en utbyggnad av hamnar och järnvägsförbindelser för primärt godstransporter i norr.

5 Förstärkta uppdrag till de nationella transportmyndigheterna

Efter Nordiska rådets möte med transportministrarna 9 november 2016, och det därpå följande mötet mellan Generaldirektörerna för de nationella trafikverken, har ökade förväntningar ställts på det nordiska myndighetssamarbetet på transportområdet. Det vore önskvärt att myndigheterna tillsammans enas om hur man ska använda trafik- och prognosdata och hur man i sina analyser ska använda dessa data på ett sådant sätt att samtliga regeringar har ett likvärdigt underlag för att kunna bedöma lönsamheten i olika gränskryssande investeringar.

Det är även myndigheterna som har förutsättningar att göra analyser av vad som vore värt att prioritera utifrån samhällsnyttan, samt att föreslå att även investeringar över gränserna i Norden lyfts in i eventuella nationella transportplaner. Ävenså är det myndigheterna som har förutsättningar att synkronisera arbetet med de nationella transportplanerna, så att de nordiska ländernas regeringar sitter med jämförbara underlag vid en och samma tidpunkt.

Förslag: Att de nordiska regeringarna ger sina transportmyndigheter i uppdrag att enas om metoder för databehandling och analys, för att säkerställa att ländernas myndigheter sitter med (samma/jämförbart) planeringsunderlag vid regeringarnas politiska prioriteringsbeslut.

Förslag: Att de nordiska regeringarna baserar sina investeringar på samhällsekonomisk nytta, utan att beakta om investeringar sträcker sig över en riksgräns eller ej.

Förslag: Att de nordiska regeringarna ger sina transportmyndigheter i uppdrag att särskilt se på de gränskryssande transportinfrastrukturmöjligheterna, och att lyfta in dessa i ev. nationella transportplaner i de fall dessa befinns vara samhällsekonomiskt lönsamma (baserat på en samfäll syn på hur samhällsekonomisk nytta beräknas). Därtill bör regeringarna alltid ställa krav på att ev. nationella transportplaner ska innehålla avsnitt där gränskryssande transportinfrastruktur på ett konstruktivt sätt behandlas.

Förslag: Att de nordiska ländernas regeringar så snart som möjligt tids- och periodmässigt synkroniserar sina nationella transportplaner eller motsvarande planeringsinstrument, så att eventuell samplanering och dialog mellan länderna underlättas.

6 Gemensam nordisk positionering gentemot EU (TEN-T)

EU har utarbetat en karta som beskriver unionens prioriterade transportstråk och korridorer (Trans European Network-Transportation, TEN-T). Att finnas med i de prioriterade stråken kan komma att få betydelse för möjligheten att få EU-medel som stöd för finansieringen av transportinvesteringarna. Dock är transportinfrastruktur fortsatt en nationell angelägenhet utifrån nationella prioriteringar.



Den nu gällande TEN-T-kartan är från 2013. Kartan ska dock revideras 2021. Inför den nu gällande TEN-T-kartan, fanns en nordisk-baltisk dialog där man enades om vissa förslag till prioriterade stråk och korridorer. I den idag gällande TEN-T-planen saknas det prioriterade stråk norr om huvudstäderna Oslo-Stockholm-Helsingfors. Norr om dessa orter är befolkningstätheten låg, men mängden naturtillgångar/gods mycket stor. I detta avseende delar Norge, Sverige och Finland intressen. Regeringarna har därför anledning att tillsammans överväga om inte även några/något nordligt stråk vore värda att försöka förhandla in i den reviderade TEN-T-kartan från 2021, och att de nordiska (och baltiska) regeringarna även denna gång bör tala ihop sig om gemensamma prioriteringar inför de kommande EU-förhandlingarna.

Förslag: Att Norges, Sveriges och Finlands regeringar samordnar sina positioner i förhållande till revideringen av EUs TEN-T-karta över prioriterade sträckor och korridorer, särskilt avseende de nordliga områdena.

7 Nordisk "Vitbok"/strategi för transporter

Det Norden saknar är ett helhetsgrepp. Idag samarbetas det på myndighetsnivå generellt och kopplat till konkreta projekt. Dialog förs också (oförpliktigande) på ministernivå på nordisk, nordisk-baltisk, och på EU-nivå. Dock saknas det ett gemensamt nordiskt strategiskt "tänk". För att inte mista uppenbar samhällsnytta som skulle gagna oss alla, behöver de nordiska transportministrarna, eventuellt genom sina myndigheter, utarbeta en "Vitbok" eller strategi för det nordiska transportområdet. Utifrån en blank nordenkarta, hur borde stråken gå? Vad borde i allas intresse förbättras och byggas ut? Vilka ambitioner bör vi gemensamt sträva mot? Var behöver kapaciteten ökas vad gäller såväl hamnar och flygplatser/rutter, som vägar och järnvägar? Är de öst-västliga förbindelserna lika tillgodosedda som de nord-sydliga? Nyttjar vi Nordens fulla samlade potential idag? Hur kan vi samarbeta kring digitaliseringen och sammankopplandet av transportslag och tjänster?

Förslag: Att de nordiska regeringarna utarbetar en "Vitbok" eller strategi för vad man vill på det nordiska transportområdet, med Norden och det gemensamma intresset i fokus. Perspektivet behöver inte vara specifikt det gränskryssande men det samnordiska.

8 Stärk förbindelserna mellan de nordiska huvudstäderna

Tågförbindelserna mellan de nordiska huvudstäderna är idag inte de bästa. Att åka tåg mellan ländernas huvudstäder (Oslo, Stockholm, Köpenhamn) tar betydligt längre tid, och hastigheten är lägre, jämfört med inrikestrafiken. Skillnaden har ingenting med avstånd eller teknik att göra. Ej heller befolkningsunderlag eller handelsströmmar. Orsaken är att utlandsdestinationer har svårare att konkurrera med inrikestrafiken när regeringarna ska prioritera sina investeringar.

Förslag: Att de nordiska regeringarna gör en gemensam kalkyl som visar på nyttan av stärka infrastrukturinvesteringar mellan de nordiska huvudstäderna, framför allt vad gäller järnväg.

9 Stärk de öst-västliga förbindelserna och förbindelserna i Mittnorden

Såväl Norge som Sverige och Finland, har en infrastrukturutbyggnad, såväl vad gäller järnväg som väg och flyg, som baserar sig i huvudsak på nord-sydliga förbindelser inom det egna landet. I mångt och mycket bygger detta på gamla traditioner och på att naturresurserna finns i norr, medan exportmarknaderna finns i söder. Det har också med gamla politiska önskemål om att hålla ihop landet och expandera bosättningar och kontroll, samt säkra det militära försvarets strategiska behov att göra. Idag torde det finnas skäl att även se närmare på de öst-västliga förbindelserna, såväl i norr som i söder, men inte minst i mitt-norden. Genom att underlätta transporter i öst-västlig riktning, kan man uppnå rationella fördelar, inte minst för godstransporterna ut till världsmarknaderna. Man bidrar därmed även till att knyta ihop regioner som idag är perifera i det egna landet, men som genom förbättrade förbindelser öster/västerut, plötsligt hamnar i en mer central place-



ring i förhållande till Norden som helhet. Det finns idag en outnyttjad hamnkapacitet, som inte kan nyttjas på grund av att förbindelserna dit från grannländerna inte gör det ekonomiskt/tidsmässigt försvarbart, samtidigt som det finns kapacitetsbrist i andra hamnar, dit infrastrukturförbindelserna är goda.

Förslag: Att regeringarna samfällt ser på samhällsnyttan av att förstärka de öst-västliga förbindelserna för såväl flyg som väg och järnväg.

10 Förbind de nordiska länderna över vatten

De nordiska länderna har tidigare haft ett tätare nät av färjeförbindelser som har förbundit länderna. I takt med att flygtrafiken har blivit allt billigare, och taxfree-försäljningen har reducerats, har allt fler linjer fått problem med lönsamheten eller helt upphört. Färjeförbindelserna kan också vara viktiga leder för transport av gods mellan delar av Norden som inte har andra ekonomiskt eller miljömässigt försvarbara alternativ. I delar av Norden, inte minst över Östersjön och i och till/från Nordatlanten, är båt det enda möjliga alternativet till flyget.

Förslag: Att de nordiska länderna gemensamt utarbetar ramvillkor eller ekonomiska stimulansstrukturer/subsidier som möjliggör konkurrensmässig färjetrafik mellan de nordiska länderna, i områden där det finns en potential till större godsflöden och där väg/järnväg inte är möjliga alternativ.

11 Alternativa förbindelser är god regionalpolitik

Vissa transportleder i Norden är idag överbelastade. Samtidigt finns det potential att utveckla en del mindre korridorer, både för att avlasta de större korridorerna, men även som ett sätt att stimulera näringslivet och bosättningen i vissa glesbefolkade områden. Regeringarna bör därför inte se endast till volymer ur ett samlat nationellt perspektiv, utan även beakta den regionalpolitiska utvecklingspotentialen i övriga gränsregioner. Därmed kan såväl de totala flödena öka, samtidigt som glesbygdsområden kan utvecklas.

Förslag: Att de nordiska länderna gemensamt utreder på hur flaskhalsar kan avhjälpas samtidigt som näringsliv och arbetsmarknader i glesbygd utvecklas, genom att bygga ut parallella eller alternativa transportstråk.

Nio Nordiska Gränskommittéers karta över identifierade gränsöverskridande transportstråk,- färja, flyg, väg, järnväg (Nordregio 2017) <http://www.nordregio.se/en/Maps/06-Transport/Nordic-cross-border-infrastructure-projects-identified-by-Nordic-cross-border-committees-in-2017/>

