



Dialog om gränsöverskridande infrastrukturplanering

Bakgrund

Välfungerande gods- och persontransporter är viktiga förutsättningar för en fortsatt positiv utveckling i de nordiska länderna. Norge, Sverige och Finland är länder med ett omfattande gemensamt internt handelsutbyte och ett stort beroende av export och import mot omvärlden. Det skapar ett behov av effektiva järnvägs-, lastbils- och sjötransporter inom länderna och över landsgränserna.

Behovet av så friktionslösa och effektiva transporter som möjligt mellan de nordiska länderna står i viss kontrast till den nationellt orienterade planeringen av transporter och infrastruktur i Norden. Länderna planerar och vidtar åtgärder i transportsystemen fram till respektive landgränser. De är således beroende av att planeringen och åtgärderna på andra sidan gränsen är synkroniserade för att det slutliga resultatet ska bli så effektivt som möjligt. Den osäkerhet det skapar resulterar troligen snarare i att projekt fram till landsgränsen nedprioriteras relativt projekt som huvudsakligen har effekter inom respektive länder.


I dag är samverkan mellan de nationella transportmyndigheterna i Norden således begränsad och relativt ad hoc. Dessvärre finns motsvarande tendenser i hela EU. Den bristfälliga interaktionen mellan de nationella trafikmyndigheterna riskerar att bevara, skapa eller förstärka olika gränshinder. Det gäller både investeringar och andra åtgärder riktade mot infrastrukturen, men även drifts- och underhållsinsatser. Därtill riskerar infrastrukturobjekt i gränsregioner att systematiskt nedprioriteras i de nationella beslutsprocesserna. De nationella planerings- och beslutsprocesserna behöver därför genomlysas och analyseras på ett allsidigt sätt. Eventuella hinder för att åstadkomma ett samhällsekonomiskt effektivt transportsystem i Norden behöver identifieras och kommuniceras.

Utgör de nationella processerna för infrastrukturplanering ett gränshinder?

Projektet E12 Atlantica Transport och E12 Atlantica BA3NET har skapat ett dialogmaterial som kommunicerats med de nationella transportmyndigheterna i Norge, Sverige och Finland samt företrädare för gränsregioner. Dialogmaterialet baseras på två rapporter:

- *För gränsöverskridande infrastrukturplanering*

Rapporten redovisar hur den nationella infrastrukturplaneringen ser ut i Norge, Sverige och Finland och beskriver också EU:s roll i sammanhanget. Dagens system



för infrastrukturplanering i de tre länderna beskrivs och analyseras utifrån likheter och skillnader. Rapporten belyser på i vilken utsträckning och på vilket sätt de nationella målen för transportsystemet och de nationella planeringsprocesserna utgör hinder för en välfungerande gränsöverskridande infrastrukturplanering. Därutöver föreslås åtgärder för att minska konsekvenserna av det nationella fokus som kännetecknar infrastrukturplaneringen. Åtgärder föreslås också för att stärka det gränsöverskridande och nordiska perspektivet i planering och insatser.

Rapporten har tagits fram av Jerker Sjögren, Jesjo Konsult. Till sin hjälp har han haft konsulterna Helena Kyster-Hansen, MOE | Tetraplan, Marko Mäenpää, Ramböll Finland, Ove Skovdahl, Rejlers Norge, samt Lars Brümmer och Thomas Ney, Ramböll Sverige.

- *Infrastrukturplanering vid gränsöverskridande transportprojekt i Norden*

Rapporten har två syften. För det första ges en översiktlig beskrivning av teorin och metodiken bakom samhällsekonomiska nytto-kostnadskalkyler vid offentligt finansierade åtgärder i transportsystemet. För det andra undersöks förutsättningarna att genomföra samhällsekonomiska analyser av åtgärder på transportlänkar som passerar nationsgränser. En sådan åtgärd kan vara en uppgradering av en väg, järnväg eller ett nytt hamn- och färjekoncept som binder samman olika nationella transportsystem.

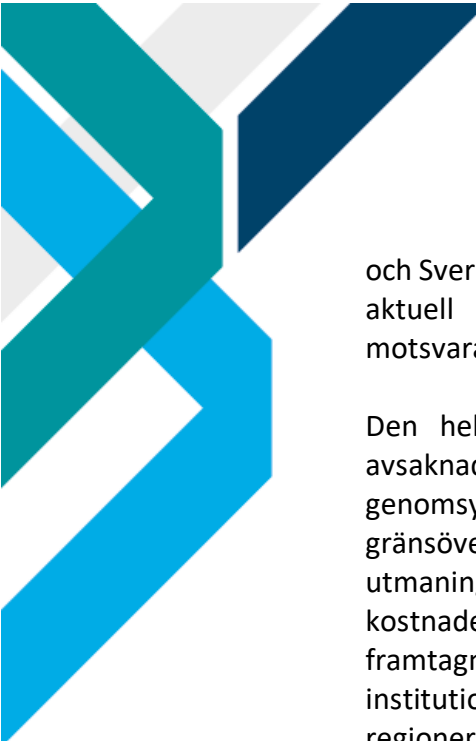
Rapporten har tagits fram inom projektet BA3NET av forskarna Thor-Erik Sandberg Hanssen, Nord universitet, Petri Halo, Vasa universitet, Gisle Solvoll, Nord universitet, Jonas Westin, Umeå universitet, och Lars Westin, Umeå universitet. BA3NET är ett Interregprojekt som bedrivs parallellt med och i nära samarbete med E12 Atlantica Transport. BA3NET koordineras av CERUM vid Umeå universitet.

Hinder och problem

De båda rapporterna visar att det finns vissa skillnader mellan Norge, Sverige och Finland när det gäller lagstiftning, transportpolitiska mål, uppsättningen aktörer, planeringsprocesser och finansiering. Men dessa skillnader är sammantaget förhållandevis små och ska inte i sig behöva utgöra reella hinder för samarbete och gränsöverskridande planering.

Samtidigt innebär de språkliga och institutionella skillnader som finns, tillsammans med bristen på översiktligt beskrivande material, att en enskild aktör i något av de tre länderna som vill agera på gränsöverskridande nivå *måste ägna betydande tid och resurser för att identifiera aktörer, beslutsstrukturer och ansvar i övriga länder.*

Likheterna i den övergripande gemensamma strukturen är däremot en god grund att bygga en gemensam nordisk samverkan inom transportpolitiken på. Både Norge



och Sverige har exempelvis rullande 12-åriga nationella transportplaner med en nu aktuell planeringsperiod 2018–2029. Även Finland överväger att införa en motsvarande modell.


Den helt avgörande orsaken till bristande gränsöverskridande synsätt och avsaknaden av konkreta insatser är det förhärskande nationella perspektiv som genomsyrar planering och åtgärder inom respektive länder. Finansieringen av gränsöverskridande satsningar framstår i det sammanhanget som en stor utmaning. Gränsöverskridande projekt förutsätter bilaterala förhandlingar, där kostnaden för en åtgärd delas mellan länder. Det ställer delvis andra krav på de framtagna planeringsunderlagen än för avgränsat nationella projekt där de institutionella formerna för fördelningen av kostnader och intäkter mellan olika regioner och delar av transportsystemet har utvecklats under lång tid.

En nyckelfaktor för att åstadkomma en gränsöverskridande planering är således *fungerande institutionella ramar för att finansiera gränsöverskridande åtgärder*. Dagens situation kännetecknas av brister i planeringsunderlagen, fullgoda alternativ till anslagsfinansiering saknas i den ordinarie planering och dessutom finns det inga gränsöverskridande arenor för samtal och förhandlingar kopplade till det nordiska transportsystemet. Det är av största vikt att bryta traditionen att behandla brister i gränsregionernas transportsystem på nuvarande sätt, dvs. ad hoc! Uppenbarligen är det högst sannolikt att detta *leder till samhällsekonomisk ineffektivitet och reducerad hållbarhet i respektive nationella system men även i det övergripande nordiska transportnätverket*. Det senare får i sin tur negativa återverkningar i respektive nationellt system.

Förslag till åtgärder

I rapporterna redovisas en rad åtgärder som syftar till att åstadkomma gränsöverskridande nordiska perspektiv och synsätt samt en samordnad gränsöverskridande planering för att åstadkomma långsiktig hållbarhet och samhällsekonomisk effektivitet. De viktigaste redovisas nedan:

- Dra nytta av samverkan inom TEN-T. Norge, Sverige och Finland är direkt berörda av två Core Network Corridors. Detta har skapat ett ökat fokus på behovet av gränsöverskridande transportstråk som kan användas för att utveckla en gränsöverskridande planering av det nordiska transportsystemet.
- De nationella transportplanerna bör innehålla avsnitt om gränsöverskridande planering som samrått med övriga länder och en beskrivning av möjliga alternativ till anslagsfinansiering för gränsöverskridande infrastruktur där så kan anses vara fördelaktigt.
- Skapa mer utvecklad nordisk transportstatistik. Uppdraget kan till exempel ges till Trafikanalys i Sverige. Dela erfarenheter av att estimerar parametrar



och modeller över transportefterfrågan och transportutbud mellan länderna. Identifiera skillnader i beteenden och kostnadssamband mellan länderna.

- Satsa på ett öppet och systematiskt erfarenhetsutbyte, utvärderingar och lärande mellan de olika ländernas trafikmyndigheter.
- Skapa arenor för dialog och förhandlingar med sikte på att sådana ska institutionaliseras i framtiden.

Rapporterna lyfter också fram goda exempel på redan existerande gränsöverskridande samarbete och pekar på plattformar för gemensamt utvecklingsarbete – bl. a den nyligen inrättade arbetsgruppen för nordiskt myndighetssamarbete, gränskommittéerna och Nordiska rådets utskott för Tillväxt och utveckling.

Dialogmöten – gemensam bild av läget och samsyn om åtgärder

Den kunskap som projekten skapat om de nationella planeringssystemen för infrastruktur har kommunicerats till transportmyndigheterna i Norge, Sverige och Finland vid tre nationella dialogmöten och ett avslutande gemensamt möte med alla fyra myndigheterna: Jernbanedirektoratet, Statens vegvesen, Trafikverket och Liikennevirasto. Till de nationella mötena har även regionala företrädare bjudits in. I det avslutande gemensamma mötet deltog företrädare för Nordiska rådet och Näringslivets Transportråd i Sverige.

Syftet med de tre nationella dialogmötena var att samtala om dagens situation i respektive land när det gäller infrastrukturplanering från ett gränsöverskridande perspektiv och att därmed förhoppningsvis komma överens om en gemensam verklighetsbild, framför allt när det gäller betydelsen av gränsöverskridande transporter och infrastruktur. Men också när det gäller de hinder och problem som har identifierats samt inte minst möjligheterna till utveckling mot ett mer gränsöverskridande perspektiv och planeringsarbete.

Syftet med det avslutande gemensamma mötet på Arlanda var att summera resultatet från de nationella dialogmötena och att tillsammans med inbjudna företrädare för näringslivet och Nordiska rådet komma överens om hur arbetet med att utveckla ett gränsöverskridande synsätt kan stärkas så att det får genomslag i den nationella infrastrukturplaneringen.

Resultatet av dialogprocessen är en gemensam lägesbild och en samstämmighet om behovet att hantera de brister som dagens nationella strukturer ger upphov till. Det finns en vilja att genomföra konkreta åtgärder för att skapa ett mer gränsöverskridande synsätt och därmed ett effektivare sätt att planera och investera i infrastruktur i respektive land och på nordisk nivå.



Sammanfattning, slutsatser och förslag

För att garantera ett funktionellt och samhällsekonomiskt effektivt nordiskt transportsystem måste ett mer gränsöverskridande synsätt utvecklas och det nordiska samarbetet inom transportplaneringen stärkas. Först då kan de brister i samhällsekonomisk effektivitet som orsakas av dagens nationella strukturer åtgärdas. Detta ligger i linje med Nordiska rådets aktuella förslag om en nordisk transportpolitik. Målbilden bör vara gemensam nordisk bristanalys och åtgärdsvalsanalys samt gemensam dialog om prioritering och finansiering.

På kort sikt och inom ramen för nuvarande nationella lagstiftningar och planeringssystem finns utrymme för ett stegvist utvecklingsarbete. Trafikmyndigheterna kan initiera olika insatser när det gäller kartläggningar och analyser samt förslag till åtgärder.

År 2021 tas nästa beslut om de nationella transportplanerna i Norge och Sverige samt eventuellt även i Finland. Det ger en tidsmässig möjlighet att skapa en gemensam bild av ett gränsöverskridande transportsystem. Vid det gemensamma mötet med trafikmyndigheterna presenterades följande lista med åtgärdsförslag:

Regeringsuppdrag om gränsöverskridande perspektiv och innehåll i de nationella transportplanerna inför kommande planeringsomgång

- Trafikmyndigheterna i de tre länderna bör tydligt integrera sitt arbete
- Trafikmyndigheterna skapar gemensamma behovs- och bristanalyser
- Planeringsomgången omfattar särskilda avsnitt om gränsöverskridande transportinfrastruktur
- E12-regionen görs till en nordisk pilot för gränsöverskridande nordisk planering med en gränsöverskridande transportplan

Gemensam nordisk finansiering av gränsöverskridande åtgärder

- Utveckla arenor för förhandling och för utveckling av bristanalyser och åtgärdsförslag
- Föreslå alternativa finansieringsmodeller för åtgärder

Nordiska modeller, metoder och verktyg

- De nationella modellerna för analys av gods- och persontransporter fungerar inte vid gränsöverskridande projekt. Detsamma gäller den samhällsekonomiska åtgärdsanalysen. En fortsatt genomlysning av modeller och metoder bör göras. Relevanta data måste säkras via standardisering och kvalitetsgranskning.
- Nordiska transportmodeller för gods- och passagerarflöden behöver utvecklas.



Digitalisering

- Ta ett nordiskt grepp om digitaliseringen inom transportsystemet. Det har lyfts fram i de nationella transportplanerna och andra styrdokument. De nordiska trafikmyndigheterna ska fördjupa samarbetet och bl.a. säkerställa att digital infrastruktur byggs gränsöverskridande med tanke på behovet av dataunderlag för åtgärdsval och för utvecklingen av autonoma fordon.
- Skapa en gemensam nordisk arbetsgrupp för digitalisering på transportområdet
- Genomför gemensamma utvecklings-, test- och pilotprojekt. Jämför med Aurora Borealis (E8), Nordic Way 1 och 2

Utöver de föreslagna regeringsuppdragen i ovanstående punkter krävs att regeringarna ger tydliga uppdrag till trafikmyndigheterna att systematisera och integrera den gränsöverskridande dimensionen i det ordinarie arbetet.