

# Förutsättningar för ett utvidgat nordiskt samarbete på transport- och infrastruktur- området

2024-02-29  
Gunnar Lindberg  
Nordic Mobility R&I AB

# 1. Inledning

Norden ska bli **världens mest hållbara och integrerade region år 2030**; det är visionen för det nordiska samarbetet som antogs 2019 av de nordiska statsministrarna. Visionen ska realiseras längs tre strategiska prioriteringar: Ett grönt Norden, ett konkurrenskraftigt Norden och ett socialt hållbart Norden. Transportsektorn är en väsentlig del av detta och vi kan svårligen se framför oss en grön omställning av Norden utan kraftiga förändringar av transportsektorn; vi kan knappast främja grön tillväxt baserad på kunskap och innovation utan att ta till vara den utvecklingspotential som finns inom transportsektorn. Och transportsektorn måste ta sin plats och bli central i att främja en inkluderande, jämställd och sammanhängande nordisk region med gemensamma värderingar. För att uppnå visionen krävs aktiv handling inom transport- och infrastrukturektorn.

Nordiska Ministerrådet har gett mig i uppdrag att analysera förutsättningar för ett utvidgat samarbete på transport- och infrastrukturområdet. I uppdraget ingår att beskriva befintliga samarbeten i Norden regionalt, nationellt, bilateralt inkluderande EU samarbetet och hur det kan utvecklas med konkreta åtgärder som stärker det nordiska samarbetet på transport- och infrastrukturområdet.

Arbetet har genomförts under januari och februari 2024. Arbetet bygger framför allt på intervjuer med ett 80-tal aktörer inom sektorn kompletterat med skriftliga beskrivningar av samarbeten och strategier. Vi har velat täcka transportsektorn brett och djupt; det innebär att vi intervjuat personer från transportministerierna; ett stort antal transportmyndigheter i de nordiska länderna inklusive Färöarna, Grönland och Åland. Vidare har vi intervjuat personer i en mängd samarbeten under, eller i närheten av myndigheterna, samt experter som genomfört gränsöverskridande analyser. Vi har studerat gränskommittéernas arbeten och intervjuat flera av dem från norr till söder liksom nationella regionala samarbetsorgan. Vidare har vi sökt täcka in civilsamhället genom att intervjuva företrädare för näringslivets samarbetsorganisationer, transportköpare, arbetstagare samt transportoperatörer och kollektivtrafikoperatörer. Vi har också samtalat med flera forskare som har relevant kunskap för analysen.

En högst aktuell och allvarlig faktor som påverkar, och troligen kommer stärka, det nordiska samarbetet inom infrastrukturområdet de kommande åren är det nya geopolitiska läget inklusive att flera av de nordiska länderna är med, eller på väg in i, NATO. Det är en utveckling som påverkar de flesta politikerområden och är en verklighet som ändrar sig nu; vi avgränsar oss därför från att fördjupa oss i civilförsvarsfrågor och militär mobilitet; en slutsats man kan dra efter många samtal är att denna utveckling kommer kräva mer samarbete också inom transport- och infrastrukturområdet. Förslagen som läggs fram här kommer inte att bli mindre relevanta de kommande åren utan kan snarast ses som en försäkring.

Vi använder uppdragets begrepp "transport- och infrastrukturområdet" i rapporten och ibland bara "transporter". Det har skett en förändring som dels är språklig, dels en innehållsmässig förskjutning; vi talar numer mer om tillgänglighet och mobilitet. De begreppen är ett erkännande av att traditionell transportpolicy troligen inte räcker för att anpassa samhället till de nya kraven utan rymmer såväl ändringar i bebyggelsestrukturen som ändrade preferenser hos oss nordbor.

Efter denna inledning beskriver vi i avsnitt 2 befintliga nordiska samarbeten inom transport- och infrastrukturområdet. Avsnitt 3 beskriver konkreta åtgärder som, om de genomförs, kommer att stärka det nordiska samarbetet. Vi avslutar i avsnitt 4 med att bygga samman våra konkreta åtgärder till en väg framåt. Vi summerar våra förslag i tabell 1 på nästa sida.

Tabell 1 Mot visionen i tio steg

(0) Nordiska Ministerrådet tar ett större ansvar för att stödja olika samarbetsformer och för att säkerställa en strategisk utveckling av Nordens transportområde	
<b>År 2024-2026</b>	<b>År 2027 - 2030</b>
(1) Fortsätt och stärk de årliga nordiska mötena mellan myndigheter på väg -och banområdet.	
(2) Skapa ett årligt nordiskt möte mellan myndigheter på regleringsområdet	
(5) Sammanställ den nordiska de facto planen från de nationella planerna och gör en nordisk plan	(3) Genomför nordiska stråkanalyser genom en "agile" planering med gemensamma nordiska uppdrag
(4) Skapa ett kompetensnätverk och workshop för att hantera gränsöverskridande transporter och infrastruktur	
(6) Hög den strategiska kompetensen och förbättra kunskapsinhämtningen i Norden på EUs bredare transportpolitik	
(7) Fortsätt Nordic Innovationsarbete inom mobilitetsområdet 2025 – 2030.	
(8) Genomför en parallell utveckling, med innovationsarbetet, av nordiska regleringar av ny mobilitet	
(9) Gör en riktad satsning på att utveckla Grön mobilitet inklusive kollektivtrafik i glesbygdsregioner.	
(10) Skapa mer för nordiska pengar - genomför en "benchmarking" studie av kostandsöverskridanden i Nordens infrastrukturmyndigheter.	(10a) Inför nordiska kvalitetssäkrare av infrastrukturplaner, en "outside view".  (10b) Inför "Målestokks-konkurrens" på den nordiska nivån.

## 2. Det nordiska samarbetet inom transport- och infrastrukturområdet är starkt men saknar ledstjärna

Det finns ett starkt nordiskt samarbete inom transport- och infrastrukturområdet på många olika arenor. Nätverk som ger kunskapsdelning över Norden, det finns samarbete inom forskning och innovation, det finns gränssamarbeten, bl.a. med stöd av Nordiska Ministerrådet, som lyfter frågan om gränsöverskridande infrastruktur. Inom näringslivet finns krav på mer strategiskt samarbete men det är inte så vanligt att man formaliserar engagemanget i någon form. Flera nätverk existerar vid myndigheter i Norden på specifika områden. Många av dessa samarbeten har en informell karaktär och är ganska anonyma.

### Kompetensdelning, forskning och innovation i Norden

Det äldsta formella samarbetet i Norden finner vi i järnvägsbranschen och är **forum för nordiskt järnvägssamarbete** (NJS) – som bildades 1874. Det inkluderar idag medlemmar från Sverige, Danmark, Norge och Finland och vänder sig till enskilda personer verksamma inom järnvägen. NJS anordnar seminarier, studiebesök och bidrar på så sätt till kunskapsspridning. **Nordiska infrastruktur manager** (NIM) samordnar infrastrukturförvaltare i Norden med Sverige, Danmark, Norge och Finland som medlemmar. Organisation, som grundades 1991, har gått från att ha flera arbetsgrupper och en hög ambition till att idag i huvudsak bestå av ett "GD-möte"<sup>1</sup> per år som i och för sig upplevs som värdefullt. Det finns planer på att utvidga NIMs verksamhet.

**Nordiskt Väg forum** (NVF) från 1935 är ett offentligt-privat branschsamarbete med ca 320 medlemsföretag från Danmark, Finland, Sverige, Norge, Island samt Färöarna. De utväxlar kunskap och delar bästa praxis inom väg- och transportsektorn. Det görs i arbetsgrupper, där experter möts från den offentliga och privata vägsektorn och delar och utvecklar kunskap över Norden. Ledarskapet för NVF roterar mellan de deltagande länderna i fyra års cykler medan de nationella organisationerna leds av cheferna för de nationella vägmyndigheterna. Danmark har haft ledningen i fyra år och avslutas med kongressen Via Nordica (våren 2024) innan Finland tar över. De mindre regionerna, utan massiva utredningsresurser, Island och Färöarna, uttrycker mycket stor tillfredställelse med samarbetet i NVF, man får ut mycket för insatsen, god kompetenshöjning och dessutom insikt i aktuella EU frågor. Kopplat till NVF har cheferna för vägmyndigheterna informella "GD-möten" som upplevs som en viktig kanal för att dela information och ofta lyfts fram som en mycket positiv nordisk aktivitet.

**NordForsk** är en organisation under Nordiska ministerrådet som stödjer forskning och underlättar nordiskt samarbete på forskning och forskningsinfrastruktur. Genom finansieringen söker man sammanföra nordiska forskargrupper och främja forskning av högsta vetenskapliga kvalitet. I perioden 2009 till 2015 bedrev man forskningsprogrammet "Bärkraftig transport och logistik". Dessvärre är inte transport något av de områden man sedan dess satsat på och i deras portfölj har man idag bara ett relevant projekt - kring extremväder och transportinfrastruktur.

Ett beställarnätverk för forskning har vuxit fram genom vägmyndigheterna i de nordiska länderna och Färöarna - **NordFoU**. Syftet är att driva och utveckla FoU med avseende på innovation, synergi och utveckling av nordiska FoU-miljöer till gagn för de nordiska vägsystemen. Vidare strävar man efter att undvika dubblering av forskningen. NordFoU satsar på projekt med tydligt nordiskt mervärde –t.ex. Information om vinterväghållning, Autonoma fordon och vägmarkeringar, Uppvärmad väg med lagrad solenergi och Nord 2000. Det senare är en nordisk bullermodell som ofta används vid analyser vid nordiska myndigheter. NordForsk och NordFoU kan inte på något sätt konkurrera med EUs forskningsprogram **Horisont Europa** som samtliga nordiska länder, inklusive Norge och Island, kan få

---

<sup>1</sup> Generaldirektörs möten

finansiering från och delta i. Inom Horisont Europa (kluster 5) finns betydande transportforskning med stor medverkan från de nordiska länderna i det europeiska forskningssamarbetet.

Innovationsfinansieringen är ofta nationell med ett lysande undantag, **Nordic Innovation**. Nordic Innovation har i två perioder, 2018 - 2021 och 2021 – 2024, haft innovationsprogram som inkluderar starka transport- och mobilitetsprogram. Ser man på det innovationsprojekt de arbetat med den senaste perioden, Nordic Green Mobility och Connectivity, ligger alla väl i linje med en utveckling som skapar nordiskt mervärde och grönare och hållbarare mobilitet (Nordic Innovation 2023).

Tabell 2: Nordic Innovation project 2021 - 2024

- Nordic+ Mobility Ecosystem
- Nordic network for Electric Aviation
- The Nordic Green Ammonia Powered Ships
- Control Tower for Autonomous Vehicles
- Nordic Open Mobility and Digitalisation
- New Offshore Wind Ports in the Nordics
- The Maritime Energy Transition
- Next Wave – Large Vehicles
- Innovative Sustainable Urban Last Mile: Small vehicles and Business Models
- Sustainable Insights: Measure, Inform, Mobilise
- Nordic Drone Initiative
- The Connected Ship
- On Shore Power Supply in the Nordic region
- Zero Emission Energy Distribution at Sea

Framtidens transportsystem kommer att vara elektriskt, autonomt och digitalt, om man ska tro beskrivningar som finns i ländernas nationella planer liksom Nordic Innovations spaning om trender. Med automatisering kommer manuellt arbete att effektiviseras och göra tidsåtgången vid resa mindre betydelsefull. Det kan ge bättre flyt i trafiken och mindre köer vid koordinerad trafik. Delningsmobilitet innebär att byta ut kapitalvaran till att köpa transporttjänster. Det växer fram nya tjänster inom "Mobility as a service", som bildelning och hyra av elsparkcyklar; mobilitetsdata blir centralt. Statens Vegvesen i Norge presenterade nyligen en analys om vad det innebär för vägsektorn i framtiden och lönsamheten för investeringar. Huvudslutsatsen är en ökad vägtrafik och ökad lönsamhet för väginvesteringar. Det är en typ av modig kvalificerad analys man ser allt för lite av och bör kunna göras på nordisk nivå och för alla transportslag (Menon 2024).

**NordicWay** är ett samarbetsprojekt som pekar på nyttan med nordiskt perspektiv in i EU; Sverige, Norge, Danmark och Finland, delfinansierat av EU, har drivit ett arbete som gör det möjligt för fordon, infrastruktur och nätoperatörer att kommunicera i vägtrafiken i nordiskt klimat. Projektet uppkom som en reaktion på den tidigare rådande Europeiska ITS policyn kring informations-delning med uppkopplade fordon. Med ett Centraleuropeiskt fokus med urbana miljöer och högtrafikerade vägar gick utveckling i en riktning som inte passade Norden med mer glesbefolkade regioner, långa avstånd och mindre tätorter. Den nordiska miljön med "lång infrastruktur för lite fordon" gentemot den centraleuropeiska med "kortare avstånd och fler fordon" ger helt olika teknisk-ekonomiska lösningar.

**Nordic+ Mobility Ecosystem** skapar ett nätverk eller en plattform för ökat nordiskt samarbete inom ny mobilitet med industri, myndigheter och forskningsmiljöer. De pekar på möjligheterna med en nordisk infrastruktur för datadelning inom mobilitet och söker en stabilare nordisk samarbetsstruktur, inkluderande ett ministerråd och en gemensam nordisk transportplan.

Samma övervägande om den teknisk-ekonomiska lösningen, låga transportvolymerna med obanad terräng, ligger bakom de satsningar som görs på **Elektriskt flyg** i Norden. Norge har ett tydligt mål att alla kortdistansflygningar ska vara elektriska år 2040 medan andra länder fokuserar först på utsläppsfritt. Tekniskt kan det då handla om vätgas, bio- eller elektrobränslen för inblandning. För kortare flygningar, under 40 mil, bedöms mindre elektriska plan vara möjliga och den tekniska utvecklingen fortgår. Sådana flyg kommer att kunna förbättra nordisk mobilitet och tillgänglighet och skapa nya gränsöverskridande förbindelser. Men de måste kunna konkurrera med den rådande "hub-and-spoke" affärsmodellen. Ett

nytt projekt – **Norrflyg** - syftar till att undersöka hur elflyg ska kunna fungera som kollektivtrafik i norra Sverige och Kvarkenregionen. Utveckling pågår också om **drönare** för transportuppdrag, **utsläppsfri och autonom sjöfart** liksom naturligtvis kring **elektrifiering av vägtransporter** och vägtrafikens **vikter och dimensioner**.

Trender som de som beskrivits ovan fokuserar implicit eller explicit på en teknisk utveckling för ny mobilitet. Ska vi klara av att reducera koldioxidutsläppen förutsätter detta elektrifiering. Men i tillägg finns krav på att **ändra vårt transport- och mobilitetsbeteende** mot ett mindre beroende av vägtransport och övergång till andra transportslag. Det handlar då om att påverka bebyggelsestruktur i våra urbana miljöer. Kapacitetsproblemen i stora städer och lösningar med bättre kollektivtrafik och vägprissättning är en utveckling som vi kan förvänta oss stöd för i det europeiska samarbetet även om Norden har visat sig vara progressiva också här. Men en kunskap som är speciell för Norden är hur man skapar övergång till andra transportslag såsom cykling och gång eller hur man bedriver kollektivtrafik i Nordens små städer och glesa regioner och dessutom med ogynnsamt klimat. Det här är en form för policyinnovationer nödvändiga för det gröna skiftet. Att skapa Grön mobilitet i glesa regioner är lika viktigt i hela Norden inklusive Island och Åland, Färöarna och Grönland.

## Gränsregioner

Det nordiska samarbetet är också utbrett i gränsregioner. Nordiska Ministerrådet finansierar ett tiotal kommittéer från **Nordkalotten** och **Tornedalen** via **Fellesrådet** i Trondheim-Östersund, **Bottenviksågen** och **Kvarkenrådet** till **Svinesund** och **Greater Copenhagen** med de mellanliggande **MittSkandia**, **Nordiska skärgårdskommiteen**, **ARKO**, **Innlandet-Dalarna** samt **Värmland-Östfold**. I de perifera regionerna är utbyggnad av infrastruktur ett viktigt ämnesområde; det handlar för många gränskommittéer om att förbättra och upprätta vägar och järnvägslinjer, men även underhåll och etablering av flyg- och färjetrafik prioriteras där detta är en förutsättning för att bevara näringsliv. Just den nya industrialiseringen i de nordliga områdena tas upp som en viktig faktor vid infrastrukturplaneringen. Det nya geopolitiska läget lyfts också upp som en "gamechanger" för infrastrukturen i dessa regioner och framför allt för väst – östliga förbindelser. I de mer tätbefolkade regionerna står Greater Copenhagen ut som en internationell urban miljö där man strävar efter en integrerad arbetsmarknad och ett bättre samarbete inom regionen mellan olika administrativa nivåer, regioner visavi statliga myndigheter, men också här lyfts problemet med kapacitet på infrastrukturen. I ett gemensamt uttalande skriver kommittéerna: *"Norden må nå ta transportutfordringar på det största alvar på grunn av klima, men også for å skape konkurrensdyktige livsvillkår for næringsliv, tilvekst og for alles behov for bedre transporter.»*

Gränsregionerna är eniga att det måste bli slut på en planering som slutar vid gränsen och som ignorerar allt bortanför den och att man tar en ny blick på TEN-T nätverket, inte minst med de konsekvenser som Fehmarn-Belt förbindelsen får för nordiska transportmönster för Finland, Sverige och Norge. Flaskhalsar kommer bli akuta och hämmande. En nordisk nivå, en one-stop-shop för kontakter, och ett strategiskt lyft för det nordiska samarbetet framstår från deras perspektiv som en självklarhet.

Organisationerna som samlar regioner i respektive land (KS i Norge och Sveriges kommuner och regioner i Sverige (SKR)) har dels inte tid att arbeta med en nordisk strategi eller ingen formulerad strategi ännu även om man tycker gods- och persontransport, NATO och samordning borde vara självklara fokusområden för en övergripande nordisk struktur. SKR gav hösten 2022 ut en ny handbok om trafikstrategiskt arbete, tillsammans med svenska myndigheter. Dessvärre saknas stöd för hur man ska hantera trafik-strategiskt arbete i gränsregioner (Boverket mfl 2022).

Nordiska atlantsamarbetet - **NORA**- inbegriper Grönland, Island, Færøerne och Kystnorge. Den strategiska målsättningen rör sig om generell utveckling, diversifiera ekonomierna, grön omställning och tätare samarbete mot väst (Skottland). Samarbete kring bättre och grönare transportlösningar som för länderna och platserna i regionen närmare varandra är viktigt. Mot bakgrund av regionens stora havsområden vill NORA prioritera projekt som arbetar "för en omställning till grönare och mer förnybara energikällor inom sjöfarten».

## Transportoperatörer, speditörer och arbetstagare

Transportspeditörer har framför allt ett praktiskt fokus på sitt nordiska samarbete. Godsspeditörerna i form av NHO transport och logistik i Norge eller Transportköparna i Sverige är med i **Nordisk speditörs förbundet (NSF)** som tar fram nordiska kontraktsmallar. Annat samarbete sker genom de internationella organisationerna CLECAT (Europa) och FIATA (globalt). Däremot finns för vägsektorn ett nordiskt samarbete, **the Nordic Logistics Organisation**, mellan Danmark, Sverige och Norge med Finland som associerad medlem. Organisationen är tydlig med att det behövs en starkare nordisk röst i EU och ser att det behöver ske via ministerråd. Den svenska föreningen Tågföretagen är också tydlig med att nordiskt samarbetet behöver ta form av ett ministerråd för transport för att lyfta de nordiska transportfrågorna. Nordiska bussoperatörer och beställare av kollektivtrafik har enats om en gemensam standard – **BusNordic** – att använda vid upphandling av trafik. Det ger billigare kollektivtrafik genom standardiserad utformning; lägre utvecklingskostnad och högre andrahandsvärde på bussar. Man vill gärna kunna skapa gemensamma index i kollektivtrafikkontrakt. Det nordiska samarbetet fungerar bra i det tysta inom detta område även om Bus Nordic skulle vinna på en välsignelse "från ovan" som ger konceptet än mer spridning.

Den sociala dimensionen av gränsöverskridande transporter blir allt viktigare. Arbetstagarorganisationer har samarbete över gränsen i Norden och i bland annat **Nordic Transport Workers federation (NTF)** genomför man kunskapsutbyte, vissa nordiska studier och inför internationella möten samlar man sig för att lyfta nordiska intressen; det kan handla om långa avstånd och hårda vinterförhållanden vilket med elektrifieringen ger nya utmaningar. Den framväxande plattformsekonomin och chaufförers villkor är också något som är fokus för nordiskt kunskapsutbyte.

Näringslivsorganisationer som Dansk Industri eller Svenskt Näringsliv har inga formaliserade samarbeten på nordisk nivå men ser ett behov av någon form av effektivt strategiskt nordiskt samarbete. De svenska Transportköparna, en fristående organisation, saknar ett **nordiskt forum för godstransporter** för att skapa en enad nordisk röst in mot EU, men saknar själv annat nordiskt samarbete.

## De nordiska myndigheternas samarbete

De nordiska myndigheterna inkluderar här Statens Vegvesen, Jernbanedirektoratet, BaneNor och Nye Veier i Norge; Trafikstyrelsen, BaneDanmark och Vejdirektoratet i Danmark; Trafikledsverket och Traficom i Finland; Trafikverket, Trafikanalys, Sjöfartsverket och Transportstyrelsen i Sverige; Vegagerdin på Island och Landsverk på Färöarna. Totalt har dessa nordiska transportmyndigheter närmare 30.000 anställda (respektive Årsredovisning 2022).

En gemensam bild av de nordiska myndigheternas samarbete är att det är informellt och brett. Det är inte alltid lätt att finna alla samarbeten då många är anonyma. Grundprincipen hos myndigheterna ser ut att vara att "*skapa nordiskt samarbete där det gynnar lösande av uppgiften*" vilket inte verkar ge utrymme för mer strategiskt samarbete. Det finns många nya samarbeten som startats de senaste åren. Det nordiska samarbetet ser på myndighetsnivå alltså ut att vara ökande men informellt och anonymt.

I många av de samarbeten vi listat tidigare inom kompetenshöjning är myndigheterna med som *primus motor*, **Nordic Infrastructure Managers** för järnvägen och **Nordiskt Väg Forum** för väginfrastrukturen. Framför allt NVF är ett viktigt nätverk för myndigheterna och kanske främst för de mindre regionerna Färöarna och Island. Vidare har man genom dessa båda organisationer "**GD-möten**" för högsta ledarna inom järnvägs- respektive vägmyndigheterna.

Sedan 2017 finns ett nätverk kopplat till den nationella planeringen - **Nordisk myndighetssamarbete för transportplanläggning** – där medarbetare från myndigheter i Danmark, Finland, Norge och Sverige möts för att diskutera utmaningar för en utveckling av gränsöverskridande transporter, orientera om möjligheter till att samordna de gränsöverskridande relationerna samt bidra till en utveckling av

planeringsmetodik. Vidare öppnar man för att inom nätverket initiera fördjupningsarbeten och respektive arbete med TEN-T. Nätverket är anonymt, i den meningen att det saknas information om det på respektive myndighets hemsida, men har ett lovvärt nordiskt perspektiv.

I januari 2024 blev det etablerat ett konkret samarbete mellan Trafikverket i Sverige och Jernbanedirektoratet i Norge för att hantera **gränsöverskridande järnvägstrafik** mellan Sverige och Norge. Det är en följd av det lyckade samarbetet kring de båda Osloförbindelserna. Ett samarbete som rör nationella tåg, färjor och flyg är **Nordisk Transportköparmöte** som rör offentligt inköp av transporter (PSO). Medlemmar är Danmark, Finland, Norge och Åland. Ett bilateralt samarbete på samma tema rör tågutbudet på Meråkerbanan, Trondheim – Östersund, där samarbete inkluderar Jernbanedirektoratet, Trafikverket, Norrtåg, SJ och VY. Trafiken drivs dels kommersiellt, dels med offentlig upphandling (PSO) och bör därmed ge behövliga erfarenheter.

Inom flyget finns ett utvecklat samarbete på många nivåer till följd av att flera länder är engagerade i SAS. ICAO, ett FN organ, utgör civilflygets gemensamma internationella samarbete och Norden har en egen delegation (**NordICAO**) som utgörs av Danmarks, Estland, Finland, Island, Lettland, Norge och Sverige. Genom ett roterande system mellan länderna är NordICAO alltid representerade i de styrande organen och det bedöms som mycket effektivt. Sjöfarten är ännu mer internationell men har få nordiska samarbeten. På nordisk nivå finns **Nordisk FyrOrganisation** (NFO) och mellan svensk och finsk samt estnisk sjöfart finns ett officiellt samarbete om **Isbrytarsamarbete i Östersjön**. På miljöområdet i Östersjön finns mycket samarbete, men inom sjöfartsområdet bedöms att det finns stor potential att öka det nordiska samarbetet.

## Ministerier

De nordiska ministrarna möts ofta; i kalendarier för Sveriges viljeinriktning för det nordiska samarbetet 2024 är sex möten inplanerade (Regeringskansliet 2023). Det är två Nordiskt förmöte inför transportministermötena i EU och tre informella nordiskt transportministermöten samt ett möte i samband med övningen Nordic Response 2024 i finska Lappland. På de informella förmötena är både representanter för Island och Norge med tillsammans med EU medlemmarna Sverige, Finland och Danmark. Färöarna, Grönland och Åland får i denna form av möten en undanskymd roll.

På tjänstemannnivå finns informella nordiska möten och nätverk. Men framför allt goda nordiska kontakter som gör att det dagliga arbetet löper smidigt. Hur gott dessa informella nätverk lyckas lyfta de strategiska frågorna är mer oklart.

## Informella samarbeten – kanske effektiva men uteslutande och kan inte utvärderas

Informell styrning i internationella samarbeten har börjat uppmärksammas i forskningen. Informell styrning handlar om oskrivna och ofta vaga regler, delade erfarenheter och normer som inte är nedskrivna i officiella dokument. Informell styrning har förespråkats baserat på en "funktionell" teori som säger att det är ett effektivt samarbete utan byråkrati och låga transaktionskostnader. Men det finns också andra forskningsriktningar som menar att man väljer den informella styrningen beroende av maktförhållanden; den starkare makten kan utesluta andra viljor och få besluten dit man vill. Ytterligare en kritik mot det informella samarbetet är att det är svårt att utkräva ansvar och granska effektiviteten i informella samarbeten. Vi har inte gjort, eller har kompetens, till att göra någon forskning här men en observation är att många på myndighets och departementsnivå tycker den informella styrningen är funktionell medan många andra som regioner och näringsliv upplever att det inte händer något.



## 2. Stärkt samarbete – måste vara konkret och effektivt

Norden ska bli världens mest hållbara och integrerade region år 2030. Utan ett intensifierat arbete inom transportområdet är det svårt att se att visionen kommer att kunna nås. Inom fyra transportpolitiska områden ser vi utvecklingsbehov för att stärka visionens uppfyllande; Norden och Integrationen; Norden och EU; Norden och Innovationer samt Norden och Institutioner.

Vi konstaterar att det nordiska samarbetet i transportfrågorna är brett och bedrivs av många olika organisationer. Samarbetet låter sig inte struktureras eller administreras inom ramen för en mötesform, eller en rimlig storlek på gemensam organisation. Ett ministerråd för transport riskerar bli ett högnivåmöte utan förankring till den nödvändiga ”verkstaden”. Legitimiteten och effektiviteten riskerar att bli låg även om ett ministerråd kan fylla en funktion för de som önskar en gemensam nordisk röst i EU.

I stället vill vi se de existerande samarbetsformerna som en styrka; att många personer är engagerade i ett samarbete där de finner nytta av samarbetet i deras dagliga arbete. De arbetar i nationella organisationer med många anställda som ger möjligheter att skapa ett konkret och effektivt samarbete. Samtidigt ser vi att det finns behov av ett mer strategiskt nordiskt arbete. Stärk det strategiska arbetet både vad gäller infrastrukturen, kring regleringar och utvecklingen av EU policy. Det nya geopolitiska läget och klimateffekter kommer ställa nya krav. Stärkt nordiskt samarbete på transport- och infrastrukturuområdet är en god och nödvändig försäkring för framtiden.

När Norden skapat ett mer strukturerat effektivt och konkret samarbete inom transportsektorn enligt våra punkter nedan kan man överväga om något av de årliga informella ministermötena skulle genomföras som ett formellt transportministermöte inklusive representanter för Färöarna, Åland och Grönland. Ett sådant möte skulle ge de nordiska transportsamarbetet en tydligare strategisk styrning. Nordiska Ministerrådet måste emellertid ta ansvar för att samarbetet i transportsektorn utvecklas och finna nya stödformer för ett mer decentraliserat nordiskt samarbete.

**0** Nordiska ministerrådet måste ta en mer aktiv roll i att stödja andra nordiska samarbetsformer, följa upp att de arbetar effektivt mot målen och se till att den strategiska nivån inom

- transportområdet stärks.

### Norden och Integration

Den offentliga infrastrukturen i Norden sysselsatte år 2022 över 30.000 personer. Det är en enorm resurs och betydande kompetens. Genom att stödja de bästa av dessa existerande nätverk ges en ny kraft i det nordiska samarbetet på transportområdet.

#### *Nordiskt konkret samarbete*

Det finns många samarbeten på informell nivå mellan medarbetare på olika nivåer och områden i de nordiska länderna. Samarbetet är starkare mellan vissa myndigheter och sektorer än mellan andra myndigheter. Inom vägsektorn är samarbetet väl utvecklat genom samarbetet i Nordiskt Väg Forum och det nära kopplade samarbetet mellan vägdirektörer. Inom järnvägssektorn är samarbetet mindre utvecklat, kanske för att dagens organisatoriska struktur med uppdelning i infrastrukturförvaltare och operatörer är förhållandevis nytt och stört den historiska organisatoriska strukturen. Ett arbete pågår med att stärka det samarbetet och ge det mer strategiskt innehåll.

**1** Fortsätt det arbete som de nordiska vägdirektörerna gör genom de informella nordiska vägdirektörs mötena. De informella nordiska järnvägsdirektörmötena kommer att stärkas

- med ändrad organisationsform under året. Möten ger viktigt erfarenhetsutbyte inom Norden.

De reglerande myndigheterna i Norden har inget så tydligt formellt eller informellt samarbete som kan ses inom infrastrukturområdet. Ett ökat samarbete och ökad kunskap om varandra ökar också möjligheten att lösa akuta kriser i form av allvarliga miljöhot eller en ny geopolitisk situation.

**2** Skapa ett nordiskt "regleringsdirektörs" möte där kontakt skapas på högsta nivå mellan de nordiska myndigheterna med ansvar för reglering för alla transportslag. Här finns ett starkt uttryckt behov och vilja att samarbeta om t.ex. EU policy. Vidare skulle ett sådant nätverk se till att Norden ligger i framkant avseende utvecklade regleringar av ny mobilitet.

#### *Nordiska stråk och "agile" planering*

De nordiska länderna har en, på ytan, liknande infrastrukturplaneringen med (ca) 10-åriga Nationella planer som löper från början av 2020-talet till in på 2030-talet. Flera av länderna har rullande planer med uppdatering ca vart fjärde år. Det kan förefalla enkelt att samordna planerna över Norden och skapa en nordisk infrastrukturplan. Djupare studier av infrastrukturplaneringen visar emellertid att det är ett komplext område med många nationella beslutstillfällen och medverkande som knappast låter sig integreras till en gemensam plan (Lundgren et.al. 2023).

Men det finns ändå behov av att analysera gränsöverskridande infrastruktur och transporter för att se vilka möjligheter som finns. Det finns många sammanställningar av korridorer eller stråk som visar på kandidater för sådana analyser. Sådana analyser har ett betydande värde också om de sker utanför de Nationella planerna, som underlag i en demokratisk diskussion och som goda kunskapsunderlag i andra processer. Mellan Norge och Sverige har järnvägen mellan Oslo och Göteborg respektive Stockholm analyserats i ett samarbete mellan respektive lands myndigheter. Ett samarbete som fungerade mycket väl och gav analyser som pekade framåt mot fördjupat samarbete. Men båda myndigheterna efterfrågar gemensamma samtida uppdrag från sina departement. (Jernbanedirektoratet Trafikverket 2023). Införande av gemensamma nordiska uppdrag från respektive Departement skulle effektivisera arbetet. För de mer mogna stråken kan man införa en *agile* planering utanför Nationell plan med en särskild utredare som också tar sig an finansieringsfrågan. Den *agila* planeringens resultat kan därefter lyftas in i respektive Nationell Plan.

Här är det på plats med en oangenäm men naturlig observation; intresset är alltid vänt mot större regioner. I Danmark är intresset högre för förbindelsen Fehmarn-Belt och den gröna förbindelsen på Jylland än för ännu en förbindelse från Sverige till Danmark. Den senare har starkt svenskt intresse medan det svenska intresset är svalare för att diskutera Kvarkenförbindelser över Östersjön som är ett finskt intresse. *Att våga släppa denna enögdhet från Ministerier och se det nordiska perspektivet, och genomföra "Nordiska stråkanalyser" med gemensamma uppdrag skulle öka det nordiska samarbete och göra helheten starkare.*

**3** Nordiska stråkanalyser. Baserat på den nordiska de facto transportplan (se pkt 5) identifieras en mängd "missing links", inte minst öst-västra förbindelser i samband med det geopolitiska läget eller bättre järnvägsstråk från Köpenhamn i samband med förbindelse över Fehmarn Belt. För några av dem måste man skaffa sig mer kunskap i form av studier och data utanför respektive nationell plan. De berörda Departementen måste säkerställa att man ger gemensamma uppdrag till sina respektive myndigheter för att säkerställa ett effektivt arbete. Att blunda för behoven av gemensamma uppdrag är att slösa bort nordiska resurser på ineffektivt samarbete. I de allra mest mogna alternativen kan man utse en särskild utredare.

Nationsgränser har växt fram av olika skäl men historiskt har transporttekniken spelat en stor roll (Braudel 1966). Vatten och fjäll utgör ofta gränser. Det innebär att överbygga dessa gränser med traditionell infrastruktur är dyrt och inte självklart lönsamt ur samhällsekonomisk synvinkel även om man tar med svårbedömda nyttor från den nordiska integrationen. Man måste våga prioritera i den nordiska samordningen och göra om ibland. Den nya tekniken ger nya möjligheter att överbygga gränser.

### Nordiskt kvalificerat nätverk

Vidare ser vi att metoder, modeller och data för den övergripande infrastrukturplaneringen är likartade men att de kan bli mer gränsöverskridande. Trafikmodeller på makronivå finns eller kommer att finnas i flera länder; Danmarks grönamodell, Norges godstransportmodell och persontransport-modeller, Sveriges Sampers och Samgods, vilka kommer att bli aktivitetsbaserade i en nära framtid, samt nya modeller i Finland från 2028. Det finns inte någon grund för att bygga en nordisk modell, den blir för aggregera för att ge svar på de frågor man söker svar på, men det finns dels behov av att förbättra den gränsöverskridande beskrivningen, dels finns det behov av att dela erfarenheter och kompetenser i ett ganska smalt utvecklingsfält. Principerna för de samhällsekonomiska analyserna är utmanande för gränsöverskridande transporter, till exempel de svenska riktlinjerna säger "Med samhälle avses som regel nation" (Trafikverket 2020). Nya datakällor behöver börja nyttjas. Det finns behov av ett kompetensnätverk för att lära sig förstå varandras analyser och utveckla de gränsöverskridande principerna.

**4** Inför ett Nordiskt kompetensnätverk med workshop årligen för att öka kunskapsspridningen och för att utveckla principerna för de gränsöverskridande analyserna inklusive datainsamling.

- Genomför tre dagars nordisk workshop med respektive lands experter på transportmodeller, samhällsekonomiska analyser och nya dataformer.

Vi har också översiktligt analyserat den nordiska transportforskningsmiljön. Det finns ett antal institut som har likartade syften där vissa är privata och andra myndigheter. Vidare bedrivs mycket forskning i universitetsmiljö. Mycket av den nordiska transportforskningen är på hög internationell nivå. Men vi bedömer att mycket av den utredningsnära forskningen är likartad i flera länder och att mycket av det utgör dubbleringar av befintlig kunskap; den publiceras sällan i internationella vetenskapliga tidskrifter. Det finns fler olika sätt att stärka forskningen; genom ökat samarbete eller sammanslagning av forskningsinstitut, genom högre krav från beställarna eller ökad nordisk konkurrens och öppenhet i forskningsutlysningarna.

Att skapa ett nordiskt transportforskningsinstitut kostar troligen betydligt mer än det ger i form av bättre forskning och är problematiskt på grund av olika organisationsformer. En betydligt framgångsrikare möjlighet är att ställa krav på beställarna, till exempel på NordFOU, att den beställda forskningen ska kunna publiceras i internationella vetenskapliga tidskrifter. Det ger en indikation på att forskargruppen tar del av den senaste kunskapen och bedriver forskning som är nyskapande; att det inte är en dubbling av vad som redan gjorts. Ytterligare en lösning är att se till att forskningsutlysningar från forskningsråd är möjlig att ta del av över Norden och att alla nordiska forskare kan delta oberoende av nordisk nationalitet. Att öppna upp en sluten marknad, vars ineffektivitet kan vara särskild allvarlig givet forskningens vikt i utvecklingen av ett grönt och hållbart transportsystem, kan vara den enklaste lösningen. Slutligen, sökande och konkurrens skärper forskning för de flesta forskare. Men det finns en grupp nordiska forskare som står ut som världsledande redan idag, tex inom trafiksäkerhet. Om målet är att genomföra världsledande transportforskning vore det klokt att avlasta denna grupp från ett ständigt ansökningsskrivande: inför ett nordiskt stipendium för dessa extraordinära framstående transportforskare.

## Norden och EU

Samarbetet inom Europeiska unionen och öppnandet av den gemensamma marknaden har varit drivande för mycket av utvecklingen av transportsektorn i Europa och därmed i Norden. Numer är det kampen mot klimateffekterna som kommer vara i centrum där "The Green Deal" tar avstamp i klimat- och miljömål men är en samlad EU strategi där alla paket och åtgärder ska dra åt samma håll. Det viktigaste paketet är Fit-for-55 paketet som sätter som mål en reduktion av utsläppen med 55% till år 2030 jämfört med 1990. I "the Green Deal" finns också satsningar på smart och uppkopplad mobilitet som påverkar Norden. I tillägg finns arbetet med Trans European Networks (TEN-T) som binder samman Europa med fysisk infrastruktur.

Fit for 55-paketet inkluderar EU:s system för handel med utsläppsrätter (ETS1) som reglerar utsläpp från bland annat kraftproduktion, petroleumverksamhet och luftfart. Sjöfart kommer stegvis att inkluderas i ETS1<sup>2</sup>. Ett nytt kvotsystem för bland annat vägtrafik (ETS2) införs samtidigt med en ansvarsfördelningsprincip som fastställer nationella utsläppsmål för perioden 2021–2030. De nordiska medlemmarna i EU (Danmark, Finland och Sverige) kan förvänta sig få det högsta ansvaret i ansvarsfördelningsprincip tillsammans med Luxemburg och Tyskland med en reduktion om minst 50% (från 2005). Det förväntas att också Norge får denna höga reduktion. Intäkterna öronmärks till en Social klimatfond för att möta kritik mot höjda bränslepriser från tex de ”de gula västarna”. Övriga intäkter öronmärks till olika fonder där Innovationsfonden utvidgas till att gälla sjöfart. Moderniseringsfonden ska stödja EU länder med lägre BNP. Vidare skapas en vätgasbank som ska stödja grön vätgas. Nya och utökade stödformer för näringsliv och forskning samt uppmjukningar av riktlinjerna för statligt stöd på klimat- och energiområdet bidrar också till att besluten får gehör. Å andra sidan är sådana styrmedel inte helt oproblematiska och hänger samman med en allmän tendens att subventionera nya gröna verksamheter. Till exempel har USA också vidtagit sådana åtgärder med sin "Inflation Reduction Act", och EU har följt upp med sin "Net-Zero Industry Act". Både externt och internt inom EU är en sådan utveckling svår att balansera med konkurrensreglerna i EU och WTO-regler.

### *Informella ministermöten*

Samarbetet mellan nordiska länder inom EU sker på högsta nivån med informella nordiska ministermöten inför de europeiska ministermötena. Det är en praxis som uppskattas mycket av de nordiska länder som inte är med i EU men som är med på de nordiska informella mötena. De måste fortsätta. Däremot haltar det nordiska samarbetet genom att varken Grönland, Åland eller Färöarna bereds plats.

Samtidigt har vi ovan antytt att bredare strategiska frågor kan komma att behöva behandlas i framtiden av de nordiska ministrarna. En stödjande kompetenshöjning vore värdefull (se pkt 6).

### *Transeuropeiska nätverk*

Målet för EU:s transportpolitik är att binda samman olika delar av det europeiska territoriet, inklusive de nordiska länderna, och därmed stärka den inre marknaden. Numer betonar man också att det transeuropeiska transportnätet (TEN-T) syftar till en enhetlig, högpresterande och fullt driftskompatibel infrastruktur för att bidra till utfasningen av fossila bränslen i transportsektorn och dess multimodalitet. Norge och Island är inkluderade via EES avtalet. I förordningen anges det s.k. stomnätet som bör vara utbyggt 2030, det nya utvidgade stomnätet som ska stå klart senast 2040 och det övergripande nätet som ska vara klart år 2050. Delar av utbyggnaden kan finansieras via Connecting Europe Facility (CEF) men ytterligare nordisk eller nationell finansiering måste frambringas.

Det transeuropeiska transportnätet har vissa gemensamma standardkrav; trafikstyrningssystemet för tåg (ERTMS) ska inkluderas på det utvidgade stomnätet och det övergripande nätet, ökningen av antalet 740 meter långa godståg och en lägsta linjehastighet på 160 km/h för persontåg, i syfte att säkerställa tillräcklig kapacitet. Dessutom föreskrivs att operativa krav för godskorridorer ska införas. Alla vägar i stomnätet och det utvidgade stomnätet kommer att vara särskilt konstruerade, byggda eller uppgraderade för motortrafik med separata körbanor för de båda trafikriktningarna, åtskilda med en avskiljande remsa, som inte är avsedd för trafik, eller, undantagsvis, på annat sätt. Vidare ska man stärka den urbana delen av TEN-T-politiken med plan för hållbar rörlighet i 424 större städer (varav 28 i Norden) för att främja utsläppsfri mobilitet, öka och förbättra kollektivtrafiken och infrastrukturen för gång och cykling. Dessutom ska man bygga minst en multimodal godsterminal per urban knutpunkt, om det är ekonomiskt bärkraftigt. I syfte att öka användningen av hållbara transportsätt och minska antalet inrikesflygningar stöder den nya förordningen målet att förbättra flygplatsernas förbindelser med järnvägstransporttjänster.

---

<sup>2</sup> Från 2026 med 100% inom EU och för transporter till/från EU skall 50% av utsläppen inkluderas

Genom Norden går två stycken TEN-T korridorer. Korridoren mellan Skandinavien och Medelhavet sträcker sig från Finland och Sverige/Norge i norr (från Oulu respektive Narvik i Norge), inkluderande Oslo – Göteborg länken och omfattar Danmark, Tyskland ned mot Italien. Ett av de viktigaste projekten i korridoren är Fehmarn-Belt-förbindelsen. Korridoren Nordsjön–Östersjön förbinder EU:s nordvästra och nordöstra delar och går genom Belgien, Nederländerna och norra Tyskland, Polen och sedan norrut genom de baltiska staterna och, sedan förlängningen 2021, genom hela Finland och norra Sverige till Luleå. Korridorens viktigaste projekt är Rail Baltica, en europeisk järnväg med standardspårvidd som förbinder Estland, Lettland och Litauen med Polen.

Med tanke på vikten av att de nationella planerna stämmer överens med de åtaganden som gjorts på EU-nivå för att upprätta TEN-T-nätet på ett samordnat sätt och i rätt tid föreskrivs att de nationella planerna ska anpassas till EU:s transportpolitik. I detta syfte bör medlemsländerna säkerställa att de nationella transport- och investeringsplanerna stämmer överens med prioriteringarna i den nya förordningen. Medlemsländerna bör bland annat beakta de prioriteringar som fastställs i de arbetsplaner som utarbetats av de europeiska samordnarna. Medlemsländerna ska också förse kommissionen med de relevanta nationella planerna eller programmen när de väl har antagits.

När Norden genomfört den genomgång av nationella planer som ministrarna enades om i Fredrikstads deklARATIONEN (2022) – där ministrarna ska överväga att sammanställa en nordisk strategi för långsiktig utveckling av gränsöverskridande relationer, baserad på varje lands strategiska transportplaner - kommer kraven från EU att uppfyllas.

**5. Gör en Nordisk *de facto* infrastrukturplan. Tvärs igenom Norden går två TEN-T korridorer planerade i respektive nationell plan. Beskriv dessa planer samlat för TEN-T genom Norden i form av en Nordisk *de facto* infrastrukturplan. Komplettera med planerade gränsöverskridande länkar. Planen beskriver *de facto* nationella beslut men ger ändå unikt underlag och skulle ge en efterfrågad bild, bland annat från EU, av det strategiska transportnätet i Norden.**

#### *Höj den strategiska kompetensen*

Från olika aktörer och forskare påpekas att framförhållningen inte är tillräckligt stark; dvs beredskapen att ha kunskap om konsekvenser av olika utformningar av planerad EU policy är låg (på nordisk nivå). Inom EU finns flera olika informella grupperingar och Norden har oftast kopplats ihop med den anglosaxiska traditionen med fri konkurrens och fri handel som drivare av produktivitet och välfärd. Den ledande och tunga förespråkaren för denna inriktning har varit Storbritannien sedan de kom med i EUs föregångare 1973. Genom Brexit har denna tongivande röst försvunnit och det blir upp till de nordiska länderna att utforma policy själva. Det traditionella nordiska informella samarbetet, effektivt i sakfrågor, når inte upp till den nödvändiga strategiska nivån som kommer att behövas i EU samarbetet. En utvidgning av EU till fler medlemsländer ökar kravet på en nordisk strategi. Några intervjupersoner har också påpekat att genom ett mer strategiskt samlat arbete skulle fler öst-västliga förbindelser ha kunnat inkluderas i TEN-T revideringen.

**6. Höj den strategiska kompetensen inom Norden på EUs transportpolicy. Proaktivitet från de nordiska länderna och beredskapen att ta ledartröjan blir efter Brexit viktigare för de nordiska länderna. Samarbetet mellan ministerier fungerar gott med informella möten men man behöver stärka den strategiska kunskapsinhämtningen. Som den finska regeringen uttrycker det: *Förutsättningar för ett framgångsrikt påverkansarbete är utöver deltagande i arbetet i Europeiska unionens råd även insamling av information om initiativ som är i planeringsstadiet och dialog med Europeiska kommissionen och Europaparlamentet. Ge ett uppdrag till ett institut att följa utvecklingen.***

Vidare är det nödvändigt att utveckla effektiva regleringar. OECD (2019) granskade olika länders praxis med Regulatory-Impact-Assessment (RIA) i Europa; "a substantive gap between the outward commitment and [its] effective use in practice". Finland var sen med att anamma RIA:s praxis, men detta arbete är nu

förlagt till högsta politiska nivå, dvs statsministerns kontor. RIA görs regelbundet inför de förhandlingar som föregår ny EU-lagstiftning. I Danmark har lagstiftningsreformer varit ett viktigt inslag och EU:s genomförandekommitté och EU:s genomföranderåd övervakar genomförandet av EU:s företagsreglering. Målet är att den danska regleringen ska bli mer agile och digitalsäker. I Sverige är konsekvensbedömningarna inriktade på att minska administrativa bördor för företagen och mindre på generell RIA. Konsekvenserna av ny reglering på transportområdet bör genomföras via rigorös RIA vilket med fördel kan genomföras på nordisk nivå.

### *Strategi för hållbar och smart mobilitet*

EU-kommissionen har också 2020 lagt fram sin strategi för hållbar och smart mobilitet – ”Hur framgångsrik den europeiska gröna given blir beror på förmågan att göra transportsystemet hållbart som helhet” – skriver Kommissionen i sitt meddelande. I strategin finns 82 initiativ som ska vägleda arbetet och lägga grunden för hur EU:s transportsystem kan uppnå sin gröna och digitala omställning och bli mer motståndskraftigt mot framtida kriser. Senast 2030 ska det finnas 30 miljoner utsläppsfria fordon, trafik på höghastighetsjärnvägar ska dubblas, tidtabellsbaserad kollektivtrafik under 50 mil bör vara koldioxidneutrala, 100 europeiska städer kommer att vara klimatneutrala och automatiserad mobilitet kommer att användas i stor skala och utsläppsfria fartyg kommer att vara klara för marknaden. Fram emot 2035 kommer, enligt EU, stora utsläppsfria luftfartyg vara klara för marknaden och i 2050 kommer godstrafiken på järnväg att ha fördubblats och trafiken på höghastighetsjärnvägar ha tredubblats. Nästan alla bilar, lastbilar, bussar och även nya tunga fordon kommer att vara utsläppsfria och TEN-T kommer vara utbyggd. Även om planerna låter optimistiska är det ändå i denna nya verklighet som Nordens transportsystem ska växa fram.

## Norden och Innovationer

Synen på den tekniska utvecklingen av transportsystemet är ganska samstämmig i de nordiska infrastrukturplanerna; det handlar om elektrifiering, automatisering, digitalisering och delningsmobilitet. Tyngre och längre vägfordon är också en teknologisk trend. Statens Vegvesen i Norge har nyligen tagit fram en rapport som presenterar några scenarier för framtiden baserat på dessa tekniska trender, ändrade preferenser med ökad näthandel och ökad flexibilitet i val av arbetsplatsen, starkare klimatpolitik och arealpolitik samt klimateffekter. Den samlade bilden är att vi kan förvänta oss en ökad vägtrafik och att investeringarna blir mer lönsamma men att dyrare. Om det utsläppsfria flyget lyfter blir det också en utveckling att planera för liksom för den autonoma sjöfarten.

Med ökad trafik blir kravet på att skapa fossilfri transport ännu mer akut. Men också fossilfri transport kräver kapacitet, vilket framför allt märks i våra städer, och planerna som inkluderar mer vägtrafik kritiserar ofta. De stora europeiska städerna som Paris och London söker lösningar på kapacitetsproblemet. De skapade klimatkonsekvenserna tillsammans med det geopolitiska läget höjer också kraven på transportsystemets resilience; motståndskraft och flexibilitet

Norden har ett antal naturgivna förutsättningar som ställer speciella krav och ger nya möjligheter för transportsektorn. Ofta är geografin och befolkningen sådan att det är många mil infrastruktur som ska byggas och underhållas per fordon som färdas på infrastrukturen. I valet av teknik är det ur ett nordiskt perspektiv således mer fördelaktigt att lägga den i fordonen (eller i molnet) framför att lägga den i infrastrukturen. I täta regioner i Central Europa är förhållandet ofta det motsatta; många fordon per infrastruktur. Vidare har vi i Norden hårda vintrar med mycket snö. Marknaden för utformningar som är anpassade för dessa villkor blir liten i ett globalt perspektiv; att samordna de tekniska kraven blir nödvändigt.

Behovet av mycket infrastruktur för att transportera relativt lite folk medför att elflyg bör ha en god potential i Norden. Industristrukturen med mycket tung industri ger utmaningar för vikter och dimensioner av vägtrafik, inte minst för militär mobilitet. Elektrifieringen kräver anpassning för

vinterförhållande. Utöver detta ger den nordiska miljön medglesbebyggelse och små städer och hårda vintrar "mobility management i glesa regioner" och "attraktiv kollektivtrafik".

### *Nordic Innovation*

Nordic Innovation baserar sig på samma teknologiska trender och pekar för det framtida arbete ut ett antal initiativ som, beroende på hur starkt näringslivsintresse man får, kan hjälpa till att forma det framtida nordiska transportlandskapet.

- Övergången till grönt flyg med fokus på renare bränslen, effektivitet och minskade utsläpp. Intresset är stort i nordliga Norden och förhoppningen är att man kan skapa kortare gränsöverskridande kollektivtrafik.
- En automatiserad och hållbar sjöfartssektor med hållbara bränslealternativ och utnyttjande av automatisering för ökad effektivitet. Detta arbete är prioriterat i Nordiska atlantsamarbetet med Grönland, Island, Färöarna och kust Norge liksom ett intresse för en skärgårdsregion som Åland.
- Infrastruktur och tjänster som stödjer elektrifiering. Med den globala satsningen på elektrifiering investerar Norden i robust infrastruktur, från laddningsstationer till nätförbättringar, vilket säkerställer en sömlös övergång till elektriska transporter.
- Intermodala och smart mobilitet. Framtiden ligger i integrerade transportlösningar. Genom att främja intermodalitet strävar Norden efter att erbjuda en sömlös, effektiv och användarvänlig transportupplevelse.
- Cirkulär ekonomi i transporter. Fokus ligger på att skapa transportlösningar som är regenerativa till sin design, med betoning på återanvändning, återvinning och minskat avfall.
- Klimattålig Infrastruktur. I takt med att effekterna av klimatförändringarna blir allt mer påtagliga görs en samlad ansträngning för att utveckla infrastruktur som kan motstå och anpassa sig till förändrade klimatförhållanden.

**Nordic+ Mobility Ecosystem** är ett nätverk för ökat nordiskt samarbete inom ny mobilitet med industri, myndigheter och forskningsmiljöer. De utvecklar strategier för många nordiska samarbeten och kan utgöra en del av den förstärkta strategiska kunskapsinhämtningen (pkt 6.).

Det mest effektiva i det nordiska samarbetet är att låta Nordic Innovation, på ett teknikneutralt vis, utveckla sina innovationsprojekt tillsammans med nordisk industri. Men utöver det behöver man skapa nordisk infrastruktur som är anpassad för de nya teknikerna och nordiska regleringar som är enhetliga och robusta inför framtiden.

## **7. Fortsätt det innovationsarbete inom ny mobilitet som genomförs av Nordic Innovation tillsammans med industrin för att driva fram och underlätta framtagande av nya innovativa gröna mobilitetslösningar med ett nordiskt fokus.**

För att styra sektorn mot hållbara metoder bör de nordiska länderna arbeta med policyer och regler som inte bara är progressiva utan också harmoniserade i hela regionen, vilket säkerställer konsekvens och tydlighet. Nordic Innovation lyfter också behovet av ett sådant arbete.

## **8. Komplettera arbetet med nya innovationer med ett arbete som ger en framsynt blick på hur regleringar av ny mobilitet bör utformas. Utveckla regleringskunskapen parallellt och använd den strategiskt i EU.**

Alla dessa tekniska innovationer som beskrivs kan leda till den nödvändiga utsläppsfria mobiliteten, i huvudsak elektrisk. Samtidigt tyder analyser på att övrig teknisk utveckling leder till främst billigare vägtransporter och därmed ökad trafik. Klimatmålen måste komma före och alternativa policyutvecklingar måste utvecklas. De moderna transportlösningarna kan anpassas till att ge individer i Nordens glesa regioner ökad grön mobilitet.

**9** Grön mobilitet i glesa regioner. Kunskap som är speciell för Norden är hur man skapar övergång till andra transportslag som cykling och gång eller hur man bedriver kollektivtrafik i Nordens mindre städer och glesa regioner; dessutom med ogynnsamt klimat. Det här är en form för policyinnovationer nödvändiga för det gröna skiftet. Att skapa Grön mobilitet i glesa regioner är lika viktigt i alla glesa områden i hela Norden inklusive Färöarna, Åland och Grönland.

## Norden och Institutioner

Trots Nordens många likheter, skiljer sig organiseringen av infrastrukturen mellan länderna. Finland och Sverige har samlat mycket av infrastrukturansvaret till en myndighet, Trafikledsverket respektive Trafikverket, de övriga har uppdelat ansvar för väg- respektive järnväg; Banedanmark, Veidirektoratet, Jernbaneverket, Statens Vegvesen. Island har Veidirektoratet och Färöarna Landsverk med delvis annorlunda ansvar. Det norska Nye Veier är en innovativ organisation för att utmana Statens vegvesens arbetsätt; en nyligen genomförd utvärdering visar att de lyckats sänka kostnaderna (-17%) men viktigare är att de har påverkat Statens vegvesen som sänkt sina kostnader med -7%. Utvärderingen kallar detta en effekt av sk. "målestokskonkurrens" (Menon 2023). Kostnadsöverskridande i infrastrukturprojekt är ett stort problem internationellt och uppmärksammas i de nordiska länderna. Projekt som låg i Sveriges Nationella plan 2018 och 2022 ökade med 62% i kostnader mellan planerna (projekt i tidiga skeden) (Trafikverket 2021).

En "målestokskonkurans" handlar om att lära sig av de bästa. Norden sitter med ett sk. naturligt experiment där man kan jämföra överskridanden i respektive land och söka identifiera orsaker. Orsaker som går att lära sig av och Norden kan bli mer ekonomiskt hållbar i sin infrastrukturutveckling. En "benchmarking" av de olika metoderna som används i Norden för att hantera infrastruktur-byggnad ger mycket gemensam nordisk kunskap och möjligheter till stora besparingar.

En av de faktorer som skiljer sig åt mellan länderna är kraven på extern granskning av projekt; den finns i Danmark och Norge medan Finland och Sverige inte har någon sådan extern granskning. En extern granskning är att ta en "outside view" på projekten, som Nobelpristagare Kahneman kallar det. "*Om de [beslutsfattaren] inte inser behovet av ett utifrånperspektiv vid bedömningen är de offer för en planeringsvilla*" (Kahneman 2011, Kahneman & Tversky 1979). Granskning av infrastrukturprojekt kräver en specialistkompetens som är begränsad och kompetensen behövs både i utvecklingen av projekten och i granskningen; två uppdrag som inte låter sig förenas. Marknaden i varje land är begränsad; att vidga marknaden av "potentiella granskare" till nordisk nivå ger betydande fördelar då ett större urval av konsulter/institut kan utnyttjas i externa granskningar vilket minskar risken för jäv och ökar kunskapsutbytet i Norden. Efter en "benchmarking" kan man dra slutsatsen om det bör införas över hela Norden och då samtidigt erbjuda en nordisk marknad för externa granskningar.

**10** Mer för pengarna i Norden. Alla länder globalt sliter med överskridanden i infrastrukturprojekt. Norden har en unik position genom att länderna är lika men transportsektorn olika organiserad. Det ger en utmärkt möjlighet för att göra "benchmarkingstudier" av hur kostnader för infrastrukturen utvecklas i de olika länderna och vad som är "best practice in the Nordics". Den norska "målestokskonkurrensen" med Nya veier har nyss utvärderats och kan utsträckas till nordisk utvärdering.

Vi har sett att det är komplext att försöka synkronisera Nationella Planer. Det finns en utveckling mot portföljplanering, dvs regeringen beslutar inte om tidpunkt, utformning och budget för enskilda projekt, utan ger myndigheten stor frihet att inom en tids- och budgetram förverkliga projekten vilket leder till effektiviseringar. Att lösa gränsöverskridande projekt med organisationer som styrs av portföljplanering blir mer komplext men är en källa till effektivisering. I Norge har man testat med en alternativ institution för byggande av vägar och någon järnväg, Nye Veier, med en portföljplanering (Menon 2023). Om en



benchmarking visar att det är en väg framåt också i övriga Norden kan en sådan liten organisation också "utmana" övriga befintliga institutioner för att skapa infrastruktur billigare (Johansson och Nyström 2022). Organisationen kan till och med utformas som speciell organisation för de gränsöverskridande projekten.

## Nordiskt framtida transportsamarbete - ett stort Lego

För att Norden ska bli världens mest hållbara och integrerade region år 2030 krävs ett intensifierat arbete inom transport- och infrastrukturuområdet. För att Norden ska kunna hantera det framtida klimathotet, de nya geopolitiska kraven och uppfylla Nordens vision 2030 måste flera krafter dra åt samma håll. För att bygga ett utvidgat samarbete på transport- och infrastrukturuområdet i Norden måste man använda de befintliga strukturerna.

### *Gör myndigheterna mer nordiska*

Nordens myndigheter inom transport- och infrastrukturuområdet sysselsätter idag över 30.000 medarbetare. Många av dem ingår idag i olika nordiska nätverk och den högsta ledningen möts i nordiska möten årligen. Fortsätt väg- och ban-direktörernas möten (Pkt 1) och initiera ett möte för regleringsmyndigheterna (Pkt 2). Huruvida det räcker med att Nordiska ministerrådet tar en mer aktiv roll i att stödja andra nordiska samarbetsformer (Pkt 0) eller om det krävs formella nationella uppdrag får utvärderas. Se detta som den första legobiten i det nordiska bygget.

### *Nordisk transportplan*

En sammanslagning av Nationella planer i en aktiv nordisk planering tror vi blir för komplex. Börja i stället med en sammanslagning av de nationella planerna till en de facto nordisk plan (Pkt 5), som ministrarna tidigare kommit överens om i Fredrikstad och som efterfrågas av EU. Inför ett Nordiskt kompetensnätverk med workshop årligen för att öka kunskapsspridningen och för att utveckla principerna för de gränsöverskridande analyserna inklusive datainsamling (Pkt 4). Genom dessa båda konkreta åtgärder har två legobitar lagts som grund för fler samordnade analyser. Genomför samordnade nordiska stråkanalyser när grunden är lagd (Pkt 3). Kandidater för analyser är många. Säkerställ att respektive nationell regering ger samtida identiska uppdrag. I de allra mest mogna alternativen kan man utse en särskild utredare. Planeringen ska vara *agile* och kan lyftas in i nationella planer. Beslutsfattare måste se nordiska perspektivet, och genomföra "Nordiska stråkanalyser" med gemensamma uppdrag även utanför det snäva nationella intresset.

I vissa gränsområden som i Öresundsregioner behöver ansvarsnivåer likställas och det nödvändiga bilaterala samarbetet utvecklas utöver det nordiska samarbetet.

### *Möt EU med nordisk strategisk kompetens*

En annan viktig byggsten är att höja den strategiska kompetensen inom Norden på EUs transportpolicy (pkt 6). Som den finska regeringen uttrycker det: *Förutsättningar för ett framgångsrikt påverkansarbete är utöver deltagande i arbetet i Europeiska unionens råd även insamling av information om initiativ som är i planeringsstadiet och dialog med Europeiska kommissionen och Europaparlamentet.* Ge ett uppdrag till ett institut att följa utvecklingen. Ministerrådet måste säkerställa att den strategiska nivån stärks (Pkt 0).

### *Innovationer med nordiska förtecken mot grön mobilitet.*

Fortsätt det innovationsarbete inom ny mobilitet som genomförs av Nordic Innovation tillsammans med industrin för att driva fram och underlätta framtagande av nya innovativa gröna mobilitetslösningar med ett nordiskt fokus (Pkt 7) och komplettera arbetet med nya innovationer med ett arbete som ger en framsynt blick på hur regleringar av ny mobilitet bör utformas (Pkt 8). Att skapa Grön mobilitet i glesa regioner är lika viktigt i alla glesa områden i hela Norden inklusive Island och Färöarna och här krävs det policyinnovationer nödvändiga för det gröna skiftet (Pkt 9). Det här är tre väsentliga byggklotsar mot grön mobilitet.

### *Mer för pengarna i Norden.*

Den sista byggklotsen ska ge mer för pengarna. Alla länder globalt sliter med överskridanden i infrastrukturprojekt. Norden har en unik position genom att länderna är lika men transportsektorn olika organiserad. Det ger en utmärkt möjlighet för att göra "benchmarkingstudier" av hur kostnader för infrastrukturen utvecklas i de olika länderna och vad som är "best practice in the Nordics" (Pkt 10). Efter en sådan nordisk benchmarkingstudie kan man besluta att gå vidare endera med nordisk granskning av projekt eller en "målestokskonkurrens". En helt ny liten organisation kan skapas för att genomföra gränsöverskridande projekt ungefär som det norska Nye Veier.

### *Det nordiska ministerrådet*

För att se till att bygget håller i alla delar och inte faller samman måste Nordiska Ministerrådet övervaka genomförandet och effektiviteten i det nordiska transport- och infrastrukturbygget (Pkt 0). Ett av Nordiska ministrarnas årliga möten kan med fördel vikas åt det nordiska samarbetet, lägga strategier framåt och inkludera Färöarna, Åland och Grönland.

## Utvald litteratur

- Boverket, Trafikverket, SKR, 2022. Handbok för trafikstrategiskt arbete, u.o.: Trafikverket 2022:164.
- Braudel, Fernand (1966) *The Mediterranean and the Mediterranean World in the Age of Philip II*, Vol I och II. William Collins Sons & CO Ltd, Glasgow.
- Det Konglige Finansdepartementet, 2019. Rundskriv R-108/19- Statens prosjektmodell - Krav till utredning, planlegging og kvalitetssikring av store investeringsprosjekter i staten, Oslo: Det konglige finansdepartementet.
- Det Konglige Samferdselsdepartementet, 2022. Meld. St. 20 (2020-2021) Nasjonal transportplan 2022-2033, u.o.: Melding til Storting.
- EU, 2023. Regulation no 1315/2013 on the Union Guidelines for the Development of the Trans-European transport network and repealing Decision No 661/2010/EU, u.o.: EU.
- Finansministeriet, 2021. Aftale mellem regeringen (Socialdemokratiet, Venstre, Dansk Folkeparti, Socialistisk Folkeparti, Radikale Venstr, Ehedslisten, Det Konservative Folkeparti, Nye Borgerlige, Liberal Alliance, Alternativet og Kristendemokraterne) om: Infrastrukturplan 2035, København: Finansministeriet.
- Flyvbjerg, B., 2008. Curbing Optimism Bias and Strategic Misrepresentation in Planning: Reference Class Forecasting in Practice. *European Planning Studies*, January.
- Flyvbjerg, B., Skamris Holm, M. & Buhl, S., 2002. Underestimating Costs in Public Works Projects: Error or Lie?. *Journal of the American planning Association* vol 68 no 3, pp. 279 - 295.
- Grandin, J., 2020. Gränsöverskridande planering - Ett kunskapsunderlag i den långsiktiga planeringen Februari 2020, Borlänge: Trafikverket.
- Hasselgren, B. & Lundgren, A., 2016. Gränsöverskridande transportplanering i Norden Utvärdering av det nordiska samarbetet kring transporter och transportinfrastruktur, u.o.: Nordiska rådet.
- Jernbanedirektoratet & Trafikverket, 2022. Mulighetsstudie Oslo-Stockholm, u.o.: Jernbanedirektoratet dok 202200445-8, Trafikverket publ 2022:160.
- Jernbanedirektoratet & Trafikverket, 2023. Mulighetsstudie Oslo - Göteborg, u.o.: Jernbanedirektoratet 202201358-5 Trafikverket 2023:121.
- Johansson, G. & Nyström, J., 2022. Norska Nye Veier - en unik organisationsform för vägbyggande, u.o.: InfraSweden 2023.
- Kahneman, D. & Tversky, A., 1979. Prospect Theory: An Analysis of Decision under Risk.. *Econometrica*, 47(2),, p. 263–291.
- Kahneman, D., 2011. *Tänka, snabbt och långsamt*, u.o.: Månocket.
- Lundgren, A., Löfving, L. & Westin, L., 2023. Cross-border transport infrastruktur planning in the Nordic Region, u.o.: Nordregio Report 2023:3.
- Lundgren, A., Löfving, L. & Westin, L., 2023. Facilitating cross-border transportinfrastructure planning in the Nordic Region, u.o.: Nordregio rapport 2023:6.
- Menon (2023) *Evaluering av omorganisering av vegsektoren ved introduksjonen av et veiselskap*. Menon publikasjon nr 159/2023. Oslo
- Menon (2024) *Veien til framtiden*. Menon publikasjon nr 19/2024. Oslo
- Nordic Innovation, 2023. *The next stages of Nordic Innovation and Cooperation for sustainable mobility and transport*, u.o.: Nordic Innovation.
- OECD (2019) *Better Regulation Practices across the European Union*. Paris: OECD Publishing
- Oxford Global Projects, 2020. *Updating the evidence behind the optimism bias - uplifts for transportappraisals*, u.o.: Department of Transport UK.
- Ramböll, 2023. *Transport vision 2040 for the Bothnian Arc corridor*FinalreportSeptember2023, u.o.: City of Oulu.
- Regeringskansliet (2023) *Sveriges viljeinriktning för det nordiska transportsamarbetet 2024*. Regeringskansliet
- Statsrådet, 2021. *Den riksomfattande Trafiksystemplanen 2021-2032*, u.o.: Statsrådets publ 2021:76.
- Sweco, 2023. *Struktur och styrning av transportmyndigheter i Norden*, Stockholm: Trafikanalys.
- Trafikverket, 2020. *Analysmetod och samhällsekonomiska kalkylvärden för transportsektorn: ASEK 7.0*. Borlänge: Trafikverket.
- Transportministrar, 2022. *Declaration from the Nordic Transport Ministerial Meeting in Fredrikstad 7 and 8 November 2022*, u.o.: u.n.
- Transportøkonomisk Institutt, 2021-11-30. *Trafikksikkerhetshåndboken* - <https://www.tshandbok.no>. Oslo: TOI.