

Sjöfartsverkets remissvar avseende I2021/02884 Trafikverkets förslag till nationell plan för transportinfrastrukturen 2022 - 2033

Sjöfartsverket har tagit del av *Trafikverkets förslag till nationell plan för transportinfrastrukturen* och nedan följer verkets synpunkter. Sjöfartsverket har tidigare under hösten 2020 bistått med fakta och bedömningar till denna i enlighet med det regeringsuppdrag Trafikverket erhöll den 26 juni 2020¹ samt inkommit med remissvar gällande *Inriktningsunderlaget*, rapport 2020:186.

Sammanfattningsvis anser Sjöfartsverket att sjöfartens roll i det svenska transportsystemet inte avspeglas proportionerligt i *Trafikverkets förslag till nationell plan för transportinfrastrukturen* (fortsättningsvis benämnt Nationell plan) i förhållande till det bidrag som transportslaget ger och kan ge till de transportpolitiska målen och godstransportstrategin. För att nå regeringens klimat- och effektivitetsmål behöver avgörande satsningar på inrikes sjöfart göras, investeringar i nya isbrytare finansieras och Sjöfartsverket ges möjlighet att ta del av underhållsmedel från planen för isbrytardrift och digital utveckling. Detta i syfte att öka konkurrensneutraliteten mellan trafikslagen genom att minska kostnadstrycket på handelssjöfarten.

I Sjöfartsverkets tidigare underlag till Trafikverkets inriktningsplanering presenterades en rad förslag som syftade till att stärka sjöfartens konkurrenskraft genom att bidra till regeringens godstransportstrategi samt de transportpolitiska målen. Den bristande konkurrensneutraliteten motverkar en överflyttning till sjö och därmed en minskning av trängseln på väg och järnväg som driver kostnader på landinfrastruktur när ledig kapacitet finns till sjöss. Först när den befintliga överkapaciteten som finns i stort sett hela sjötransportsystemet idag utnyttjas effektivare kan stordriftsfördelarna tas tillvara och därmed priset för en sjötransport minska och blir konkurrenskraftigt jämfört med mer subventionerade järnvägs- och vägtransporter. För att starta denna process behöver sjöfart och hamnar också själva minska både kostnader och administration. Därmed krävs även tydliga satsningar och styrning för att förändra den relativa prissättningen av transportslagen och underlätta överflyttning till sjöfarten. Detta sker redan för järnvägen genom exempelvis sänkning av banavgifter och viktiga satsningar på

¹ Näringsdepartementet skrivelse I2020/01827/TP

Datum
2022-02-02

Vår beteckning
21-05164

återtagande av uppskjutet underhåll. Motsvarande satsningar finansieras i sin helhet av sjöfarten själva. Dessutom är det sjöfarten som får bära alla kostnader för satsningar som kommunala ägare gör i landets drygt 50 hamnar.

I den remitterade planen finns inte några ytterligare satsningar på sjöfart jämfört med tidigare varför samtliga förslag i Sjöfartsverkets tidigare underlag till Trafikverket kvarstår.

Nationell planförelås omfatta finansiering av investering i fyra nya isbrytare

Sjöfartsverket anser att nya isbrytare bör finansieras inom ramen för den nationella planen för att säkerställa en långsiktighet i det statliga ansvarstagandet. Utgiften för nya isbrytare är av sådan magnitud att en finansiering via sjöfartssavgifterna skulle belasta handelssjöfarten oerhört hårt. Enligt det regeringsuppdrag Sjöfartsverket lämnade in våren 2020 avseende förnyelse av isbrytarflottan² skulle en sådan finansieringslösning kräva årliga avgiftshöjningar om cirka 20 procent under minst de kommande 20 åren. Genom att finansiera isbrytning i sin helhet genom den nationella planen (tidigare finansierat genom särskilda anslag) likställs behovet av infrastruktursatsningar mellan de olika trafikslagen i högre utsträckning.

En väl fungerande isbrytning krävs därmed för att ge svensk basindustri nödvändiga förutsättningar för konkurrenskraft. En konsekvens av försämrad tillgänglighet, till följd av en undermålig isbrytarkapacitet, kommer bli att transportköparna säkrar sina leveranser genom att gå över till landtransporter i den mån det är möjligt. Detta kommer sannolikt innebära en systemändring då transporterna sannolikt även läggs om under övrig tid av året med negativa ekonomiska och samhällsekonomiska effekter i landtransportsystemet. Vissa transporter är dock inte möjliga att ställa om till andra transportslag än sjöfart och en försämrad isbrytarkapacitet skulle få mycket stora konsekvenser för svensk basindustri. En utveckling med försämrad isbrytarkapacitet och ökade trafikvolymerna på väg kommer därmed innebära kraftigt försämrad konkurrenskraft för näringslivet. I en förlängning kan en sådan utveckling försvåra att möjliggöra utvecklingskraft samt att säkerställa en långsiktigt hållbar transportförsörjning för medborgare och näringsliv i hela landet. Isbrytningen kan därmed inte enbart anses vara en regionalpolitisk insats då svensk basindustri är grunden till svensk export och således av stor betydelse för svensk ekonomi, konkurrenskraft och

² Regeringsuppdrag - Förnyelse av isbrytarflottan, diarienummer 20-00464

Datum
2022-02-02

Vår beteckning
21-05164

övrigt näringsliv. Till detta kommer att isbrytning är en grundläggande funktion i totalförsvaret.

Sjöfartsverket anser det mycket angeläget att regeringen tar ställning till investering och finansiering av nya isbrytare för att säkerställa möjligheten att fullfölja nuvarande tidsplan och därmed annonsera upphandlingen av produktion av tre nya isbrytare senast den 1 januari 2023. Detta ger möjlighet att ha den första isbrytaren på plats till vintern 2027.

Sjöfartsverket noterar vidare att en finansiering av isbrytare genom den nationella planen sannolikt kräver en förändring av Förordning (2009:236) *om en nationell plan för transportinfrastruktur*. Sjöfartsverket anser därmed att en sådan förordningsändring bör ske skyndsamt för att möjliggöra förslaget och ett beslut fattas om finansiering snarast för att inte riskera stängning av farleder i Bottenviken upp till 130 dagar om året en hård vinter inträffar.

Att ett nytt anslag för drift och underhåll av befintliga och nya isbrytare skapas

I Sjöfartsverkets underlag till *Inriktningsunderlaget*, och i Sjöfartsverkets treårsplan, lyftes förslaget fram om att drift och underhåll av befintliga och nya isbrytare finansieras via anslag. I dagsläget finansieras isbrytningsverksamheten genom Sjöfartsverkets uttag av farledsavgifter som fördelas solidariskt på samtliga fartyg som anlöper Sverige. Isbrytningen är dock inget som gagnar sjöfarten längs hela kusten men är av avgörande betydelse för sjötrafiken på Norrlandskusten och Vänern vintertid. Sjöfartsverket anser att regeringen genom att justera grundprinciperna för den statliga finansieringen kan öka konkurrensneutraliteten mellan trafikslagen och minska kostnaden för transportsystemet som helhet. Sjöfartsverket anser att en mer balanserad fördelning mellan trafikslagen av medel för underhåll bör övervägas förslagsvis genom att området isbrytning därmed får möjlighet att ta del av underhållsmedlen i planen. Detta likställer trafikslagens förutsättningar att trafikera under vinterförhållanden där isbrytning bör likställas med vinterväghållning. Även inom detta område krävs en förordningsändring i Förordning (2009:236) *om en nationell plan för transportinfrastruktur*.

Hjulstabron saknas och därmed en viktig del av satsningen på sjöfart på Mälaren

Sjöfartsverket konstaterar att Trafikverket har samsyn med Sjöfartsverket gällande förslagen rörande pågående investeringsprojekt, samt att pågående objekt i nationell plan får fortsatt finansiering. Emellertid saknas objektet Ny Hjulstabro i Nationell plan, ett objekt som har avgörande betydelse för att kunna realisera Mälarpjektets fulla potential. Staten har investerat i nya säkrare och djupare farleder i Mälaren samt ska investera i en ny större sluss i Södertälje. Den samhällsekonomiska avkastningen infaller huvudsakligen först när även en ny Hjulstabro är på plats.

Planen stödjer inte överflyttning till sjöfart

Möjligheten för den maritima infrastrukturen att ta del av underhållsmedel i den nationella planen, i likhet med landbaserade trafikslag, bör ges för att säkerställa förutsättningar för att främja konkurrensneutralitet och därmed överflyttning till sjö. Det faktum att sjöfarten och främst transportköparna får stå för hela driftskostnaden, exempelvis isbrytning, trafikövervakning, öppning av kanal och slussinfrastruktur, kostnad för lots och dessutom för hela hamnkostnaden gör det idag svårt och ofta omöjligt att få affärsmässigt lönsamma kalkyler som kan konkurrera med lastbilstransporter. Andra nackdelar för sjöfarten är krångligare administration pga. internationella regelverk. En nödvändig förenkling och automatisering pågår för alla delar, även om ytterligare insatser behövs. Det kan även nämnas att i vissa fall finns även en konkurrensytta mot järnvägstransporter där behov finns att flytta över från järnväg till sjö för att ge plats åt överflyttning från väg till järnväg exempelvis kopplat till Vänertrafiken och järnvägen väster om Väneren eller vissa torrhamnar som får del av betydligt större subventioner på järnvägen än vad hamnar och farleder har idag.

Ur ett säkerhetsperspektiv kan dessutom noteras att i Sverige omkommer omkring 50 trafikanter per år i kollision med tung lastbil³ jämfört med yrkessjöfarten som mycket sällan orsakar olyckor med dödlig utgång. Inom sjöfarten finns det ett helt annat säkerhetssystem runt sjöfart än runt lastbil idag i form av framförallt lotsning, sjötrafikövervakning och regelverk. Kostnaden för detta blir en konkurrensnackdel för sjöfarten när betydligt högre risker och miljökonsekvenser accepteras i vägtrafiken.

³ <https://www.vti.se/arkiv/nyhetsarkiv/nyheter/2020-05-27-dodsolyckor-med-tunga-fordon-i-europa-minskar-langsamt>

Datum
2022-02-02Vår beteckning
21-05164

Analysen från bland annat VTI visar att det finns potential att 5-10 % av godstrafik i Sverige kan flyttas över till sjöfart längs vissa sträckor. Det kan motsvara grovt sett 165 000 lastbilstransporter per år som framförallt kan avlasta vägar i nordlig eller sydlig riktning längs kusterna. Konsekvensen av att detta inte redan skett, pga. att sjöfarten bär en oproportionerlig del av sina kostnader (t. ex. ovan nämnda vinterväghållning och hamnkostnader för alla trafikslag), är att farleder och hamnar har en infrastruktur som inte nyttjas fullt ut och därmed inte har ekonomiska möjligheter att erbjuda service till konkurrenskraftiga prisnivåer. Det innebär då att kostnaden per anlop blir orimligt hög. En överflyttning skulle innebära stordriftsfördelar och skulle möjliggöra ökad servicenivå vilket i sin tur skulle gynna nya affärer både ekonomiskt och tidsmässigt. Dessutom pågår en digitalisering och hållbarhetsåtgärder i svenska hamnar och farleder som kommer att ge ytterligare fördelar till en sjöfart som redan idag är långsiktigt mer hållbar än vägtransporter. Dock behöver den samordnas och stödjas för att den ska ske på ett samhällsekonomiskt effektivt sätt. Den svenska kollektivtrafiken och godstrafiken på järnväg subventioneras kraftigt för att utnyttja stordriftsfördelar och avlasta vägnätet. Att genom styrmedel fördela kostnaden jämnare mellan transportslagen ger även det ett effektivare utnyttjande av det samlade transportsystemet.

Satsning på digitalisering för Sveriges sjöfart saknas

Trafikverket anger i sitt förslag (sid 143) att utökad digitalt teknisktöd skulle kunna öppna upp för bättre utnyttjande av sjöfartens infrastruktur, högre sjösäkerhet i farlederna och bidra till utvecklingen av nya digitala lösningar. Trafikverket menar att digital teknik också skapar förutsättningar för att effektivisera hamnanlöpen och underlätta kopplingen till andra trafikslag och konstaterar att det pågår ett flertal utvecklingsprojekt på området, men insatserna behöver intensifieras för att åtgärder ska kunna implementeras på bredare front. Samtidigt anser Trafikverket att det behöver klargöras hur investeringar i ny teknik inom sjöfarten kan finansieras.

Inom sjöfarten är kommunikationen mellan fartyget och landcentraler i huvudsak radiobaserad. Uppkopplingen i det statliga farledsnätet är bristfällig och i stora delar saknas bredbandsuppkoppling. Digitaliseringen och centraliseringen av tekniska system har samtidigt lett till att behovet av kommunikation ökat inom sjöfarten, vilket medför en ökad efterfrågan på bredband i det statliga farledsnätet. Ett väl utbyggt bredbandsnät (5G) är därför viktigt för att verksamheten ska fungera på ett robust och effektivt sätt.

För att näringslivets konkurrenskraft ska kunna fortsätta att stärkas behöver sjöfartens infrastruktur i form av farleder utvecklas för att kunna ta tillvara på

Datum
2022-02-02

Vår beteckning
21-05164

digitaliseringens möjligheter. Syftet är att skapa effektiv, robust, säker och energieffektiv kust- och inlandssjöfart och på så vis också möjliggöra överflyttning av godstransporter från vägtransporter till sjöfart. Förväntningarna på den digitala förmågan hos farledsinfrastrukturen ökar och behovet av en helt annan nivå av sensorstöd i form av exempelvis positioneringssystem, radartäckning och kamerautrustning i farlederna ökar jämfört med vad som fanns för bara några år sedan.

Inom ramen för åtgärdsplaneringen har Sjöfartsverket därför föreslagit en satsning under planperioden på totalt knappt en miljard kronor för att säkerställa en digital infrastruktur till de s.k. TEN-T-hamnarna som innefattar ett adekvat sensorstöd och kommunikationslösningar som kan bidra till nyttor för transportsystemet. Åtgärds paketet åtgärdar identifierade brister i farlederna samt uppfyller angivet syfte om att stärka robustheten och möjliggöra en effektivare övervakning och trafikledning inom sjöfarten, samt möjliggöra säkrare sjöfart och tillvaratagande av digitaliseringens möjligheter i utvecklingen av sjötransporterna i transportsystemet.

Elektroniska sjökort har varit etablerat inom sjöfarten 10 – 15 år, men de elektroniska sjökort som används idag är i princip en digital version av de papperssjökort som funnits sedan länge. Internationella organisationer som IMO (international Maritime Organization) och IHO (International Hydrographic Organization) jobbar nu intensivt tillsammans med sjöfartsbranschen för att etablera en ny digital infrastruktur för navigation, så kallad e-navigation. Den sjögeografiska infrastrukturen behöver då anpassas, från de elektroniska sjökort som vi känner dem idag, till moderniserade sjögeografiska produkter. E-navigation syftar till att kombinera och optimera geografiska data för att öka säkerheten, men också för att optimera bränsleförbrukning, öka lastförmågan och stödja automatiserad navigation och i förlängningen autonom sjöfart. En modern sjögeografisk digital infrastruktur är också en förutsättning för navigationsstöd från land och ett effektivt digitalt anlop. E-navigation ger även möjlighet att förändra farledernas utformning, dess fysiska utmärkning och skapa dynamiska farledsområden utifrån fartygets individuella förutsättningar.

Den nationella planen behöver på ett tydligare sätt stödja den omställning som behöver göras för att producera de nya sjögeografiska produkterna, detta gäller för såväl pågående investeringsobjekt som för objekt i nationell plan. Konkret handlar det om att modifiera de existerande elektroniska sjökorten samt att producera nya datalager som går att kombinera i framtidens navigationssystem.

Sjöfartsverket föreslår därför att en satsning görs i Nationell plan på digitalisering och uppkoppling inom sjöfarten inkluderas i Nationell plan och att en

detaljplanering i form av projekt påbörjas.

Sjöfartsverkets allmänna synpunkter på nationell plan

Sjöfartsverkets remissvar avgränsas till den del av Nationell plan som har högst relevans för sjöfarten. Emellertid kan det konstateras att trafikslagen väg och järnväg överväger oproportionerligt mycket, särskilt i ljuset av den tydliga strategiska inriktning mot att främja överflyttning från väg till järnväg och sjöfart som regering och riksdag givit uttryck för.

Sjöfartens möjligheter och tillgängliga kapacitet i alla led belyses inte i tillräcklig utsträckning i den nationella planen. Redan 2012 konstaterade Trafikverkets Kapacitetsutredning⁴ som Sjöfartsverket har refererat till tidigare, att sjötransportssystemet, inklusive farleder, hamnar och fartyg har ledig kapacitet. Sedan Kapacitetsutredningen rapporterades till regeringen har investeringar i farleder och hamnar fortsatt för att klara de allt större fartygen. Den överflyttning till sjöfart som pekas ut som önskvärd i regeringens godsstrategi sker dock inte. Detta trots att hamnarna alltmer är logistiknoder för samtliga transportslag. Mot bakgrund av slutsatserna i Kapacitetsutredningen och de stora möjligheter som vår långa kust och utbyggda maritima infrastruktur erbjuder, är det rimligt att på alla sätt arbeta för att öka utnyttjandet av den lediga kapaciteten. Med fyrstegsprincipen i beaktande saknar Sjöfartsverket därför åtgärder för att öka utnyttjandet av nämnd ledig kapacitet och därmed avlasta och begränsa kostnaderna för delar av det hårt belastade landtransportnätet.

Som konkreta exempel på effekterna av obalansen kan de väsentliga satsningar på investering i slussar och kanaler som nu genomförs med medel från den nationella planen: Aktörer försöker regelbundet etablera transportupplägg men satsningarna realiserar sällan pga. det förmånliga erbjudande lastbilstransporten kan ge idag. Inlandssjöfarten, trots potential, minskar i omfattning främst på grund av konkurrens från vägtransporter. Kommuner för en ojämn kamp för att bygga om och bygga ut hamninfrastrukturen där kostnaden sedan enbart belastar sjöfarten. Den ogynnsamma konkurrensytan mellan sjöfart och väg talar för att inlandssjöfarten bedöms få svårigheter att konkurrera med lastbilstrafiken i någon större omfattning när investeringarna i nya slussar står klara om inte även väsentliga ändringar av styrmedel sker. Ett annat exempel är lastbilstrafik längs ost- och västkusten som delvis har potential att ta sjövägen och avlasta tungt

⁴ Bristanalys av transportsystemet fram till 2025 med tyngdpunkt på kapacitet och effektivitet. Trafikverket, 2012:102

Datum
2022-02-02

Vår beteckning
21-05164

trafikerade vägar.

En annan fråga som bör analyseras djupare är om det är rimligt för Sverige att kommuner och hamnar investerar stort för att klara servicenivån i varje hamn trots att förutsättningar för en tillräckligt hög utnyttjandegrad ofta saknas. Sjöfartsverket noterar t.ex. att tågpendlar etableras mellan flera hamnar och ställer oss neutrala till konkurrenssituationen som uppstår men efterlyser en kvalificerad analys utifrån ett ”AB Sverige-perspektiv”. Detta för att säkerställa att de samlade offentliga medlen används på ett effektivt sätt och prissättningen i de svenska hamnarna blir konkurrenskraftig.

Det finns goda exempel inom EU där länder har omfattande program med statsbidrag till inlandssjöfarten i syfte att säkerställa ett effektivt utnyttjande av hela transportsystemet och en annan samordning av hamnarnas verksamhet. Sverige bör ta till sig av dessa goda exempel.

För att Trafikverket i samråd med Luftfartsverket och Sjöfartsverket ska ges möjlighet att ta sitt ansvar för att alla transportslag ska belysas proportionerligt bör Trafikverket ges tydligare direktiv av regeringen att se över fördelningen av medlen per transportslag i nationell plan i arbetet med den nationella planen utifrån transportsystemet som helhet inklusive investeringar i Sveriges hamninfrastruktur. Ett grundligt arbete bör också göras för att förbättra samhällsekonomiska modeller och analyser för säkra en helhetssyn i nästa plan 2026.

Ärendet har beslutats av generaldirektör Katarina Norén. I handläggningen har Sjöfartsverkets ledning ingått där infrastrukturdirektör Joel Smith varit föredragande.

Norrköping 2022-02-28

Katarina Norén
Generaldirektör