

Styra rätt!

Förslag om Sjöfartsverkets organisation

Slutbetänkande av Lotsutredningen

Stockholm 2008



STATENS OFFENTLIGA
UTREDNINGAR

SOU 2008:53

SOU och Ds kan köpas från Fritzes kundtjänst. För remissutsändningar av SOU och Ds svarar Fritzes Offentliga Publikationer på uppdrag av Regeringskansliets förvaltningsavdelning.

Beställningsadress:
Fritzes kundtjänst
106 47 Stockholm
Orderfax: 08-690 91 91
Ordertel: 08-690 91 90
E-post: order.fritzes@nj.se
Internet: www.fritzes.se

Svara på remiss. Hur och varför. Statsrådsberedningen, 2003.

– En liten broschyr som underlättar arbetet för den som skall svara på remiss.
Broschyren är gratis och kan laddas ner eller beställas på
<http://www.regeringen.se/remiss>

Textbearbetning och layout har utförts av Regeringskansliet, FA/kommittéservice

Tryckt av Edita Sverige AB

Stockholm 2008

ISBN 978-91-38-22986-6
ISSN 0375-250X

Till statsrådet Åsa Torstensson

Regeringen beslutade den 30 november 2006 att tillkalla en särskild utredare med uppgift att utreda den svenska lotsningsverksamheten och dess framtid. Huvuddelen av detta uppdrag redovisades den 8 januari 2008. Genom ett tilläggsdirektiv den 20 juni 2007 beslutade regeringen att utvidga utredarens uppdrag med uppgiften att genomföra en översyn av Sjöfartsverkets roll och verksamheter.

Generaldirektören Jonas Bjelfvenstam förordnades fr.o.m. den 30 november 2006 som särskild utredare. Till sekreterare anställdes fr.o.m. den 1 februari 2007 Ann-Cathrine Nilsson och fr.o.m. den 2 oktober 2007 Nina Andersson. Utredningen har antagit namnet Lotsutredningen. Som experter förordnades fr.o.m. den 18 januari 2007 rättssakkunnige Tommie Börjesson, samhällsekonomen Gunnar Eriksson, departementssekreteraren Ellen Hausel Heldahl, ämnessakkunniga Maria Häll, departementssekreteraren Magnus Oldenburg, sjökaptenen Carl-Göran Rosén och departementssekreteraren Pia Stork-Edhall. Departementssekreteraren Sofia Karlsson, ämnesrådet Helena Lefvert, ämnesrådet Astrid Nensén Ugglå och kanslirådet Thomas Nielsen förordnades fr.o.m. den 11 september 2007 som experter för den del av uppdraget som tilläggsdirektivet omfattar. Textredigering och layout har utförts av Monica Berglund, kommittéservice.

Den 8 januari 2008 överlämnades delbetänkandet *Lotsa rätt!* (SOU 2007:106). Härmed överlämnas slutbetänkandet *Styra rätt! Förslag om Sjöfartsverkets organisation* (SOU 2008:53).

Stockholm den 15 maj 2008

Jonas Bjelfvenstam

/ Nina Andersson
Ann-Cathrine Nilsson

Innehåll

Sammanfattning	15
Summary	23
Författningsförslag	31
1 Uppdraget	41
1.1 Direktiven.....	41
1.2 Mitt arbetssätt	41
1.2.1 Expertgrupp	41
1.2.2 Referensgrupp.....	41
1.2.3 Studiebesök och möten	42
1.2.4 Genomförda kartläggningar och utredningar	43
1.3 Betänkandets disposition.....	44
2 Statliga aktörer inom sjöfartssektorn	47
2.1 Sjöfartsverket	47
2.1.1 Kort historik	47
2.1.2 Sjöfartsverkets uppgifter i dag	49
2.1.3 Transportpolitiken och sektorsansvaret.....	50
2.1.4 Finansiering, ekonomisk styrning och anslag inom Sjöfartsverket	52
2.1.5 Sjöfartsverkets organisation och olika verksam- heter.....	55
2.1.6 Beskrivning av vissa övriga verksamheter inom Sjöfartsverket	59
2.1.7 Konkurrensutsatt verksamhet inom Sjöfarts- verket.....	60

2.2	Tidigare studie om Sjöfartsverkets mål och roller.....	61
2.3	Statliga aktörer med koppling till sjöfartsfrågorna vid sidan av Sjöfartsverket.....	63
2.3.1	Kustbevakningen.....	64
2.3.2	Polisen.....	64
2.3.3	Försvarsmakten.....	64
2.3.4	Fiskeriverket.....	65
2.3.5	Sveriges geologiska undersökning	65
2.4	Pågående utredningar.....	65
2.4.1	Transportstyrelseutredningen.....	65
2.4.2	Helikopterutredningen.....	66
2.4.3	Havsmiljöutredningen	66
3	Internationell jämförelse.....	67
3.1	Finland	68
3.2	Norge	71
3.3	Danmark	72
3.4	Storbritannien.....	73
3.5	Tyskland.....	74
3.6	Nederländerna	75
3.7	Sammanfattande kommentarer.....	75
4	Offentligt åtagande	77
4.1	Offentligt åtagande	77
4.2	Motiv för offentliga åtaganden.....	77
5	Möjliga organisationsformer för statlig verksamhet	81
5.1	Förvaltningsmyndigheter under regeringen.....	81
5.1.1	Privaträttsliga verksamhetsformer för statliga uppgifter samt konkurrensutsatt verksamhet inom myndigheter.....	82
5.1.2	Regeringens styrning av myndigheter	83
5.1.3	Myndighetens ledning och ledningens ansvar.....	83

5.1.4	Intern styrning och kontroll.....	84
5.1.5	Myndigheterna en del av staten	84
5.1.6	Finansiering av myndigheter.....	85
5.2	Affärsverk.....	87
5.2.1	Affärsverkens historia och regelverkets utveckling.....	89
5.2.2	Bolagisering av affärsverk.....	91
5.2.3	Befintliga affärsverk.....	92
5.2.4	Affärsverk i ett internationellt perspektiv.....	93
5.3	Aktiebolag	94
5.3.1	Bolag med särskilda samhällsintressen	95
5.3.2	EG:s bestämmelser om statligt stöd.....	96
5.4	Skillnaderna mellan affärsverk och ett av staten helägt aktiebolag.....	97
5.5	Analys av affärsverksformen	99
5.5.1	Få kvarvarande svenska affärsverk.....	99
5.5.2	Affärsverksformen i ett internationellt perspektiv...	100
5.5.3	Fördelar med affärsverksformen	100
5.5.4	Sjöfartsverket och affärsverksformen.....	101
5.6	Möjligheten att styra affärsverk respektive statliga bolag ...	102
5.7	Möjligheten att styra mot de transportpolitiska målen i olika verksamhetsformer	103
5.7.1	Transportpolitisk måluppfyllelse.....	103
5.7.2	Sektorsansvaret	104
5.7.3	Investeringsplanering	105
6	Sjöfartsverkets samlade verksamhet	107
6.1	Prövning av det offentliga åtagandet	108
6.2	Möjlighet att bolagisera verksamheten	110
6.3	Alternativ till bolagisering.....	113
6.4	Lämplig verksamhetsform	116
6.4.1	Sektorsansvaret	117
6.4.2	Styrningsfrågor och ekonomiska frågor.....	118

6.5	Möjligheten att föra över delar av verksamheten till annan huvudman	124
7	Rederiet	127
7.1	Gällande regler.....	127
7.2	Organisation	127
7.2.1	Bemanning av rederiets fartyg.....	128
7.2.2	Fartyg.....	128
7.3	Ekonomi	130
7.4	Överväganden.....	131
7.4.1	Tidigare överväganden	131
7.4.2	Marknadsförhållanden	131
7.4.3	Gränssnitt mot andra myndigheter.....	132
7.5	Förslag.....	133
8	Sjögeografisk information	135
8.1	Gällande regler.....	136
8.2	Organisation	137
8.2.1	Insamling	137
8.2.2	Förvaltning	138
8.2.3	Spridning.....	138
8.2.4	Statliga aktörer och samverkansorgan inom området.....	139
8.3	Statistik	142
8.4	Ekonomi	142
8.5	Överväganden.....	144
8.5.1	Tidigare överväganden	144
8.5.2	Marknadsförhållanden	147
8.5.3	Gränssnitt mot andra myndigheter.....	147
8.6	Förslag.....	150
8.6.1	Sjömätningstjänster ska i ökad omfattning upphandlas och verksamheten i egen regi avvecklas	150

8.6.2	Sjökortsprodukter för båtsportsbruk omfattas inte av det offentliga åtagandet och verksamheten ska därför avvecklas	151
9	Farleder och kanaler	153
9.1	Gällande regler	154
9.2	Organisation.....	155
9.2.1	Arbetsfartyg.....	156
9.2.2	Personalen	157
9.2.3	Större farledsprojekt och investeringar.....	158
9.2.4	Löpande drift och underhåll av farleder och kanaler	159
9.2.5	Klassificering av farleder	159
9.2.6	Kanaler.....	161
9.3	Ekonomi	162
9.4	Överväganden	163
9.4.1	Tidigare överväganden.....	163
9.4.2	Marknadsförhållanden.....	164
9.4.3	Farleder och kanaler för regional och lokal nyttotrafik	165
9.4.4	Farleder och kanaler för fritidsbåtar.....	167
9.4.5	Generellt om farleder	169
9.5	Förslag	170
9.5.1	Drift och underhåll av farleder och kanaler ska stegvis upphandlas i takt med att marknaden utvecklas	170
9.5.2	Sjöfartsverket bör i den takt det är möjligt överföra ansvaret för farleder och kanaler som i huvudsak nyttjas av lokal och regional nyttotrafik till offentlig huvudman på regional eller lokal nivå ..	172
9.5.3	Sjöfartsverkets ansvar för drift och underhåll av farleder och kanaler som i huvudsak nyttjas av fritidsbåtar ska upphöra	172
9.5.4	Finansiering i samband med förändrat huvudmannaskap.....	174

10	Isbrytning	175
10.1	Gällande regler.....	176
10.2	Organisation	177
10.2.1	Isbrytare	178
10.2.2	Samarbete med andra länder	179
10.3	Statistik	181
10.4	Ekonomi	183
10.5	Överväganden.....	184
10.5.1	Tidigare överväganden	184
10.5.2	Förändringar av istäcket.....	185
10.5.3	Alternativa användningsområden för isbrytare	185
10.5.4	Marknadsförhållanden.....	187
10.5.5	Möjligheter vid nyanskaffning.....	189
10.5.6	Prioriterade vinterhamnar vid svåra isvintrar.....	189
10.6	Förslag.....	190
10.6.1	Den alternativa användningen av traditionella isbrytare bör kunna öka genom att Sjöfartsverket på ett mer aktivt sätt närmar sig marknadens aktörer.....	190
10.6.2	Sverige och Finland bör överlägga på politisk nivå i syfte att enas om hur ett utvidgat samarbete mellan länderna bör utformas	191
10.6.3	Finansiering	194
11	Lotsning	197
11.1	Gällande regler.....	197
11.2	Organisation	199
11.3	Statistik	202
11.4	Ekonomi	204
11.5	Överväganden.....	206
11.5.1	Tidigare överväganden	206
11.5.2	Marknadsförhållanden.....	206
11.5.3	Överväganden gällande lotsningsverksamheten	208

11.5.4	Överväganden gällande andra alternativa organisationsformer	209
11.6	Förslag	210
11.6.1	Sjöfartsverket ska stegvis i takt med att marknaden utvecklas upphandla lotstransporter ...	210
11.6.2	Hamninnehavare ska efter tillstånd från Sjöfartsverket kunna överta lotsningsverksamhet	212
11.6.3	Sjöfartsverket bör överväga att upphandla viss lotsningsverksamhet	215
11.6.4	Undantag från skadeståndsanspråk förs in i lagen om lotsning	216
11.6.5	Lotsbeställningen och planering av uppdrag	217
11.6.6	Förslag finansieringsmodell för lotsningen	218
12	Sjöräddning	221
12.1	Gällande regler	223
12.2	Organisation	224
12.2.1	Sjöräddningsverksamheten inom Sjöfartsverket ...	224
12.2.2	Sjösäkerhetsrådet	226
12.2.3	Sjöräddningsällskapet	226
12.2.4	Utbildning	227
12.2.5	Internationellt samarbete	227
12.3	Statistik	228
12.4	Ekonomi	229
12.5	Överväganden	230
12.5.1	Tidigare utredningar	230
12.5.2	Offentligt åtagande	238
12.5.3	Gränssnitt mot andra myndigheter	239
12.6	Förslag	243
12.6.1	Finansiering	245
13	Övriga verksamheter	247
13.1	Sjötrafikinformation	247
13.1.1	Gällande regler	247
13.1.2	Organisation	248

13.1.3	Ekonomi.....	250
13.1.4	Överväganden.....	250
13.2	Sjömansservice.....	252
13.2.1	Organisation.....	253
13.2.2	Ekonomi.....	253
13.2.3	Överväganden.....	253
13.2.4	Förslag.....	254
13.3	Arkö kurs- och konferensanläggning.....	255
13.3.1	Organisation.....	255
13.3.2	Statistik.....	256
13.3.3	Ekonomi.....	258
13.3.4	Överväganden.....	258
13.3.5	Förslag.....	259
14	Förslagens konsekvenser	263
14.1	Personalkonsekvenser.....	263
14.1.1	Från affärsverk till förvaltningsmyndighet.....	264
14.1.2	Flygräddningscentralen (ARCC) blir en del av Sjöfartsverket.....	264
14.1.3	Ökat inslag av entreprenader.....	265
14.1.4	Avveckling av viss verksamhet.....	267
14.2	Ekonomiska konsekvenser.....	267
14.2.1	Effekter på statsbudgeten.....	267
14.2.2	Övergång från affärsverk till förvaltningsmyndighet.....	267
14.2.3	Effekter på sjöfartsavgifterna.....	268
14.2.4	Ökat inslag av entreprenader.....	268
14.2.5	Avveckling av verksamheter.....	270
14.3	Övriga konsekvenser.....	270
14.3.1	Konsekvenser för den kommunala självstyrelsen.....	270
14.3.2	Regionalpolitiska konsekvenser.....	271
14.3.3	Konsekvenser för små företag.....	271
14.3.4	Övrigt.....	271
15	Författningskommentarer.....	273
15.1	Förslag till lag om ändring i lagen (2009:000) om lotsning.....	273

15.2	Förslaget till förordning (2009:000) om ändring i förordning om lotsning	275
15.3	Förslag till förordning (0000:000) om statsbidrag till farleder och kanaler.....	276
15.4	Förslag till förordning (0000:000) om ändring i förordningen (2003:789) om skydd mot olyckor.....	278
15.5	Förslag till förordning (0000:000) om ändring i luftfartsförordningen (1986:171).....	278

Bilagor

<i>Bilaga 1</i>	Kommittédirektiv.....	279
<i>Bilaga 2</i>	Tilläggsdirektiv.....	285
<i>Bilaga 3</i>	Förutsättningar för att bolagisera den sjökartläggningsverksamhet som Sjöfartsverket bedriver. Öhrlings Pricewaterhouse Coopers.....	291
<i>Bilaga 4</i>	Teoretiska och praktiska perspektiv på lotsningens och isbrytningens organisation och prissättning. Peter Andersson, lektor.....	345
<i>Bilaga 5</i>	Skadeståndsvar vid lotsning. Bertil Bengtsson, före detta justitieråd.....	387
<i>Bilaga 6</i>	Alternativa organisationsformer för lotsningsverksamheten. Kommunakuten.....	393

Sammanfattning

Uppdraget

Genom tilläggsdirektiv 2007:69 (bilaga 2) utvidgades mitt ursprungliga uppdrag om lotsfrågor till att omfatta en översyn av Sjöfartsverkets roll och totala verksamhet inklusive en prövning av det offentliga åtagandet. I uppdraget ingick att föreslå framtida organisationsform, uppdelning och finansiering av de verksamheter som i dag bedrivs inom verket. I direktivet angavs särskilt att möjligheten att omvandla delar av verksamheten till bolagsform samt om det är lämpligt att föra över delar av verksamheten till annan huvudman skulle analyseras. Vidare skulle lämpligheten av affärsverksformen prövas. Sjöfartsinspektionen har inte omfattats av uppdraget.

Offentligt åtagande

Jag har i min prövning av det offentliga åtagandet kunnat konstatera att Sjöfartsverkets verksamheter generellt sett har positiva externa effekter, främst för sjö- och miljösäkerheten. En del av sjöfartens infrastruktur kan också enligt min mening ses som kollektiva nyttigheter. Vidare bedömer jag att det inom flera verksamheter förekommer marknadsproblem. Verksamheterna är i stor utsträckning av sådan karaktär att de inte i tillräcklig omfattning och till ett samhällsekonomiskt effektivt pris kan förväntas erbjudas på en öppen marknad. Sammantaget motiverar detta ett omfattande offentligt åtagande för sjöfartens infrastruktur.

Ett sådant offentligt åtagande kan vidare motiveras med att staten genom internationella överenskommelser av olika slag har åtagit sig att se till att vissa uppgifter utförs.

Det offentliga åtagandet bör omfatta samtliga Sjöfartsverkets nuvarande uppgifter, med undantag av farledshållning för farleder som endast nyttjas av fritidsbåtar och produktion av sjökortsprodukter för båtsportbruk.

I prövningen av det offentliga åtagandet har även ingått att analysera på vilken nivå ansvaret som följer av åtagandet bör ligga. För vissa farleder bör ansvaret för det offentliga åtagandet ligga på lokal eller regional nivå.

Möjlighet att bolagisera

Jag har som en del i min prövning av möjligheten att bolagisera hela eller delar av Sjöfartsverket använt av riksdag och regering angivna kriterier för att identifiera de verksamheter som är mest lämpade att i dagsläget övergå till en annan verksamhetsform.

De verksamheter som i dagsläget i störst utsträckning uppfyller kriterierna återfinns inom det sjögeografiska området.

Mot denna bakgrund har jag valt att mer i detalj studera möjligheterna att bolagisera sjömättningsverksamheten och produktionen av sjögeografisk information.

Min samlade bedömning efter genomförda analyser är dock att det i dagsläget inte finns någon del av Sjöfartsverkets verksamhet som lämpar sig för bolagisering.

Ökat inslag av entreprenader

Inom vissa av Sjöfartsverkets verksamhetsområden finns i dag inte någon fungerande marknad. Genom att verket fortsätter att utvecklas mot att vara en aktiv och kompetent beställare kan sådana marknader etableras inom områden där verket i dag bedriver egen produktionsverksamhet. Målsättningen bör vara att tillskapa marknader med förmåga att förse verket med den kompetens och de tjänster som krävs för att Sjöfartsverket ska kunna fullgöra sitt uppdrag.

För att på ett effektivt sätt kunna följa upp genomförandet av en ökad upphandling ska kvantitativa mål sättas upp för hur stor andel av sjömätning, farledsunderhåll och lotstransporter som ska handlas upp.

Sjöfartsverket ska i princip inte bedriva konkurrensutsatt verksamhet och produktionen i egen regi bör därför avvecklas i takt med att fungerande marknader etableras inom de olika verksamhetsgrenarna.

Från affärsverk till förvaltningsmyndighet

Genom att stora delar av produktionsverksamheten avvecklas och ersätts med upphandlad verksamhet kommer verket att utvecklas mot en myndighet där sektorsrollen och beställarrollen är i fokus i högre utsträckning än i dag. De delar av verket som i störst utsträckning är affärsdrivande kommer inte att finnas kvar.

En logisk konsekvens av dessa förändringar är enligt min uppfattning att Sjöfartsverket ska övergå från att vara ett affärsverk till att bli en förvaltningsmyndighet.

Rederiet

Samtliga Sjöfartsverkets fartyg ska samlas inom en egen resultat-enhet för att utveckla och ytterligare effektivisera verksamheten.

För resultatenheten ska separata balans- och resultaträkningar upprättas och särskilda resultatkrav fastställas. Interndebitering ska användas som ett medel för att förbättra kapacitetsutnyttjandet.

Rederiet ska också ställa sin fartygskapacitet till förfogande i samband med de upphandlingar som föreslås för produktionsverksamheten inom de olika delarna av verket. Genom att enheten är en separat division tillförsäkras en konkurrensneutralitet mellan upphandlad verksamhet och den verksamhet som alltjämt bedrivs i egen regi.

Sjögeografisk information

För att uppnå en effektivare sjömättningsverksamhet ska målsättningen vara att inom en treårsperiod upphandla tjänster motsvarande minst 75 procent av verkets direkta kostnader för sjömätning. De egna resurserna för sjömätning ska avvecklas i takt med detta. Avvecklingen förutsätter att marknaden även fortsättningsvis fungerar tillfredsställande. För att genomföra sjömätning av mer

akut slag och för att tillförsäkra en viss minimikapacitet ska begränsade resurser finnas kvar inom verket.

Produktionen av sjökortsprodukter för båtsportsbruk omfattas inte av det offentliga åtagandet. Informationsbehovet kan tillgodoses genom utgivningen av officiella sjökort, vilket är en självklar del av verkets åtagande. Det finns dessutom ett antal aktörer som redan i dag tillhandahåller sjökortsprodukter för båtsportsbruk. Verket ska därför avveckla produktionen av sjökortsprodukter för båtsportsbruk.

Farleder

Sjöfartsverket ska stegvis upphandla drift och underhåll av farleder och i takt med att marknaden utvecklas ersätta produktionsverksamheten i egen regi med entreprenader. Målsättningen ska vara att upphandlingen inom en treårsperiod ska uppgå till 75 procent av de direkta kostnaderna för farledsunderhåll.

Sjöfartsverket ska på ett systematiskt sätt kontakta företrädare för kommuner och regioner för att diskutera möjligheter att överföra huvudmannskapet för vissa farleder och kanaler till lokal och regional nivå. Under en övergångsperiod ska verket kunna bevilja bidrag för att underlätta ett övertagande för en ny huvudman.

Vidare ska Sjöfartsverkets ansvar för farleder och kanaler som i huvudsak nyttjas av fritidsbåtar upphöra. Verket ska ges ett tydligt uppdrag att fortsätta arbetet med att föra en dialog med lokala och regionala aktörer om övertagande av dessa farleder och kanaler. I de fall inget intresse finns för ett övertagande ska Sjöfartsverket avveckla farlederna senast den 1 januari 2012.

Jag föreslår att sammanlagt 50 miljoner kronor avsätts för bidrag till huvudmän som övertar ansvar för farleder och kanaler inom ovanstående två kategorier. Medlen ska finnas tillgängliga under en övergångsperiod på tre år.

Isbrytning

För att hålla ned kostnaderna för isbrytning är det viktigt att vid ledig kapacitet kunna nyttja fartyg och personal i alternativ verksamhet som ger intäkter.

Utvecklingen på offshoremarknaden tyder på att det i dag kan finnas möjliga användningsområden för isbrytarna Atle, Frej och Ymer i offshoreverksamhet.

Sjöfartsverket bör på ett mer aktivt sätt närma sig marknadens aktörer och ta initiativ till att hitta lämpliga former för att kunna nyttja de traditionella isbrytarna mer effektivt vid ledig kapacitet. Förutsättningarna för att inleda ett långsiktigt samarbete med en extern aktör ska analyseras.

Finland och Sverige har ett nära samarbete inom isbrytningen, men detta kan enligt min mening förstärkas och länderna bör ta ytterligare steg i riktning mot en gemensam isbrytarservice.

Eftersom de svenska och finska isbrytarverksamheterna delvis är organiserade på olika sätt bör ett utvecklat och mer strukturerat samarbete länderna emellan inledas med en dialog på politisk nivå med syfte att etablera en samsyn för hur det fortsatta samarbetet bör utformas.

Lotsning

Marknaden för lotstransporter ska öppnas stegvis genom att Sjöfartsverket upphandlar tjänsten. I takt med att marknaden utvecklas kan Sjöfartsverket avveckla delar av sin egen verksamhet. Andelen upphandlade lotstransporter ska efter tre år uppgå till 75 procent av de direkta kostnaderna för lotstransporter.

Hamninnehavare ska kunna bedriva lotsning genom att de i lag ges möjlighet att efter överenskommelse med Sjöfartsverket överta lotsningsverksamhet. Ett övertagande kan avse såväl transport av lotsar som utförandet av lotsningen.

Sjöfartsverket bör även överväga möjligheter att upphandla utförandet av lotsning och göra en noggrann analys av i vilka områden det kan vara lämpligt att upphandla tjänsten.

Sjöräddning

Flygräddningscentralen och sjöräddningscentralen har i dag en mycket omfattande samverkan. I och med att Luftfartsstyrelsens verksamhet från och med den 1 januari 2009 inordnas i den nya Transportstyrelsen har den operativa verksamheten vid flygräddningscentralen ingen naturlig hemvist. Som en följd av detta och de

ytterligare samordningsvinster som kan uppnås föreslår jag att flygräddningscentralen och sjöräddningscentralen slås samman och inordnas i Sjöfartsverket.

Övriga verksamheter

Sjöfartsverket bör pröva möjligheten att handla upp lämpliga delar av den verksamhet som i dag bedrivs inom Sjömansservice.

Arkö kurs- och konferensanläggning utgör en strategisk resurs för den utbildningsverksamhet som bedrivs inom verket. Sjöfartsverket bör dock inte driva verksamheten i egen regi utan, upphandla såväl hotell- och restaurangverksamheten som utbildningsverksamheten.

Samtliga förslag i punktform

- Huvuddelen av Sjöfartsverkets verksamhet omfattas av det offentliga åtagandet.
- Farleder som i huvudsak används av fritidsbåtar samt produktionen av sjökort för fritidsbåtsändamål omfattas dock inte av det offentliga åtagandet. Sjöfartsverket ska som en följd av detta avveckla dessa verksamheter.
- Övervägande delen av produktionsverksamhet i egen regi bör successivt ersättas med upphandling av motsvarande verksamhet.
- I takt med att marknaderna utvecklas och den upphandlade verksamhetens omfattning ökar bör produktionsverksamhet i egen regi avvecklas.
- Som en följd av att Sjöfartsverket utvecklas till en mer renodlad sektors- och beställarmyndighet ska verket övergå från att vara ett affärsverk till att vara en förvaltningsmyndighet.
- Samtliga Sjöfartsverkets fartyg ska samlas inom en egen resultatenhet med separat resultat- och balansräkning och med fastställda resultatkrav.
- Interndebitering ska ske då de producerande enheterna nyttjar rederiets resurser.

- Möjligheten att samla större delar av statens fartygsresurser i ett gemensamt rederi bör övervägas.
- Sjömätningstjänster ska i ökad omfattning upphandlas.
- I takt med att marknaden för sjömätning utvecklas ska verksamheten i egen regi avvecklas. Vissa resurser för att genomföra akut och begränsad sjömätning ska dock finnas kvar inom Sjöfartsverket.
- Drift och underhåll av farleder ska stegvis upphandlas i takt med att marknaden utvecklas.
- Sjöfartsverket bör i den takt det är möjligt överföra ansvaret för farleder och kanaler som i huvudsak nyttjas av lokal och regional nyttotrafik till offentlig huvudman på regional eller lokal nivå.
- Sammanlagt 50 miljoner kronor avsätts för bidrag till huvudmän som övertar ansvar för vissa farleder och kanaler.
- Den alternativa användningen av traditionella isbrytare bör kunna öka genom att Sjöfartsverket på ett mer aktivt sätt närmar sig marknadens aktörer.
- Sverige och Finland bör överlägga på politisk nivå i syfte att enas om hur ett utvidgat samarbete mellan länderna bör utformas.
- Sjöfartsverket ska stegvis i takt med att marknaden utvecklas upphandla lotstransporter.
- Hamninnehavare ska efter tillstånd från Sjöfartsverket kunna överta lotsningsverksamhet.
- Sjöfartsverket bör överväga att upphandla viss lotsningsverksamhet.
- Sjöräddningscentralen och flygräddningscentralen ska bilda en gemensam enhet som inordnas i Sjöfartsverket.
- Sjöfartsverket ska genomföra en upphandling av lämpliga delar av de tjänster som i dag tillhandahålls av Sjömansservice.
- Sjöfartsverket ska genomföra en entreprenadupphandling av såväl utbildning som av hotell- och restaurangverksamheten vid Arkö kurs- och konferensanläggning.

Summary

Remit

The Government's supplementary terms of reference 2007:69 (annex 2) extended my original remit concerning piloting issues to include a review of the role and overall activities of the Swedish Maritime Administration, including a review of the public commitment. Part of the remit was to propose future forms of organisation, division and funding of the activities for which the Administration is currently responsible. The terms of reference specifically stated that an examination should be made into the feasibility of converting some of the activities to corporate form and into whether it would be appropriate to transfer parts of the activities to another principal. Moreover the suitability of the public enterprise form was also to be reviewed. The Maritime Safety Inspectorate was not covered by the remit.

Public commitment

In my review of the public commitment I was able to establish that the activities of the Swedish Maritime Administration overall have a positive external impact, mainly on maritime and environmental safety. In my opinion, some of the maritime infrastructure can also be seen as public goods. Moreover, in my assessment, there are market problems in several areas of activity. The activities are largely of such a nature that they cannot be expected to be offered on an open market to a sufficient extent and at an economically effective price. Overall, this justifies an extensive public commitment for maritime infrastructure.

Furthermore, such public commitment can be warranted by the fact that the state, through international agreements of various kinds, has undertaken to ensure that certain tasks are carried out.

The public commitment should cover all the current functions of the Swedish Maritime Administration, with the exception of fairway maintenance for fairways only used by leisure craft and the production of charts and nautical publications for recreational boating.

The review of the public commitment also included analysing the level at which the responsibility that follows from the commitment should lie. For some fairways the responsibility for the public commitment should lie at local or regional level.

Feasibility of corporatisation

As part of my review of the feasibility of corporatisation of all or parts of the Swedish Maritime Administration, I have used criteria set by the Riksdag and the Government to identify the activities best suited at present for conversion to another operational form. The activities that currently most closely meet the criteria are found in the field of hydrographics.

In view of this I have decided to study in more detail the feasibility of corporatisation of hydrographic survey services and production of hydrographical data.

My overall assessment after completing my analyses is, however, that no part of the Swedish Maritime Administration is currently suitable for corporatisation.

Higher proportion of contract work

In some of the Swedish Maritime Administration's areas of activity there is currently no functioning market. If the Administration continues to develop as an active and competent purchaser, such markets can be established in areas where it now has in-house production. The objective should be to create markets able to supply the Administration with the competence and services required for the Administration to perform its duties.

In order to effectively follow up how any increased procurement is carried out, quantitative goals must be set as to the share of hydrographic surveys, fairway maintenance and pilot transport that is put to tender.

In principle, the Swedish Maritime Administration is not allowed to conduct competitive activities and consequently its own production should be phased out as functioning markets are established in the various operational areas.

From public enterprise to administrative authority

By phasing out major parts of production and replacing them by services put out to tender, the Administration will develop into an agency with greater focus on the sectoral role and purchasing role than is the case today. The parts of the Administration that are mainly business oriented will not be kept.

I believe that a logical consequence of these changes will be that the Swedish Maritime Administration will be transformed from being a public enterprise into an administrative authority.

Ship Management function

All vessels belonging to the Swedish Maritime Administration will be gathered into one profit centre in order to develop and further improve this area of activity.

Separate balance sheets and income statements will be prepared for the profit centre and special performance requirements will be set. Internal charges will be used as a means of improving capacity utilisation.

The Ship Management function will also make its vessel capacity available in connection with the procurement processes proposed for production within the various parts of the Administration. The fact that the function is a separate division will ensure competitive neutrality between the procured services and the in-house services still supplied by the Administration.

Hydrographic information

To achieve more effective hydrographic survey services, the objective will be to procure services within a three-year period that correspond to at least 75 per cent of the Administration's direct costs for hydrographic surveys. The Administration's own

resources for hydrographic surveys will be phased out correspondingly. The phase-out assumes that the market continues to function satisfactorily. In order to carry out hydrographic surveys of a more urgent nature and to ensure a certain minimum capacity, limited resources will be maintained within the Administration.

Production of charts and nautical publications for recreational boating is not covered by the public commitment. The information requirement can be met by means of publication of official navigational charts that are a natural part of the Administration's commitment. In addition, there are a number of actors that already supply charts and nautical publications for recreational boating. The Administration will therefore phase out production of charts and nautical publications for recreational boating.

Fairways

The Swedish Maritime Administration will gradually put operation and maintenance of fairways out to tender and as the market develops will replace its own production by contract work. The objective will be for procurement to be equivalent to 75 per cent of direct costs of fairway maintenance within a three-year period.

The Swedish Maritime Administration will systematically contact representatives of municipalities and regions to discuss the possibilities of transferring responsibility for certain fairways and channels to the local and regional level. For a transitional period, the Administration will be able to make grants to facilitate transfer of responsibility to a new principal.

Moreover the Swedish Maritime Administration's will cease to be responsible for fairways and channels that are mainly used by leisure craft. The Administration will be given a clear mandate to continue conducting a dialogue with local and regional actors concerning the takeover of these fairways and channels. In cases where there is no interest in a takeover the Swedish Maritime Administration will phase out the fairways by 1 January 2012.

I propose that a total of SEK 50 million be reserved for grants to principals that take over responsibility for fairways and channels in the two categories above. The funds shall be available for a transitional period of three years.

Icebreaking

To keep the costs of ice-breaking down, it is important that vessels and personnel that are unoccupied can be used in alternative activities that generate revenue.

The development of the offshore market indicates that there currently can be potential areas of use for the icebreakers *Atle*, *Frej* and *Ymer* in offshore activities.

The Swedish Maritime Administration will establish closer and more active ties to market actors and take initiatives to find suitable methods for allowing the traditional icebreakers to be used more efficiently when capacity is available. The possibilities of entering into long-term cooperation with an external actor will be analysed.

Finland and Sweden cooperate closely in icebreaking, but in my view this can be expanded and the countries should take further steps towards a joint icebreaking service.

Since the Swedish and Finnish icebreaking operations are, to a certain extent, organised in different ways, a developed and more structured cooperation between the countries should be initiated with dialogue at political level aimed at establishing consensus as to the design of the continued cooperation.

Pilotage

The market for pilot transport will be gradually opened as the Swedish Maritime Administration puts the service out to tender. As the market develops, the Administration can phase out parts of its own activities. After three years, the share of procured pilot transport is to amount to 75 per cent of the direct costs of pilot transport.

Harbour owners are to be able to carry out pilotage by means of legislation that, after agreement with the Swedish Maritime Administration, allows them to take over pilotage services. This can apply to both transport of pilots and carrying out pilotage.

The Swedish Maritime Administration should also consider possibilities of putting provision of pilotage out to tender and conduct a careful analysis as to the areas in which it may be suitable to do so.

Search and rescue

There is currently very extensive cooperation between the Aeronautical Rescue Coordination Centre and the Maritime Rescue Coordination Centre. The fact that as of 1 January 2009, the Swedish Civil Aviation Authority will become part of the new government agency for inspection issues in the transport area (Transportstyrelsen) means that the operative activities of the Aeronautical Rescue Coordination Centre will have no natural base. As a result of this and the additional synergy gains that can be achieved, I propose that the Aeronautical Rescue Coordination Centre and the Maritime Rescue Coordination Centre be merged and incorporated within the Swedish Maritime Administration.

Other activities

The Swedish Maritime Administration should consider the possibility of purchasing appropriate parts of the activities currently carried out within the Swedish Seamen's Service.

The Arkö Maritime Training Centre comprises a strategic resource for the training activities carried out by the Administration. However, the Swedish Maritime Administration should not run the centre on its own but put the hotel, restaurant and training activities out to tender.

All proposals as bulleted points

- Most of the Swedish Maritime Administration's activities are covered by the public commitment.
- Fairways mainly used by leisure craft and the production of navigational charts for the use of leisure craft are, however, not covered by the public commitment. Consequently, the Swedish Maritime Administration should phase out these activities.
- Most of the in-house production should gradually be replaced by putting corresponding activities out to tender.
- As the markets develop and the scope of the procured activities increases, in-house production should be phased out.

- As a result of the Swedish Maritime Administration becoming more of a purely sectoral and purchasing authority, the Administration should change from being a public enterprise to administrative authority.
- All vessels belonging to the Swedish Maritime Administration will be gathered into one profit centre with separate balance sheets and income statements and with set performance requirements.
- Internal charges will be used when the producing divisions use resources of the Ship Management function.
- Consideration should be given to gathering large parts of the state's vessel resources in a common shipping organisation.
- To a greater extent, hydrographic survey services will be put out to tender.
- As the market for hydrographic surveys develops, in-house activities will be phased out. However, some resources for conducting urgent and limited hydrographic surveys will be maintained within the Swedish Maritime Administration.
- Operation and maintenance of fairways will gradually be put out to tender as the market develops.
- The Swedish Maritime Administration should, as quickly as possible, transfer responsibility for fairways and channels that are mainly used by local and regional commercial traffic to public principals at regional or local level.
- A total of SEK 50 million will be reserved for grants to principals that take over responsibility for certain fairways and channels.
- It should be possible to increase alternative uses of traditional icebreakers by the Swedish Maritime Administration establishing closer and more active ties to market actors.
- Sweden and Finland should hold discussions at political level with the aim of reaching agreement on how expanded cooperation between the countries should be designed.
- As the market develops, the Swedish Maritime Administration will gradually put pilot transport out to tender.

- After receiving authorisation from the Swedish Maritime Administration, harbour owners will be able to take over pilotage services.
- The Swedish Maritime Administration should consider putting certain pilotage services out to tender.
- The Maritime Rescue Coordination Centre and the Aeronautical Rescue Coordination Centre will form a single division that will be incorporated in the Swedish Maritime Administration.
- The Swedish Maritime Administration will put suitable parts of the services now provided by the Swedish Seamen's Service out to tender.
- The Swedish Maritime Administration will put the contract for training and also hotel and restaurant activities at the Arkö Maritime Training Centre out to tender.

Författningsförslag

1 Förslag till lag om ändring i lagen (2009:000) om lotsning

Härigenom föreskrivs att det i lagen (2009:000) om lotsning
dels att nuvarande 8–17 §§ ska betecknas 10–19 §§,
dels att 2 § ska ha följande lydelse,
dels att nya 14 § ska ha följande lydelse,
dels att nya 18 § ska ha följande lydelse,
dels att det i lagen ska införas nya bestämmelser, 8 och 9 §§ samt
närmast före 9 § en ny rubrik av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

2 §

I denna lag förstås med:

- a) Lots: En person som innehar giltigt behörighetsbevis.
- b) Lotsning: Lotsens rådgivning till fartygs befälhavare eller det fartygsbefäl denne sätter i sitt ställe om navigering, manövrering och kommunikation.
- c) Behörighetsbevis: Bevis utfärdat av den ansvariga myndigheten som styrker att innehavaren uppfyller gällande behörighetskrav för att vara lots.

d) Hamninnehavare: Den fysiska eller juridiska person som äger en hamn eller bedriver hamnverksamhet.

8 §

Skadeståndsanspråk på grund av fel eller försummelse vid lotsning får inte göras gällande mot den som med stöd av 3 §

andra stycket har fått beslutanderätt i lotsningsärenden. I fråga om dennes arbetstagare gäller 4 kap. 1 § skadeståndslagen (1972:207).

Hamnlotsning

9 §

Regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer får efter ansökan ge hamninnehavare tillstånd enligt 3 § andra stycket att utföra med lotsning sammanhängande uppgifter i enlighet med vad som sägs i tillståndsbeslutet.

Regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer får återkalla ett tillstånd om hamninnehavaren inte längre uppfyller villkoren i tillståndsbeslutet eller det finns andra allvarliga brister i lotsningsverksamheten.

Om hamninnehavaren som ges tillstånd enligt första stycket är en kommun eller en juridisk person som helt eller till viss del ägs av en kommun får hamninnehavaren bedriva lotsverksamhet utan sådan anknytning till kommunens område eller dess medlemmar som avses i 2 kap. 1 § kommunallagen (1991:900).

I tillståndet får föreskrivas att hamninnehavaren ges möjlighet att upphandla lotsning inom ramen för tillståndet och att lotsen då kan besluta i uppgifter som innefattar myndighetsutövning.

14 §

Regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om lotsavgifter och de föreskrifter i övrigt som behövs för lotsning av fartyg.

Regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om lotsavgifter, *föreskrifter om villkor för tillstånd till lotsningsverksamhet* och de föreskrifter i övrigt som behövs för lotsning av fartyg.

18 §

Ett beslut enligt denna lag eller enligt föreskrifter som har meddelats med stöd av lagen får överklagas hos allmän förvaltningsdomstol enligt bestämmelserna i förvaltningslagen (1986:223).

Beslut som avser godkännande av kunskapsprov får inte överklagas.

Beslut som avses i 9 § får inte överklagas. Beslut som avser godkännande av kunskapsprov får inte överklagas.

Denna lag träder i kraft den xx 2009.

2 Förslag till förordning (0000:000) om ändring i förordningen (2009:000) om lotsning m.m.

Härigenom föreskrivs i fråga om förordningen (2009:000) om lotsning m.m.

dels att nuvarande 5–8 ska betecknas 6–9 §§,

dels att det i förordningen ska införas en ny paragraf, 5 §, av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

5 §

Sjöfartsverket får efter ansökan ge hamninnehavare tillstånd att utföra lotsning och med lotsningen sammanhängande uppgifter i enlighet med vad som anges i tillståndsbeslutet.

I ett tillstånd till lotsverksamhet får Sjöfartsverket överlämna till en fysisk eller juridisk person att besluta i ärenden som rör myndighetsutövning och som gäller med lotsverksamhet sammanhängande frågor.

Sjöfartsverket får meddela ytterligare föreskrifter om villkor för tillstånd till lotsverksamhet.

Denna förordning träder i kraft den xx 2009.

3 Förslag till förordning (0000:000) om statsbidrag till farleder och kanaler

Härigenom föreskrivs följande.

Inledande bestämmelse

1 § Denna förordning innehåller bestämmelser om statsbidrag till huvudman som från Sjöfartsverket övertar ansvar för drift och underhåll av befintlig farled. Syftet med statsbidraget är att underlätta ett lokalt eller regionalt övertagande av farleder och kanaler som i huvudsak trafikeras av fritidsbåtar eller lokal och regional nyttotrafik.

2 § Frågor om bidrag enligt denna förordning prövas av Sjöfartsverket.

Villkor för bidrag

3 § Bidrag lämnas i mån av tillgång på medel.

4 § Bidrag får lämnas till fysiska eller juridiska personer.

5 § Bidrag får lämnas under förutsättning att bidragstagaren övertar huvudmannskapet för farleden.

Ansökan

6 § Ansökan om bidrag ska göras skriftligen. Sökande ska lämna Sjöfartsverket de handlingar och uppgifter som verket bestämmer.

Beslut och utbetalning

7 § I ett beslut om bidrag ska sista dag för redovisning enligt 9 § bestämmas. Beslut om bidrag får förenas med villkor.

8 § Bidrag beviljas som ett engångsbelopp.

Redovisning

9 § Mottagaren av bidrag enligt denna förordning är skyldig att vid den tidpunkt som angetts i beslutet lämna en ekonomisk redovisning av de mottagna medlen till Sjöfartsverket.

Återbetalning och återkrav

10 § Mottagaren av ett bidrag enligt denna förordning är återbetalningsskyldig om

1. mottagaren genom att lämna oriktiga uppgifter eller på annat sätt har förorsakat att bidraget har lämnats felaktigt eller med för högt belopp,
2. bidraget inte har använts för det ändamål det har beviljats,
3. den som har mottagit bidraget inte lämnar sådan redovisning som avses i 9 §, eller
4. villkor i beslutet inte har följts.

11 § Om en bidragsmottagare är återbetalningsskyldig enligt 10 § ska Sjöfartsverket besluta att helt eller delvis kräva tillbaka bidraget. Om det finns särskilda skäl för det får Sjöfartsverket efterge återkrav helt eller delvis.

Bemyndigande

12 § Sjöfartsverket får meddela de föreskrifter som behövs för verkställigheten av denna förordning.

Överklagande

13 § Beslut enligt denna förordning får inte överklagas.

Denna förordning träder i kraft den xx 2009.

4 Förslag till förordning (0000:000) om ändring i förordningen (2003:789) om skydd mot olyckor

Härigenom föreskrivs att 4 kap. 2 och 4 §§ förordningen (2003:789) om skydd mot olyckor ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

4 kap.

2 §

Luftfartsstyrelsen ansvarar för flygräddningstjänst.

Sjöfartsverket ansvarar för flygräddningstjänst.

Bestämmelser om svensk flygräddningstjänst utanför svenskt område finns i 107 § luftfartsförordningen (1986:171).

4 §

Luftfartsstyrelsen skall upprätta ett program för flygräddningstjänsten. Programmet skall innehålla

Sjöfartsverket ska upprätta ett program för flygräddningstjänsten. Programmet ska innehålla

1. uppgifter om vilken förmåga *styrelsen* har och avser att skaffa sig för att göra räddningsinsatser, och

1. uppgifter om vilken förmåga *verket* har och avser att skaffa sig för att göra räddningsinsatser, och

2. uppgifter om samverkan med kommuner, statliga myndigheter och berörda organisationer.

Som en del av förmågan skall anges vilka resurser *styrelsen* har och avser att skaffa sig.

Som en del av förmågan ska anges vilka resurser *verket* har och avser att skaffa sig.

7 §

Om ett luftfartyg som är registrerat i en annan stat har förolyckats inom svenskt område, skall *Luftfartsstyrelsen* omedelbart underrätta det konsulat för den staten som är närmast olycksplatsen. Om det inte finns något konsulat i Sverige, skall statens beskickning underrättas.

Om ett luftfartyg som är registrerat i en annan stat har förolyckats inom svenskt område, ska *Sjöfartsverket* omedelbart underrätta det konsulat för den staten som är närmast olycksplatsen. Om det inte finns något konsulat i Sverige, skall statens beskickning underrättas.

Om luftfartyget är registrerat hos en internationell organisation, *skall* underrättelsen lämnas till organisationen.

Om luftfartyget är registrerat hos en internationell organisation, *ska* underrättelsen lämnas till organisationen.

Denna förordning träder i kraft den xx 2009.

5 Förslag till förordning (0000:000) om ändring i luftfartsförordningen (1986:171)

Härigenom föreskrivs att 107, 114 och 115 §§ luftfartsförordningen (1986:171) ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

107 §

Bestämmelser om flygräddningstjänst inom svenskt område finns i lagen (2003:778) om skydd mot olyckor och förordningen (2003:789) om skydd mot olyckor.

Utanför svenskt område *skall* *Luftfartsstyrelsen* eller den som *styrelsen* utser leda flygräddningstjänsten över de delar av havet, där flygräddningstjänsten ankommer på svenska myndigheter.

Flygräddningstjänsten *skall* inte begränsas med hänsyn till luftfartygets nationalitet eller nationaliteten hos de ombordvarande.

Utanför svenskt område *ska* *Sjöfartsverket* eller den som *verket* utser leda flygräddningstjänsten över de delar av havet, där flygräddningstjänsten ankommer på svenska myndigheter.

Flygräddningstjänsten *ska* inte begränsas med hänsyn till luftfartygets nationalitet eller nationaliteten hos de ombordvarande.

114 §

Föreskrifterna i 7 kap. 4 § lagen (2003:778) om skydd mot olyckor om ersättning av staten för medverkan i räddningstjänst *skall* gälla för sådan flygräddningstjänst utanför svenskt område som leds av *Luftfartsstyrelsen* eller den som *styrelsen* utser.

Föreskrifterna i 7 kap. 4 § lagen (2003:778) om skydd mot olyckor om ersättning av staten för medverkan i räddningstjänst *ska* gälla för sådan flygräddningstjänst utanför svenskt område som leds av *Sjöfartsverket* eller den som *verket* utser.

115 §

Luftfartsstyrelsen meddelar efter samråd med andra berörda myndigheter närmare föreskrifter om flygräddningstjänsten. *Sjöfartsverket* meddelar efter samråd med andra berörda myndigheter närmare föreskrifter om flygräddningstjänsten.

Denna förordning träder i kraft den xx 2009.

1 Uppdraget

1.1 Direktiven

I mitt delbetänkande *Lotsa rätt!* (SOU 2007:106) behandlade jag de lotsfrågor som togs upp i det ursprungliga direktivet (2006:116, bilaga 1).

Genom tilläggsdirektiv (2007:69, bilaga 2) utvidgades uppdraget till att omfatta en översyn av Sjöfartsverkets roll och totala verksamhet. I detta har ingått att föreslå framtida organisationsform, uppdelning och finansiering av de verksamheter som i dag bedrivs inom verket. I direktivet angavs att möjligheten att omvandla delar av verksamheten till bolagsform samt om det är lämpligt att föra över delar av verksamheten till annan huvudman ska analyseras. Vidare angavs att lämpligheten av affärsverksformen ska prövas. Sjöfartsinspektionens verksamhet har inte omfattats av uppdraget.

1.2 Mitt arbetsätt

1.2.1 Expertgrupp

Jag har vid fyra tillfällen sammanträtt med utredningens expertgrupp i frågor kring uppdraget enligt tilläggsdirektivet. I expertgruppen har ingått experter från Finansdepartementet, Försvarsdepartementet, Näringsdepartementet, Sjöfartsverket samt från den del av verket som utgörs av Sjöfartsinspektionen.

1.2.2 Referensgrupp

I mina direktiv anges att jag ska samråda med berörda myndigheter och organisationer. Jag har valt att göra detta genom att sammankalla en referensgrupp. Gruppen har träffats vid två tillfällen med

anledning av tilläggsdirektivet. Under hela utredningen har jag sammanträtt med referensgruppen vid sju tillfällen. Under arbetets gång har jag också samrätt löpande med enskilda representanter från referensgruppen.

I referensgruppen har ingått representanter för Chalmers tekniska högskola, Försvarmakten, Kustbevakningen, Lotsförbundet, Näringsdepartementet, Näringslivets Transportråd, SEKO Sjöfolk, Sjöassuradörernas förening, Sjöbefälsförbundet, Sjöfartshögskolan i Kalmar, Sveriges Fartygsbefälsförening, Sveriges Hamnar, Sveriges Redareförening, Sveriges Skeppsmäklareförening, Sveriges Transportindustriförbund, Sveriges redareförening för mindre passagerarfartyg (SWEREF) och Verket för innovationssystem (VINNOVA). I samband med tilläggsdirektivet utökades referensgruppen med representanter för Svenska Båtunionen och Svenska Sjöräddnings-sällskapet.

1.2.3 Studiebesök och möten

Som en inledning på mitt arbete med slutbetänkandet genomförde jag intervjuer med ett 15-tal personer inom Sjöfartsverket.

I december besökte jag Stockholm-Mälarens trafikområde inom verket och i februari genomförde jag en studieresa med sjömätningarfartyget Jacob Hägg i Kalmarsund. Jag har också besökt sjöräddningscentralen och flygräddningscentralen vid den gemensamma anläggningen i Göteborg.

Jag har vidare under arbetets gång sammanträtt med lokala och centrala fackliga organisationer, Arbetsgivarverket, Ekonomistyrningsverket, Redareföreningen, Transatlantic och det finska affärsverket Finstaship.

Jag har vid två tillfällen träffat Sjöfartsverkets styrelse eller delar av denna och informerat om mitt arbete

I mitt arbete med slutbetänkandet har jag även samrätt med Förvaltningskommittén (Fi 2006:08), Havsmiljöutredningen, (M 2006:05), Transportstyrelseutredningen (N 2007:05) och Helikopterutredningen (Fö 2007:05).

1.2.4 Genomförda kartläggningar och utredningar

Jag har inom ramen för mitt arbete med slutbetänkande låtit genomföra ett antal kartläggningar och utredningar.

Marknadsanalys av lotstjänster

Statskontoret har på mitt uppdrag genomfört en marknadsanalys av lotstjänster och utrett förutsättningarna för att entreprenadupphandla lotsningsverksamhet. Resultatet av analysen har presenterats i skriften Lotsning på entreprenad, Statskontoret 2007:18.

Kartläggning av Sjöfartsverkets nuvarande verksamhet

Jag har med hjälp av Sjöfartsverket och Contractor Arete Gruppen AB genomfört en kartläggning vars syfte har varit att på ett likartat sätt beskriva de olika delarna av Sjöfartsverkets nuvarande verksamhet.

I kartläggningen har de processer och aktiviteter som genomförs inom verket beskrivits tillsammans med de kopplingar som finns mellan olika delar av verket samt med externa parter.

Internationell kartläggning

Sjöfartsverket har på mitt uppdrag kartlagt myndighetsstrukturen inom sjöfartssektorn i Norge, Finland, Danmark, Nederländerna, Tyskland och Storbritannien.

Syftet med kartläggningen har varit att belysa hur de verksamheter som finns inom det svenska Sjöfartsverket är organiserade i de aktuella länderna. En redovisning av uppdraget finns i kapitel 3.

Möjligheten att bolagisera sjökartläggningsverksamheten

Jag har uppdragit åt Öhrlings PricewaterhouseCoopers att analysera förutsättningarna för att bolagisera delar av den sjögeografiska verksamheten vid Sjöfartsverket. Inom ramen för detta uppdrag har Öhrlings även analyserat möjligheten att bilda en sammanhållen

rederiverksamhet för Sjöfartsverkets fartyg och vissa andra statliga fartyg. Avrapporteringen av uppdraget finns i bilaga 3.

Organisation och prissättning av lotsning och isbrytning

Peter Andersson, lektor i nationalekonomi vid Linköpings universitet, har inom ramen för utredningen särskilt analyserat lotsningens och isbrytningens organisation och prissättning i både ett teoretiskt och praktiskt perspektiv. Rapporten återfinns i bilaga 4.

Skadeståndsansvar vid lotsning

Före detta justitierådet Bertil Bengtsson har på mitt uppdrag genomfört en rättsutredning för att besvara frågan om vilka skadeståndsrättsliga konsekvenser det kan få om en fysisk eller juridisk person utanför den statliga organisationen ges möjlighet att lotsa. I uppdraget har ingått att lämna förslag på hur ett regelverk kan utformas för att begränsa oönskade effekter. Bertil Bengtssons promemoria återfinns i bilaga 5.

Kommunal lotsning

Kommunakuten AB har på mitt uppdrag analyserat de rättsliga förutsättningarna för att överlåta lotsningsverksamhet till hamninnehavare. Uppdraget har varit att utforma ett förslag på hur kommuner genom en överenskommelse eller samverkanslösning med Sjöfartsverket ska kunna ges möjlighet att utföra lotsning. I bilaga 6 finns den rapport som uppdraget har resulterat i.

1.3 Betänkandets disposition

Inledningsvis beskrivs i kapitel 2 i korthet verksamheten vid Sjöfartsverket och övriga statliga aktörer inom sjöfartssektorn. I kapitel 3 beskrivs hur sjöfartsfrågorna är organiserade i sex andra europeiska länder. I kapitel 4 och 5 beskrivs grunderna för en prövning av det offentliga åtagandet och möjliga organisationsformer för statlig verksamhet. I kapitel 6 redovisas mina bedömningar och förslag för Sjöfartsverkets samlade verksamhet. I kapit-

len 7–13 beskrivs de olika delarna av Sjöfartsverkets verksamhet mer i detalj och i samband med detta presenteras mina övervägande och förslag om respektive verksamhet. I kapitel 14 beskrivs förslagens konsekvenser. Betänkandet avslutas i kapitel 15 med författningskommentarer.

2 Statliga aktörer inom sjöfartssektorn

Nedan redovisas Sjöfartsverkets historik och nuvarande verksamhet på en övergripande nivå. I slutet av kapitlet redogörs för en tidigare gjord studie om Sjöfartsverkets verksamhet och roller. Avslutningsvis beskrivs kortfattat övriga statliga aktörer inom den svenska sjöfartssektorn och de statliga utredningar som pågår med koppling till sjöfartssektorn.

2.1 Sjöfartsverket

2.1.1 Kort historik

Sjöfartsverket i dess nuvarande form bildades 1956 och fick då namnet Kungliga Sjöfartsstyrelsen. Det nya verket var en sammanslagning av följande statliga myndigheter:

- Kungliga Lotsverket
- Kungliga Sjökarteverket
- delar av sjöfartsbyrån inklusive skeppsmättningsväsendet
- delar av Kommerskollegiums verksamhet; isbrytarverksamhet, sjöåklagare, sjöteknisk konsulent och fartygsinspektion
- delar av Kungliga Väg- och vattenbyggnadsverket; hamnbyrån och vissa kanaler.

Ett av syftena med att samla den statliga verksamhet som var sjöfartsanknuten till en myndighet var att uppnå effektivitetsfördelar. Sammanslagningen innebar att staten tog ett samlat grepp om frågor som berörde främst handelssjöfarten. Sjöfartsverket blev ett nationellt organ för sjöfartsfrågorna där nationell likabehand-

ling och regional utjämning med avseende på bland annat serviceutbud var vägledande.

Vid en omorganisation 1969 slogs ett antal av byråerna ihop till en driftavdelning och sjöfartsinspektionen bildades. Småbåts- och fiskehamnar och den geomagnetiska verksamheten överfördes till andra myndigheter. Namnet ändrades i samband med omorganisationen till Sjöfartsverket. 1975 flyttade verket från Stockholm till Norrköping.

År 1987 ombildades Sjöfartsverket från förvaltningsmyndighet till affärsverk genom förslag till riksdagen i proposition 1986/87:100 bilaga 8.

I propositionen konstateras att de förslag till förändringar av Sjöfartsverkets finansiering som föreslogs innebar att verket den 1 juli 1987 övergick till affärsverksformen.

Genom förslag i 1985/86 års budgetproposition hade verket redan tidigare fått möjlighet att finansiera sina investeringar utanför statsbudgeten. Detta förslag var en direkt följd av verkets behov av att investera i bland annat isbrytaren Oden. Eftersom det statsfinansiella läget var kärvt vid tidpunkten valde man att lägga finansieringen utanför statsbudgeten via upplåning i Riksgäldskontoret. Vidare beslutades att verket skulle övergå från avskrivningar på återanskaffningsvärde till att göra avskrivningar på historiska anskaffningsvärden. Den regionalpolitiskt motiverade ersättningen till Trollhätte kanalverk och Vänerns seglationsstyrelse som tidigare hade betalats av verket övertogs av staten.

Lånefinansieringen och de övriga förändringarna väckte frågor om eget kapital och soliditet och regeringen aviserade att återkomma med överväganden huruvida ett system med direktfinansiering via ett så kallat 1 000-kronorsanslag eller affärsverksformen i framtiden vore mest lämpligt för Sjöfartsverket.

I verkets anslagsframställning inför budgetpropositionen 1986/87 följde förslagen till finansiering i stort sett de principer som gällde för affärsverk. Den största förändringen var att verket självt fick disponera sina intäkter när dessa inte längre skulle redovisas över statsbudgeten och att möjligheten att låna i Riksgäldskontoret permanentades.

I propositionen nämndes att verket vid övergången till affärsverk hade för avsikt att se över sin organisation för att anpassa den till de nya förutsättningarna för verksamheten och dess marknads- och affärsmässiga inriktning. Det konstaterades att en sammanslag-

ning av Kustbevakningen och Sjöfartsverket, som tidigare hade utretts inte längre var aktuell.

2.1.2 Sjöfartsverkets uppgifter i dag

I Sjöfartsverkets instruktion (SFS 2007:1161) sägs att verket har ett samlat ansvar: ett sektorsansvar för sjöfarten. Sjöfartsverket ska verka för att de transportpolitiska målen uppnås.

Verkets huvuduppgifter är enligt instruktionen att:

- utöva tillsyn över sjösäkerheten och ha samordningsansvaret för trafiksäkerhetsarbetet inom sjöfarten
- tillhandahålla lotsning
- svara för farledshållning och vid behov inrätta nya farleder
- svara för sjöräddning
- svara för isbrytning
- svara för att sjöfartens påverkan på miljön minimeras
- svara för sjögeografisk information inom Sjöfartsverkets ansvarsområde (sjökartläggning)
- svara för samordning av sjögeografisk information inom Sverige
- redovisa och dokumentera Sveriges gränser till havs samt svara för skötsel och tillsyn av dessa gränser utmärkning
- årligen göra en utvärdering av den svenska sjöfartens konkurrenssituation inom ramen för verkets näringspolitiska uppgifter
- verka för att hänsyn tas till funktionshindrade personers behov inom sjöfarten
- svara för registrering av avtal enligt lagen (1975:605) om registrering om båtbyggnadsförskott
- utöva tillsyn över sjöfartsskyddet och hamnskyddet samt ha samordningsansvaret för sjöfartsskyddsarbetet och hamnskyddsarbetet
- planlägga, samordna och genomföra kultur- och fritidsverksamhet för sjöfolk
- svara för sjötrafikinformationstjänst.

I instruktionen sägs vidare att verksamheten ska bedrivas med inriktning huvudsakligen på handelssjöfarten. Sjösäkerheten i fritidsbåtstrafiken ska främjas genom information och rådgivande verksamhet. Fritidsbåtstrafikens intressen i övrigt liksom fiskets och marinens intressen ska beaktas.

Verket ska enligt instruktionen samråda med Försvarmakten när det gäller:

- utmärkning av farleder som inte tidigare är utmärkta
- fyrbelysning av farleder inom militära skyddsområden eller indragning av fyrlys i sådana områden.

Vidare ska verket samråda med Statens räddningsverk i frågor som rör transporter av farligt gods samt tillsammans med Statens räddningsverk och Luftfartsstyrelsen verka för att de nationella och internationella säkerhetsföreskrifterna för transport av farligt gods även i övrigt samordnas.

Verket ska även rapportera till det miljömålsråd som finns inom Naturvårdsverket och samråda med rådet om vilken rapportering som ska göras.

2.1.3 Transportpolitiken och sektorsansvaret

I instruktionen anges, som nämnts ovan, att Sjöfartsverket ska verka för att de transportpolitiska målen uppnås. Det övergripande målet för transportpolitiken är att säkerställa en samhällsekonomiskt effektiv och långsiktig hållbar transportförsörjning i hela landet. Det övergripande målet preciseras genom följande sex delmål:

1. Ett tillgängligt transportsystem. Transportsystemet ska utformas så att medborgarnas och näringslivets grundläggande transportbehov kan tillgodoses.
2. Hög transportkvalitet. Transportsystemets utformning och funktion ska medge en hög transportkvalitet för medborgarna och näringslivet.
3. Säker trafik. Det långsiktiga målet för trafiksäkerheten ska vara att ingen dödas eller skadas allvarligt till följd av trafikolyckor. Transportsystemets utformning och funktion ska anpassas till de krav som följer av detta.

4. God miljö. Transportsystemets utformning och funktion ska bidra till att miljö kvalitetsmålen uppnås.
5. Regional utveckling. Transportsystemets utformning och funktion ska bidra till att uppnå målet för den regionala utvecklingspolitiken samt motverka nackdelar av långa transportavstånd.
6. Ett jämställt transportsystem. Målet ska vara ett jämställt transportsystem, där transportsystemet är utformat så att det svarar mot både kvinnors och mäns transportbehov. Kvinnor och män ska ges samma möjligheter att påverka transportsystemets tillkomst, utformning och förvaltning och deras värderingar ska tillmätas samma vikt.

På samma sätt som för övriga myndigheter inom transportsektorn med sektorsansvar anges i regleringsbrevet för Sjöfartsverket de transportpolitiska delmålen preciserade för sjöfartssektorn och att verket i sin årliga sektorsrapport ska redovisa hur verksamheten har bidragit till att uppfylla dessa mål.

Ett exempel på målformulering när det gäller ett tillgängligt transportsystem är att sjöfart ska kunna bedrivas säkert året runt på samtliga svenska hamnar av betydelse.

Som nämnts ovan har Sjöfartsverket enligt sin instruktion ett samlat ansvar, sektorsansvar för sjöfarten. I dag har Vägverket, Banverket och Luftfartsstyrelsen också sektorsansvar inom sina respektive områden. Inriktningen och omfattningen på det arbete som bedrivs till följd av det utpekade ansvaret varierar mellan de olika myndigheterna. Utgångspunkten för samtliga är dock att arbetet ska bidra till att de transportpolitiska målen uppnås.

Sjöfartsverket anger i sin treårsplan att verkets sektorsuppgifter utgör insatser som sker utöver vad som ligger i kärnuppgifterna infrastruktur, sjötrafik och sjöfartsinspektion. Vidare anger verket att sektorsinsatserna omfattar:

- samordning
- information
- kunskapsspridning
- forskning, utveckling och demonstration.

Som en del av arbetet med sektorsfrågorna bedriver verket omvärldsanalys och utvecklar kontinuerligt metoderna för måluppföljning.

Återrapporeringen av sektorsarbetet presenteras bland annat i den årliga sektorsrapporten om sjöfartens utveckling och dess bidrag till den transportpolitiska måluppfyllelsen.

Till skillnad från årsredovisningen, som är inriktad på verkets egen verksamhet och dess bidrag till måluppfyllelsen, belyser sektorsrapporten hela sjöfartssektorns utveckling i förhållande till de transportpolitiska målen.

I sektorrapporten karaktäriserar verket sitt sektorsarbete med orden överblick, omvärldsbevakning, samordning och påverkan. Vidare säger verket att man bevakar och möter externa intressenters behov och krav på sjöfartsområdet och biträder Regeringskansliet med fackkompetens som underlag för beslutsfattande.

Ansvar för sektorsfrågorna inom Sjöfartsverket ligger på avdelningen Sjöfart och Samhälle. Avdelningen säger i sin verksamhetsplan att man ansvarar för att definiera sektorsrollen och bryta ner de transportpolitiska målen som statsmakterna ställer på Sjöfartsverket. Detta innebär att Sjöfart och Samhälle ska konkretisera behoven av och kvaliteten på verkets tjänster och produkter samt svara för uppdrag till farledsavdelningen och sjötrafikavdelningen.

Sjöfart och Samhälle konstaterar dock att det fortfarande finns viss osäkerhet inom verket om hur långt sektorsansvaret sträcker sig, inriktningen på arbetet samt kopplingen mellan sektorsfrågorna och kärnverksamheterna. Avdelningen kommer under 2008 att arbeta med att klargöra dessa frågor och på så sätt konkretisera och tydliggöra sektorsrollen.

Jag återkommer i avsnitt 6.4 till mina bedömningar av sektorsrollen.

2.1.4 Finansiering, ekonomisk styrning och anslag inom Sjöfartsverket

Sjöfartsverkets verksamhet finansieras i dag huvudsakligen med avgifter från sjöfartsnäringsen. I instruktionen sägs att verket i affärsverksamheten får ta ut avgifter, besluta om avgifternas storlek och disponera inkomsterna. Verket får även disponera inkomster från offentligrättsliga avgifter.

Verket har även vissa anslag för bland annat fritidsbåts- och kanalverksamhet.

De nuvarande ekonomiska kraven på Sjöfartsverket följer samma modell som för de statliga bolagen där mål och riktlinjer för avkastning på eget kapital, soliditet och utdelning slås fast. Verket levererar därutöver in en skattemotsvarighet och har en av riksdagen beslutad restriktion för avgiftshöjningar.

De ekonomiska målen för 2008 är enligt regleringsbrevet följande:

- Målet för räntabilitet är att resultatet efter skattemotsvarighet ska uppgå till 3,5 procent av justerat eget kapital under en konjunkturcykel.
- Det långsiktiga målet för soliditeten är att den ska uppgå till minst 30 procent.
- Som restriktion för höjningar av farledsavgifterna gäller att avgifterna får öka med högst nettoprisindex räknat från och med år 2004.

I regleringsbrevet anges vidare att:

- Riksdagens och regeringens allmänna riktlinjer för utdelning från affärsdrivande verksamhet det vill säga en tredjedel efter resultatet efter skattemotsvarighet gäller för verket. Utdelningen fastställs i samband med att regeringen årligen fastställer verkets resultat- och balansräkning.
- Sjöfartsverket ska för verksamhetsåret 2008, utöver utdelning inleverera ett belopp motsvarande bolagsskatt. Beloppet kommer att fastställas av regeringen i samband med fastställandet av verkets resultat- och balansräkning.
- Sjöfartsverket får disponera det överskott som kvarstår sedan de ovan nämnda inleveranserna har gjorts.
- Sjöfartsverket får inom en total ram om 350 miljoner kronor uppta lång- och kortfristiga lån. Vid upplåning ska Riksgäldskontoret ges möjlighet att lämna anbud.
- Av kassamässigt överskott får högst 25 procent placeras på räntebärande konto i bank. Återstoden ska sättas in på räntebärande konto hos Riksgäldskontoret.
- Sjöfartsverket får under 2008 besluta om och genomföra de investeringar som följer av den investeringsplan som riksdagen har godkänt.

I regleringsbrevet anges vidare att kostnaderna och intäkterna för myndighetens verksamheter ska redovisas uppdelat på myndighets- och sektorsverksamhet respektive produktionsverksamhet.

Sjöfartsverket har under budgetåret 2008 följande anslag från statsbudgeten:

- Från EG-budgeten finansierade stöd till Transeuropeiska nätverk.
- Ersättning för sjöräddning, fritidsbåtsändamål m.m. Från detta anslag betalas verkets kostnader för informationsinsatser för att förbättra sjösäkerheten och för att minska miljöpåverkan främst avseende fritidsbåtlivet. Vidare ingår kostnader för sjöräddning, farledsverksamhet, fyrrar samt vissa övriga kostnader för fritidsbåtstrafiken och yrkesfisket som inte ska belasta handelssjöfarten.
- Ersättning till viss kanaltrafik m.m. Anslaget bidrar till att täcka underskottet som uppstår vid drift av Trollhätte kanal och vissa andra kanaler
- Sjöfartsregistret. Anslaget bekostar Sjöfartsverkets drift av sjöfartsregistret.

Av följande tabell framgår storleken på de olika anslagen för budgetåret 2008.

Tabell 2.1 Anslagsbelopp till Sjöfartsverket budgetåret 2008, tkr

Anslag	Belopp
Stöd till Transeuropeiska nätverk ¹	19 800
Ersättning för sjöräddning, fritidsbåtsändamål m.m.	211 224
Ersättning till vissa kanaltrafik m.m.	62 284
Sjöfartsregistret	5 980
Totalt	299 288

Källa: Prop. 2007/08:1, utgiftsområde 22.

¹ Anslaget får endast avräknas med det belopp som årligen utbetalas från EU.

Sjöfartsregistret är ett rättighetsregister och här registreras de skepp och båtar som har rätt att föra svensk flagg.

Huvudregeln är att alla skepp som är minst 12 meter långa och 4 meter breda ska vara med i registret. Denna registerplikt gäller även fritidsbåtar som uppfyller storlekskriteriet.

Registret hanterar förutom registrering och avregistrering frågor som rör förvärv av skepp, skeppsbyggen och båtar, inteckningar i skepp och skeppsbyggen, båtbyggnadsförskott och förbehåll om skeppsnamn. Innehållet i registret publiceras årligen i *Sveriges skeppslista*.

2.1.5 Sjöfartsverkets organisation och olika verksamheter

Sjöfartsverket har sitt huvudkontor i Norrköping, en regional organisation med sju sjötrafikområden och en sjöräddningscentral i Göteborg.

Sjöfartsverket leds av en styrelse som utses av regeringen och som är ansvarig för verksamheten. Verkets generaldirektör ingår i styrelsen och utses också av regeringen. Generaldirektören svarar för den löpande verksamheten enligt de riktlinjer och beslut som styrelsen fattar.

Verksamheten bedrivs i en beställar- och utförarorganisation där avdelningen Sjöfart och Samhälle bland annat svarar för beställningar till de producerande enheterna. Sjöfart och Samhälle är verkets strategiska planeringsfunktion och är den avdelningen inom verket som ska definiera sektorsrollen (avsnitt 2.1.3) och bryta ner de transportpolitiska mål som ställs på verksamheten. Sjöfart och Samhälle ansvarar dessutom för omvärldsbevakning, beredskapsplanläggning för sjötransporter, miljöpolicyarbete, lots- och farledsavgifterna, statistikfrågor, samordning av forsknings-, utvecklings- och demonstrationsverksamhet, internationell samordning samt frågor om tjänsteexport.

Den producerande verksamheten inom verket är uppdelad på Farledsavdelningen och Sjötrafikavdelningen. Farledsavdelningen ansvarar för genomförandet av beställda infrastrukturåtgärder i farleder samt isbrytning och sjögeografisk information. Sjötrafikavdelningen samordnar och leder den regionala verksamheten i form av lotsning, sjötrafikinformation samt svarar för sjöräddning.

Nedan beskrivs i korthet de producerande enheternas olika verksamhet och dess omfattning.

Sjögeografisk information

Den främsta uppgiften inom det sjögeografiska området är att beskriva farlederna i sjöfartssystemet. Detta sker genom att verket ger ut sjökort och andra nautiska publikationer.

Som underlag för dessa publikationer utför verket sjömätning, vars resultat lagras i en djupdatabas och en sjökortsdatabas. I sjökortsdatabasen ingår de djupdata som används vid produktion av sjökort tillsammans med andra data som behövs vid produktion av sjökort. Det gäller bland annat data om strandlinje, sjösäkerhetsanordningar och farledssträckning.

De budgeterade direkta rörelsekostnaderna för den sjögeografiska verksamheten uppgick 2007 till 49 miljoner kronor.

Farleder

Sjöfartsverket beslutar om att inrätta, utvidga och avlysa allmänna farleder. I Sjöfartsverkets föreskrifter (SJÖFS 1988:5) finns en förteckning över allmänna farleder. Utöver dessa farleder finns farleder som inte trafikeras av handelssjöfarten. Dessa farleder är 359 stycken.

Farledsverksamheten består i huvudsak av att planera och producera ändamålsenliga farleder. I detta ingår farledsutformning, sjömätning, förbättringsprojekt och utförande av underhåll.

Underhållet omfattar besiktningar, förebyggande underhåll och utmärkning medan driften utgörs av periodiska servicebesök, bland annat vårutprickning, felavhjälpning samt kontrollsjömätning av farledsområden som är känsliga för bottenförändringar. De direkta rörelsekostnaderna för farledsverksamheten uppgick 2007 till 290 miljoner kronor.

Isbrytning

Isbrytningen leds av verkets isbrytningsledning som är placerad i Göteborg. Härifrån fördelas isbrytarresurser, utfärdas trafikrestriktioner samt informeras om is- och trafiksituationen. För utförandet äger verket fyra havsisbrytare och en mindre isbrytare. Verket har även avtal med ett privat rederi om att under perioden januari till mars vid behov disponera ytterligare tre isbrytande fartyg. Även verkets arbetsfartyg engageras vid behov i isbrytningen. De direkta

rörelsekostnaderna för isbrytningen uppgick 2007 till 236 miljoner kronor. Detta motsvarar kostnaderna för en mild vinter.

Lotsning

Befälhavare på fartyg som är 70 meter långa eller 14 meter breda är i allmänhet skyldiga att anlita lots och Sjöfartsverket är skyldigt att tillhandahålla lots. Lotsningen bidrar till att öka sjö- och miljö-säkerheten samt tillgängligheten för handelsjöfarten. Lotsningsorganisationen är uppdelad på tre huvudfunktioner: lotsbeställning, transport av lotsen till och från uppdraget och själva lotsningen. De direkta rörelsekostnaderna för lotsningen uppgick 2007 till 450 miljoner kronor.

Sjöräddning

Sjöfartsverket har ansvar för sjöräddning. Ansvaret gäller inte vattendrag, kanaler, hamnar och andra insjöar än Väneren, Vättern och Mälaren.

Sjöräddningens uppgifter är att efterforska och rädda människor som är eller kan befaras vara i sjönöd samt genomföra sjuktransporter från fartyg.

Sjöräddningen bygger på samverkan mellan Sjöfartsverkets sjöräddningscentral och de aktörer som har lämpliga resurser för sjöräddningsuppdrag. Dessa aktörer är bland andra Sjöfartsverket (med båtar och upphandlad helikopterberedskap), Sjöräddnings-sällskapet, Kustbevakningen och den kommunala räddningstjänsten. De direkta rörelsekostnaderna för sjöräddningen uppgick 2007 till 199 miljoner kronor. Detta inkluderar kostnader för upphandlad civil helikopterberedskap.

Sjötrafikinformation

Sjötrafikinformation består av information till fartyg och övervakning av sjötrafiken. Verksamheten bedrivs vid sjötrafikinformationscentraler, så kallade VTS-centraler. Centralernas uppgift är att genom information till sjötrafiken minska risken för grundstötningar, kollisioner och miljöutsläpp. Sjöfartsverket har VTS-centraler på sex orter i Sverige och verksamheten vid centralerna

pågår dygnet runt. De direkta rörelsekostnaderna för sjötrafikinformation uppgick 2007 till 48 miljoner kronor.

I nedanstående tabell sammanfattas de direkta rörelsekostnaderna för de olika verksamhetsgrenar som har beskrivits ovan. Även respektive verksamhets procentuella andel av de totala direkta rörelsekostnaderna för de i tabellen angivna verksamheterna anges.

Tabell 2.2 Direkta rörelsekostnader 2007, miljoner kronor

Verksamhet	Kostnad	Andel av total, %
Sjögeografisk information	49	4 %
Farleder	290	22 %
Isbrytning	236	19 %
Lotsning	450	35 %
Sjöräddning	199	16 %
Sjötrafikinformation	48	4 %
Totalt	1 272	100 %

Källa: Sjöfartsverket.

Verket har en central organisation för den administrativa förvaltningen vid huvudkontoret i Norrköping.

Sjöfartsinspektionen är i dag en i vissa avseenden ansvarsmässigt självständig del inom verket och har förutom sitt huvudkontor i Norrköping även regionala inspektionsområden. Chefen för Sjöfartsinspektionen utses av regeringen efter anmälan av generaldirektören. Inspektionen kommer den 1 januari 2009 att föras över till den nya myndighet där samtliga trafikslags inspektionsverksamheter ska samlas.

Totalt arbetar cirka 1 250 personer på verket, varav 330 på huvudkontoret och övriga inom de sex sjötrafikområdena och de tre inspektionsområdena.

Antalet anställda inom de olika avdelningarna framgår av nedanstående tabell.

Tabell 2.3 Antalet anställda vid Sjöfartsverket 2007-12-31

Avdelning	Antal anställda
GD	2
Sjöfart och samhälle	30
Farledsavdelningen	206
Sjötrafikavdelningen	659
Rederiet	37
Ekonomiavdelningen	21
Service och utveckling	142
Sjöfartsinspektionen	158
Totalt Sjöfartsverket	1 255

Källa: Sjöfartsverket.

2.1.6 Beskrivning av vissa övriga verksamheter inom Sjöfartsverket

Rederiet

Rederiavdelningen ansvarar för verkets isbrytnings- sjömättnings- och arbetsfartyg. Avdelningen svarar för in- och uthyrning samt drift och underhåll av fartygen.

Tanken med rederiverksamheten är att möjliggöra att fartygen kan användas för fler uppgifter i en integrerad verksamhet som därigenom kan bedrivas mer kostnadseffektivt.

För isbrytare och sjömättningsfartyg anlitar rederiet extern bemanning vilket möjliggör en ökad flexibilitet i förhållande till det aktuella personalbehovet.

Arkö kursgård

Arkö används främst för sjöräddningskurser och nautiska kurser, som till exempel lotsutbildningen. Vid anläggningen finns en simulator och båtar som används i utbildningen.

2007 uppgick den totala omsättningen till 5,4 miljoner kronor. Av detta avsåg 29 procent intäkter från kunder utanför verket.

Rörelseresultatet 2007 uppgick till en förlust på 1,4 miljoner kronor vilket var en försämring med 0,5 miljoner kronor jämfört med 2006.

Verksamheten vid Arkö särredovisas eftersom verksamheten är konkurrensutsatt och marknadsprissättning tillämpas för att inte snedvrída den lokala konkurrenssituationen.

Sjömansservice – kultur- och fritidsverksamhet för sjömän

Den verksamhet som tidigare bedrevs av Handelsflottans kultur- och fritidsråd utförs numera inom Sjöfartsverket. Verksamheten ska bidra till att erbjuda både svenska och utländska ombordanställda ett attraktivt fritids- och kulturliv.

Verksamheten består bland annat av motionsaktiviteter, mediaservice och sjömansbibliotek. Utgångspunkten är att verksamhetsutbudet så långt som möjligt ska kompensera för den service som sjöfolk går miste vid tjänstgöring till sjöss.

2.1.7 Konkurrensutsatt verksamhet inom Sjöfartsverket

I Sjöfartsverkets regleringsbrev anges som mål att produktionsverksamheten ska bedrivas med hög effektivitet och genomblickbarhet. Här anges också att de delar av Sjöfartsverkets verksamhet som är konkurrensutsatt ska särredovisas. Bakgrunden till kravet på särredovisning är att tillförsäkra att verket inte stör funktionen på de aktuella marknaderna och att det tillämpar en marknadsmässig prissättning av sina produkter.

Efter anmälningar prövade Konkurrensrådet under 2002 om konkurrensneutralitet råder när Sjöfartsverket säljer digitala sjökort på den öppna marknaden. I yttrandet från rådet konstateras att det inom Sjöfartsverket bara är produkten Det levande sjökortet som i sin helhet kan ses som en konkurrensutsatt verksamhet. Givet att Sjöfartsverket tydligt redovisade ekonomiskt utfall, satte upp ekonomiska mål och tydligt redovisade prissättning och andra villkor för köp från sjökortsdatabaserna fann rådet inga skäl att gå vidare med de anmälda ärendet.

Sjöfartsverket har därefter i en rapport om konkurrensutsatt verksamhet 2003 angett att följande fyra kriterier ska vara uppfyllda för att en verksamhet inom verket ska anses vara konkurrensutsatt:

- Verket ska i dag sälja tjänsten eller produkten på marknaden.
- Tjänsten eller produkten tillhandahålls på marknaden av andra än Sjöfartsverket.
- Produktionen av tjänsten eller produkten ska inte vara av ringa omfattning.
- Verksamheten bör bedrivas någorlunda kontinuerligt.

Sjöfartsverket anger i sin årsredovisning att Arkö konferensanläggning och sjökortsprodukter för båtsportbruk har varit konkurrensutsatta under 2007.

2.2 Tidigare studie om Sjöfartsverkets mål och roller

Regeringen gav 1999 Pricewaterhouse Coopers i uppdrag att göra en översyn av Sjöfartsverkets verksamhetsstruktur. Syftet med översynen var bland annat att:

- identifiera eventuella mål- och rollkonflikter inom verket
- skapa förutsättningar för ökad effektivisering
- precisera verkets myndighetsroll
- lämna synpunkter på hur myndighetsrollen kan återspeglas i organisation och myndighetsstruktur.

När det gäller de transportpolitiska målen konstaterades i utredningen att dessa är mycket allmänt hållna och formulerade för ett enhetligt transportsystem och därför ger begränsad anvisning om hur verket ska styra sin verksamhet för att uppnå målen. I fråga om målkonflikter och deras betydelse konstaterar utredningen:

- De transportpolitiska målen utgör sinsemellan ingen väsentlig grund för målkonflikter.
- Det finns en tydlig målkonflikt mellan de företagsekonomiska målen och de transportpolitiska målen vad gäller farledsinvesteringar som motiveras av tillgänglighetsskäl.
- Det finns en ständigt återkommande intressekonflikt mellan å ena sidan handelssjöfartens intressen och å andra sidan fritidsbåtslivets och fiskets intressen.

Angående de roller som identifierades – det vill säga myndighetsrollen, sektorsrollen och producentrollen sades i utredningen att rollkonflikter har relativt liten betydelse för verksamheten. De rollkonflikter som finns är i huvudsak koncentrerade till Sjötrafikavdelningen. Detta beror på att producentrollen på egen hand avgör krav på standard och omfattning på infrastrukturen utifrån egna intressen och den givna resurssituationen.

Utredningen pekade på några åtgärder som kunde användas för att minimera de rollkonflikter som man hade identifierat. Det första förslaget var att statmakterna skulle fastställa stomfarleder till de viktigaste hamnarna. Dessa farleder skulle ges särskild prioritet i fråga om tillgänglighet genom resurser till bland annat farledsanordningar. Detta skulle leda till kostnadsbesparingar inom verket genom avlysning av mindre farleder och skulle också underlätta prioritering av investeringsbeslut.

Vidare föreslogs i utredningen att ansvaret för fritidsbåtstrafikens behov av infrastruktur skulle övertas av Naturvårdsverket. Omfattningen av farleder för fritidsbåtar samt behovet av sjömätning och sjökort skulle avgöras och finansieras av verket. Verket skulle också stå för de kostnader avseende sjöräddning som kunde hänföras till fritidsbåtstrafiken. Sjöfartsverket eller någon annan leverantör skulle svara för farledernas utprickning och underhåll. Genom detta förslag skulle farledsbeståndet kunna begränsas och sjöfartsavgifterna sänkas. Fritidsbåtsfarlederna skulle bekostas med anslagsmedel vilket skulle öka belastningen på statsbudgeten. Det noterades också en viss risk för att fritidsbåtarna med färre egna leder skulle trafikera samma leder som handelssjöfarten och därmed utgöra en säkerhetsrisk.

Utifrån ett organisationsperspektiv diskuterades möjligheter att renodla de olika rollerna inom verket och på detta sätt bidra till att minska rollkonflikterna. Här föreslogs en renodling av producent, sektors- och regulatorrollen.

De producerade enheterna skulle i denna modell tillhandahålla de tjänster och den infrastruktur som har definierats av sektorsrollen. Detta skulle enligt utredningen leda till en effektivare styrning av verket. De problem som identifierades var att verket på den övergripande nivån alltjämt hade det ekonomiska ansvaret för producentorganisationen och att detta försvårade möjligheten att vidta effektiviseringar genom extern upphandling.

I Sjöfartsverkets yttrande över rapporten konstaterades att verket hade initierat ett projekt vars syfte var att utveckla en

effektiv organisation baserad på olika roller. Syftet med projektet var just att minimera rollkonflikter i enlighet med de förslag som hade redovisats i rapporten. Verket avvisade tanken på att överföra ansvaret för fritidsbåtslederna till Naturvårdsverket och hänvisade till bristen på anslagsmedel för ändamålet. Vad gällde förslaget om stomfarleder ansåg verket att detta var en intressant modell som borde analyseras och utvecklas ytterligare.

2.3 Statliga aktörer med koppling till sjöfartsfrågorna vid sidan av Sjöfartsverket

Det finns ett antal statliga aktörer som har koppling till Sjöfartsverkets verksamhet. Övriga statliga myndigheter med verksamhet till sjöss är förutom Sjöfartsverket:

- Kustbevakningen
- Polisen
- Försvarsmakten
- Statens geologiska undersökning
- Fiskeriverket.

Utöver dessa myndigheter finns följande statliga myndigheter som har koppling till Sjöfartsverkets verksamhet:

- Lantmäteriverket
- Naturvårdsverket
- Vägverket
- Banverket
- Statens fastighetsverk
- Sveriges metrologiska och hydrologiska institut (SMHI)
- Riksantikvarieämbetet
- Luftfartsstyrelsen.

Nedan beskrivs kortfattat de olika verksamheterna och kopplingen till Sjöfartsverket för de myndigheter som har verksamhet till sjöss. I avsnitt 6.5 återkommer jag till en analys av gränssnitten mellan de olika myndigheterna.

2.3.1 Kustbevakningen

Kustbevakningens uppgift är att övervaka, rädda och hjälpa till sjöss. Verksamheten bedrivs i nära samarbete med bland annat Polisen, Tullverket, Fiskeriverket och Sjöfartsverket.

Inom det transportpolitiska området anges att Kustbevakningen ska bidra till att öka säkerheten till sjöss samt bidra till att respekten för lagar och föreskrifter ökar. Genom att utveckla sjötrafikövervakning och sjösäkerhetstillsyn ska Kustbevakningen arbeta för att minska antalet allvarliga sjöolyckor.

2.3.2 Polisen

Sjöpolisen svarar för den allmänna ordningen och säkerheten och arbetar för ökad sjösäkerhet genom att beivra sjöfylleri, fartöverträdelser samt vårdslöshet i sjötrafik. Sjöpolisen verkar även för att minska antalet båtstölder och att genom aktiv samverkan med andra intressenter bidra till att antalet båtstölder samt tillgrepp från båt klaras upp i högre utsträckning.

Sjöpolisen samverkar främst med Kustbevakningen, men även med andra myndigheter och intresseorganisationer. Sjöpolis finns i Stockholm, Göteborg och Malmö.

2.3.3 Försvarsmakten

Marinen organiserar och utbildar sjöstrids- och amfibieförband, som i samverkan med flyg- och markstridskrafter ska kunna hävda Sveriges territoriella integritet i fred och försvara landet i händelse av framtida hot. De marina förbanden delas in i:

- Sjöstridsflottiljer – för att möjliggöra kontroll av havsområde, sjöfart och fiske samt med förmåga att röja minor.
- Ubåtsflottilj – för att dolt kontrollera havsområde, samla in underrättelser.
- Amfibiebataljon – för att möjliggöra kontroll av kustområde och skärgård.
- Marinbas – för att övervaka svenskt territorialhav samt understödja andra förband med bland annat förnödenheter.

2.3.4 Fiskeriverket

Fiskeriverket har ansvar för bevarande och nyttjande av Sveriges fiskresurser. Verket bedriver också forskning om fisk, fiskevård och fiske, utvecklar nya metoder och redskap samt har det övergripande ansvaret för svensk fiskerikontroll.

För forskningsarbetet har verket två fartyg – ett som används vid kustnära undersökningar och på Vänern, Vättern och Mälaren och ett oceangående fartyg för havsforskning och fiskerivetenskapliga undersökningar.

2.3.5 Sveriges geologiska undersökning

Sveriges geologiska undersökning (SGU) ansvarar för frågor om landets geologiska beskaffenhet och mineralhantering. En viktig uppgift för SGU är att möta efterfrågan på geologisk information varav den maringeologiska informationen utgör en del.

Myndigheten undersöker, dokumenterar och informerar om berggrund, jordarter och grundvatten i Sverige.

Den sjögeografiska verksamheten syftar till att öka kunskapen om havsbottens beskaffenhet. Insamling av data sker till sjöss och myndigheten har ett eget fartyg för detta ändamål.

2.4 Pågående utredningar

För närvarande pågår utredningsarbete som berör Sjöfartsverkets verksamhetsområden inom Transportstyrelseutredningen, Helikopterutredningen och Havsmiljöutredningen. Jag har i mitt utredningsarbete samrått med samtliga dessa utredningar. De aktuella utredningarna beskrivs i korthet nedan.

2.4.1 Transportstyrelseutredningen

Transportstyrelseutredningen behandlar i sitt delbetänkande *Transportinspektionen – En myndighet för all trafik* (SOU 2008:9) bland annat frågor om sektorsansvaret och om flyg- och sjöräddning. Utredningen har att ta ställning till hur de olika inspektionsverksamheterna ska inlemmas i den nya trafikslagsövergripande transportinspektionen.

Utredningen ska presentera sitt slutbetänkande den 2 maj 2008. Därefter avser regeringen att ge ytterligare direktiv om genomförande av bildandet av myndigheten.

2.4.2 Helikopterutredningen

Regeringen tillsatte i juni 2007 en utredning som ska se över hur den offentliga sektorns samlade användning av helikopterresurser kan blir mer effektiv. Avsikten är att genom ökat samutnyttjande och lokalisering uppnå effektiviserings- och rationaliserings-effekter. Utredaren ska behandla frågor om huvudmannaskap, samfinansiering, behov och tillgänglighet. Frågan om lämpligheten och fördelarna med att i ökad utsträckning ingå avtal med kommersiella helikopteroperatörer ska utredas. Uppdraget ska redovisas den 1 september 2008.

2.4.3 Havsmiljöutredningen

I juli 2006 tillsatte regeringen en utredning med uppgift att föreslå åtgärder som säkerställer behovet av en effektiv och samordnad insamling och analys av kunskap om vattenfrågor.

Genom tilläggsdirektiv utökades uppdraget till att även omfatta att lämna förslag till:

- hur tillgängligheten till vattenrelaterade data ska kunna öka samt hur ett system för datasamordning kan se ut
- ett system för samverkan och samutnyttjande av forsknings- och undersökningsfartyg samt att sammanställa vilka krav som bör ställas på oceangående fartygsresurser för forsknings- och undersökningsverksamhet.

Resultatet av utredningens arbete ska redovisas senast den 30 april 2008.

3 Internationell jämförelse

I detta kapitel redovisar jag hur sjöfartssektorn är organiserad i Norge, Finland, Danmark, Nederländerna, Storbritannien, och Tyskland. Redovisningen bygger på ett underlag från Sjöfartsverket.

En rad olika faktorer påverkar ett lands myndighetsstruktur på sjöfartsområdet: bland annat landets storlek, förekomsten av mer eller mindre starka regionala nivåer under den nationella och när det gäller sjöfart även landets geografiska läge samt omfattningen och utsträckningen av kusten.

Traditionellt och konstitutionellt har de centrala myndigheterna i Sverige och övriga nordiska länder en betydligt större självständighet i förhållande till regeringen än i andra europeiska länder. I Tyskland, Nederländerna och Storbritannien utgör myndigheterna som regel en mer integrerad organisatorisk del av det aktuella ministeriet, medan detta inte på samma sätt gäller i de nordiska länderna.

De traditionella uppgifterna för en central sjöfartsadministration är att svara för de sjösäkerhetsfrågor som ligger under statens ansvar. Två huvuddelar av detta ansvar kan urskiljas dels förhållanden som rör fartyg och besättning, dels sjöfartens infrastruktur i form av vattenvägar samt anordningar och tjänster för att kunna använda farvattnen. Under senare decennier har också sjöfartens miljöfrågor blivit en allt viktigare uppgift. Sjöfartens internationella karaktär har vidare lett till ett omfattande internationellt samarbete på säkerhets- och miljöområdet, vilket är en naturlig statlig uppgift.

Hamnarna har en naturlig koppling till sjöfarten men också till landtransporterna. I många länder är hamnarna en lokal eller regional fråga, där inflytandet i första hand kommer från kommunen eller som exempelvis i Tyskland från delstatsnivån. Hamnarna kan i vissa länder svara för sjöfartsfrågor som farleder,

sjötrafikinformation och lotsning i områden som ligger betydligt utanför det egentliga hamnområdet.

3.1 Finland

Historiska traditioner och ett nära samarbete mellan länderna, liksom de geografiska och klimatologiska förutsättningarna har lett fram till att den nationella sjöfartsadministrationen i Finland har stora likheter med den svenska.

Sjöfartsverket är den samlande myndigheten för sjöfart och sjösäkerhet i Finland och lyder under Kommunikationsministeriet. Sjöfartsverket svarar för att grundförutsättningarna för handelssjöfarten och annan sjötrafik i Finland upprätthålls och utvecklas i transportekonomiskt och säkerhetsmässigt hänseende samt med hänsyn till miljön. Grunden för verksamheten är en säker och effektiv sjöfart samt samhällets och kundernas behov.

Sjöfartsverket svarar för säkerheten inom sjötrafiken, farledshållningen och sjökartläggningen samt assistansen av vintersjöfarten och skärgårdens förbindelsefartygsservice. Dessutom svarar Sjöfartsverket för sjötrafikledningen och myndighetsuppgifterna inom lotsningen. Den operativa lotsningsverksamheten handhas sedan 2004 av det statliga affärsverket Lotsverket Finnpilot.

De tjänster som behövs för att trygga sjöfarten upphandlar Sjöfartsverket antingen från befintliga statliga affärsverk eller från andra tjänsteproducenter. Dessutom har Sjöfartsverket en egen intern produktionsenhet för produktion av bland annat farleds- och sjömättningsarbeten. En utredning angående denna enhets framtida organisationsform har dock nyligen färdigställts och Kommunikationsministeriets beslut i frågan är att vänta under 2008.

Angående sjösäkerheten ansvarar Sjöfartsverket för säkerhetsfrågor anknutna till fartyg, fritidsbåtar och sjöfartsskyddet i Finland. Genom inspektioner och besiktningar ser man till att fartyg som seglar i finska farvatten och de hamnar de anlöper uppfyller gällande krav. Verket fastställer också de finländska fartygens bemanning, utfärdar certifikat för sjöfolk och upprätthåller ett sjömansregister. Sjöfartsverket främjar även sjösäkerheten genom att delta i lagberedningen. Speciellt viktigt är det att aktivt delta i den internationella verksamheten.

Sjöfartsverket underhåller och utvecklar det finska farledsätverket såväl längs kusten som de inre vattenvägarna. För utvecklan-

det av farleder, såsom större muddringsprojekt, används utomstående tjänsteproducenter. För underhållet av farleder och sjömärken används såväl Sjöfartsverkets interna produktionsenhet som externa tjänsteutövare.

Sjöfartsverket ger ut både tryckta och elektroniska sjökort för handelssjöfartens behov och sjökortsserier för fritidsbåttrafiken. Djupinformation samlas in genom sjömätning. Inom vintersjöfarten fungerar Sjöfartsverket som myndighet och beställare av isbryartjänster. Dessa tjänster inköps i huvudsak från det statliga affärsverket Rederiverket Finstaship.

Angående sjötrafikledningen ansvarar Sjöfartsverket för den marina transporttelematiken, fartygstrafikservicen (VTS) samt rapporterings- och trafiksepareringssystemen i de finska farvattnen. VTS-centralerna övervakar och leder sjötrafiken vid kusten, och genom rapporteringssystemet GOFREP (Gulf of Finland Reporting System) dirigeras fartygen in i separata stråk på den livligt trafikerade Finska viken. Också säkerhets- och kustradioverksamheten sköts av Sjöfartsverket.

Sjöfartsverket ansvarar för förbindelsefartygstrafiken på fjorton rutter i skärgården året om. Vissa andra rutter trafikerar bara under sommarsäsongen. Trafiken är konkurrensutsatt och tjänsterna upphandlas från Finstaship och privata rederier.

Den del av Sjöfartsverkets verksamhet som betjänar handelssjöfarten längs kusten finansieras genom farledsavgifter, vilka baserar sig på fartygens storlek samt deras isklass. Farledsavgifternas volym uppgick sammanlagt till cirka 80 miljoner euro år 2006. Farledsavgifterna har sänkts med 10 procent i början av 2008. Dessutom sköter Sjöfartsverket myndighetsavgifter och andra samhällliga uppgifter som finansieras från statsbudgeten. Även större investeringar, såsom till exempel fördjupningar av handelssjöfartens farleder, finansieras ur statsbudgeten.

Sjöfartsverket har närmare 800 anställda runt om i Finland. Sjöfartsverkets organisation är från början av år 2008 enligt följande:

De rent operativa delarna av lotsningen och isbrytningen har, för några år sedan brutits ut från Sjöfartsverket och bildat egna statliga affärsverk: Lotsverket Finnpilot respektive Rederiverket Finstaship. Antalet anställda och omsättningen för dessa båda affärsverk 2006 var 400 personer och 40 miljoner euro respektive 500 personer och 60 miljoner euro.

Isbrytning i Finland

Finland har ett betydligt större behov av isbrytning än Sverige. Det beror på att samtliga hamnar fryser till under normala vintrar, samtidigt som största delen av importen och exporten transporteras sjövägen. Dessutom är västliga vindar vanliga under milda och normala isvintrar vilket innebär att isen relativt ofta driver in mot den finska kusten och bildar packis och isvallar.

Omfattningen av den statliga isbrytningen skiljer sig åt mellan Sverige och Finland. I Finland har staten ansvaret för isbrytning in till hamnområdet medan fartyg i Sverige endast assisteras fram till farvatten som är skyddade från drivande havsis.

År 2004 genomfördes, som nämnts ovan, en omorganisation i Finland, vilket innebar att två nya statliga affärsverk bildades: Rederiverket Finstaship och Lotsverket Finnpilot. Tidigare var detta verksamhetsdelar som ingick i Sjöfartsverket. Det huvudsakliga syftet med organisationsförändringen och bildandet av Rederiverket Finstaship var att sänka kostnaderna för isbrytning, öka transparensen och konkurrensutsätta verksamheten. Rederiverket Finstaship övertog de isbrytare som tidigare ägdes av Sjöfartsverket. Tre av de åtta isbrytarna är byggda som kombinationsisbrytare och kan användas i offshoreverksamhet. Hälften av Rederiverket Finstaships omsättning avser offshoreverksamheten.

Överenskommelsen med Sverige om isbrytarsamarbete innebär att den eventuella obalans i nyttjandet av den gemensamma isbrytaren i Norra Kvarken regleras ekonomiskt efter isbrytarsäsongen.

Inledningsvis (år 2004) tecknades en form av förhandlingsavtal mellan Sjöfartsverket och Rederiverket Finstaship om isbrytningen men ambitionen var att isbrytningen skulle konkurrensutsättas. I den upphandling som finska Sjöfartsverket genomförde i juni 2006 var det endast Rederiverket Finstaship som lämnade in anbud. Konkurrensutsättningen har alltså ännu inte lyckats.

Finska Sjöfartsverket har på uppdrag av Kommunikationsministeriet utrett förutsättningarna för att konkurrensutsätta isbrytningen. Sjöfartsverket lämnade sin utredning till ministeriet den 29 februari 2008. Finska Sjöfartsverket konstaterar att det på marknaden inte finns isbrytare tillgängliga som lämpar sig för finländska förhållanden. Sjöfartsverket föreslår därför att isbrytjänsterna öppnas för konkurrens först i samband med att de befintliga isbrytarna ska ersättas.

3.2 Norge

Flera departement och myndigheter har uppgifter på sjöfarts- och sjösäkerhetsområdet i Norge.

Sjöfartsdirektoratet är en myndighet under Närings- og handelsdepartementet och har som huvuduppgift att bidra till hög sjösäkerhet till sjöss för liv, hälsa, fartyg och miljö. Sjöfartsdirektoratet har sedan något år sitt huvudkontor med cirka 200 anställda förlagt till Haugesund. Regionalt finns fyra distrikt med 19 stationer och cirka 100 anställda.

I frågor som gäller förorening från fartyg och skydd av den marina miljön är direktoratet underställt Miljøverndepartementet. Direktoratet samarbetar med Kystverket och bistår det med skeppsteknisk kompetens i samband med oljeskyddsoperationer och biträder även Oljedirektoratet när det gäller tillstånd till oljeverksamhet på norsk kontinentalsockel.

Det norska skeppsregistret (Skipsregistrene) är en särskild myndighet under Närings- og handelsdepartementet. Det överordnade målet för registret är att vara ett konkurrenskraftigt och attraktivt register för både norska och utländska redare. Det norska internationella registret (NIS) har fungerat sedan 1987.

Kystverket, som sorterar under Fiskeri- og kystdepartementet, är en myndighet med uppgifter inom områdena sjötransporter, sjösäkerhet, hamnar och beredskap för oljeutsläpp till sjöss. Kystverket ska arbeta aktivt för en effektiv och säker sjöfart genom att ta tillvara sjöfartens behov av framkomlighet och effektiva hamnar. Vidare ska Kystverket arbeta med att förebygga och begränsa skadorna vid föroreningar till sjöss samt medverka till en hållbar utveckling av kustzonen.

Kystverket leds av kustdirektören vid huvudkontoret i Ålesund och består i övrigt av fem regioner. Vid regionerna bedrivs det operativa arbetet med lotsning, farleder och utmärkning.

Kystverket Rederi fungerar som en intern entreprenör med sina elva arbetsfartyg. Fartygen används till byggande, underhåll och drift av fyrar och annan utmärkning längs kusten.

Kystverket tar ut fyra olika avgifter för sin verksamhet, nämligen kustavgift, lotsavgift, säkerhetsavgift och avgift för hamnsäkerhet. Kustavgiften, som tas ut efter fartygets storlek kan avse en enkel resa, säsongavgift eller årsavgift. Avgiften, beräknas för 2008 till 94,5 miljoner norska kronor och motsvarar 35 procent av kostnaderna för farledsväsendet. Lotsavgifterna ska täcka samtliga

kostnader för lotsningsverksamheten och beräknas för 2008 till 470 miljoner norska kronor. En viss lotsberedskapsavgift betalas av alla lotspliktiga fartyg oavsett om lots anlitas eller inte. Säkerhetsavgiften ska täcka kostnaderna för de fyra sjötrafikcentraler som finns i Norge och beräknas 2008 till 55 miljoner norska kronor.

3.3 Danmark

I Danmark finns tre olika myndigheter med uppgifter på sjöfartsområdet. Under Forsvarsministeriet sorterar Farvandsvæsenet och Søværnets Operative Kommando och under Økonomi- og erhvervsministeriet finns Søfartsstyrelsen.

I huvudsak ligger operativa uppgifter och uppgifter som hör till infrastrukturen på de båda förstnämnda myndigheterna medan sjöfartsinspektion, utbildningsfrågor och sjöfartspolitiska frågor handhas av Søfartsstyrelsen.

Farvandsvæsenet medverkar till en säker navigation i farvattnen runt Danmark, Färöarna och Grönland med följande huvuduppgifter:

- myndighetsutövning och utgivning av nautiska publikationer
- navigationssystem och utmärkning
- sjöräddningstjänst under ledning av Søværnets Operative Kommando
- lotsning
- hydrografi och oceanografi.

Omsättningen har för 2007 budgeterats till cirka 250 miljoner danska kronor och belastar helt statsbudgeten. Vid sidan av detta ligger lotsningen, som är helt avgiftsfinansierad och alltså inte påverkar statsbudgeten, med cirka 270 miljoner danska kronor.

Søværnets Operative Kommando är en del av den danska marinen och har inom sjöfartsområdet följande uppgifter:

- sjöövervakning och sjötrafikinformation
- sjöräddningstjänst och -ledning
- havsmiljöövervakning och bekämpning av föroreningar till sjöss
- isbrytning.

Søfartsstyrelsen, som alltså sorterar under Økonomi- og erhvervsministeriet, har sjöfartsnäringen och dess ramvillkor samt fartyget och besättningen som utgångspunkt för sitt arbete. Styrelsen har ansvar för följande uppgifter:

- danska fartygs byggande, utrustning och drift
- skeppsregistrering
- flaggstats- och hamnstatskontroll av fartyg
- sjöfolks utbildning
- sjöolycksutredningar
- sjöfartspolitiska frågor.

Kostnaderna för 2006 uppgick till cirka 160 miljoner danska kronor, varav 30 miljoner täcktes med avgifter och återstoden cirka 130 miljoner var anslag utöver statsbudgeten. Antalet anställda uppgick till drygt 200 personer.

3.4 Storbritannien

I Storbritannien handhas sjöfartsfrågorna under Department for Transport av Maritime and Coastguard Agency (MCA) och en särskild organisation, Trinity House, som ansvarar för fyrar, utmärkning och andra navigationshjälpmedel i brittiska farvatten och på Gibraltar. Den strategiska inriktningen för MCA kan anges på följande sätt:

- att leva upp till de internationella krav som fastställs i olika konventioner på sjöfartsområdet
- att aktivt arbeta för att det brittiska fartygsregistret vidmakthåller sin goda kvalitet
- att minimera antalet olyckor, dödsfall och skador till sjöss och vid kusten genom förebyggande och skadebegränsande åtgärder
- att samordna och fullt ut delta i att tillhandahålla tillgångar för räddningstjänst
- att aktivt arbeta med och utveckla sjötrafikövervakning.

Inriktningen innebär konkret att MCA ansvarar för beredskap dygnet runt för sjöräddning, reglering och inspektion av fartyg för

att öka sjösäkerheten och förebygga förorening från fartyg, begränsa effekterna av inträffade utsläpp samt arbeta för ett brittiskt kvalitetsregister.

Organisatoriskt bedrivs den operativa verksamheten i tre regioner, nämligen Skottland och Nordirland, Wales och västra England samt östra England. Huvudkontoret ligger i Southampton.

De totala kostnaderna under budgetåret 2006/07 uppgick till 133 miljoner pund, varav 12 miljoner utgjorde egna inkomster. Resterande 121 miljoner pund finansierades av skattemedel. Antalet anställda uppgick till 1 200 personer.

Trinity House är en särskild fyrorganisation som har till uppgift att tillhandahålla pålitliga och kostnadseffektiva navigationshjälpmedel i form av fyrar, bojar och DGPS-stationer för positionsbestämning. De tjänster som tillhandahålls finansieras med fyravgifter som betalas av handelssjöfarten på de brittiska öarna och som baseras på fartygens storlek. Avgiften, som tas ut högst sju gånger per år, är maximerad till 12 250 pund per resa och går in till den allmänna fyrfonden, som står under överinseende av Department for Transport.

3.5 Tyskland

I Tyskland sorterar sjöfartsfrågorna under Ministeriet för transporter, byggande och stadsplanering (Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung). En avdelning i ministeriet ansvarar för vattenvägar och sjöfart. Denna avdelning är uppdelad på en enhet för vattenvägar och en enhet för sjöfart, vilka i sin tur är indelade i ett stort antal underenheter.

Enheten för vattenvägar ansvarar för farledsplanering, ledning av inlandsvattenvägarna och kustfarlederna, hydrologi och miljöskydd.

Till enheten för sjöfart hör frågor om sjöfartspolitik på internationell nivå och inom EU, ekonomiska frågor av betydelse för sjöfart liksom övergripande hamnfrågor. Till enheten hör den federala byrån för sjöolycksutredningar. Vidare ansvarar enheten för den marina miljön och lotsningen. Den federala myndigheten för sjöfart och hydrologi (Bundesamt für Seeschifffahrt und Hydrographie) sorterar under denna enhet.

Myndigheten för sjöfart och hydrologi med kontor i Hamburg och Rostock, har fler än 900 anställda. Man tillhandahåller en rad

tjänster till sjöfarten som bland annat sjömätning och sjökortsframställning, det tyska internationella skeppsregistret, utfärdande av sjömäns behörigheter och övervakning av den marina miljön.

3.6 Nederländerna

Ministeriet för transporter, allmänna arbetet och vattenfrågor (Ministerie van Verkeer en Waterstaat) ansvarar i Nederländerna för sjöfartsfrågorna. Inom ministeriet finns ett särskilt generaldirektorat för allmänna arbeten och vattenfrågor som är en operativ genomförandeorganisation. Översvänningsrisker, som är en betydelsefull fråga för Nederländerna, spelar en viktig roll för generaldirektoratet, som också arbetar med att säkra tillgången till rent vatten och att tillhandahålla effektiva och säkra vägar och vattenvägar. Till ministeriet hör också en särskild transportinspektion som arbetar med reglering och tillsyn av säkerheten inom hela transportsektorn.

3.7 Sammanfattande kommentarer

Som framgått skiljer sig organisationen av sjöfartsfrågor i hög grad mellan olika länder.

I de flesta av de studerade länderna, som Danmark, Norge, Storbritannien och Nederländerna, skiljer man organisatoriskt sjöfartsinspektion (reglering och tillsyn av i första hand fartyg och besättning) från infrastrukturfrågor i form av farleder och utmärkning, isbrytning och lotsning. Finland har fortfarande en i stort sett sammanhållen sjöfartsorganisation med uppgifter både inom inspektionsområdet och infrastrukturområdet, även om rederifrågor och lotsningen har brutits ut och anförtrotts särskilda statliga affärsverk.

Den nämnda uppdelningen kan bäst illustreras med Norge, som har Sjöfartsdirektoratet för sjöfartsinspektion och registerfrågor samt Kystverket för farleder, lotsning och annan infrastruktur. Danmark har Søfartsstyrelsen, som i stort sett motsvarar det norska Sjöfartsdirektoratet, medan infrastrukturfrågorna har delats upp mellan Farvandsvæsenet och Søværnets Operative Kommando. För både Norge och Danmark gäller att de olika myndigheterna också sorterar under olika ministerier.

Ministerierna har som regel en tyngre och mer direkt roll i sjöfartsfrågorna när det gäller länder på den europeiska kontinenten, som Nederländerna och Tyskland. Detta är särskilt tydligt när det gäller policyfrågorna. Nederländerna är exempel på ett land som har organiserat transportfrågorna integrerat över de olika trafikslagen både vad gäller inspektionsverksamheten och infrastrukturfrågorna. I Storbritannien hålls kustbevakning och sjöfartsinspektion samman i en gemensam organisation: Maritime and Coastguard Agency. Fyr- och andra farledsutmärkningsfrågor ligger av tradition i det gamla ärevördiga Trinity House.

När det gäller finansiering av de statliga uppgifterna på sjöfartsområdet är den huvudsakliga modellen skattefinansiering. Detta gäller i hög grad Danmark, Nederländerna och Tyskland med reservation för vad som kan åligga hamnarna. Storbritannien tar ut en fyravgift och i Norge finns en särskild kustavgift och en säkerhetsavgift som täcker delar av infrastrukturen. Finland, som på många sätt ligger närmast Sverige i sjöfartsfrågorna, har en farledsavgift. Lotsningen finansieras normalt helt av lotsavgifter i de olika länderna och särskilda besiktning- och certifieringsavgifter, som emellertid inte ger full kostnadstäckning, förekommer på inspektionsområdet.

4 Offentligt åtagande

4.1 Offentligt åtagande

Ett offentligt åtagande innebär en form av offentligt ingripande i samhället. Det kan exempelvis handla om produktion i offentlig regi, regelstyrning, ekonomiska styrmedel som skatter och bidrag eller informationsinsatser. Med det offentliga avses stat och kommun.

Ett offentligt åtagande betyder inte att det offentliga även måste vara genomförare. Åtagandet kan omfatta verksamhet som produceras av såväl stat eller kommun som andra. Avgörande är ofta inte vem som utför verksamheten utan om det är den offentliga eller privata sektorn som styr eller finansierar den. Det innebär att en del offentliga åtaganden kan upphandlas eller att marknadens aktörer på andra sätt kan kontrakteras att tillhandahålla verksamhet i önskvärd omfattning och utförande.

Det offentliga åtagandet är därmed inte knutet till vissa verksamhetsformer och det behöver inte heller betyda att det offentliga tar på sig ett finansieringsansvar för insatserna. Exempelvis är ett statligt bolag, även om det inte erhåller några statliga medel, att se som ett offentligt åtagande. Staten har genom bolaget valt att ta på sig uppgiften att driva verksamheten i offentlig regi med helt eller delvis statligt ägande. Ett offentligt åtagande kan också vara avgiftsfinansierat.

4.2 Motiv för offentliga åtaganden

Den privata marknaden kan inte uppfylla alla behov som är viktiga för samhället. Vissa funktioner måste därför garanteras genom offentliga åtaganden. Försvar, polisväsende och räddningstjänst är typiska exempel på offentliga åtaganden.

De generella motiven för offentliga åtaganden har oftast sina ursprung i ekonomiska teorier om statens roll i samhällsekonomin. De ekonomiska motiven för offentliga åtaganden bygger till stor del på utgångspunkten att det finns ett antal marknadsmisslyckanden, vilket innebär att en fri marknad inte uppnår en samhällsekonomiskt optimal resursanvändning, vilket måste korrigeras genom insatser av det offentliga. Förekomsten av marknadsmisslyckanden som kollektiva nyttigheter, externa effekter och naturliga monopol antyder att verksamheten bör ingå i det offentliga åtagandet.

Resonemang om motiv för offentliga åtaganden förs bland annat i departementspromemorian *Motiv för offentliga åtaganden* (Ds 1994:53) samt ett antal andra skrifter.¹ Nedan sammanfattas de motiv som för ett offentligt åtagande som generellt sett brukar lyftas fram. Motiven ska ses som ett stöd för en analys av motiv och inriktning av offentliga insatser. Att ett eller flera motiv är aktuellt behöver inte betyda att någon form av offentligt åtagande är nödvändigt.

Negativa externa effekter

Externa effekter innebär att en verksamhet påverkar utomstående utan att de som förestår verksamheten behöver ta hänsyn till det. Ett exempel på en negativ extern effekt är luftföroreningar. En fabriksägare kan sakna incitament att begränsa luftförorenande utsläpp, eftersom skadorna huvudsakligen drabbar någon annan. Negativa externa effekter kan leda till marknadsmisslyckanden.

Positiva externa effekter och kollektiva nyttigheter

En positiv extern effekt kan till exempel uppstå i samband med teknisk utveckling om alla kan dra nytta av framsteget. Kollektiva nyttigheter är en form av positiv extern effekt. Utmärkande för en kollektiv nytta kan vara att nyttan kommer alla potentiella brukare till del, oavsett om de har bidragit till finansieringen eller inte. Det är omöjligt eller mycket svårt att utestänga den som inte bidrar till finansieringen. Vägar och gatubelysning är exempel på

¹ *Det offentliga åtagandet. En antologi*, Riksrevisionsverket (RRV 1996:41), *Statsförvaltning i förändring. Möjligheter och utmaningar*, Statskontorets småskrifter 2 (Statskontorets årsbok 2007).

kollektiva nyttigheter. Vidare kan en kollektiv nytta vara utspridd över ett stort antal aktörer där ingen har så stor nytta att det är intressant att ensam bära kostnaden. Vanligtvis innebär inte en persons konsumtion av nyttigheten att tillgängligheten minskar för andra.

Lång tidshorisont

Lång tidshorisont innebär att en beslutsfattare som ska jämföra handlingsalternativ med långsiktiga konsekvenser ställs inför problemet att värdera kostnader och nyttor som kan ligga långt bort i tiden. Det finns därför en risk att kortsiktig nytta prioriteras på bekostnad av långsiktig nytta.

Informations- eller autonomibrister

Beslutsfattarna antas kunna samla in och bearbeta information och korrekt värdera den, liksom att kunna avgöra när det inte lönar sig att samla in ytterligare information. De antas dessutom ha autonomi i den meningen att de korrekt kan avgöra vad som är bäst för dem själva och handla därefter. Informations- eller autonomibrister kan motivera ett offentligt åtagande.

Marknads- och konkurrensproblem

Om effektiviteten ska kunna garanteras får det inte vara svårt för nya producenter att ta sig in på marknaden. Svårigheter kan bero antingen på särskilda egenskaper hos de varor och tjänster som erbjuds eller på institutionella förhållanden. Om det exempelvis finns starka stordriftsfördelar i produktionen kommer producenter som redan finns på marknaden att ha ett försteg gentemot potentiella konkurrenter. Naturliga monopol kan uppstå.

Fördelningspolitik och stabiliseringspolitik

Staten har en fördelnings- och stabiliseringspolitisk roll som motiverar statliga ingrepp, till exempel att påverka fördelningen inom ekonomin eller att stabilisera tillfälliga konjunktursväng-

ningar. Det offentliga kan exempelvis omfördela resurser från den produktiva åldern till behov som kanske finns före och efter yrkeslivet, som till exempel barnomsorg, utbildning och äldreomsorg. Vidare kan det offentliga exempelvis genom investeringar eller på andra sätt försöka kompensera för konjunktursvängningar, vilket kan kallas stabiliseringspolitik.

Internationella överenskommelser

Ett offentligt åtagande kan också motiveras av att staten genom internationella överenskommelser av olika slag har åtagit sig att se till att vissa uppgifter utförs. Ansvaret för att internationella åtaganden kan fullföljas bör åligga staten.

5 Möjliga organisationsformer för statlig verksamhet

Inledningsvis beskrivs regelverk och karaktäristika för förvaltningsmyndigheter, affärsverk och aktiebolag. Vad gäller affärsverken beskrivs också den historiska utvecklingen av styrningen av dessa och ombildandet av vissa av affärsverken till bolag. Affärsverksformen beskrivs också i ett internationellt perspektiv.

Därefter görs en analys affärsverksformen och möjligheterna att styra statlig verksamhet i de olika organisationsformerna.

I kapitel 6 återkommer jag till en prövning av vilken av de beskrivna verksamhetsformerna som är lämplig för Sjöfartsverket.

5.1 Förvaltningsmyndigheter under regeringen

Den grundläggande utgångspunkten är att statlig verksamhet i huvudsak bör bedrivas i myndighetsform. Detta lades fast i den förvaltningspolitiska propositionen (prop. 1997/98:136). Även affärsverken är förvaltningsmyndigheter men för dessa gäller vissa särskilda bestämmelser. Dessa beskrivs närmare i avsnitt 5.2.

Myndighetsförordningen (2007:515) är direkt tillämplig på alla förvaltningsmyndigheter under regeringen, alltså även affärsverk.

Inom ramen för myndighetsformen finns en grundläggande utgångspunkt för den rättsliga styrningen genom att generella förvaltningsregler och principer kan tillämpas, vilket bidrar till rättssäkerhet. Kraven på offentlighet och insyn och på tydliga ansvarskedjor är viktiga utgångspunkter. Offentlighetsprincipen och meddelarfriheten bidrar till att öppenhet och insyn i förvaltningen blir ett gemensamt mål för det allmänna. Den enskilde ska kunna åberopa gällande författningar och kunna utgå från att myndigheterna garanterar en korrekt handläggning av ärenden som rör medborgarnas rättigheter och skyldigheter.

Myndighetsformen är flexibel. Den ger goda möjligheter att anpassa styrning och organisation till de olika förutsättningarna för statlig verksamhet. Andra fördelar är att regeringen kan göra ändringar i en myndighets uppgifter.

Myndigheterna styrs genom resultatstyrning, vilket bidrar till att öka handlingsfriheten i den interna styrningen och ger ett vidgat ansvar för verksamhetens genomförande inom ramen för tilldelade medel. Det delegerade ansvaret ställer samtidigt krav på redovisning och uppföljning av verksamhetens resultat.

5.1.1 Privaträttsliga verksamhetsformer för statliga uppgifter samt konkurrensutsatt verksamhet inom myndigheter

Även om statlig verksamhet normalt ska bedrivas i myndighetsform kan det ibland vara motiverat att låta en statlig uppgift utföras i en privaträttslig verksamhetsform. Detta kan vara aktuellt när staten och en annan part från till exempel näringslivet eller landstingen engagerar sig i anslagsberoende verksamhet och gemensamt bidrar till finansieringen.

Även då staten själv finansierar och driver en verksamhet kan behovet av en självständig framtoning för verksamheten utgöra skäl för att överväga en privaträttslig verksamhetsform. Om en statlig uppgift innefattar myndighetsutövning måste delegering ske med stöd av lag.

Konkurrensutsatt verksamhet bör inte bedrivas i myndighetsform, om det inte finns särskilda skäl (prop. 1997/98:136). För konkurrensutsatt verksamhet bör bolagsformen övervägas. Om konkurrensen bedöms som otillräcklig eller om behovet av offentlig insyn och kontroll är särskilt stort kan dock myndighetsformen vara lämpligast.

Om en myndighet bedriver affärsverksamhet, bör affärsverksamheten särskiljas. Detta kan ske genom en tydlig organisatorisk uppdelning inom myndigheten. Om affärsverksamheten dessutom är konkurrensutsatt bör den normalt brytas ut ur myndigheten och bolagiseras. Därmed görs rollerna tydliga och riskerna för bland annat snedvridning av konkurrensen minskar.

Jag återkommer i avsnitt 6.2 till de förutsättningar som bör vara uppfyllda för att en verksamhet ska vara lämplig att bolagisera. Avsnittet innehåller också en utvärdering av lämplig verksamhetsform för Sjöfartsverkets olika delar.

5.1.2 Regeringens styrning av myndigheter

De förvaltningsmyndigheter som lyder under regeringen utgör regeringens redskap i dess uppgift att styra riket och verkställa den fastlagda politiken. Myndigheterna har långtgående befogenheter och är i sitt dagliga arbete fristående från regeringen. Det är dock regeringens uppgift att styra myndigheterna precis så bestämt och i den omfattning som regeringen finner lämpligt i varje särskild situation.

I några fall gäller inte förvaltningsmyndigheternas lydnadsplikt mot regeringen. Det gäller i enskilda ärenden som rör myndighetsutövning mot enskild eller mot kommun, eller när det gäller tillämpning av lag. I sådana fall är förvaltningsmyndigheterna självständiga i förhållande till regeringen.

Den statliga verksamheten spänner över ett brett fält. En verksamhet som innebär stort finansiellt ansvar ställer andra krav på styrning än en verksamhet som är av servicekaraktär. De beslut genom vilka regeringen formellt binder myndigheternas handlande fattas av regeringen som kollektiv. Exempel på denna typ av styrning är beslut om instruktion, regleringsbrev och direktiv samt uppdrag till myndigheterna.

Informella kontakter mellan Regeringskansliet och dess myndigheter har stor betydelse och är ett viktigt inslag för att styra och utbyta information. Ett centralt inslag i den informella styrningen är mål- och resultatdialogen mellan den politiska ledningen och myndighetsledningarna.

5.1.3 Myndighetens ledning och ledningens ansvar

Det finns enligt myndighetsförordningen tre ledningsformer för en myndighet:

- en myndighetschef (enrådighetsmyndighet)
- en styrelse (styrelsemyndighet)
- en nämnd (nämndmyndighet).

Myndighetens ledningsform anges i myndighetens instruktion eller i någon annan författning.

Ledamöter i styrelser, nämnder och insynsråd utses av regeringen för en bestämd tid. Regeringen utser även ordförande i styrelser och nämnder.

Myndighetens chef anställs av regeringen. Detsamma gäller myndighetens överdirektör, vid de myndigheter där sådana finns.

Myndighetens ledning ansvarar för verksamheten och ska se till att den bedrivs effektivt och enligt gällande rätt och de förpliktelser som följer av Sveriges medlemskap i Europeiska unionen. Vidare ska ledningen se till att myndighetens verksamhet redovisas på ett tillförlitligt och rättvisande sätt samt att den hushållar väl med statens medel.

Myndigheten ska fortlöpande utveckla verksamheten och genom samarbetet med myndigheter och andra ta till vara de fördelar som kan vinnas för enskilda samt för staten som helhet.

5.1.4 Intern styrning och kontroll

Sedan den 1 januari 2007 gäller förordningen (2006:1228) om internrevision. Förordningen gäller i den omfattning regeringen föreskriver. Avgörande kriterier för vilka myndigheter som ska omfattas av förordningen är bland annat myndighetens ansvar för stora medelsflöden och graden av delegering inom stora myndigheter. Internrevisionen är ledningens verktyg för att granska den interna styrningen och kontrollen, allt i syfte att möjliggöra för ledningen att fullgöra sitt ansvar för verksamheten enligt myndighetsförordningen.

Förordningen (2007:603) om intern styrning och kontroll gäller för de myndigheter som har skyldighet att följa interrevisionsförordningen. Myndighetens ledning ska vidta sådana åtgärder att den interna styrningen och kontrollen fungerar på ett betryggande sätt.

5.1.5 Myndigheterna en del av staten

En allmän utgångspunkt när det gäller statliga myndigheter är att de inte utgör några självständiga juridiska enheter (rättssubjekt). Myndigheterna är endast delar av rättssubjektet staten. I civilrättslig mening äger alltså myndigheterna inte några egna tillgångar eller något eget kapital. De förvaltar endast tillgångarna och kapitalet åt staten. Motsvarande gäller för de förpliktelser som myndigheterna åtar sig.

En konsekvens av detta blir att myndigheterna endast som företrädare för staten kan förfoga över "sina" tillgångar och "sitt" kapital. Ett sådant förfogande sker inom ramen för de uppdrag som myndigheterna fått av företrädarna för rättssubjektet staten, riksdagen och regeringen. Detsamma gäller även sådana förfoganden som sker genom att myndigheterna ingår avtal med ekonomiska förpliktelser för staten.

Det finns inte något generellt giltigt regelverk om statliga myndigheters rätt att ingå avtal som innehåller ekonomiska förpliktelser för staten.

Enligt 19 och 20 §§ anslagsförordningen (1996:1189) har dock myndigheterna bemyndiganden att göra en rad åtaganden. En myndighet får således träffa avtal om anställning av personal, hyra av utrustning, leverans av tjänster och förbrukningsmaterial och liknande som medför utgifter under längre tid än tilldelat anslag avser, om detta är nödvändigt för att myndighetens löpande verksamhet ska fungera tillfredsställande. De åtaganden som kan göras avser framtida utgifter av driftskostnadskaraktär med den förutsättningen att myndigheten kommer att disponera i huvudsak oförändrade resurser då utgifterna uppkommer.

En ytterligare konsekvens av att myndigheterna inte utgör några självständiga rättssubjekt är att de inte kan ingå bindande avtal med varandra; ett avtal förutsätter ju att det sluts av två självständiga parter

När en myndighet ska avvecklas kan därför inte denna myndighet besluta att överföra "sina" avtal till en annan myndighet eller huvudman eller träffa avtal för en annan myndighets räkning utan regeringsbeslut.

Reglerna i tryckfrihetsförordningen om allmänna handlingars offentlighet gäller för statliga förvaltningsmyndigheter.

Enligt förvaltningslagen kan ett beslut av en förvaltningsmyndighet alltid överklagas. En förvaltningsmyndighet är också underkastad den tillsyn och kontroll som utövas av Justitieombudsmannen, Justitiekanslern och Riksrevisionen.

5.1.6 Finansiering av myndigheter

Förvaltningsmyndigheterna är av vitt skilda slag och kan inte delas in i ett antal skilda kategorier. Med finansieringen som indelningsgrund kan dock två olika grupper av förvaltningsmyndigheter

särskiljas. I den ena gruppen finns de förvaltningsmyndigheter som finansieras genom anslag över statsbudgeten och i den andra de myndigheter som helt eller delvis är avgiftsfinansierade.

I gruppen av anslagsfinansierade förvaltningsmyndigheter finns bland annat de som har hela landet som verksamhetsområde. De har ofta till uppgift att bestämma om förmåner, rättigheter, skyldigheter och disciplinpåföljder det vill säga förvaltningsuppgifter som innefattar myndighetsutövning.

De anslagsfinansierade myndigheterna verkar bland annat inom områden som bevakning, beredskap, rättsvård, näring, infrastruktur, kultur, forskning, stöd till statsförvaltningen och produktion av kollektiva nyttigheter. Vid en del av dessa myndigheter förekommer även verksamhet som är avgiftsfinansierad. Det gäller särskilt i fall då myndigheten producerar varor eller tjänster som är efterfrågestyrda.

I gruppen avgiftsfinansierade myndigheter ingår affärsverken. Dessa ägnar sig generellt åt verksamhet av affärsmässig natur. Övriga myndigheter som ingår i denna grupp har förvaltningsuppgifter av både traditionellt och affärsmässigt slag.

När det gäller avgiftsfinansierade myndigheter kan man skilja på myndigheter som har monopol på en verksamhet, vars avgiftsintäkter i vissa fall förs in i statsbudgeten, och myndigheter som får disponera sina avgiftsintäkter på egen hand.

Vissa av förvaltningsmyndigheterna finansieras helt med avgifter från brukarna. Exempel på en sådana myndighet inom kommunikationssektorn är Luftfartsstyrelsen.

En anslagsmyndighet har befogenhet att använda statens medel för de ändamål som anslaget avser. Med dispositionsrätten följer även skyldigheten att upprätta en årsredovisning och att lämna budgetunderlag. En myndighets årsredovisning ska innehålla resultat- och balansräkning, finansieringsanalys, anslagsredovisning samt resultatredovisning.

I kapitalförsörjningsförordningen (1996:1188) § 23 anges att en myndighet som får disponera inkomster från avgiftsbelagd verksamhet ska balansera räkenskapsårets resultat i ny räkning. Om det ackumulerade överskottet uppgår till mer än 10 procent av den avgiftsbelagda verksamhetens omsättning under räkenskapsåret ska myndigheten lämna förslag till regeringen om hur hela överskottet ska disponeras.

5.2 Affärsverk

Även affärsverken är som nämnts tidigare statliga förvaltningsmyndigheter som lyder under regeringen. Detta innebär att verken är delar av den juridiskt sammanhållna statliga verksamheten. Verken äger således inte själva några tillgångar utan förvaltar endast statens tillgångar. Detta gäller också aktierna i eventuella dotterbolag.

Det är staten som är juridiskt ansvarig för de skyldigheter som uppkommer i verksamheten. Som en del av staten regleras verksamheten förvaltningsrättsligt.

Den väsentligaste skillnaden mellan ett affärsverk och en traditionell myndighet är att affärsverket förutsätts vara självfinansierat och dessutom leverera in delar av ett eventuellt överskott till statskassan.

Som myndighet är affärsverken underställda regeringens direktiv rätt, förvaltningslagens jävs- och besvärregler samt tryckfrihetsförordningen offentlighetsprincip.

Detta innebär bland annat:

- Affärsverken är underkastade statliga förvaltningsrättsliga föreskrifter om till exempel serviceskyldighet, samverkan mellan myndigheter, hur ärenden ska handläggas och hur beslut ska fattas.
- Verksamheten med de begränsningar som följer av tryckfrihetsförordningen och sekretesslagen är underkastade insyn till följd av offentlighetsprincipen. Sekretesslagen ger dock möjligheter att sekretessbelägga handlingar till skydd för affärsverksamheten.
- Verken kan bemyndigas att besluta om föreskrifter.
- Verkens beslut i ärenden som avser myndighetsutövning mot enskild, till exempel beslut om tjänstetillsättningar, kan överklagas.

Som myndigheter är affärsverken också ålagda ett allmänt krav på saklighet och opartiskhet och är tvungna att följa lagen om offentlig upphandling. De är också underkastade den kontroll av verksamheten som utövas av Justitieombudsmannen, Justiekanslern och Riksrevisionen.

För affärsverken gäller vidare regeringsformens bestämmelser om att statens medel inte får användas på annat sätt än vad riksdagen har bestämt. Som en följd av detta ska investeringar och finansieringen av dessa ytterst beslutas av riksdagen. Själva driften är dock en fråga för regeringen och i praktiken tar riksdagen endast ställning till investeringar och finansiering på en mycket övergripande nivå i samband med behandling av budgetpropositionen.

Möjligheten att på egen hand fatta beslut om förvärv och försäljning av fast egendom och bildande av dotterbolag är begränsad inom affärsverksformen. Affärsverkens möjligheter att teckna borgensförbindelser, teckna aktier eller ge aktieägartillskott är också begränsade.

Affärsverken är befriade från statlig inkomst- och förmögenhetsskatt. I dag gäller ett särskilt kollektivavtal för affärsverken.

För att belysa i vilka avseenden affärsverken särskiljs från övriga myndigheter anges nedan några av de författningar där endast delar av bestämmelserna är tillämpliga på affärsverken eller där affärsverken regleras i särskild ordning:

- lagen (1975:1339) om justitiekanslerns tillsyn
- tjänstledighetsförordningen (1984:111)
- lagen (1986:765) med instruktion för Riksdagens ombudsmän
- personalföreträdarförordningen (1987:1101)
- lagen (1988:1387) om statens upplåning och skuldförvaltning
- förordningen (1991:1751) om vissa personalfrågor i samband med personalkonflikter
- avgiftsförordningen (1992:191)
- förordningen (1993:527) om förvaltning av statliga fastigheter, m.m.
- förordningen (1993:528) om statliga myndigheters lokalförsörjning
- förordningen (1993:1138) om hantering av statliga fordringar
- mervärdesskattelagen (1994:200)
- lagen (1994:260) om offentlig anställning
- anställningsförordningen (1994:373)
- förordningen (1994:1261) om statliga myndigheters redovisningssystem

- kapitalförsörjningsförordningen (1996:1188)
- förordningen (1998:996) om sysselsättningsbidrag
- förordningen (2000:605) om årsredovisning och budgetunderlag
- förordningen (2002:831) om myndigheters rätt till kompensation för ingående mervärdesskatt
- lagen (2002:1022) om revision av statlig verksamhet m.m.
- förordningen (2006:1097) om statliga myndigheters betalningar och medelsförvaltning
- förordningen (2007:755) om det allmänna myndighetsregistret

Bland ovan nämnda författningar kan några nämnas särskilt. Av personalföreträdarförordningen framgår att personalföreträdarna i affärsverken till skillnad från dem i övriga myndigheter är ledamöter i styrelserna. Som sådana utses och entledigas de av regeringen efter förslag från de arbetstagarorganisationer som företräder de anställda vid verket. I övriga myndigheter som har styrelse har personalföreträdarna endast rätt att närvara och yttra sig men ingår inte som ledamöter i styrelserna.

I lagen om statens upplåning och skuldförvaltning regleras att affärsverk efter regeringens bestämmande får ta upp lån till staten för affärsverkets räkning och att lånen får förvaltas av verket.

I kapitalförsörjningsförordningen regleras bland annat hur myndigheter ska finansiera sina anläggningstillgångar det vill säga i normalfallet via lån i Riksgäldskontoret. Dessa bestämmelser gäller inte affärsverken. För Sjöfartsverket anges i regleringsbrevet endast en ram för upplåningen och att Riksgäldskontoret ska ges möjlighet att lämna anbud vid upplåning.

5.2.1 Affärsverkens historia och regelverkets utveckling

Affärsverksformen har sitt ursprung i 1911 års budgetreform. I samband med denna reform blev bland andra Televerket, Postverket, SJ och Domänverket affärsverk.

Det slogs i beslutet fast att affärsverken skulle betraktas som självbärande affärsdrivande enheter. Detta markerades genom att verkens omsättning inte skulle redovisas över statsbudgeten. Redovisningen skulle endast avse överskott som skulle inlevereras till statskassan eller underskott som fortsatt skulle belasta verken. För

tjänster som samhället önskade köpa erhöll verken särskilda anslag över statsbudgeten i enlighet med det så kallade offertsystemet.

Den grundläggande tanken bakom 1911 års reform var att ge de aktuella myndigheterna en förvaltningsform som var mer lämpad för affärsverksamhet så att staten skulle kunna driva dessa rörelser på mer affärsmässiga grunder.

Sin nuvarande utformning har affärsverksformen fått genom ett antal reformer som framförallt genomfördes under 1980-talet. Dessa reformer innebar att affärsverken generellt fick utökade befogenheter och en större ekonomisk och finansiell självständighet. Inslaget av målstyrning av affärsverken ökade markant.

En viktig del i arbetet med att reformera styrningen av affärsverken var det beslut som fattades med anledning av regeringens proposition 1986/87:99 om ledning av den statliga förvaltningen – den så kallade verksledningspropositionen. I propositionen föreslår regeringen att riksdagens styrning av samtliga statliga myndigheter i högre grad än tidigare ska gälla verksamhetens huvudinriktning och att myndigheterna bör ges större frihet vid verksamhetens utövande.

I samband med verksledningspropositionen beslutades att affärsverken och eventuella dotterbolag ska behandlas samlat som koncerner, dels för att förbättra styrningen av den totala verksamheten och dels för att åstadkomma förutsättningar för affärsverkskoncernerna att bedriva verksamheten rationellt. I propositionen föreslogs också att styrningen av affärsverkskoncernerna skulle präglas av ökad långsiktighet och koncentreras till fastställande av ekonomiska mål och servicemål. Styrningen av dotterbolagen skulle ske genom affärsverket och de mål som har satts upp för detta.

Genom bemyndigande från riksdagen med anledning av propositionen tilläts regeringen delegera frågor om affärsverkskoncernernas organisation samt förvärv och avyttring av aktiebolag till affärsverken själva. Vad gäller affärsverkens styrelser beslutades att dessa ska utses av regeringen för ett år i taget och att de ska kunna entledigas från sina uppdrag med omedelbar verkan. Verkschefen utses även fortsättningsvis av regeringen, men bör aldrig vara ordförande i styrelsen. Även verkscheferna ska kunna skiljas från sin tjänst med omedelbar verkan. De skärpta reglerna kring styrelsens och verkschefens entledigande motiveras med hänvisning till de stora värden som hanteras inom affärsverken.

Riksdagen beslutade under våren 1991 att inriktningen för affärsverken skulle vara en omvandling till aktiebolag. Det främsta argumentet för detta var att verken befann sig på alltmer internationaliserade marknader med ökat inslag av konkurrens, vilket krävde förnyelse och utveckling av verksamheten. Genom att välja en internationellt spridd och välkänd organisationsform skulle den internationella verksamheten underlättas. Möjligheten att samarbeta och samäga verksamheter lyftes också fram som ett argument för bolagisering

Vidare skulle ägarrollen, genom den ändrade organisationsformen, kunna utövas mer ändamålsenlig och effektivt. Ytterligare argument var behovet av att skapa likvärdiga konkurrensvillkor och förbättra förutsättningarna för en affärsmässig drift av verksamheten. Friare former för lönesättning och personalrekrytering lyftes fram i samband med behovet av att attrahera mer kompetent personal.

Mot bolagiseringarna framfördes under beslutsprocessen argument om att affärsverken inte endast hade kommersiella uppgifter utan också viktiga samhällsuppgifter. Verksamheternas stora allmänna intresse framfördes som ett skäl för att behålla myndighetsformen med inflytande från riksdag och regering och med möjlighet till insyn för allmänheten.

5.2.2 Bolagisering av affärsverk

Genom beslut av riksdagen våren 1991 ombildades Domänverket till ett aktiebolag. Bolaget, som även inkluderade de tidigare statliga skogsbolagen Ncb AB och AB Statens Skogsindustrier (ASSI), ålades marknadsmässiga avkastningskrav. Knappt hälften av aktierna i Assi Domän AB såldes, efter förslag från regeringen hösten 1991, under 1994 till institutioner och allmänhet. Statens ägarandel uppgår för närvarande till 50,25 procent. Bolaget har i dag cirka 300 000 privata aktieägare.

År 1991 ombildades Försvarets fabriksverk till bolaget Celsius AB. 1999 sålde staten samtliga aktier i detta bolag till SAAB AB.

När statens Vattenfallsverk bolagiserades 1992 och blev Vattenfall AB skildes infrastrukturen ut och lades i affärsverket Svenska Kraftnät. Svenska Kraftnät sköter i dag stamnätet för elkraft och har systemansvaret för el och naturgas i Sverige.

Televerket ombildades 1993 till det av staten helägda aktiebolaget Telia AB. I samband med börsintroduktionen av bolaget år 2000 minskade det statliga ägandet till 70 procent och efter samgåendet med Sonera uppgår det svenska ägandet i TeliaSonera till drygt 45 procent. Regeringen fick 2001 riksdagens bemyndigande att avyttra resterande del av det statliga aktieinnehavet i TeliaSonera.

Posten AB bildades 1994 efter att riksdagen hade beslutat om att avveckla Postverkets monopol och öppna den svenska postmarknaden för konkurrens.

När SJ bolagiserades 2001 lades viss rullande materiel och ansvar för leasingåtaganden i affärsverket Statens Järnvägar. I samband med bolagiseringen gjordes en uppdelning i tre bolag: SJ AB för persontrafiken, Green Cargo AB för godstrafiken och SwedCarrier AB som är ett moderbolag för fastighets- och underhållsbolag.

Vattenfall AB, Posten AB, SJ AB, Green Cargo AB och SwedCarrier AB ägs i dag till 100 procent av svenska staten.

I tabellen nedan sammanfattas de bolagiseringar som har gjorts av affärsverk under 1990-talet och i början av 2000-talet.

Tabell 5.1 Tidpunkt för bolagisering av affärsverk

Affärsverk	År för bolagisering
Domänverket	1991
Försvarets fabriksverk, FFV	1991
Statens vattenfallsverk	1992
Televerket	1993
Postverket	1994
Statens Järnvägar	2001

5.2.3 Befintliga affärsverk

Efter de ovan nämnda bolagiseringarna finns i dag förutom Sjöfartsverket tre affärsverk nämligen Affärsverket Statens järnvägar¹ Luftfartsverket och Affärsverket Svenska kraftnät.

Regeringen har aviserat att den har för avsikt att lägga fram en proposition om Luftfartsverkets verksamhetsform i september 2008.

¹ I samband med att SJ bolagiserades tog affärsverket SJ över avvecklingen av viss verksamhet inklusive leasingåtaganden.

I proposition 2007/08:1 har regeringen vidare aviserat att den har för avsikt att inleda en översyn av affärsverket Statens järnvägar med syfte att utreda alternativ för organisation av den verksamhet som i dag bedrivs inom affärsverket.

I nedanstående tabell framgår de nuvarande affärsverken och omfattning på respektive verksamhet.

Tabell 5.2 Befintliga affärsverk och omfattning på verksamheten i form av personal, intäkter och balansomslutning

	Blev affärs- verk år	Antal årsarbetare	Intäker 2006, mnkr	Balans- omslutning ² 2006, mnkr
Luffartsverket	1947	3 418	5 859	13 520
Sjöfartsverket	1987	1 132	1 647	2 816
Statens järnvägar	2001	6	285	12 491
Svenska kraftnät	1992	280	6 838	7 950

Källa: Årsredovisning 2006 för respektive affärsverk.

5.2.4 Affärsverk i ett internationellt perspektiv

I dag finns affärsverksformen endast i Finland och Sverige. I Norge fanns tidigare ett antal affärsverk, men samtliga dessa har under senare år omvandlats till aktiebolag.

I Finland finns en lag (1185/2002) som reglerar affärsverkens verksamhet. För de finska affärsverken gäller regelverket i aktiebolagslagen men även specifika regler som anges i affärsverkslagen. Detta innebär att den finska affärsverksformen till vissa delar skiljer sig från den svenska.

De finska affärsverken kan styras genom riksdags- och ministeriebeslut och kan även tilldelas medel över statsbudgeten.

Styrelserna i de finska affärsverken har ett ansvar motsvarande ansvaret för styrelseledamöter i aktiebolag. Styrelsen i affärsverket utses av ministern och till skillnad från i Sverige är det styrelsen som utser chefen för affärsverket, som benämns verkställande direktör. Den verkställande direktören ingår inte i styrelsen.

Under senare år har ett antal finska affärsverk ombildats till aktiebolag. Det senaste i raden är Vägaffärsverket Destia, som från och med den 1 januari 2008 är ett aktiebolag som helt ägs av staten.

² Med balansomslutning avses värdet av samtliga tillgångar.

Det nya aktiebolagets verksamhetsområde är tjänster inom byggnadssektorn.

Vägaffärsverket Destia grundades år 2001, då Vägverket delades upp i Vägförvaltningen och Vägaffärsverket. Avsikten med reformen var att skilja beställar- och producentrollen åt i väghållningen samt att öppna väghållningen för konkurrens.

Inom sjöfartsområdet bröts rederi och lotsverksamheten 2004 ut från det finska sjöfartsverket och lades i två separata affärsverk, Rederiverket Finstaship och Lotsverket Finnpilot.

Rederiverket Finstaship erbjuder privata kunder och den offentliga sektorn isbrytarservice, offshoreservice med kombiisbrytare, farleds- och sjöbyggnadsservice, oljebekämpningsservice, förbindelsefartygsservice samt ship management- och befraktningservice. Med sina 30 fartyg är Rederiverket Finstaship ett av Finlands största rederier. Affärsverkets omsättning uppgick 2006 till 4,1 miljoner euro.

Lotsverket Finnpilot har till uppgift att främja och utveckla säkerheten inom sjötrafiken genom att tillhandahålla lotstjänster samt övriga tjänster och produkter som är kopplade till lotstjänsten. Affärsverkets omsättning uppgick 2006 till knappt 40 miljoner euro. I denna summa ingick stöd från staten för att täcka verkets intäktsbortfall till följd av reducerade lotsavgifter på Saimen.

5.3 Aktiebolag

Ett aktiebolag är en självständig juridisk person som lyder under aktiebolagslagen (2005:551). I lagen finns bestämmelser och regler om beslutsformer, ansvarsfördelning, insyn och kontroll.

Ett aktiebolag kan vara privat eller publikt. Publika aktiebolag har till skillnad från privata aktiebolag rätt att sprida aktier, teckningsrätter och andra värdepapper till allmänheten. Värdepapperen kan omsättas på börsen eller på andra marknadsplatser.

Ett privat aktiebolag kan vara ett bolag med särskild vinstutdelningsbegränsning. Företagsformen infördes i samband med att den nya aktiebolagslagen trädde i kraft den 1 januari 2006 och är avsedd för verksamheter som tidigare har drivits i offentlig regi, till exempel för företag som etableras i privat regi inom hälso- och sjukvårdssektorn. Reglerna syftar till att säkerställa att bolagets vinst huvudsakligen stannar kvar i bolaget.

Regelverket i lagen gäller även statliga bolag eftersom det i juridisk mening inte är någon skillnad mellan bolag som ägs av staten och bolag som ägs av andra aktörer.

Lagens utgångspunkt är att bolag ska drivas med vinstsyfte. Ägarnas ansvar begränsas i ett aktiebolag till det kapital man har tillskjutit bolaget. Karaktäristiskt för ett aktiebolag är den tydliga ansvarsuppdelningen mellan ägare och företagsledning samt de regelverk som finns för att utkräva detta ansvar.

Bolagsstämman är aktiebolagets högsta organ och styrelsen är skyldig att följa de föreskrifter som meddelas av stämman. På bolagsstämman är det majoritetens åsikt som avgör. Stämmans uppgift är att fastställa bolagets årsredovisning och att besluta om åtgärder med anledning av den vinst eller förlust som redovisas.

Bolagsstämman ska också välja styrelseledamöter och revisorer. Om man vill ändra i bolagsordningen eller upplösa bolaget ska sådana beslut fattas av bolagsstämman. På stämman fattas även beslut om eventuella ägardirektiv och avtal mellan bolaget och staten.

En följd av att de statliga bolagen, till skillnad från affärsverk och myndigheter, är självständiga juridiska personer är att den formella styrningen av bolaget endast kan ske på bolagsstämman.

Ett aktiebolag är inte underkastat offentlighetsprincipen eller Justitieombudsmannens, Justitiekanslerns och Riksrevisionens tillsyn. Bolagsordningen kan dock innehålla bestämmelser om att offentlighetsprincipen ska gälla.

Förutom aktiebolagslagen lyder såväl privata som statliga bolag under till exempel bokföringslagen och insiderlagen.

Statliga bolag som är verksamma inom en viss sektor kan därutöver lyda under särskild sektorslagstiftning som till exempel postlagen.

5.3.1 Bolag med särskilda samhällsintressen

För vissa av de statliga bolagen sätts främst samhällsekonomiska mål och kraven på ekonomiska mål kan då avvika från dem som skulle ha gällt om bolaget hade bedrivits på helt marknadsmässiga villkor. Företagen med särskilda samhällsintressen stävar oftast efter ett effektivt kapitalutnyttjande samt att skapa största möjliga samhällsnytta.

De samhällsekonomiska målen kan vara fastslagna i lag, men de kan också vara fastslagna i regeringsbeslut eller genom avtal mellan företaget och staten.

Av de statliga bolagen verkar 31 stycken under marknadsmässiga villkor medan 24 stycken har särskilda samhällsintressen. Mätt i bolagens värde representerar de senare dock endast 5 procent av det totala värdet av de statliga bolagen.

Exempel på statliga bolag med särskilda samhällsintressen är Apoteket, Samhall, Svenska Spel och Systembolaget.

5.3.2 EG:s bestämmelser om statligt stöd

Syftet med EG:s bestämmelser om statligt stöd är att förhindra att medlemsstaterna snedvrider konkurrensen genom stöd som stärker den inhemska industrins konkurrenskraft till nackdel för företag i en annan medlemsstat.

Bestämmelserna omfattar bland annat kapitaltillskott och andra ekonomiska förmåner från staten till företag. Regelverket gäller all företagsverksamhet, både offentlig och privat.

För statligt ägda företag kan stödet ske genom kapitaltillskott både vid bildandet och till redan etablerade företag.

För statliga företag som verkar på konkurrensutsatta marknader gäller den så kallade marknadsekonomiska investeringsprincipen. Principen innebär att statliga kapitaltillskott får lämnas på villkor och under förutsättningar som normalt skulle ha accepterats av en privat investerare. Om medlemsstaten kan anta att tillskottet kan ge tillräcklig avkastning utgör det enligt regelverket inte ett olagligt statsstöd.

5.4 Skillnaderna mellan affärsverk och ett av staten helägt aktiebolag

Nedan sammanfattas några av skillnaderna mellan ett affärsverk och ett av staten helägt bolag.

Riksdagens insyn

Riksdagsledamöterna bjuds in till bolagsstämmorna i av staten helägda bolag. I ett affärsverk utövas riksdagens insyn och påverkan av den information som ges och de ställningstaganden som görs i samband med budgetpropositionen.

Allmänhetens insyn

I ett bolag kan allmänheten få insyn genom årsredovisningar och övrig information från bolaget. För ett affärsverk gäller offentlighetsprincipen.

Styrning och ledning

Generaldirektören och styrelsen i ett affärsverk utses av regeringen. I ett aktiebolag utser bolagsstämman styrelsen, som i sin tur utser verkställande direktör. Generaldirektörens lön fastställs av regeringen. Verkställande direktörens lön bestäms av styrelsen.

Som en del av staten styrs affärsverken ytterst av riksdagen. Regeringen styr genom att utse styrelse och generaldirektör och genom ställningstaganden i budgetpropositionen, särpropositioner, regleringsbrev och genom den årliga mål- och resultatdialogen med styrelseordförande och generaldirektör.

Ett av staten helägt bolag styrs genom beslut på bolagsstämman och genom att man där utser styrelsen.

Statens representanter kan på bolagsstämman påverka inriktningen av bolagets verksamhet genom möjligheten att i bolagsordningen föra in särskilda bestämmelser om till exempel bolagets mål.

Det är dock inte alltid nödvändigt att ändra bolagsordningen för att uppnå detta, utan stämman kan besluta om till exempel inriktning och bolagets uppgift på marknaden inom den vida ram som bolagsordningen ofta ger.

Författningsstyrning

För att styra ett bolag genom författningar krävs bindande generella lagregler. Ett affärsverk kan författningsstyras genom bindande regler i förordningsform.

Förvaltningslagens tillämpning

För affärsverk gäller förvaltningslagens (1986:223) bestämmelser om myndigheternas serviceskyldighet. I lagen sägs att varje myndighet ska lämna upplysningar, vägledning, råd och annan hjälp till enskilda i frågor som rör myndighetens verksamhetsområde.

I lagen sägs också att varje myndighet ska hjälpa och samverka med andra myndigheter inom ramen för den egna verksamheten.

Statliga bolag omfattas inte av förvaltningslagens bestämmelser.

Transparenslagen

När en myndighet bedriver ekonomisk verksamhet på en konkurrensutsatt marknad måste man visa att det inte föreligger någon korssubvention mellan konkurrensutsatt och icke konkurrensutsatt verksamhet. Detta gäller när man bedriver verksamhet i förvaltningsform och säljer tjänster till externa parter.

För ett bolag som bedriver motsvarande verksamhet gäller inte detta.

Upphandling

Ett affärsverk är en upphandlande myndighet och måste därigenom tillämpa lagen (2007:1091) om offentlig upphandling (LOU). Även ett helägt statligt bolag kan omfattas av reglerna om offentlig upphandling. Som exempel kan nämnas Svensk Kassaservice som upphandlar sina tjänster i enlighet med lagen.

Verkar bolaget på en fungerande marknad är det inte skyldigt att följa bestämmelserna i LOU.

Finansiella friheter och beslut om investeringar

De ekonomiska ramarna för ett aktiebolag regleras i aktiebolagslagen och inom ramen för den egna intjänandeförmågan har bolaget full frihet att disponera sina medel givet de mål för verksamheten som ägaren har satt upp. I ett affärsverk är investeringarna underställda riksdagen då denna tar ställning till verkens treårsplaner. Även större strukturförändringar är underställda riksdagen.

Konkurs

Ett statligt bolag skulle rent teoretiskt kunna försättas i konkurs. Eftersom ett affärsverk är en del av staten kan det inte gå i konkurs. Sannolikheten att ett av staten helägt bolag skulle hamna i denna situation är dock i praktiken mycket liten.

Skatt

Affärsverken betalar inte någon bolagsskatt. Däremot levererar de in en skattemotsvarighet i samband med att utdelningen fastställts och levereras in.

5.5 Analys av affärsverksformen

5.5.1 Få kvarvarande svenska affärsverk

I takt med att ett stort antal av de tidigare affärsverken bolagiserats och att regeringen har aviserat att man kommer att lägga fram en proposition om Luftfartsverkets verksamhetsform kan följden bli att det endast återstår tre affärsverk. Som tidigare har nämnts har regeringen även meddelat att Affärsverket Statens järnvägar kommer att ses över.

Det faktum att det finns så få affärsverk och att antalet under senare år stadigt har minskat gör att själva organisationsformen blir allt mer udda inom den svenska statsförvaltningen. Med ett större antal myndigheter inom samma organisationsform förbättras möjligheterna att aktivt utveckla former för att styra och följa upp verksamheten. Motsatsen gäller för ett mindre antal myndigheter.

Den tidigare mångfalden av affärsverk inom transport- och kommunikationssektorn fick till följd att styrningen av dessa blev enhetlig och att det bedrevs ett aktivt utvecklingsarbete kring själva organisationsformen och styrningen av verksamheterna.

5.5.2 Affärsverksformen i ett internationellt perspektiv

Även i ett internationellt perspektiv är affärsverken en udda verksamhetsform. Som tidigare har nämnts finns det i dag affärsverk endast i Finland och Sverige och regelverken skiljer sig dessutom i vissa avseenden åt i de båda länderna. Även i Finland har ett antalet affärsverk minskat.

Svårigheter att i internationella sammanhang förklara vilka förutsättningar som gäller för affärsverken kan försvåra internationellt samarbete med såväl myndigheter som bolag.

Bolagsformen är däremot en internationellt vedertagen och allmänt känd organisationsform och samarbetsformer mellan aktiebolag är väl utvecklade. Detta gäller vid samarbete mellan bolag både nationellt och internationellt.

5.5.3 Fördelar med affärsverksformen

För affärsverksformen talar att den innebär ett effektivt och ändamålsenligt sätt att finansiera en verksamhet som till största delen finansieras med avgifter direkt från brukarna. Möjligheten att över tid disponera eventuella över- och underskott i verksamheten är ändamålsenlig för den typ av verksamhet som Sjöfartsverket bedriver.

Affärsverksformen ger utrymme för en hög grad av frihet vad gäller organisation och finansiell verksamhet. Inom ramen för affärsverksformen kan riksdag och regering i varje enskilt fall besluta om att delegera frågor om bolagsbildningar till verken. Det finns också möjlighet att inom ramen för affärsverksformen bedriva en koncernliknande verksamhet med affärsverket som ”moderbolag”. Möjligheten att bilda bolag under affärsverket kan vara ett sätt att underlätta samarbete med externa parter.

Även i en avgiftsfinansierad myndighet finns möjlighet att disponera visst överskott. Eftersom det ekonomiska målet i en sådan myndighet är full kostnadstäckning kan ett överuttag av

avgifter, som leder till ett överskott över tiden, vara att betrakta som en skatt. Desamma gäller om avgifterna sätts med utgångspunkten att uppnå ett överskott.

Som tidigare har nämnts ska en myndighet som får disponera sina inkomster balansera räkenskapsårets resultat i ny räkning. Om det ackumulerade överskottet uppgår till mer än 10 procent av den avgiftsbelagda verksamhetens omsättning under räkenskapsåret ska myndigheten lämna förslag till regeringen om hur hela överskottet ska disponeras.

Det finns exempel på avgiftsbelagda myndigheter där regeringen genom beslut i samband med regleringsbrevet har tillåtit betydligt större överskott än 10 procent.

Enligt kapitalförsörjningsförordningen fastställer regeringen varje år det avkastningskrav som ska gälla för avkastningspliktigt kapital. En myndighet som disponerar ett sådant kapital ska årligen leverera in ett belopp motsvarande avkastningskravet.

Det kan avslutningsvis konstateras att bland de verksamheter som har varit och i dag är affärsverk har graden av affärsmässighet, i den meningen att man verkar på en fungerande och konkurrensutsatt marknad, varierat.

5.5.4 Sjöfartsverket och affärsverksformen

Sjöfartsverket blev affärsverk så sent som 1987. Motiven för att verket skulle drivas inom ramen för affärsverksformen var bland annat att verket skulle ha möjlighet att finansiera investeringen i isbrytningsfartyget Oden.

Vid en jämförelse med de verksamheter som tidigare har varit affärsverk kan konstateras att Sjöfartsverket över tiden har varit ett av de affärsverk som i minst utsträckning utnyttjat den större frihet som affärsverksformen möjliggör. Verket har också haft en relativt liten andel konkurrensutsatt verksamhet jämfört med andra affärsverk.

De organisatoriska graden av frihet som finns för affärsverk i fråga om att bilda dotterbolag och uppträda som en koncern har utnyttjats i mycket begränsad omfattning när det gäller Sjöfartsverket.

Inte heller skiljer sig de finansiella befogenheterna och graden av frihet som Sjöfartsverket i praktiken utnyttjar avsevärt från dem

som gäller för avgiftsfinansierade verksamheter som bedrivs i myndighetsform.

Verket har dock möjlighet att låna utanför Riksgäldskontoret och placera viss del av kassamässigt överskott i bank.

Vad som däremot skiljer Sjöfartsverket som affärsverk från en avgiftsfinansierad verksamhet är målen för avkastning och kraven på inleverans av utdelning och skattemotsvarighet samt att verket får disponera det överskott som återstår när inleveransen har gjorts oavsett storleken på överskottet.

I avsnitt 6 återkommer jag till mina överväganden om affärsverksformen och Sjöfartsverkets framtida verksamhetsform.

5.6 Möjligheten att styra affärsverk respektive statliga bolag

Ovan har beskrivits hur aktiebolagslagen reglerar hur ett bolag styrs av sina ägare genom bland annat beslut på bolagsstämman och genom val av styrelse.

Den yttersta ägaren av ett statligt bolag är medborgarna och styrning och uppföljning av bolaget sker genom ombud i flera led. Kedjan inleds med medborgaren som företräds av riksdagen. Riksdagen har i sin tur delegerat ansvaret för förvaltningen av bolagen till regeringen, som har utsett ett ansvarigt departement. Ansvaret för den dagliga skötseln delegeras slutligen av departementet till bolagets styrelse. Den långa kedjan gör avståndet mellan ägaren och dem som i praktiken driver företaget stort och beslutsgångarna kan vara svåra att överblicka. Ägaren är genom detta inte lika tydlig i ett statligt bolag som i ett privat.

Medborgaren i sin egenskap av ägare kan ha svårt att få information om företaget och om överväganden för beslut i för bolaget viktiga frågor.

Det faktum att både affärsverken och många av de statliga bolagen har flera olika mål för verksamheten samtidigt kan försvåra styrningen. Detta är en tydlig skillnad mot privata bolag som nästan alltid har som mål att aktieägarnas avkastning ska maximeras. Detta mål är enkelt och lätt att precisera och ändras inte över tiden. Lagstiftningen inom området utgår från att ett aktiebolags huvudsakliga syfte är att förränta av ägarna insatt kapital.

För affärsverken och vissa av de statliga bolagen gäller att de har samhällsmål vid sidan av finansiella mål. Oftast är samhällsmålen

inte entydiga och de kan vara svåra att följa upp. Ett typexempel på sådana mål är de transportpolitiska målet och dess delmål, som inom sig rymmer en rad målkonflikter som måste tas om hand. Dessa målkonflikter ska därutöver vägas mot de finansiella mål som finns för verksamheten.

Både att mäta måluppfyllelse och att utkräva ansvar för den från företagets ledning måste anses vara mycket svårt i ett bolag som till exempel ska verka för transportpolitisk måluppfyllelse samtidigt som de finansiella målen ska uppnås och ägaren ska ges rimlig avkastning på eget kapital.

Mot detta kan invändas att även affärsverken i dag verkar under denna multipla målbild.

I praktiken är regelverken för affärsverken normalt mindre detaljerade och mindre formaliserade än de som gäller för ett bolag. Det har förutsatts att ledningen för affärsverken följer sina huvudmäns intentioner i stort. Om detta inte görs har riksdag och regering möjlighet att genom sin direktivrätt styra verksamheten i önskvärd riktning. Dialogen mellan verket och ägaren är tätare och kontaktvägen kortare mellan ägare och ledningen i ett affärsverk jämfört med ett bolag.

5.7 Möjligheten att styra mot de transportpolitiska målen i olika verksamhetsformer

5.7.1 Transportpolitisk måluppfyllelse

Det har tidigare konstaterats att det transportpolitiska målet och dess delmål i sig rymmer ett antal målkonflikter.

Med utgångspunkt från de resonemang om skillnaderna i styrning mellan affärsverk och bolag som har förts tidigare är det rimligt att anta att förutsättningarna för staten att styra mot de transportpolitiska målen är bättre i ett affärsverk än i ett statligt bolag. Detta är troligt inte minst mot bakgrund av den ökade närhet som finns till ledningen i ett affärsverk.

De bästa förutsättningarna att styra mot icke-finansiella mål finns förmodligen i en förvaltningsmyndighet. I denna organisationsform är de finansiella ramarna mer eller mindre givna och eventuella konflikter mellan finansiella mål och transportpolitiska mål uppkommer inte på samma sätt inom verksamheten. Uppgiften

blir här att med utgångspunkt i tilldelade resurser uppnå ett så stort mått av transportpolitisk måluppfyllelse som möjligt.

5.7.2 Sektorsansvaret

Vägverket, Banverket, Luftfartsstyrelsen och Sjöfartsverket har i dag ett så kallat sektorsansvar.

Begreppet sektorsansvar introducerades först inom vägtrafiken. Vägverket skulle enligt prop. 1995/96:131 som statens företrädare på central nivå ha ett samlat ansvar, ett så kallat sektorsansvar, för hela vägtransportsystemets miljöpåverkan, trafiksäkerhet, tillgänglighet och effektivitet. Sektorsansvaret innebär enligt verkets instruktion att verket ska vara samlande, stödjande och pådrivande i samarbete och samverkan med andra aktörer.

Hösten 1996 beslöt riksdagen att även Banverket skulle ha ett sektorsansvar. Detta ansvar liknar i allt väsentligt Vägverkets ansvar och de sägs att verket ska vara samlande, stödjande och pådrivande i förhållande till övriga berörda parter. Förutom järnvägssystemet omfattar ansvaret även tunnelbane- och spårvagnssystemet.

Även Luftfartsstyrelsen är, efter delningen av Luftfartsverket, enligt sin instruktion en sektormyndighet med ett samlat ansvar för luftfartssektorn. För Luftfartsstyrelsen saknas dock de skrivningar om en samlande, stödjande och pådrivande roll som finns för Vägverket och Banverket.

För Sjöfartsverket är sektorsansvaret definierat på samma sätt som för Luftfartsstyrelsen, det vill säga utan den samlande, stödjande och pådrivande rollen.

Ambitionsnivån och de resurser som avsätts för sektorsarbetet varierar mycket kraftigt mellan å ena sidan Vägverket och Banverket och å andra sidan Sjöfartsverket och Luftfartsstyrelsen.

Transportstyrelseutredningen ska enligt sina direktiv överväga om Transportstyrelsen ska ha ett sektorsansvar och vad som i så fall ska ingå i detta ansvar. I utredningens delbetänkande, SOU 2008:9, konstateras att begreppet sektorsansvar har många uttolkningar. Det föreslås att det nuvarande allmänt hållna sektorsansvaret ersätts med tydligt definierade stabs- och verkställighetsuppgifter inom myndigheternas respektive verksamhetsområden

Att sektorsansvaret så som det ser ut i dag skulle kunna övergå till ett statlig bolag är svårt att tänka sig.

5.7.3 Investeringsplanering

Möjligheten att betrakta ett affärsverk inom transportsektorn och den infrastruktur som verket förvaltar som en del av den samlade infrastrukturen förändras om verksamheten bolagiseras.

I arbetet med den långsiktiga infrastrukturplaneringen deltar i dag samtliga trafikverk men arbetet drivs i första hand av Vägverket och Banverket.

Förutsättningarna för att prioritera och väga investeringar inom sektorn tillsammans med de övriga trafikslagen i den långsiktiga infrastrukturplaneringen försämras om hela verksamheten bolagiseras. En bolagisering av producerande delar påverkar inte denna aspekt om arbetet med planering och beställning kvarstår inom en myndighet.

6 Sjöfartsverkets samlade verksamhet

Bedömningar och förslag:

- De farleder som i huvudsak används av fritidsbåtar samt produktionen av sjökort för fritidsbåtsändamål¹ omfattas enligt min uppfattning inte av det offentliga åtagandet. Sjöfartsverket ska som en följd av detta avveckla dessa verksamheter. (Se vidare avsnitt 8.6 och 9.5.)
- Sjöfartsverkets övriga verksamheter ska enligt min bedömning även fortsättningsvis omfattas av ett statligt offentligt åtagande.
- Ingen del av Sjöfartsverket är i dagsläget lämplig att bolagisera.
- Den övervägande delen av produktionsverksamheten i egen regi bör ersättas med upphandling av motsvarande verksamhet.
- I takt med att marknaderna utvecklas och den upphandlade verksamhetens omfattning ökar bör egenregiverksamheten avvecklas.
- Sjöfartsverket utvecklas till en mer renodlad sektors- och beställarmyndighet.
- En följd av Sjöfartsverkets förändrade roll bör vara att verket övergår från att vara ett affärsverk till att vara en förvaltningsmyndighet.

¹ Båtsportkort och Det levande sjökortet.

Detta kapitel inleds med en sammanfattning av den prövning av det offentliga åtagandet som jag har gjort. Därefter redogör jag för mina överväganden om möjligheten att bolagisera delar av Sjöfartsverkets verksamhet och redovisar förslag om hur jag anser att Sjöfartsverkets samlade verksamhet bör utvecklas. Därefter lämnas förslag om lämplig verksamhetsform för verket. Kapitlet avslutas med resonemang om möjligheten att föra över delar av verksamheten till en annan huvudman.

6.1 Prövning av det offentliga åtagandet

Jag har i kapitel 4 redogjort för teorier kring det offentliga åtagandet. Dessa teorier har jag därefter applicerat på de olika delarna av Sjöfartsverkets verksamhet. Nedan redogör jag för mina slutsatser.

Myndighets- och sektorsuppgifterna inom verket omfattas enligt min uppfattning med självklarhet av det offentliga åtagandet.

Prövning av det offentliga åtagandet i förhållande till farledshållningen visar att farleder är en kollektiv nyttighet som kännetecknas av marknadsmisslyckanden. Det är därför, enligt min bedömning, svårt att tillhandahålla farleder på kommersiella villkor. En förutsättning för sjöfartens verksamhet och för att uppnå de transportpolitiska målen är därför, enligt min uppfattning, att det offentliga svarar för tillhandahållandet av vissa farleder.

Det offentliga ansvaret bör enligt min mening endast omfatta farleder för handelssjöfarten i den omfattning som detta ansvar tas i dag. Ansvaret bör tills vidare även omfatta farleder med lokal och regional nyttotrafik. Enligt min uppfattning är det däremot inte ett offentligt åtagande att ansvara för farledshållning när det gäller farleder för fritidsbåtar. Jag anser inte heller att det är ett offentligt åtagande att producera båtsportkort.

Vidare är min slutsats att ett offentligt åtagande för isbrytning är nödvändigt. Tillgången till isbrytning bör garanteras av staten för att kunna säkerställa tillgänglighet till viktigare farleder året om. Marknadsproblem i form av höga investeringskostnader, kort säsong, varierande efterfrågan och stordriftsfördelar motiverar ett statligt åtagande.

Det faktum att det finns en skyldighet för vissa befälhavare att anlita lots innebär att staten också måste säkerställa att lotsning kan tillhandahållas över hela landet. Även förekomsten av marknads-

och konkurrensproblem motiverar ett statligt åtagande för att säkerställa lotstjänsten.

När det gäller sjögeografisk information har Sverige genom internationella överenskommelser, bland annat SOLAS-konventionen, åtagit sig att framställa sjökort av ändamålsenlig kvalitet. Det innebär att sjömätning måste utföras och databaser hållas i lämplig omfattning. Enligt min mening bör ansvar för att internationella åtaganden uppfylls ligga på staten. Jag anser därför att staten måste säkerställa att sjögeografisk information finns tillgänglig för sjöfarten och för samhället i övrigt. Ytterligare ett skäl för ett offentligt åtagande är de kostnader som är förenade med att sjömäta och kvalitetssäkra data samt kontinuerligt uppdatera den sjögeografiska informationen. Min bedömning är att djupdatabasen inte skulle komma till stånd på en renodlad marknad.

Även när det gäller sjöräddning har Sverige i konventioner och avtal med andra länder förbundit sig att ha en fungerande sjöräddning. Min slutsats är därför att staten också bör ansvara för att säkerställa att sjöräddning tillhandahålls. Ett annat skäl för det offentliga åtagandet är att sjöräddningsledning innefattar myndighetsutövning. Vidare anser jag att förekomsten av sjöräddning har stor betydelse för människors säkerhet, vilket innebär att ett annat ansvar än det offentliga är uteslutet. Slutligen bedömer jag att den beredskap som krävs för sjöräddningsinsatser har den omfattningen och karaktären att det är nödvändigt med någon form av allmän finansiering och nationell samordning av resurser för att garantera att sjöräddningstjänsten finns i tillräcklig omfattning.

På samma sätt som för sjöräddning och för sjögeografisk information har Sverige genom internationella konventioner förbundit sig att tillhandahålla sjötrafikinformationstjänster. I SOLAS-konventionen finns en regel som innebär att medlemsstaterna förbinder sig att se till att VTS-centraler inrättas om det är motiverat till följd av trafiktätheten eller risknivån. Jag kan också konstatera att en del av verksamheten som bedrivs inom VTS-centralerna även bidrar till att uppfylla intentionerna i EG-direktivet (2002/59/EG) om inrättande av ett övervaknings- och informationssystem för sjötrafik. Min slutsats är därför att sjötrafikinformationstjänster är ett statligt åtagande.

Sammanfattningsvis har jag i min prövning av det offentliga åtagandet kunnat konstatera att flertalet av verksamheterna har positiva externa effekter främst för sjö- och miljösäkerheten. En del av sjöfartens infrastruktur kan också enligt min mening ses som

kollektiva nyttigheter. Vidare bedömer jag att det inom flera verksamheter förekommer marknadsproblem. Verksamheterna är i stor utsträckning av sådan karaktär att de inte i tillräcklig omfattning och till ett samhällsekonomiskt effektivt pris kan förväntas erbjudas på en öppen marknad. Sammantaget motiverar detta ett statligt åtagande för sjöfartens infrastruktur. Ett statligt åtagande är också motiverat av att staten genom internationella överenskommelser av olika slag har åtagit sig att se till att vissa uppgifter utförs. Det statliga åtagandet innebär enligt min mening att staten bör säkerställa att verksamheten verkligen tillhandahålls. Min uppfattning är att det statliga åtagandet inte bör omfatta farledshållning av farleder som endast nyttjas av fritidsbåtar. Det bör inte heller vara ett statligt åtagande att producera sjökortsprodukter för båtsportbruk.

6.2 Möjlighet att bolagisera verksamheten

I mina direktiv anges särskilt att jag ska överväga om det finns skäl att omvandla delar av verksamheten till bolagsform. Jag har i kapitel 5 redogjort för skillnaderna mellan olika sätt att organisera statlig verksamhet. Där konstateras att affärsverksamheter som regel bör organiseras i marknadsmässiga former och i privat regi för att uppnå bäst effektivitet om det inte finns särskilda skäl, till exempel marknadsmisslyckanden, som talar emot detta.

Jag har valt att som en del av min analys kring möjligheten att bolagisera hela eller delar av Sjöfartsverkets verksamhet använda nedanstående kriterier som riksdag och regering lagt fast² för när en verksamhet kan anses vara lämplig att bolagisera. Kriterierna togs fram i början av 1990-talet, då regeringen valde att bolagisera vissa verksamheter som tidigare hade bedrivits i myndighetsform.

- Verksamheten ska inte primärt styras av politiska uppgifter och mål. För att detta kriterium ska vara uppfyllt bör verksamheten i huvudsak styras utifrån företagsekonomiska principer. Politiska mål och krav på rättsäkerhet, insyn och kontroll bör vara underordnade krav på verksamheten.
- Verksamheten ska inte innebära någon myndighetsutövning.

² Prop. 1992/93:100, bilaga 1.

- Verksamheten ska vara av betydande omfattning. En bolagisering ställer krav på en effektiv ledningsstruktur för att bolaget ska kunna vara framgångsrikt i konkurrensen med andra företag. En omvandling till bolag innebär också vissa omstruktureringarkostnader och för att kunna bära dessa måste verksamheten ha en viss minsta omfattning. Vid en bedömning 1992 uppskattade Riksrevisionsverket denna minsta omfattning till en marknadsandel för den bolagiserade verksamheten på 10 procent.
- Verksamheten ska bedrivas under fungerande konkurrensvillkor. Kriteriet bedöms vara uppfyllt om det finns leverantörsalternativ inom eller utom landet och om köparen fritt kan välja leverantör och det inte existerar formella eller praktiska konkurrenshinder.
- Verksamheten ska ha kommersiella förutsättningar och vara oberoende av direkta anslagsmedel. Kriteriet innebär att verksamheten långsiktigt ska kunna generera tillräckligt med intäkter för att täcka sina kostnader och ge en viss vinst.

För en verksamhet som uppfyller alla fem kriterierna bedöms möjligheterna att genomföra en lyckosam bolagisering vara mycket goda.

Utöver de angivna kriterierna bör verksamheten ha uppnått en viss affärsmässig mognad för att lämpa sig för en bolagisering. Affärsidén ska vara välgrundad och tydlig och det bör finnas uppsatta mål för verksamheten och en hållbar strategi för att nå dessa. Ledningen för verksamheten bör därtill ha god finansiell och strategisk kompetens samt riskhanteringskompetens. Vidare bör verksamhetens lönsamhet och effektivitet vara åtminstone i paritet med genomsnittet i branschen i övrigt.

Jag har prövat kriterierna mot Sjöfartsverkets olika verksamheter. För att kunna bedöma samtliga delar av verket har vissa verksamhetsgrenar delats upp och bedömts var för sig. Vid prövningen har följande uppdelning gjorts av Sjöfartsverkets verksamhet:

- rederiet
- sjömätning
- förvaltning av data
- framställning av sjögeografisk information

- byggentreprenader
- isbrytningsledning
- isbrytning
- lotsbeställning
- lotstransporter
- lotsning
- sjöräddningscentral
- sjötrafikinformation

Vid prövningen bör man enligt min mening skilja på ansvaret för att en viss tjänst tillhandahålls och själva tillhandahållandet. Även om det är Sjöfartsverkets ansvar att se till att en viss tjänst finns tillgänglig så behöver inte verket självt svara för själva tillhandahållandet. Tillhandahållandet kan ske genom att tjänsten erbjuds på en fungerande marknad eller genom att verket upphandlar tjänsten. Tjänsten skulle också kunna tillhandahållas genom att någon del av verkets produktionsverksamhet bolagiserades och producerade denna. Det är det senare som jag har prövat vid utvärderingen mot ovanstående bolagiseringskriterier.

Jag vill betona att utvärderingen mot ovanstående kriterier endast utgör en del av den prövning som jag har gjort av lämpligheten att bolagisera hela eller delar av Sjöfartsverket. Kriterierna har använts som ett första steg och som en hjälp för att identifiera de verksamheter som har störst möjligheter att i dagsläget övergå till en annan verksamhetsform.

Prövning mot bolagskriterierna visar enligt min bedömning att det inte är någon av de analyserade verksamheterna som i dag uppfyller samtliga kriterier. Mot bakgrund av att ingen del av verksamheterna drivs som separat resultatenheter är detta inte förvånande. För att det ska vara möjligt att uppnå kriteriet om affärsmässig mognad krävs att en verksamhet har bedrivits som en separat enhet och i betydande utsträckning erbjudit sina tjänster på en fungerande marknad.

De verksamheter som i dagsläget i störst utsträckning uppfyller kriterierna återfinns inom det sjögeografiska verksamhetsområdet.

Mot denna bakgrund har jag gett en konsult i uppdrag att mer i detalj studera möjligheterna att bolagisera sjömättningsverksamheten och produktionen av sjögeografisk information. Den fullständiga avrapporteringen av detta uppdrag återfinns i bilaga 3.

Slutsatsen vad gäller sjömätningen är att det tar lång tid att utveckla den nuvarande verksamheten till en enhet som är möjlig

att bolagisera. När en bolagisering skulle vara aktuell vore det nödvändigt att göra investeringar i nya sjömätningfartyg vilket skulle betyda att bolaget skulle behöva ett betydande eget kapital. Den sammantagna bedömningen som görs i rapporten är att dessa nackdelar överväger de fördelar som en bolagisering skulle innebära i form av en fungerande marknad med flera aktörer som erbjuder sjömätningstjänster.

För produktionen av sjökort dras i rapporten slutsatsen att det endast är staten eller den myndighet staten utser som kan producera dessa. Detta är en följd av det internationella åtagande som har gjorts inom området. Detta gäller dock inte produktionen av sjökortsprodukter för båtsportbruk. Denna verksamhet är dock av så liten omfattning att man i rapporten rekommenderar att den bör avyttras i stället för att bolagiseras.

Min samlade bedömning är att det i dag inte finns någon del av Sjöfartsverkets verksamhet som lämpar sig för bolagisering.

6.3 Alternativ till bolagisering

Det största hindret för att bolagisera delar av verksamheten inom Sjöfartsverket är, vid sidan av den tid det tar för en verksamhet att utvecklas till en enhet som är möjlig att bolagisera, avsaknaden av fungerande marknader inom de olika verksamhetsområdena. Utan en fungerande marknad finns vid en bolagisering endast en aktör, vilket innebär att en beställare inte kan genomföra en meningsfull upphandling.

En grundläggande utgångspunkt i ekonomisk teori är att marknader som kännetecknas av fungerande konkurrens är effektiva. På en marknad där produktionen och konsumtionen inte är förenad med externa effekter maximeras enligt teorin välfärden om det råder fungerande konkurrens. Detta innebär att marknaden är effektiv ur ett samhällsekonomiskt perspektiv och att tillgängliga resurser inte kan användas på ett effektivare sätt.

Priserna på den aktuella marknaden pressas genom konkurrensen mot de kostnader som finns för att producera en vara. Då det finns flera aktörer på en marknad tvingas aktörerna att använda sina produktionsresurser på ett så optimalt sätt som möjligt för att sänka sina kostnader.

Fullständig konkurrens är en teoretisk utgångspunkt och ska inte betraktas som ett mål som kan uppnås. Konkurrens på en marknad kan dock fungera mer eller mindre väl.

På längre sikt uppstår även andra för samhället positiva effekter till följd av ökad konkurrens. Detta sker då mindre effektiva företag konkurreras ut och ersätts av andra företag, som genom att använda sina produktionsresurser på ett annat sätt är mer effektiva.

Även om det inte råder perfekt konkurrens på en marknad kan det finnas fördelar med en konkurrensutsättning. Fördelarna blir dock mindre ju sämre den aktuella marknaden fungerar.

Slutsatsen av ovanstående resonemang måste, enligt min mening, bli att Sjöfartsverket aktivt ska verka för att det etableras marknader inom de verksamhetsområden där sådana i dag inte finns. Detta innebär bland annat att det måste finnas ett antal aktörer som verkar i konkurrens och som kan erbjuda likvärdiga alternativ.

Genom en fortsatt utveckling mot att vara en aktiv och kompetent beställare kan Sjöfartsverket, enligt min bedömning, bidra till att marknader tillskapas inom flertalet av de områden där verket i dag bedriver produktionsverksamhet i egen regi. Målsättningen bör vara att det etableras marknader med förmåga att förse verket med den kompetens och de tjänster som krävs för att man ska kunna fullgöra sitt uppdrag.

Genom att tillämpa en så kallad beställar–utförarmodell har Sjöfartsverket redan infört ett visst inslag av marknadstänkande inom myndigheten. Den interna organisationen har delats upp i en beställande del och i producerande enheter. Beställaren formulerar mål och specificerar genom överenskommelser med de producerande enheterna vad som ska åstadkommas för att uppnå de mål för verksamheten som har ställts upp av staten.

Beställaren ansvarar också för att följa upp och utvärdera produktionsverksamheten. Denna renodling av rollerna kan förväntas leda till att myndigheten tydligare specificerar och tar ställning till sitt uppdrag och vad som ska göras, men också att produktiviteten inom de utförande enheterna förbättras.

Om en bolagisering hade bedömts vara möjlig och önskvärd hade ett naturligt nästa steg varit att de interna produktionsenheterna utsatts för konkurrens genom att beställarna inom myndigheten upphandlat tjänster i ett förfarande där både externa parter och den interna produktionsverksamheten hade fått lägga anbud.

I en rapport från Statskontoret³ konstateras att effektivitetsvinster har uppstått då samtliga av följande steg har genomförts inom en myndighet:

- tydligt preciserad beställning inom myndigheten
- interna resultatenheter med intäktsansvar
- konkurrensupphandling
- bolagisering.

Enligt rapporten varierar de effektiviseringseffekter som kan uppnås i de olika delarna av processen. Mycket talar dock för att betydande effektiviseringsvinster kan göras i de tidiga skedena av marknadsutsättning, det vill säga vid etablerande av en beställarfunktion och då den interna produktionen utsätts för konkurrens genom upphandling.

Samtidigt påpekas att det viktigaste för en förbättring av effektiviteten är en fungerande konkurrens och inte i vilken form verksamheten är organiserad eller vem som äger denna. Även om en bolagisering kan leda till effektiviseringar menar man i rapporten att andra åtgärder som renodling genom särskiljande av myndighets- respektive affärsverksamhet har varit mer framträdande i några av de fall som studerats.

Rådande förvaltningspolitiska riktlinjer⁴ innebär att myndigheter inte ska bedriva konkurrensutsatt verksamhet.

Det kan dock finnas skäl för att staten bör bedriva kommersiell och konkurrensutsatt verksamhet. Motiv⁵ för detta kan vara att:

- verksamheten möjliggör ett effektivt resursutnyttjande hos myndigheten
- myndigheten behöver utföra vissa konkurrensutsatta tjänster för att upprätthålla en tillräcklig allmän kompetens inom sitt område
- verksamheten är samhällsekonomiskt men inte företagsekonomiskt lönsam (över hela landet), varför den inte tillhandahålls av privata företag i tillräcklig omfattning
- det finns kompetens och andra förutsättningar hos myndigheten för att bedriva en viss verksamhet.

³ *Marknadslänkande verksamhetsformer i staten*, Statskontoret, 1997.

⁴ Prop. 1997/98:136.

⁵ RRV 1997:61.

Min uppfattning är att Sjöfartsverket i princip inte ska bedriva konkurrensutsatt verksamhet och att produktionen i egen regi därför bör avvecklas i takt med att marknader etableras inom de olika verksamhetsgrenarna. Om egenregiverksamheten deltar i upphandlingen kan förtroendet för processen skadas, vilket kan leda till ett sämre utfall. Etablerande av en egenregiverksamhet som deltar i upphandlingarna kräver dessutom att affärskompetens byggs upp inom verket. Med tanke på att verksamheten enligt min uppfattning bör avvecklas ter sig detta inte ändamålsenligt.

En förutsättning för att det ska vara möjligt att avveckla delar av verksamheten är att fungerande marknader utvecklas och att ett antal aktörer etablerar sig. Omfattningen av den egna produktionsverksamheten bör ligga på en nivå som säkerställer att det finns alternativ och möjlighet att utföra verkets åtaganden, men målsättningen att minska egenregiverksamheten bör vara tydlig. Inom varje område bör kvantitativa mål för omfattningen av den upphandlade verksamheten sättas. Jag återkommer med förslag till sådana mål i samband med beskrivningarna av respektive verksamhetsområde (avsnitt 8.6, 9.5 och 11.6). Anledningen till att jag väljer att föreslå kvantitativa mål är att dessa är tydliga och enkla att utvärdera. Efter en treårsperiod bör upphandlingen utvärderas. Om det visar sig att de aktuella marknaderna inte utvecklas som förväntat eller om eftersträlvade effektivitetsvinster inte kan nås ska målen revideras. Om målen har nåtts bör det övervägas om även resterande del av verksamheten ska upphandlas.

Även inom de områden där det redan i dag finns en fungerande marknad, till exempel byggentreprenader, måste inriktningen vara att i högre utsträckning upphandla tjänster på denna marknad och i motsvarande mån avveckla verksamheten som i dag bedrivs i egen regi. Även här bör kvantitativa mål sättas.

6.4 Lämplig verksamhetsform

Utgångspunkten för mina överväganden är att verksamhetsformen på bästa sätt ska stödja att de mål som har satts upp för verksamheten nås på ett så effektivt sätt som möjligt.

I kapitel 5 redogjorde jag för möjliga verksamhetsformer för statlig verksamhet och konstaterade att antalet affärsverk successivt har blivit allt färre. Detta innebär enligt min mening att det uppstår

en otydlighet kring vad verksamhetsformen innebär och att utvecklingsarbetet kring styrningen av affärsverk är begränsat.

Genom att stora delar av produktionsverksamheten avvecklas och ersätts med upphandlad verksamhet kommer verket att utvecklas mot en myndighet där sektorsrollen och beställarrollen är i fokus i högre utsträckning än i dag. De delar av verket som i störst utsträckning är affärsdrivande kommer inte att finnas kvar.

En logisk konsekvens av dessa förändringar är enligt min uppfattning att Sjöfartsverket övergår från att vara ett affärsverk till att bli en förvaltningsmyndighet.

6.4.1 Sektorsansvaret

Jag har i avsnitt 2.1.3 redogjort för innebörden av sektoransvaret och har i avsnitt 5.7.2 konstaterat att frågan nyligen har behandlats i Transportstyrelseutredningens delbetänkande. Jag delar den uppfattning som utredningen för fram, nämligen att det i dagsläget allmänt hållna sektorsansvaret bör ersättas med tydligt definierade stabs- och verkställighetsuppgifter inom myndigheternas respektive verksamhetsområden.

Med stabs- och verkställighetsuppgifter avser Transportstyrelseutredningen bland annat:

- Utvärdering av effekterna av gällande transportpolitik och beredande av förslag till förändringar av denna.
- Följande och prognostisering av utvecklingen inom respektive sektor och transportsektorn som helhet. I detta ryms ett statistikansvar för den egna sektorn.
- Att föreslå åtgärder som säkerställer det egna trafikslagets roll i transportsystemet och som medel för att uppnå övergripande mål i samhällets utveckling. Detta inkluderar överväganden mellan infrastruktur och andra åtgärder, överväganden om utveckling av infrastrukturen och villkoren för att nyttja den, marknadstillträdesvillkor, huvudmannaskaps- och andra strukturella frågor samt forsknings-, utvecklings- och demonstrationssatsningar.
- Samordning av sektorns insatser inom det internationella arbetet i den mån Regeringskansliet inte har den rollen.

- Att å regeringens vägnar verka för vissa åtgärder och beteenden hos andra aktörer inom sektorn, utöver de direkta föreskrifter och förelägganden som kan meddelas av en myndighet med direkt lagstöd.

Sammanfattningsvis konstaterar jag att Transportstyrelseutredningen har angivit vissa uppgifter som man anser bör ingå i ett preciserat ansvar och att utredningen har funnit att detta ansvar inte ska föras över till Transportstyrelsen. Ansvaret bör enligt utredningen finnas hos en myndighet som har till uppgift att bistå regeringen med frågor som på ett mer övergripande sätt berör samtliga transportpolitiska mål.

Givet att Transportstyrelseutredningens förslag och resonemang som beskrivits ovan blir utgångspunkten för den framtida utformningen av sektorsansvaret anser jag att det även bör ingå i Sjöfartsverkets uppgifter att bistå Regeringskansliet med underlag i sjöfartspolitiska frågor i den omfattning som detta bedöms vara lämpligt.

Jag föreslår även (avsnitt 9.5.3) att verket inom ramen för sektorsrollen bör fungera som rådgivare i frågor som rör farleders utformning och utmärkning när ansvaret för vissa farleder övergår till andra aktörer. Jag konstaterar också i detta sammanhang att det i dag ingår i verkets uppgifter att främja sjösäkerheten i fritidsbåtstrafiken genom information och rådgivande verksamhet. Sjösäkerhet och frågor om sektorns insatser för att bidra till en god miljö är enligt min mening även framledes naturliga beståndsdelar i sektorsrollen. Den närmare avgränsningen får dock ske utifrån en sådan generell utformning av Sjöfartsverkets stabs- och verkställighetsuppgifter som angivits ovan.

6.4.2 Styrningsfrågor och ekonomiska frågor

I dag styrs Sjöfartsverket i finansiellt hänseende på samma sätt som de statliga bolagen, det vill säga genom mål för avkastning, soliditet och genom att verket levererar in utdelning och skattemotsvarighet. Jag anser att denna finansiella styrning kan ifrågasättas med tanke på att en av verkets huvuduppgifter är att tillhandahålla en fungerande infrastruktur inom sjöfartsområdet.

Sättet att finansiera verksamheten, det vill säga till övervägande delen genom avgifter från brukarna, bör dock kvarstå mot bak-

grund av att detta enligt min mening har visat sig vara en effektiv finansieringsform både ur ett samhällsekonomiskt och ett statsfinansiellt perspektiv.

En övergång från affärsverk till förvaltningsmyndighet innebär enligt den analys jag har genomfört inte några dramatiska förändringar jämfört med de förutsättningar som råder för verket i dag. Det finns goda möjligheter att anpassa förutsättningarna för verksamheten inom ramen för myndighetsformen. Till exempel kan här nämnas möjligheten för en myndighet att finansiera sina investeringar med hjälp av lån i Riksgäldskontoret. Denna möjlighet fanns inte för förvaltningsmyndigheter när verket blev affärsverk och finansieringen av isbrytaren Oden nämns som ett av de viktigaste skälen till att verksamheten övergick till att drivas som affärsverk.

Sjöfartsverket utnyttjar i dag endast i mycket liten utsträckning de frihetsgrader som affärsverksformen ger i jämförelse med en förvaltningsmyndighet. Detta gäller till exempel möjligheten att låna utanför Riksgäldskontoret och att placera kassamässigt överskott i bank. Möjligheten att bilda bolag och uppträda som en koncern har inte heller varit aktuellt för Sjöfartsverket.

I det följande behandlar jag några av de praktiska frågor som jag har analyserat inför mitt ställningstagande om lämplig organisationsform för Sjöfartsverket. Jag har tidigare i kapitel 5 redogjort för de mer principiella skillnaderna i styrning mellan bolag, affärsverk och myndigheter.

Jag har i samband med mina överväganden samrått med Ekonomistyrningsverket (ESV), Arbetsgivarverket och Statens pensionsverk (SPV).

Slutsatsen av nedanstående genomgång av de praktiska frågorna är att det inte finns några sådana som omöjliggör att Sjöfartsverket övergår från att vara ett affärsverk till att bli en förvaltningsmyndighet.

Avgiftsuttag

Riksdagen har bemyndigat regeringen att hantera frågan om avgifter inom sjöfartssektorn. I förordningen (1997:1121) om farledsavgift har regeringen lagt fast principerna och givit Sjöfartsverket ansvar att fastställa och ta in avgifterna.

Enligt ESV innebär en övergång från affärsverk till förvaltningsmyndighet inte någon skillnad i den ordning som gäller i dag. Det innebär till exempel att den miljödifferiering av avgifterna som verket har infört kan bibehållas.

Finansiering av investeringar

En av anledningarna till att Sjöfartsverket blev ett affärsverk 1997 var svårigheten att inom myndighetsformen finansiera investeringar i isbrytaren Oden.

Enligt 20 § lagen (1996:1059) om statsbudgeten ska anläggningstillgångar finansieras med lån i Riksgäldskontoret. Detta innebär att så gott som samtliga myndigheter i dag finansierar sina investeringar i verksamheten med hjälp av sådana lån.

För Sjöfartsverkets del skulle detta vid en övergång till förvaltningsmyndighet innebära att riksdagen, på samma sätt som i dag godkänner verkets investeringsplan och att medel lånas upp i Riksgäldskontoret. Möjligheten att finansiera investeringar med egna medel eller med extern upplåning skulle inte kvarstå. En sådan ordning skulle innebära en tydlig åtskillnad mellan hur investeringar och rörelsekapital finansieras.

I dag har verket möjlighet att låna externt inom en årlig ram på 350 miljoner kronor. Denna ram har dock nyttjats i mycket liten utsträckning. I bokslutet 2007 fanns inga skulder utanför staten. Investeringar har till övervägande del finansierats med egna medel.

Övergång av verksamhet

Då en verksamhet eller en del av en verksamhet övergår från en arbetsgivare till en annan gäller bestämmelserna om övergång av verksamhet i 6 b § lagen (1982:80) om anställningsskydd. Detta innebär att de rättigheter och skyldigheter som följer av ett gällande anställningsavtal övergår från den överlåtande arbetsgivaren till den mottagande. Detta förutsätter emellertid att verksamheten har bevarat sin identitet vid övergången.

När en myndighet byter verksamhetsform är inte bestämmelserna i 6 b § tillämpliga och i praktiken skulle därför inte några betydande anställningsvillkor förändras om verksamheten vid

Sjöfartsverket övergick från ett affärsverk till en förvaltningsmyndighet.

Pensioner

För anställda som har pensionerats från och med den 1 juli 1987 betalar Sjöfartsverket de faktiskt utbetalade pensionerna. För de personer som pensionerades före den 1 juli 1987 har regeringen fastställt ett schablonmässigt belopp som verket har betalt årsvis till och med 1999. För den kompletterande ålderspensionen, KÅPAN, sker avsättning genom månadsvisa utbetalningar.

Det nya pensionsavtalet PA 03, som omfattar anställda födda 1943 eller senare, innebär en partiell övergång från förmånsbestämda till avgiftsbestämda pensioner. Det innebär att merparten av de tillkommande pensionskostnaderna inte skuldförs i balansräkningen utan att en månatlig premie för den individuella ålderspensionen betalas till SPV. Både premierna för KÅPAN och för den individuella ålderspensionen kostnadsförs.

Under 2007 har beräkningsgrunderna för affärsverkens pensionsskulder ändrats vad gäller de båda antagandena om dödlighet och om ränta. De nya beräkningsgrunderna är obligatoriska och gäller från och med den 1 januari 2008 men kan tillämpas frivilligt redan i bokslutet 2007, vilket Sjöfartsverket har valt att göra. Totalt påverkas resultatet för 2007 i form av en engångskostnad på 393 miljoner kronor.

Vid en övergång till att bli förvaltningsmyndighet kan frågan om pensionsskulden enligt SPV lösas på flera sätt. Ett alternativ är att SPV tar över ansvaret för samtliga de pensionsåtaganden som finns inom verket. SPV övertar då den skuld som finns inom Sjöfartsverket och verket betalar fortsättningsvis premier till SPV. Vid en sådan lösning aktualiseras frågan om värdering av de antastbara⁶ pensionerna som Sjöfartsverket i dag skuldför till 30 procent. Resterande 70 procent tas upp under "Poster inom linjen" i Sjöfartsverkets balansräkning. SPV har en annan praxis och skuldför 70 procent av denna typ av åtaganden.

För staten som helhet innebär ovanstående lösning inte någon kostnad eller någon förändring av den totala skulden. För Sjöfartsverket innebär det att de skuldförda pensionerna i verkets balansräkning överförs till SPV och att verket i fortsättningen

⁶ Avtalade pensioner före 65 års ålder.

betalar premier till SPV för sina pensionsåtaganden. Överföringen av skulden från Sjöfartsverket leder till att motsvarande summa regleras genom betalning och att medlen överförs till SPV:s pensionsrörelse, där pensionspremier redovisas mot en inkomsttitel samtidigt som SPV kommer att få anslag för framtida pensionsbetalningar. Likviditeten erhålls delvis genom att befintliga anläggningstillgångar lånefinansieras.

I dag har Sjöfartsverket delvis finansierat sina anläggningstillgångar genom att använda egna medel avsatta för pensioner. I framtiden bör finansieringen renodlas genom att anläggningstillgångarna finansieras genom lån i Riksgäldskontoret och genom att pensionspremier betalas till SPV.

Andra lösningar som enligt SPV är tänkbara är att den upparbetade skulden kvarstår i Sjöfartsverket och att man fortsättningsvis betalar premier eller att verket fortsätter att skuldföra hela pensionsskulden på samma sätt som i dag även då man har övergått till att vara en förvaltningsmyndighet.

Ovanstående frågeställningar om pensioner har tidigare varit aktuella och har hanterats av SPV bland annat när försäkringskassorna förstatligades och när delar av Luftfartsverket övergick till Luftfartsstyrelsen.

Detta innebär sammantaget enligt min bedömning att frågan om pensionsskulden inte utgör något problem vid en övergång från att vara ett affärsverk till att bli en förvaltningsmyndighet.

Statskapital respektive eget kapital

Statskapitalet uppkom när Sjöfartsverket invärderade sina anläggningstillgångar och motsvaras av anskaffningsvärdet på de anslagsfinansierade anläggningstillgångar som fanns i verket vid övergången till att vara ett affärsverk 1987. Därefter har Trollhätte kanalverks statslån samt Handelsflottans kultur- och fritidsråds statskapital tillkommit.

Statskapitalet har inte justerats för anläggningstillgångarnas värdeförändringar under den tid som verket har varit affärsverk.

Vid en övergång från att vara affärsverk till att bli en förvaltningsmyndighet kan statskapitalet hanteras på två sätt. Dels kan befintliga anläggningstillgångar lånefinansieras till det bokförda värdet och statskapitalet inlevereras till inkomsttitel. Detta innebär att myndigheten får en kapitalkostnad hänförlig till dessa lån.

En annan modell skulle vara att endast nya anläggningstillgångar lånefinansieras och att statskapitalet fortsatt är avkastningspliktigt. Den senare metoden innebär en blandad finansieringsmetod som är svårare att överblicka. Jag förordar därför modellen med enbart lånefinansiering, eftersom den är renodlad i och med att befintliga och nya anläggningstillgångar hanteras på samma sätt.

Möjlighet att disponera överskott

När Sjöfartsverket omvandlades till affärsverk 1987 inrättades en resultatutjämningsfond som initialt uppgick till 340 miljoner kronor. År 2003 klargjordes att fonden kunde klassas som fritt eget kapital.

Fonden har därefter använts för att balansera förändringar i resultatet mellan olika år till följd av bland annat varierande intäkter på grund av konjunkturförändringar och variationer i kostnaderna för isbrytning. Genom förändringar i värderingen av pensioner har i stort sett hela fonden lösts upp i samband med bokslutet 2007 och pensionsskulden ökade då i motsvarande omfattning.

En förvaltningsmyndighet kan inte ha en resultatutjämningsfond på samma sätt som ett affärsverk. Däremot kan ett positivt resultat balanseras i ny räkning i den omfattning som regeringen bestämmer. Detta sker genom att regeringen i regleringsbrevet medger undantag från kapitalförsörjningsförordningen i denna del.

Lokalförsörjning

En övergång till att bli en förvaltningsmyndighet skulle kräva att regeringen i regleringsbrevet medgav verket undantag från lokalförsörjningsförordningen. Detta skulle gälla för befintliga hyreskontrakt, men också rätten att förvalta fastigheter.

Omfattningen av det ekonomiadministrativa regelverket

ESV gör den samlade bedömningen att en övergång från att vara ett affärsverk till att bli en förvaltningsmyndighet inte skulle innebära någon förändring av omfattningen av det totala ekonomiadministrativa arbetet inom verket. I kapitel 14 redogör jag för mina

bedömningar av omställningskostnaderna för verksamhetsövergången.

6.5 Möjligheten att föra över delar av verksamheten till annan huvudman

Enligt mina direktiv ska jag förutom att pröva möjligheten att bolagisera delar av verksamheten även pröva om det är lämpligt att föra över delar av verksamheten till en annan huvudman.

I den verksamhetsanalys av Sjöfartsverkets nuvarande verksamhet som jag har låtit genomföra, har samverkan med följande myndigheter konstaterats:

- Försvarsmakten
- Kustbevakningen
- Lantmäteriverket
- Naturvårdsverket
- Sveriges geologiska undersökning, SGU
- Vägverket.

I nedanstående tabell listas de processer inom Sjöfartsverket som innebär kontakt med respektive myndighet.

Tabell 6.1 Processer inom Sjöfartsverket som innebär samverkan med andra myndigheter

Myndighet	Processer
Försvarsmakten	Tillhandahållande och samordning av sjöräddning Drift och underhåll av farleder Genomförande av projekt för farleder
Kustbevakningen	Tillhandahållande och samordning av sjöräddning Utförande av förprojektering Drift och underhåll av farleder Genomförande av projekt för farleder Utformande av uppdrag Tillhandahållande av sjötrafikinformation Strategisk verksamhetsplanering
Lantmäteriverket	Genomförande av sjöfartläggning
Naturvårdsverket	Utförande av förprojektering Drift och underhåll av farleder Genomförande av projekt för farleder Utförande av sektorsuppgifter Strategisk verksamhetsplanering
SGU	Utförande av förprojektering Drift och underhåll av farleder Genomförande av projekt för farleder Strategisk verksamhetsplanering Genomförande av sjökartläggning Utformande av uppdrag
Vägverket	Utförande av förprojektering Drift och underhåll av farleder Genomförande av projekt för farleder Strategisk verksamhetsplanering Utformande av uppdrag Utförande av sektorsuppgifter

Av tabellen framgår att de myndigheter som berörs av flest av verkets processer är Kustbevakningen följt av Vägverket och SGU.

Förutom ovanstående myndigheter som har angivits som huvudsakliga externa intressenter, samverkar Sjöfartsverket även med:

- Statens fastighetsverk
- Sveriges meteorologiska och hydrologiska institut (SMHI)
- Polisen

- Fiskeriverket
- Riksantikvarieämbetet.

Frågan om samverkan och sammanslagning av statlig verksamhet inom det maritima området i stort samt vad gäller geografisk information har utretts vid ett antal tillfällen. I avsnitt 8.5 (geografisk information) samt i avsnitt 12.5 (maritim verksamhet i stort samt sjöräddning) sammanfattar jag dessa tidigare utredningar.

Min samlade bedömning, med utgångspunkt från det tidigare utredningsmaterialet och den verksamhetskartläggning som jag har låtit genomföra, är att det i dagsläget inte finns skäl att föra över någon av Sjöfartsverkets verksamheter till annan huvudman.

I avsnitt 12.6 föreslår jag dock att flygräddningscentralen som i dag finns inom Luftfartsstyrelsen, förs över till Sjöfartsverket. I samma avsnitt redogör jag för mina bedömningar kring samverkan mellan Kustbevakningen och Sjöfartsverket.

I avsnitt 7.4 för jag ett resonemang om en mer sammanhållen statlig rederiverksamhet.

7 Rederiet

Inom Sjöfartsverket finns en Rederiavdelning. Avdelningen ansvarar för verkets isbrytnings-, sjömättnings- och arbetsfartyg. Rederiet svarar för in- och uthyrning samt drift och underhåll av fartygen. Tanken med att samla fartygen i en gemensam funktion är att fartygen på ett optimalt sätt ska kunna nyttjas inom olika delar av verksamheten. I den utsträckning som det finns ledig kapacitet ska fartygen om möjligt hyras ut till externa parter.

7.1 Gällande regler

I fartygssäkerhetslagen (2003:364) finns bestämmelser som gäller för alla fartyg som används till sjöfart inom Sveriges sjöterritorium samt svenska fartyg som används till sjöfart utanför sjöterritoriet. Bland annat framgår av 3 kap. 12 § att för fartyg som ägs eller brukas av svenska staten och som används uteslutande för statsändamål fastställs säkerhetsbesättningen av den myndighet som förvaltar fartyget, om inte regeringen föreskriver eller i särskilda fall beslutar annat.

Rederiavdelningen har redaransvar enligt sjölagen (1994:1009) för den besättning som är anställd inom avdelningen.

I förordning (2007:237) om behörigheter för sjöpersonal finns allmänna bestämmelser om behörigheter, certifikat och övriga intyg för sjöpersonal.

7.2 Organisation

Enligt Sjöfartsverkets arbetsordning ansvarar Rederiavdelningen för verkets fartygsverksamhet med fartyg som drivs antingen i egen regi eller av externt driftsbolag eller inhyrt fartyg. Rederiet har det övergripande ansvaret för fartygens säkerhet, utrustning och

gemensam standard. I ansvaret ingår samordning av investeringsfrågor för fartygen. Avdelningen ansvarar för samordning av tillgänglig fartygskapacitet för att vid ledig kapacitet kunna använda resurserna för externa uppdrag. I rederiets ansvar ingår inte de lotsbåtar som Sjötrafikavdelningen ansvarar för. Skälet till detta är enligt Sjöfartsverket att lotsbåtarna ska vara tillgängliga dygnet runt och att kopplingen mellan den operativa lotsningsverksamheten och lotsbåtarnas drift är stark. Rederiavdelningen har åtta fast anställda på land samt 32 anställda på arbetsfartygen Baltica och Scandica.

7.2.1 Bemanning av rederiets fartyg

För bemanning av isbrytare och sjömättningsfartyg har Sjöfartsverket avtal med ett externt bemanningsföretag, OSM Ship Management. Företaget har sin bas i Norge, men är verksamt i 17 länder runt om i världen. Förutom att tillhandahålla nautisk personal har företaget även en fartygsflotta bestående av cirka 300 enheter. Det nuvarande avtalet med OSM Ship Management löper under åren 2005–2009. Rederiavdelningen ansvarar för upphandling i samråd med inköpsenheten. Övriga fartyg som ingår i rederiets verksamhet bemannas med personal anställd av Sjöfartsverket.

7.2.2 Fartyg

I nedanstående tabell redovisas de större fartyg som Rederiavdelningen ansvarar för. En del av fartygen bemannas med personal inom Sjöfartsverket, medan andra bemannas via avtal med OSM Ship Management.

Tabell 7.1 Större fartyg som Sjöfartsverkets Rederiavdelning ansvarar för

Fartyg	Utnyttjandegrad, månader per år	Bemanning
<i>Sjömättningsfartyg</i>		
Jacob Hägg	10	OSM Ship Management
Nils Strömcrona	10	OSM Ship Management
Sjö V96	vid behov	OSM Ship Management
Ram 9		OSM Ship Management
<i>Isbrytare</i>		
Ale	6	OSM Ship Management
Atle	4	OSM Ship Management
Frej	4	OSM Ship Management
Oden	2 + 7	OSM Ship Management
Ymer	4	OSM Ship Management
<i>Större arbetsfartyg</i>		
Baltica		Rederiavdelningen
Scandica		Rederiavdelningen
Fyrbjörn	2	Farledsavdelningen

Källa: Sjöfartsverket.

Sjömättningsfartygen Jacob Hägg och Nils Strömcrona är enligt Sjöfartsverket fullt nyttjade. De återstående två månaderna används nämligen för underhåll. Oden används i genomsnitt två månader för isbrytning och sju månader i externa uppdrag. Baltica och Scandica har en beredskap för akut felavhjälpning under de månader de inte används för farledsunderhåll.

Fartygen i tabellen har ett bokfört värde på 210 miljoner kronor. Anskaffningsvärdet uppgår till 784 miljoner kronor. Samtliga sjömättningsfartyg är över 20 år gamla. Isbrytarna har en genomsnittsalder på 23 år och arbetsfartygens motsvarande ålder är 17 år. Avskrivningstiden för isbrytare är 30–40 år och för övriga fartyg mellan 15–25 år.

Vidare ansvarar Rederiavdelningen för ett antal mindre arbetsfartyg som bemannas av personal från farledsavdelningen. I huvudsak krävs en lägre nautisk kompetens och behörighet för att framföra dessa fartyg i jämförelse med de större arbetsfartygen. Sammanlagt 16 mindre arbetsfartyg ingår i Rederiavdelningens ansvar.

Rederiavdelningen ansvarar inte för lotsbåtar, sjöräddningsenheter och mindre farkoster under tio meters längd. Däremot

hjälp Rederiet sjötrafikområdena med frågor rörande system för säkerhet och miljö för lotsbåtar och andra fartyg som ägs och drivs av Sjötrafikavdelningen. Vidare ger Rederiet tekniskt stöd till sjötrafikområdena i frågor som rör båtarnas drift och underhåll samt hjälper till med omplacering och avyttring av lotsbåtar och fartyg.

Vid investeringar i nya fartyg tar Rederiavdelningen, i samråd med berörda avdelningar, fram förslag på nya fartyg och kostnadsberäkningar. Sjöfartsverkets styrelse beslutar om investeringsbudgeten.

När det gäller underhåll av fartygen utförs det löpande underhållet i huvudsak av Sjöfartsverkets egen personal. Större underhållsåtgärder i form av exempelvis dockningsberoende arbeten och byten av motorer utförs av externa aktörer. Underhåll av isbrytarna och sjömättningsfartygen utförs av OSM Ship Management.

7.3 Ekonomi

Rederiavdelningen har budgetansvar för isbrytarna, sjömättningsfartygen och samtliga arbetsfartyg. Kostnaderna för 2007 uppgick till nästan 305 miljoner kronor.

Tabell 7.2 Rörelseresultat för rederiet 2007, tusentals kronor

	2007
Summa intäkter	100 013
Personalkostnader	-28 306
Övriga externa kostnader	-244 862
Avskrivningar	-31 804
Rörelseresultat	-204 959

Källa: Sjöfartsverket.

Av de externa kostnaderna avser merparten kostnader för extern bemanning av fartygen.

7.4 Överväganden

7.4.1 Tidigare överväganden

På uppdrag av Rikstrafiken har en studie gjorts för att klarlägga hur ett statligt engagemang i fartygsförsörjningen för Gotlandstrafiken bäst kan realiserars om en trafikoperatör inte kan upphandlas. Rapporten *Fartyg för Gotlandstrafiken* lämnades till Rikstrafiken i januari 2007. I rapporten finns bland annat förslag om hur en statlig rederifunktion kan organiseras.

I sin rapport *Sjögeografisk information till båtnad för sambället* (2006:10) tangerar Statskontoret frågan i samband med att man överväger möjligheten att närmare integrera insamlingen av sjögeografisk information mellan Sjöfartsverket och SGU. Detta skulle i så fall göras i form av samtidig mätning från ett och samma fartyg. Slutsatsen blev att detta inte var ett realistiskt alternativ med hänsyn till de båda myndigheternas olika verksamhetsmål. Statskontoret kunde inte heller se några kostnadsbesparingar i ett samutnyttjande av SGU:s undersökningsfartyg. För att en integration av insamlingsverksamheten skulle vara möjlig menade Statskontoret att mål och prioriteringar inom hela det sjögeografiska området skulle behöva samordnas.

7.4.2 Marknadsförhållanden

Det råder skiftande marknadsförhållanden för olika kategorier av fartyg.

För sjömättningsfartyg finns i dag en relativt väl fungerande marknad med både nationella och internationella aktörer som har egen fartygskapacitet.

Vad gäller arbetsfartygen sker i stort sett all verksamhet i dag inom ramen för Sjöfartsverket. Vid den upphandling av farledsunderhåll som genomfördes i Väneren (avsnitt 9.4.2) deltog dock ett antal internationella aktörer med denna typ av fartygskapacitet. För att dessa ska vara intresserade av den svenska marknaden krävs förmodligen att upphandlingen är av en viss omfattning.

För lotsbåtar finns visst alternativt tonnage och sannolikheten att en marknad ska etableras kring lotstransporttjänsten bedöms vara god.

Isbrytarna har traditionellt saknat alternativa användningsområden och därigenom har också marknaden varit begränsad.

I och med tillväxten i offshoreverksamheten har detta ändrats och Sjöfartsverkets samarbete med TransViking Icebreaking & Offshore AS (avsnitt 10.2.1) är ett uttryck för detta.

7.4.3 Gränssnitt mot andra myndigheter

Jag har övervägt möjligheten att samla vissa delar av statens fartygsbestånd för sjökartläggning inom en organisation. De fartyg jag har övervägt är vid sidan av Sjöfartsverkets bestånd de fartyg som används inom SMHI, SGU, Fiskeriverket, Naturvårdsverket, Länsstyrelsen i Västra Götaland och vid Göteborgs universitet.

De mest framträdande fördelarna med en sammanhållen verksamhet skulle enligt min uppfattning vara möjligheten att nyttja resurserna effektivare och höja kapacitetsutnyttjandet. Vidare skulle det inom en större enhet vara lättare att bygga upp och samordna kompetensen något som vore värdefullt när det gäller samordning av investeringar. Den samlade rederifunktionen skulle då ansvara för att koordinera och samordna önskemål från olika parter i samband med behov av nyinvesteringar i fartyg.

För att garantera att de specifika behoven för de inblandade myndigheterna tillgodoses på ett för staten som helhet effektivt sätt borde den samlade rederiverksamheten vara relativt fristående från dessa myndigheter.

Vid mina kontakter med Havsmiljöutredningen har jag konstaterat att man kommer att föreslå en samordning av fartygsresurser för forskningsändamål och att Kustbevakningen ska ta över ansvaret för de fartyg som i dag finns inom de forskningsmyndigheter som har nämnts ovan. Enligt utredningen kan i ett senare steg även fartyg som behövs för SGU:s och Sjöfartsverkets kartläggningsverksamhet ingå i Kustbevakningens ansvar om det bedöms vara lämpligt.

Jag konstaterar att genomförandet av ett sådant förslag innebär att forskningsfartygen kommer att ingå som en del av Kustbevakningens totala fartygsinnehav.

Förlaget innebär att Havsmiljöutredningen har gjort en bedömning som ligger i linje med det resonemang om samordningsvinster som jag tidigare har redogjort för.

I ett längre perspektiv kan jag förutse en utveckling där större delen av de statliga fartygsresurserna samlas. Samordningsvinster i samband med investeringar, betydligt större kapacitetsutnyttjande

och möjligheten att tillgodogöra sig stordriftsfördelar kan vara några sådana fördelar. I detta sammanhang anser jag att det är mycket viktigt att den enhet som förvaltar fartygen har en ställning som innebär ett stort mått av självständighet gentemot samtliga inblandade parter. En sådan självständighet är en nödvändig förutsättning för att enheten ska lyckas med sitt uppdrag att åstadkomma ett effektivt kapacitetsutnyttjande och att samordna olika behov i samband med nyinvesteringar.

Ett sätt att åstadkomma en sådan självständighet inom ramen för en existerande myndighet kan vara att chefen för rederiverksamheten utses av regeringen och att man även utser en intern styrelse för verksamheten.

7.5 Förslag

Mina förslag:

- Samtliga Sjöfartsverkets fartyg ska samlas inom rederiverksamheten.
- Rederiverksamhet ska utgöra en egen resultatenhet inom myndigheten med separat resultat- och balansräkning och med fastställda resultatkrav.
- Interndebitering ska ske då de producerande enheterna nyttjar rederiets resurser.
- Möjligheten att samla större delar av statens fartygsresurser i ett gemensamt rederi bör övervägas.

För att utveckla och ytterligare effektivisera verksamheten anser jag att samtliga Sjöfartsverkets fartyg ska samlas inom rederiverksamheten.

Genom att rederiet blir en egen resultatenhet inom verket med separat balans- och resultaträkning samt särskilda resultatkrav betonas det kommersiella inslaget i verksamheten i högre utsträckning än i dag.

Interndebitering bör användas som ett medel för att förbättra kapacitetsutnyttjandet.

Rederiet ska också ställa sin fartygskapacitet till förfogande i samband med de upphandlingar som föreslås för produktionsverksamheten inom de olika delarna av verket. Genom att enheten är en

separat division tillförsäkras en konkurrensneutralitet mellan upphandlad verksamhet och den verksamhet som alltjämt bedrivs i egen regi. Tillgång till fartygskapacitet kan också vara en avgörande faktor för att fungerande marknader ska etableras inom vissa områden.

Min uppfattning är att en ökad samordning av de statliga fartygsresurserna kan bidra till ett effektivare resursutnyttjande. Enligt min mening kan ett gemensamt statligt rederi dels förbättra möjligheterna att på ett mer effektivt sätt nyttja de statliga fartygen, dels kan avvägningar mellan olika behov och övrig samordning i samband med nyinvesteringar underlättas. Dessutom kan en samlad verksamhet förbättra möjligheterna till ett effektivt fartygsunderhåll och upprätthållande av en hög beställarkompetens.

Jag har inom ramen för mitt uppdrag inte analyserat denna fråga närmare. Mitt förslag är dock att möjligheten att samla större delar av statens fartygsresurser i ett gemensamt rederi bör övervägas.

8 Sjögeografisk information

Sjöfartsverket ska enligt sin instruktion (2007:1161) svara för:

- sjögeografisk information inom Sjöfartsverkets ansvarsområde (sjökartläggning)
- samordning av sjögeografisk information i Sverige
- redovisning och dokumentation av Sveriges gränser till havs samt skötsel och tillsyn av dessa gränser utmärkning.

Den sjögeografiska verksamheten är en viktig del av farledshållningen och syftar bland annat till att beskriva de farleder som ingår i det svenska sjöfartssystemet.

Verksamheten består av tre delar: insamling, förvaltning och spridning av information. Genom sjömätning insamlas djupdata som sedan lagras i djupdatabasen. I sjökortsdatabasen ingår de djupdata som används vid produktion av sjökort tillsammans med andra data som behövs vid denna produktion. Det gäller bland annat data om strandlinje, sjösäkerhetsanordningar och farledssträckning.

Spridningen sker genom framställning och tillhandahållande av sjökort och andra publikationer. I spridningen ingår även distribution av sjösäkerhetsinformation som till exempel navigationsvarningar samt väder- och isinformation.

Enligt Sjöfartsverkets regleringsbrev ska svenska farleder med intensiv fartygstrafik senast 2014 vara sjömätta i enlighet med internationellt antagen standard. Detta mål gäller även de farleder som ofta trafikeras med fartyg som transporterar miljöfarligt gods och olja. I yta räknat innebär målsättningen att 50 000 kvadratkilometer ska mätas under perioden 2006–2014.

Verkets samordnande roll av sjögeografisk information på nationell nivå är inte närmare preciserad.



Sjömättningsfartyget Jacob Hägg. Foto: Sjöfartsverket.

8.1 Gällande regler

Frågan om sjögeografisk information regleras både nationellt och internationellt.

Inom ramen för IMO och dess konvention SOLAS regleras bland annat frågor om rätten att utfärda sjökort. Enligt konventionen har Sverige åtagit sig att framställa sjökort av ändamålsenlig kvalitet. Här anges också att sjömätning ska utföras och att informationen ska finnas tillgänglig i databaser.

I enlighet med kapitel V i SOLAS kan endast staten utfärda officiella sjökort. Staten kan bemyndiga en statlig myndighet att ombesörja utgivningen. Ovanstående bestämmelser finns införlivade i Sjöfartsverket författningssamling, SJÖFS 2006:17.

Sjögeografisk information regleras även internationellt inom ett flertal andra organisationer.

Rätten att samla in, sammanställa och sprida sjögeografisk information och annan landskapsinformation begränsas i lagen (1993:1742) om skydd för landskapsinformation.

I förordningen (1993:1745) om skydd för landskapsinformation ges Försvarmakten, Sjöfartsverket och Sveriges geologiska undersökning tillstånd att utföra sjömätning enligt lagen.

I samma förordning ges Försvarmakten, Lantmäteriverket, Sjöfartsverket, Sveriges geologiska undersökning och Sveriges meteorologiska och hydrologiska institut tillstånd att inrätta databaser med landskapsinformation.

I förordningen regleras vidare vilken av ovanstående myndigheter som beviljar tillstånd att genomföra sjömättningsprojekt. För att någon vid sidan av dessa myndigheter ska få rätt att genomföra sjömätning krävs normalt tre olika tillstånd:

- tillstånd att samla in djupdata – prövas av Försvarmakten
- tillstånd att sammanställa data, det vill säga inrätta en databas – prövas av Lantmäteriverket
- tillstånd att sprida djupinformationen – prövas av Sjöfartsverket.

Lantmäteriverket och Sjöfartsverkets beslut bygger i huvudsak på de upplysningar som Försvarmakten lämnar inför besluten. Regeringen har gett de tre myndigheterna i uppdrag att lämna förslag till vem som bör ha det samlade ansvaret för tillståndsgivningen (avsnitt 8.5.1).

8.2 Organisation

8.2.1 Insamling

Insamlingen av data benämns sjömätning och består av att mäta djup och att lägesbestämma objekt av nautisk karaktär. Mätningen kan göras till sjöss med fartyg eller från luften med flygplan eller helikopter. Datainsamling från fartyg sker antingen med hjälp av så kallat multibeam-ekolod eller genom en metod benämnd ramning. Ekolodet skickar ut ljudimpulser som reflekteras mot botten och sedan fångas in igen. Den tid detta tar avgör djupet. Vid ramning sänks en så kallad ramstock ner till det djup som ska säkerställas. Fartyget kör sedan över området och eventuell bottenkänning registreras.

Sjöfartsverket har två större fartyg som används för sjömätning sjömätaren Jacob Hägg samt sjömätaren och ramningsfarkosten Nils Strömcrone. Verket har även ett antal mindre sjömätningsskutor.

Sjöfartsverket har ingen egen sjömätningsskutor utan fartygen bemannas med personal från bemanningsföretaget OSM Ship

Management som verket har avtal med. Det nuvarande avtalet gäller från 2005 till 2009. Under 2006 hyrdes 14 personer in under hela året och ytterligare 22 personer under åtta månader.

Det råder brist på nautisk personal som även har kompetens för sjömätning.

Ett antal aktörer vid sidan av Sjöfartsverket samlar också in data och om dessa data kommer Sjöfartsverket till del och uppfyller ställda kvalitetskrav lagras de i djupdatabasen.

8.2.2 Förvaltning

De djupdata som samlas in lagras i djupdatabasen, som förvaltas av Sjöfartsverket. Verket förvaltar även sjökortsdatabasen där de djupdata och annan information som behövs vid produktion av sjökort lagras.

Vid sidan av data från nya mätningar uppdateras databaserna för vissa icke prioriterade områden genom att uppgifter från gamla mätningar som finns tillgängliga analogt omvandlas till digitala data och läggs in.

Insamlad djupinformation lagras i den digitala djupdatabasen. Här lagras all digital djupinformation från 1982 och framåt samt all analog ramningsinformation.

I sjökortsdatabasen lagras i princip all sjögeografisk information som används vid sjökortsproduktion. Databasen uppdateras kontinuerligt och uppdatering skickas till användare av digitala sjökort. Uppdateringarna publiceras även i *Underrättelser för sjöfarande*, som utkommer en gång i veckan.

Sjökortsdatabasen baseras på den internationella standard för digital sjökortsinformation som tagits fram av International Hydrographic Organization.

8.2.3 Spridning

Uppgifterna i databaserna används för att producera och uppdatera sjökort och andra navigeringshjälpmedel. De lagrade uppgifterna används också i farledsverksamheten.

De sjökort som publiceras innehåller bland annat information om farleder, djup, vrak och strandlinje. Sjökort produceras både i pappersformat och i elektronisk form.

Förutom sjökort för handelsjöfarten tar Sjöfartsverket även fram två sjökortsprodukter för båtsportsbruk. Båtsportkort är ordinarie sjökort som har framställts i ett mindre format. Produkten *Det levande sjökortet* är ett elektroniskt båtsportkort som består av en interaktiv CD. Tillsammans med en GPS kan *Det levande sjökortet* användas som stöd vid navigering. Sjökort och andra produkter säljs via återförsäljare.

8.2.4 Statliga aktörer och samverkansorgan inom området

Lantmäteriverket

Lantmäteriet har sedan 1996 ett nationellt ansvar för samordningen av den geografiska informationen på motsvarande sätt som Sjöfartsverket har ansvar för samordning av sjögeografisk information. Ansvaret anges i verkets instruktion och omfattar produktion, samverkan, tillhandahållande och utveckling vad gäller grundläggande geografisk information och fastighetsinformation.

Inom Lantmäteriet finns en division, Metria, som handhar all uppdragsverksamhet inom verket. Divisionen tillkom 1996 i samband med att en ny organisation infördes för den statliga lantmäteri- och fastighetsdataverksamheten. Metria säljer produkter och tjänster kopplade till geografisk information. I detta ingår att samla in, bearbeta och använda geodata.

I samarbetet med Lantmäteriverket genomför Sjöfartsverket projektet Nationell Strandlinje. Projektet syftar till att skapa en nationell gemensam databas med strandlinjeinformation.

Sveriges geologiska undersökning – SGU

SGU har hand om frågor som rör landets geologiska beskaffenhet och mineralhantering. En av myndighetens viktigaste uppgifter är att möta den efterfrågan som finns på geologisk information varav den maringeologiska informationen, det vill säga hur det ser ut under havsbotten, är en del.

SGU samlar in geologisk information om berg, jord och grundvatten. Användare av den information som SGU samlar in är bland andra länsstyrelser, Försvarsmakten, Vägverket och Banverket.

Samverkan mellan Sjöfartsverket och SGU är reglerad i en ramöverenskommelse. I överenskommelsen läggs principer för sam-

verkan fast inom ett antal utpekade samverkansområden. Ett av dessa områden är tillhandahållande av sjögeografisk information

Fiskeriverket och SMHI

Fiskeriverkets arbete består bland annat av att kartlägga fiskbeståndens storlek och utbredning samt förändringar i dessa. Verket finns på 15 platser i landet och där har man laboratorier, fiskeriförsöksstationer, utredningskontor, undersökningsfartyg och fältstationer.

Verkets datainsamling till sjöss består av provfiske och uppskattning av fiskbeståndet. Provfisket utförs återkommande på en given rutt utmed den svenska kusten. Vid sidan av detta fiske och analys av fångsten tar verket även vissa vattenprover för SMHI:s räkning. Datainsamlingen sker bland annat med hjälp av det egna forskningsfartyget Argos.

SMHI:s uppgift är att på nationell nivå tillhandahålla planerings- och beslutsunderlag för väder- och vattenberoende verksamheter. I sin verksamhet med prognosmodeller för väder och klimatutveckling behöver SMHI tillgång till vissa data från marina miljöer. Exempel på sådana data är djupuppgifter, vattentemperatur, salthalt, vattenstånd, isdata och strömmar.

Försvarmakten

Försvarmakten genomför insamling av sjögeografisk information både i egen regi och genom upphandling från extern leverantör. Insamlingen görs för svenska hav och kustvatten samt för Vänern, Vättern och Mälaren.

Genom ett avtal med Sjöfartsverket betalar Försvarmakten 4 miljoner kronor årligen för att få tillgång till verkets databaser med sjögeografisk information. Motsvarande avtal finns med SGU för att få tillgång till myndighetens databaser och med Lantmäteriet för att tillgodose ett allmänt behov av geografisk information.

Geodatarådet

Geodatarådet finns inom Lantmäteriet och är tillsatt av regeringen. Rådet ska bereda frågor som rör Lantmäteriets samordningsroll för produktion, samverkan och utveckling inom området geografisk information och fastighetsinformation. Rådet ska:

- medverka i arbetet med en nationell geodatastrategi för den samlade informationsförsörjningen inom geodataområdet
- bereda och behandla frågor av principiellt och gemensamt nationellt intresse inom geodataområdet
- bidra till utvecklingen av den nationella och internationella infrastrukturen inom området genom att exempelvis stödja tillämpningen av standarder
- medverka till ökad samordning mellan berörda myndigheter i frågor rörande informationsutveckling och tillhandahållande av information.

Geodatarådet har nio ledamöter utöver Lantmäteriets generaldirektör, som är ordförande. Ledamöterna kommer från Sveriges Geologiska Undersökning, Länsstyrelsen i Västra Götalands län, Sundsvalls kommun, Sveriges Kommuner och Landsting, Vägverket, Utvecklingsrådet för landskapsinformation, SMHI, Sjöfartsverket och Försvarmakten.

Sjögeografiska rådet

Sjögeografiska rådet är ett forum för dialog om insamling, förvaltning och spridning av sjögeografisk information.

I rådet, som hålls samman av Sjöfartsverket ingår ett tiotal myndigheter och ett antal intresseorganisationer inom sjöfarts- och båtsportområdet.

Sjöfartsverket informerar i rådet om sina produkter, sin planering och andra aktiviteter med koppling till sjögeografisk information. I rådet behandlas samarbetet mellan producenter och användare av sjögeografisk information och medlemmarna får tillfälle att framföra synpunkter och informera om egna aktiviteter inom området.

8.3 Statistik

Nedanstående tabell redovisar några av de statliga aktörer som i dag genomför eller låter genomföra sjökartläggning. I begreppet sjökartläggning ingår förutom sjömätning även kartläggning av förhållanden under sjöbotten och olika typer av marinekologisk kartläggning.

Tabell 8.1 Omfattning av statliga aktörers sjökartläggning

Aktör	Omsättning mnkr 2007
Sjöfartsverket	40,0
Sveriges geologiska undersökning	15,0
Statens geotekniska institut	0,2
Lantmäteriverket	0,6
SMHI	0,2
Naturvårdsverket ¹	1,0
Länsstyrelsen i Västra Götaland	1,6
Fiskeriverket ²	20,0
Hamnar	5,0
Totalt	83,6

Källa: Öhrlings Pricewaterhouse Coopers.

Försvarsmakten genomför viss egen sjömätning för så kallad taktisk kartering. Denna avser dock mindre områden och är av begränsad omfattning.

8.4 Ekonomi

Av nedanstående tabell framgår intäkter och kostnader för den sjögeografiska verksamheten inom Sjöfartsverket under perioden 2005–2007. Kostnader för sjömätning ingår ej i denna redovisning utan redovisas under verksamhetsområdet farleder i tabell 9.2.

¹ Avser inscanning av äldre data.

² SMHI bidrar med 6 miljoner kronor och en viss andel bekostas med EU-bidrag.

Tabell 8.2 Resultaträkning i sammandrag för sjögeografisk information, miljoner kronor

	2005	2006	2007
Intäkter	24,9	26,6	31,6
Indirekta rörelseintäkter	1,1	1,4	1,9
Direkta rörelsekostnader	-28,3	-30,5	-32,1
Externa kostnader	-25,1	-18,0	-17,0
Indirekta rörelsekostnader	-15,9	-19,3	-19,7
Rörelseresultat	-43,3	-39,8	-35,3

Källa: Sjöfartsverket.

Sjökortsprodukter för båtsportsbruk är konkurrensutsatta och det finns ett antal aktörer på marknaden som tillhandahåller dessa produkter vid sidan av Sjöfartsverket. Som en följd av detta särredovisas verksamheten. Av nedanstående tabell framgår resultaträkningen för sjökortsprodukter för båtsportsbruk avseende 2007. Redovisningen är uppdelad på de två produkterna båtsportkort och *Det levande sjökortet*.

Tabell 8.3 Resultaträkningar för båtsportkort och Det levande sjökortet 2007, tusental kronor

	Båtsportkort	Det levande sjökortet
Intäkter	14 516	519
Kostnad för sjökortsbilder	-58	-
Försäljningskostnader	-764	-101
Lagerhanteringskostnader	-1 601	-157
Tryckningskostnader	-5 026	-
Övriga kostnader	-252	-11
Intern royalty	-2 190	-79
Rörelseresultat	4 625	171

Källa: Sjöfartsverket.

Ovanstående resultat innebär en vinstmarginal för båtsportkortet på 32 procent och på 33 procent för *Det levande sjökortet*.

8.5 Överväganden

8.5.1 Tidigare överväganden

Lantmäteriutredningen som rapporterade sitt arbete 2003 behandlade frågor om tillgång till grundläggande information för bland annat kartproduktion. Även det offentliga åtagandet för denna produktion diskuterades.

Sjöfartsverket och SGU belyste 2006 på uppdrag av regeringen frågor om samverkan mellan myndigheterna i en gemensam rapport: *Sjökartläggning i samtid och framtid*.

Statskontoret har på uppdrag av regeringen utvärderat Sjöfartsverkets och SGU:s verksamhet och organisation gällande sjömätning och marinekologisk undersökning. I rapporten *Sjögeografisk information till båtnad för samhället* (2006:10) pekade Statskontoret på vissa brister inom området.

Som en följd av Statskontorets rapport gav regeringen i januari 2008 Försvarsmakten i uppdrag att i samråd med Lantmäteriverket och Sjöfartsverket redovisa förslag till vilken av de tre myndigheterna som bör ha ett samlat ansvar för hela tillståndsprocessen för sjömätning. Uppdraget ska redovisas i juni 2008.

Lantmäteriet – nya vägar för ökad samhällsnytta SOU 2003:111

Lantmäteriutredningen hade till uppgift att utvärdera den omfattande omstrukturering av lantmäteriet som ägde rum i mitten av 1990-talet då 290 olika myndigheter fördes samman till det centrala Lantmäteriverket. Vidare skulle utredningen lämna förslag om det statliga lantmäteriets framtida roll i samhället och om hur verksamheten borde organiseras och finansieras.

I utredningen konstateras att stora delar av Lantmäteriverkets konkurrensutsatta uppdragsverksamhet snedvrider konkurrensen och strider mot de grundläggande principer som riksdagen har slagit fast när det gäller renodling av den statliga verksamheten och statliga myndigheters agerande på marknaden. Utredningen föreslog därför att stor del av verkets konkurrensutsatta verksamhet skulle upphöra eller överlåtas till marknads aktörer. De verksamheter som särskilt nämndes var bland annat den kartgeografiska uppdragsverksamheten, direktförsäljningen av kartor, flygfoto, geografisk informationsteknik, mät-service och detaljkartor. En bolagisering av hela eller delar av produktions- och uppdrags-

verksamheten prövades men i stället föreslogs en avveckling av de aktuella verksamheterna.

Gränssnittet mot Sjöfartsverket behandlades i utredningen vad gällde samordningen av grundläggande informationsförsörjning inom olika delar av samhället. Utredningen föreslog att ett Geodataråd skulle inrättas inom Lantmäteriet som ett stöd för samordningen av grundläggande geografisk information. Rådet skulle samlat behandla frågor av principiellt och gemensam nationellt intresse inom området.

Sjökartläggning i samtid och framtid, SGU och Sjöfartsverket 2006:1

SGU och Sjöfartsverket fick 2005 i uppdrag av regeringen att gemensamt och i samråd med andra berörda myndigheter belysa vissa frågor kring sjögeografisk information. I uppdraget ingick att beskriva den kartläggning som genomförs, belysa förutsättningar för att inhämta ytterligare information samt beskriva hur samordning sker och hur informationen tillgängliggörs.

Inledningsvis beskrivs i rapporten ett ökat behov av sjökartläggning från fler intressenter. Det tillkommande behovet avser främst natur- och miljövård, men också behov i samband med exploatering för vindkraft, kablar och rörledningar.

I rapporten konstateras att det finns en överkapacitet av sjömättnings- och undersökningsfartyg och att det för nästa generations fartyg kan finnas möjligheter att bygga fartyg som kan kombinera sjökartläggningsuppgifter med andra arbetsuppgifter.

Vidare konstateras att det tekniskt sett fanns potential att samordna djupmätning och sjögeologisk kartering i vissa vatten. Myndigheterna konstaterade dock att man i dagsläget gjorde olika geografiska prioriteringar vilket försvårade en gemensam insamling.

I rapporten föreslogs en översyn av regelverket för djupmätning och tillgång till djupdata, detta för att samverkan kring leverans till och uttag av data ur djupdatabasen skulle kunna underlättas för de olika aktörer som samlar in och använder dessa data.

Sjögeografisk information till båtnad för samhället, Statskontoret 2006:10

Statskontoret fick 2006 i uppdrag att genomföra en utvärdering av Sjöfartsverkets och Sveriges geologiska undersöknings (SGU) verksamhet och organisation gällande sjömätning och maringeologisk undersökning. Uppdraget omfattade även frågor om samordning och regelverket på det sjögeografiska området samt om möjligheten till samarbetet mellan Sjöfartsverket och SGU.

Statskontoret slutsatser som rör Sjöfartsverket sammanfattas nedan:

- Möjligheterna att samordna insamlandet av data mellan Sjöfartsverket och SGU är små.
- En integrering av kartverksamheten till lands och till sjöss skulle innebära ett stort ingrepp i Sjöfartsverkets verksamhet och att frågan därför inte kan anses aktuell om inte den totala myndighetsstrukturen på det sjögeografiska området ses över. Om regeringen väljer att göra en sådan översyn bör dock frågan om en integrering av kartverksamheterna aktualiseras.
- Den rådande ordningen med en tredelad tillståndsprocess för insamling, förvaltning och spridning av sjögeografisk information är inte ändamålsenlig. Försvarsmakten borde enligt rapporten ges i uppgift att svara för hela tillståndsprocessen.
- Regeringen borde ge Försvarsmakten, Lantmäteriverket och Sjöfartsverket ett gemensamt uppdrag att närmare utreda förutsättningarna för att Försvarsmakten prövar samtliga frågor om tillstånd enligt förordningen (1993:1745) om skydd för landskapsinformation.
- Regeringen borde ge Försvarsmakten, Sjöfartsverket och SGU ett gemensamt uppdrag att utreda förutsättningarna för att ska få Sjöfartsverket tillgång till djupdata och SGU till sjögeologisk data som andra parter samlar in.
- Sjöfartsverket bör fräntas uppgiften att samordna sjögeografisk information inom Sverige. Detta motiveras mot bakgrund av att man anser att Lantmäteriverkets nationella samordningsansvar för grundläggande geografisk information även inbegriper sjögeografisk information.

8.5.2 Marknadsförhållanden

Insamling

På den nationella marknaden för insamling av data finns i dag tre stora aktörer: Marin Mätteknik, Marin Miljöanalys och Marcon. Dessa tre svarar för cirka 90 procent av den sjömätning som genomförs i privat regi.

Under 2007 genomförde Sjöfartsverket en upphandling av sjömätningstjänster, vilket resulterade i ett avtal med Marin Mätteknik. I upphandlingen, som avsåg utomskärsmätning, deltog även bolag från Storbritannien, Nederländerna och USA. Det faktum att flera utländska aktörer deltog i upphandlingen tyder på en fungerande internationell marknad för sjömätning.

Den höga andelen egen produktion inom de statliga myndigheter som genomför sjökartläggning, det vill säga både sjömätning och annan kartläggning till sjöss, utgör i dag en barriär på marknaden.

Spridning

Sjöfartsverket har licensavtal angående produktion av sjökortsprodukter för båtsportsbruk med ett 15-tal aktörer. Sjökarteverket i Storbritannien är en av de större licenstagarna. Licensavgifterna varierar mellan 15 och 35 procent av licenstagarens nettointäkter.

För försäljning av de sjökort som verket producerar finns återförsäljaravtal med cirka 70 företag. Dessa är specialaffärer för sjöfart och boklådor. Därutöver finns cirka 300 försäljningsställen för sjökort. Skillnaden mellan återförsäljare och försäljningsställen är att verket ställer högre krav på lagerhållning på återförsäljarna.

8.5.3 Gränssnitt mot andra myndigheter

Jag konstaterar att den sjögeografiska verksamheten är av avgörande betydelse för flera delar av Sjöfartsverkets verksamhet. Produktionen av sjögeografisk information för handelssjöfartens behov är viktig för att uppfylla de transportpolitiska målen. Likaså utgör den sjögeografiska informationen en viktig och integrerad del av farledshållningen. Uppgifterna i djupdatabasen används som en utgångspunkt vid planering och genomförande av åtgärder i

farlederna. Vidare är det viktigt att förändringar i farlederna snabbt förs in i sjökortsdatabasen och kommuniceras genom *Underrättelser för sjöfarare*. Även lotsningsverksamheten har en tydlig koppling till den sjögeografiska verksamheten – en koppling som kan komma att förstärkas som en följd av den försöksverksamhet med lotsning från land och förslaget om standardiserade färdplaner som jag lämnade i mitt delbetänkande.

Mot bakgrund av ovanstående omständigheter bedömer jag att en integrering av den kartverksamhet som i dag bedrivs inom Lantmäteriverket och inom Sjöfartsverket inte vore lämplig.

Vad gäller det nationella samordningsansvaret för sjögeografisk information som i dag åligger verket noterar jag att Statskontoret har föreslagit att verket fräntas detta ansvar. Statskontoret anser att Lantmäteriverkets samordningsansvar inom grundläggande geografisk information även inbegriper sjögeografisk information vilket innebär att samma ansvar i dag faller på två myndigheter.

Vidare framför Statskontoret att man anser att Sjöfartsverkets ambitionsnivå inom området är för låg och i allt för stor utsträckning enbart omfattar verkets egna data. Samordningsansvaret bör, enligt Statskontoret, även innebära att verket på ett övergripande plan ska driva och utveckla viktiga strategiska och generella frågor på det sjögeografiska området. Som exempel nämns uppgiften att tillhandahålla metadata, det vill säga information om vilken typ av data som finns och var den finns, kring all sjögeografisk information som avser svenska farvatten.

Sjöfartsverket konstaterar i treårsplanen för perioden 2009–2011 att ambitionen med samordningen är att bidra till att samhällets resurser inom området totalt sett används effektivt. Genom att i så stor utsträckning som möjligt göra verkets information tillgänglig för samhället i övrigt bidrar man till ett totalt sett effektivt resursutnyttjande. För att möta behoven av sjögeografisk information krävs också, enligt treårsplanen, överskådlig information om vilka sjögeografiska data som finns i samhället i stort och var dessa data finns.

I och med att inspektionsverksamheten bryts ut från Sjöfartsverket kommer behovet av att tillgängliggöra verkets data för externa aktörer att öka väsentligt. Detta är viktigt för att inspektionen ska kunna fullgöra sina åtaganden vad gäller till exempel tillsyn av sjösäkerhetsanordningar och vid examination av lotsar och befälhavare som ansöker om lotsdispens.

Min bedömning av samordningsansvaret skiljer sig från Statskontorets i den mening att jag anser att detta ansvar kan finnas på olika nivåer. När det gäller metadata, det vill säga data om vilken data som finns och var, konstaterar jag att detta ansvar ligger på Lantmäteriverket. I samband med genomförande av de så kallade INSPIRE-direktivet³ arbetar Lantmäteriverket för närvarande med att skapa en nationell portal för metadata. Sjöfartsverket kommer att vara en av aktörerna som deltar i detta arbete och sjögeografiska metadata över verkets databaser kommer att finnas tillgängliga. Denna samordningsroll av geografisk information är enligt min mening av nationell karaktär och bör därför ligga på Lantmäteriverket.

Vad gäller det samordningsansvar för sjögeografisk information som Sjöfartsverket har är problemet, enligt min mening, att omfattningen och innebörden av detta ansvar inte i tillräcklig utsträckning har diskuterats och preciserats.

Min uppfattning är att verket på ett aktivare sätt än i dag bör arbeta för att en större andel av insamlade sjögeografiska data, som samlats in av andra aktörer, kan läggas in i verkets databaser. Om en ökad inrapporteringsfrekvens inte kan uppnås på frivillig väg bör det övervägas om verket kan ges ett lagligt stöd för att kunna få tillgång till dessa data.

En av målsättningarna med verkets samordningsansvar bör vara att databaserna ska bli så kompletta som möjligt genom att en större andel av externt insamlade data har den kvalitet att också de kan lagras i djupdatabasen.

³ KOM (2004) 516 slutlig.

8.6 Förslag

Mina förslag:

- Sjömätningstjänster ska i ökad omfattning upphandlas.
- I takt med att marknaden utvecklas ska verksamheten i egen regi avvecklas. Vissa resurser för att genomföra akut och begränsad sjömätning ska dock finnas kvar inom Sjöfartsverket.
- Sjökortprodukter för båtsportsbruk omfattas inte av det offentliga åtagandet och verksamheten ska därför avvecklas.

8.6.1 Sjömätningstjänster ska i ökad omfattning upphandlas och verksamheten i egen regi avvecklas

I linje med det förslag jag lagt om inriktningen för Sjöfartsverkets samlade verksamhet (avsnitt 6.3) anser jag att insamling av data genom sjömätning i ökad utsträckning bör upphandlas.

Jag kan konstatera att Sjöfartsverket under 2007 genomförde en upphandling av sjömätning där man fick in ett flertal anbud. Detta är en av utgångspunkterna för min bedömning att det bör vara möjligt att i allt högre utsträckning upphandla dessa tjänster.

Den nuvarande upphandlingen innebär att cirka 20 procent av verksamheten, mätt i ekonomiska termer, upphandlas. För att uppnå en effektivare verksamhet bör målsättningen vara att upphandlingen inom en treårsperiod uppgår till minst 75 procent av verkets direkta kostnader för sjömätning och att de egna resurserna avvecklas i takt med detta. Avvecklingen förutsätter att marknaden även fortsättningsvis fungerar tillfredsställande. Om det visar sig att marknaden inte fungerar tillfredsställande eller om eftersträevade effektivitetsvinster inte kan nås bör målen revideras.

För att genomföra sjömätning av mer akut slag och för att tillförsäkra en viss minimikapacitet bör begränsade resurser finnas kvar inom verket.

8.6.2 Sjökortprodukter för båtsportsbruk omfattas inte av det offentliga åtagandet och verksamheten ska därför avvecklas

Jag har i kapitel 4 redogjort för utgångspunkterna för det offentliga åtagandet och i avsnitt 6.1 för mina ställningstaganden om vilka delar av Sjöfartsverkets verksamhet som bör omfattas av detta åtagande.

Slutsatserna av dessa resonemang är att produktionen av sjökortsprodukter för båtsportsbruk inte omfattas av det offentliga åtagandet. Analysen utgår från vad som skulle hända om staten inte tillhandahöll dessa produkter och slutsatsen är att det informationsbehov som täcks av båtsportkortet kan tillgodoses genom utgivningen av officiella sjökort. Under utredningsarbetet har synpunkter framförts att de traditionella sjökorten inte fullt ut kan ersätta båtsportkortet. Jag delar inte den uppfattningen och bedömer dessutom att i de fall en fortsatt efterfrågan finns kommer båtsportkort att kunna produceras av andra än Sjöfartsverket. Produktionen av de officiella sjökorten är en självklar del av verkets åtagande. Enligt SOLAS har Sverige åtagit sig att framställa dessa och att utfärdandet av dessa ska utföras av staten eller av en av staten utsedd myndighet.

Följden av mitt ställningstagande att sjökortsprodukter för båtsportsbruk inte omfattas av det offentliga åtagandet är att Sjöfartsverket bör avveckla denna verksamhet.

Riskerna i verksamheten är låga, eftersom huvuddelen av kostnaderna är rörliga och utgörs av licensavgifter och tryckerikostnader. Den låga risken i kombination med det goda resultatet innebär att jag gör bedömningen att det bör finnas ett intresse från externa aktörer att utföra den verksamhet som i dag tillhandahålls av verket.

9 Farleder och kanaler

En av Sjöfartsverkets huvuduppgifter är enligt instruktionen (2007:1161) att svara för farledshållning och vid behov inrätta nya farleder. Vidare anges i instruktionen att Sjöfartsverkets verksamhet ska bedrivas med inriktning huvudsakligen på handelssjöfarten. Sjösäkerheten i fritidsbåtstrafiken ska främjas genom information och rådgivande verksamhet. Fritidsbåtstrafikens intressen i övrigt, liksom fiskets och marinens intressen, ska beaktas.

Sjöfartsverket är den huvudsakliga svenska farledshållaren. Det gäller även farleder för fritidsbåtar. Förutom Sjöfartsverket finns det exempelvis kommuner och industriföretag som också håller farleder.

Den sammanlagda längden på de farleder som Sjöfartsverket ansvarar för och förvaltar är cirka 8 100 kilometer, varav cirka 4 200 kilometer är farleder för den handelssjöfart som betalar farledsavgift. Dessa större farleder nyttjas även i stor utsträckning av andra trafikantgrupper, till exempel fritidsbåtar. Övriga 3 900 kilometer är farleder för trafik kategorier som inte betalar farledsavgift.

Sammanlagt finns det 14 800 sjösäkerhetsanordningar i svenska farvatten. Av dessa finns cirka 10 000 i farleder som främst används av handelssjöfarten.

Sjöfartsverket har också hand om 9 kanaler, 19 broar och 9 slussar. Det är i huvudsak Södertälje kanal och Trollhätte kanal som trafikeras av handelssjöfarten. I övriga mindre kanaler förekommer viss kollektiv- och yrkestrafik samt fritidsbåtar.

Farledshållningen omfattar främst farledsservice och grundläggande förbättring av farlederna, kanalunderhåll samt kanaldrift och skötsel av öppningsbara broar. Farledsservicen har nära anknytning till flera av Sjöfartsverkets övriga verksamheter: sjögeografisk information, isbrytarassistans, lotsning och sjötrafikinformation. Information om farlederna och sjösäkerhetsanordningarna finns lagrad i Sjöfartsverkets sjökortsdatabas.

9.1 Gällande regler

Enligt lagen (1983:293) om inrättande, utvidgning och avlysning av allmän farled och allmän hamn får en allmän farled inrättas om den är av väsentlig betydelse för den allmänna samfärdseln. En allmän farled får även inrättas om den är av väsentlig betydelse för fiskerinäringen eller för trafiken med fritidsbåtar och om det behövs för säkerheten i farleden.

Av förordningen (1998:898) om inrättande, utvidgning och avlysning av allmän farled och allmän hamn framgår att Sjöfartsverket prövar och beslutar i dessa ärenden.

I Sjöfartsverkets föreskrifter (SJÖFS 1988:5) finns en förteckning över allmänna farleder och allmänna hamnar. Allmänna farleder kan helt eller delvis skötas av andra, till exempel kommuner, industrier eller hamnar. Av förteckningen framgår vem som svarar för farleden.

I sjötrafikförordningen (1986:300) anges bland annat regler för säkerhetsanordningar för sjöfarten, exempelvis frågor om tillstånd och tillsyn av sjösäkerhetsanordningar. I förordningens 3 kap. 1 § sägs att staten håller fyrar, sjömärken och andra säkerhetsanordningar för sjöfarten samt sjöräddningsstationer i den utsträckning som Sjöfartsverket bestämmer.

Enligt förordningen (1998:896) om hushållning med mark och vattenområden m.m. ska Sjöfartsverket lämna uppgifter till länsstyrelserna om områden som myndigheten bedömer vara av riksintresse enligt 3 kap. miljöbalken (MB). Sjöfartsverket har genom beslut den 22 oktober 2001 gjort bedömningen att 119 farleder är av riksintresse. Av dessa leder 57 stycken in till hamnar av riksintresse. Resterande är i huvudsak inomskärsleder.

Grunderna för farledsavgifterna fastställs i förordningen (1997:1121) om farledsavgift. Reglerna preciseras i Sjöfartsverkets föreskrifter om farledsavgift (SJÖFS 2004:26).

Vidare bemyndigar regeringen Sjöfartsverket att fastställa avgifter för trafiken på Falsterbokanal, Säffle kanal, Södertälje kanal och Trollhätte kanal i förordningen (1993:1334) med bemyndigande för Sjöfartsverket att fastställa avgifter för viss kanaltrafik.

Sjöfartsverket förvaltar ett stort antal före detta bemannade fyrar och fyrplatser som är förklarade som statliga byggnadsminnesmärken med krav på omvårdnad. Enligt 8 § förordningen (1988:1229) om statliga byggnadsminnen m.m. får ett statligt byggnadsminne inte överlåtas till annan, om det finns risk för att

överlåtelsen kan leda till att dess kulturhistoriska värde minskar. Innan ett statligt byggnadsminne överläts från staten till annan ska den myndighet som förvaltar byggnadsminnet inhämta Riksantikvarieämbetets yttrande. Om ämbetet motsätter sig överlåtelsen krävs regeringens medgivande.



Fyrar i Flintrännan. Foto: Sjöfartsverket.

9.2 Organisation

Utveckling, drift och underhåll av farleder är en av Sjöfartsverkets huvudverksamheter. Farledsavdelningen ansvarar för genomförande av större farledsprojekt och investeringar samt drift och underhåll av farleder. Avdelningen Sjöfart och Samhälle fungerar som beställare gentemot Farledsavdelningen, vilket innebär att behovsbedömningen görs av Sjöfart och Samhälle. Rederiavdelningen ansvarar för de arbetsfartyg som används inom farledsarbetet.

Sjöfartsinspektionen ansvarar för myndighetsbeslut rörande farledernas fysiska utformning och utmärkning som ska motsvara den trafik som är avsedd för varje farled. Sjöfartsinspektionen

beslutar även om eventuella trafikrestriktioner, förutom om fartbegränsningar och ankringsförbud som beslutas av Länsstyrelsen.



Arbetsfartyget Baltica. Foto: Sjöfartsverket.

9.2.1 Arbetsfartyg

Sammanlagt äger Sjöfartsverket ett tjugotal arbetsfartyg som används för farledsunderhåll. De två största arbetsfartygen Baltica och Scandica används för tyngre farledsarbeten, som sjösäkerhetsanordningar i kustbandet, fritt liggande bojar i öppen sjö samt kontroll av kustfyrar. Med Scandica utförs all farledsutmärkning längs västkusten och Baltica används för farledsutmärkningen runt Gotland. Befälhavaren ombord måste ha lägst behörighet som fartygsbefäl III.

Flertalet av arbetsfartygen är mindre farkoster och kan bemannas med personal med lägre behörigheter. De mindre fartygen är utrustade med en kran för lyft av bojar, prickar och förankringsutrustning.

Arbetsfartygen är geografiskt placerade inom olika sjötrafikområden och används främst för farledsunderhåll. De större arbetsfartygen kan även användas för isbrytning om behov uppstår. Det förekommer också att fartygen används i externa uppdrag, dels farledsunderhåll åt externa aktörer, dels för andra uppgifter som till exempel forskning. Exempelvis har arbetsfartyget Fyrbjörn använts för forskning av Stockholms Maritima Forskningscenter. Under 2008 är arbetsfartyget Fyrbyggaren uthyrd utan besättning till forskningscentret för senare beslut om eventuellt övertagande.



Arbetsfartyget Fyrbjörn. Foto: Sjöfartsverket.

9.2.2 Personalen

De mindre arbetsfartygen bemannas av Farledsavdelningen, medan bemanningen på de två större fartygen Scandica och Baltica organisatoriskt tillhör Rederiavdelningen.

Förutom nautisk personal på de större arbetsfartygen är olika yrkeskategorier verksamma inom farledsunderhåll. Det är exem-

pelvis byggnadsarbetare, elektriker, mekaniker, betongarbetare och dykare.

Sammanlagt arbetar drygt 60 personer inom Sjöfartsverket med drift och underhåll av farleder. Ett mindre antal finns på huvudkontoret i Norrköping, men flertalet är regionalt lokaliserade. Därutöver tillkommer båtmän i tre sjötrafikområden som utför farledsarbeten motsvarande ungefär en årsarbetskraft per sjötrafikområde.

Med drift och underhåll av Säffle kanal, Trollhätte kanal samt Södertälje kanal arbetar nästan 50 personer. Personalen sköter även broöppningar och i viss omfattning förtöjning av passerande fartyg.

I personalens arbetsuppgifter ingår även drift och underhåll av anläggningar som utförs på uppdrag av exempelvis hamnar, båtklubbar och vattenverk.

Inom farledsverksamheten finns även ett antal projektledare som arbetar med byggledning av mer omfattande farledsförbättringar.

9.2.3 Större farledsprojekt och investeringar

Större farledsinvesteringar kan exempelvis avse inrättande av nya farleder eller mer omfattande farledsförbättringar i form av muddring för ny kapacitet eller ändrad utmärkning av befintliga farleder. Det kan också handla om sjömätning av nya och befintliga farleder. Investeringar i farleder för handelssjöfarten görs i regel för att fördjupa och bredda farlederna, när det visar sig vara samhälls-ekonomiskt lönsamt. Kommuner eller näringsliv bidrar vanligtvis till finansieringen vid mer omfattande farledsförbättringar. Personalresurser för planering och projektledning finns inom Sjöfartsverket men farledsbyggandet läggs i allmänhet ut på entreprenad.

Andra investeringar som berör farleder är nya fasta och flytande sjösäkerhetsanordningar, radionavigeringssystem samt teletekniskt materiel och utrustning. Till farledsinvesteringar räknas även investeringar i kanaler och slussar samt investeringar i teknisk utrustning för sjömätning.

9.2.4 Löpande drift och underhåll av farleder och kanaler

Den löpande driften av farleder och kanaler utgörs av periodiska servicebesök, felavhjälpning samt kontrollsjömätning av farledsområden som är känsliga för bottenförändringar. Det regelbundna farledsunderhållet omfattar besiktningar, förebyggande underhåll och utmärkning. Underhållsmuddring och ommätning görs i bland av befintliga farleder och kanaler.

En stor del av farledsarbetet utförs under vår och sommar. Vintertid har personalen beredskap för att åtgärda akuta fel. Reparation av fyror samt bojar och prickar som har tagits i land kan också utföras vintertid.

Som en del i farledshållningen ingår även drift och underhåll av referensstationer för DGPS, radarstationer, och stationer för mätning av vind och vattenstånd, så kallade ViVa-stationer.

Drift och underhåll av farleder och kanaler sköts inom vissa sjötrafikområden av en särskild farledsgrupp. I några områden finns dock ingen farledsgrupp, utan varje plats har en lotsbåt som även är utrustad för att kunna användas för utprickning och kontroll av sjösäkerhetsanordningar. För drift och underhåll av farleder till Gotland och längs västkusten används de större arbetsfartygen Baltica och Scandica.

Sjöfartsverket har ett antal verkstäder för bojar, el, mekanik, tele och data. Sjöfartsverket förfogar också över förråd för utrustning och upplägg för säkerhetsanordningar. På lotsplatser längs Norrlandskusten finns svävare och snöskotrar för åtgärder under vinterperioden.

9.2.5 Klassificering av farleder

Sjöfartsverket har delat in samtliga farleder i Sverige utifrån vilka som använder farlederna. Indelningen omfattar både farleder som Sjöfartsverket svarar för och farleder som andra aktörer svarar för. Samtliga farleder finns registrerade i Sjöfartsverkets IT-system för sjösäkerhetsanordningar och farleder, FAREG. Utöver de farleder som finns registrerade i FAREG finns ytterligare farleder exempelvis i vissa insjöar. Dessa finns inte med i sammanställningen.

- *Grupp 1* – stomfarleder eller huvudleder till sjöss samt farleder in till alla större hamnar. Sjöfartsverket ansvarar i huvudsak för farlederna.

- *Grupp 2* – farleder till större industrihamnar, det vill säga hamnar som har inrättats utifrån en särskild industris behov. Exempel på industrihamnar är Hallstaviks pappersbruk, Oxelösunds stålhamn och oljehamnen i Brofjorden. Olika ekonomiska överenskommelser finns mellan Sjöfartsverket och berörd hamn.
- *Grupp 3* – farleder som i huvudsak används av fritidsbåtar och av nyttotrafik som inte betalar farledsavgift. Sjöfartsverket ansvarar för farlederna.
- *Grupp 4a* – farleder som i huvudsak används av fritidsbåtar. Sjöfartsverket ansvarar för farlederna.
- *Grupp 4b* – farleder som i huvudsak används av fritidsbåtar men viss nyttotrafik förekommer. Kommuner, hamnar eller båtklubbar ansvarar för farlederna.

Farlederna i grupp 1 och 2 trafikeras i huvudsak av fartyg som betalar farledsavgifter medan trafiken i farlederna 3 och 4 normalt består av fartyg och båtar som inte omfattas av skyldigheten att betala farledsavgift.

Farlederna i grupp 1, 2 och 3 är även så kallade allmänna farleder och finns listade i Sjöfartsverkets föreskrifter (SJÖFS 1988:5). Samtliga farleder av riksintresse ingår i grupp 1, 2 och 3.

I tabell 9.1 anges fakta om respektive farledsgrupp. Med begreppet ”övriga sjösäkerhetsanordningar” avses exempelvis kummel, stänger, tavlor, märken och bojar. Fyrar som är förklarade som statliga byggnadsminnesmärken finns endast inom grupp 1 och 2.

Tabell 9.1 Basfakta om respektive farledsgrupp

	1	2	3	4	4b
Antal farleder	271	36	178	180	169
Distans, nautiska mil	2 035	234	994	805	332
Antal fyrar	1 771	190	267	72	272
Antal prickar	4 664	402	1 147	1 008	920
Antal övriga sjösäkerhetsanordningar	2 406	191	299	238	194

Källa: Sjöfartsverket.

9.2.6 Kanaler

Sjöfartsverket ansvarar för drift och underhåll av nio kanaler: Södertälje kanal, Trollhätte kanal, Falsterbokanalen, Säffle kanal, Sotenkanalen, Väddö kanal, Baggenstäket, Strömma kanal och Kolströms kanal.

Södertälje kanal och Trollhätte kanal används av både handels-sjöfarten och fritidsbåtar. Drift och underhåll av Södertälje kanal finansieras med farledsavgifter medan statliga medel beviljas för delar av drift och underhåll av Trollhätte kanal.



Trollhätte kanal. Foto: Sjöfartsverket.

Falsterbokanalen, Säffle kanal, Sotenkanalen och Väddö kanal trafikeras främst av fritidsbåtar samt lokal och regional nyttotrafik. Falsterbokanalen och Sotenkanalen nyttjas i mindre omfattning även av handelssjöfarten. År 2007 passerade tio handelsfartyg som omfattades av skyldighet att betala farledsavgift i Falsterbokanalen.

Baggenstäket, Strömma kanal och Kolströms kanal nyttjas inte av handelssjöfarten, men är mycket trafikerade farleder. Passagerartrafik i form av kollektiv trafik förekommer, men det är främst fritidsbåtar som trafikerar kanalerna.

Det finns utöver här uppräknade kanaler ett stort antal mindre kanaler där det förekommer trafik med mindre passagerarfartyg och omfattande fritidsbåtsverksamhet. Exempelvis kommuner och ideella föreningar ansvarar för dessa kanalerna.

9.3 Ekonomi

År 2007 var Sjöfartsverkets totala kostnader för farleder 335 miljoner kronor. I tabell 9.2 redovisas intäkter och kostnader för perioden 2005–2007. Rörelseunderskottet finansieras med farledsavgifter.

Tabell 9.2 Resultaträkning i sammandrag för farleder, miljoner kronor

	2005	2006	2007
Anslag	83	87	80
Externa intäkter	28	30	34
Indirekta rörelseintäkter	3	3	4
Direkta rörelsekostnader	-262	-253	-290
Indirekta rörelsekostnader	-48	-44	-45
Rörelseresultat	-196	-177	-217

Källa: Sjöfartsverket.

I kostnaderna för farleder ingår samtliga kostnader som kan relateras till farledsverksamheten. Det gäller oavsett vilken organisatorisk enhet personal eller fartyg tillhör. Exempelvis sorterar personalen på Baltica och Scandica ansvarsmässigt under Rederiavdelningen, men kostnaderna belastar farledsverksamheten.

Farledsverksamheten finansieras till största delen av farledsavgifter. För delar av verksamheten finns statliga anslag. Anslaget 36:6 Ersättning för sjöräddning, fritidsbåtsändamål m.m., kan av Sjöfartsverket användas för att finansiera farleder för fritidsbåtar och skärgårdstrafik. Detta anslag finansierar även delar av sjöräddningen, drift och underhåll av fyrar, byggnadsminnesmärken m.m. Anslaget storlek har varierat från år till år. Enligt Sjöfartsverket överstiger kostnaderna anslagna medel och verket finansierar därför i praktiken drift och underhåll för farleder inom grupp 3 och 4 med farledsavgifter från handelssjöfarten.

Vidare får anslaget 36:7 Ersättning för viss kanaltrafik m.m. användas till täckande av underskott för drift av Trollhätte kanal

och Säffle kanal m.m. Kostnaderna för underhåll, muddring och broöppningar kan variera mellan åren beroende på behoven. För 2008 beräknar Sjöfartsverket att kostnaderna för de mindre kanalerna uppgår till 9,5 miljoner kronor. Till detta kommer kostnader för Trollhätte kanal med 68,5 miljoner kronor.



Fritidsbåtar. Foto: Sjöfartsverket.

9.4 Överväganden

9.4.1 Tidigare överväganden

Regeringen uttalade i propositionen *Moderna transporter* (prop. 2005/06:160, s. 86ff) att det bör analyseras närmare hur ansvar för och inflytande över farleder för fritidsbåtar ska fördelas. Vidare angavs att ett utökat samarbete och ansvarstagande av fritidsbåtsorganisationerna bör eftersträvas.

Godstransportdelegationen (SOU 2004:76) har ifrågasatt om inte verkets kostnader för farledshållning m.m. riktade mot andra än handelssjöfarten, bland annat fritidsbåtstrafiken, bör finansieras på annat sätt än med avgifter från handelssjöfarten.

Hamnstrategiutredningen har i sitt slutbetänkande (SOU 2007:58) föreslagit ett förtydligande i Sjöfartsverkets instruktion, vilket skulle innebära att Sjöfartsverket skulle svara för farledshållning i allmänna farleder fram till hamnområdesgränserna. Enligt utredningen får det konsekvenser för farledsunderhållet till vissa hamnar där underhållet i dag sköts och bekostas av hamnen även utanför hamnområdesgränsen. Vidare föreslår utredningen att Sjö-

fartsverket i strategiska hamnar ska svara för drift och underhåll av sjösäkerhetsanordningar ända in till kaj.

Sjöfartsverket anger i sin treårsplan för 2009–2011 att verket som en del i en effektivitets- och rationaliseringsplan arbetar för att överföra Säffle kanal, Falsterbokanalen samt fritidsbåtleder till andra huvudmän.



Farledsunderhåll. Foto: Sjöfartsverket.

9.4.2 Marknadsförhållanden

Mer omfattande åtgärder i farleder och kanaler upphandlas i dag av Sjöfartsverket. För detta finns en fungerande marknad. Jag bedömer att det även finns goda möjligheter att etablera en fungerande marknad för löpande drift och underhåll av farleder.

Min bedömning grundar jag på att det i dag finns ett begränsat antal företag som erbjuder farledsunderhåll. Det handlar exempelvis om företag som arbetar med anläggningsarbeten under och över vatten, bärgnings- och bogseringsföretag samt företag som erbjuder dykartjänster. Det finns i dag privata företag som utför underhåll av sjösäkerhetsanordningar åt till exempel hamnar.

Det faktum att två internationella bolag och sex svenska bolag lämnade anbud i den av Sjöfartsverket påbörjade upphandlingen av farledsunderhåll i Vänern 2004 visar också på att det finns en viss marknad för farledsunderhåll. De internationella bolagen hade erfarenheter från muddring och hamnarbeten. De svenska företagen var främst dykföretag som utförde olika hamnarbeten och arbeten med kablar under vatten. Till följd av en rättslig tvist avbröts upphandlingen vid detta tillfälle och Sjöfartsverket ansvarar i dag för farledsunderhållet i Vänern.

Även erfarenheter från Finland stödjer min bedömning att det finns goda möjligheter att en marknad kan etableras. Det finska Sjöfartsverket började 2005 upphandla farledsunderhåll inom vissa områden. Det tyngre farledsunderhållet – exempelvis service av större bojar – är i dagsläget fullt ut konkurrensutsatt. Det finska Rederiverkets andel av farledsunderhållet har minskat och andra företag med egna fartygsresurser har ökat sina marknadsandelar.

När det gäller lättare farledsunderhåll i form av utprickning och kontroller av sjösäkerhetsanordningar har även det upphandlats i viss omfattning. Flera företag med egna mindre båtar har bildats i syfte att tillhandahålla farledsunderhåll.

9.4.3 Farleder och kanaler för regional och lokal nyttotrafik

Sjöfartsverket ansvarar i dag för drift och underhåll av nästan 180 farleder som främst svarar mot lokala och regionala behov (grupp 3). En del av dessa farleder har ursprungligen varit farleder för handelssjöfarten men i takt med att fartygen har blivit större har flera av lederna inte längre kunnat nyttjas av handelssjöfarten.

Trafiken i dessa farleder kan benämnas nyttotrafik. Med det menar jag exempelvis kollektiv- och yrkestrafik. För skärgårdsbornas behov av att ta sig till skola, arbete, sjukvård och andra samhällsnyttiga serviceinrättningar är en fungerande båt- och färjekommunikation nödvändig i skärgården. Vidare förekommer en del kommersiell sjöfart med mindre fartyg som båttaxi, turistturer eller godstransporter. Farlederna kan också ses som en infrastruktur av betydelse för lokal och regional turistnäring. Andra trafikantkategorier som nyttjar farlederna kan vara näringsidkare i skärgården, Sjöräddningssällskapet, Kustbevakningen, Polisen (sjöpolisen) och Försvarmakten (marinen).

Till följd av att dessa farleder i huvudsak trafikeras av nyttrafik anser jag att de bör omfattas av ett offentligt åtagande. Det främsta skälet är att det offentliga bör tillförsäkra en fungerande infrastruktur för vissa allmänna kommunikationer och viss nyttrafik i skärgården.

Samtidigt kan jag konstatera att trafiken i dessa farleder till överväganden del har regional och lokal karaktär. Den generella utgångspunkten vid fastställande av ansvaret för infrastruktur är vilken typ av trafik som nyttjar anläggningarna. Det innebär att om trafiken till övervägande del är av regional och lokal karaktär bör även ansvaret för infrastrukturen ligga på denna nivå. Min principiella ståndpunkt är därför att även ansvaret för infrastrukturen i form av farleder för regional och lokal nyttrafik bör ligga på denna nivå.

Den lokala och regionala nivån bör ansvara för hur farledssystemet i dessa delar utvecklas. Behov kan kanaliseras genom kommuner och landsting eller komma till uttryck genom privata initiativ. Jag menar också att prioriteringar med fördel kan göras på lokal och regional nivå.

Min bedömning är dock att det i dagsläget inte finns förutsättningar att på ett mer långsiktigt sätt precisera ansvaret för kommuner och landsting gällande huvudmannaskap för farledshållning.

Jag kan dock konstatera att den regionala nivån har kommit att stå allt mer i centrum för den svenska diskussionen om den offentliga organisationen. Inte minst har frågan om regioner diskuterats inom ramen för Ansvarskommitténs arbete. I slutbetänkandet *Hållbar samhällsorganisation med utvecklingskraft* (2007:10) redovisar kommittén sina slutsatser.

Om en regional lämplig struktur på sikt kommer att utformas ser jag det som naturligt att det offentliga åtagandet för farleder av lokal och regional karaktär ligger på den regionala nivån. I avvaktan på detta är min bedömning att staten fortsatt bör ansvara för dessa farleder. Jag bedömer dock att staten redan i dag kan minska omfattningen av sitt åtagande. Sjöfartsverket bör därför, enligt min mening, föra dialoger med kommunala och regionala intressenter om övertagande av farleder.

9.4.4 Farleder och kanaler för fritidsbåtar

Drift och underhåll av farleder och kanaler som i huvudsak nyttjas av fritidsbåtar (grupp 4) är enligt min uppfattning inte ett offentligt åtagande. Skälen för att motivera ett offentligt åtagande är inte tillräckligt starka.

Fritidsbåtlivet är en form av fritidssysselsättning och bör jämföras med hur stat och kommun hanterar andra delar av fritidssektorn.

Offentlig förvaltning av infrastruktur för fritidssysselsättning förekommer främst i kommunal sektor, men utvecklingen har gått mot alternativa driftsformer. En tredjedel av landets idrottsanläggningar drivs och ägs av föreningar. Av de kommunalt ägda anläggningarna står föreningar för driften av ungefär en fjärdedel av dessa. När det gäller större anläggningar förekommer också att kommunala bolag eller privatägda bolag ansvarar för driften.¹ För kommunerna är dock dessa verksamheter ett frivilligt åtagande.

Inom fritidsflyget finansierar brukarna sin verksamhet. Kostnaderna kan exempelvis avse tillgång till start- och landningsbanor samt kostnader för flygtrafikledning. För enskilda skoterleder ansvarar till exempel lokala skoterklubbar eller byaföreningar. De anlägger, underhåller och skyltar skoterleden på ideell basis. Det förekommer också att skoterklubbar tar in avgifter från dem som åker på skoterlederna.

Statens roll är generellt mycket begränsad när det gäller att tillhandahålla infrastruktur för fritidssektorn. Enligt min mening finns det inte ett nationellt intresse som kan motivera att staten ska tillhandahålla fritidsbåtsleder.

I likhet med annan fritidssysselsättning anser jag att intressenterna själva bör ta ansvar för drift och underhåll även vad gäller farleder för fritidsbåtstrafik. Kostnaderna bör också bäras av de huvudsakliga intressenterna.

Enligt min bedömning kan det finnas flera olika intressenter. För en del kommuner och regioner kan fritidsbåtslederna vara viktiga som ett sätt att stärka attraktionskraften och öka båtuturismen. Fritidsbåtlivet kan också vara en viktig del i den lokala och regionala utvecklingen för vissa områden.

¹ Svenska Kommunförbundet, 2001: *Krafter i samspel. – Om lokal kultur- och fritidspolitik – erfarenheter och slutsatser.*

Andra lokala intressenter kan vara båtägare som är organiserade i hamnföreningar och båtklubbar. Vidare finns det i dag nästan 500 klassificerade gästhamnar längs svenska kusten, i de stora sjöarna och kanalerna som kan vara intresserade av fritidsbåtsleder in till hamnen. I en del skärgårdar finns även ett stort utbud av aktiviteter och möjligheter till övernattnin g där lokala aktörer kan se fritidsbåtsleder som ett sätt att underlätta tillgängligheten till skärgården och erbjuda ett helhetskoncept för rekreation och turism.

Redan i dag finns det nästan 170 fritidsbåtsleder som exempelvis kommuner och lokala båtklubbar ansvarar för. Vidare finns det också flera kanaler som kommuner, landsting eller föreningar ansvarar för. Detta tyder på att det lokalt och regionalt finns ett intresse för att ansvara för farleder och kanaler. Det växande båtlivet kan också komma att ställa krav på nya fritidsbåtsleder. Bedömningar av behov av fritidsbåtsleder och kanaler kan bäst göras på den lokala eller regionala nivån.

Under utredningens gång har fritidsbåtsledernas betydelse för sjösäkerheten lyfts fram. Jag delar uppfattningen att risken för grundstötning kan minska om fritidsbåtarna följer en farled. Samtidigt vill jag lyfta fram att även andra faktorer är viktiga för ett säkert fritidsbåtliv. Ett införande av ett behörighetsbevis för förande av fritidsbåtar kan vara en viktig åtgärd för att öka sjösäkerheten. Krav på behörighetsbevis väntas bidra till en generellt högre kunskapsnivå hos båtägare vad gäller navigering och manövrering och andra frågor av vikt för ett säkert båtliv. Att använda flytväst, följa sjöregler och att vara nykter vid framförande av båt är andra faktorer som ökar sjösäkerheten.

En del av fritidsbåtslederna kan också fungera som alternativ till de farleder där handelssjöfarten färdas. Det kan leda till ett minskat antal fritidsbåtar i farleder för handelssjöfarten, vilket i sig kan vara positivt för sjösäkerheten. På många håll finns dock inte parallella farleder för fritidsbåtstrafik och handelssjöfart.

Den säkerhetshöjande effekten av farleder för fritidsbåtar är svårbedömd. Av ett begränsat statistiskt underlag är det svårt att dra säkra slutsatser.

9.4.5 Generellt om farleder

Sjömätning är ett viktigt underlag vid framställning av sjökort. Det finns i dag brister i befintlig sjögeografisk information för de farleder som inte nyttjas av handelssjöfarten. Djupdata är i många fall inte helt korrekt och strandlinjernas positionering är på vissa håll felaktig.

Det får till följd att en GPS-position angiven på ett elektroniskt sjökort inte nödvändigtvis stämmer med verkligheten. Orsaken är främst att den strandlinje som sjömätningar före satellitpositioneringens tidsperiod refererar till inte var helt korrekta. Med dagens metoder ges en bättre precision.

Brister i den sjögeografiska informationen innebär således bland annat att flera av farlederna inte svarar upp mot den moderna utrustning för navigationshjälp som i dag finns även i många fritidsbåtar, exempelvis GPS och digitala sjökort.

För att underlätta för lokala och regionala aktörer som väljer att överta ansvaret för farleder anser jag att det bör avsättas särskilda medel, som bland annat kan användas för att sjömäta och på det sättet kvalitetssäkra farlederna.

Farleder för handelssjöfarten nyttjas även av fritidsbåtar och andra trafik kategorier. Framtagandet av en nationell strandlinje, infrastrukturen med exempelvis DGPS-stationer kan nyttjas av handelssjöfart, mindre fartyg i nyttotrafik och fritidsbåtar. För närvarande tas en korrekt digital strandlinje fram för hela landet i samarbete mellan Sjöfartsverket och Lantmäteriet. I en framtid kan det därigenom bli möjligt att utveckla digitala farleder. En introduktion av digitala farleder kan på sikt, enligt min bedömning, minska antalet sjösäkerhetsanordningar i farlederna.

Behovet av sjösäkerhetsanordningar kan också komma att förändras i takt med den tekniska utvecklingen kombinerat med en kvalitetssäkring av farlederna, inte minst genom exempelvis bättre sjömätning.

9.5 Förslag

Mina förslag:

- Drift och underhåll av farleder ska stegvis upphandlas i takt med att marknaden utvecklas.
- Sjöfartsverket bör i den takt det är möjligt överföra ansvaret för farleder och kanaler som i huvudsak nyttjas av lokal och regional nyttotrafik till offentlig huvudman på regional eller lokal nivå.
- Sjöfartsverkets ansvar för drift och underhåll av farleder och kanaler som i huvudsak nyttjas av fritidsbåtar ska upphöra.
- Sammanlagt 50 miljoner kronor avsätts för bidrag till huvudmän som övertar ansvar för farleder och kanaler inom grupp 3 eller 4.

9.5.1 Drift och underhåll av farleder och kanaler ska stegvis upphandlas i takt med att marknaden utvecklas

Jag föreslår att Sjöfartsverket stegvis upphandlar drift och underhåll av farleder och kanaler. Produktionsverksamheten i egen regi ska successivt ersättas med entreprenader. Redan i dag upphandlas en del mer omfattande underhållsarbete exempelvis i kanalerna.

I avsnitt 9.4.2 konstaterar jag att det redan finns en begränsad marknad för farledsunderhåll. Mot bakgrund av att Sjöfartsverket i dag är den huvudsakliga farledshållaren samt att verket har utfört drift och underhåll i egen regi är det naturligt att antalet alternativa aktörer är begränsat. Jag bedömer att i takt med att drift och underhåll av farleder och kanaler upphandlas kommer en fungerande marknad att etableras. Ett mer säkert svar gällande marknadens omfattning kan dock inte fås förrän marknaden faktiskt är tillfrågad, det vill säga upphandling är genomförd.

För att underlätta framförhållning och planering anser jag att regeringen i regleringsbrevet till Sjöfartsverket bör ange i vilken takt verksamheten ska upphandlas. Målsättningen bör vara att inom en treårsperiod upphandla tjänster motsvarande 75 procent av Sjöfartsverkets direkta kostnader för drift och underhåll av farleder och kanaler. Beroende på hur marknaden utvecklas kan det vara möjligt att därefter upphandla all produktion av farledsunderhåll.

Om det visar sig att marknaden inte utvecklas som förväntat eller om eftersträlvade effektivitetsvinster inte kan nås bör målen revideras. Huruvida det är möjligt och önskvärt att all drift och underhåll upphandlas kräver en förnyad analys med utgångspunkt i de erfarenheter som kan dras av den inledande upphandlingen.

Inför en upphandling är det viktigt med information till marknaden om den förestående upphandlingen. Genomarbetade förfrågningsunderlag och tillräckligt långa anbudstider är några exempel på hur Sjöfartsverket kan underlätta för potentiella anbudsgivare. Möjligheten att hyra ut arbetsfartyg till entreprenör bör också övervägas. Uthyrning av fartyg bör underlättas genom den förändring av Rederiavdelningen inom Sjöfartsverket som jag föreslår i kapitel 7.

Vidare anser jag att Sjöfartsverket bör erbjuda lämpliga utbildningsinsatser för nya entreprenörer. Det kan handla om särskild kunskap som krävs för kontroll och service av vissa sjösäkerhetsanordningar, exempelvis inställning av sektorfyror.

Jag anser att verksamhet i egen regi inte bör lämna anbud i samband med upphandling. Däremot bör Sjöfartsverket kunna erbjuda ett begränsat stöd till personal som önskar starta egen verksamhet. Mycket av kompetensen finns i dag hos Sjöfartsverkets egen personal och det är möjligt att en del vill utföra uppgifterna på entreprenad till Sjöfartsverket. Ett sätt kan vara att låta anställda få delta i utbildning eller utföra visst förberedande arbete på arbetstid. Ett sådant stöd bör kunna aktualiseras utan att Sjöfartsverkets trovärdighet sätts i fråga eller gällande regelverk överträds. En avveckling av egen regi förutsätter att marknaden fungerar tillfredsställande.

En ökad upphandling innebär sannolikt att fler privata företag tar över drift och underhåll av farleder och kanaler. Enligt min mening ställer det högre krav på en väl fungerande tillsyn av verksamheten. Sjöfartsinspektionen har i dag redan ansvar för tillstånd och tillsyn av sjösäkerhetsanordningar. Hur tillsynen praktiskt ska utformas är därför främst en fråga för Sjöfartsinspektionen. I det arbetet bör Sjöfartsinspektionen ta tillvara erfarenheter från det finska systemet med särskilda farledsinspektörer som utövar tillsyn av sjösäkerhetsanordningar.

9.5.2 Sjöfartsverket bör i den takt det är möjligt överföra ansvaret för farleder och kanaler som i huvudsak nyttjas av lokal och regional nyttotrafik till offentlig huvudman på regional eller lokal nivå

Mitt förslag är att Sjöfartsverket på ett systematiskt sätt ska kontakta företrädare för kommuner och regioner för att diskutera möjligheter att överföra huvudmannaskap för farleder och kanaler till regional nivå.

Vidare föreslår jag att Sjöfartsverket under en övergångsperiod ska kunna bevilja bidrag för att underlätta ett övertagande för en ny huvudman.

Ett lokalt eller regionalt huvudmannaskap för farleder och kanaler av lokal och regional karaktär kan enligt min mening innebära flera fördelar. Den regionala nivån får en större möjlighet att påverka farledernas utformning och läge utifrån de behov som finns. Den regionala planeringen av kollektivtrafik kan underlättas om även farlederna ingår i planerna. Regionen har bättre förutsättningar att bedöma behov och utvecklingspotential samtidigt som farlederna kan ingå som en del i den regionala utvecklingsplaneringen. Nyttan av tillgänglighet till skärgården kommer regionen till del och kan vara en del i arbetet att skapa attraktiva livsmiljöer, bättre förutsättningar för näringslivet och ökad turism.

I de fall intresse inte finns för att ta över farleden eller kanaler ska Sjöfartsverket fortsatt ansvara för drift och underhåll intill dess att en lämplig regional struktur utformats.

9.5.3 Sjöfartsverkets ansvar för drift och underhåll av farleder och kanaler som i huvudsak nyttjas av fritidsbåtar ska upphöra

Mitt förslag är att Sjöfartsverkets ansvar för farleder och kanaler som i huvudsak nyttjas av fritidsbåtar upphör.

Sjöfartsverket bör ges ett tydligt uppdrag att fortsätta arbetet med att föra en dialog med lokala och regionala aktörer om övertagande av dessa farleder och kanaler. I de fall inget intresse finns ska Sjöfartsverket avveckla farlederna senast den 1 januari 2012.

Min bedömning är att det kan finnas ett intresse från exempelvis kommuner eller lokala båtklubbar att överta huvudmannaskapet för en fritidsbåtsled. Redan i dag finns nästan 170 fritidsbåtsleder som

exempelvis kommuner och båtklubbar ansvarar för, vilket enligt min mening tyder på att det lokalt finns kunskap och möjlighet att ansvara för en fritidsbåtsled. Vidare finns det flera kanaler med annan huvudman än staten.

En tidsfrist om tre år bör ges för att möjliggöra för lokala aktörer att undersöka sina möjligheter att ta över drift, underhåll och finansiering av fritidsbåtsleder eller kanaler.

Tidsfristen kan också krävas för att Sjöfartsinspektionen ska ges möjlighet att anpassa sitt arbete vad gäller tillsynsfrågorna. Sjöfartsinspektionen har redan i dag ett tillsynsansvar för sjösäkerhetsanordningar i samtliga farleder. Någon systematisk tillsyn utövas däremot inte. Ett större antal andra huvudmän än Sjöfartsverket innebär att tillsynsfrågan blir mer aktuell än tidigare. Jag bedömer därför att Sjöfartsinspektionen behöver utveckla rutiner för hur tillsynen ska utövas. Även här finns en del erfarenheter i Finland, som har ett system där andra farledshållare än Sjöfartsverket är skyldiga att lämna årliga rapporter om att samtliga sjösäkerhetsanordningar kontrollerats, vilka åtgärder som har vidtagits samt vem som är ansvarig.

I de fall en annan huvudman övertar ansvaret för farleden bör Sjöfartsverket utan kostnad överlåta befintliga sjösäkerhetsanordningar. Sjöfartsverket ges också möjlighet att lämna ekonomiskt bidrag under en övergångsperiod för att underlätta för lokala och regionala aktörer att ta över farleder.

Enligt min bedömning kräver förslaget ingen författningsändring. Däremot kan det i regleringsbrev till Sjöfartsverket behöva förtydligas vilket ansvar Sjöfartsverket har i förhållande till fritidsbåtstrafiken.

Sjöfartsverket bör inom ramen för sitt sektorsansvar ges till uppgift att fungera som rådgivare i frågor som rör farleders utformning och utmärkning. Vidare bör Sjöfartsverket i samarbete med Sjöfartsinspektionen erbjuda utbildning i frågor som rör sjösäkerhetsanordningar. Information, rådgivning och utbildning är särskilt angeläget inledningsvis för att underlätta för andra huvudmän att ta över fritidsbåtsleder. Jag har närmare beskrivit min syn på Sjöfartsverkets sektorsansvar i kapitel 6.

När det gäller fritidsbåtsfrågor bör staten, enligt min uppfattning, även fortsatt ansvara för regelverk för beslut om inrättande av farleder samt utformning och utmärkning. Vidare är tillsynen ett fortsatt statligt ansvar. Staten bör också fortsatt ansvara för infor-

mation om sjösäkerhetsfrågor och sjöräddningen är fortsatt ett offentligt åtagande.

9.5.4 Finansiering i samband med förändrat huvudmannaskap

Enligt Sjöfartsverkets beräkningar är kostnaderna för drift- och underhåll sammanlagt 18 miljoner kronor för farlederna i grupp 3 och 4. Till detta tillkommer ett antal miljoner för drift och underhåll av mindre kanaler. Dessa kostnader kan variera mellan åren beroende av underhållsbehovet.

Jag föreslår att sammanlagt 50 miljoner kronor avsätts för bidrag till huvudmän som övertar ansvar för farleder och kanaler inom grupp 3 eller 4. Medlen ska finnas tillgängliga under en övergångsperiod om tre år. Första året avsätts 10 miljoner och för resterande två år avsätts 20 miljoner årligen. Medlen tas i huvudsak från anslaget 36:6 Ersättning för sjöräddning, fritidsbåtsändamål m.m. En mindre del tas från anslaget 36:7 Ersättning för viss kanaltrafik m.m.

Medel som ej har förbrukats respektive år ska kunna ackumuleras under treårsperioden. Anslagsnivåerna får därefter bedömas på nytt, beroende på omfattningen av farleder av regional och lokal karaktär som staten svarar för.

Syftet med medlen är att underlätta för regionala och lokala intressenter att överta ansvaret av fritidsbåtslederna och kanaler samt farleder och kanaler för regional och lokal nyttotrafik. Bidrag ska efter ansökan kunna lämnas till juridiska personer som kommuner, privata företag, föreningar och stiftelser. Bidrag ska lämnas under förutsättning att bidragstagaren övertar ansvar för drift och underhåll av farleden eller kanalen.

Ekonomiskt bidrag ska exempelvis kunna användas för att kvalitetssäkra farleden, i första hand genom ny sjömätning av farlederna. Om en farled som ska överlåtas står inför ett omedelbart behov av nyinvesteringar i sjösäkerhetsanordningar ska bidrag kunna lämnas även för detta. Bidraget ska också kunna användas för delar av kostnaderna för löpande drift och underhåll.

Sjöfartsverket bör i särskild förordning ges möjlighet att fördela statligt bidrag. De övergripande förutsättningarna fastställs i förordning men Sjöfartsverket får precisera kriterierna. Bidrag lämnas i den utsträckning det finns medel. Sjöfartsverkets beslut ska inte kunna överklagas.

10 Isbrytning

I förordningen (2007:1161) med instruktion för Sjöfartsverket anges att en av Sjöfartsverkets huvuduppgifter är att svara för isbrytning.

I Sjöfartsverkets regleringsbrev för 2008 anges som ett av målen för verksamheten att sjöfart ska kunna bedrivas säkert året runt på samtliga svenska hamnar av betydelse. Utan isbrytning skulle vissa hamnar och farleder inte vara tillgängliga under delar av året.

Av isbrytarförordningen (2000:1149) framgår att fartyg lämpade för vintersjöfart kan få hjälp med isbrytning och arbeten som har samband därmed. Det kan till gälla exempel bogsering av fartyg genom ishinder. Enligt förordningen utförs isbrytning i svenska kustfarvatten och sjövägarna dit mellan öppet vatten till havs och farvatten som är skyddade för havsis, drivis, packis eller liknande ishinder. Vidare anges i förordningen att brytning av svårare is i Väneren, Mälaren och Ångermanälven utförs i den omfattning som Sjöfartsverket bestämmer.

I skyddade vatten, det vill säga där isen är jämn och slät och inte rör sig på grund av strömmar, vindar eller vattenståndsförändringar är det i allmänhet hamnen som svarar för isbrytningen. Vanligen assisteras fartygen vid behov av bogserbåtar som ägs eller hyrs av hamnen. Något uttalat ansvar för isbrytning in till hamn finns inte reglerat.

I Sverige behövs under milda och normala vintrar isbrytarassistans främst i Bottenviken, Norra Kvarken och i Bottenhavet samt i viss mån i Väneren och Mälaren. Svårare isvintrar kan isbrytning krävas även i Östersjön samt på syd- och västkusten. Isbrytningssäsongen varar normalt från slutet av november fram till slutet av maj. Sjöfartsverkets interna mål är att ett fartygs väntetid som medeltal under en säsong inte ska överstiga fyra timmar.

För att tillgodose säkerheten och effektiviteten i vintersjöfarten utfärdar Sjöfartsverket trafikrestriktioner. Restriktionerna anges

som lägsta krav på finsk-svensk isklass, vilket innebär krav på isförstärkning och maskinstyrka samt lägsta krav på fartygsstorlek. Sjöfartsverket kan även utfärda lastrestriktioner. Det kan exempelvis innebära krav på att fartygen ska ha en viss mängd last eller att de ska ha last i båda riktningarna. Restriktionerna innebär att endast fartyg som har godkänd isklass och uppfyller eventuella andra restriktioner kan få isbrytarassistans.

Is- och vädersituationen och förväntad utveckling samt tillgängliga isbrytarresurser påverkar vilka restriktioner som utfärdas. Även om ett fartyg har godkänd isklass förekommer det att fartyget bedöms som olämpligt för vintersjöfart av säkerhets- eller effektivitetsskäl och därför inte erbjuds assistans. Sjöfartsverket kan också medge undantag från restriktioner i form av dispenser. En dispens kan ges exempelvis om isförhållanden tillfälligt har blivit lindrigare eller om ett fartyg har en last som bedöms vara särskilt viktig. Dispenserna ges för en enskild resa och är tidsbegränsade.

Handelsfartygen leds genom farvatten med is i första hand genom dirigering från isbrytarna. Vid svårare isförhållanden kör isbrytaren framför ett enskilt fartyg eller fartyg i konvoj som assisteras. Isbrytaren kan även behöva bogsera ett fartyg i taget genom ishindren och i vissa fall bryta loss fartyg som fastnat i isen.

10.1 Gällande regler

Isbrytningen styrs av följande regelverk:

- förordningen (2000:1149) om isbrytning
- Sjöfartsverkets föreskrifter rörande Statens isbrytarverksamhet (SJÖFS 1966:A20). I denna ingår även Överenskommelse med Danmark, Finland och Norge om samverkan vid isbrytning.
- finsk-svensk isklass (SJÖFS 2003:4)
- svensk isklass för trafik på Vänern (SJÖFS 2003:16)
- taxa för isbrytning på beställning och mot ersättning (SJÖFS 2008:3).

10.2 Organisation

Isbrytarverksamheten leds av chefen för Farledsavdelningens isbrytningsenhet. Isbrytarledningen fördelar isbrytare, utfärdar trafikrestriktioner, informerar sjöfartsintressenter om is- och trafiksituationen samt initierar samarbete med andra isbrytningsmyndigheter, framförallt med Finland. Vid isbrytarledningen arbetar på helårsbasis två personer, men vid behov kan personalstyrkan utökas vintertid.

Isbrytarledningens verksamhet innefattar moment av myndighetsutövning. Exempelvis är befogenheten att utfärda trafikrestriktioner myndighetsutövning. Vidare kan chefen för Isbrytningsenheten neka ett fartyg assistans även om fartyget uppfyller de formella kraven i trafikrestriktionerna. Isbrytarledningen kan även bevilja dispenser när trafikbegränsningar gäller och ansvarar för att fastställa isklasskriterier samt kontrollera isklasscertifikat vilket även detta är att se som myndighetsutövning.

Rederiavdelningen inom Sjöfartsverket har det tekniska ansvaret för isbrytarna samt drift- och bemanningsansvar. Sedan 2000 är isbrytarna bemannade med civil besättning, till skillnad från tidigare när besättningen bestod av officerare och värnpliktiga från marinen. Bemanningföretaget OSM Ship Management bemannar isbrytarna enligt ett avtal med Sjöfartsverket.

Isbrytarna är bemannade året runt, eftersom underhåll och service utförs under sommartid. Antalet personer är dock färre på sommaren och består främst av maskinpersonal. Befälhavare och överstyrman samt någon i kökspersonalen är i allmänhet också anställda året runt. Vidare är personalens tjänstgöring upplagd så att huvuddelen av arbetstiden tas ut vintertid.

De isbrytande egenskaperna behöver inte vara likadana längs hela kusten och i Väneren. Behovet kan också variera beroende av vädret. Milda vintrar kan även mindre isbrytare eller bogserbåtar klara isbrytarassistansen på vissa håll.

Information om isläget fås främst via satellitbilder, som i dag är av mycket bra kvalitet även vid mörker, dimma eller mulet väder. Behovet av flygspaning från helikopter är därför mindre och helikoptrar används numera endast vid enstaka tillfällen i slutet av issäsongen. Rapporterna om isläget bygger även på information från särskilda israpportörer och besättningen på isbrytarna.

Sveriges meteorologiska och hydrologiska institut (SMHI) och finska Havsforskningsinstitutet (FIMR) analyserar och samman-

ställer information om isläget samt gör prognoser om förväntat isläge. Is- och väderprognoser från SMHI och finska Meteorologiska Institutet (FMI) distribueras via IceBreakerNet (IBNet), ett datorbaserat informations- och ledningssystem som används inom den svenska och den finska isbrytningsverksamheten. IBNet innehåller förutom information om isförhållanden även information om vilka isbrytare och fartyg som befinner sig inom områden med is. Under vintersäsongen finns också dagsaktuella iskartor tillgängliga på SHMI:s webbplats.

Rederier, mäklare eller fartyg föranmäler trafik till olika hamnar till VTS-centralerna. Fartyg till svenska och finska hamnar i Bottenviken och Bottenhavet ska vid en viss punkt anropa VTS Gävle. Via VTS-centralen får besättningen information om vilken isbrytare de ska kontakta samt förslag på lämplig färdrutt. VTS-centralen i Gävle får fortlöpande information från isbrytarledningen och närmaste isbrytare om hur de ska informera handels-sjöfarten. Anmälningsskyldigheten gäller hela den period då trafikrestriktioner är i kraft.

10.2.1 Isbrytare

Sjöfartsverket äger fyra havsisbrytare, Atle, Frej, Oden och Ymer, samt en mindre isbrytare, Ale, som främst används i Väneren. Sedan 2003 är isbrytarna placerade i Luleå hamn. När så krävs kan även Sjöfartsverkets arbetsfartyg Baltica och Scandica samt inhyrda bogserbåtar användas som hjälpsbrytare.

Under månaderna januari till mars disponerar Sjöfartsverket vid behov ytterligare tre isbrytande fartyg genom ett långtidskontrakt med Trans Viking Icebreaking & Offshore AS. Kombinationsfartygen Tor Viking, Balder Viking och Vidar Viking hyrs med besättning. Avtalet sträcker sig fram till och med 2015, med möjlighet att förlänga kontraktet i ytterligare 15 år.

Isbrytare är mycket kapitalkrävande investeringar. Enligt uppskattningar från Sjöfartsverket skulle investeringskostnaden för en ny isbrytare liknande Atle vara närmare 1,5 miljarder kronor.

När de tre kombinationsisbrytarna skulle byggas undertecknade Sjöfartsverket 1998 ett avtal med B&N Nordsjöfrakt och Trans Viking Icebreaking & Offshore AS. Avtalet innebar att Sjöfartsverket delfinansierade respektive fartyg med 59 miljoner kronor för att fartygen skulle anpassas för isbrytning till exempel vad gäller

tjockleken och formen på skrovet, maskinstyrkan samt utrustas med bogserklyka och helikopterplattform. Avtalet innebar samtidigt att Sjöfartsverket vid behov skulle kunna utnyttja fartygen vintertid. Fartygen kan förutom isbrytning användas till ankarhantering och bogsering inom offshore-verksamhet. Offshore är ett samlingsnamn för industriverksamhet kring oljeutvinning till havs.



Isbrytaren Atle. Foto: Sjöfartsverket.

10.2.2 Samarbete med andra länder

Nordiskt samarbete

I 3 § isbrytarförordningen (2000:1149) sägs att isbrytning i samverkan med Danmark, Finland och Norge sker i enlighet med vad som har överenskommit med dessa länder. De nordiska länderna – Danmark, Finland, Norge och Sverige – undertecknade ett avtal om isbrytarsamarbete redan 1961. I avtalet regleras inga finansiella frågor, utan endast former för samarbete mellan länderna. Bland annat sägs i överenskommelsen att den egna nationens isbrytarresurser i första hand ska användas inom eget kustfarvatten, men att samverkan med de övriga länderna ska ske genom överenskommelser mellan isbrytarledningarna.

Närmast samarbete har Sverige och Finland. För isbrytarsäsongen 2007/2008 har ett särskilt avtal om utökat samarbete mellan den finska och svenska isbrytarservicen undertecknats av finska och svenska Sjöfartsverket. I avtalet regleras främst finansiella frågor. Liknande avtal har även förekommit under ett antal tidigare säsonger. Under 2006 var de svenska isbrytarna Ymer och Frej uthyrda till finska Rederiverket Finstashtip i sammanlagt 56 dagar.

På samtliga svenska och finska isbrytare och respektive ledningscentral finns ett gemensamt datoriserat ledningssystem för operativ planering och koordinering av isbrytarassistansarbetet.

Sjöfartsverket anger i sin treårsplan för 2009–2011 att en långsiktig målsättning är att isbrytarservicen i Sverige och Finland ska integreras ytterligare, vilket kan ses som ett steg mot visionen om en gemensam isbrytarservice i Östersjön.

Sverige har även avtal med Estland om utökat samarbete vid svåra vintrar, men det har ännu ej behövt utnyttjas på grund av de senaste årens milda vintrar.

En del vintrar har Sjöfartsverket även ingått avtal med Danmark om möjlighet att disponera isbrytare. År 2006 chartrades den danska isbrytaren Danbjørn under två månader. Behovet av isbrytare uppstod till följd av att Vikingisbrytarna i strid med avtalet med Sjöfartsverket stannade kvar i offshoreverksamheten.

Samarbete inom Östersjöregionen

Sjömotorvägarna är ett av flera projekt inom TEN-T (transeuropeiska transportnätet) som riktar sig till medlemsstaterna i EU. Inom ramen för sjömotorvägskonceptet kan isbrytningsrelaterade projekt ingå i syfte att ytterligare effektivisera vintersjöfarten i Östersjön.

Baltic Icebreaking Management, BIM, är en organisation med medlemmar från Danmark, Estland, Finland, Tyskland, Lettland, Litauen, Norge, Polen, Ryssland och Sverige. BIM bildades i Helsingfors år 2004 som en vidareutveckling av de årliga möten som har förekommit i över 20 år mellan berörda länders isbrytningsmyndigheter.

Det övergripande målet med BIM är att säkerställa en väl fungerande sjöfart året runt i Östersjön och utveckla det strategiska och operativa samarbetet mellan länderna inom isbrytningsområdet.

Visionen är en gemensam isbrytarservice i Östersjön. BIM är också expertgrupp gällande vintersjöfart och används som referent bland annat inom HELCOM.

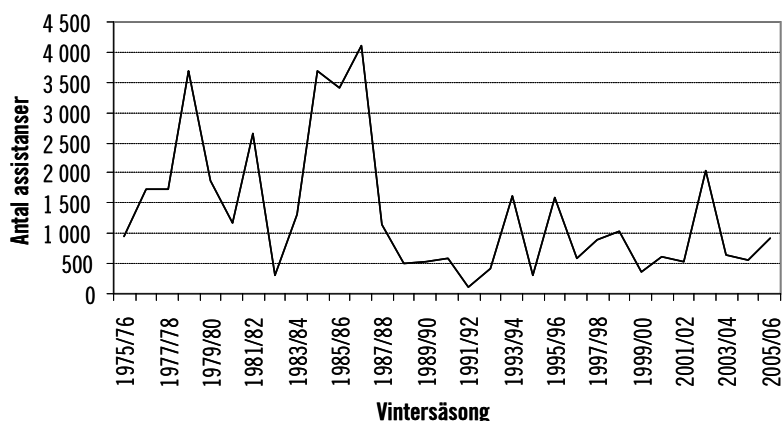
En handlingsplan för en effektivare vintersjöfart i Östersjön håller på att tas fram inom ramen för BIM och sjömotorvägs-konceptet. Ett antal gemensamma insatser har också redan genomförts. Exempelvis har det inom ramen för sjömotorvägs-konceptet gjorts två utredningar om framtida handelsfartyg som inte är beroende av isbrytare, för att på så sätt kunna frigöra isbrytarresurser. Utredningarna avsåg en rutt över Bottenviken där isförhållandena ofta är svåra.

Statens väg- och transportforskningsinstitut (VTI) leder ett forskningsprojekt med flera deltagande länder. Inom projektet utreds bland annat förutsättningarna för att intensifiera isbrytarsamarbetet inom Östersjöområdet. Förutsättningar för att använda de billigaste av de konventionella isbrytarna i första hand oavsett flagg eller inom vilket område isbrytarna arbetar kommer att belysas inom utredningen.

10.3 Statistik

Av figur 10.1 framgår hur behovet av isbrytarassistanser har varierat under de senaste tjugo åren. Exempelvis var antalet utförda assistanser 2 040 under vintern 2002/2003, som var en normal vinter, vilket kan jämföras med 122 assistanser den ovanligt milda vintern 1991/1992.

Figur 10.1 Totalt antal isbrytarassistanser per säsong, åren 1975–2006



Källa: Sjöfartsverket.

Normala vintrar är Sjöfartsverkets egna isbrytare i bruk under sammanlagt cirka 500 dagar, för isbrytarassistans i svenska farvatten. Under 2007 nyttjades Sjöfartsverkets isbrytare sammanlagt 276 dagar och kombinationsisbrytaren Tor Viking under sammanlagt 29 dagar.

Under isbrytarsäsongen 2006/2007 utförde isbrytarna 771 assistanser i svenska farvatten varav 26 av dem innebar att isbrytaren bogserade fartyget. Den genomsnittliga väntetiden på isbrytarassistans var drygt tre timmar.

Andelen utländska fartyg som assisterades har i allmänhet varit högre än svenska. Under den senaste tioårsperioden har andelen svenska assisterade fartyg varit 8 procent som lägst och 19 procent som högst.

Ett fartyg kan få assistans av flera olika isbrytare under en resa till eller från hamn. Det innebär att antalet fartyg som har assisterats är färre än antalet utförda assistanser. I tabell 10.1 redovisas antal fartygsanlöp som har krävt isbrytarassistans under isbrytarsäsongen 2006/2007. Fartyget kan ha behövt assistans såväl vid resa till hamnen som från hamnen.

Tabell 10.1 Antal fartygsanlöp som har krävt isbrytarassistanser fördelat per hamn, isbrytarsäsongen 2006/2007

	Totalt antal fartygsanlöp vid restriktioner	Varav antal assisterade fartyg	Andel assisterade fartyg
Karlsborg	27	22	82 %
Luleå	185	71	38 %
Haraholmen/Piteå	84	42	50 %
Skelleftehamn	92	43	47 %
Holmsund	147	38	26 %
Rundvik	9	4	44 %
Husum	91	29	32 %
Örnsköldsvik	56	20	36 %
Ångermanälven	83	4	5 %
Söråker	7	1	14 %
Sundsvall	72	2	3 %
Söderhamn	2	1	50 %
Gävle	81	1	1%
Vänerhamn	32	0	0 %
Summa	968	278	

Källa: Sjöfartsverket.

10.4 Ekonomi

År 2007 var Sjöfartsverkets totala kostnader för isbrytning 239 miljoner kronor. Isbrytningen finansieras främst av farledsavgifter samt av externa intäkter från uthyrning av isbrytarna. I tabell 10.2 redovisas resultaträkningar för perioden 2005–2007.

Tabell 10.2 Resultaträkning i sammandrag för isbrytning, miljoner kronor

	2005	2006	2007
Externa intäkter	32	40	95
Indirekta rörelseintäkter	0,2	0,2	0,3
Direkta rörelsekostnader	- 188	- 216	- 236
Indirekta rörelsekostnader	- 2	- 3	- 3
Rörelseresultat	-158	-179	-144

Källa: Sjöfartsverket.

Huvuddelen av kostnaden för isbrytningen utgörs av fasta kostnader i form av kapitalkostnader och besättning. Vid en vinter med mycket is ökar kostnaderna för exempelvis drivmedel, inhyrning av bogserbåtar, och isspaning med helikopter.

De externa intäkterna var 2007 drygt 95 miljoner kronor, varav merparten – nästan 85 miljoner kronor – kom från isbrytaren Odens uppdrag. Resterande externa intäkter avsåg i huvudsak isbrytning som har utförts åt finska Sjöfartsverket. För att bedöma hur resultatet påverkades av att isbrytare hyrs ut måste även merkostnaderna i form av till exempel drivmedel, underhåll och slitage samt eventuell extra personal vägas in.

För Vikingisbrytarna hade Sjöfartsverket en fast kostnad med drygt 32 miljoner kronor för 2007. Därutöver tillkom en rörlig kostnad med drygt 5 miljoner kronor för Tor Viking som användes under 29 dagar vintern 2007.

10.5 Överväganden

10.5.1 Tidigare överväganden

Godstransportdelegationen föreslog i sitt betänkande *Godstransporter – noder och länkar i samspel* (SOU 2004:76) att finansieringen av isbrytningen borde ske över statsbudgeten i stället för genom farledsavgifterna. Grunden till detta ställningstagande var uppfattningen att isbrytning främst är att betrakta som regionalpolitik.

Regeringen ansåg i propositionen *Moderna transporter* (prop. 2005/06:160, s. 151) att frågan om finansiering av isbrytning borde hanteras i den aviserade översynen av kostnadsansvaret som borde ske i samband med förberedelserna av införande av kilometerskatt för tunga lastbilar.

Vidare angavs i propositionen att Sverige på kortare sikt bör fortsätta arbeta för att olika projekt med anknytning till isbrytning erhåller EU-bidrag inom ramen för konceptet sjömotorvägar.

Sverige, Finland och Estland har för avsikt att ansöka om EU-finansiering genom sjömotorvägskonceptet på isbrytningsområdet. Det handlar främst om finansiering av en livstidsförlängning av konventionella isbrytare i Finland och Sverige, byggande av nya isbrytare i Estland och standby-kostnader för offshore-isbrytarna.

10.5.2 Förändringar av istäcket

Enligt Klimat- och sårbarhetsutredningens slutbetänkande *Sverige inför klimatförändringar – hot och möjligheter* (SOU 2007:60) väntas havsisen minska kraftigt. Utredaren bedömer utifrån SMHI:s klimatmodeller att det både blir frågan om en minskad geografisk utbredning och en kortare issäsong, framförallt beroende på en tidigare smältning.

Enligt SMHI:s modeller för att bedöma klimatförändringar kommer det knappast att förekomma is till sjöss i Östersjön och Bottenhavet mot slutet av seklet. Endast i Bottenviken kommer havsis, enligt prognosen, att förekomma i någon större omfattning och då endast under en till tre månader per år beroende på klimat-scenario. Bara i de allra nordligaste skärgårdarna kommer istäcket att ligga lite längre.

10.5.3 Alternativa användningsområden för isbrytare

Som jag tidigare har nämnt äger Sjöfartsverket fem isbrytare, Oden, Atle, Frej, Ymer och Ale. Därutöver disponerar Sjöfartsverket vid behov ytterligare tre isbrytande fartyg genom ett långtidskontrakt med privat rederi.

Oden

Oden levererades 1988/1989 och är en annan typ av fartyg än de fyra övriga som ägs av Sjöfartsverket. Oden har mycket god isbrytningsförmåga som gör att den klarar även arktiska förhållanden. Oden har därför kunnat hyras ut som forskningsfartyg och därmed ge externa intäkter.

2007 tecknades ett tioårigt samarbetsavtal mellan Sjöfartsverket och Polarforskningssekretariatet om Odens fortsatta nyttjande för arktiska expeditioner. Polarforskningssekretariatet är en statlig myndighet under Utbildningsdepartementet och har till uppgift att främja svensk polarforskning genom att organisera och leda forskningsexpeditioner till Arktis och Antarktis. En långsiktighet i avtalet har bedömts vara nödvändig för att det ska vara lönsamt att anpassa fartyget för forskning. Till exempel har Oden med externa medel utrustats med multibeam-ekolod för att kunna sjömäta och ett forskningslaboratorium har byggts ombord. Våren 2008

kommer Oden att utrustas med fler hytter och förrådsutrymmen för att svara upp mot forskarnas behov.

Polarforskningssekretariatet har tecknat ett långsiktigt samarbetsavtal med USA:s motsvarighet National Scientific Foundation, om ett forskningssamarbete. Oden är en viktig del i detta samarbete.

Atle, Frej och Ymer

Atle, Frej och Ymer är tre stora isbrytare som är byggda för att arbeta med isbrytning. Enligt Sjöfartsverket är det svårt att se några alternativa användningsområden för dessa isbrytare. Att till exempel använda isbrytarna för bogsering är inte aktuellt. De kraftiga motorerna förbrukar mycket bränsle och det skulle därför inte vara lönsamt. Vidare bedömer Sjöfartsverket att isbrytarna inte heller är lämpliga att använda för offshoreverksamhet på Nordsjön. Formen på skrovet gör att fartygen har sämre sjöegenskaper än konventionella fartyg.

Samtidigt har andra aktörer uppmärksammat mig på att det finns en efterfrågan att kunna använda de traditionella svenska isbrytarna Atle, Ymer och Frej i offshoreverksamhet. Offshoremarknaden utvecklas och behovet av fartyg förändras. Exploatering nära isområden förefaller ha blivit vanligare, vilket innebär nya uppgifter som kan kräva en isbrytare. Det kan till exempel handla om att isbrytarna i samband med flytt av oljerigg har en beredskap för att kunna driva undan eventuella isberg som närmar sig. Vidare kan jag konstatera att det finns ett visst intresse för att använda isbrytare för att frakta ut förnödenheter till oljerigg. Atle, Frej och Ymer bedöms däremot inte vara lämpliga eller utrustade för att hantera ankare eller bogsera oljerigg vid flytt.

Ale

Den mindre isbrytaren Ale, som i huvudsak används för isbrytning i Väneren, har tidigare använts i samband med sjömätning. Sjöfartsverket beslutade i slutet av 2007 att delvis upphandla sjömätning och Ale kommer därför fortsättningsvis endast att användas som isbrytare. Framöver avser Sjöfartsverket att använda Ale för isbrytning även längs kusten när isläget gör det möjligt.

Tor Viking, Balder Viking och Vidar Viking

Tor Viking, Balder Viking och Vidar Viking ägs, som tidigare har nämnts, av ett privat rederi och kan användas både som isbrytare och som offshorefartyg. Uppdragen inom offshore utgörs främst av ankarhantering, förflyttning och positionering av oljeriggar i Nordsjön. Fartygens utrustning och konstruktion gör dem även lämpliga för andra specialuppdrag, såsom geologiska undersökningar i arktiska områden. Nya offshoreområden utvecklas i områden med is, till exempel Barents hav och Sakhalin utanför Rysslands östkust vilket kan innebära nya marknader för offshorefartyg.

En viss begränsning finns gällande dessa fartygs isbrytarkapacitet. Exempelvis bedöms de inte vara lämpliga att använda vid svårare vintrar i Bottenviken. För isbrytning i Östersjön och på syd- och västkusten är Vikingisbrytarnas kapacitet däremot tillräcklig.

10.5.4 Marknadsförhållanden

Det finns för närvarande ingen fungerande marknad för isbrytarassistans i Östersjöregionen. Erfarenheter från det finska Sjöfartsverkets försök att upphandla isbrytartjänsten visar också på detta.

I nuläget finns det i princip inga icke-statliga aktörer med lämpligt tonnage jämförbart med de större isbrytarna. Det faktum att Trans Viking Icebreaking & Offshore AS tillhandahåller kombinationsfartyg och besättning genom avtal med Sjöfartsverket är dock ett exempel på en privat leverantör av isbrytartjänst. Samtidigt antyder kontraktslängden på 15 år att konkurrensen är begränsad. Även Sjöfartsverkets finansiering av kombinationsfartygens isbrytaranpassning tyder på att det kan vara svårt att få rederier att på egen hand tillhandahålla fartyg lämpliga för isbrytning.

När det gäller statliga isbrytarfartyg äger Finland fem traditionella isbrytare och tre isbrytande offshorefartyg. Norge behöver inte en isbrytarflotta på samma sätt som Sverige och Finland men norska Kystvakten äger ett isbrytande fartyg. Danska marinen har tre havsisbrytare och studerar nu förutsättningarna att ersätta någon eller några av dessa med kombinationsfartyg för isbrytning, miljöskydd samt olje- och brandbekämpning. Tyskland har byggt

två nya isbrytare som även används för kustbevakning, farledsunderhåll, nödbogsering, miljöskydd, oljebekämpning och brandbekämpning. De tyska isbrytarna är inte dimensionerade för de svårare isförhållanden som råder i Östersjöns norra delar. Ryssland disponerar mellan två och fyra havsisbrytare i Östersjön, beroende på isvinterns svårighetsgrad och prioriteringar mellan andra regioner i Ryssland. Estland och Lettland förfogar över varsin havsisbrytare. Litauen och Polen helt saknar havsisbrytare.

Om marknaden öppnas för andra aktörer uppstår frågan om vilka som finns eller skulle kunna tänkas etablera sig. Potentiella marknadsaktörer skulle kunna vara rederier, hamnar eller andra länder i Östersjöområdet som äger isbrytare.

En isbrytare är en kostnadskrävande investering med långa avskrivningstider. Även om det handlar om ett fartyg som är byggt för andra uppgifter innebär isbrytaranpassningen i sig en investering som kan begränsa möjligheterna till vissa andra verksamheter.

En osäkerhet kring traditionella isbrytares andrahandsvärde ökar den finansiella risken för nya företag som vill etablera sig. Den risken minskar dock om isbrytaren är byggd även för annan mer stabil verksamhet. Den höga investeringskostnaden innebär också att företag med fartyg lämpligt för isbrytning troligen får en mycket dominerande ställning på marknaden. Ett annat problem är att isbrytarsäsongen är koncentrerad till ett antal månader under vintern, tre till sex månader under normala år.

De höga inträdesbarriärerna påverkar potentiella marknadsaktörers etableringsvilja. Vid en konkurrensutsättning av isbrytartjänsten är det inte troligt att det skulle vara en intressant marknad att engagera sig på i så stor utsträckning att tillfredsställande konkurrens uppstår.

Isbrytarna är i dag bemannade via ett bemanningsbolag. Sjöfartsverket uppger dock att i samband med upphandling av bemanning har få anbud kommit in och Sjöfartsverket hjälper i dag det bemanningsbolag som anlitas med att utbilda personal för isnavigering. Detta tyder på att det finns brist på kompetens på marknaden.

Sammantaget bedöms villkoret om en fungerande marknad för närvarande inte vara uppfyllt.

10.5.5 Möjligheter vid nyanskaffning

Avskrivningstiden för isbrytare är 30–40 år. Sjöfartsverket bedömer att isbrytarna Atle, Frej och Ymer kan nyttjas ytterligare cirka 30 år under förutsättning att bland annat maskinutrustningen byts ut eller moderniseras. Skrovet däremot bedöms vara i tillräckligt bra skick för att klara ytterligare cirka 30 år. Behov av att anskaffa nya isbrytare uppstår därmed först någon gång under perioden 2030–2040. När det väl blir aktuellt att nyinvestera är det viktigt med en noggrann behovsanalys där klimatförändringar även beaktas. Möjligheterna att bygga kombinerade fartyg som möjliggör ett alternativt utnyttjande i offentlig eller privat verksamhet bör noga övervägas. Det bör också övervägas former som innebär att privata rederier finansierar hela eller delar av investeringen.

10.5.6 Prioriterade vinterhamnar vid svåra isvintrar

En utveckling skulle kunna vara att staten i samband med ett utpekande av strategiska hamnar även prioriterar ett antal vinterhamnar. En prioritering bör enligt min uppfattning inte innebära att gränsdragningen för var staten erbjuder isbrytarassistans förändras. Även fortsättningsvis bör statens ansvar sträcka sig fram till skyddade vatten.

Under perioden 2005–2007 har Sjöfartsverket tillhandahållit isbrytarassistans inför fartygsanlöp till sammanlagt 22 hamnar. Antalet hamnar varierar mellan åren beroende av isläget. Som jag tidigare har nämnt anges i målen för verksamheten att sjöfart ska kunna bedrivas året runt till hamnar av betydelse. Sjöfartsverket avgör i dag vilka hamnar som är av betydelse.

Jag anser att det kan finnas skäl för en djupare analys av kostnaderna för isbrytning i relation till antalet hamnar som hålls öppna vid isbildning. Befintlig isbrytarkapacitet är dimensionerad för att klara en sträng vinter med is längs stora delar av kusten. Konsekvenserna av att begränsa antalet tillgängliga hamnar i samband med särskilt stränga vintrar bör analyseras. En eventuell prioritering bör diskuteras i dialog med näringslivet.

10.6 Förslag

Mina bedömningar och förslag:

- Den alternativa användningen av traditionella isbrytare bör kunna öka genom att Sjöfartsverket på ett mer aktivt sätt närmar sig marknadens aktörer.
- Sverige och Finland bör överlägga på politisk nivå i syfte att enas om hur ett utvidgat samarbete mellan länderna bör utformas.

10.6.1 Den alternativa användningen av traditionella isbrytare bör kunna öka genom att Sjöfartsverket på ett mer aktivt sätt närmar sig marknadens aktörer

Behovet av isbrytning varierar kraftigt från år till år, men isbrytarresurserna måste dimensioneras för att kunna klara även en sträng vinter med mycket is. Det innebär att det under milda vintrar finns en stor överkapacitet. Även vid en normal vinter nyttjas inte de traditionella isbrytarna i någon verksamhet under den isfria delen av året.

Det är viktigt att vid ledig kapacitet kunna nyttja fartyg och personal i alternativ verksamhet som ger intäkter. Det innebär också att de stora fasta kostnaderna kan fördelas på en större verksamhet. Sjöfartsverket har i dag externa intäkter främst från uthyrning av isbrytaren Oden samt uthyrning av isbrytare till Finland. Hitintills har efterfrågan från andra myndigheter eller näringslivet att få tillgång till de traditionella isbrytarna varit mycket begränsad.

Utvecklingen på offshoremarknaden tyder på att det i dag kan finnas möjliga användningsområden för isbrytarna Atle, Frej och Ymer i offshoreverksamhet. Det kan inte heller uteslutas att det finns andra alternativa användningsområden för de traditionella isbrytarna.

Sjöfartsverket bör på ett mer aktivt sätt närma sig marknadens aktörer och ta initiativ till att hitta lämpliga former för att kunna nyttja de traditionella isbrytarna mer effektivt vid ledig kapacitet. Förutsättningarna för att inleda ett långsiktigt samarbete med en extern aktör bör analyseras. Samarbetet måste utformas på ett sätt som är förenligt med reglerna om offentlig upphandling.

Ett upplägg kan vara att en privat aktör under en längre tidsperiod hyr isbrytarna, med eller utan besättning, av Sjöfartsverket den tid de inte nyttjas för isbrytning. Sjöfartsverket är i en sådan avtalsform fortfarande ägare av isbrytarna.

En annan variant skulle kunna vara att den privata aktören hyr isbrytarna och att Sjöfartsverket under vissa månader har tillgång till isbrytarna vid behov, enligt en avtalad inställetid.

Jag ser det också som möjligt att Sjöfartsverket säljer en eller flera isbrytare till en privat aktör, men där den affärsmässiga uppgörelsen innebär att Sjöfartsverket vid behov kan hyra isbrytarna vintertid. Avtalsperioden bör sträcka sig över en längre period.

En verksamhetsform som innebär att isbrytarna ägs gemensamt av Sjöfartsverket och näringslivet till exempel i bolagsform bör, enligt min mening, inte heller uteslutas.

För att undvika snedvridning av konkurrensen bör den kommersiella verksamheten särskiljas från Sjöfartsverkets övriga verksamhet genom en tydlig organisatorisk uppdelning, till att börja med i form av en resultatenheter. Enligt min bedömning är det lättare att vidareutveckla det kommersiella inslaget i verksamheten om isbrytarna tillsammans med övriga fartyg organiseras i en särskild resultatenheter inom Sjöfartsverket som jag har föreslagit i kapitel 7.

10.6.2 Sverige och Finland bör överlägga på politisk nivå i syfte att enas om hur ett utvidgat samarbete mellan länderna bör utformas

En annan väg för att öka effektiviteten inom isbrytningen är att ytterligare utveckla samarbetet med Finland. Jag bedömer att ett mer omfattande och formaliserat samutnyttjande av isbrytarresurserna resulterar i att båda länderna kan minska sina kostnader för isbrytning.

Finland och Sverige har ett nära samarbete inom isbrytningen, men detta kan enligt min mening förstärkas. Isförhållandena är likartade, isbrytningen utförs i geografiskt närliggande områden, regelverken är likartade och i vissa fall, till exempel vad gäller isklassning, till och med gemensamma. Enligt min uppfattning talar detta för att länderna bör närma sig ytterligare i riktning mot en gemensam isbrytarservice.

Jag har konstaterat att de svenska och finska isbrytarverksamheterna delvis är organiserade på olika sätt, vilket kan försvåra sam-

verkan. Jag ser också vissa problem med de högre produktionskostnaderna för isbrytning som Finland har. I det fall Rederiverket Finstaship i en framtid omvandlas till ett bolag bedömer jag att möjligheterna till överenskommelser länderna emellan försvåras ytterligare till följd av de olika verksamhetsformerna.

Mot bakgrund av de skilda organisatoriska modellerna i Sverige och Finland bedömer jag att ett utvecklat och mer strukturerat samarbete länderna emellan inledningsvis kräver en dialog på politisk nivå. Det måste finnas en för Sverige och Finland gemensam vilja och ett gemensamt mål för hur ett sådant samarbete bör utformas. Resultatet av en sådan vilja kan resultera i tydliga regeringsuppdrag till berörda myndigheter. I de fall länderna kommer överens om ett närmare samarbete har jag valt att i det följande översiktligt beskriva några alternativ på hur ett intensifierat samarbete skulle kunna utformas.

Ett utvecklat samarbete mellan Sverige och Finland hindrar enligt min bedömning inte det samarbete som pågår inom Östersjöområdet inom ramen för BIM. Däremot är det ytterligare ett steg i en närmare samverkan mellan länder i området.

Gemensam beställarorganisation för Sverige och Finland

Ett sätt att öka samarbetet mellan Finland och Sverige kan vara att gemensamt upphandla tjänster som bemanning av isbrytarna och tekniskt management från ett privat managementbolag.

Genom ett gemensamt samarbete med ett managementbolag kan sjöfartsverken i respektive land få de fördelar som storskalig drift medför. Gemensamt upphandlad bemanning kan innebära ett bättre samutnyttjande av personal och att verksamheten kan klara sig med totalt färre anställda. Flexibiliteten skulle öka om personalen kan växla mellan att arbeta på isbrytare och andra fartyg i statlig tjänst. Jag bedömer också att kostnader för drift och underhåll kan minska om tjänsterna upphandlas gemensamt och i konkurrens.

Ett annat alternativ skulle kunna vara att Finland och Sverige bildar ett eget gemensamt statligt managementbolag för isbrytning och eventuellt andra tjänster. Ett sådant alternativ innebär troligen att upphandlingslagarna ska tillämpas.

Ett ytterligare steg kan vara att utveckla ett än närmare samarbete som innebär att tillgängliga isbrytarresurser används på ett

för båda länderna optimalt sätt. För att möjliggöra detta krävs en form av gemensam isbrytarledning för Sverige och Finland. Den gemensamma organisationen ska kunna besluta om vilken eller vilka isbrytare som ska användas vid aktuella isbrytarassistanser.

En fråga som uppstår är hur det ekonomiska ska regleras mellan länderna samt lämplig verksamhetsform för den gemensamma organisationen.

Gemensam upphandling av hela isbryartjänsten

Jag har konstaterat att en marknad för isbryartjänsten saknas och att det är osäkert om en väl fungerande marknad kan växa fram. Vid en upphandling betyder det att relativt få aktörer kan komma att lämna anbud på isbrytning. Jag menar att det trots detta kan finnas fördelar med att tillsammans med Finland upphandla isbryartjänsten.

En gemensam beställarfunktion bör organiseras i en egen enhet. Lämplig verksamhetsform för detta måste utredas närmare. En gemensam upphandling ställer stora krav på beställarenheten att utforma ett förfrågningsunderlag som innebär att båda länderna kan uppfylla sina respektive mål för isbrytningen och till ett lägre pris. Eftersom den egna statliga myndigheten i respektive land väntas lämna anbud bör beställarfunktionen organisatoriskt vara separerad.

En gemensam beställning innebär en större volym som kan pressa priserna. Utförarna tvingas tillsammans hitta en bra lösning för hur isbrytningen kan utföras på ett för hela området effektivt sätt.

Om Sjöfartsverket övergår till att vara beställare av isbryartjänsten behöver det inte vara ett enda rederi som lägger anbud på all isbrytning. Isbrytning är inte att se som ett naturligt monopol. Upphandlingen kan delas in i olika geografiska områden och efter behov av olika kapaciteter.

En uppdelning kan även innebära att fler har möjlighet att lämna anbud. Sjöfartsverken kan hyra in kapacitet från olika utövare i olika former av kontrakt. Det skulle också innebära en spridning av riskerna exempelvis om problem uppstår med en entreprenör. Enligt min bedömning skulle ett sådant förfarande kunna stimulera till investeringar i kapacitet med olika användningsområden för att

kunna nyttja isbrytarna i annan verksamhet. Samdriftsfördelar kan nyttjas och kapacitetsutnyttjandet över året öka.

Det är möjligt att den gemensamma upphandlingen endast ska omfatta Bottenviken och Kvarken där de geografiska isbrytarområdena ligger nära varandra. En gemensam upphandling bör enligt min mening kunna leda till att den totala beredskapen kan minska. En avropslista med timpris per isbrytare och inställetid skulle kunna upprättas.

10.6.3 Finansiering

Enligt min bedömning är det angeläget och möjligt att öka kapacitetsutnyttjandet av befintliga isbrytare, vilket kan sänka kostnaderna för isbrytning och därmed avgifterna för sjöfarten.

Enligt gällande ordning finansieras isbrytningen i huvudsak med farledsavgifter samt externa intäkter främst från uthyrning av Oden. Det enskilda fartyget som nyttjar isbrytarassistans betalar ingen ytterligare avgift. Även om isbrytningen har mycket stora fasta kostnader så är marginalkostnaden betydande för varje enskild assistans. Den rörliga kostnaden består främst av kostnader för drivmedel.

Mot bakgrund av storleken på kostnaderna för isbrytning bör enligt min mening frågan om en särskild isbrytaravgift närmare övervägas. En sådan avgift bör bidra till finansieringen, men inte täcka kostnaderna fullt ut. Man kan tänka sig olika utformningar av en sådan avgift. Exempelvis skulle varje isbrytarassistans kunna ha ett fast pris alternativt att alla fartyg som anlöper hamnar med restriktioner får betala en isbrytaravgift oavsett om de är i behov av assistans eller inte.

Jag kan också konstatera att det finns en regionalpolitisk dimension vad gäller isbrytning. Ett visst statligt stöd skulle därmed kunna motiveras utifrån regionalpolitiska aspekter.

Min uppfattning är dock att förändringar av kostnadsansvaret för isbrytning måste analyseras i lämpligt sammanhang. Frågan är större än bara isbrytning och sjöfart och den bör därför analyseras tillsammans med kostnadsansvaret för övriga transportslag.

Som jag har nämnt tidigare angavs i propositionen *Moderna transporter* (prop. 2005/06:160, s.151) att frågan om finansiering av isbrytningen borde hanteras i den aviserade översynen av kostnadsansvaret som borde ske i samband med förberedelserna av införan-

de av kilometerskatt för tunga lastbilar. Jag ser det som ett lämpligt sätt att hantera frågan att isbrytningen utgör ett av områdena i en sådan generell översyn.

Min slutsats är därmed att underskottet inom isbrytningsverksamheten i väntan på en övergripande översyn bör finansieras via farledsavgifterna.