

**Sjöfartsverkets remissvar avseende I2020/02739 Trafikverkets
Inriktningsunderlag inför transportinfrastrukturplaneringen för perioden 2022
- 2033 och 2022 - 2037, rapport 2020:186**

Sjöfartsverket har tagit del av *Trafikverkets inriktningsunderlag, rapport 2020:186* och nedan följer verkets synpunkter. Sjöfartsverket har tidigare under hösten 2020 bistått med fakta och bedömningar till denna i enlighet med det regeringsuppdrag¹ Trafikverket erhöll den 26 juni 2020.

Sammanfattningsvis anser Sjöfartsverket att sjöfartens roll i det svenska transportsystemet inte avspeglas proportionerligt i inriktningsunderlaget i förhållande till det bidrag som transportslaget kan ge till de transportpolitiska målen och godstransportstrategin. För att nå klimat- och effektivitetsmål behöver avgörande satsningar på inrikes sjöfart göras, investeringar i nya isbrytare bör finansieras genom nationell plan och Sjöfartsverket ska ges möjlighet att ta del av underhållsmedel från planen för att öka konkurrensneutraliteten mellan trafikslagen och överbrygga de strukturella hinder för ett effektivt transportsystem som föreligger.

I Sjöfartsverkets underlag² till Trafikverkets inriktningsunderlag presenterades en rad förslag som syftade till att stärka sjöfartens konkurrenskraft genom att bidra till regeringens godstransportstrategi samt de transportpolitiska målen. Grundanförandet i Sjöfartsverkets underlag var att betona vikten av en större konkurrensneutralitet mellan de olika trafikslagen, jämfört med rådande läge. Sjöfarten behöver bättre förutsättningar för att kunna erbjuda ekonomiskt fördelaktiga tjänster som i sin tur ökar konkurrenskraften. Detta kan ske först när den befintliga lediga kapaciteten som finns i sjötransportssystemet idag utnyttjas effektivare vilket leder till att stordriftsfördelarna tas till vara och därmed priset för en sjötransport minskar och blir konkurrenskraftigt. För att starta denna

¹ Näringsdepartementet skrivelse I2020/01827/TP

² Sjöfartsverket, 2020, Sjöfart i inriktningsplaneringen 2022-2033/2037.

Datum
2021-01-29

Vår beteckning
20-04379

process behöver sjöfart och hamnar minska både kostnader och administration. Därmed krävs även tydliga satsningar och styrning för att fördela om kostnaderna mellan transportslagen och underlätta överflyttning till sjöfarten. Samtliga förslag i Sjöfartsverkets underlag till Trafikverket är av hög relevans för detta ändamål, därav biläggs denna skrivelse med önskan om fortsatt dialog kring förslagen.

Nationell plan för transportsystemet föreslås omfatta finansiering av investering i fyra nya isbrytare

Sjöfartsverket anser att nya isbrytare bör finansieras inom ramen för nationell plan. Genom att finansiera nya isbrytare genom nationell plan (tidigare finansierat genom särskilda anslag) likställs behovet av infrastruktursatsningar mellan de olika trafikslagen i högre utsträckning.

I dagsläget finansieras isbrytningsverksamheten genom Sjöfartsverkets uttag av farledsavgifter som fördelas solidariskt på samtliga fartyg som anlöper Sverige. Isbrytningen är dock inget som gagnar sjöfarten längs hela kusten men är av avgörande betydelse för sjötrafiken på Norrlandskusten och Vänern vintertid. En väl fungerande isbrytning krävs därmed för att ge svensk basindustri nödvändiga förutsättningar för konkurrenskraft. En konsekvens av försämrad tillgänglighet, till följd av en undermålig isbrytarkapacitet, skulle vara att transportköparna säkrar sina leveranser genom att gå över till landtransporter i den mån det är möjligt. Detta kommer sannolikt innebära en systemändring då transporterna sannolikt även läggs om under övrig tid av året. Vissa transporter är dock inte möjliga att ställa om till andra transportslag än sjöfart och en försämrad isbrytarkapacitet skulle få mycket stora konsekvenser för svensk basindustri. En utveckling med försämrad isbrytarkapacitet och ökade trafikvolymerna på väg kommer därmed innebära kraftigt försämrad konkurrenskraft för näringslivet. I en förlängning kan en sådan utveckling försvåra att möjliggöra utvecklingskraft samt att säkerställa en långsiktigt hållbar transportförsörjning för medborgare och näringsliv i hela landet. Isbrytningen kan därmed inte enbart anses vara en regionalpolitisk insats då svensk basindustri är grunden till svensk export och således av stor betydelse för svensk ekonomi, konkurrenskraft och övrigt näringsliv. Till detta kommer att isbrytning är en grundläggande funktion i totalförsvaret.

Utgiften för nya isbrytare är av sådan magnitud att en finansiering via sjöfartsavgifterna skulle belasta handelssjöfarten oerhört hårt. Enligt det regeringsuppdrag Sjöfartsverket lämnade in våren 2020 avseende förnyelse av isbrytarflottan³ skulle en sådan finansieringslösning kräva årliga avgiftshöjningar om cirka 20 procent under de kommande 20 åren. Detta med utgångspunkt i

³ Regeringsuppdrag - Förnyelse av isbrytarflottan, diarienummer 20-00464

Datum
2021-01-29

Vår beteckning
20-04379

basåret 2020 och från en redan internationellt sett hög nivå på avgifterna för sjöfarten.

Designfasen är pågående och kommer innebära att precisionen i totalkostnadskalkylen ökar avsevärt allteftersom kunskap ökar och vägval görs. Sjöfartsverket anser det mycket angeläget att regeringen tar ställning till investering och finansiering av nya isbrytare för att säkerställa möjligheten att fullfölja nuvarande tidsplan och därmed starta upphandlingen av produktion senast den 1 januari 2023. Det är Sjöfartsverkets uppfattning att en finansiering av nya isbrytare genom nationell plan ger en mycket hög samhällsekonomisk nytta genom att säkra goda villkor för hela landets närings- och samhällsutveckling.

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

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

I Sjöfartsverkets underlag till Trafikverkets inriktningsunderlag lyftes förslaget om ett nytt anslag för drift och underhåll av befintliga och nya isbrytare. I inriktningsunderlaget konstaterar Trafikverket endast att Sjöfartsverket föreslagit att ett nytt anslag för isbrytardriften skapas. Sjöfartsverket anser att regeringen måste ge klarhet i grundprinciperna för den statliga finansieringen i syfte att uppnå konkurrensneutralitet mellan trafikslagen. Därmed anser Sjöfartsverket att en mer balanserad fördelning mellan trafikslagen av medel för underhåll bör övervägas och sjöfarten inom området isbrytning därmed får möjlighet att ta del av underhållsmedlen i planen. Detta likställer trafikslagets förutsättningar att trafikera under vinterförhållanden där isbrytning också bör likställas med vinterväghållning. Även inom detta område krävs en förordningsändring.

Förslagen om digitalisering, strategiska hamnar, ökade anslag, objekt i innevarande plan samt förslaget om näringslivspott

Sjöfartsverket konstaterar att Trafikverket har samsyn gällande förslagen rörande pågående investeringsprojekt, digitalisering, utpekande av strategiska hamnar samt att objekt i nationell plan får fortsatt finansiering. Samtliga förslag som Sjöfartsverket lagt fram syftar till att fokusera statliga medel för att främja en överflyttning som bidrar till måluppfyllelse enligt Godstransportstrategin.

Sjöfartsverket föreslår vidare att det statliga anslaget *1:5 Ersättning för viss kanal och slussinfrastruktur* inkluderas i nationell plan för transportsystemet och utvidgas att omfatta alla kanaler och slussar i enlighet med Sjöfartsverkets tidigare anslagsframställan.

Den nu gällande nationella planen är den första planen som inkluderar väsentliga investeringar i sjöfart även om detta fortfarande bara motsvarar 0,8 % av planens totala investeringar. Därmed togs ett steg mot en större konkurrensneutralitet mellan transportslagen och en ökad hållbarhet i transportsystemet. I Trafikverkets inriktningsunderlag 2022-2033 motsvarar detta cirka 1 % av de totala investeringsmedlen men noll procent av underhållsmedlen. Om planen sträcker sig till 2037 motsvarar satsningarna på sjöfart 0,8 %. Sjöfartsverket är kritiskt mot detta och anser att i den kommande planen bör nästa steg tas för att stärka sjöfarten och därmed effektiviteten och hållbarheten i transportsystemet. Möjligheten för den maritima infrastrukturen att ta del av underhållsmedel i nationell plan, i likhet med landbaserade trafikslag, bör ges för att säkerställa förutsättningar för att främja konkurrensneutralitet och därmed överflyttning till sjö. Det faktum att sjöfarten och främst transportköparna får stå för stor del av driftkostnaden, exempelvis isbrytning, trafikövervakning, öppning av kanal och slussinfrastruktur, kostnad för lots och dessutom för hela hamnkostnaden gör det idag svårgörigt att få affärsmässigt lönsamma kalkyler som kan konkurrera med lastbilstransporter.

Ur ett säkerhetsperspektiv kan noteras att i Sverige omkommer omkring 50 trafikanter per år i kollision med tung lastbil⁴ jämfört med yrkessjöfarten som sällar orsakar olyckor med dödlig utgång. Inom sjöfarten finns det ett helt annat säkerhetssystem runt sjöfart än runt lastbil idag i form av framförallt lotsning, sjötrafikövervakning och andra säkerhetssystem. Kostnaden för detta blir en konkurrensnackdel för sjöfarten. Andra nackdelar för sjöfarten är omlastningskostnader samt krångligare administration pga. internationella regelverk. En nödvändig förenkling och automatisering pågår för alla delar, även om ytterligare insatser behövs. Det kan även nämnas att i vissa fall finns även en konkurrensytta mot järnvägstransporter där behov finns att flytta över från järnväg till sjö för att ge plats åt överflyttning från väg till järnväg.

Analyser från VTI visar att 5-10 % av transportererna kan flyttas över till sjöfarten. Det motsvarar tiotusentals lastbilstransporter som framförallt kan avlasta vägar i nordlig eller sydlig riktning längs kusterna. Konsekvensen av att detta inte sker är att farleder och hamnar har en infrastruktur som inte nyttjas fullt ut och därmed inte har ekonomiska möjligheter att erbjuda service till konkurrenskraftiga

⁴ <https://www.vti.se/arkiv/nyhetsarkiv/nyheter/2020-05-27-dodsolyckor-med-tunga-fordon-i-europa-minskar-langsamt>

Datum
2021-01-29

Vår beteckning
20-04379

prisnivåer. Det innebär då att kostnaden per anlop blir orimligt hög. En överflyttning skulle innebära stordriftsfördelar och skulle möjliggöra ökad servicenivå vilket i sin tur skulle gynna nya affärer både ekonomiskt och tidsmässigt. Dessutom pågår en digitalisering och hållbarhetsåtgärder i svenska hamnar och farleder som kommer att ge ytterligare fördelar till en sjöfart som redan idag är långsiktigt mer hållbar än vägtransporter. Den svenska kollektivtrafiken och godstrafiken på järnväg subventioneras kraftigt för att utnyttja stordriftsfördelar och avlasta vägnätet. Att genom styrmedel fördela kostnaden jämnare mellan transportslagen ger ett effektivare utnyttjande av det samlade transportsystemet.

Sjöfartsverkets har dessutom lämnat förslag gällande näringslivspott till sjöfarten, liknande den som finns för järnväg och väg avseende t.ex. bärighetsförbättrande åtgärder på vägarna. Förslaget nämns inte i inriktningsunderlaget men Sjöfartsverket gör tolkningen att förslaget behandlas i kommande åtgärdsplanering. Det är rimligt att näringslivet inom sjöfarten får samma möjlighet till påverkan och satsningar som inom övriga transportslag givet den stora potential och outnyttjade kapacitet som finns inom sjöfarten.

Sjöfartsverkets allmänna synpunkter på inriktningsunderlaget

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

Sjöfartens möjligheter och tillgängliga kapacitet i alla led belyses inte i tillräcklig utsträckning i inriktningsunderlaget. Sjöfartsverket anser att styrmedel för att stimulera transportköpare att använda sjöfart där så är lämpligt saknas i stor utsträckning, även om styrmedel och ändrade förutsättningar lyfts för första gången i inriktningsunderlaget. Enligt regeringsuppdraget som ligger till grund för inriktningsunderlaget ska steg 1- och steg 2 åtgärder prioriteras och styrmedel är exempel på en lämplig steg 1 åtgärd.

Sjötransportssystemet, inklusive farleder, hamnar och fartyg har ledig kapacitet konstaterar Trafikverkets Kapacitetsutredning⁵ som Sjöfartsverket har refererat till tidigare. Sedan Kapacitetsutredningen rapporterades till regeringen 2012 har investeringar i farleder och hamnar fortsatt för att klara de allt större fartygen. Den överflyttning till sjöfart som pekas ut som önskvärd i regeringens godsstrategi

⁵ Bristanalys av transportsystemet fram till 2025 med tyngdpunkt på kapacitet och effektivitet. Trafikverket, 2012:102

Datum
2021-01-29

Vår beteckning
20-04379

sker dock inte. Delvis är detta pga. att sjöfarten i stor utsträckning själva får finansiera utveckling mot överflyttning genom avgifter för anlop och hamninfrastruktur. Detta trots att hamnarna alltmer är logistiknoder för samtliga transportslag. Mot bakgrund av slutsatserna i Kapacitetsutredningen och de stora möjligheter som vår långa kust och utbyggda maritima infrastruktur erbjuder, är det rimligt att på alla sätt arbeta för att öka utnyttjandet av den lediga kapaciteten. Med fyrstegsprincipen i beaktande saknar Sjöfartsverket därför kraftfulla åtgärder för att öka utnyttjandet av nämnd ledig kapacitet och därmed avlasta och begränsa kostnaderna för delar av det hårt belastade landtransportnätet.

Som konkreta exempel på effekterna av obalansen kan de väsentliga satsningar på investering i slussar och kanaler som nu genomförs med medel från nationell transportplan. I hamnarna i Väneren och Mälaren finns stor ledig kapacitet. Aktörer försöker regelbundet etablera transportupplägg men satsningarna realiserar sällan pga. det förmånliga erbjudande lastbilstransporten kan ge idag. Inlandssjöfarten, trots potential, minskar dock i omfattning främst på grund av konkurrens från vägtransporter. Den ogynnsamma konkurrensytan mellan sjöfart och väg talar för att inlandssjöfarten bedöms få svårigheter att konkurrera med lastbilstrafiken i någon större omfattning när investeringarna i nya slussar står klara om inte även väsentliga ändringar av styrmedel sker. Ett annat exempel är lastbilstrafik längs ost- och västkusten som delvis har potential att ta sjövägen och avlasta tungt trafikerade vägar. Slutligen finns en utmärkt möjlighet till att avlasta trafiken i Mälardalen med sjötrafik mellan Nynäshamn och Västerås men även här krävs ytterligare åtgärder för att få tillräcklig överflyttning som ger stordrift, lägre priser och hållbarhet.

Inte heller belyses de möjligheter som finns att ställa om sjöfarten till en fossilfri flotta och fossilfri hamnverksamhet tillräckligt i inriktningsunderlaget. Detta skulle leda till att sjöfarten som redan idag är mycket nära nollvisionen inom trafiksäkerhet också skulle kunna bli ett ännu mer hållbart alternativ till vägtransporter. Sjöfartsverkets bonus-malussystem som finns inom ramen för farledsavgiften ger idag incitament till redare som satsar på hållbar teknik. För att stärka effekten av detta system behövs samordning med hamnarnas avgifter. Sjöfartsverket rekommenderar därför att detta som regel ställs som motkrav vid statligt stöd till hamnar och vid investeringar i anslutande infrastruktur. Samtidigt bör ett system utredas där väg- och järnvägstransporter till hamnar får stå för sin relativa del av infrastruktur och miljöbelastning i hamnar. Sjöfartsverket skulle vidare kunna vara en föregångare på området fossilfrihet om uppskattningsvis 39 miljoner kronor medges i anslag riktat mot investeringar i klimatförbättrande teknik och byte till fossilfria bränslen.

Datum
2021-01-29

Vår beteckning
20-04379

I vår omvärld ser vi kraftfulla åtgärder för att skapa incitament för ett mer effektivt utnyttjande av hela transportsystemet med hjälp av inlands- och kustsjöfarten än vad Sverige gör idag. I ett land med 150 hamnar och omlastningsplatser och en av Europas längsta kuster krävs samordning och samarbete för att ta vara på potentialen, Nationell transportplan är ett utmärkt verktyg för detta liksom Trafikverkets samordnare för inrikes sjöfart.

För att Trafikverket i samråd med Luftfartsverket och Sjöfartsverket ska ges möjlighet att ta sitt ansvar för att alla transportslag ska belysas proportionerligt bör mer tid och tydligare direktiv ges för detta i arbetet med inriktningsunderlaget och nationell plan. I nuvarande inriktningsunderlag delges flertalet av Sjöfartsverkets inspel passivt utan ställningstagande och med avsaknad av helhetsanalys vilket inte är rimligt utifrån att arbetet syftar till att samlat skapa ett effektivt och hållbart transportsystem för Sverige. Sjöfartsverket har varken uppdrag eller resurser att genomföra de transportslagsövergripande analyser som behöver tas fram. Tiden för Trafikverkets uppdrag har heller inte medgivit samråd i någon nämnvärd utsträckning, även om samarbetsklimatet är mycket gott, vilket vore rimligt då Trafikverkets styrelse förväntas ta ställning till planeringen av samtliga transportslag.

I handläggningen av detta ärende, som avgjorts av generaldirektör Katarina Norén, har ingått enhetschef Johan Wahlström, strateg Anders Westerlund, strateg Martina Olgemar samt infrastrukturdirektör tillika föredragande Joel Smith.