

6 Godstransportpolitiska ramar och spelregler

6.1 Inledning

Som framgått tidigare har staten i sitt transportpolitiska arbete utöver den grundläggande infrastrukturen ytterligare ett antal olika instrument. Ett av dessa utgörs av gällande transportpolitiska ramar och spelregler, dvs. lagar, förordningar, direktiv och andra föreskrifter som berör transportsystemet. Godstransportdelegationen har i sitt arbete ansett det viktigt att analysera hur detta regelverk fungerar utifrån delegationens allmänna utgångspunkter. Detta gäller särskilt i de fall regelverket kan orsaka onödiga fördringar av transporter eller där det på något annat sätt motverkar uppkomsten av ett samhällsekonomiskt effektivt och långsiktigt hållbart transportsystem.

Avsikten med kapitlet är inte att leverera en heltäckande bild av vilka lagar, förordningar etc. som inverkar på transportmarknaden. Meningen är istället att belysa ett antal problemområden där svensk lagstiftning enligt delegationens mening är utformad så att den i någon mån kan utgöra ett hinder för tillväxt i Sverige eller försvåra utvecklingsmöjligheterna för svensk transportindustri. Vad gäller den senare frågan specifikt återkommer delegationen i kapitel 8, där även generella regelverk för företagande etc. behandlas. I det nu aktuella kapitlet fokuseras på den transportrelaterade lagstiftningen. Frågor om ekonomiska incitament och kostnadsansvar redovisas i kapitel 7.

Under arbetet med inventeringen av regelverket har delegationen delvis frångått det trafikslagsövergripande perspektivet beroende på att regelverken i allmänhet avser enskilda trafikslag. På några områden är dock regelverken trafikslagsövergripande och en sammanställning av delegationens slutsatser för dessa följer i nästa avsnitt. Därefter redovisas slutsatser beträffande väg, järnväg, sjö- och luftfart.

6.2 Trafikslagsövergripande lagstiftning

Områden som har granskats närmare av delegationen är standardfrågor för lastbärare, tullprocedurer, statistikbehov samt transporter av farligt gods.

6.2.1 Standardfrågor för lastbärare

Utformningen av lastbärare har givetvis stor betydelse för gods-transportssystemet, inte minst för intermodaliteten, möjligheten att skapa effektiva transportkedjor med mer än ett trafikslag, något som tidigare framgått dels är en prioritet för delegationen att underlätta, dels redan i dag är av stor betydelse för ett land som Sverige med få landförbindelser med omkringliggande transportmarknader.

Lastbärarnas mått och vikter är i hög grad internationellt standardiserade. De internationella standardiseringsorganisationerna med sina nationella organisationer har under lång tid arbetat för att låsa containerstandarden till 40 respektive 20 fot.

Hittills har man internationellt varit överens om att hålla fast vid de nu gällande containermått som grundstandard. Det är emellertid möjligt att förändringstrycket kan bli så stort att längre containrar kommer att börja accepteras. Även om en sådan utveckling kan skapa mervärden i enskilda företags transportsystem skulle det samtidigt, om det blir mer allmänt, kunna orsaka stora problem för transportindustrin och för myndigheter som väg- och järnvägshälare.

Generellt kan sägas att de europeiska järnvägarna inte mött några fundamentala svårigheter att klara transporter av containrar och växelflak inom ramen för bannätens nu gällande mått- och viktregler. Högsta tillåtna axeltryck kan dock variera både inom och mellan länderna. Ett vanligt förekommande axeltryck är 22,5 ton. Detta anses emellertid vara väl lågt och i Sverige arbetar Banverket med att höja den största tillåtna axellasten till 25 ton på åtminstone de viktigare linjerna för godstrafik.

Dimensioneringen av de europeiska huvudvägarna styrs av enhetslasttransporternas krav. De största tillåtna måtten för lastbil och släp är i EU 18,75 m längd, 2,55 m bredd och 4,0 m höjd. I Sverige och Finland tillåts dock fordon upp till 25,25 m i inrikes- trafikken under förutsättning av likabehandling av fordon från andra EU-länder. Den maximala bruttovikten inom EU är 40 ton. Kom-

missionen har sedan länge försökt få acceptans för 44 tons totalvikt, men flera medlemsländer har starkt opponerat sig, särskilt Tyskland.

Det pågår en utveckling mot att inom vissa områden eller på vissa vägar i övriga EU kunna godta fordon som är längre än 18,75 meter. Några betydande förändringar av mått- och viktreglerna är dock inte att vänta inom den närmsta framtiden.

För exportindustrin är det nödvändigt att anpassa lastbärarvalet till mottagar- och transitländernas standardmått. Eftersom Sverige också importerar stora mängder varor som kommer i standardlastbärare måste de svenska måtten vara desamma som de utländska, i första hand som de vanligaste inom EU. Det svenska lastbärar- och transportsystemet måste alltså vara internationellt anpassat, inte minst för att möjliggöra ökad användning av intermodala transporter.

Enligt delegationens mening är det viktigt att samverka mellan olika trafikslag underlättas. Detta bör i första hand ske genom att Sverige aktivt driver standardiserings- och harmoniseringsarbetet i internationella fora. Regelsystemen för de olika trafikslagen vad gäller exempelvis lastsäkring och ansvar bör koordineras så att utvecklingen av intermodala transporter främjas.

6.2.2 Tullhantering och logistik

Marknadskonkurrensen leder till växande krav från transportkunderna på allt snabbare och effektivare transporter. Varuvärdena stiger och sändningarna blir mindre och mer frekventa. Kravet på leveransprecision stiger. För att den svenska industrin skall kunna hävda sig krävs därför att den gränsöverskridande handels transporten flyter så smidigt och ostört som möjligt. I handeln med tredje land utgör då tullkontrollen ett riskmoment. Det är viktigt att godsflödet stoppas upp så litet som möjligt och helst inte alls vid gränsen. I de fall som godskontroller kommer att verkställas är det viktigt att detta i så stor utsträckning som möjligt görs efter överenskommelse med berörda företag.

Sverige hade före anslutningen till EU ett i huvudsak väl fungerande tullsystem med på många punkter förenklade procedurer. Den svenska EU-anslutningen innebar att EG-regelverket blev styrande för den svenska tullens arbete. I detta regelverk, som del-

vis var annorlunda uppbyggt saknades t.ex. flera av de förenklingar som tidigare i stor omfattning tillämpats i Sverige. Dessutom infördes en rad nya begrepp där det tidigare saknats svensk tillämpning och där Tullverket blev tvungna att göra en bedömning av regelverket. Näringslivets företrädare har under delegationens arbete hävdade att vissa av dessa bedömningar gjorts onödigt snävt och begränsande.

I det följande ges några exempel på hinder och störningar i godsflödet vilka riskeras med anledning av tullprocedurer, såväl sådana som är en konsekvens av EU:s tullregelverk som de som har nationella orsaker.

Vid export av *vissa jordbruksvaror* (bidragsgods) krävs att sändningen passerar det avsändande företags s.k. kontrolltullanstalt. Denna kan ligga på stort avstånd från avsändaren och i en helt annan riktning än efter vägen mot leveransorten. En sändning från t.ex. Falun till Trondheim måste först gå till Gävle för klarering och sedan samma väg tillbaka för att nå den norska gränsen. Vanligen utförs endast stämpling av medförda handlingar vid kontrolltullanstalten. Någon fysisk kontroll av godset sker alltså inte. Att ändra EU:s tullregelverk i detta avseende är förmodligen en relativt omständlig väg att gå. Däremot borde det vara betydligt enklare att i det nationella regelverket jämställa gränstullkontor med kontrolltullanstalt i dessa sammanhang.

Ett liknande problem rör export efter s.k. *aktiv förädling*. I dessa fall skall godset enligt EG-rätten befinna sig under tullkontroll efter det att proceduren avslutats. Det svenska tullverket tolkar detta som att godset under normalförfarandet måste transiteras mellan företags kontrolltullanstalt och utförseltullkontoret, vilket liksom i föregående exempel ofta medför extra transportsträcka och extra hantering. Även i detta fall skulle problemet kunna lösas genom att gränstullkontor i detta sammanhang jämställs med kontrolltullanstalt. Enligt uppgift från Tullverket kommer kommissionen att presentera ett förslag om att ta bort kravet på transitering efter aktiv förädling, något som skulle kunna ske från den 1 juli 2001.

Tullverket debiterar vid klarering utanför normal expeditionstid, dvs. före 07.00 och efter 16.00 en *förrättningsavgift* (utom vid s.k. automatklarering). Näringslivet menar att eftersom staten genom Tullverket kräver rapportering och redovisning av import och export så borde Tullverket vara tillgängligt på de tider och de platser där godset rör sig. Det kan med viss rätt ifrågasättas om en myndighets expeditionstider skall påverka logistik och varuflöden.

Inte oväntat söker transportföretagen i dag anpassa sin färdplanering så att avgiften kan undvikas. Följden kan bli logistiskt och miljömässigt suboptimerade transporter och köbildning vid gränstullkontoren vid vissa tider på dagen.

Kraven på Tullverket i dessa fall bör inte minst ses i ljuset av de omfattande krav på uppgiftslämnande som ställs på näringslivet i *tulldeklARATIONER*, där felaktigheter kan medföra mycket stora kostnader för företagen liksom att de drabbas av i vissa fall ytterst hårda sanktioner i form av tulltillägg. Ett exempel på detta är att det i tulldeklARATIONER skall anges en procedurkod för vilket tullförfarande som en vara skall hänföras till. Ett felaktigt val går inte att korrigeras eftersom Tullverket anser att EU-regelverket inte tillåter det. Följden av detta förhållande kan bli formellt korrekta men reellt felaktiga debiteringar av tull- och avgiftsbelopp, ibland uppgående till mycket stora belopp. Det är dock nödvändigt med en rättelsemöjlighet i de fall när oavsiktliga fel begåtts.

Tullverket vinnlägger sig numera om att höja sin servicenivå gentemot näringslivet, vilket är lovvärt. Det kvarstår emellertid att tullkontrollen enligt Godstransportdelegationen i vissa fall riskerar att utgöra ett hinder i godsflödet, vilket i den ständigt växande internationella konkurrensen på marknaden kan utgöra en nackdel för det svenska näringslivet. Enligt Godstransportdelegationen är det viktigt att Tullverket fortsätter sin strävan efter att förenkla tullprocedurer och höja servicenivån, att anpassa den till den snabba utvecklingen inom logistik och transporter. En vidare modernisering av tullhanteringen, bl.a. genom ökad IT-användning, är både möjlig och önskvärd. Exempel på pågående arbete är Tullverkets projekt "Servicetrappan" och "e-tull, det virtuella tullkontoret". Avsikten med dessa projekt är bl.a. att bidra till förenklingar av tullprocedurerna.

Tullfrågor i hamnar

Ett särskilt problemområde som delegationen studerat är tullhanteringen i hamnarna. Tillgången på tullservice är enligt delegationens mening en viktig del av hamnverksamheten. Som tids- och kostnadstjuv i en transportkedja bör den inte underskattas. Delegationen har konstaterat två kända större problem med dagens tullhantering.

Vid exportklarering krävs i vissa fall *pappersdokument* vid utförseln över hamnar, vilket med tanke på den numera i andra samman-

hang i stor utsträckning helt datoriserade dokumenthanteringen innebär antingen förseningar i hamn jämfört med optimal terminaltid eller brister i klareringen. Problemet har bl.a. sin grund i bristande kompatibilitet mellan Tullverkets och övriga aktörers datasystem. Problemet är känt sedan länge men har fortfarande ej lösts. Särskilt besvärande förseningar har enligt näringslivets uppgifter uppstått i Göteborgs Hamn med järnvägstransporterat gods.

Vidare räknas för närvarande gemenskapsvaror som transporteras med *inomeuropeisk sjöfart*, som tredjelandsvaror om de inte åtföljs av ett tulldokument. Orsaken är att kustsjöfart på internationellt vatten i tullsammanhang inte sker helt inom EU. Undantag gäller endast reguljära fartygslinjer med särskilt tillstånd. Detta innebär en ytterligare hantering som inte har någon motsvarighet vid t.ex. lastbilstransport.

Tullprocedurer som upplevs som fördyrande av näringslivet kan naturligtvis tänkas vara administrativt dyra och onödigt resurskrävande även för tullen.

Behovet av samordning och samarbete framkommer tydligt när man ser problemet med exportklarering i hamnar. Många parter är involverade och flera system måste fungera ihop för att inte varuflödena skall fördröjas. Som exempel kan nämnas att det inom ramen för FN-organet International Maritime Organization (IMO) finns en "facilitation committee" som arbetar med bl.a. tullfrågor. En förbättrad samordning mellan tullens, transportsektorns och näringslivets representanter också i detta fora är önskvärt.

Sammanfattningsvis finner Godstransportdelegationen det angeläget att Tullverket i partnerskap och samarbete med näringslivet fortsätter och intensifierar arbetet med att modernisera och förenkla tullprocedurerna och höja verkets servicenivå. Arbetet bör bedrivas såväl nationellt som inom EU. I hamnrelaterade tullfrågor krävs också en bättre samordning av det pådrivande arbetet inom IMO.

6.2.3 Statistik

I statens roll som förutsättningskapare på godstransportområdet ligger även ett ansvar för att tillhandahålla en relevant och objektiv statistik av god kvalitet som en del i kunskapsuppbyggnad och som beslutsunderlag såväl för politiska åtgärder som för företagens och

näringslivsorganisationers egna ställningstaganden och beslut. Godstransportdelegationen har vid ett flertal tillfällen diskuterat olika typer av problem som har med statistiken på godstransportområdet att göra. Problemen har pekats ut av flera parter inom delegationen – myndighetsrepresentanter, operatörer och varuägare.

Den statistik som finns i dag används endast i begränsad omfattning av varuägarna. En anledning till detta tycks vara att statistiken inte är anpassad till varuägarnas behov. Varuägarna anser sig inte kunna dra nytta av den statistik som produceras och samtidigt minskar också viljan att bidra till statistikens uppbyggnad. Många, framför allt mindre företag, har ofta inte tid och resurser att lämna de uppgifter som efterfrågas av statistikproducenterna. Dessutom anser många småföretagare att det ges för lite feedback från de statistikproducerande myndigheterna. Statens institut för kommunikationsanalys (SIKA) har också kunnat notera att svarsfrekvensen vid datainsamlandet avtar, vilket naturligtvis är ett stort problem. Ett tunnare underlag leder till mindre tillförlitlig statistik som i sin tur reducerar nyttan av statistiken för användarna.

Enligt delegationens mening bör statistiken göras attraktivare för uppgiftslämnarna. Dessa måste i högre grad både vilja och kunna använda den statistik de själva bidrar till. Detta kan ske genom att statistiken görs mer tillgänglig, exempelvis genom att den i ökad utsträckning läggs ut på Internet. Delegationen har också erfarenhet att SIKA arbetar med att förbättra feedbacken genom *skraddarsydda statistikredovisningar* för mindre företags behov. Ytterligare en förutsättning för att statistiken skall vara intressant för uppgiftslämnarna är att den upplevs som en färskvara. Förändringstakten i näringslivet är så snabb att statistik som baserar sig på ett par år gamla uppgifter redan förlorat mycket av sitt värde för näringslivet.

En tillförlitlig godstransportstatistik är av stor nytta vid planering av åtgärder i transportsystemet. Godstransportdelegationen har under arbetet med stråkanalyserna (se kapitel 5) funnit att den *varugrupsindelning* som tillämpas vid sammanställningen av viss godstransportstatistik (ex. varustransporter med olika trafikslag) borde utvecklas så att varuslag som representerar ett stort värde men liten vikt tydliggörs i statistiken. Dagens varugrupsindelning baserar sig i huvudsak på de varuslag som traditionellt sett haft störst betydelse i svenskt näringsliv. Det innebär att nya produkter som tillkommit under senare år, och inte passar in i de befintliga varugrupporna, automatiskt hamnat i "Övrigt-kategorin". Här återfinns numera ett stort antal produkter som visserligen inte har

avgörande betydelse för infrastrukturens fysiska dimensionering men likväl utgör en betydande andel av värdet på svensk industriproduktion. En översyn av den varugrupsindelning som används idag är således önskvärd.

Godstransportdelegationen har under arbetet med stråkanalyserna haft ett trafikslagsövergripande synsätt. Målet för delegationen har varit att peka ut ett antal huvudstråk i vilka godset transporteras oavsett trafikslag. Den statistik som finns tillgänglig har varit av avgörande betydelse för dessa studier. Delegationen har dock kunnat konstatera att vissa fördjupade studier inte kunnat genomföras p.g.a. att statistik saknas. Delegationen har saknat *trafikslagsövergripande statistik*, dvs. uppgifter som gör det möjligt att följa godsflödena från startpunkt till slutdestination.

Delegationen har intresserat sig för hur godsstråken varierar beroende på om man utgår från godsets vikt eller värde. Ett problem som uppenbarats vid denna analys är att en allt större del av godset transporteras i enhetslaster vilkas innehåll är okänt i statistiska sammanhang. Det enda vi någorlunda väl känner till är hur många ton som transporteras i containers. Vilka varugrupper innehållet ingår i är däremot i stort okänt.

Ansvarig myndighet i Sverige för transportstatistik är Statens institut för kommunikationsanalys. SIKAs skall ta fram, bearbeta och redovisa den officiella statistiken¹ på transport- och kommunikationsområdet. SIKAs skall även ansvara för samordningen av övergripande undersökningar av kommunikationsvanor samt att ta fram nulägesbeskrivningar av trafik och kommunikationer. Kostnaderna för statistikverksamheten uppgår till ca 20 miljoner kronor per år. Huvuddelen av dessa kostnader avser upphandling av officiell statistik. Vidare är det SIKAs uppgift att företräda Sverige i de statistiksammanhang där internationella åtaganden och förpliktelser föreligger.

Statistikens omfattning och kvalitet varierar något mellan de olika transportsektorerna. Sjöfartsområdet anses bäst tillgodosett men även inom järnvägs- och luftfartsområdena finns ett tillfredsställande statistiskt material att tillgå. På vägtrafiksidan är statistiken undermålig, bl.a. beroende på att *transporter med utländska lastbilar i Sverige*, som blivit vanligt genom avregleringen inom EU, hittills inte alls ingått i statistiken. Dock pågår ett arbete inom EU att förbättra transportstatistiken vad gäller cabotage vilket på sikt

¹ I lagen (SFS 1992:889) om den officiella statistiken anges att officiell statistik är sådan statistik för samhällsplanering, forskning, allmän information och internationell rapportering som en myndighet framställer enligt föreskrifter som regeringen meddelar.

kommer att förbättra vägtrafikstatistiken avsevärt. Delegationen anser att detta arbete bör påskyndas och drivas på från svensk sida.

En betydande del av SIKAs statistikproduktion grundar sig på EU-direktiv. Under 2000 användes ca 50 % av SIKAs statistikbudget till produktion av statistik med direkt koppling till krav från EU. Denna andel tenderar dessutom att öka. I denna process riskerar godstransporterna att prioriteras ned.

SIKA arbetar dock kontinuerligt med att förbättra statistiken. I verksamhetsplanen lyfts ett antal särskilt betydelsefulla områden fram. Vad gäller infrastruktur bör statistiken klarare kunna redovisa bl.a. volymen av de investeringar som görs av olika huvudmän. Att ytterligare förbättra beskrivningarna av operatörerna, deras struktur, sysselsättning och tjänsteutbud är viktigt mot bakgrund av den ökande avregleringen av de olika delmarknaderna inom kommunikationssektorn.

Godstransportdelegationen vill understryka statistikens betydelse för uppföljning och utveckling av godstransportmarknaden. Delegationen motsätter sig därför förslag om nedprioriteringar av godstransportstatistiken. Delegationen anser att SIKA bör ges i uppdrag att utveckla och modernisera godstransportstatistiken i samråd med näringslivet bl.a. vad avser varugrupsindelning, trafikslagsövergripande statistik och enhetslaster.

6.2.4 Farligt gods

Som framgått är det såväl ur samhällets som näringslivets utgångspunkter viktigt att godstransporterna kan genomföras på ett säkert sätt, dvs. att undvika skador på godset och på omgivningen. Transporter av farligt gods i dess olika skepnader ställer givetvis särskilda krav som materialiserat sig i ett omfattande regelverk.

Frågor rörande transport av farligt gods sammanfördes genom lagstiftning 1982 i en enhetlig reglering. Ansvarig transportmyndighet för landtransporter är Räddningsverket, vilket innebär ett bemyndigande att utge de särskilda föreskrifter som skall gälla för dessa transporter. För sjö- och lufttransporter är Sjöfartsverket resp. Luftfartsverket ansvarig transportmyndighet.

Utgångspunkten för all reglering av transporter av farligt gods, oberoende av transportslag, utgörs av de s.k. FN-rekommendationerna. Denna skrift arbetas fram inom ramen för FN:s ekonomiska och sociala råd (ECOSOC). Med FN-rekommendationerna som

underlag utarbetas de speciella regler som skall gälla för land-, sjö- och lufttransporter.

Sedan Sveriges anslutning till EU regleras landtransporterna (väg och järnväg) genom EU:s direktiv, ADR-direktivet (väg) resp. RID-direktivet (järnväg). Beträffande internationella sjötransporter utarbetas regelverket av den Internationella Sjöfartsorganisationen (IMO). Eftersom hamnar utgör en mötespunkt för sjö- respektive landregler och därför är en friktionsyta där samordningsproblematiken är speciellt påtaglig, kan nämnas att IMO även har utarbetat rekommendationer för hantering av farligt gods i hamnar.

För luftfartens del utarbetas motsvarande rättsliga reglering av farligt gods av den Internationella Civila Luftfartsorganisationen (ICAO). Dessa regler är bindande för de stater som liksom Sverige biträtt konventionen om internationell civil luftfart (Chicago-konventionen). Därutöver har flygbolagen inom den internationella luftfartsassociationen (IATA) utarbetat närmare regler baserade på dessa ICAO-regler.

Regelverken om transport av farligt gods har kritiserats för att vara för komplicerade och svåra att tolka. Kravet att inrikesreglerna skall vara harmoniserade med de internationella har dock haft prioritet vilket också inneburit att regelverket blivit mycket omfattande volymmässigt. Svenska transportmyndigheters tillämpning av regelverket bör dock inte avvika särskilt mycket från praxis i utlandet då detta skapar problem för svenska transportörer och avsändare. I vissa fall finns dock möjligheten att ge dispens för enskilda transporter. Alternativa säkerhetsåtgärder som inte fullt ut överensstämmer med regelverket kan tillåtas om säkerhetskraven kompenseras på annat sätt.

Delegationen vill påpeka att en stor och ökande del av gods-transporterna sker med mer än ett trafikslag. Detta ställer krav på samarbete mellan de olika myndigheterna för att undvika bristande samordning av regelverken. Ett exempel på ett sådant område är surrningsregler för gods, som enligt delegationens mening borde vara trafikslagsövergripanden, något som i dag icke är fallet. Det är också viktigt att myndigheterna tillser att transporter av farligt gods kan garanteras tillgång till de nationella infrastrukturnäten av banor, vägar och farleder. Lokala föreskrifter får inte förhindra nödvändiga sådana transporter.

Godstransportdelegationen har inte funnit skäl att detaljstudera regelverken som styr hanteringen av farligt gods vid transporter. Delegationen har dock kunnat konstatera att regelverken är mycket komplicerade men att de också är nödvändiga och i stort fungerar tillfredsställande. Det har dessutom kommit till delegationens kännedom att det pågår ett kontinuerligt arbete med att utveckla och förenkla regelverken. Delegationen anser att det är viktigt att utvecklingsarbetet fortsätter och att de svenska transportmyndigheterna upprätthåller ett nära samarbete vad gäller tolkning och tillämpning av regelverken som styr transporter av farligt gods.

6.3 Trafikgrensvis lagstiftning

6.3.1 Vägtrafik

Beträffande godstransporter på väg är de områden som särskilt granskats av delegationen tekniska krav på fordon, regleringar av fysisk infrastruktur samt regler som beträffar yrkestrafiken. Även om de aktuella regelverken således är mycket omfattande, har Godstransportdelegationen inte kunnat identifiera några allvarigare motsättningar mellan regelverkens utformning och funktion. Nedan redovisas emellertid vissa kommentarer till regelverket på ett par områden. Vad gäller frågorna om regelverk för bärighet i vägnätet har delegationens ställningstaganden redan redovisats i kapitel 5.

Längden på de fordon som används i yrkestrafiken regleras genom EU-direktiv. Enligt huvudregeln får ett fordonsekipage inom EU inte vara längre än 18,75 meter. Direktivet ger dock en möjlighet för medlemsländerna att tillåta fordon upp till 25,25 meters längd. Hittills har endast Sverige och Finland utnyttjat sig av detta (även om vissa försök har genomförts i bl.a. Nederländerna). Fördelar med längre fordon är – till följd av möjligheten att transportera mera gods per dragfordon – att emissioner per transporterat ton gods minskar liksom trängseln på vägarna samt att vägslitage minskar per ton transporterat gods. Den största nackdelen är givetvis att ett 25,25-meters fordon inte får köras i övriga delar av EU förutom Finland. Dessutom begränsar vägnätets dimensionering även i Sverige framkomligheten för 25,25-meters fordon.

Även om Godstransportdelegationen kan se fördelar med att på lång sikt fortsätta utvecklingsarbetet med större och längre fordon anser inte delegationen att det finns övervägande skäl att nu driva frågor om ändrat regelverk på detta område. Däremot bör Sverige understödja de länder som har planer på att tillåta längre fordon än 18,75 meter. Sverige bör därför aktivt inom EU driva utveckling och införande av det befintliga modulkonceptet.

Det gemensamma regelverket inom EU beträffande *yrkestrafikverksamhet* är av stor betydelse för godstransportmarknaden såväl ur konkurrens- och näringspolitisk (se vidare kapitel 8) som transportpolitisk synvinkel, bl.a. trafiksäkerhetsmässigt. Godstransportdelegationen har kunnat konstatera att olika yrkestrafikdirektiv har varit och fortfarande är en prioritet för EU-arbetet, såväl för kommissionens arbete som för svenska regeringen. Delegationen stödjer denna prioritering.

Den gällande EU-förordningen (nr 3820/1985) om kör- och vilotider håller för närvarande på att ses över av kommissionen. Skälen till detta är huvudsakligen att medlemsländernas tillämpningar av reglerna varierar betydligt. Översynen leds av Sverige genom ett avtal mellan Vägverket och kommissionen. Förändringarna i kör- och vilotidsförordningen inverkar framför allt på vilotider och raster. Syftet är huvudsakligen att skapa tydligare regler och färre undantag för att tillämpningen därigenom skall kunna harmoniseras. Kommissionen väntas lägga fram ett färdigt förslag under år 2001.

Kommissionen arbetar vidare med att skapa effektivare, harmoniserade och mer samordnade kontroller av att reglerna på yrkestrafikområdet efterlevs. Kommissionen har bl.a. för avsikt att under 2001 presentera ett förslag om ökning av vägkantskontroller genom användning av elektroniska färdskrivare.

Sammanfattningsvis anser GTD att det enbart finns mindre problem med det trafikslagsrelaterade regelverket inom vägtransportsektorn. Sverige bör dock arbeta aktivt i EU-arbetet med att skapa ett fungerande harmoniserat regelverk som gynnar effektiva och hållbara vägtransporter. Bl.a. bör modulkoncept och ökad tillämpning av 25,25 metersfordon stödjas. Regelverken inom yrkestrafiksektorn beträffande bl.a. kör- och vilotider och kontrollfunktionen bör förenklas så att tillämpningen och övervakningen blir lika inom hela unionen.

6.3.2 Järnvägstrafik

Järnvägssektorn skiljer sig delvis från andra trafikslag i den tradition av nationella regleringar och statliga monopoloperatörer som tidigare gällde även i Sverige och ännu gäller i flera andra europeiska länder. Den stora förändring av den europeiska järnvägsmarknaden som nu påbörjats, och där Sverige tillhör de länder som kommit längst på många områden, ställer stora och delvis helt nya krav på en effektiv lagstiftning och fungerande regelverk för att åstadkomma utveckling av en sund konkurrens på marknaden och understödja utveckling av godstransporter på järnväg som kan uppfylla kundernas krav och bidra till utvecklingen av ett hållbart godstransportsystem.

Godstransportdelegationen har i sin genomgång av den trafikslagsvisa regelsituationen kunnat konstatera att dagens situation på järnvägsområdet delvis är otillfredsställande och kräver målmedvetet arbete såväl beträffande svenska myndigheter som inom EU och i flera andra internationella järnvägsorganisationer. På europeisk nivå har kraven på den svenska järnvägens regelverk förnyats genom tillkomsten av ett antal nya järnvägsdirektiv samt genom revisionen av fördraget om internationell järnvägstrafik COTIF². Vidare har de transportpolitiskt motiverade förändringar som genomförts inom den svenska järnvägstrafiken under framförallt de senaste 10 åren successivt ökat kraven på reglering av förhållandena inom den svenska järnvägssektorn. Därtill kommer att det nuvarande regelverket i vissa stycken är föråldrat samt behöver systematiseras. Det framstår mot denna bakgrund som angeläget att inom en snar framtid göra en genomgripande revidering av det svenska järnvägsregelverket.

I följande avsnitt redovisas närmare ett antal problem som tagits upp i GTD:s arbete med anknytning till järnvägens nationella och internationella regelverk.

Vem skall få använda järnvägen? – teknisk normering och kontroll

Den tekniska integrationen mellan infrastruktur och fordon är större inom järnvägen än inom något annat transportslag. För att samspelet mellan de olika komponenterna skall fungera effektivt krävs därför en betydande samordning mellan tillverkare, användare och andra intressenter. Historiskt var det vertikalt integrerade

² Convention concerning International Carriage by Rail

järnvägsföretaget den självskrivne samordnaren av järnvägens tekniska utvecklingsprocess respektive förvaltare av alla processer som syftade till att upprätthålla järnvägssystemets tekniska funktion. Som en konsekvens av 1988 års transportpolitiska riksdagsbeslut har ansvaret i Sverige för järnvägens tekniska funktion och utveckling spritts på flera händer – trafikutövare, banhallare, godkännande myndigheter, utrustningstillverkare osv. Det förefaller Godstransportdelegationen som om det samarbete som behövs för att effektivt förvalta de gamla tekniska normerna respektive utveckla nya, av olika anledningar inte har färdigutvecklats. Detta har lett till osäkerhet kring vilka tekniska krav som gäller för framförallt ny och eller uppgraderad järnvägsmateriel i Sverige - det råder brist på entydiga och detaljerade tekniska normer/-standarder. Sammantaget kan osäkerheten beträffande vilka tekniska krav som egentligen gäller leda till både onödig och kostsam tidsutdräkt vid ny- och/eller reinvesteringar. Den kan också leda till förekomst av onödigt stora "säkerhetsmarginaler" vid bedömningar av järnvägsmateriells överensstämmelse med säkerhets- och andra normer vid konstruktion/underhåll/-godkännande av fordon och/eller bana.

De föga vägledande lagreglerna, de organisatoriskt oklara gränssnitten och den ojämna fördelningen av järnvägskompetens har också lett till osäkerhet om vilken aktör som bör ta ansvaret för att effektivisera samarbetet kring järnvägens tekniska utveckling och funktionalitet. Ingen aktör har i dag ett klart utpekat huvudansvar och resurser för att samordna och effektivisera de för den svenska järnvägens teknikutveckling och teknikförvaltning nödvändiga samarbetsprocesserna.

Ett embryo till huvudansvarig aktör kan möjligen skönjas i Järnvägsinspektionen inom Banverket. Detta har att göra med hur riksdagen valt att införliva EG-direktiv nr 48/1996, det s.k. "höghastighetsdirektivet", som i sin tur är ett resultat av den järnvägspolitiska utvecklingen på internationell nivå. Där håller ett regelverk för heltäckande normering/standardisering av järnvägen som tekniskt system på att utvecklas i syfte att dels harmonisera järnvägssystemens tekniska utformning och därigenom underlätta driftskompatibilitet inom EU, dels inrätta en "inre järnvägsutrustningsindustrimarknad".

Såväl inom EG-rätten som i COTIF återfinns numera regler om teknisk normering av järnvägsmateriel. Bägge systemen bygger på att uttömmande normer rörande konstruktion, drift och underhåll utarbetas och antas på internationell nivå och att kontroll av över-

ensstämmelse samt åtgärder för att förhindra missbruk vidtas på den nationella nivån.

För stater som Sverige som både är fördragsslutande stat i COTIF och EU-medlem gäller vid regelkonflikt att EG-rätt har företräde framför COTIF-rätt. Inom EG-rätten är det de s.k. driftskompatibilitetsdirektiven som innehåller regler om teknisk normering av järnvägsmateriel. Endast ett av dem har ännu trätt ikraft och dess regler gäller enbart för höghastighetstågssystem (infrastruktur och rullande materiel) inom det s.k. TEN-nätet. Det andra, som beräknas träda ikraft under året, föreskriver vad som skall gälla för s.k. konventionella järnvägssystem, dock fortfarande bara sådana som ingår i TEN-nätet. COTIF:s tekniska normeringssystem gäller för infrastruktur och rullande materiel på sådana linjer som brukas för internationell järnvägstrafik.

När EG-rättens och COTIF:s tekniska normeringssystem är fullt utbyggda, vilket enligt Banverkets bedömning kan ske tidigast 2004–2005, kommer det förhoppningsvis att finnas heltäckande och tydliga normer på detaljnivå rörande teknisk utformning samt handhavande av järnvägsmateriel (både rullande materiel och infrastruktur). Tillämpningen av dem kommer att vara obligatorisk i de delar av det svenska nätet som omfattas av COTIF och driftskompatibilitetsdirektiven. Järnvägsinspektionen inom Banverket har som nämnts av statsmakterna fått uppgiften att via föreskrifter införliva EG-rättens tekniska normer rörande höghastighetstågssystem i svensk rätt. Det vore därför lämpligt att Järnvägsinspektionens mandat utvidgades till att även införliva COTIF-normer samt normer rörande s.k. konventionella järnvägssystem i svensk rätt.

Av uppenbara effektivitetsskäl bör EG-rättens och COTIF:s tekniska normer, där så är ekonomiskt möjligt/lämpligt, enligt delegationens mening tillämpas även på de delar av det svenska järnvägsnätet som ej omfattas av COTIF och driftskompatibilitetsdirektiven. För att säkerställa detta måste emellertid en föreskrivande myndighet ges mandat att utfärda svenska motsvarigheter till de europeiska normerna för övriga delar av det svenska järnvägsnätet. Dagens föreskriftsmyndighet, Järnvägsinspektionen inom Banverket, har för dessa delar av järnvägsnätet i dag endast mandat att föreskriva utifrån ett renodlat säkerhetsperspektiv, dvs. dess föreskrifter är i dessa fall ej heltäckande.

Delegationen anser att om Järnvägsinspektionen ges i uppgift att normera även dessa delar av det svenska järnvägssystemet ur ett helhetsperspektiv, för att säkra en så sammanhållen teknisk ut-

veckling av det svenska järnvägssystemet som möjligt, bör dock inspektionens inriktning och organisatoriska status ändras. Dels bör Järnvägsinspektionen få en starkare självständig ställning i förhållande till Banverket, dels måste dess nuvarande fokus på enbart rena säkerhetsfrågor breddas. Det är därför viktigt att dessa frågor snarast utreds i särskild ordning av regeringen. Inom ramen för en sådan utredning bör det också tas ställning till hur den svenska nationella kontrollapparaten för kontroll av redan antagna europeiska normer och standarder skall byggas upp. En sådan apparat krävs enligt såväl COTIF som EU:s driftskompatibilitetsdirektiv. Enligt de senare skall sådan kontroll göras av särskilda anmälda organ, som regleras antingen via det regelverk för ackreditering som SWEDAC ansvarar för i Sverige, eller genom särskild reglering. Enligt vad GTD erfarit finns i dag inget svenskt anmält organ.

Delegationen anser att det är av stor vikt att de tekniska normer som utarbetas inom ramen för COTIF resp. EU:s driftskompatibilitetsdirektiv är utformade på sådant sätt att de effektivt möter krav från transportmarknaden och samhället respektive tar vederbörliga hänsyn till nationella tekniska historiskt betingade särdrag. Sverige har i egenskap av fördrags- respektive medlemsstat säte i de över- och mellanstatliga organ som antar eller förkastar förslag till tekniska normer. Sverige bör aktivt använda denna möjlighet att påverka innehållet i de tekniska normerna. Det är därför av vikt att regeringen utser den aktör som skall ha ansvar för de samarbetsprocesser på svensk botten som krävs för att formulera genomarbetade förslag till svenska ståndpunkter i detta tekniska normutvecklingsarbete.

Vad är ett järnvägsföretag? – konkurrens, marknader och järnvägens reglering

I såväl Sverige som inom EU har under de senaste tio åren transportpolitiken inriktats mot att vidga tillträdesrätten till järnvägsinfrastrukturen. Syftet har varit att uppmuntra konkurrens i trafikutövarledet för att därigenom ge transportkunderna större inflytande över järnvägssystemen. Särskilt på europeisk nivå har åtgärderna för vidgat infrastruktur tillträde varit kopplade till transportpolitiska ambitioner att öka järnvägens marknadsandelar på godstransportmarknaderna. Som tidigare nämnts ligger detta väl i linje med Godstransportdelegationens allmänna synsätt.

I praktiken ställer inriktningen mot ökad konkurrens i järnvägens trafikutövarled två regleringsproblem på sin spets. Hur skall bristande effektivitet till följd av låg grad av konkurrens mellan trafikutövande järnvägsföretag hanteras på ett samhällsekonomiskt effektivt sätt? Och hur skall konkurrens om järnvägsinfrastrukturen mellan olika kundkategorier på transportmarknaden hanteras på ett samhällsekonomiskt effektivt sätt? Konkurrensen om infrastrukturen mellan olika kundkategorier på transportmarknaden löses traditionellt med hjälp av s.k. prioriteringsregler som återfinns i lagar, förordningar etc. inom ramen för järnvägens specialreglering. Konkurrensen mellan trafikutövande järnvägsföretag hanteras däremot med hjälp av allmänna konkurrensregler. Ur transportpolitisk synvinkel är det viktigt att uppmärksamma de konsekvenser som kan uppstå till följd av bristande symmetri mellan konkurrensregelverket och järnvägens specialreglering. T.ex. får konkurrensreglerna liten praktisk relevans för transportmarknadens godskunder, om prioriteringsreglerna i kombination med bristande infrastrukturkapacitet lämnar små möjligheter att utforma tåglägen i enlighet med dessa kunders efterfrågan. Omvänt kan konkurrensregelverkets utformning få stor relevans för produktionen av de järnvägstjänster som gynnas av prioriteringsreglerna, om infrastrukturkapaciteten är begränsad men inte tillträdesrätten.

I Sverige är konkurrenslagen tillämplig inom järnvägssektorn på i princip samma sätt som i andra samhällssektorer. På EU-nivå är s.k. "inland transport" konkurrensrättsligt särreglerad i form av förordning EEG 1017/68. På såväl svensk nationell nivå som EU-nivå påverkas konkurrensreglernas tillämpning av hur övriga regleringar inom sektorn i fråga har utformats. Tillämpligheten i praktisk mening bestäms av hur regleringar rörande t.ex. säkerhet, marknadstillträde, etableringskrav m.m. utformats. Det svenska konkurrensregelverket är i dag väl utvecklat. Bristande symmetri i förhållande till järnvägens specialregleringar förekommer dock, framför allt i förhållande till järnvägens prioriteringsregler (se nedan).

På EU-nivå regleras infrastruktur tillträdesrätten liksom de ekonomiska, administrativa och tekniska villkoren för nyttjande av denna rätt i direktiven nr 440/1991, nr 18/1995 och nr 19/1995. Tillträdesrättigheten är ganska hårt inskränkt. Endast transittrafik och internationella kombinerade godstransporter omfattas. Nyttjandevillkoren är vidare mycket svagt harmoniserade. Sammantaget lämnar detta regelverk stort utrymme åt särlösningar i nationell

lagstiftning. Från och med den 15 mars 2003 kommer dock tillträdesrätten för internationella godstransporter på järnväg att vidgas och harmoniseringen av villkoren för nyttjande av tillträdesrättigheterna att öka. Det sker när direktiven i det s.k. "järnvägspaketet" inom EU (direktiv nr 12, 13 resp. 14/2001) skall vara införda i medlemsländerna. Bl.a. införs då ett särskilt utpekat s.k. "Trans European Rail Freight Network" (TERFN) med harmoniserat marknadstillträde. De praktiska effekterna av dessa direktivs regler på järnvägens trafikutveckling samt dess företagsstruktur och därmed på konkurrensförhållandena i järnvägens trafikutövarled, är det ännu för tidigt att uttala sig om. Klart är att ytterligare regleringsarbete återstår att göra innan en god symmetri mellan konkurrensregleringen och järnvägens övriga regleringar skapats inom EU.

Från konkurrenssynpunkt brister symmetrin i flera avseenden i dag. Den första bristen gäller konstruktionen "internationella sammanslutningar av järnvägsföretag" som återfinns i direktiv nr 440/1991. Internationella sammanslutningar är de enda som har garanterad rätt att erhålla tillträdesrätt till infrastrukturen på icke diskriminerande villkor vad gäller andra järnvägstransporter än kombi- (i dag) och internationella godstransporter (från den 16 mars 2003). Här har i praktiken en samarbetsmodell stadfästs vars egentliga innebörd bara kan utrönas genom en auktoritativ tolkning av reglerna i direktiv nr 440/1991 och i konkurrensförordningen (EEG 1017/68). I dagsläget är det okänt om någon sådan tolkning existerar. Vad en internationell sammanslutning av företag egentligen är och vilka krav som ställs på en sådan kan därför inte med säkerhet anges.

Den andra bristen rör avsaknaden av konsensus kring hanteringen av de tekniska, administrativa och ekonomiska villkor som skall avtalsregleras på ett icke diskriminerande sätt. I praktiken har frågan om vilka villkor som är diskriminerande inte prövats. Prövningen ifråga skall göras av EG-domstolen. Inget järnvägsföretag har hittills trakterats av möjligheten att där driva en kostsam och långvarig process med svårprognosticerad utgång. Särskilt inte som järnvägsföretagen sedan länge bedriver kommersiella trafiksamarbeten rörande internationell järnvägstrafik med varandra. Dessa samarbeten är uppbyggda enligt regler i järnvägarnas "egna" på avtalsrättslig grund uppbyggda samarbetsregelverk för internationell trafik. Frågan är om de nya direktiven kommer att medföra några större förändringar härvidlag.

Ett tredje problem rör den praktiska tillämpningen av konkurrensförordningen (EEG 1017/68) och särskilt då artiklarna rörande konkurrensskadliga samarbeten samt missbruk av dominerande ställning på marknaden. Det senare problemet rör främst tolkningen av begreppet relevant marknad. Hittills har detta begrepp alltid använts på transportslagsövergripande nivå. Följden har blivit att trafikutövande järnvägsföretag i stort sett kan sägas vara undantagna från förordningens regler rörande missbruk av dominerande ställning. Skälet är att järnvägens marknadsandelar på transportmarknaderna är så små att ett trafikutövande järnvägsföretag i praktiken nära nog aldrig kan betraktas som dominerande.

Beträffande konkurrensskadliga samarbeten görs i förordningen undantag för t.ex. organisationer av järnvägsföretag vars syfte är att bl.a. driva teknisk utveckling och standardisering. Den internationella järnvägsunionen (Union International de Chemin de fer – UIC) har på bl.a. denna grundval tillåtits trots att UIC:s verksamhet organiserats på sådant vis att den på olika sätt starkt strukturerar järnvägsmarknaden. Medlemskap i UIC och till denna organisation nära knutna samarbetsformer är därför i dag närmast en nödvändig förutsättning för tillträde till marknaden för internationella järnvägstransporter.

Det ovan anförda, liksom det faktum att transportsektorn via det s.k. transportkapitlet i EU:s nya Nicefördrag fortfarande är konkurrensrättsligt särreglerad, har snarast bidragit till det fortsatta användandet av järnvägens egna samarbetsregelverk. Unionens järnvägsföretag har hittills känt sig relativt mindre beroende av klarläggande av reglerna i EG-rätten än av fortsatt samarbete kring produktion av gränsöverskridande järnvägstrafik enligt gängse järnvägspraxis.

Sammanfattningsvis anser Godstransportdelegationen att möjligheterna att öka godskundernas inflytande över de europeiska järnvägssystemen i icke oväsentlig grad försvaras av asymmetrin mellan EG-rättens konkurrensregleringar och järnvägens specialregleringar rörande infrastruktur tillträde samt de ekonomiska, administrativa och tekniska villkoren för nyttjande av tillträdesrättigheten. För att åstadkomma bättre symmetri krävs sannolikt åtgärder inom bägge regleringsområdena. Om ytterligare regleringsåtgärder på konkurrensområdet skall bli verkningsfulla, måste dock sannolikt regelverket rörande infrastruktur tillträdet och villkoren förknippade med detta först ha vidareutvecklats. Detta gäller särskilt de s.k. prioriteringsreglerna, som används för att bestämma företräde till infrastrukturen vid kapacitetsbrist.

Hur fördelar vi kapaciteten på banan? – tåglägen och prioriteringsregler

I den gamla vertikalt integrerade järnvägsmodellen fanns ingen rätt att erhålla tåglägen. I Sverige bestämde t.ex. Statens Järnvägar oinskränkt över infrastrukturanvändningen. Däremot fanns företagsinterna regler om prioritering vid tåglägesfördelning. Utgångspunkten för dessa regler var järnvägsföretagets egna bedömningar av marknadssituationens krav. Med tiden kom detta att leda till en praxis där persontrafik vid intressekonflikt i regel gavs företräde framför godstrafik.

I samband med att marknadstillträdet i Sverige öppnades blev frågorna rörande tåglägesfördelning reglerade i förordningen om statens spåranläggningar samt i lagen respektive förordningen om tilldelning av spårkapacitet (internationell trafik).

Enligt den senare förordningen har trafikeringsrättsinnehavare rätt att ansöka om tågläge, dvs. järnvägsföretag som uppfyller lagens krav på sådana samt trafikhuvudmän. I förordningen om statens spåranläggningar tillkommer rätten för andra än järnvägsföretag att ansöka om tågläge och därigenom kunna påverka järnvägens utveckling endast trafikhuvudmännen, dvs. representanter för persontrafikens kunder. Godstransportdelegationen anser att detta är orimligt och att en utvidgning av kretsen med sikte på tillgodoseende även av godstransportmarknadens önskemål på järnvägssystemet därför borde genomföras.

Beträffande prioriteringsregler och tidtabellläggning gäller i dag enligt 21 § att "Tågtrafikledningen fastställer tidtabeller för trafik på statens spåranläggningar efter förslag från trafikutövarna och Banverket. Om dessa inte överlämnar något gemensamt förslag eller om förslaget inte medger ett från samhällsekonomisk synpunkt effektivt utnyttjande av spåranläggningarna, beslutar Tågtrafikledningen hur tidtabellen skall utformas."

Enligt 22 § skall vid tåglägesfördelning "beaktas att statens spåranläggningar utnyttjas effektivt. Fördelningen skall ske på ett konkurrensneutralt och ickediskriminerande sätt. Företräde till tåglägen får dock ges till:

1. persontrafik som har upphandlats av staten eller trafikhuvudmännen,
2. trafik som möjliggör finansiering av ny infrastruktur,
3. trafik som utnyttjar ett tågläge som tilldelats och utnyttjats under föregående tidtabellperiod."

Huvudregeln, att tidtabeller skall leda till ett samhällsekonomisk effektivt utnyttjande av statens spåranläggningar, är i praktiken mycket svårtillämpad. I dag förfogar Tågtrafikledningen inte över någon praktiskt användbar metod för fastställande av vad som är samhällsekonomiskt effektivt utnyttjande. Enligt ekonomisk teori kan den samhällsekonomiskt önskvärda fördelningen av tåglägen åstadkommas med hjälp av auktioner på tåglägen. Hur sådana rent praktiskt skulle organiseras är i dag ofullständigt utrett. Visst FoU-arbete beträffande sådana praktiska metoder bedrivs dock med stöd av Banverket (se även kapitel 9). Teoretiskt skulle resultaten kunna användas för såväl fastställande av företräde vid kapacitetskonflikt som för användande av trängselavgiftskomponenter (speglade bristande kapacitet) i banavgiften.

I och med att huvudregeln i 22 § är svårtillämpad får punkterna 1–3 i praktiken större betydelse än som kanske var avsett. Frågan är vilken betydelse detta har för utvecklingen av järnvägens godstransporter? Så länge SJ bedrev både person- och godstrafik inom ramen för samma koncern och dessutom var den helt dominerande aktören på marknaden spelade det mindre roll. SJ:s interna prioriteringar hade mycket större påverkan än förordningens prioriteringsregler. I och med att SJ bolagiserades den 1 januari 2001 förändrades dock situationen. Persontrafiken och godstrafiken är nu helt separerade från varandra i olika bolag. Den potentiella konflikten mellan gods- och persontrafikmarknadernas olika krav kan nu mycket väl komma upp till ytan. Konflikten skall i sådant fall numer hanteras av tågtrafikledningen istället för SJ:s ledning. Tågtrafikledningen har därvid kravet på sig att hantera konflikten på ett icke diskriminerande sätt i förhållande till sökandena av tåglägen.

Godstransportdelegationen ifrågasätter om dagens regelverk i förordningen om statens spåranläggningar är ändamålsenliga för hanteringen av ovan nämnda konflikt. Såväl järnvägssystemet som transportmarknaden har förändrats påtagligt under senare år. Det är inte längre säkert att godstransportkundernas krav på bankapacitet kan tillgodoses utan större intrång på persontransportkundernas. Ett exempel är de ökade kraven på nya godståg under dagtid, när persontrafiken samtidigt är som störst. Nuvarande utformning av punkterna 1–3 i 22 § synes enligt delegationens mening ge små möjligheter för tågtrafikledningen att på ett flexibelt samt samhällsekonomiskt effektivt sätt ge den ena delmarknadens transporter företräde på den andras bekostnad. Valet kommer då att stå mellan konserverande av gamla mönster eller att öka inf-

rastrukturkapaciteten. Utformningen av förordningen om statens spåranläggningar kan av dessa skäl komma att leda till en tillämpning som inte överensstämmer med kravet på samhällsekonomisk effektivitet. Oron för konsekvenserna av denna utveckling blir så mycket mer befogad när marknadsstyrd godstrafik på bana skall vägas mot av samhället upphandlad persontrafik, en konflikt som redan i dag har börjat uppträda på sina håll, bl.a. i Bergslagen.

Inom EG-rätten har man i subsidiaritetsens namn valt att lämna ansvaret för utformning av järnvägens prioriteringsregler till medlemsstaterna. Inte ens det nya direktivet nr 14/2001 innehåller någon harmoniseringsansats på detta område. I de flesta medlemsländer finns prioriteringsregler ungefär motsvarande de nuvarande svenska eller också har man överlåtit ansvaret på nationella vertikalt integrerade järnvägsföretag. Från och med det nya direktivets ikraftträdande 2003 finns dock krav på icke diskriminerande behandling av tågläggessökande samt på förekomst av nationell reglering av prioriteringsreglerna.

För järnvägens möjligheter att effektivt betjäna den inre marknadens efterfrågan på godstransporter innebär den bristande harmoniseringen av prioriteringsreglerna enligt Godstransportdelegationens mening att utvidgningen av marknadstillträdet i direktiv nr 12/2001 riskerar att bli verkningslös. Rättsligt sett förefaller det fullt möjligt för medlemsstaterna att fortsätta att prioritera persontrafik även på det utpekade europeiska godsbanenätet (TERFN). I kombination med brist på infrastrukturkapacitet innebär detta att tåglägen för godstransporter kan bli mycket svåra att erhålla. Från denna synpunkt sett framstår det enligt Godstransportdelegationen som ett starkt svenskt intresse att på EU-nivå harmonisera järnvägens prioriteringsregler. Alternativet är att skapa särskilda godstransportkorridorer, dvs. dedicera viss infrastruktur för godstransporter, vilket torde innebära stora behov av infrastrukturinvesteringar. En eventuell framtida harmonisering av prioriteringsreglerna bör syfta till en så samhällsekonomiskt effektiv fördelning av infrastrukturkapaciteten som möjligt. I dagsläget synes detta nödvändiggöra utveckling av ekonomiska styrmedel för fördelning av infrastrukturkapacitet i åtminstone konstaterade kapacitetsbristsituationer.

Godstransportdelegationens synsätt i sammandrag

Godstransportdelegationen anser att järnvägssektorns inledda om-
daning i Sverige och i Europa kräver att statens roll som förutsätt-
ningsskapare delvis förändras och att lagstiftning samt regelverk
anpassas till den nya situationen. Vissa paralleller kan dras till det
omfattande regelutvecklingsarbete som blivit följden av avregle-
ringen av telemarknaden under det senaste decenniet. Delega-
tionen anser att ett moderniserat regelverk måste tas fram inom
järnvägssektorn som kan bidra till utveckling av effektiva och
hållbara godstransporter. Ett sådant regelverk måste vara så harmo-
niserat som möjligt inom EU. Nya effektiva godstågskoncept
måste få möjlighet att utvecklas, vilket kräver ett regelverk som
både främjar teknisk och organisatorisk utveckling och skapar en
god konkurrenssituation på marknaden. Mekanismer för att han-
tera konflikter mellan olika operatörer om tillgänglig kapacitet på
banan måste utarbetas. Detta är enligt delegationens mening ett
prioriterat arbete eftersom hittillsvarande praxis och regeltolkning
annars riskerar att diskriminera godstrafik till förmån för
persontåg oavsett samhällsnyttan för de respektive trafikslagen i de
enskilda fallen.

Godstransportdelegationen anser att regeringen snarast bör ut-
reda hur EU:s och COTIF:s regelverk rörande teknisk
normering och kontroll bör nyttjas för att lösa de problem som
i dag präglar det svenska järnvägssystemets tekniska utveckling
och funktionalitet. Utredningen bör såväl behandla utveckling
av självständiga kontrollorgan som ansvariga myndigheter för
svensk koordinering av agerande i internationella järnvägsorga-
nisationer.

Fördelningen av tåglägen kommer att få en avgörande bety-
delse för järnvägens möjlighet att utvecklas som ett attraktivt
trafikslag för godstransporter. Järnvägens historiska utveckling
har gynnat persontrafiken framför godstrafiken, något som av-
speglar sig i nu gällande regelverk. Enligt Godstransportdelega-
tionen är det av yttersta vikt att godsoperatörerna på rättvisa
villkor kan konkurrera om tåglägen med persontrafiken. Rege-
ringen bör enligt Godstransportdelegationen snarast ta initiativ
för att dels utreda hur ett moderniserat nationellt regelverk bör
se ut på detta område, dels inom EU-arbetets ram driva att järn-
vägens prioriteringsregler skall harmoniseras. Krav bör också

ställas på ett mer konsekvent tillämpande av EU:s konkurrensregler inom järnvägssektorn.

6.3.3 Hamnar

Som delegationen tidigare i sitt betänkande konstaterat är hamnverksamheten central för funktionen i godstransportsystemet. Vid sin analys av regelverk som inverkar på denna funktion har delegationen uppmärksammat på flera områden där dagens regelverk eller tillämpningen av detsamma förhindrar eller försvårar den av delegationen förordade utvecklingen av hamnarna som centrala och effektiva trafikslagsövergripande noder i de godsstråk som redogjorts för i kapitel 5. Hamnverksamheten har särskilda förutsättningar regelmässigt eftersom hamnar oftast ägs av kommunerna och därmed utöver av statligt regelverk påverkas framför allt av kommunal lagstiftning och reglering. Nedan analyseras närmare de viktigaste problemområdena.

Stimulanser till omstrukturering av hamnverksamhet

Det stora flertalet av Sveriges hamnar, bland dem de allra största, är i kommunal ägo. Den nuvarande ägarstrukturen tillkom i huvudsak i början på 1980-talet då de tidigare privata (rederi-) intressena trädde ut ur stuveriverksamheten i hamnarna. Kommunerna, som redan ägde hamnanläggningarna, tog både över och integrerade stuverierna, oftast i form av helägda aktiebolag med totalansvar för hamnverksamheten. I de ca 50 svenska hamnarna återstår ett 10-tal fristående stuveribolag, de flesta mindre. Endast ett operativt företag med ansvar för infrastruktur och godshantering finns i regel i varje hamn.

Den nära ägarkopplingen till kommunerna har till och från föranlett en diskussion huruvida hamnbolagen i strid med kommunalagens bestämmelser (2 kap. § 7) skall tillåtas visa överskott i rörelsen - en självklarhet i normala affärssammanhang där vinsten är ett villkor för överlevnad och utveckling. Ett annat problem är samma regelverks bestämmelser (§ 2) om kommunägda bolags kompetensområde dvs. förbud om att driva verksamhet utanför den egna kommunens gränser.

Godstransportdelegationen ser som redan framgått hamnarna som viktiga punkter i godstransportsystemet, inte sällan centrala nav med stor betydelse för funktionen i intermodala transport-

kedjor. Delegationen har också som nämnts som utgångspunkt att hamnområdena borde ha förutsättningar att i större utsträckning än i dag fungera som dynamiska centrum för utveckling av intermodala godsterminaler oavsett om sjötransporter ingår i transporten eller inte – terminalområden i stället för hamnområden.

Dagens verksamhetsformer i de svenska hamnarna förefaller enligt Godstransportdelegationens mening inte fullt ut bidra till en sådan utveckling. Konkurrensverket har i sin rapport *Konkurrensförutsättningar på hamn- och stuverimarknaden* (rapport mars 2000) konstaterat att trots de senare decenniernas lovvärda företagsinterna eller lokala omorganisationer inom branschen, vilka möjliggjort rationaliseringar samt god teknisk utveckling, har hamn- och stuverinäringen drabbats av inläsningseffekter. Detta har hämmat den egna verksamheten och i förlängningen utvecklingen av sjötransporter och intermodalitet. Samhällsekonomiska förluster har uppstått genom att resurser såsom mark, anläggningar och annan infrastruktur av allmänt intresse inte utnyttjats optimalt. Den strukturuomvandling som ägt rum i många andra delar av näringslivet har haft mycket begränsade motsvarigheter i hamn- och stuveribranschen.

Det ligger utanför Godstransportdelegationens mandat att föreslå förändringar av ägarstrukturen i hamnväsendet. I avsnitt 5.6.2 har delegationen emellertid förordat ett allmänt synsätt på intermodala terminalpunkter för godstransporter där tillhandahållandet av infrastrukturen bör vara ett principiellt ansvar för samhället medan tjänsteproduktionen bör tillhandahållas på marknadens villkor. Synsättet anknyter delvis till EU:s generella inriktning vad gäller både flygplats- och hamnverksamhet inom unionen. Delegationen anser att detta synsätt rimligen på sikt bör få insteg även beträffande hamnverksamheten i Sverige. Frågorna om stuveri- och kommersiella hamntjänster redovisas särskilt i det följande.

Oavsett dessa frågor är det Godstransportdelegationens mening att staten som förutsättningsskapare bör understödja en strukturell förändring av hamnverksamheten som mer fokuserar på hamnarnas roll som noder och nav i nationella och regionala godsflöden än på enskilda kommuners situation. Exempelvis kan ett sådant understödjande ske i samband med den planering av infrastruktur till och från hamnar som staten har ansvar för enligt rådande ordning (jämför kapitel 5). Samordning av hamnverksamhet i större regioner med koncentrerat godsflöden etc. bör således underlätta

för staten i sitt prioriteringsarbete av investeringar i anslutningarna. Eventuellt kan även förhandlingslösningar diskuteras med inslag av alternativ infrastrukturfinansiering (se avsnitt 5.6.1) som en del i sådana omstruktureringsprojekt.

Stuverifrågorna

Vid delegationens genomgång av regelverk som påverkar hamnverksamheten har ett flertal påpekanden gjorts från näringslivets företrädare om de problem som skapas av de förhållanden som råder inom stuveriverksamheten i hamnarna. Endast en operatör har i regel tillåtits per hamn och även hantering av eget gods inom hamnområdet måste skötas av detta stuveri. Förhållandena har ofta beskrivits i termen "stuverimonopolet".

Det är viktigt att inledningsvis påpeka att det här inte rör sig om något lagfäst monopol vare sig i statlig eller kommunal lagstiftning. I stället avses tillämpningen av och en utvecklad praxis enligt gällande kollektivavtal i hamnarna. "Monopolet" har sina rötter i en 1908 träffad överenskommelse mellan arbetsgivarorganisationer och fackförbund för att bringa ordning i de då kaotiska verksamhetsförhållandena i hamnarna. Överenskommelsen är formellt inte längre i kraft. Dagens kollektivavtal mellan Sveriges Hamnar och Svenska Transportarbetarförbundet innehåller emellertid en listning från 1975, som anses täcka de hamnar som kollektivavtalet tillämpas för. Allt hamnarbete förbehålls därigenom för hamnarbetare anställda i det (enda) stuveri- eller hamnbolag i respektive hamn som kollektivavtalet gäller för. Begreppet hamnarbete har vanligtvis getts en vid tolkning innebärande att andra företag med egna kollektivavtal inte tillåtits verka i hamnen eller i dess omedelbara närhet. De försök som har gjorts från varuägare och rederier att hävda en annan tolkning av avtalet har i regel avvisats och mötts med stridsåtgärder, blockader m.m.

Konkurrensverket har efter flera anmälningar om stuverisituationen utrett frågan i ovan nämnda rapport *Konkurrensförutsättningar på hamn- och stuverimarknaden*. Verket konstaterar att eftersom kollektivavtal ligger utanför konkurrensrätten kan inte konkurrens- och strukturproblemen härledas till överträdelser av konkurrenslagens regler. I rapporten ger man emellertid exempel på hur hittillsvarande tillämpning av kollektivavtalet i hamnarna påverkat utvecklingen av hamnverksamheten negativt. Konkurrensverket menar att samtidigt som industrin i övrigt kontinu-

erligt genomgått stora förändringar med strukturrationaliseringar, ägarbyten och företagskoncentrationer, synes förändringarna inom hamn- och stuveribranschen ha varit relativt begränsade. De ofta extraordinära resurser som finns i hamnområdena, såsom mark, anläggningar och infrastruktur av allmänt intresse, kan inte utnyttjas optimalt. En viss motvilja har kunnat konstateras från näringslivet att etablera verksamheter inom eller i närheten av hamnområden, sannolikt kopplat till risken för att omfattas av kollektivavtalets tolkning av hamnarbete. Därigenom motverkas att man i hamnarna eller dess omedelbara närhet bygger upp företag med nära anknytning till import och export. Sådana hamnområden vore annars en naturlig plats för handelsföretag och godsterminaler.

Kommissionen har i februari 2001 presenterat ett förslag till direktiv om marknadstillträde till hamntjänster. Direktivet kommer att behandlas i transportministerrådet under det kommande året. Motivet för förslaget är att ökad konkurrens om hamntjänster enligt kommissionens mening skulle leda till serviceförbättringar i hamnarna och i slutändan till en effektivare användning av sjöfart och intermodala transportkedjor. Utgångspunkten i direktivförslaget är bl.a. att medlemsstaterna skall tillse att operatörer av kommersiella tjänster i hamnarna (bl.a. stuveri) har tillträde till marknaden i de fall hamnarna är av viss storlek (i förslaget 3 miljoner hanterade ton gods under tre år i rad). Med den angivna tröskeln skulle i dag 12 svenska hamnar komma att helt eller delvis omfattas av direktivet, som avses träda i kraft ett år efter beslut i rådet. Viss osäkerhet råder f.n. om tolkningen av en del av de föreslagna reglerna. Den slutliga utformningen och omfattningen av reglerna efter rådets behandling kan därför ännu inte överblickas. Att en europeisk harmonisering av tillträde till hamntjänsterna i de större hamnarna kommer att genomföras under de kommande åren förefaller dock troligt och att detta också kommer att få återverkningar på utvecklingen i de svenska hamnarna.

Godstransportdelegationen kan konstatera att stuverisituationen inte beror på någon särslagstiftning från stat eller kommun. Delegationen delar emellertid den syn som bl.a. Konkurrensverket framfört i sin rapport. Den hittillsvarande situationen i de svenska hamnarna med bristande konkurrens har inneburit hinder för den utveckling av en effektiv hamnverksamhet och organisation för hamnarna som t.ex. intermodala nav som ligger i linje med delegationens allmänna synsätt.

Godstransportdelegationen är införstådd med de arbetsrättsliga regler som ger fackföreningarna rätt att agera för medlemmarnas bästa. Att säkerställa tillträde till marknaden för nya företagsformer på rättvisa konkurrensvillkor är emellertid ett marknadsrättsligt kärnvärde. Delegationen anser att de inblandade parterna måste ta ansvar för att rådande missförhållanden förbättras och att samma arbets- och marknadsrättsliga regler tillämpas på stuveriområdet som gäller i andra sammanhang. En viss glädjande förändring av hittills gällande tolkningar av avtalet har också noterats av delegationen, bl.a. vad gäller egenhantering i hamnar och sedan 2000 också vad gäller antalet stuveriföretag i vissa hamnar (bl.a. Gävle och några industrihamnar). Förberedelser för en anpassning till kommande EU-regelverk har också inletts i vissa hamnar. Godstransportdelegationen anser att denna utveckling är viktig och bör fortsätta för att hamnar och hamnområden skall kunna användas på ett mer optimalt sätt än hittills som effektiva nav och noder i godstransportsystemet, vilket även torde vara till gagn för sysselsättningen i hamnverksamheten.

Sammanfattningsvis anser Godstransportdelegationen att flera regelverk av sinsemellan olika karaktär påverkar hamnverksamheten på ett sådant sätt att ett tillämpande av den av delegationen eftersträfvade trafikslagsövergripande godstransportsynen försvåras.

Dagens täta koppling mellan enskilda kommuner och hamnverksamheten innebär oklarheter i verksamhetsförutsättningar i förhållande till bl.a. kommunallagen. Staten bör som förutsättningsskapare, bl.a. i infrastrukturplaneringssammanhang, understödja en strukturell förändring av hamnverksamheten som mer fokuserar på hamnarnas roll som noder och nav i nationella och regionala godsflöden än på enskilda kommuners situation.

Den hittillsvarande situationen i de svenska hamnarna med bristande konkurrens i stuveriverksamheten har inneburit hinder för den utveckling av en effektiv hamnverksamhet och organisation och för hamnarna som intermodala nav. Den påbörjade förändringen av kollektivavtalstolkningar m.m. för att möjliggöra nya verksamhetsformer i hamnverksamheten är viktig och bör fortsätta. EU:s kommande regelverk förväntas också påverka denna utveckling i de svenska hamnarna.

6.3.4 Sjöfart

Inom sjöfartssektorn påverkas godstransporterna av regelverk på flera olika nivåer. Utöver nationell lagstiftning har en icke oväsentlig del av regelverket sin grund i överenskommelser inom International Maritime Organization (IMO), delvis överfört som lagstiftning inom Europeiska Unionen. Delegationen har vid sin analys av regelverket inom sjöfarten fokuserat på tre olika problemområden enligt nedan. Avgiftsfrågorna behandlas i avsnitt 7.4.

Lotsningen

Lotsningens primära uppgift är att fartyg skall kunna trafikera farleder på ett säkert sätt. Sjöfartsverket är ansvarig myndighet för verksamheten. Det yttersta syftet med denna viktiga service är med andra ord att kunna förena tillgänglighet med säkerhet för både fartyg och miljö. Lotsningen finansieras dels av användarna i form av lotsavgift, dels som en del av Sjöfartsverkets farledsavgifter. I regeringens förordning (1982:859) om lotsning slås dels fast att staten har en skyldighet att biträda sjöfarten med lots, dels att endast lots anställd av staten får anlitas förutom på Väneren (där Vänerens seglationsstyrelse håller med lotsar). Riksdagen beslöt att en behovsanpassad lotsplikt skulle införas från 1983, vilket innebär ett principiellt lotstväng med möjlighet att medge undantag utifrån givna kriterier. Beslutet om det principiella lotstvängets skall ses i ljuset av ett antal uppmärksammade olyckor och motiverades av att det är ett starkt allmänt intresse att skydda miljön, dvs. att minska risken för fartygsolyckor som medför utsläpp av olja och andra skadliga ämnen i vattnet. Farledens komplexitet, fartygets storlek, konstruktion och bemanning samt befälhavarens kunskap om och erfarenhet av att trafikera den enskilda farleden, skulle vara vägledande kriterier för Sjöfartsverkets beslut om dispens från lotskravet.

Kravet på lots och det s.k. lotsmonopolet grundas sålunda ytterst på omsorgen om säkerhet och miljö i våra farvatten. Lotskravet är samtidigt en betydande kostnad för sjöfarten dels direkt genom de lotsavgifter som debiteras dels indirekt genom att det driver upp kravet på farledsavgifter för att finansiera den del av lotsningen som inte täcks av de direkta avgifterna. Det är mot denna bakgrund angeläget att regelverket för lotsning utformas på ett sådant sätt att såväl de avgifter som debiteras fartygen som de

totala kostnaderna kan minimeras i förhållande till säkerhetskraven.

Lotsfrågan har med hänsyn till sin stora ekonomiska betydelse för sjöfarten ägnats stort intresse inom Godstransportdelegationens arbete. Delegationen har dels erhållit en skrivelse från dåvarande Industriförbundet, Sveriges Hamnar och Sveriges redareförening m.fl. med förslag om att öppna upp lotsningen för ökad konkurrens från ytterligare aktörer, dels studerat hur lotsningen är organiserad i Nederländerna samt Storbritannien. Delegationen har också uppmärksammat den tekniska utvecklingen inom området med nya hjälpmedel som utbyggda transponder-system och anordningar för assistans av fartyg från lots på en sjötrafikcentral. En särskild uppmärksamhet har ägnats frågan om de möjligheter att lämna dispens från lotskravet som tillkommer Sjöfartsverket.

I delegationens arbete med lotsfrågorna är det tre frågor som bedömts vara av störst betydelse. Det gäller vilka krav som skall ställas på bemanning av fartygen för att erhålla dispens från kravet på lots, frågan om hur den tekniska utvecklingen skall kunna tas till vara för att minska de totala kostnaderna för lotsning samt det administrativa ansvaret för lotsverksamheten.

Delegationen kan konstatera att de möjligheter att acceptera engelska som grund för dispens från lotskravet som infördes under 2000 hittills inte kunnat utnyttjats i den utsträckning som näringen förväntat. Enligt uppgifter från verket har detta berott på att tillämpningen föregåtts av en nu avslutad riskanalys. Förutsättningar föreligger emellertid nu för att utnyttja dessa dispensmöjligheter.

När det gäller den andra frågan om den tekniska utvecklingen anser delegationen att de möjligheter som skapas av nya tekniska hjälpmedel självfallet bör utnyttjas så långt möjligt med hänsyn till de nautiska förutsättningar som gäller inom olika farleder. Genom att utnyttja nya hjälpmedel kan behovet av traditionell lotsning komma att minska med bibehållande av säkerhetsnivån. Därigenom påverkas också förutsättningarna för det rationaliseringsarbete på detta område som fortlöpande bedrivs av Sjöfartsverket.

Vad beträffar den tredje frågan - ansvarsfördelning och organisation - noterar delegationen att Sjöfartsverket genomfört en organisationsförändring som innebär att myndighetsansvaret för lotsningen nu organisatoriskt skiljts från uppgiften att tillhandahålla tjänsten. Detta är enligt delegationen ett viktigt principiellt steg för att skilja mellan myndighetsuppgifter och serviceproduktion. Där-

igenom ges också bättre möjligheter för verket att i framtiden när praktiska förutsättningar föreligger genomföra kostnadsänkningar inom lotsningsområdet, på motsvarande sätt som skett med isbrytningen, genom att konkurrensutsätta delar av verksamheten eller utnyttja entreprenadupphandling.

Delegationen anser att det är viktigt att den nuvarande lagstiftningen på lotsområdet anpassas så att Sjöfartsverket ges möjligheter att vidta åtgärder för att öka effektiviteten med bibehållen säkerhetsmålsättning.

Svenska särkrav på sjösäkerhetsområdet

Godstransportdelegationen har i sitt arbete uppmärksammat på att det finns vissa svenska särkrav och regeltolkningar vilka fördyrar driften av fartyg under svensk flagg (dvs. registrerade i svenska sjöfartsregistret). De svenska särkraven leder enligt Sveriges Redareförening till att färre nybyggen tas in till svensk flagg och att befintliga fartyg flaggas ut till andra länders sjöfartsregister där dessa regler inte äger tillämpning. Sjöfartsverket har i samarbete med bl.a. redareföreningen gjort en översyn av svenska särbestämmelser på sjöfartsområdet med syftet att klarlägga skälen till varför dessa finns samt att komma med förslag till vilka särkrav som bör tas bort. Resultatet av genomgången var emellertid magert. I några få fall har dock genomgången kunnat identifiera sådana särkrav. De viktigaste exemplen, som också behandlas nedan, är bostadskungörelsen, delar av brandskyddskungörelsen, livräddningskungörelsen och halonförbudet.

Redareföreningen menar att svenska särkrav leder till direkta extrakostnader vid nybyggen samt relativt omfattande administration. Eftersom fartygen normalt byggs efter kraven i internationella konventioner kan en svensk redare inte beställa varvens standardseriefartyg fullt ut i den mån det finns avvikande svenska krav. Vid köp av ett utländskt fartyg som redaren vill operera under svensk flagg kan svenska regeltolkningar medföra extra kostnader för ombyggnader och administration.

Sjöfartsverkets regler om bostäder syftar till att förhållandena ombord på ett fartyg skall vara jämförliga med dem i land, och utgör i sig en arbetsmiljölagstiftning som delvis är dispositiv dvs. som i praxis utformas genom avtal mellan arbetsmarknadens parter. Följden av kraven ställda mot utländsk praxis kan dock som redan framgått ändå uppfattas som allt för långtgående i sina

restriktioner. Sjöfartsverket har därför sagt sig vara berett att inom lagstiftningens ram och i samarbete med bl.a. redareföreningen se över bostadskungörelsen.

Brandskyddsbestämmelserna har ursprungligen beslutats av IMO. I tidigare bestämmelser föreskrevs en reglering "to the satisfaction of the Administration", vilket innebar att Sjöfartsverket och andra sjöfartsadministrationer kunde anpassa reglerna efter nationell uppfattning. Brandskyddsbestämmelserna revideras med jämna mellanrum. Nästa revision kommer att träda i kraft senast den 1 juli 2002. Det nya regelverket kommer att vara förändrat på ett sådant sätt att behovet av svenska särkrav med stor sannolikhet inte kommer att finnas kvar.

Regelverket för livräddningsutrustning har innehållit ett antal nationella särkrav. Dessa har dock tagits bort i olika omgångar. Ett svenskt särkrav gällande termiskt skydd i livräddningsutrustning kommer emellertid i vart fall när det gäller passagerarfartyg att finnas kvar p.g.a. särskilda klimatförhållanden. Krav som är att hänföra till de klimatologiska förhållandena på nordliga breddgrader bör dock gälla alla fartyg som seglar på nordiska vatten. Dessa särskilda vinterkrav måste därför också inarbetas i det generella IMO eller EU-regelverket.

Det svenska särkravet om förbud mot användning av halon som släckmedel i existerande fartyg från 1 januari 1998 och förbudet mot återfyllning av freon 22 i kylanläggningar på fartyg från den 1 januari 2002 är miljöpolitiskt motiverade. Att halon skadar ozonskiktet är allmänt känt och därför pågår ett intensivt forskningsarbete för att ta fram ofarliga ersättningsmedel till halon. I väntan på resultat har samtliga sjöfartsnationer utom Sverige lämnat dispens för användande av halon. De alternativa system som finns att tillgå i dag, t.ex. koldioxidsläckning, har klara säkerhetsrisker. När det gäller freon 22 kan konstateras att före den 1 januari 2002 kommer svenska fartyg att tvingas byta till annat köldmedium, vilket är en kostsam operation eftersom kylanläggningarna måste förändras. Även detta är ett svenskt särkrav.

Godstransportdelegationen konstaterar att Sjöfartsverket i samråd med Sveriges Redareförening redan inlett det arbete med att analysera regelverket inom sjöfartsområdet som GTD ansett som viktigt. Detta arbete bör slutföras. Delegationen har i sitt arbete övervägt ett förslag om att införa en "generalklausul" varigenom svenska redare skulle få rätt att för fartyg under svensk flagg tillämpa samma tolkning av regelverk som andra sjöfartsnationer inom EU. Det finns dock en rad praktiska och principiella problem

med sådana lösningar, bl.a. eftersom det inte är självklart vilket regelverk som avses jämföras emot och en spiral mot "minsta gemensamma nämnare" kan bli följd. Erfarenheterna av general-klausuler från andra samhällsområden är inte heller goda. Den allmänna strävan från Godstransportdelegationen att i samverkan med transportbranschen i Sverige utveckla en miljö- och säkerhetsprofil på godstransporterna talar också för att det i vissa fall kan finnas skäl att ha högre krav i regelverk på dessa områden än i omkringliggande länder.

Givetvis bör Sverige samtidigt kraftfullt arbeta inom EU (och i tillämpliga delar IMO) för att harmonisera tolkningen av regelverket på en för svenska utgångspunkter lämplig nivå. Det kan i sammanhanget nämnas att det inom EU för närvarande diskuteras om etablering av en central EU-funktion för sjösäkerhetsfrågor (Maritime Safety Agency) vilken bl.a. skulle ges ansvar för regelutgivning och regeltolkning.

Godstransportdelegationen vill emellertid betona särskilt att svenska särkravs funktion måste övervägas noga i varje enskilt fall. Att införa regler som enkelt kan kringgås genom att svenska redare flaggar ut sina fartyg leder inte till att syftet med särregeln uppnås men kan riskera att utarma den svenska sjöfartsnäringen. De svenska särkraven om halon- och freonförbud är t.ex. miljöpolitiskt motiverade, inte säkerhetsmässigt. Delegationen ställer sig mycket tveksam till om de begränsade miljövinster som uppnås kan motivera de svenska reglerna eftersom även våra grannländer har haft en annan syn och möjligheterna till att kringgå reglerna därigenom är mycket stora.

Marknadstillträde – linjekonferenserna

Den gamla uppfattningen om "havets frihet" innebär att det sedan länge gällt förhållandevis stor avsaknad från regleringar av marknadstillträdet i internationell sjöfart. Inom EU gäller dessutom fritt cabotage, med en viss kvarvarande utfasningstid. Ett större undantag från fritt marknadstillträde finns dock, nämligen de s.k. linjekonferenserna. Dessa är i huvudsak karteller inom global linjesjöfart, mellan rederier från länder som anslutit sig till FN-konventionen om en uppförandekod för linjekonferenser. Konventionen medger att rederier från två länder i linjefart mellan dessa kan dela upp marknaden sinsemellan (40 % vardera) och

endast behöva acceptera viss tredjelandstrafik (resterande 20 %). Konferensen fastställer priser och andra villkor för trafiken.

Bland annat Sverige tillträdde konventionen med tillägg att andra OECD-länder skall erbjudas del i dess 40-procentiga marknadsandel och att trafik skall medges vid sidan av konferenstrafiken på en viss linje. Detta tillägg har kommit att benämnas Brysselpaketet och utgör ett krav vid den obligatoriska anslutningen av medlemsstaterna till konventioner som EU föreskriver. EU har samtidigt meddelat ett generellt undantag (gruppundantag) från konkurrensreglerna för det prissamarbete, den kapacitetsreglering och det tekniska samarbete som konventionen medger linjekonferenserna.

I stället för att som avsett bidra till en stabil handelsmiljö har det visat sig att institutionaliserandet av konferenssystemet snarare har hindrat konkurrens och skapat ineffektivitet. Brysselpaketet får också anses vara ett högst tveksamt instrument för att åstadkomma en öppen eller öppnare marknad, eftersom fördelarna i ett marknadsdominerande konferenssamarbete begränsar möjligheterna för utomstående att konkurrera på liknande villkor. Svensk industri har tagit ställning för att gruppundantaget för linjekonferenser bör upphävas. Den svenska regeringens ståndpunkt avviker inte heller från denna syn.

Godstransportdelegationen finner ingen anledning att avvika från den etablerade svenska ståndpunkten utan förordar att regeringen genom medlemskapet i EU arbetar för ett avskaffande av gruppundantaget för linjekonferenserna.

Sammanfattningsvis har Godstransportdelegationen inom sjöfartsområdet konstaterat att lotsningen är en viktig serviceverksamhet av stor betydelse för säkerhet och miljö. Delegationen anser samtidigt att det är viktigt att utifrån en bibehållen hög säkerhetsnivå så långt möjligt reducera kostnaderna för lotsning genom att utnyttja tekniska hjälpmedel, dispensmöjligheter samt en fortsatt rationaliseringsverksamhet. Det är viktigt att lagstiftningen anpassas för att underlätta detta.

Beträffande särkrav i svensk lagstiftning måste varje särkravs funktion övervägas noga. Regler som kan kringgås genom utflaggning av svenska fartyg till andra EU-länders sjöfartsregister bör ifrågasättas. Svenska särkrav som bör ses över gäller i första hand bostadskungörelsen och vissa miljöregler rörande halon och freon.

Sverige bör inom EU arbeta för att gruppundantaget för linjekonferenser upphör eftersom detta innebär ett avsteg från den i övrigt avreglerade sjöfartsmarknaden.

6.3.5 Luftfart

Flygfraktbranschen befinner sig i snabb utveckling. Efter att ha startat på allvar för fem-sex år sedan pekar nu Luftfartsverkets prognoser mot en fördubbling av fraktvolymerna på tio års sikt, från dagens nivå på 300 000 ton till 600 000 ton år 2010. Det är dock anmärkningsvärt (se även kapitel 5) att hela 40 % av dagens flygfraktvolym går på lastbil ut ur Sverige till flygplatser på kontinenten för att flygas därifrån.

Godstransportdelegationen har informerat sig om vilka regelverk som styr flygfraktsektorn och undersökt eventuella problemområden. De regelverk som existerar på flygfraktområdet fungerar i huvudsak väl och ger goda möjligheter för fortsatt tillväxt. På följande områden finns anledning till närmare kommentarer.

Miljökrav på fraktflygplan

Regler som stipulerar miljökrav är gemensamma för allt flyg och grundas i överenskommelser inom flygets FN-organ International Civil Aviation Organization (ICAO). Främst är det bullernivån som sätter gränser för vilka flygplan som får användas. Efter 2002 är de mest bullrande s.k. Chapter 2-flygplanen (t.ex. DC9 och Fokker F28) helt förbjudna i Europa, men ej i tredje världen. Eftersom äldre flygplan ofta byggs om till fraktflygplan slår förbudet 2002 hårdare mot fraktflyg. I Europa har man dessutom restriktioner mot användandet av flygplan med ljuddämpare, s.k. hush-kits, även om flygplanen efter ombyggnad klarar de strängare s.k. Chapter 3-kraven. Lokala miljöregler kan dessutom begränsa nyttjandetiden på dygnet genom att förbjuda flyget nattetid. För att gynna miljövänligare flygplan tillämpar flera länder, däribland Sverige, avgiftssystem som belastar äldre teknik och gynnar den nyare och miljövänligare.

Godstransportdelegationen anser att det är viktigt att den snabba ökningen av flygfraktverksamheten kan ske inom ramen för utvecklingen av ett ekologiskt hållbart transportsystem. Arbetet med att nedbringa flygets miljöeffekter är därigenom viktigt. Med

tanke på luftfartens starkt internationella karaktär bör regelverk så långt möjligt vara internationellt koordinerade.

Fördelning av slottider

För att få full effekt av den liberalisering av luftfartsmarknaden som marknadstillträdesförordningen inom EU innebär är fördelningen av ankomst- och avgångstider, s.k. slots, av central betydelse. Bristen på tillräckligt många ankomst- och avgångstider vid högtrafik är en flaskhals som begränsar flygbolagens flexibilitet och konkurrensförmåga. Flygbolagen är beroende av att deras tider såväl vid avgång som vid ankomst passar resenärernas behov och anknytande trafik. Slotfördelningen är en komplicerad process där samordning sker mellan en mängd flygplatser med kapacitetsproblem runt om i Europa och resten av världen.

Traditionellt har slottiderna hos flygplatserna fördelats enligt IATA:s (flygbolagens världsorganisation) rekommendationer på området, de s.k. World Scheduling Guidelines (WSG). De innehåller administrativa procedurer och rekommendationer om prioriteringsordning vid fördelning m.m. Inom EU gäller rådets förordning nr 93/1995 om gemensamma regler för fördelning av ankomst- och avgångstider på gemenskapens flygplatser. Syftet med förordningen är att skapa ett gemensamt regelverk för fördelning av slots anpassad till dagens förutsättningar för ökad konkurrens inom luftfarten. Vid fördelning av slottider gäller som grundprincip att den som flugit på en viss tid en säsong har rätt till samma tid i nästkommande motsvarande säsong, en s.k. grandfather's right. Vidare prioriteras ändringar i tidtabellen och därefter nyttillträdande flygbolag.

Sammanfattningsvis kan sägas att slotallokeringen kompliceras av:

flygplatsens begränsade resurser i form av slottider
att vissa slottider ger ett större ekonomiskt utbyte än andra
att flygbolagens tider på andra flygplatser påverkas
behovet av flexibilitet.

I Sverige är Arlanda den enda "fullständigt samordnade flygplatsen" enligt förordningen. Det skall då finnas en samordnare (slotkoordinator) och en samordningskommitté. Luftfartsverket, som är behörig myndighet på den civila luftfartens område när uppgifter skall fullgöras enligt förordningen, har givit Airport

Coordination Sweden (ACS) i uppdrag att samordna och fördela avgångs- och ankomsttider på Arlanda.

Fördelningen av slottider har hittills inte varit något större problem på Arlanda. Vad som händer vid en fortsatt tillväxt i flygandet utan motsvarande infrastruktursatsningar vet vi inte i dag men att problem kan uppstå framstår som sannolikt. Fraktflyget tycks i nuläget inte ha några större problem med att få tillgång till nödvändiga slottider i Sverige men är naturligtvis beroende även av tillgången i utlandet.

Fraktflyg över Ryssland

Sverige har som bekant oftast en nackdel av sitt nordliga geografiska läge. Transportavstånden till de viktiga marknaderna är långa och därmed ökar kostnaderna för transportererna. Men flygfrakten är global och de varor som transporteras genom luften har hela jorden som sin marknad. Sveriges perifera placering i Europa blir därmed inte enbart en nackdel utan kan i vissa fall eventuellt vändas till en fördel. Det gäller t.ex. för flygtransporter från Västeuropa till Asien där det kortaste avståndet går över Skandinavien och Ryssland. Möjlighet till mellanlandning längs denna rutt för interkontinentala fraktflygförbindelser för tankning m.m. har nu också skapats i Sverige vid Luleå/Kallax flygplats. Godstransportdelegationen har dock blivit uppmärksam på att denna potentiellt sett viktiga transportsträcka i dag inte kan utnyttjas alls.

För överflygningar över Ryssland i reguljär luftfart krävs särskilt tillstånd av ryska myndigheter, vanligast i form av att sådana rättigheter tas in i det bilaterala luftfartsavtalet mellan flygföretagets hemland och Ryssland. Den icke reguljära luftfarten (charter) ligger normalt utanför den bilaterala regleringen. För svenskt vidkommande finns en sådan överenskommelse om rätt till överflygningar men den gäller endast passagerartrafiken. Fraktrafiken faller utanför överenskommelsen. Såvitt känt förekommer i dag ingen reguljär fraktrafik över huvud taget genom ryskt luftrum.

För att reguljärt fraktflyg från Sverige över Ryssland skall vara möjligt krävs således dels att rättigheter till sådan trafik täcks av luftfartsavtalet mellan Sverige och Ryssland, dels att de villkor som kan vara förknippade med utnyttjandet av sådana rättigheter är acceptabla för flygbolagen ifråga och för den svenska regeringen. Det är ett känt faktum att möjligheterna i dag att överflyga Sibirien

är villkorade av att särskild betalning av avgifter, utöver de ordinarie en routeavgifterna, sker till ryska flygbolag.

Förhandlingar om ett nytt luftfartsavtal mellan Sverige och Ryssland pågår sedan en längre tid men det har ännu inte varit möjligt att nå en överenskommelse om fraktöverflygningar. Godstransportdelegationen vill dock uppmana regeringen att både bilateralt och genom medlemskapet i EU fortsätta arbeta för att effektiva flygfraktförbindelser över Ryssland kan uppnås.

Flygfrakt är en snabbt växande marknad som får successivt större betydelse i det svenska godstransportsystemet i takt med att andelen mycket högvärdigt gods ökar. Bland de regelverk som påverkar utvecklingen av flygfrakten anser Godstransportdelegationen att det är viktigt att regeringen och Luftfartsverket fortsätter arbetet med att

åstadkomma internationellt gemensamma miljökrav på fraktflygplan för att nedbringa miljöeffekter av luftfarten skapa rimlig kapacitet vid hårt belastade flygplatser även för flygfraktverksamhet bl.a. genom bevakning av fördelning av slottider

skapa förbättrad tillgänglighet för flygfrakt längs den geografiskt kortaste rutten mellan Europa och Fjärran Östern via Sibirien genom såväl EU:s som bilaterala förhandlingar med Ryssland.

7 Kostnadsansvar och ekonomiska styrmedel

7.1 Allmänna utgångspunkter – ett samlat europeiskt kostnadsansvar är målet

Utöver den lagstiftning som berörts i föregående avsnitt och som mer direkt reglerar olika delar av godstransporterna utgör ekonomiska styrmedel i form av skatter och avgifter viktiga delar av statens påverkan på godstransportsystemet som förutsättningsskapare. Det är dessutom ett område som ständigt är under debatt och där uppfattningarna ofta går starkt isär om effekterna på marknaden och i vilken grad som styreffekter kan uppnås. Godstransportdelegationen har därför givetvis i sitt arbete haft många tillfällen att behandla skatter och avgifter. Uppgifterna för delegationen enligt direktivet, att analysera nationella och internationella spelregler och främja effektiva och hållbara godstransporter, kan heller inte ske utan analys av de ekonomiska styrmedlens roll. Trafikslagsneutrala statliga och, i den mån de förekommer, kommunala avgifter är avgörande för en effektiv transportmarknad.

Det är för förståelsens skull nödvändigt att skilja sådana skatter och avgifter som är transportpolitiskt motiverade från dem som motiveras av mer övergripande samhällsmål och tillämpas generellt på företagande och näringsverksamhet. Delegationen är medveten om att för de enskilda företagen som beställer eller utför godstransporter är denna skillnad mindre relevant – den slutliga kostnaden för pålagorna i verksamheten är avgörande. Vid en analys av skatter och avgifter är dock förutsättningarna för förändringar starkt skiftande mellan dessa olika typer av styrmedel. Delegationen behandlar i kapitel 7 de transportpolitiska styrmedlen, medan de näringspolitiska aspekterna behandlas samlat i kapitel 8 nedan.

Som framgått i kapitel 1 lägger Godstransportdelegationen som grund för sitt arbete 1998 års transportpolitiska riksdagsbeslut. Det innebär bl.a. följande principer:

- De skatter och avgifter som tas ut av trafiken och är transportpolitiskt motiverade skall grundas på ett väl definierat kostnadsansvar som även tar hänsyn till de externa effekter som trafiken medför.
- Utgångspunkten skall vara att dessa skatter och avgifter skall motsvara de samhällsekonomiska marginalkostnader som trafiken ger upphov till. Huvudinriktningen skall vara att kortsiktiga samhällsekonomiska marginalkostnader skall täckas genom rörliga avgifter.
- Transportsystemets fasta kostnader skall finansieras på ett sådant sätt att oönskade styreffekter undviks och resursanvändningen snedvrids i så liten utsträckning som möjligt.
- Tillämpningen av principen om full marginalkostnadstäckning skall anpassas till de förutsättningar som råder på den internationella transportmarknaden och till tekniska och administrativa möjligheter att tillämpa en differentierad avgiftssättning.

Delegationen anser att dessa principer är viktiga i ett arbete med att utveckla godstransportsystemet trafikslagsövergripande. Ett korrekt utformat kostnadsansvar skall ge sådana ekonomiska incitament till marknaden att utvecklingen går i riktning mot effektiva och hållbara godstransporter. Behovet av t.ex. administrativ styrning av godsflöden mellan trafikslag skall i princip bortfalla i det fall kunder och operatörer genom skatter och avgifter får en korrekt kunskap om även samhällets kostnader för transporten i fråga. Utvecklingen mot nya transportkedjor som uppfyller både kundernas och samhällets krav torde i sådana fall i stort sett kunna ske av marknadens aktörer utan vidare ingrepp av staten.

Som också framgår av 1998 års transportpolitik finns dock hinder för genomförande av en sådan optimal politik på kort sikt. Den sista punkten ovan pekar på att kostnadsansvaret i Sverige måste anpassas till situationen i vår omvärld. Ett vetenskapligt korrekt utformat kostnadsansvar i Sverige kan aldrig uppnå sina syften ifall det finns möjligheter att på en öppen transportmarknad kringgå styrmedlen, t.ex. genom att betala skatter och avgifter i andra länder. Detta är en central komplikation som Gods-transportdelegationen fäster stort avseende vid i vår fortsatta analys och förslag. En samlad godstransportstrategi måste enligt delegationens mening beakta detta. Långsiktiga principer och målsättningar måste kompletteras med kortsiktiga anpassningar, bl.a. för att bibehålla en rimlig balans mellan trafikslagets kostnadsansvar, men också inom trafikslagen mellan svenska och utländska

transportoperatörer. Åtgärder i Sverige måste samtidigt kompletteras med ett målmedvetet arbete i internationella sammanhang för att åstadkomma ett harmoniserat synsätt på ekonomiska styrmedel och kostnadsansvar. Det är dock viktigt att i diskussionen inte isolera sig vid att låta internationellt samarbete vara helt nödvändigt. För ett flertal effekter inom godstransportsektorn, som kan anses vara lokala, finns det möjlighet att med hjälp av ekonomiska styrmedel, investeringar i infrastruktur och lagstiftande åtgärder, styra transportköparen i önskad riktning. Det är viktigt att komma ihåg att ekonomiska styrmedel är positiva för sådana transportföretag som har en profil mot långsiktig hållbarhet. Styrmedlen syftar till att omfördela resursfördelningen inom trafikslaget.

Det är ur teknisk synvinkel möjligt att på relativt kort sikt implementera ett system där avnämarna får betala direkt vid användandet av infrastrukturen till infrastrukturförhållaren.

I linje med detta är det centralt vad som gäller inom den Europeiska Unionen, vars gemensamma transportmarknad Sverige tillhör. Som redan framgått påverkas godstransportsystemet i tämligen hög grad av den gemensamma lagstiftning som EU beslutar om. De principer som utformas inom unionen är därför av stort intresse för delegationens analys. År 1998 presenterade kommissionen (KOM(1998)466 slutlig) en vitbok *"Rättvisa trafikavgifter: En modell för ett stegvist införande av gemensamma avgiftsprinciper för transportinfrastruktur i EU"*. I denna vitbok redovisades förslag till kostnadsansvarsprinciper på EU-nivå. Riktlinjerna som föreslås innebär att:

- Samma grundläggande principer bör tillämpas för alla kommersiella trafikslag i var och en av EU:s medlemsstater. De strukturer som följer av dessa principer kan dock skilja sig åt mellan transportmedlen, och avgiftsnivån kan variera mellan olika platser för att återspegla olika förhållanden.
- Infrastrukturavgifterna bör främja en effektivare användning av infrastrukturen och därför baseras på principen att användaren betalar ("user pays"). Alla som utnyttjar transportinfrastrukturen bör stå för de kostnader som de orsakar på eller så nära användningsplatsen som möjligt.
- Avgifterna bör vara direkt kopplade till de kostnader som användaren orsakar på infrastrukturen och till andra faktorer, inklusive miljöeffekter och andra externa effekter som orsakas av användarna. Avgifterna bör endast variera när det finns verkliga skillnader i kostnader och tjänstekvalitet. Det bör

- heller inte göras någon distinktion mellan olika användare på grundval av nationalitet och etablerings- eller hemort.
- Avgifterna bör främja att infrastrukturen tillhandahålls på ett effektivt sätt. Den enda avgiftsmodell som till fullo uppfyller dessa kriterier består av avgifter baserade på samhälls-ekonomisk marginalkostnad.
 - Tillsammans med de subventioner som medlemsstaterna betalar ut direkt till infrastrukturförvaltarna, för att kompensera dem för allmänna samhällsvinster som gynnar andra än dem som använder transportsystemet, är det troligt att infrastrukturavgifter baserade på marginalkostnaden skulle leda till en hög eller rent av fullständig täckning av kapitalkostnaderna för infrastrukturen betraktat som ett fullständigt transportsystem.
 - Om medlemsstaterna skulle vilja uppnå en högre täckningsgrad, anser kommissionen att detta bör åstadkommas genom att man inför ytterligare icke-diskriminerande och icke-snedvridande fasta användaravgifter.

Godstransportdelegationen redovisade i en skrivelse den 1 mars 1999 till regeringen sin syn på denna vitbok. Delegationen ansåg därvid att den är ett viktigt dokument i det fortsatta transportpolitiska arbetet inom den Europeiska Unionen. Den teoretiska grund som dokumentet vilar på är solid och i stort invändningsfri. Principerna om samhällsekonomiskt marginalkostnadsansvar i vitboken ligger mycket nära de principer som sedan en längre tid gäller i Sverige, och särskilt nära den transportpolitik som riksdagen beslutat om år 1998.

Delegationen menade vidare att det är viktigt att grundläggande transportpolitiska principer läggs fast inom unionen även om förverkligandet av en politik i enlighet med dessa principer i alla dess delar måste ses som en långsiktig vision. Detta bl.a. som en teoretisk grund och en motvikt mot de kompromisser som hör till det dagliga pragmatiska arbete som sker inom EU med olika rättsakter inom exempelvis transportområdet. Om enighet kan uppnås om grundprinciperna i vitboken torde detta kunna underlätta utvecklandet på sikt av en fungerande transportmarknad inom EU. I dag finns ett flertal konkurrensnedvridande oformligheter mellan medlemsstaterna i prissättningen av infrastrukturutnyttjandet inom olika trafikslag, vilket hämmar utvecklingen av effektiva godstransportupplägg för bl.a. det svenska näringslivets behov.

Delegationen pekade också på de problem som vitbokens avgränsning innebar. Hamnar och flygplatser liksom även privatbilismen lämnades utanför de föreslagna kostnadsansvarsprinciperna. En uppföljning torde enligt delegationen vara nödvändig i dessa delar.

Godstransportdelegationen anser alltjämt att de principer som vitboken om rättvis prissättning på transportinfrastrukturen inom EU slagit fast bör betraktas som grundläggande i en strategi för utveckling av effektiva och hållbara godstransporter, detta särskilt som de ansluter så väl till de ovan nämnda principerna som Sveriges riksdag antagit. Begreppet "user pays" – uttytt som att användaren betalar för utnyttjandet av trafikapparaten, både företags- och samhällsekonomiska kostnader beräknade i form av kortsiktig marginalkostnad – nämns ofta som en riktlinje i sammanhanget. Samtidigt kan konstateras att den oro som delegationen kände för att arbetet med förverkligande av vitbokens kostnadsansvarsprinciper visat sig befogad. Själva grunddokumentet, kommissionens vitbok, har inte godkänts formellt av transportministerrådet. Visst fortsatt arbete har dock skett och pågår alltjämt beträffande utveckling av en harmoniserad syn på prissättning av de externa effekterna. I det konkreta arbete med direktiv och förordningar som skett under de senaste åren, bl.a. vad gäller järnvägens infrastruktur, har emellertid märkts att grundprincipen om avgiftssättning enligt samhällsekonomisk marginalkostnad för närvarande och av olika skäl inte har full uppslutning hos alla medlemsstater i EU, och heller inte i Europaparlamentet.

De beräkningar som gjorts av i dag icke internaliserade kostnader inom transportsektorn tyder på att det är högst väsentliga kostnader som skulle behöva internaliseras för att genomföra de förordade principerna inom EU.

En studie från 1999 utförd av en internationell expertpanel på uppdrag av International Union of Railways uppskattade att de externa kostnaderna (exklusive trängselkostnader, som anses behöva särbehandlas) i 17 europeiska länder (EU + Schweiz och Norge) år 1995 uppgick till 530 miljarder euro eller 7,8 % av BNP. Cirka en tredjedel avsåg därvid godstransporter. Beräkningar av den här typen – som förvisso inte är oomtvistade – tyder på att transportsektorn i Europa inte torde komma att gå opåverkad vid genomförandet av user pays-principen. Storleksordningen pekar å ena sida på riskerna för att samhället bygger fast sig i felaktiga strukturer ju längre det dröjer innan en förändring kommer till stånd. Å andra sidan ger den också en känsla för att behovet är

stort av ett harmoniserat och stegvis införande av principen för att undvika övergångsproblem. För svensk del kan bl.a. pekas på behovet av att analysera regionala konsekvenser av ett konsekvent genomförande av vitbokens principer.

Delegationen anser att ett fortsatt målmedvetet svenskt agerande inom EU för att förankra kostnadsansvarsprinciperna inom samtliga trafikslag och i hela unionen är nödvändigt, på grund av den täta kopplingen mellan dessa principer och möjligheterna att utveckla godstransportsystemet i av delegationen önskad riktning, såväl i Sverige som Europa. Under år 2001 avser enligt vad delegationen erfarit kommissionen och transportministerrådet att inleda en samlad översyn av transportpolitiken inom EU. Godstransportdelegationen anser att det är nödvändigt att frågorna om ekonomiska styrmedel och om trafikens kostnadsansvar ges en ordentlig belysning i detta sammanhang, och att likt vitbokens principer blir vägledande för den framtida transportpolitiken inom EU vad gäller godstransporter.

Sammanfattningsvis anser delegationen att de kostnadsansvarsprinciper som slogs fast i 1998 års svenska transportpolitiska beslut och som också genomsyrar kommissionens vitbok om rättvis prissättning på transportinfrastrukturen bör vara en ledstjärna för en svensk godstransportstrategi vad gäller ekonomiska styrmedel och trafikens kostnadsansvar. Principerna om "user pays" och samhällsekonomisk marginalkostnad bör tillämpas så brett som möjligt. I avvaktan på en harmoniserad tillämpning av principerna inom EU måste dock anpassningar kunna göras vad gäller svenska åtgärder inom ramen för de principer delegationen förordar i övrigt.

7.2 Vägtrafikbeskattning, Eurovignette m.m.

Staten tar i dag ut skatter från vägtrafiken via fordonsskatten och bränslebeskattningen. Dessa skatter kan förutom koldioxidskatten inte anses vara motiverade ur transportpolitisk synvinkel. Skälet till detta är att fordonsskatten och bränslebeskattningen inte speglar de marginella externa effekter som vägtrafiken ger upphov till. För den internationella tunga trafiken tillkommer vägtrafikavgift i enlighet med EU:s s.k. Eurovignettedirektiv. Det har inte legat inom Godstransportdelegationens arbetsfält att närmare analysera enskilda skatters funktion och utformning inom vägtrafiksektorn.

Delegationen nöjer sig med att ta upp vissa principiella frågor med anknytning till beskattningen.

Enligt 1998 års transportpolitiska beslut och även i enlighet med delegationens ovan redovisade övergripande syn bör utnyttjandet av vägtrafikens infrastruktur prissättas i enlighet med den samhälls-ekonomiska marginalkostnaden för transporten i fråga. Den långsiktiga inriktningen bör då vara att detta sker genom rörliga avgifter, som på bästa sätt avspeglar dessa kostnader, inklusive internalisering av externa effekter på miljö och säkerhet etc. På kortare sikt måste dock prissättningen ta hänsyn till den bristande harmoniseringen av skattenivåer för vägtrafiken inom EU för att så långt möjligt undvika konkurrensnedvridningar inom gemenskapen.

Delegationen konstaterar att dessa två var för sig välmotiverade riktlinjer sinsemellan kan innebära strävanden i motsatta riktningar. Godstransporterna på väg utgör som tidigare beskrivits en oerhört central del av näringslivets transportbehov. Det är också en del av godstransportsystemet som har en öppen marknadssituation med redan etablerad eller potentiell konkurrens mellan svenska och utländska transportörer. Det finns en rad tecken på att dagens beskattningssystem för tung godstrafik på landsväg inte är möjligt att behålla i sin nuvarande utformning. Beskattning via fordon och bränsle skapar problem i det fall skillnader i skatteuttag mellan grannländer ger möjlighet till konkurrens på olika villkor på den gemensamma transportmarknaden. EU-rätten har hittills enbart föreskrivit vissa minimiskattenivåer för sådana skatter.

Den möjlighet som finns till prissättning vid sidan av fordon och bränsle regleras däremot inom EU av "Eurovignettedirektivet" (direktiv nr 62/1999, Vägavgift för vissa tunga fordon). Enligt detta direktiv begränsas möjligheten att ta ut vägavgifter från internationell tung trafik till ett särskilt angivet vägnät, på kontinenten i regel motorvägar, i Sverige hittills i princip vissa Europavägar. Eurovignettesystemet, som är ett frivilligt samarbete mellan ett antal medlemsstater i enlighet med dessa principer, innebär inte något fullständigt avgiftssystem mer direkt kopplat till utnyttjandet av vägnätet, men har varit ett första steg i denna riktning. Sedan Tyskland och nu också Nederländerna meddelat att man avser att utträda ur Eurovignettesamarbetet för att införa ett mer renodlat vägavgiftssystem för sitt motorvägsnät om något år, pågår överväganden hos de återstående samarbetsstaterna och hos kommissionen om en framtida utveckling av vägavgiftsfrågorna. Enligt vad delegationen erfarit finns tankar hos kommissionen på att i direktivform utvidga möjligheterna för medlemsstaterna till att

införa vägavgiftssystem för tung trafik, även utöver motorvägar. För svenskt vidkommande vore detta enligt delegationens mening välkommet, eftersom det skulle öppna nya möjligheter vid utformande av en prissättning inom vägtrafiken som tydligare anknyter till kostnadsansvarsprinciperna om marginalkostnad än dagens beskattningssystem med därmed följande fördelar ur effektivitets- och hållbarhetshänseende. Dessutom skulle det ge förbättrade möjligheter till att utforma en konkurrensneutral prissättning av svensk infrastruktur mellan svenska och utländska transportörer. Godstransportdelegationen anser därför att regeringen inom EU bör biträda kommissionen i arbetet med ett snabbt införande av gemensamma och förändrade regler för vägavgifter för tunga fordon.

Regeringen har den 19 april 2001 beslutat om direktiv för en särskild utredare med uppgift att, bl.a. mot nämnda bakgrund, se över vägtrafikbeskattningens utformning. Översynen, som skall vara helt avslutad i april 2003, skall framför allt beakta miljö-, trafiksäkerhets- och konkurrensaspekter med utgångspunkt i ett fiskalt perspektiv och med hänsynstagande till trafikskatternas påverkan på transportsystemets effektivitet. Utredaren skall särskilt analysera för- och nackdelar med en kilometerskatt, men även se över uttaget av fordonskatt. En särskild uppgift är att klarlägga om det är möjligt att införa ekonomiska incitament för fordon med låga utsläpp.

Delegationen välkomnar denna utredning, som bör arbeta effektivt och målmedvetet i riktning mot att utveckla en moderniserad skatte- och avgiftsstruktur i enlighet med de principer som tidigare redovisats. Den snabba tekniska utvecklingen kan innebära nya möjligheter att åstadkomma en beskattning tydligare kopplad till infrastrukturutnyttjandet än dagens, och åtminstone på sikt differentierad även till olika faktorer som miljöpåverkan, säkerhet, tidpunkt etc. Införande av en kilometerskatt för tung trafik på väg kompenseras med nedjusteringar av nuvarande beskattning på bl.a. fordon och bränsle skulle, rätt utformad kunna innebära ett viktigt steg mot genomförande av marginalkostnadsprissättning i transportsektorn. Detta vore till gagn för utvecklingen av hållbara transporter och skulle samtidigt åstadkomma en mer konkurrensneutral beskattning inom godstransporter på väg.

Som nämnts är det viktigt med ett snabbt införande av en rättvisande prissättning av svensk infrastruktur som är lika för svenska och utländska transportörer och mer likformig mellan trafikslagen. Det har ett särskilt värde om detta kan ske snabbt, inte bara i

Sverige utan även i hela EU, bl.a. för att understödja utvecklingen av intermodala godstransportkedjor. Som ovan påpekats kräver sannolikt genomförande av kilometerskattmodellen ändringar av nu gällande direktiv för vägavgifter inom EU, en process som troligen kommer att ta ett antal år innan den är fullt genomförd. Godstransportdelegationen har mot den bakgrunden även diskuterat vilka möjligheter som kan finnas att åstadkomma lösningar som skulle kunna genomföras på kortare sikt, särskilt i det fall arbetet i EU försenas eller inte leder till full konkurrensneutralitet.

En idé som tagits upp i delegationen gäller en miljödifferentierad trafikslagsövergripande tonkilometeravgift (skatt) som inte belastar transportföretaget och som detta företag debiterar kunden, utan som direkt belastar den som betalar transporten. Uppbördens skulle då ske på ett sätt som motsvarar momsuppbörden. Idén anknyter delvis till den rapport som konsultföretaget BMT tagit fram för kommissionens räkning. I rapporten förordas, i avvaktan på införande av en harmoniserad trafikbeskattning, nationella utsläppsrelaterade sjöfartsavgifter baserade på självdeklarationer från varuägarna och i det aktuella fallet administrerade av hamnarna (godsterminalerna). Rapporten beskrivs närmare under avsnitt 7.6.

System som de beskrivna skulle fullt genomförda i transportsektorn onekligen innebära ett trafikslagsövergripande synsätt på beskattningen, en ökad möjlighet till internalisering av externa effekter och att varuägarna fick en förbättrad information om dessa och incitament för att påverka sina transporter i hållbar riktning. Enligt Godstransportdelegationens mening finns dock praktiska problem med avgifter/skatter av den aktuella typen och det kan ifrågasättas om inte ett nationellt genomförande av dylika avgiftssystem även de kan komma i konflikt med EU-lagstiftningen i dess nuvarande form. Delegationen ser förslagen därför mer som exempel på att regeringen i sitt drivande arbete inom EU med att åstadkomma rättvisande prissättning inom transportsektorn även bör följa och analysera förslag om alternativa sätt att beskatta transportsektorn än de för tillfället mest aktuella.

Delegationen anser sammanfattningsvis att nuvarande skattesystem inom tung trafik på väg är problematiskt bl.a. från konkurrenssynpunkt. Ett nytt avgiftssystem bör i ökad utsträckning bygga på principen om samhällsekonomisk marginalkostnad och vara mer direkt kopplat till utnyttjandet av infrastrukturen, och mer oberoende av transportörens hemvist än idag. En övergång

från dagens fordons- och bränslebaserade beskattning mot en kilometerskatt torde ligga i linje med detta synsätt. Regeringen bör, med tanke på vägtrafikens stora betydelse för både frågor om effektiva och hållbara godstransporter, arbeta kraftfullt för ett snabbt införande av nya regler i Sverige och inom EU som medger en mer effektiv prissättning av vägtransporter.

7.3 Banavgifter i Sverige och utomlands

I samband med att SJ 1988 uppdelades i en operatörsdel och en infrastrukturdel – Banverket – infördes banavgifter som grund för utnyttjandet av banorna. Grunden för dessa svenska banavgifter har sedan dess varit samhällsekonomisk marginalkostnad. I och med avregleringen av den svenska godsmarknaden på järnväg 1995 gäller nu dessa avgifter för samtliga operatörer. Den senaste anpassningen av banavgifterna till de övergripande kostnadsansvarsprinciperna gjordes som en följd av 1998 års transportpolitiska beslut. Gods-transportdelegationen anser som framgått att samhällsekonomisk marginalkostnad är en korrekt riktlinje och att denna bör gälla även i fortsättningen.

De nuvarande banavgifterna i Sverige för godstrafik understiger sannolikt de samhällsekonomiska marginalkostnaderna för viss godstrafik. Det relativt odifferentierade systemet i Sverige innebär att avgiftsnivåerna får anses vara ett genomsnitt. Därmed motsvarar inte avgiftsnivån den samhällsekonomiska marginalkostnaden för samtliga godståg. Den är alltså högre för vissa, medan den är lägre för andra tåg.

Inför 1998 års beslut avseende nya banavgifter föreslog Banverket en höjning av dieselavgiften. Av regionalpolitiska skäl beslutades dock att dieselavgiften skulle vara oförändrad. Ett annat skäl var att vägtrafiken inte bedömdes kunna belastas på kort sikt med sitt fulla kostnadsansvar inkl. externa effekter pga. marknadssituationen. För att uppnå en rimlig balans mellan sektorernas avgiftsbelastning bibehölls därför dieselavgiften, som en s.k. "second best-lösning". Samtidigt sänktes också den totala nivån, främst beroende på att de komponenter som avsåg att täcka de fasta infrastrukturkostnaderna togs bort. Dessa hade tillkommit i 1988 års trafikpolitiska beslut och ansågs inte längre svara mot det transportpolitiska beslutet 1998. En sänkning av banavgifterna motiverades även med att balansen mellan trafikslagen upprätthölls

i avvaktan på ytterligare internalisering av kostnader för den tyngsta vägtrafiken.

I EU:s tidigare omtalade vitbok om prissättning av infrastrukturen förs ett resonemang som mycket påminner om det svenska. Även här talas om att som temporär lösning i avvaktan på en balanserad situation mellan trafikslagen vad gäller kostnadsansvaret kompensera järnvägen för utebliven internalisering inom vägtrafiken genom "second best"-lösningar. Å andra sidan har det uppmärksamats att direktiv nr 14/2000 (ingående i det s.k. järnvägspaketet) innehåller krav på att infrastrukturavgifterna minst skall uppgå till marginalkostnadsnivån. Eventuell kompensation därutöver skulle då behöva ske genom särskilda stödsystem (jämför t.ex. det nedan beskrivna danska stödet).

Godstransportdelegationen inser de skäl som leder fram till dessa andrahandslösningar inom transportsektorns kostnadsansvar. De facto innebär dessa att samhället totalt sett subventionerar en för stor andel transporter i förhållande till de övergripande principer för effektivitet som man vill tillämpa. Ur varuägarsynpunkt torde inte dessa förhållanden på kort sikt leda till några allvarigare problem. På sikt torde dock samhället, om inte full samhällsekonomisk marginalkostnadsprissättning blir standard, riskera att bygga fast sig i icke långsiktigt hållbara lösningar som bygger på en överkonsumtion av transporter i förhållande till andra produktionsfaktorer. Det kan diskuteras om inte detta är en utveckling som vi ser i Europa i dag vad gäller delar av vägtrafiken.

Vad däremot angår järnvägstraafiken i Europa är inte överkonsumtion av godstransporter ett problem, för att underdriva. Hittills har mycket få medlemsstater inom EU beslutat att ens tillämpa vitbokens princip om marginalkostnadsprissättning av infrastrukturen. De facto återstår, som framgått i föregående avsnitt, i de flesta medlemsländer ännu den fullständiga uppdelningen mellan operatör och infrastrukturhållare, som enligt delegationens mening är en central del i ett rimligt kostnadsansvar för bansektorn. Någon avreglering av marknaden har heller inte skett i dessa länder. Statliga järnvägsförvaltningar blockerar i många sammanhang utvecklingen i Europa av en fungerande järnvägsmarknad. På en marknad dominerad av stora nationellt kontrollerade monopolföretag är det inte att undra på att kostnadsansvarsfrågorna inte drivits framåt i någon avsevärd grad.

Det "järnvägspaket" med direktiv som EU nu beslutat om skall vara implementerat i respektive medlemsland senast den 15 mars 2003 (jämför avsnitt 6.3.2) innebär ett första steg mot en förändrad

marknadssituation. De kompromisser som präglat paketets utformning innebär emellertid att vitbokens principer visserligen nu får fäste inom EU:s järnvägssektor, men också att principen förses med så många undantag att dagens situation vad gäller banavgifter verkar förbli oförändrad i många fall. Delegationen anser att regeringen bör arbeta för att vitbokens principer snarast införs inom järnvägssektorn inom EU i mer renodlad form. Det viktigaste området förutom nivån på banavgifterna vid internationell godstrafik är förmodligen frågan om vilka möjligheter godstågsoperatörerna har att erhålla konkurrenskraftiga tåglägen.

Den hittillsvarande avgiftssättningen inom järnvägssektorn i Europa är enligt Godstransportdelegationens mening ett av de största enskilda hoten mot utveckling av ett effektivt och långsiktigt hållbart godstransportsystem. En jämförelse kan t.ex. göras vid en internationell transport i Europa. Lastbilstransporten betalar i dag skatt i fordonets hemland, varefter kostnader under transporten i princip enbart uppkommer vid behov av tankning, vilket delvis kan anpassas till billigaste land under färden. Samma transportör utför hela transporten. För järnvägstransporten är ett antal olika operatörer inblandade i en kedja. Transportkostnaden betalas till respektive nationell järnvägsförvaltning, som betalar för utnyttjande av spåret efter helt olika principer i olika länder. Sammantaget kan järnvägstransporten i exemplet beräknas bli betydligt dyrare utom för de allra längsta transporterna, vilka å sin sida drabbas av tidskostnaden för kunden till följd av överlämnande mellan de många olika inblandade operatörerna.

Banavgifterna i transitländerna Danmark och Tyskland är i dag inte anpassade till vitbokens princip om marginalkostnadsprissättning på infrastrukturen. I Danmark tillämpas ett system med "miljötilskud" som innebär att godstransporter på järnväg kompenseras för den bristande internaliseringen på vägsidan genom ett bidrag via statsbudgeten till de transportköpare som utnyttjar järnvägen. Detta danska system för att åstadkomma "second-best"-lösningar har fått stöd från EU-kommissionens sida och anses att vara ett föredra framför direkt subvention till banhållaren. Problemet i ett svenskt perspektiv är att bidraget endast utbetalas för transporter till eller från dansk terminal. Transittrafik diskrimineras alltså i praktiken.

EG-direktivet nr 440/1991 tillkom bl.a. för att skapa en marknadsöppning och en grund för att internationella transporter skall kunna utföras på samma villkor som motsvarande inrikes transporter. Det innebär att uttag utöver marginalkostnad i järn-

vägssammanhang måste ske på samma grund för ett helt tågläge (dvs. hela sträckan mellan start- och slutdestination för ett tåg oavsett om det passerar flera länder eller banhållare) och fördelas solidariskt mellan de inblandade infrastrukturhållarna eller staterna. De speciella avgifterna för transittrafik genom Danmark innebär dock ett avsteg från de principer som lades fast redan 1991 och det är med denna bakgrund förvånande att kommissionen kunnat godkänna det danska systemet.

I Tyskland, som har de högsta banavgifterna i Europa, har motståndet mot införande av marginalkostnadsprincipen hittills varit stort. Målet har varit att omstrukturera järnvägsförvaltningarna i de tidigare två tyska staterna till ett kommersiellt järnvägsföretag utan statligt stöd. Eftersom även infrastrukturen fortfarande ingår i detta företag har denna inriktning inte givit några incitament att hålla nere banavgifterna, som snarast anpassas till full kostnads-täckning av bankostnaderna. Den tyska positionen vid arbetet med järnvägspaketet har också färgats av denna situation.

Enligt Godstransportdelegationen är ovan beskrivna inriktning hos centralt belägna transitländer mycket bekymmersam, och torde inte på något sätt underlätta för den europeiska järnvägen att återvinna marknadsandelar. En marknadsanpassning av organisationen/operatören, som i sig är nödvändig över hela Europa, får inte sammanblandas med ett optimalt prissättningssystem av bannätet. Delegationen anser att den svenska regeringen bör agera mycket kraftfullt för att åstadkomma en förändring av samtliga EU-länders banavgifterna så att de motsvarar den samhällsekonomiska marginalkostnaden.

Ett argument som framförts är att marginalkostnadsprissättning skulle innebära stora behov av nytillskott från statskassan vilket inte är möjligt med hänsyn till ekonomisk politik i övrigt inom EU etc. EU:s vitbok pekar emellertid på att ett konsekvent genomfört kostnadsansvar sannolikt på sikt skulle finansiera sig självt trafikslagsövergripande.

Det är också ytterst väsentligt att under implementeringen av infrastrukturpaketet kräva att den marginalkostnadsrelaterade delen av banavgifterna redovisas och utkrävs transparent. Direktivet nr 14/2000 föreskriver nämligen att avgift utöver marginalkostnad inte får ske om inte marknaden kan bära detta. Uttag av sådana s.k. "mark-ups" utöver marginalkostnadsbaserad avgift får endast ske med beaktande av denna restriktion. Om inte samtliga länders banhållare tydligt särredovisar marginalkostnadskomponenterna kan svenska intressenter tvingas till juridiska prövningar

där tänkta transportupplägg riskerar att vara överspelade långt innan utslag erhållits. Den svenska uppfattningen bör vara att avgiftsuttag utöver marginalkostnad måste bäras solidariskt mellan berörda infrastrukturhållare och stater. Sverige riskerar om de grundläggande avgiftsprinciperna inte säkras att få betala överuttag av infrastrukturavgifter även fortsättningsvis, med de effekter det kan få på svensk industris lokalisering etc.

Sammanfattningsvis bejakar delegationen ett konsekvent tillämpande av marginalkostnadsbaserade banavgifter i Sverige och inom EU. "Second Best"-lösningar som kompenserar järnvägen för temporärt utebliven internalisering på vägtrafiksidan kan accepteras som övergångslösningar. En harmonisering måste ske av banavgiftssystemet inom EU byggt på vitbokens principer, så att inte transitländer som nu sker suboptimerar avgiftsnivåerna på bekostnad av perifera länder inom unionen.

7.4 Farledsavgifter

7.4.1 Dagens system

Inom sjöfartssektorn förekommer i dag i stort sett ingen statlig transportpolitiskt motiverad beskattning. Orsaken till detta finns bl.a. i de överenskommelser om att undvika beskattning av internationell sjöfart som träffats inom det långvariga och omfattande internationella samarbetet på området, framför allt inom IMO och som numera även lagts fast inom EU-lagstiftningen. I stället täcks samhällets kostnader för sjöfartens infrastruktur i Sverige genom avgifter, dels statliga sådana för de delar av infrastrukturen som staten genom Sjöfartsverket svarar för, dels hamnavgifter till de i regel kommunala hamnarna.

Eftersom både Sjöfartsverket och hamnverksamheten är affärsdrivande organisationer (de senare ofta som tidigare nämnts i bolagsform även inkluderande stuveriverksamhet) är deras avgiftsättning i dag inte byggd på samhällsekonomisk marginalkostnad. I båda fallen bygger den i grunden på kostnadstäckning (genomsnittskostnad för den aktuella tjänsten) plus ett avkastningskrav från ägarna på totala verksamheten. Vad gäller hamnavgifterna se även nedan avsnitt 7.7.

I 1998 års transportpolitik berördes dessa frågor vad gällde den statliga infrastrukturen. Det konstaterades då att även sjöfartens

fasta kostnader skulle belasta sektorn själv och att detta "kan ses som ett avsteg från de principer som regeringen tidigare förordat". Sektorns relativt blygsamma krav på infrastrukturinvesteringar och de därigenom relativt små fasta kostnaderna innebar dock enligt regeringen att "de praktiska konsekvenserna av kostnadsansvarets utformning blir begränsade".

En central fråga för att bedöma graden av snedvridning är om dagens farledsavgifter ligger över den samhällsekonomiska marginalkostnaden. Här bör noteras att någon fullständig internalisering av externa effekter i form av miljöpåverkan etc. inte har gjorts hittills, även om farledsavgifterna sedan några år är miljörelaterade. Fortfarande sker dock denna relatering inom ramen för de totala företagsekonomiska kostnaderna för tillhandahållande av tjänsten.

Näringslivsföreträdare har i GTD:s arbete kritiserat det nuvarande avgiftssystemet inom sjöfarten och lagt fram vissa förslag för att komma tillrätta med problemen. Avgiftssystemet ansågs av dessa företrädare innehålla konkurrensnedvridande korssubventioner, regionalpolitiska hänsyn och att det är orimligt att handelsjöfarten dessutom får betala Sjöfartsverkets statliga avkastningskrav. Inom Godstransportdelegationen bildades mot denna bakgrund en särskild arbetsgrupp för att behandla farledsavgifterna och deras betydelse för sjötransporterna. Arbetsgruppen behandlade särskilt möjligheterna att utifrån tidigare redovisade allmänna utgångspunkter om kostnadsansvar och tillgängligt material i övrigt, skissera alternativa utformningar av det nuvarande avgiftssystemet mot bakgrund av den framförda kritiken.

Några utgångspunkter

Sjöfartens infrastruktur består av två delar. För det första de farleder och den farledsservice som Sjöfartsverket svarar för och för det andra de infrastruktur tjänster som i huvudsak hamnarna svarar för. Lastning och lossning av fartygen, dvs. stuveritjänster, ingår inte i infrastruktur begreppet och skall inte medräknas. Det bör observeras att flertalet av de större svenska hamnarna drivs i form av s.k. integrerade hamn- och stuveribolag, varför skiljelinjen mellan infrastruktur tjänster och godshantering kan vara svår att dra. Delegationen återkommer till hamnavgifterna nedan i avsnitt 7.7.

I det följande behandlas i första hand Sjöfartsverkets farledsverksamhet. Från ett antal hamnar har erhållits uppgifter om de

kostnader för farlederna som hamnarna har såväl utanför som innanför hamnområdet. Informationen har beaktats i denna redovisning.

En uttalad förutsättning för de beräkningar som redovisas i det följande och som enbart skall ses som räkneexempel, är att större delen av kostnaderna för att tillhandahålla isbrytnings- och lotsningstjänster, liksom kostnaderna för sjöräddning och sjöfartsinspektion, ligger utanför farledsavgiftssystemet. Avsikten är därför att de skall finansieras genom särskilda avgifter och/eller anslag via statsbudgeten. Räkneexemplen avser alltså enbart infrastrukturen, nämligen det som här kallas farledshållning, samt en fast del av isbrytningen och lotsningen som kan ses som en beredskap för att tillhandahålla dessa tjänster som kommer hela sjöfarten till del.

Kostnader för farledshållningen

För att hålla farlederna tillgängliga för sjötrafiken fordras bl.a. utmärkning, isbrytning, lotsning och trafikinformation. Dessa verksamheter är nödvändiga för att möjliggöra ett säkert och kontinuerligt utnyttjande av infrastrukturen. Sjöfartsverkets kostnader för farledshållningen består av följande komponenter:

Tabell 7.1 Kostnaderna för den totala farledsverksamheten 2000.

(mkr)	
Sjömätning	95
Utmärkning i farleder	110
Kanaler	70
VTS ¹	25
Ufs ² , Ranava ³ , DGPS ⁴	10
Del av administration	45
Summa	350

För att upprätthålla en basorganisation för isbrytning och lotsning som kommer hela sjöfarten till del har en fast komponent beräknats för dessa verksamheter som en del i den totala

¹ VTS = Vessel Traffic System

² Ufs = Underrättelser för sjöfarare

³ Ranava = Radionavigeringsvarningar

⁴ DGPS = Differential Global Positioning System

farledshållningen. För isbrytningen har denna fasta del beräknats till ca 75 miljoner kronor och den rörliga till ca 100 miljoner kronor en mild vinter och ca 190 miljoner kronor en sträng vinter. Motsvarande fasta komponent för lotsningen beräknas till 40 % eller ca 160 miljoner kronor utifrån en bedömning att lotsavgifterna bör täcka ca 60 % av lotsningens totala kostnader, dvs. sammantaget åstadkoms full kostnadstäckning. Totalt innebär detta en ungefärlig kostnad om ca 600 miljoner kronor för farledshållningen inklusive en fast del av isbrytningen och lotsningen. Kostnader för och finansiering av den rörliga delen av lotsning och isbrytning samt kostnader för sjöräddning, inspektion och gemensam administration om sammanlagt ca 600 miljoner kronor behandlas alltså inte i detta sammanhang.

Förbundet Sveriges Hamnar har inventerat de kostnader för farledshållningen som de 15 största hamnarna står för både inom och utom sina hamnområden. De kostnadsposter som tagits upp är underhåll, sjömätning, muddring, bogsering, isbrytning och övrigt. I genomsnitt per år under den senaste femårsperioden redovisade dessa 15 hamnar kostnader för ca 32 miljoner kronor inom hamnområdet och ca 11 miljoner kronor utanför hamnområdet. Frånräknas på motsvarande sätt som för Sjöfartsverket ovan kostnader för isbrytning och bogsering blir kostnaderna per år ca 25 miljoner kronor inom och ca 10 miljoner kronor utanför hamnområdena. De största kostnadsposterna är underhållsmuddring och underhåll av säkerhetsanordningar. För att få en totalbild av kostnaderna för farledshållningen bör noteras att det finns ett 50-tal allmänna hamnar och ett 10-tal lastageplatser med icke obetydlig trafik och vissa infrastrukturkostnader. Till alla dessa hamnar svarar i dag Sjöfartsverket för farledshållningen.

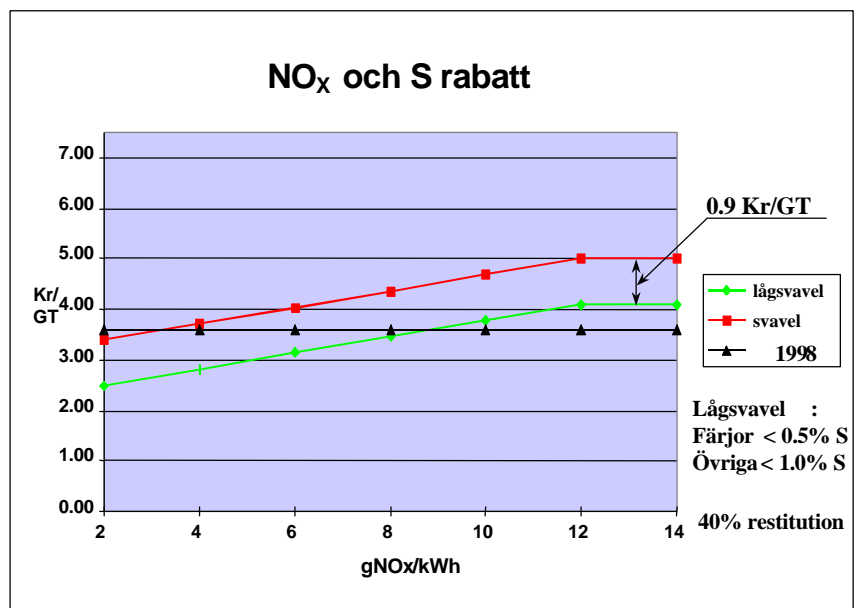
Hittillsvarande avgiftssystem

Sjöfartsverket drivs i affärsverksform med krav på full kostnadstäckning för hela verksamheten genom avgifter på sjöfarten. Detta begränsar möjligheterna att tillämpa en marginalkostnadsprissättning. Lotsningen finansieras med ca 40 % av lotsavgifter och för vissa andra verksamheter som sjöfartsinspektion, sjökort m.m. tas särskilda avgifter ut som dock inte täcker motsvarande kostnader. Vissa delar som Trollhätte kanal och sjöräddningen finansieras delvis med statliga anslag.

Sjöfartsverket tillämpar en tvådelad farledsavgift som tas ut dels efter fartygets storlek mätt i bruttodräktighet, dels efter lastad och lossad mängd gods. Kännetecknande är att avgiften speglar den genomsnittliga styckkostnaden och att något inslag av samhälls-ekonomisk marginalkostnadsprissättning inte finns. Intäkterna från farledsavgiften uppgår till ca 900 miljoner kronor med ungefär hälften från vardera delen. Räknat på 150 miljoner ton gods ger det en genomsnittlig avgift på ca 6 kr per ton. Till detta kommer en särskild lotsavgift som tas ut vid anlitan av lots. Lotsavgiften täcker i dag enbart ca 40 % av kostnaderna för lotsning. Återstoden täcks av farledsavgiften. Lotsavgiften ger ca 165 miljoner kronor på årsbasis och tas ut dels efter fartygets storlek, dels den lotsade tiden.

Fartygsdelen av farledsavgiften tas ut 12 gånger för ett kalenderår för lastfartyg och 18 gånger för färjor, därefter är fartyget befriat från denna avgift. Denna del är miljödifferenterad (se figuren) och varierar mellan 2,50 och 5,00 kr per bruttoton (GT) beroende på svavel- och kväveoxidreningen. Det finns alltså ett incitament för att vidta miljöförbättrande åtgärder inbyggt i avgiftssystemet.

Figur 7.2. Miljödifferenteringen i nuvarande farledsavgiftssystem



Godsavgiften tas ut vid varje anlop i förhållande till mängden lossat eller lastat gods. Avgiften är 3,60 kr per ton gods. För vissa lågvärdiga godsslag är avgiften 0,80 kr per ton.

Sjöfartsverket kan medge kommersiellt motiverade rabatter, som bl.a. lämnas till den transoceaniska linjetrafiken.

Kravet på kostnadstäckning gäller på totalnivå och inte i de enskilda sjötrafikområdena. Om varje geografiskt område måste täcka sina kostnader inom ramen för det nuvarande avgiftssystemet, skulle nämligen resultatet bli förändrade avgifter enligt vad som framgår av figuren 7.3. I syfte att motverka sådana effekter förekommer därför korssubventionering mellan såväl olika geografiska områden som mellan olika verksamhetsgrenar.

Figur 7.3 Den regionala utjämningen i nuvarande farledsavgiftssystem

Sjötrafikområde	Gods (1000 ton)	Farledsavgift per ton gods	1998 års resultat (1000 kr)	Ökad avgift för kostnads- täckning	Ny avgift per ton gods
Bottenviken	9486	3,42	-30544	3,22	6,64
N Bottenhavet	7195	6,28	-23115	3,21	9,49
S Bottenhavet	6677	5,84	-10772	1,61	7,45
Stockholm	9663	8,50	9085	-0,94	7,56
Mälaren	6163	5,63	-51337	8,33	13,96
Bråviken	8728	5,18	7159	-0,82	4,36
Gotland	5814	3,08	-5697	0,98	4,06
Kalmarsund	2896	4,72	-26564	9,17	13,89
Hanöbukten	5516	5,58	-3554	0,64	6,22
Öresund	30424	5,77	107029	-3,52	2,25
Kattegatt	33934	6,50	138155	-4,07	2,43
Skagerrak	24337	5,97	77007	-3,16	2,81
Trollhättan	2394	5,33	-26859	11,22	16,55
TOTAL	153227		159993		

Som framgått tidigare kan kostnaderna för enbart det vi definierat som farledshållning uppskattas till ca 600 miljoner kronor. Räknat på samma godsvolym – 150 miljoner ton – blir den genomsnittliga avgiften 4 kr per ton. Eftersom kostnader i storleksordningen 300 miljoner kronor förutsätts ligga utanför systemet med farledsavgifter blir naturligtvis den kvarvarande avgiften motsvarande lägre.

7.4.2 Skiss till ett alternativt farledsavgiftssystem

Det råder som framgått en bred enighet inom Godstransportdelegationen om att avgifter för utnyttjande av transportinfrastruktur bör bygga på de samhällsekonomiska marginalkostnaderna, dvs. den merkostnad som ytterligare ett fordon eller en farkost ger upphov till inklusive de externa effekterna i form av kostnader för bl.a. olyckor, trängsel och miljöpåverkan. Två frågor har sedan länge stått i förgrunden när det gäller att omsätta denna princip till praktisk politik. För det första gäller det på vilken sikt marginalkostnaderna skall beräknas, lång eller kort. Svaret från ekonomer är vanligen kort sikt. Den andra frågan avser de konkreta beräkningarna av marginalkostnaderna och hur tillförlitliga dessa kan anses vara. Särskilt gäller att miljökostnaderna, men även olycks- och trängselkostnader, är problematiska att beräkna. Ett annat problem i samband med marginalkostnadsdiskussionerna är hur man skall täcka de fasta kostnaderna. Verksamheter som kännetecknas av stordriftsfördelar har – åtminstone inom vissa intervall – fallande marginalkostnader och därmed uppstår ett finansiellt underskott. Teorin säger då att detta underskott skall finansieras på det sätt som innebär minsta möjliga störningar i efterfrågan och i samhällsekonomin. Detta kan leda till skattefinansiering, men det kan också leda till fasta avgifter på trafiken eller påslag på den kortsiktiga marginalkostnaden beroende på effekterna på ekonomin av olika lösningar. Som framgått ovan har de fasta kostnaderna vad gäller statlig farledshållning hittills finansierats som en del av Sjöfartsverkets affärsverksamhet, dvs. med avgifter från brukarna.

En omfattande genomgång av förutsättningarna för marginalkostnadsbaserade avgifter i det svenska transportsystemet har som nämnts nyligen redovisats av SIKÄ i rapporten 2000:10. En pilotstudie i detta ämne pågår också tillsammans med Finland som underlag för uppföljningen av Europeiska kommissionens vitbok om rättvis trafikavgifter.

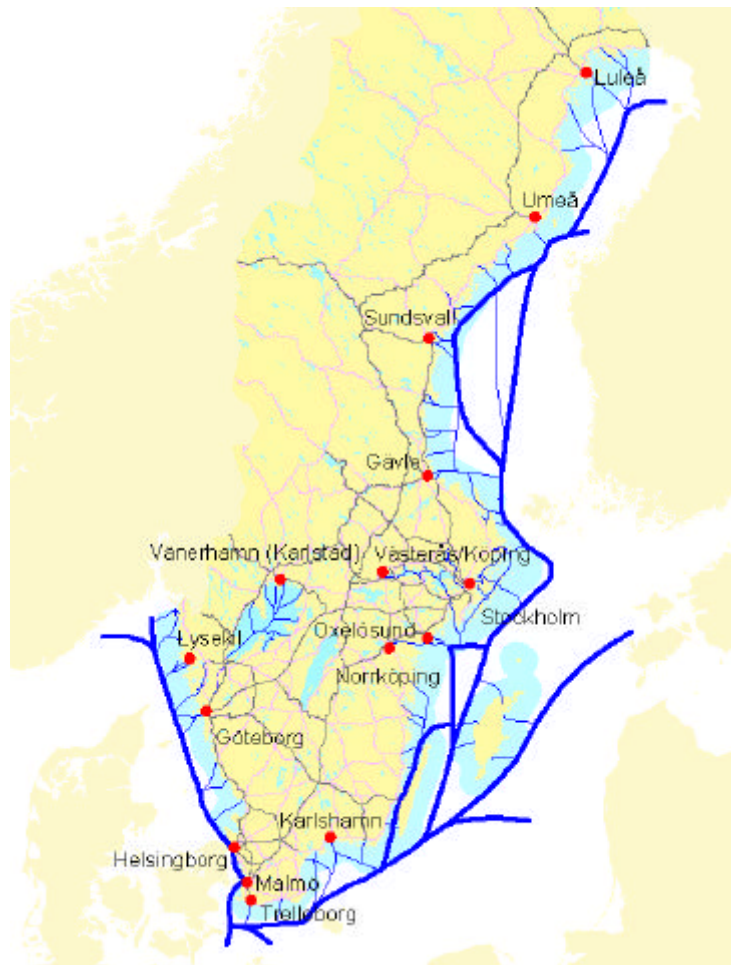
För sjöfartens del kan konstateras att vid en marginalkostnadsprissättning kommer den helt övervägande delen av avgiften att avse kostnader för sjöfartens luftföroreningar. Mellan 95 % och 100 % av den kortsiktiga marginalkostnaden för sjöfarten bedöms enligt rapporten avse luftföroreningarna. En närmast försumbar del, 0 %–5 %, avser Sjöfartsverkets tjänster och då har ändå såväl lotsningen som isbrytningen medräknats. Detta är inget att förvånas över, farleder och farledsservice är en klassisk kollektiv

vara med i stort sett enbart fasta kostnader. Hamnarna, som också utgör en del av sjöfartens infrastruktur och där marginalkostnadsprissättning också vore motiverad, har inte behandlats i den nämnda rapporten, men det finns anledning att tro att situationen inte är så annorlunda för deras del.

Eftersom internationell sjöfart, till följd av internationella överenskommelser, i dag inte belastas med skatter eller avgifter som motsvarar luftföreningarna ger beräkningen samtidigt som redan nämnts en klar belysning av hur stor del av sjöfartens samhällsekonomiska marginalkostnader som ligger utanför dagens farledsavgifter. Ett målmedvetet internationellt arbete krävs fortsättningsvis av Sverige för att på sikt ge möjligheter att fullt ut och harmoniserat med omvärlden tillämpa den av Godstransportdelegationen förordade kostnadsansvarsprincipen också inom sjöfarten.

Arbetsgruppens slutsats har varit att en renodlad marginalkostnadsmodell av bl.a. dessa skäl ännu inte är möjlig för den statliga farledshållningen. Mycket talar därför enligt arbetsgruppen för att en second best-lösning prövas som innebär att de totala kostnaderna för hållandet av infrastrukturen i hamnarna respektive de statliga farlederna täcks av användarna. Detta kan ske genom en tvådelad tariff.

Sjöfartsverket har i annat sammanhang diskuterat en uppdelning av farlederna i ett allmänt genomgående farledsnät längs kusten och från detta till hamnarna förgrenade tillfartsleder. Utgångspunkten i skissen är de 15 största hamnarna som viktiga noder för utrikeshandeln i ett sådant till landtransportsystemet kopplat hamn- och farledsnät. Tankegången illustreras av nedanstående fig. 7.4 som visar de genomgående kustlederna och från dessa tillfartsleder till hamnarna. Arbetsgruppen har tagit fasta på detta förslag i sitt avgiftsförslag.

Figur 7.4 Stomfarleder bestående av kustleder och tillfartsleder.

Tanken med en tvådelad tariff är att en rörlig del av avgiften skall spegla de rörliga kostnaderna och en fast del skall täcka de fasta kostnaderna. Många exempel på denna avgiftsform finns, t.ex. telefonavgifter som delas i en abonnemangavgift och en samtalsavgift.

Kustlederna eller tungtrafikkorridorerna skulle vara ett naturligt statligt ansvar för att säkerställa sjöfart längs hela den svenska kusten. All sjöfart på svenska hamnar tillgodogör sig mer eller mindre den service som hållandet av detta kustnät innebär. Kostnaden för detta stomfarledsnät bör därför delas lika mellan all

sjöfart på Sverige i relation till någon lämplig avgiftsparameter som fartygets storlek, godsvolymen eller någon kombination därav.

Kostnaderna för tillfartslederna varierar beroende på farledernas längd och behov av utmärkning, trafikinformation, slussning m.m. och dessa kostnader skall slå igenom i den rörliga avgiften beroende på vilken farled som trafikeras. De årliga kostnaderna för kustlederna kan grovt uppskattas till ca 200 miljoner kronor. Till detta skall läggas ca 250 miljoner kronor för de fasta kostnaderna för isbrytning och lotsning. Utslaget per ton gods ger detta en genomsnittlig allmän farledsavgift på ca 3 kr.

Särkostnaderna för tillfartslederna kan beräknas till ca 150 miljoner kronor årligen. Kostnaderna för de olika farlederna varierar från som mest ca 70 miljoner kronor för farleden upp till Vänerhamnarna genom Trollhätte kanal och ca 20 miljoner kronor för Mälarfalleden genom Södertälje kanal till som lägst ca 1 miljon kronor för farleden in till Trelleborg. Här kan noteras att staten i dag anslagsfinansierar driften av Trollhätte kanal med ca 55 miljoner kronor (62 miljoner kronor inklusive Vänerens seglationsstyrelse). Baserat på dagens trafikvolym ger detta en lokal farledsavgift för Vänersjöfarten på ca 23 kr per ton (inräknat dagens anslag blir avgiften emellertid 5 kr), ca 6 kr per ton för Mälarsjöfarten och 0,10 kr per ton för trafiken på Trelleborg.

Med detta synsätt skulle alltså farledsavgiften delas upp i en allmän farledsavgift, ca 3 kr per ton gods, och en lokal farledsavgift som kommer att variera kraftigt per ton räknat med hänsyn till kostnaderna för respektive led och trafikens omfattning. Konsekvenserna av denna modell blir sådana att det med hänsyn till de transportpolitiska delmålen om tillgänglighet och positiv regional utveckling torde finnas skäl att delvis kompensera dessa variationer utifrån regionalpolitiska överväganden, vilket delegationen återkommer till nedan.

Tabell 7.5. Exempel på skillnader i farledsavgifter för olika farleder utslaget per ton gods som lastas eller lossas i resp. hamn

Farleden till (milj. ton gods)	Allmän farledavgift per ton gods	Lokal farledsavgift per ton gods
Göteborg (31)	3 kr	0,25 kr
Vänerhamn (3)	3 kr	23 kr (5 kr)
Helsingborg (11)	3 kr	0,15 kr
Trelleborg (10)	3 kr	0,10 kr
Norrköping (4)	3 kr	0,30 kr
Mälarhamn (4)	3 kr	5 kr
Stockholm (6)	3 kr	0,80 kr
Gävle (3)	3 kr	0,50 kr
Sundsvall (4)	3 kr	0,50 kr
Luleå (7)	3 kr	0,40 kr

Beräkningsförutsättningar

En total godsomsättning i de svenska hamnarna på 150 miljoner ton. Den allmänna farledsavgiften skall ge 450 miljoner kronor. Den lokala farledsavgiften skall ge 150 miljoner kronor.

Som ett alternativ kan diskuteras att överföra ansvaret för tillfartslederna till respektive hamn och låta den lokala farledsavgiften ingå i fartygshamnavgiften. Utgångspunkten bör vara att eftersträva praktiska och ekonomiska lösningar som sammantaget ger en rationell farledshållning. Detta kan innebära olika lokalt anpassade lösningar.

Det som ovan beskrivits rörande alternativa system för farledsavgifterna får betraktas som en idéskiss. För att möjliggöra en ingående bedömning inför eventuella beslut om förändringar i avgiftssystemet, måste ytterligare kostnadsunderlag tas fram och konsekvenserna i olika avseenden för berörda aktörer närmare belysas. Det bör också noteras att den miljörelatering av farledsavgifterna som finns i dagens system inte behandlats i skissen. En allmän förutsättning bör vara att ett nytt system ger minst lika goda möjligheter till miljörelatering som nuvarande avgiftssystem.

7.4.3 Godstransportdelegationens samlade bedömning

Godstransportdelegationen kan konstatera att uttaget av Sjöfartsverkets farledsavgifter i dag inte följer de transportpolitiska riktlinjerna fullt ut, dels därför att internalisering av miljöeffekter etc. inte skett även med beaktande av nuvarande miljörelatering, dels genom att avgifterna i bristande utsträckning är relaterade till kostnaden för hållande av respektive farled. Det bör därvid observeras att eftersom inte heller hamnavgifterna, som avser en större del av sjöfartens infrastruktur än den statliga farledshållningen, följer några sådana grundprinciper blir följden för nyttjarna av infrastrukturen en tämligen annorlunda situation än den som gäller på väg- och banområdet men mer lik den på luftfartsområdet.

Delegationen konstaterar att det nuvarande svenska avgiftssystemet inom sjöfarten innebär ett avsteg i kostnadsansvaret i förhållande till de övergripande principer som styr transportpolitiken i övrigt i både Sverige och inom EU.

Det bör noteras att i många medlemsstater inom EU täcks i dag farledshållningen helt eller delvis av staten med allmänna medel. Sverige har som nämnts också förhållandevis höga sådana farledskostnader pga. svårnavigabla skärgårdar och isbrytning m.m.

Det finns enligt delegationens uppfattning därför anledning att förändra de svenska farledsavgifterna så att dessa mer uttalat grundas på de samhällsekonomiska marginalkostnaderna. Beträffande frågan om full internalisering inom sjöfartssektorn bör den betraktas på samma sätt som inom vägtrafiken – avgifternas utformning bör anpassas till situationen i vår omvärld och regeringen bör samtidigt driva på för en harmonisering inom EU. Det kan befaras att detta harmoniseringsarbete, bl.a. vad avser möjlighet att internalisera externa effekter som luftföroreningar i avgiftssystemet, kan komma att ta tid.

Den skiss till ett förändrat farledsavgiftssystem som redovisats ovan är delegationens exempel på hur en förändring kan påbörjas i riktning mot mer kostnadsrelaterade sjöfartsavgifter. Förslaget behöver utvecklas vidare på en rad punkter innan det kan ligga till grund för en konkret förändring av dagens avgifter. Delegationen anser att regeringen bör uppdra åt en utredare att i samarbete med Sjöfartsverket och andra berörda parter utveckla farledsavgifterna med grund i delegationens skiss så att de kan bidra till effektiva och hållbara godstransporter.

Delegationen anser att den framtagna skissen väcker några ytterligare frågor om utvecklingen på kortare och längre sikt som bör beröras här och som även bör beaktas i det fortsatta utvecklingsarbetet.

För det första måste arbetet med att finna former för att påskynda utvecklingen av mer miljövänliga fartyg och fartygsmotorer intensifieras. Enligt delegationens allmänna ståndpunkt är ekonomiska styrmedel ett viktigt inslag i ett sådant arbete. Möjligheterna att inom ramen för nuvarande regelverk inom EU via avgifter ge incitament för den önskade utvecklingen inom miljö- och säkerhetsområdena, bör analyseras noga som en del i en utveckling av farledsavgifterna. I avsnitt 7.6 berörs det arbete som bedrivs inom kommissionen med dessa frågor. Delegationen uppmanar regeringen och Sjöfartsverket att samverka med kommissionen och andra medlemsstater i dessa strävanden. Sjöfartens uttalat internationella karaktär gör en sådan samverkan än mer viktig.

För det andra anser GTD att det kan ifrågasättas om det är möjligt att kombinera marginalkostnadsprincipen för farledsavgifterna med nuvarande finansieringsmodell av Sjöfartsverket. Detta är en fråga som bör analyseras vidare.

Delegationen inser för det tredje att en reform där avgifterna tydligare anpassas till kostnaden för hållande av varje farledsområde för sig, skulle kunna komma i konflikt med det transportpolitiska delmålet om tillgänglighet, transportkvalitet och positiv regional utveckling i särskilt Sveriges norra delar, men även i områden i inlandet med omfattande sjöfart.

GTD bedömer därför att detta torde leda till behov av nya resurser i form av statsbudgetanslag för täckande av sådana kostnader för speciellt isbrytningen som inte kan bäras fullt ut av farledsanvändarna. Som framgått har arbetsgruppens skiss till nytt avgiftssystem förutsatt att isbrytningens rörliga kostnader på ca 100–190 miljoner kronor per år fortsättningsvis inte skulle belasta handelssjöfarten.

Regionalpolitiskt motiverade insatser från statens sida bör enligt delegationens mening redovisas öppet och inte byggas in i avgiftssystemet. Det kan i sammanhanget noteras att det regionalpolitiska transportstödet till Norrland, som delegationen återkommer till nedan i avsnitt 7.7, numera även omfattar sjötransporter mellan hamnar efter Norrlandskusten och svensk territorialgräns, dvs. i princip samma område som Sjöfartsverkets farledsavgifter avser.

Delegationen vill även i detta sammanhang peka på att EU inom TEN-systemet accepterat att isbrytning är en del av infrastrukturen

och bidrag kan därigenom under vissa förhållanden lämnas vid investeringar i fartyg etc. Det finns goda argument för regeringen att inom EU driva frågan om att anpassa den gemensamma transportpolitiken så att de generella reglerna för avgiftssättningen inom gemenskapen – som i enlighet med ovanstående bedömning förhindrar eller i varje fall försvarar en fortsättning av nuvarande nationella korssubventionering – kompletteras med möjlighet till stöd från EU för särkostnader för drift som medlemsstater har inom TEN-nätet pga. av geografi och klimat – ”The Nordic Dimension” inom transportsektorn. Även inom andra trafikslag torde sådana merkostnader kunna påvisas för snöröjning, tjälskador etc.

Godstransportdelegationen konstaterar att nuvarande modell för kostnadsansvar och avgiftssättning inom sjöfartssektorn innebär avsteg från de övergripande principerna. Sjöfartsverkets farledsavgifter bör därför så långt möjligt anpassas till samhälls-ekonomisk marginalkostnad.

Delegationen har ovan redovisat en skiss på hur avgiftssystemet skulle kunna förändras som ett första steg. Djupare analyser krävs emellertid för att kunna ta fram ett slutgiltigt förslag. En utredare bör ges i uppdrag att i samverkan med Sjöfartsverket och berörda parter fortsätta arbetet med att utveckla farledsavgifter som kan bidra till effektiva och hållbara gods-transporter.

Förutsättningarna för finansieringsformen av Sjöfartsverket bör analyseras. Regionalpolitiskt motiverade åtgärder bör frikopplas från avgiftssystemet. Regeringen bör bl.a. söka påverka EU att bidra till drift av isbrytare som en del av TEN-nätet.

7.5 Luftfartsavgifter

I likhet med sjöfarten finns en lång tradition baserad på internationella överenskommelser (ICAO) att undanta luftfart från nationell beskattning. Även luftfarten är numera också uttryckligen undantagen från bl.a. bränslebeskattning inom EU. Också i likhet med sjöfarten täcks infrastrukturkostnaderna inom luftfarten via avgifter från kommersiella organ, i Sverige i form av Luftfartsverket samt kommunalt drivna flygplatser. Viss miljörelatering sker numera av landningsavgifterna, liksom inom sjöfarten byggt på omfördelning av avgifterna efter miljöbelastning inom den totala

kostnadsramen för tjänsten. Undervägsavgifterna (för kostnader för flygtrafikledning etc.) styrs i dag av överenskommelser inom EUROCONTROL, och baseras på kostnadstäckning utan vinstkrav.

Regeringen gjorde i 1998 års transportpolitiska proposition precis samma kommentar som rörande sjöfarten vad gäller det avsteg från kostnadsansvarsprincipen som finansieringsmodellen – snedvridningarna pga. detta avsteg kunde inte bedömas som allvarliga. Inte heller EU kunde i vitboken om infrastrukturavgifter finna övervägande skäl för att övergå till en mer renodlad samhälls-ekonomisk marginalkostnadsprissättning av luftfarten, utan gav för flygplatser riktlinjen kostnadstäckning inklusive rimligt vinstkrav samt transparens i avgiftssättningen. Arbete med ett konkret direktivförslag runt flygplatsavgifter har pågått ett antal år inom EU men har ännu inte lett till beslut.

Godstransportdelegationen har i sitt arbete inte funnit att luftfartsavgifterna, trots dessa avsteg från huvudprinciperna, är ett prioriterat problem för godskunderna. Sannolikt beror detta till en del på att flygfraktsinfrastrukturavgifter, med hänsyn till varuvärden och precisionskrav, utgör en förhållandevis mindre del av totalkostnaderna för transporten. Däremot står det klart att flygfrakt är en verksamhet i stark tillväxt och att transporter av gods med högt varuvärde har stor betydelse för svenskt näringslivs utveckling och därmed för tillväxten i ekonomin.

Två förhållanden förtjänar att nämnas beträffande luftfartsavgifterna. Dels måste konstateras att avgiftssystemet på flygplatserna i stor utsträckning byggts upp efter den dominerande trafikformen, dvs. passagerartrafiken. En del av flygfrakten sker också som tidigare nämnts "pax belly", dvs. i lastutrymmen i passagerarflygplan. Dock ökar även trafiken med renodlade fraktflygplan. Det kan ifrågasättas om inte mer kunde göras för att utveckla flygfraktverksamheten vid de svenska flygplatserna genom att i avgiftshänseende premiera flygfrakt, som ofta har sina trafiktiderna vid sidan av flygplatsernas trafiktappar m.m.

Flygfrakt torde också ha möjligheter att i större utsträckning än i dag bidra till att överbrygga de stora avstånden i Sverige och därigenom bidra till näringslivsutveckling i landets olika delar (i enlighet med transportpolitiska delmålet om bidrag till positiv regional utveckling). Samtidigt innebär riktlinjerna om kostnadsrelatering av avgifterna på respektive flygplats, som bl.a. kommissionen hävdade i olika sammanhang, att Luftfartsverkets nuvarande samlade flygplatsnät hotas, eftersom detta innefattar viss

korssubventionering till förmån för flygplatsdriften i glesbygd. På samma sätt som tidigare nämnts beträffande farledsavgifterna kan å ena sidan hävdas att regionalpolitiska insatser skall redovisas öppet och inte vara del av ett avgiftssystem. Å andra sidan behöver övervägas vilka alternativa finansieringsmöjligheter som står till buds. Även kostnader för drift av flygplatser bör därför inkluderas i den tidigare nämnda föreslagna strategin från regeringen vad gäller stöd från EU till infrastrukturhållning i nordliga delar av unionen.

Godstransportdelegationen anser inte att luftfartsavgifternas avsteg från huvudprincipen om samhällsekonomisk marginalkostnad innebär några stora snedvridningar ur flygfraktsynpunkt. Delegationen anser dock att det bör övervägas att underlätta för utveckling av flygfraktverksamhet vid flygplatserna genom avgiftssättningen. Regeringen bör söka påverka EU även beträffande stöd till flygplatsdrift i glesbygd och vinterklimat.

7.6 Allmänna miljöstyrande skatter och avgifter

Godstransportdelegationen har som framgått synen att en effektiv och hållbar godstransportförsörjning bäst skapas genom ett väl avvägt kostnadsansvar byggt på samhällsekonomisk marginalkostnad. Som också framgått innebär denna riktlinje att internalisering av externa kostnader, bl.a. miljökostnader, bör ske i skatte- och avgiftssystemet. Den övergripande riktlinjen bör därför vara att miljökostnader som samhället har får ett pris som är relaterat till miljöpåverkan och att samma pris vidareförs till alla sektorer som bidrar till problemet. Det är viktigt att denna belastning sker rimligt likvärdigt mellan olika samhällssektorer och även i det fall det rör sig om internationella åtaganden mellan olika länder.

Beträffande generell nationell miljöbeskattning ställer sig Godstransportdelegationen frågande till om det är rimligt med sådan generell miljöbeskattning som tillämpas för transportsektorn till följd av miljömål för övergripande miljöpåverkan (t.ex. koldioxid) men inte för andra sektorer som också bidrar till problemet. Det finns enligt delegationens mening risk för att icke kostnadseffektiva åtgärder tvingas fram om inte åtaganden och åtföljande kostnadsbelastning är likformiga mellan sektorer.

Regeringen bör vidare, som tidigare nämnts och som även berörs i kapitel 10, verka för att de begränsningar tas bort som i dag finns

internationellt inom sjöfarts- och luftfarten i de fall de förhindrar ett likformigt utformande av kostnadsansvaret i enlighet med delegationens principer. Även om dessa begränsningar i den internationella sjöfarten och luftfarten tas bort kvarstår emellertid problemet med att fartyg och flygplan kan köpa sitt bränsle i länder utanför EU. Delegationen anser därför att regeringen även bör undersöka alternativa vägar att nå målet om kostnadsansvar byggd på samhällsekonomisk marginalkostnad vad avser utsläpp till luften från sjöfart och luftfart.

Konsultfirman BMT har på uppdrag av kommissionen (miljödirektoratet) i augusti 2000 presenterat rapporten "Study on the economic, legal, environmental and practical implications of a European Union System to reduce ship emissions of SO₂ and NO_x". Enligt rapporten har varje medlemsstat rätt att införa sitt eget skattesystem inklusive miljöskatter och avgifter t.ex. miljödifferentierade sjöfartsavgifter fram till dess en harmonisering har genomförts. Rapporten avråder från att basera avgiftsdifferentieringen på brutto utan att istället differentiera avgifterna direktrelaterat till emissionerna. I rapporten förslås när det gäller kontrollen en självdeklarationsmodell där underlaget skall framgå av loggböcker och att därför kontroll skall kunna göras i samband med hamnstatskontroll. Den totala kostnaden för sjöfartens kunder anser man inte öka under förutsättning att de nya avgifterna helt skulle ersätta nuvarande infrastrukturavgifter både till hamnar och till sjöfartsadministration.

Rent principiellt skulle det synsätt som framförs i rapporten som påpekats i avsnitt 7.2 kunna utvidgas till att gälla trafikslagsövergripande i form av terminaladministrerade tonkilometeravgifter på godstransporter till lands. Som också påpekats finns dock en rad praktiska problem även med avgifter/skatter av den aktuella typen, och slutsatsen i rapporten att ett nationellt genomförande av dylika avgiftssystem inte skulle komma i konflikt med EU-lagstiftningen i dess nuvarande form, kan säkerligen ifrågasättas. Delegationen upprepar dock sin slutsats att denna och andra rapporter visar på behovet i Sverige och inom EU att även analysera alternativa vägar att uppnå förändringar i riktning mot ett rättvisande kostnadsansvar, inte minst vad gäller de globala frågorna om miljöproblem med utsläpp till luft.

Det är en rimlig utgångspunkt att regeringen vid de beskrivna förändringarna av avgiftssystemen beaktar behovet av att tillförsäkra näringslivet i Sverige med dess stora transportberoende fortsatt konkurrenskraft. Delegationen återkommer till dessa frågor i

kapitel 8. Ett harmoniserat införande måste därför eftersträvas. Internationella problem bör lösas genom gemensamma åtgärder så långt detta är möjligt. Samtidigt måste beaktas att det kan ta många år att fatta beslut om en gemensam EU-åtgärd eller ännu längre att uppnå globala överenskommelser. Möjligheten att åtminstone övergångsvis vidta en separat svensk åtgärd måste därför hållas öppen under förutsättning att den leder i riktning mot ett kostnadsansvar i enlighet med delegationens förordade principer och att åtgärden inte försämrar svenskt näringslivs konkurrensförmåga i förhållande till våra grannländer.

Regeringen bör arbeta för att ekonomiska styrmedel för generella miljöproblem belastar samhällssektorer och EU:s medlemsstater på rimligt lika villkor. Inom transportsektorn bör samtliga trafikslag på samma sätt behandlas likvärdigt. På kort sikt är harmonisering med omvärlden centralt för konkurrensläget för svensk industri.

7.7 Styrmedel för ökad intermodalitet

7.7.1 Stöd till kombitrafik

I tidigare avsnitt har delegationen redogjort för sin syn på utvecklingen av intermodala (trafikslagsövergripande) transportsystem, som är en viktig fråga särskilt i ljuset av behovet att åstadkomma ett hållbart godstransportsystem. I direktivet till delegationen nämns dessa frågor särskilt, vilket bl.a. skall ses mot bakgrund av de förslag på området som Kommunikationskommittén presenterade 1997. Bl.a. innefattades bland dessa ett förslag till statligt stöd till s.k. kombitransporter av gods. Förslaget motiverades av kommittén delvis med hänsyn till kostnadsansvaret mellan trafikslagen och förefaller enbart ha avsett den del av kombitrafiken som inkluderar järnvägstransporter. Regeringen ansåg i 1998 års transportpolitiska proposition att dessa frågor borde analyseras ur ett logistiskt kundperspektiv och hänvisade dem därför till Godstransportdelegationen.

Även kommissionen har framlagt tankar på särskilda ekonomiska stöd för att stimulera intermodala godstransporter. Ett direktivförslag har presenterats 1998 som innefattade förslag på möjligheter till skattereduktioner, undantag från viktregler för vägtransport respektive heltrafikförbud m.m. i det fall transporten

under huvuddelen av sträckan använt järnväg eller sjöfart. Direktivförslaget har hittills inte lett till något beslut pga. olika uppfattningar mellan medlemsstaterna om lämpligheten i de olika förslagen.

Godstransportdelegationen anser som framgått att utvecklingen av ett hållbart och effektivt godstransportsystem så långt möjligt bör ske på marknadens villkor. Det bör även gälla utvecklingen av nya kundanpassade intermodala transportsystem. Statens roll bör vara förutsättningsskapande. Utöver infrastruktur/terminalfrågan, som berörs i avsnitt 5.6.2, utgör enligt delegationens mening förvisso kostnadsansvarsfrågorna en del av förutsättningsskapandet. Som framgått ovan i kapitlet är delegationens grundinställning att ett likformigt kostnadsansvar byggt på samhällsekonomisk marginalkostnad ger den korrekta förutsättningen för den önskade, långsiktigt hållbara utvecklingen. Som också framgått ovan i järnvägsavsnittet kan delegationen inse nödvändigheten av kortsiktiga s.k. "second best"-lösningar i avvaktan på en likformig utformning av kostnadsansvaret mellan trafikslagen, t.ex. den som för närvarande tillämpas i Sverige genom nedsättningen av banavgifterna under marginalkostnadsnivån. Delegationen kommer i följande avsnitt att närmare behandla kostnadsansvarets effekter i terminalledet.

Vad i övrigt gäller utveckling av intermodala transportlösningar som alternativ till ren landsvägstransport anser delegationen att hindren för utveckling i de sektorer där en reell överföringspotential existerar (jämför avsnitt 3.4.1) till stor del beror på organisatoriska, delvis historiska faktorer, och på bristande kundorientering hos bl.a. järnvägsoperatörerna. Samverkan mellan operatörer från olika trafikslag förefaller i dag inte vara optimal för att stimulera en sådan utveckling. Förvisso är kostnadsansvarets utformning för vägtrafik i förhållande till järnvägstrafik och sjöfart viktigt i sammanhanget. Delegationen anser emellertid att särskilda stöd, vare sig i form av bidrag eller skattereduktioner, till just intermodala transporter är en svåradministrerad och tveksam väg att gå, även som s.k. "second best"-lösning. En maximering av andelen intermodala transporter är enligt delegationens mening inte ett självändamål. Enbart om dessa utgör en effektiv och kundanpassad transportlösning kan de innebära ett långsiktigt hållbart bidrag. I annat fall kommer dessa kombinerade transporter att, trots subventioner för att uppnå minskad miljöbelastning sannolikt inte bli tillräckligt konkurrenskraftiga. Stödformer som kräver "bevis" på att en transport skett via flera trafikslag förefaller riskera

att bli svårkontrollerade och även svåra att få förståelse för hos varuägare. Gränstytorna mot t.ex. system för vagnslasttransport på järnväg känns också svåra att dra.

Godstransportdelegationen redovisar därför inte några förslag till särskilda ekonomiska styrmedel för ökad intermodalitet utöver de förslag rörande kostnadsansvarsfrågorna som ovan redovisats under respektive trafikslag och i det följande beträffande terminaler. Såväl beträffande järnväg som för sjöfart skapar de förslag som presenterats enligt vår mening förutsättningar för ökat utnyttjande av dessa trafikslag för näringslivets godstransporter, i regel i samverkan med vägtrafikoperatörer för att skapa fungerande transportkedjor. Tillsammans med de organisatoriska förslagen rörande bl.a. den europeiska järnvägsmarknaden och hamnarna skapas enligt delegationen en ny grund för marknadens aktörer att finna en effektiv och långsiktigt hållbar "mix" av transporter.

Godstransportdelegationen anser att särskilda ekonomiska styrmedel med syfte att som en andrahandslösning stimulera utvecklingen av intermodala transportkedjor som alternativ till ren vägtransport inte är lämpliga. De är svåradministrerade och ger signalen att "omlastning" är ett självändamål snarare än att fokusera på kundnyttan. De enskilt viktigaste åtgärderna för att skapa förutsättningar för en effektiv och hållbar utveckling av intermodala transporter torde enligt delegationen vara att påskynda införande av ett trafikslagsövergripande europeiskt kostnadsansvar för godstransporter, och särskilt en förändring av avgifterna på järnvägen hos EU:s medlemsländer.

7.7.2 Marginalkostnadsprincipen och intermodala terminaler

Som tydligt framgått av det föregående avsnittet anser Godstransportdelegationen att arbetet med att utveckla ett rättvisande kostnadsansvar för godstransporter är en mycket central del av en samlad godstransportstrategi för effektiva och hållbara transporter. Delegationen har också synen att detta kostnadsansvar måste bygga på principen om infrastrukturavgifter enligt samhällsekonomisk marginalkostnad för transporten.

I kapitel 3 redogjorde delegationen för sin uppfattning att det är viktigt att staten arbetar för att underlätta intermodalitet i godstransportsystemet som en del av sitt förutsättningsskapande arbete. Det ansågs särskilt viktigt att understödja utveckling av trafikslag-

sövergripande godstransportkedjor i de marknadssegment där sådana möjligheter är som störst. Som också framgått av kapitel 4 finns goda skäl till detta synsätt som en del i en samlad strategi för utveckling av effektiva och långsiktigt hållbara godstransporter. I kapitel 5 redogjorde delegationen vidare för sin syn på behovet av att fokusera statens insatser i godstransportsystemet utifrån ett intermodalt stråktänkande i avsikt att åstadkomma effektiva flöden i dessa stråk, såväl mellan som i noderna, terminalerna. I kapitel 6 konstaterades att godsterminalerna av historiska skäl delvis har en annan ägarstruktur än infrastrukturen i övrigt och att detta ger särskilda förutsättningar för statens arbete som förutsättningskapare i detta segment av godstransportsystemet.

Mot bakgrund av dessa ställningstaganden har GTD diskuterat hur man bör se på intermodala terminaler i förhållande till de av delegationen förordade kostnadsansvarsprinciperna för infrastruktur. Delegationen har därvid kommit fram till att det finns anledning att ifrågasätta om intermodala transportlösningar underlättas ifall staten helt överlämnar prissättningen av utnyttjandet av denna del av godstransportsystemets infrastruktur till marknaden. Om samhällsekonomisk marginalkostnad som delegationen förordar tillämpas vid transporter via olika trafikslags infrastruktur (vägar, banor och farleder) till respektive från en intermodal godsterminal, medan hela terminalverksamheten inklusive lokal infrastruktur prissätts på andra, kommersiella grunder, kan ur en teoretisk synvinkel ifrågasättas om transportkedjan som helhet blir samhällsekonomiskt effektiv. Hänsyn bör då också tas till att det är långt ifrån säkert om dessa terminaler (kombiterminaler och hamnar) alltid är så konkurrensutsatta att marknadskrafterna kan skapa en effektiv priskonkurrens. Utan en helhetssyn på transportkedjan ur denna synvinkel torde i de allra flesta fall direkt transport framstå som fördelaktigare. Detta gäller kanske framför allt i nuvarande läge med bristande tillämpning av kostnadsansvarsprinciperna inom vägtransportsektorn.

I många andra sammanhang i samhället drivs numera från effektivitets- och konkurrenssynpunkt krav på att en uppdelning bör ske mellan tillhandahållande av grundläggande infrastruktur, som anses vara en samhällsuppgift, och tillhandahållande av tjänster som med fördel anses kunna skötas på marknadens villkor. Godstransportdelegationen anser att det ur en principiell synvinkel är rimligt att anlägga samma synsätt på terminaler. I kapitel 5 förordade således delegationen en uppdelning av organisationen av kombi-terminalerna enligt denna modell. Tidigare i detta kapitel har även

föreslagits liknande tankar beträffande sjöfartens infrastruktur i och omkring hamnar.

Godstransportdelegationen anser mot ovanstående bakgrund att staten i sitt förutsättningsskapande arbete bör verka för att principen om samhällsekonomisk marginalkostnad även får insteg beträffande intermodala godsterminaler. Delegationen är medveten om att detta innebär en rad praktiska problem i de fall staten inte är ägare till terminalerna. Det är samtidigt enligt GTD:s mening viktigt att terminalnät även fortsättningsvis byggs upp och planeras utifrån godstransportkundernas och marknadens krav. Å andra sidan krävs som påpekats i föregående kapitel, till följd av behoven av anslutande vägar banor och farleder, redan i dag att staten och trafikverken gör bedömningar om investeringar etc. på samhällsekonomisk grund.

Vad gäller terminaler för kombitrafiken, i de fall staten är ägare, torde möjligheter finnas att vår förordade princip kan börja tillämpas i samband med den ändrade organisering av dessa som delegationen föreslagit i avsnitt 5.6.2. Vad gäller hamnverksamheten behandlas den i det följande.

Principen om infrastrukturavgifter enligt samhällsekonomisk marginalkostnad bör, för att inte missgynna intermodala transportlösningar, så långt möjligt utsträckas även till den lokala infrastrukturen i trafikslagsövergripande godsterminaler (kombiterminaler och hamnar). Tjänsteproduktionen bör däremot prissättas marknadsmässigt. Genomförandet av denna princip måste dock anpassas till ägarförhållanden m.m. Ett genomförande i kombiterminalnätet bör kunna prioriteras.

7.7.3 Hamnavgifter

Som Godstransportdelegationen konstaterat bl.a. i avsnitt 6.3.3 bör hamnarna framför allt ses som en viss form av intermodala terminaler i godstransportsystemet. Enligt den allmänna syn som Godstransportdelegationen ovan givit uttryck för bör även intermodala terminaler, noderna i godstransportsystemet, omfattas av samma generella kostnadsansvarsprinciper som övriga delar av infrastrukturen.

Som också konstaterats är hamnarna i Sverige i regel ägda av kommuner. Ägarnas krav inom hamnväsendet liksom det förhållandet att hamnarna i regel drivs i bolagsform integrerat

hamnförvaltning/stuveri, ställer krav på affärsmässighet och kostnadstäckning enligt normala företagsekonomiska principer. Marginalkostnadsprincipen som underlag för prissättningen av hamnarnas tjänster har därför inte förekommit. Vad beträffar infrastrukturen i hamn är grundprincipen i dag full kostnadstäckning plus krav på vinst. Under senare år har de flesta större svenska hamnar genererat vinster åt sina ägare. I vissa fall kan hamnarna sägas utnyttja geografiska förhållanden i sin prissättning. Man skulle kunna hävda att varje industrianläggning, som är geografiskt hänvisad till en hamnanläggning i direkt eller nära anslutning till den egna fabriken och som påtvingas tjänster med priser som inte är förhandlingsbara, saknar eller har begränsade valmöjligheter. Helsingborgs Hamn AB:s hamnavgifter för färjetrafiken på HH-leden prövas för närvarande av EU-kommissionen. För färjetrafiken i Stockholm finns det knappast heller några alternativ, åtminstone inte reella sådana för passagerartrafiken och till följd av det inte heller för en stor del av godstrafiken. Statens roll som förutsättningsskapare vad gäller hamnavgifter begränsas, både med hänsyn till kommunalt självbestämmande och aktiebolagslagstiftning m.m. dock till prövning av konkurrensaspekter och harmoniseringsarbete inom EU etc.

Det inom EU pågående arbetet med hamnpolitiska frågor kan på några års sikt få betydelse för hamnarnas prissättning. Frågor om statsstöd, transparens i redovisningen och ett direktivförslag om tillträde till marknaden för hamntjänster behandlas i ett nyligen beslutat meddelande från Europeiska kommissionen.

Enligt Rådets direktiv om insyn i de finansiella förbindelserna mellan medlemsstater och offentliga företag (EG-direktiv nr 52/2000), det s.k. transparensdirektivet, skall vissa företag som under två år i följd har haft en årlig omsättning på 40 miljoner euro separera sin interna bokföring. På så vis kan man få bättre insyn i de offentliga eller privata företag som beviljats s.k. exklusiva rättigheter eller anförtrots att tillhandahålla tjänster av allmänt ekonomiskt intresse och som bedriver både offentlig och kommersiell verksamhet, för att säkerställa att konkurrensreglerna respekteras. Den separata bokföringen skall göra det möjligt att härleda vilka kostnader som har uppstått för den offentliga tjänsten; i hamnarnas fall gäller det tillhandahållandet av hamninfrastruktur.

I förslaget till direktiv om marknadstillträde för hamntjänster vill kommissionen utsträcka dessa regler om transparens till att gälla alla hamnar av en viss storlek, enligt förslaget hamnar med en

godsomsättning över tre miljoner ton och/eller 500 000 passagerare per år. Eftersom förslaget helt nyligen har presenterats och dess behandling ännu inte har inletts, kommer det att dröja tills de föreslagna reglerna (sannolikt efter ändringar) träder i kraft. Trots att förslaget helt nyligen har presenterats har den europeiska redareorganisationen ESCA inlett diskussioner syftande till att reglerna om transparens skall införas redan på kort sikt av kommersiella skäl, och räknar med att huvuddelen av de europeiska hamnarna kommer att medverka till detta.

Mot bakgrund av diskussionerna om transparens och kravet på user pays-principen är det enligt delegationens mening viktigt att alla svenska hamnar, oavsett lagstadgade krav på transparens, tydligt kan redovisa kostnaderna för den infrastruktur de tillhandahåller. Detta gäller särskilt som flertalet av hamnarna är integrerade hamnbolag som tillhandahåller både infrastruktur och stuveritjänster. På längre sikt bör som framgått inriktningen vara att infrastrukturerna tillhandahålls av ägaren (i detta fall kommunen) enligt den generella marginalkostnadsprincipen medan stuveri- och andra terminaltjänster i övrigt fortfar att prissättas på kommersiella villkor. Frivilliga initiativ från kommuner att införa en sådan tudelad avgiftsättning bör uppmuntras av staten.

Ett speciellt problem med hamnarna som intermodala terminalpunkter är att kommunerna inte har samma modell för de olika trafikslagen när det gäller avgifter för att utnyttja infrastrukturen. Några kommunala avgifter för godstransporter på väg debiteras således inte alls och endast i mindre grad för järnväg (jämför även avsnitt 6.3.3). De kommunala avgifterna för sjöfartens infrastruktur överstiger å andra sidan som nämnts den samhälls-ekonomiska marginalkostnaden. Dessa hamnavgifter är i själva verket en betydligt större belastning på sjöfarten än de tidigare behandlade statliga farledsavgifterna.

Godstransportdelegationen anser att infrastrukturavgiftsfrågorna i hamnarna måste beaktas i det fortsatta arbetet med att åstadkomma ett effektivt och hållbart godstransportsystem. I takt med att inom EU harmoniserade infrastrukturavgifter införs baserade på marginalkostnadsprincipen bör också staten involvera kommunerna i överväganden om reformering av hamnavgifter för infrastruktur. En förutsättning för att kommunerna skall byta till ett trafikslagsövergripande avgiftssystem baserat på externa effekter torde vara att kommunerna i sådana fall får del av den samlade uppbörden av intäkter för externa effekter. Om och när detta genomförs bör det enligt delegationens mening finnas förut-

sättningar att få kommunernas stöd för ett trafikslagsövergripande avgiftssystem för godstransporternas infrastruktur.

Även hamnavgifter för utnyttjande av lokal infrastruktur bör principiellt betraktas som del av godstransportsystemets godstransportstråk och följa kostnadsansvarsprinciperna i övrigt. EU:s olika direktiv på hamnområdet torde stödja en sådan utveckling. En trafikslagsövergripande avgiftssättning av hamnarna som intermodala noder bör vara inriktningen på längre sikt.

7.8 Transportbidrag och upphandling av trafik m.m.

Utöver kostnadsansvarsfrågorna om skatter och avgifter har staten beträffande näringslivets godstransporter beslutat att av regionalpolitiska motiv ingripa i marknaden genom transportbidrag, för att kompensera för merkostnader för transporter i vissa delar av landet. Stödet sker för närvarande i två olika former, dels genom regionalpolitiskt transportbidrag direkt till företagen i Norrlands-länen, dels genom upphandling av viss färjetrafik till Gotland, även inkluderat vissa regler om utjämningsystem för fraktpriser hos de största transportförmedlingsföretagen (det s.k. Gotlandstillägget). Vidare finns ett statligt anslag till infrastrukturhallarna i Trollhätte kanal och Väneren på för närvarande 62 miljoner kronor. Övriga "olönsamma" farleder finansieras genom, som framgått av avsnitt 7.4.1., korssubventionering och därmed överdebitering på de trafikstarkaste farlederna.

Godstransportdelegationen anser allmänt att inriktningen bör vara att i de fall staten finner det befogat att ingripa med åtgärder i godstransportmarknaden utifrån gällande transport- och regionalpolitiska målsättningar, måste dessa åtgärder grundas på ett transparent och trafikslagsövergripande synsätt som så långt möjligt tar hänsyn till principerna för kostnadsansvaret inom godstransportsystemet.

Regionalpolitiskt transportbidrag till Norrland

Detta stöd har lämnats sedan 1971 i form av restitutioner till företagen för viss del av reella fraktkostnader. Transportoperatörerna är alltså inte mottagare av stödet, även om det givetvis är känt av dem. Norrlandsstödet administreras i dag av den statliga myndigheten NUTEK. Till skillnad från många andra stödformer till företag inom regionalpolitiken, som ofta är projektinriktade eller i varje fall beviljas efter prövning från fall till fall, är transportbidraget generellt, dvs. alla som uppfyller regelverket beviljas stöd på samma villkor. Som stödsystem inom transportområdet är det ovanligt eftersom det inte är inriktat på transportproduktionen utan direkt på varuägaren/fraktbetalaren.

Avsikten med transportbidraget i Norrland är att ge viss kompensation för de kostnadsnackdelar som näringslivet i de fyra nordligaste länen har på grund av långa avstånd till marknaden, samt att stimulera till höjd förädlingsgrad i området. Bidragsområdet består sedan den senaste regelförändringen 1999 av hela Norrbottens, Västerbottens, Jämtlands och Västernorrlands län. Bidragets storlek beräknas som en procentandel av de totala transportkostnaderna i Sverige och kan variera mellan 15 % och 45 % beroende på transportens längd och produktionsanläggningens belägenhet.

Transportbidraget får lämnas som bidrag till transportkostnaden för godstransporter på järnväg samt till yrkesmässig trafik på väg eller till sjöss. Transportsträckans längd skall uppgå till minst 401 kilometer. Vid internationella transporter lämnas bidrag endast för den svenska andelen av den totala transportsträckan.

Förordningen om transportbidrag har i vissa delar visat sig svårtolkad. Sålunda är det inte givet hur man bedömer om en vara undergått *betydande bearbetning*. All industri är inte stödberättigad. Vissa *branscher* är undantagna vilket kan leda till tolkningssvårigheter huruvida en produkt tillhör en viss bransch eller inte. Även begreppet *skälig kostnad* som förekommer i förordningen har visat sig svårdefinierat.

Trots de problem med avgränsningar etc. som påtalats och som är typiska för denna kategori av generella stöd har Godstransportdelegationen kunnat konstatera att transportbidraget i dag är väl accepterat som stödform av industrin. Stödet anses rättvist i det avseendet att det lätt går att räkna ut sitt eget och även konkurrenternas stöd. Bidragets betydelse för den norrländska industrin varierar, men kan sannolikt sägas vara av större vikt för småföre-

tagen än för den större industrin. Huruvida det påverkar fraktpriserna i sig är svarbevisat, även om transportoperatörerna vid sin prissättning givetvis kan ta hänsyn till att kunderna i slutändan får betala en lägre summa för transporten än den som faktureras av transportören. Ur statens synvinkel har transportbidraget emellanåt ifrågasatts från budgetsynpunkt, eftersom bidraget blir svärbudgeterat genom sin direkta koppling till antalet utförda transporter, vilket står klart först i efterhand. En rad förändringar av reglerna har också genomförts under årens lopp. I och med Sveriges inträde i EU är denna form av statsstöd till företag även föremål för prövning av kommissionen. Godstransportdelegationen finner, utöver vad som nedan anförs beträffande Vänersjöfarten, inte några skäl att föreslå förändringar av nuvarande transportbidrag till Norrland.

Delegationen understryker att det är viktigt att Sverige arbetar för att det inom den Europeiska Unionens ram skall finnas goda möjligheter för staten att bedriva en effektiv förutsättningsskapande verksamhet på godstransportområdet också vad gäller målsättningarna om tillgänglighet och transportkvalitet för näringslivet i landets olika delar samt för positiv regional utveckling. Delegationen har erfarit att transportbidraget bl.a. har ifrågasatts från konkurrensvårdande instanser inom kommissionen. Delegationen anser att Sverige måste skapa ökad förståelse för behovet av och motiven för regionalpolitiska åtgärder också på transportområdet (jämför även vår syn ovan under avsnitt 7.4.3).

Upphandling av trafik till Gotland m.m.

Staten har sedan 1970-talet, för att garantera tillgången till en tillfredställande person- och godstransportförsörjning mellan Gotland och fastlandet, sett det som nödvändigt att upphandla färjetrafik och skriva avtal med ett rederi för en angiven tidsperiod. För den som tecknat avtal med staten om sådan trafik gäller ett krav på att tillhandahålla minst ett visst antal avgångar per vecka till och från Gotland året runt. Godstaxan i färjetrafiken är också föremål för viss reglering i avtalet. Nuvarande avtal löper till 2004 med möjlighet till förlängning.

År 2000 transporterades ca 500 000 ton gods med färja till och från Gotland. Totalt (inkl. persontrafiken) uppgick statens bidrag till Gotlandstrafiken 2000 till ca 228 miljoner kronor Gotlands-

stödet administreras numera av den nya myndigheten Rikstrafiken, som även har ansvar för annan statlig upphandling av persontrafik.

Därutöver finns sedan 1979 ett system med ett s.k. gotlandstillägg, som ger transportföretag som utför godstrafik på Gotland en rätt att ta ut ett särskilt tillägg (f.n. 0,4 %) på alla transportuppdrag som utförs även på fastlandet. Syftet med denna möjlighet är att täcka merkostnader som dessa har i sin Gotlandstrafik så att de kan fördelas på hela kundkollektivet och undvika en särskild högre taxa för Gotlandstransporter.

Riksdagen beslöt 1996 att gotlandstillägget skulle avvecklas över en treårsperiod från 1 januari 1997. Motivet var att det visat sig svårt att tydliggöra de kostnader som stödet var avsett att kompensera för och det därför inte gick att bedöma om stödet var verkningfullt. Den första sänkningen från 0,6 % till 0,4 % innebar emellertid omedelbart att transportföretagen höjde sina priser för transporter till och från Gotland. Riksdagen beslöt efter utredning av NUTEK att tillsvidare avvakta med ytterligare avveckling av tillägget. NUTEK och Sjöfartsverket har därefter presenterat sinsemellan olika förslag till ersättning av gotlandstillägget, i det första fallet byggt på nolntaxa för godstransporter på färjan, i det senare fallet på ett transportbidrag direkt till fraktbetalarna av liknande typ som det befintliga till Norrland. Sjöfartsverkets förslag pekade också på behovet av att på sikt skilja gods- och persontrafiken till och från Gotland åt.

Regeringen beslöt i budgetpropositionen för 2000, liksom i den för 2001, att skjuta upp avvecklingen av gotlandstillägget. Förslaget bygger i huvudsak på ytterligare en utredning som Rikstrafiken och Sjöfartsverket utfört gemensamt och som förordar en förhandlingslösning för att ersätta nuvarande stödformer för godstrafiken till Gotland.

I december 2000 beslutade regeringen om en utredning med syfte att nå en förhandlad helhetslösning för Gotlandstrafiken. Utredaren skall dels genomföra kompletterande analyser av effekterna av de trafikeringsalternativ som redovisades i Sjöfartsverkets och Rikstrafikens rapport, dels genom förhandlingar med berörda parter försöka nå en totallösning för färjetrafiken till Gotland. En utgångspunkt skall vara att det nuvarande gotlandstillägget avvecklas och att merkostnaderna som följer av Gotlands geografiska läge neutraliseras på annat sätt än i dag. Uppdraget skall redovisas senast den 1 augusti 2001.

Godstransportdelegationen anser att den nu tillsatta utredningen om Gotlandsstödet bör notera delegationens allmänna syn på

regionalpolitiska stödinsatser och beakta godstransporternas intressen i sitt arbete.

Godstransportdelegationen anser sammanfattningsvis

- att åtgärder i godstransportmarknaden utifrån gällande transport- och regionalpolitiska målsättningar måste grundas på ett transparent och trafikslagsövergripande synsätt som så långt möjligt tar hänsyn till principerna för kostnadsansvaret inom godstransportsystemet,
- att transportbidrag till varuägare av den modell som nu tillämpas för Norrland i huvudsak synes vara i enlighet med dessa riktlinjer,
- att Sverige bör verka för att det inom den Europeiska Unionens ram skall finnas goda möjligheter för staten att bedriva en effektiv förutsättningsskapande verksamhet på godstransportområdet också vad gäller målsättningarna om tillgänglighet och transportkvalitet för näringslivet i landets olika delar samt för positiv regional utveckling,
- att pågående utredning av Gotlandstrafikens framtid noterar Godstransportdelegationens syn i dessa frågor.

7.9 Vänern och Mälarsjöfarten

År 1999 gjordes ca 3000 fartygspassager i kommersiell drift i Trollhätte kanal. Godsvolymen som transporteras denna väg uppgick 1999 till 2,8 miljoner ton. Godstransporter sjövägen till och från hamnar i Vänern via Trollhätte kanal har sedan länge särskilda ekonomiska förhållanden i jämförelse med övrig sjöfart i svenska farvatten. Orsaken är att staten ansett det nödvändigt, framför allt av regionalpolitiska motiv, att stödja en fortsatt sjöfart i regionen som annars riskerar att konkurreras ut av landtransporter till och från kusthamnar, framför allt Göteborg. En utslagning av detta trafikmedel ansågs inte gynna näringslivet i regionen. Sjöfarten på Trollhätte kanal och Vänern har stor betydelse för de inre delarna av Västsverige i framför allt Värmlands och Västra Götalands län. Utöver investeringar i kanalsystemet har regeringen därför sedan 1980-talet med avsteg från prissättningsprinciperna i övrigt beslutat att någon användaravgift för utnyttjande av kanalen eller seglingsavgift för Vänern inte skall tas ut. I stället ersätts driftkostnaderna via anslag på statsbudgeten, f.n. uppgående till 62 miljoner kronor per år. Avgifter tas för närvarande ut i form av farledsavgift

(med undantag för trafik till och från Göteborgsområdet), ca 13 miljoner kronor 1999.

Det kan påpekas att något motsvarande stödsystem hittills inte varit aktuellt för Sveriges andra större inlandsvattensystem – Mälaren via Södertälje kanal. Sjöfartsverkets underskott för Mälarens sjötrafikområde (Mälaren-Sandhamn) uppgick 1998 till 51 miljoner kronor. Detta underskott täcks genom korssubventionering från de trafikstarka farlederna, huvudsakligen på väst- och sydkusten.

Under de senaste åren har sjöfarten på Vänern trots dessa statliga insatser känt av en ökande konkurrens från de landburna trafikslagen. Ända sedan mitten av 1980-talet, då stödformerna infördes, har godsmängden långsiktigt minskat i Vänersjöfart. Denna minskning har accelererat under de senaste åren. Bl.a. har den ovan nämnda sänkningen som genomfördes av banavgifterna som en följd av 1998 års transportpolitiska beslut påtalats som en orsak till den ökande konkurrensen. En utredningsman har på regeringens uppdrag analyserat situationen. Han ansåg att det fanns skäl att vidta ytterligare åtgärder till stöd för en fortsatt Vänersjöfart. Han föreslog, med hänsyn bl.a. till att större delen av området runt Vänern ingår i EU:s regionalpolitiska stödområden, att lotsavgifterna skulle sänkas till hälften, att transportbidrag till/från Norrland skulle lämnas även för transporter via Vänerhamn, att Sjöfartsverket och Vänerns Seglationsstyrelse skulle samordnas organisatoriskt samt att staten skulle bidra till etablerande av ett regionalt Vänerråd för arbete med att identifiera utvecklingsmöjligheter och initiera åtgärder för framtida Vänersjöfart. Utredningsmannen föreslog även en rad åtgärder på lokal nivå, bl.a. rörande hamnarna.

Regeringen behandlade förslagen i budgetpropositionen 2000. För lotstaxan konstaterades att Sjöfartsverket infört en särskild 30 % rabatt på trafik genom Trollhätte kanal, dock efter den allmänna höjning av lotsavgifterna som samtidigt genomförts i hela landet. Som framgått i tidigare avsnitt täcks i dag endast delar av lotskostnaderna av brukaravgifter, resten via korssubventionering inom Sjöfartsverket.

Beträffande Vänerrådet beslöt regeringen i november 2000 att bidra med 5 miljoner kronor till etableringen av rådet. I april 2001 beslöt regeringen vidare att reglerna för transportbidrag skulle ändras från den 1 juli 2001 så att transporter via hamnar i Vänern och Mälaren skall vara stödberättigade på samma sätt som via kusthamnar inom stödområdet.

Övriga förslag lämnades utan avseende. Dock konstaterade regeringen att Vänersjöfarten var föremål för vidare överväganden inom Godstransportdelegationen.

Delegationen anser inledningsvis att det är positivt att regeringen beslutat bidra till Vänerrådet. Eftersom mängderna av hittillsvarande gods i Vänersjöfart minskat över lång tid finns all anledning att inom regionen analysera möjligheter att utnyttja de befintliga sjöfartslederna till alternativa transportsystem som motsvarar kundkraven på moderna effektiva godstransporter. Att staten som förutsättningsskapare bidrar till en sådan process är enligt delegationens mening bra.

Beträffande frågorna om det statliga avgiftssystemet påminner Godstransportdelegationen om att den övergripande principen om att kostnadsansvaret bör vara likformigt utformat mellan trafikslagen, bör gälla även i dessa fall. Det innebär att om samtliga avgifter för infrastrukturen anpassas till samhällsekonomisk marginalkostnad bör effektiva godstransportsystem kunna utvecklas på marknadens villkor. På samma sätt som detta enligt vår tidigare analys förväntas leda till viss överföring från landsvägs-transport till järnväg och sjöfart, kan givetvis, i den mån kundernas krav bättre kan tillgodoses på detta sätt, överföring komma att ske även mellan järnväg och sjöfart.

Vad gäller Sjöfartsverkets farledsavgifter har delegationen tidigare förordat en mer uttalad marginalkostnadsprissättning än hittills. I de fall konsekvenserna av en sådan prissättning av farledsavgifter inte kan accepteras med hänsyn till t.ex. regionalpolitiska målsättningar, bör stöden redovisas öppet och inte vara en del av verkets avgiftssystem. För Vänerregionen gör delegationen, med hänsyn till hittillsvarande ställningstaganden från regering och riksdag och även genom konstaterandet ovan att större delen av området runt Väneren ingår i EU:s regionalpolitiska stödområden, bedömningen att vissa sådana regionalpolitiska åtgärder även fortsättningsvis kan behövas. Huruvida motsvarande åtgärder kan förväntas för de delar av stödområdena i inlandet som i dag utnyttjar hamnarna i Mälaren lämnar delegationen öppet för vidare studier.

Vilken form dessa regionalpolitiska stöd till godstransporter via inlandshamnar skulle få har inte Godstransportdelegationen något entydigt svar på. Emellertid ifrågasätter delegationen ur denna synvinkel skälen bakom det nyligen genomförda slopandet av det regionalpolitiska transportbidraget i Värmland, Dalarnas och Gästriklands län. Staten har genom detta beslut fränhänt sig ett instrument för regionalpolitiska åtgärder på godstransportmarkna-

den i dessa regioner. Som tidigare nämnts uppfattas transportbidraget av näringslivet som en förhållandevis väl fungerande stödform som dessutom fungerar trafikslagsövergripande. Delegationen hänvisar i övrigt här till vad som tidigare sagts om behov av att få EU att i högre grad än hittills i sin transportpolitik behandla frågor om regionalpolitiska åtgärder i godstransportsystemen i de nordliga medlemsstaterna.

Beträffande förslaget som lagts fram rörande lotsningstaxan hänvisas till det tidigare avsnittet 6.3.4 om lotsningsfrågorna. Beträffande frågor runt effektivitet och avgiftsättningssystem m.m. i Vänerhamnarna hänvisar delegationen likaså till sin allmänna analys av hamnfrågorna i avsnitt 6.3.3 och 7.7.3.

Sammanfattningsvis anser Godstransportdelegationen att initiativ för att utveckla nya kundorienterade transportsystem via Vänerens farleder bör uppmuntras, bl.a. via det nyinrättade Vänerrådet. Farledsavgifterna för sjöfart på Väneren och Mälaren bör i enlighet med delegationens ställningstagande i övrigt på sikt liksom för andra trafikslag avspegla de samhällsekonomiska marginalkostnaderna. De regionalpolitiska åtgärder som kan vara rimliga i godstransportsystemet med en sådan prissättning bör redovisas särskilt och så långt möjligt vara trafikslagsövergripande.

7.10 Arbetet på kort och lång sikt

Godstransportdelegationen har i avsnittet om kostnadsansvar och ekonomiska styrmedel anlagt en tämligen principiell hållning, som ansluter både till den gällande svenska transportpolitiken och riktlinjer inom EU till följd av framför allt likt vitboken om rättvisande prissättning på infrastrukturen. Det är delegationens mening att såväl kunder som samhälle på lång sikt gynnas bäst av att godstransportmarknaden ges korrekt information om kostnaderna för enskilda transporter, inklusive samhällets kostnader för externa effekter etc. Den svenska regeringen bör därför målmedvetet arbeta för en ökad förståelse för dessa synpunkter internationellt, så att ett sådant system kan införas så fort som möjligt.

Samtidigt är det, bl.a. mot bakgrund av de senaste årens diskussionsklimat, helt klart att dessa principer inte kommer att vara fullt genomförda än på många år inom EU. Det är delegationens åsikt att, även om av ovanstående följer att det finns skäl rent

effektivitets- och hållbarhetsmässigt, det inte är rimligt att genomföra drastiska förändringar av kostnadsansvaret i Sverige om inte motsvarande förändringar sker harmoniserat i vår omvärld, i första hand inom EU:s medlemsstater. Godstransporterna har alltför stor betydelse för svensk industri och handel för att utsättas för ensidiga kostnadshöjningar utan att konsekvenserna är fullt utredda. Delegationen har också pekat på att "den nordliga dimensionen", vårt lands speciella situation geografiskt, demografiskt och klimatologiskt, måste ges en större tyngd när transportpolitiska frågor diskuteras inom EU och rättsakter beslutas.

I avvaktan på dessa utvecklingslinjer finns som framgått skäl att arbeta med "second best"-lösningar inom kostnadsansvarsområdet, som med beaktande av balansen såväl mellan trafikslag som mellan länderna i vår omvärld söker skapa så små snedvridningar som möjligt. De tre områden där delegationen anser att störst möjlighet finns att genom förändringar av nuvarande kostnadsansvar på kort sikt påskynda utvecklandet av ett effektivt och hållbart godstransportsystem gäller förslagen rörande banavgifterna på kontinenten samt kombiterminalavgifterna och farledsavgifterna i Sverige.

8 Näringspolitik för svensk transportnäring

8.1 Inledning

Regeringen gav 23 juni 2000 Godstransportdelegationen tilläggsdirektiv om att i sin övergripande godstransportstrategi även lämna förslag till en näringspolitisk strategi för de svenska transportföretagen. En förutsättning är enligt direktivet att denna strategi även leder till förbättringar för transportköparna.

Alltsedan 1998 års transportpolitiska proposition har det funnits klara mål för politiken inom transportområdet. Det övergripande målet är att säkerställa en samhällsekonomiskt effektiv och långsiktigt hållbar transportförsörjning för medborgarna och näringslivet i hela landet. Därunder ligger de tidigare nämnda målen om tillgänglighet, transportkvalitet, säkerhet, miljö och regional utveckling. Målet för den svenska näringspolitiken är inte lika utvecklat utan formuleras som att politiken bör främja en hållbar ekonomisk tillväxt och en ökad sysselsättning genom fler och växande företag. Målet för konkurrenspolitiken är att verka för väl fungerande marknader och effektiv konkurrens till nytta för konsumenterna.¹

Intresset för tillväxt och utveckling i näringslivet finns integrerat i de transportpolitiska målsättningarna, dels i det övergripande målet om samhällsekonomisk effektivitet men även i delmålen om hög transportkvalitet, god tillgänglighet och positiv regional utveckling. Däremot ligger frågor om tillväxt och utveckling inom transportsektorns egna företag i sig utanför transportpolitiken. Några av riksdag och regering fastställda näringspolitiska mål direkt riktade till transportsektorn finns för närvarande inte bortsett från vissa riktlinjer beträffande upprätthållande av svenskflaggad sjöfart och handlingsprogrammet för svensk åkerinäring. Dessa frågor har en mer direkt koppling till de allmänna närings-

¹ Proposition 2000/2001:1 Utgiftsområde 24

och sysselsättningspolitiska målsättningarna enligt ovan. Gods-transportdelegationen anser dock att en samlad godstransportstrategi – utan att göra avkall på kundperspektivet – måste innehålla förslag om förutsättningar för svenska transportföretags utvecklingsmöjligheter.

8.2 Näringspolitik inom transportsektorn – behövs den?

I tilläggsdirektivet angående näringspolitik för Godstransportdelegationen anför regeringen bl.a. följande.

Regeringen anser att det är viktigt för det svenska näringslivet och samhället att det finns en vital och effektiv godstransportsektor som omfattar olika transportslag och som samverkar så optimalt som möjligt. Godstransportdelegationens direktiv och uppgifter är i linje med denna strävan. Regeringen anser emellertid att det också är viktigt att de förändringar av regelverk och andra förutsättningar inom godstransportområdet som beslutas nationellt och internationellt utformas så att de svenska transportföretagen också ges rimliga, långsiktigt hållbara konkurrensförutsättningar gentemot företag i andra länder. För att uppnå detta krävs ett aktivt agerande dels av svenska myndigheter nationellt och i internationella fora, dels av transportnäringen själv i syfte att kontinuerligt utveckla sin konkurrenskraft och kompetens på den öppna gemensamma transportmarknaden. Det är enligt regeringens mening nödvändigt att statsmakterna utformar sina riktlinjer för en sådan process i samverkan med näringslivet.

En väl fungerande konkurrens bidrar till effektivitet och förnyelse i näringslivet och kommer även konsumenterna till godo i form av bättre varuutbud och lägre priser. Konkurrensen på den svenska transportmarknaden har skärpts, bl.a. genom Sveriges inträde i EU. Hur svenska företag klarar sig till följd av hårdnande konkurrens från utlandet varierar dock beroende vilket trafikslag man ser till. Det är hittills främst inom rederi- och åkeribranschen som det visat sig svårt att konkurrera med utländska aktörer. Delegationen behandlar dessa branschers speciella situation under avsnitt 8.3 nedan. Vad gäller järnvägssektorn har hittills konkurrensen mellan operatörer på godssidan i Sverige rört företag med bas i Sverige. Det skall dock inte uteslutas att en förändring av denna situation kan komma att ske i framtiden. Sett i ett europeiskt perspektiv har en trend mot internationella företag uppstått, trots att järnvägs-

marknaderna ännu inte är öppnade. Ett exempel är tyska Railion (f.d. Deutsche Bahn) som numera även äger f.d. nederländska och danska statsbanornas godsverksamhet. Flygfrakt utförs i dag av såväl svenska som utländska företag. Vad gäller den interkontinentala (globala) flygfrakten styrs denna som framgått i kapitel 6 i många fall av bilaterala luftfartsavtal.

Godstransportdelegationen anser att en övergripande riktlinje bör utformas för regeringens arbete med transportsektorns näringsfrågor. Även om situationen skiljer sig åt mellan olika trafikslag vilket leder till att delvis skilda medel måste tillgripas, bör rimligtvis en liknande syn på transportföretagen gälla oavsett vilket trafikslag som företagen verkar inom. Det bör också noteras att som tidigare framhållits en uppbyggnad för närvarande pågår av integrerade internationella logistikföretag som verkar på transportmarknaden horisontellt med transportlösningar som omfattar mer än ett trafikslag. Även denna utveckling talar för att näringspolitiken för svensk transportnäring bör ges en generell överbyggnad.

Godstransportdelegationen föreslår följande övergripande riktlinje för regeringens arbete med näringspolitik inom transportsektorn:

Svenska transportföretag bör minst ha likvärdiga verksamhetsvillkor som våra grannländers företag på en gemensam transportmarknad. Det långsiktiga målet bör vara att bidra till utveckling av en konkurrenskraftig svensk transportbransch som spelar en viktig roll i utvecklingen av ett effektivt och långsiktigt hållbart godstransportsystem.

8.3 Statsstöd till branscher – är det lämpligt eller ens möjligt?

8.3.1 Allmänna överväganden

Särskilt utformade statliga stöd till företag inom vissa branscher är något som ifrågasätts alltmer, både i Sverige och internationellt. Vid tal om stöd i vilken form det än ges – via bidragssystem eller särskilda skatterabatter – måste man överväga vad stödet riktar sig till och vad som motiverar ett visst stöd. Alla former av statsstöd innebär ett marknadsingripande, och positiva och negativa effekter av stödet måste analyseras både på kort och lång sikt.

Statsstöd till en viss bransch motiveras traditionellt oftast av att branschens företag, i de fall stödet inte utgår, skulle riskera att slås ut av utländska konkurrerande företag pga. exempelvis ojämlikhet mellan staternas skatte- och bidragssystem eller för stora skillnader i det allmänna pris- och löneläget. Problemet är att definiera när skillnader på en liberal marknad anses bli så stora att de inte kan accepteras som en normal del av konkurrens, som alltid ytterst bygger på marknadsfördelar vilka enligt accepterad national-ekonomisk teori leder till ett effektivt handelsmönster och näringsliv. Ett annat problem är att definiera "branschen", eftersom viss typ av produktion av varor och tjänster ofta kan ske i näraliggande branscher eller i företag som är verksamma i mer än en bransch.

Motiven för stöd har ofta gällt konkurrens på global nivå, t.ex. sjöfarten, och statsstödet används i dessa fall för att garantera att en viss näring lever kvar och att det finns kompetens på området att tillgå inom landet. Sådana stöd betraktas allt mer som provisoriska lösningar i avvaktan på långsiktiga mer generella åtgärder.

Det andra verktyget som staten kan ta till för att gynna företagen är den allmänna näringspolitiken i form av inkomst- och företagsbeskattning. Dessa typer av skatter påverkar samtliga företag oavsett vilken bransch de befinner sig i och anses därför ge mindre problem med avgränsningar etc. Effekten av dessa åtgärder brukar numera ofta benämnas i termen "företagsklimat".

Det kan konstateras att statsstöd till enskilda branscher i princip är bannlyst inom EU, eftersom de inte anses vara i linje med unionens grundläggande tankar om en gemensam öppen marknad. Dock finns vissa definierade undantag, där jordbrukssektorn ju är det mest framträdande. Statsstöd har också tillåtits inom varvssektorn av i stort sett samma skäl som för sjöfarten. Riktade stöd till transportsektorn i övrigt, vare sig i form av bidrag eller skattesubventioner, är alltså i dag som princip förbjudna inom EU. Att det dock finns en viss gråzon har delegationen erfarit i samband med studier av de åtgärder som vidtagits från olika länder under hösten 2000 som svar på omfattande protestauktioner från åkeriernas sida mot höga bränslepriser. Skatter och avgifter på bränsle och fordon, som till sin karaktär påverkar just transportsektorns företag särskilt utan att för den skull uppfattas som "branschspecifika", används uppenbarligen av regeringar som instrument för att påverka transportföretagens konkurrenskraft näringspolitiskt.

Godstransportdelegationen anser att den långsiktiga riktlinjen för regeringens arbete i näringspolitiska frågor bör vara att arbeta för borttagande av branschspecifika statsstöd. Näringspolitik bör så långt möjligt bedrivas med generella styrmedel. I den mån särskilda motiv finns i enlighet med vårt föreslagna övergripande näringspolitiska mål inom godstransportsektorn och möjlighet skapats inom EU:s ram bör svenska företag dock ges möjligheter till stöd i effektivast möjliga form.

8.3.2 Sjöfartsnäringens situation

Den transportnäring där konkurrensproblem sedan lång tid tillbaka funnits är sjöfarten. Den globala konkurrensen framför allt från låglöneländer i tredje världen har lett till åtgärder från svenska och många andra länders regeringar för att över huvud taget möjliggöra en fortsatt nationell handelsflotta.

Inom rederinäringen är problemen tudelade. Det gäller dels den globalt konkurrensutsatta handelsflottan, dels den mera lokalt konkurrensutsatta färjenäringen. Eftersom marknaden för gods-transporter till sjöss är global utsätts samtliga EU-länders handelsflottor för konkurrens ifrån tredjelandsflottor och bekvämlighetsflaggor. Lägre bemanningskostnader genom låga löner, inga eller obetydliga löneskatter och sociala avgifter samt negligierbar företagskatt i de länder som tillåter bekvämlighetsregister innebär ett betydligt lägre kostnadsläge. Dessutom utnyttjas lägre säkerhets- och miljökrav som ytterligare ett konkurrensmedel jämfört med de krav som ställs i bl.a. EU-länderna.

Den speciella konkurrenssituation som råder inom sjöfartsnäringen har sedan länge inneburit att europeiska länder infört olika former av stöd till sin respektive rederinäring, antingen i form av särskilda "öppna" skeppsregister som medgivit låglönebesättningar och andra undantagsbestämmelser på fartyg registrerade i resp. europeiskt land, eller, vilket är fallet i Sverige, givit stöd via statsbudgeten till rederierna för att kompensera för delar av merkostnaden jämfört med konkurrenterna. Regeringarna har funnit skäl att på detta sätt begränsa "utflaggningen" av den nationella rederinäringen, vilken ansetts hota arbetstillfällena och ge mindre påverkansmöjligheter inom den internationella sjöfarten, ur bl.a. beredskaps-, säkerhets- och miljösynvinkel.

För att söka sätta gemensamma ramar för medlemsstaternas nationella åtgärder för att värna om sina handelsflottor fastställde EU-kommissionen i maj 1997 nya riktlinjer för statligt stöd till sjöfartsnäringen, innebärande betydligt utökade möjligheter till stöd än vad som gällt tidigare. Sjöfartsnäringen har helt enkelt undantagits från de konkurrensregler som i övrigt gäller inom EU. Totalt får stödet till ett lands sjöfartsnäring inte överskrida vad som motsvarar summan av skatter och sociala avgifter för de ombordanställda och rederiföretagen.

Den andra typen av konkurrens är den som råder mellan respektive EU-länders sjöfartsnäringar trots dessa gemensamma regelverk. Det råder här en slags kapprustning i stöd till näringarna bl.a. genom att skapa förmånliga skeppsregister. Så beslutade under våren 2000 det danska folketinget, som svar på en ökad konkurrens från bl.a. Tyskland, att utvidga det danska internationella skeppsgregistrets (DIS) tillämpningsområde så att även färjor i trafik mellan danska och utländska hamnar numera kan registreras i DIS och därmed uppnå betydande kostnadsfördelar. Detta beslut påverkar starkt den svenska färjenäringens konkurrenssituation. Den svenska regeringen föreslog därför i prop. 2000/2001:127 i maj 2001 att också Sveriges färjenäring skall kunna åtnjuta ett ekonomiskt stöd. Från den 1 oktober 2001 ändras dels det hittillsvarande rederistödet för lastsjöfarten från s.k. bruttostöd (bidrag via anslag på statsbudgeten) till nettostöd i form av kreditering på skattekonto, dels inkluderas även färjesjöfarten i det nya systemet. Totalt beräknas statsstödet till den svenska sjöfartsnäringen efter denna reform att uppgå till ca 1,3 miljarder kronor per år.

Regeringen anser enligt propositionen att ett bibehållet svenskt sjöfartskunnande är mycket betydelsefullt för centrala svenska politikområden som sjösäkerhet och miljöfrågor samt Sveriges möjligheter att även fortsättningsvis vara en pådrivande kraft i det internationella arbetet inom dessa områden. Sveriges geografiska belägenhet och starka sjöfartsberoende i utrikeshandeln leder också till slutsatsen att en tillräcklig sjöfartskompetens är nödvändig för en positiv utveckling av hela den svenska transportsektorn och strävan mot intermodala transportlösningar med sjöfart som en viktig länk i transportkedjan.

Enligt Godstransportdelegationen är det uppenbart att hela sjöfartsnäringen har hamnat i en ond cirkel av stöd och bidrag. För att inte förlora sina skeppsregister har i stort sett alla sjöfartsnationer i den utvecklade världen infört olika typer av förmåner eller skatte- rabatter. Sjöfarten är naturligtvis viktig för alla de människor som

arbetar antingen direkt eller indirekt med sjöfartsrelaterad verksamhet. För Sveriges del uppskattas drygt 500 företag med 30 000 anställda vara verksamma i det man traditionellt räknar till sjöfartsnäringsen.

Det bör noteras att en stor del av transporterna sjöledes till och från Sverige, till följd av den ökade konkurrensen sedan många år sker med fartyg med "annan flagg" (dvs. registrerade i annan stats sjöfartsregister) än den svenska. En stor del av de rederier som har sin bas i Sverige har även utlandsflaggade fartyg i sin flotta. Det svenska näringslivets transportbehov förefaller således i huvudsak kunna tillgodoses även med en krympande svensk andel av fartygen. Däremot delar Godstransportdelegationen den syn som regeringen givit uttryck för i proposition 2000/2001:127 att det finns fördelar i ett bredare näringspolitiskt synsätt med att bibehålla en sjöfartskompetens i landet.

Godstransportdelegationen anser att det långsiktiga målet bör vara att genom internationellt arbete på många olika nivåer – inom EU samt IMO, ILO m.fl. organisationer – förändra villkoren för den internationella sjöfartsnäringsen så att motiven för särskilda statsstöd till de nationella rederierna bortfaller och en sund konkurrenssituation kan uppnås utan sådana stöd. I avvaktan på detta långsiktiga arbete motiverar den ovan nämnda övergripande riktlinjen om i huvudsak likvärdiga verksamhetsvillkor med våra närmaste grannländer emellertid att staten stöder den svenska sjöfartsnäringsen i lämplig form inom ramen för de möjligheter som EU:s statsstödsregler ger.

8.3.3 Åkeriernas situation

Svensk åkerinäring har under 1990-talet blivit alltmer utsatt för en hård internationell konkurrens. I och med EU-medlemskapet 1995 blev den internationella konkurrensen än mer tydlig då möjligheterna till cabotagetrafik – inrikes transporter i annat land - successivt öppnades upp. Den 1 juli 1998 släpptes cabotaget fritt inom EU, vilket innebär att det inte längre krävs något särskilt tillstånd för ett åkeriföretag inom EU som önskar bedriva inrikes godstransporter i annat land. Inom bara några år kan EU dessutom vidgas österut i en första omgång. I så fall får åkare från t.ex. Polen och Estland, med betydligt lägre kostnader än de svenska åkeriföretagen, fullt tillträde till EU:s transportmarknad.

Under de senare åren på 1990-talet visade två av varandra oberoende undersökningar att svensk åkerinäring har en betydande kostnadsnackdel i förhållande till åkerier i viktiga konkurrentländer såsom t.ex. Danmark, Tyskland och Nederländerna. Den ena undersökningen utfördes av Växjö Universitet 1998 och den andra av SIKKA 1999. Undersökningarna kommer fram till liknande resultat. Svensk åkerinäring uppvisar ett kostnadsläge som ligger mellan 10–30 % över det i viktiga konkurrentländer. Mot denna bakgrund är det inte oväntat att svensk åkerinäring upplever ett kraftfullt konkurrenstryck på den öppnade transportmarknaden.

Ett tecken på åkerinäringens betydelse för Sveriges ekonomi är att den är representerad i landets alla regioner och att den där spelar en viktig roll för sysselsättningen. Vägtransportnäringen sysselsätter direkt cirka 80 000 personer och indirekt minst 100 000 personer. Tillsammans med andra transport- och logistikbranscher och underleverantörer till dessa branscher bildar den i många regioner viktiga logistikkluster, dvs. nätverk av företag som är beroende av varandra. Genom åkerinäringens förankring och närvaro i landets alla delar spelar den också en viktig roll för den regionala utvecklingen. Svensk åkerinäring är dessutom världsledande när det gäller miljöanpassade godstransportlösningar. Att stärka svensk åkerinäringens konkurrenskraft kan därför också ge fördelar från miljösynpunkt.

Mot denna bakgrund har regeringen i februari 2000 presenterat ett handlingsprogram med 14 olika åtgärder på kort och lång sikt i avsikt att stärka svenska åkeriers konkurrenskraft. Några branschspecifika stödåtgärder av typ sjöfartsstödet är dock inte aktuella, eftersom konkurrensen i detta fall i huvudsak gäller medlemsstater i eller ansökarländer till EU och eftersom EU:s normala statsstödsregler är tillämpliga för åkeriföretag.

Godstransportdelegationen delar regeringens syn på betydelsen av en svensk åkerinäring och anser att det är angeläget att behålla och stärka denna näring. Svensk åkerinäring har tagit på sig ett större ansvar än många andra länders åkerinäringar när det gäller miljö och säkerhet och är i dag förmodligen världsledande när det gäller miljöanpassade godstransportlösningar. Inte minst mot denna bakgrund, och i enlighet med vår allmänna riktlinje att svenska företag bör ges likvärdiga konkurrensförutsättningar med våra närmaste grannländers, anser delegationen att det är angeläget att regeringen verkar för en harmonisering inom EU av skatter och avgifter samt

regelverk och deras tillämpning. I regeringens handlingsprogram för svensk åkerinäring föreslås ett antal åtgärder som på framför allt längre sikt kan stärka svensk åkerinäringens konkurrenskraft. Det är viktigt att punkterna i handlingsprogrammet genomförs men även kompletteras med åtgärder som leder till konkurrensförbättringar för svensk åkerinäring på kort sikt. Ett första steg mot en harmonisering skulle kunna vara en sänkning av den fasta fordonsskatten på tunga lastbilar till EU:s miniminivå som bl.a. SIKAs förordat och vilket även GTD föreslagit regeringen i en särskild skrivelse.

8.4 Allmän företagsbeskattning – generell fråga eller transportföretagens huvudproblem?

Som nämnts ovan har regeringen utöver rena branschvisa statsstöd, vilka medför både praktiska och teoretiska problem samt är kringskurna av EU:s statsstödslagstiftning, även som instrument i sin näringspolitik de mer generella ekonomiska styrmedlen i form av beskattning av företag och anställda. Beskattningen inom EU är endast i liten utsträckning reglerad i gemensam lagstiftning, vilket innebär att medlemsstaterna i stort beslutar själva inom detta fält. Den nationella skattelagstiftningen inom detta område är generell mellan branscher, och transportsektorn utgör enbart en mindre del av det näringsliv, det "företagsklimat", som beskattningen är avsedd att påverka.

Det är helt klart och närmast självklart att denna beskattning spelar en roll vad gäller svenska transportföretags konkurrensförutsättningar gentemot länder med annorlunda utformning och nivå på skatteuttaget. Som nämnts ovan har skillnaderna i kostnader för rederiföretagen att anställa arbetskraft enligt svenska villkor respektive villkor som gäller i andra länder länge varit ett huvudproblem för denna bransch. Givetvis utgör skillnader i beskattning en del av detta problem. SIKAs studie av åkeribranschfrågorna 1999 pekade också på att generella skatter och sociala avgifter utgjorde den största delen av det kostnads-handikapp som kunde relateras till statliga pålagor. Som jämförelse spelar alltså beskattning av fordon, bränslen, infrastruktur etc., sådana indirekta skatter och avgifter som är trafikrelaterade snarare än företagsrelaterade, en mycket mindre roll för konkurrens-situationen. Samtidigt är det notoriskt svårt att jämföra kostnads-lägen i alla delar mellan olika länder. Skillnader i andra regelverk än

skattelagstiftningen, t.ex. vad som ingår i sociala avgifter i olika länder och i många andra avseenden måste beaktas vid en sådan jämförelse.

Godstransportdelegationen inser att företagsbeskattning måste ses som en del i den allmänna näringspolitiken – att skapa ett gott företagsklimat för företagande i Sverige, alltmer öppet i konkurrens med andra länder på en globaliserad marknad. Delegationen anser att generellt goda villkor för svenskt näringslivs verksamhet även kommer transportnäringen till del och är att förorda framför branschspecifika insatser. Transportföretagen är en del av företagandet i Sverige, och har möjligen, även om det legat utanför delegationens mandat att analysera djupare, särskilda förutsättningar vid konkurrensutsättning. Produktionsmedel i form av fordon/fartyg är enkla att omregistrera mellan länder för att skapa konkurrensfördelar och konkurrentländers transportföretag kan utföra sin tjänsteproduktion i Sverige i många fall helt utan att vara etablerade som företag i landet. Delegationen anser därför att regeringen i sina näringspolitiska strävanden bör sätta ett ökat fokus på effekter för svenska godstransportföretag vid analys av befintliga och vid utformning av förändrade generella svenska beskattningsregler inom företagssektorn.

8.5 Näringspolitiska riktlinjer för transportnäringen

8.5.1 Dansk näringspolitisk strategi för godstransportnäringen

Redan tidigt i delegationens arbete påpekades från transportindustrins representanter i Godstransportdelegationen det arbete som från dansk sida genomförts i näringspolitiska sammanhang inom transportsektorn. Delegationen har tagit del av denna och även andra länders liknande dokument. Godstransportdelegationen anser att särskilt det danska dokumentet är intressant eftersom det rör ett grannland. Det tidigare redovisade förslaget till övergripande riktlinje för näringspolitiska insatser fäster ju stort avseende på att skapa likvärdiga verksamhetsförutsättningar med transportföretag i våra närmaste grannländer.

Danmarks näringsminister presenterade 1998 en näringspolitisk strategi för transportnäringen². Strategin har utarbetats i nära samarbete med både godstransportnäringen och transportköparna och den har som mål att skapa ett långsiktigt partnerskap mellan näring och myndigheter med syfte att forma sådana offentliga ramar att den danska transport- och logistiknäringen kan uppnå världsklass.

Den danska regeringen konstaterar att den danska transportindustrin är en servicenäring i stark tillväxt och att dansk logistik och transport generellt sett hävdar sig väl i konkurrensen med andra länder. Det konstateras också att transportnäringen inte bara är en viktig näring i sig utan att den även fungerar som en katalysator för resten av näringslivet.

Transportnäringen möter emellertid nya utmaningar. Transportköparna ställer högre krav på flexibilitet, snabbhet och säkerhet i transporter samt samtidigt som konkurrensen från omvärlden hårdnar. Visserligen är det i första hand näringen själv som måste möta de nya kraven men eftersom offentliga beslut i hög grad påverkar förutsättningarna för näringens utveckling och konkurrensförmåga finns ett behov av en strategi för hur dessa beslut bör fattas.

Strategin delas in i områdena offentlig reglering, tillgång till kunskap, tillgång till kapital, offentligt - privat samspel samt internationella konkurrensvillkor. Inom varje område lämnas en rad förslag och viljeyttringar syftande till en positiv utveckling av transportnäringen.

Inom området *offentlig reglering* betonas behovet av att gemensamma internationella spelregler skapas med syfte att höja kraven på miljöhänsyn, säkerhet och arbetsmiljö. Detta för att motverka konkurrens från länder (utanför EU) där kvaliteten på transporter spelar en mindre viktig roll. Danmarks regering har som ambition att i största möjliga mån göra danska transportlösningar till internationell standard. Särregleringar måste samtidigt undvikas i de fall de kan medföra strängare villkor för den inhemska transportnäringen jämfört med konkurrenterna. I de fall nya regleringar är motiverade bör dessa utarbetas i tätt samarbete med näringen.

Beträffande tillgång till *kunskap* konstateras att konkurrensen på transportmarknaden tvingar transportnäringen att hela tiden utveckla sina tjänster vilket i sin tur ställer krav på högre kompetens hos företagets personal. Staten ansvarar för att kunskap inom om-

² Logistik og godstransport – erhvervspolitisk strategi for transporterhvervet

råden som exempelvis miljö och säkerhet finns tillgänglig genom utbildningar, forskning, rådgivning och utvecklingsprojekt.

Den offentligt tillhandahållna utbildningen och forskningen måste hålla en hög kvalitet, vara relevant och lättillgänglig. Utbildningar och forskningsprogram bör därför utvecklas i samarbete mellan kunskapsinstitutioner och näringslivet. Regeringen stöttar samarbete mellan olika universitet och forskningsinstitut och ser till att en rad utvecklingsprojekt startas upp inom områden som multimodala transporter, miljö och säkerhet samt IT. Strategin ger också förslag till hur vidareutbildning av personal inom transportsektorn kan stödjas.

Tillgången till kapital är central för att transportnäringen skall kunna växa och utvecklas. Vissa förändringar på skatteområdet, t.ex. en gradvis sänkning av bolagsskatten, lämnas i strategin. Det viktigaste tycks ändå vara att transportnäringens och det övriga näringslivets konkurrenskraft beaktas vid beskattning av gods-transporter.

Vidare föreslår strategin ett antal åtgärder för att en väl fungerande kapitalmarknad skall finnas transportnäringen till handa. Statliga stöd förordas generellt sett inte men förslag ges till hur i första hand små och mellanstora företag på ett lätt sätt skall få tillgång till kapital, t.ex. genom förmånliga lånevillkor. Staten har även ett garantiprogram för riskkapitalbolag som innebär att staten ersätter riskkapitalbolagen för en del av förlusten då en verksamhet går i konkurs. Staten tillhandahåller även lånekapital till forsknings- och utvecklingsprojekt genom en s.k. tillväxtfond.

Samspelet mellan den *offentliga* och den *privata* sektorn bör fungera väl inte minst när det gäller infrastrukturinvesteringar. Målsättningen är att den danska infrastrukturen skall främja utvecklingen av multimodala transporter genom effektiva terminaler och samlade IT-lösningar. Enligt strategin bör flaskhalsar byggas bort, IT-infrastrukturen bör utvecklas och multimodala knutpunkter på strategiska platser bör främjas. Danmarks regering arbetar även för att en fast förbindelse över Fehmarn Bält byggs.

En rad förslag läggs till hur tullhanteringen kan förbättras så att den uppnår en minst lika hög effektivitet som Danmarks konkurrentländer. I första hand handlar det om att Danmark i EU-sammanhang bör driva på arbetet mot förenklade och harmoniserade regler samt effektivare IT-system.

Avslutningsvis konstateras att konkurrens mellan offentliga och privata aktörer kan gynna utvecklingen inom delar av transportsektorn. Många tjänster som traditionellt sett har legat på det

offentligas ansvar kan läggas ut på entreprenad. Det är dock viktigt att offentliga och privata företag kan konkurrera på lika villkor och att upphandling av tjänster sker på korrekt sätt.

En liberalisering av transportmarknaden i Europa är bra så länge konkurrensvillkoren är de samma överallt. För att danska transportörer skall kunna dra nytta av en liberaliserad marknad krävs bl.a. att den inhemska konkurrensen mellan trafikslagen är rättvis och att danska företag har möjlighet att ingå i internationella allianser, så länge dessa inte motverkar en effektiv konkurrens på marknaden. För regeringen gäller att se till att danska transportörer får tillgång till utländska marknader på minst samma villkor som andra operatörer.

Vad gäller *internationell konkurrens* visar strategin tydligt att en liberalisering av transportmarknaden i EU är vad Danmark eftersträvar. Godstransporterna på järnvägen måste liberaliseras för att underlätta möjligheten för de intermodala transporterna att utvecklas. Även inom hamnsektorn bör en vidare liberalisering och effektivisering komma till stånd.

I samband med liberaliseringar av marknader är det viktigt att konkurrenssnedvridande statsstöd och andra subventioner undviks så långt som möjligt. Regeringen avser att i dialog med näringen fortsätta arbetet med att skapa lika ekonomiska villkor för transportörerna och begränsa statsstöden. Stöd till godstransporter på järnväg kan endast motiveras av miljö- eller regionalpolitiska skäl.

Strategin ger sammanfattningsvis en positiv bild av den danska transportnäringen. Genom strategin har den danska regeringen pekat ut godstransportsektorn som särskilt viktig för tillväxten i landet - något som även Sveriges regering antytt i vissa sammanhang, fast inte alls på ett lika konkret sätt. Danskarna tror starkt på en liberalisering av marknaden för godstransporter, huvudsakligen därför att man är övertygade om att den danska transportnäringen är effektiv i förhållande till sina konkurrentländers och därmed får fler fördelar än nackdelar när marknader öppnas. Det är också klart att danskarna inte tänker lägga hårdare krav på sin egen näring än vad som är nödvändigt utifrån EU-perspektiv. Det är genom harmoniseringar av regler, skatter och avgifter som den europeiska transportnäringen skall utvecklas.

8.5.2 Godstransportdelegationens förslag till svenska riktlinjer

Som läsaren säkert noterat har många förslag i den danska strategin stora likheter med den inriktning som Godstransportdelegationen förordar för svenska regeringens del i sitt förslag till övergripande godstransportstrategi i detta betänkande. Det gäller t.ex. godstransporternas stora betydelse för tillväxten och behovet av kontinuerlig samsyn mellan staten, transportnäringen och kunderna/varuägarna i utvecklingen av godstransportsystemet, om statliga insatser för infrastruktur samt forskning och utveckling.

Det danska dokumentet gör dock även klart att godstransportnäringen i sig är en prioriterad bransch för den danska regeringen. En rad av förslagen i strategin är därför tydligt inriktade på att skydda danska företag mot danska – och internationella – regelverk som försämrar konkurrenskraften jämfört med andra länders transportföretag.

Godstransportdelegationen anser att det finns starka skäl för den svenska regeringen att anta utmaningen och lägga fast ett antal liknande riktlinjer för sitt agerande nationellt och internationellt. Som framgått ovan anser delegationen (med stöd av regeringens egna uttalanden i olika sammanhang) att den svenska transportnäringen ligger i framkant av utvecklingen inom flera för samhället viktiga områden, t.ex. säkerhet och miljö, men även till en del beträffande användning av ny informationsteknologi i transportsammanhang. Därför finns all anledning att stödja svenska transportföretags strävanden och undvika att staten genom sitt eget agerande medvetet eller omedvetet försvårar denna utveckling och därmed indirekt underlättar för andra länders transportföretag på den gemensamma transportmarknaden.

Godstransportdelegationen har enligt sina direktiv ett tydligt "kundfokus". Sådana förslag som i sig skulle gynna transportföretag men som inte ligger i linje med varuägarnas intressen är därför inte intressanta för delegationen. I sitt arbete har emellertid delegationen kunnat konstatera att det finns en stor samsyn mellan näringslivsföreträdare på transportör- respektive varuägarsidan om behovet av statliga insatser för att stödja svensk transportnäringens utveckling. Detta under den allmänna förutsättningen att det sker inom ramen för en så öppen och avreglerad transportmarknad som möjligt där kunderna kan dra nytta av konkurrensen genom utveckling av effektivare godstransportupplägg. Någon motsättning

mellan kunder och transportföretag om de ovan beskrivna slutsatserna finns därför inte inom Godstransportdelegationen.

I inledningen till detta kapitel föreslog delegationen en övergripande näringspolitisk riktlinje inom transportsektorn. Godstransportdelegationen anser att följande närmare riktlinjer vidare bör gälla för regeringens arbete beträffande de näringspolitiska frågorna inom transportsektorn, såväl nationellt som internationellt:

Sverige måste dra nytta av de fördelar som redan finns inom svensk transportindustri. Bl.a. görs stora insatser för utveckling av kvalitetssäkringssystem för miljöpåverkan och trafiksäkerhet. Användning av system som ISO 9002 och ISO 14001 ökar inom svensk transportnäring. Sverige kan i dag på flera områden sägas vara världsledande i fråga om framför allt miljöanpassade godstransportlösningar. Regeringen stöder redan nu denna utveckling och bör så göra även i framtiden. Målet bör vara att svensk transportnäring skall profileras och även i framtiden vara i världsklass vad gäller kvalitetssäkring för miljövänlighet och trafiksäkerhet. Svenska särkrav får inte drabba svensk transportindustri. Det är viktigt att Sverige driver exempelvis miljöarbetet i EU och verkar för hårdare gemensamma krav. Svensk transportindustri är väl rustad på det området och skulle kunna dra nytta av sådana förändringar. Men att införa nya regleringar på egen hand är inte rätt väg eftersom det kommer att drabba den egna industrin. Sverige måste undvika att "skjuta sig själv i foten".

Vid utarbetande av skatter och avgifter som belastar svenska godstransportföretag – vare sig generella företagsskatter eller trafikinriktade skatter – måste ett bättre samråd än hittills ske med transportbranschen för att analysera effekterna på konkurrenskraften för de svenska företagen i jämförelse med sina konkurrentländer. En naturlig utgångspunkt bör vara att belastningen av skatter och avgifter på svenska transportföretag inte ligger högre än i våra grannländer om inte enighet finns om särskilda skäl för detta.

Där det finns regleringar på EU-nivå måste Sverige anpassa sig till hur de viktigaste konkurrentländerna tolkar regleringarna. Sverige får inte ensamt införa hårdare krav än våra konkurrentländer eftersom detta enbart kommer att slå till-

baka på den inhemska transportindustrin. Ett tätare samarbete mellan myndigheter på olika fält än vad som i dag sker är naturligt och nödvändigt som en del i detta arbete.

Inom EU och i andra internationella organ bör Sverige arbeta aktivt för harmonisering av regelverk och i förekommande fall stödformer. Svensk kunskap och svenska modeller för problemlösning på olika områden bör därvid vara en naturlig utgångspunkt.

På det nationella planet måste konkurrens mellan offentlig-ägda och privata aktörer ske på lika villkor.

Utarbetande av närmare näringspolitiska åtgärder inom transportområdet bör ske tillsammans med företrädare för de berörda branscherna.

9 Forskning och utveckling för effektiva och hållbara gods-transporter

Förmågan till innovationer är en viktig faktor bakom ekonomisk tillväxt, ekologiskt hållbar utveckling och samhällelig förändring. Denna förmåga beror av en rad omständigheter, men en viktig förutsättning för att främja innovationer är att det bedrivs forskning och utveckling av tillräcklig omfattning och kvalitet. Samhällsförändringarna i sig ger samtidigt upphov till nya frågor och kunskapsbehov som kräver en fortlöpande forsknings- och utvecklingsverksamhet. Godstransportdelegationen ser forskningen och statens roll som finansiär och utförare av forskning som en viktig ingrediens i en samlad godstransportstrategi. Fortsatta forskningsinsatser är nödvändiga för att uppnå mål som förbättrad transportkvalitet för näringslivet och en miljömässigt hållbar utveckling av godstransporterna.

9.1 Vad kan staten göra för att främja godstransportforskningen?

Forskning kräver både en finansierande och en utförande part. Den svenska staten spelar en aktiv roll både som finansiär och som forskningsutförare. Bland utförarna finns statliga forskningsinstitut samt universitet och högskolor. En stor och betydelsefull del av forskningen utförs dock av företag och till viss del även av privata forskningsinstitut.

Den statligt finansierade forskningen har olika motiv och syften samtidigt som begränsade resurser ställer krav på avvägningar och prioriteringar. En grundläggande statlig uppgift är att svara för den s.k. inomvetenskapligt motiverade forskning som utförs huvudsakligen vid universitet och högskolor och finansieras främst genom Vetenskapsrådets försorg. Ytterligare en central statlig uppgift är att svara för den kunskapsförsörjning som behövs för att samhällets olika gemensamma funktioner skall kunna fungera och ut-

vecklas. Det är i huvudsak för detta ändamål som den s.k. sektorsforskningen är inrättad.

Godstransportsektorn präglas således i hög grad av många små aktörer som saknar alla förutsättningar att bära utvecklings- och forskningsinsatser inom den egna verksamheten. Utmärkande för godstransportsektorn är vidare att olika enskilda aktörer samverkar inom ramen för varuflöden och transportkedjor men där det kan vara svårt att identifiera någon som kan ta ett utvecklingsansvar för helheten. Enligt vår uppfattning har dessa förhållanden medfört att det svenska godstransportsystemet generellt sett är kraftigt underförsörjt med utvecklingsinsatser och att det också finns ett stort behov av att höja kompetensen i olika led av verksamheten. Godstransportdelegationen anser mot denna bakgrund att staten måste ta ett större ansvar även för sådan företagsekonomiskt och tekniskt orienterad forskning och utveckling som behövs för att utveckla de olika komponenterna i godstransportsystemet.

Det är viktigt att inse att all forskning som har betydelse för godstransportsektorn ingalunda räknas till vad som traditionellt kallas transportforskning. Utanför transportforskningen faller exempelvis forskningen som utförs inom fordonsindustrin och energisektorn. Det handlar till största delen om teknisk forskning och utveckling som har betydelse för transportsektorns utveckling mot hållbarhet och effektivitet. Staten bör enligt delegationens mening ta ett större ansvar för att främja samarbetet mellan samtliga forskningsinsatser som berör godstransporternas utveckling.

9.2 Vad behöver vi veta mer om?

Givetvis finns det alltid ett generellt behov av forskning inom godstransportsektorn. I stor utsträckning möts detta behov genom forskning av såväl statliga som privata aktörer. Godstransportdelegationen har dock under arbetet med denna strategi stött på områden där behovet av ytterligare kunskap förefaller vara av särskilt stor vikt. Nedan följer en kort redogörelse för dessa ämnesområden.

Miljö och teknik

I kapitel 3 konstaterades att arbetet med att underlätta utvecklingen av intermodala transportlösningar är viktigt för att uppnå ett effektivt och hållbart godstransportsystem. Särskilt viktigt är det att skapa lösningar som innebär att högvärdigt gods i ökad utsträckning kan transporteras delvis på järnväg eller i kustsjöfart. Sedan många år har det funnits ett starkt politiskt intresse i Europa för att öka de intermodala transporterna. Men hittills har detta intresse inte satt något tydligt avtryck i rådande transportmönster. Politiker och administratörer måste därför ges ökade kunskaper om intermodala transporters grundläggande egenskaper med avseende på ekonomi och miljöeffekter. Transportföretagen behöver dessutom kunskaper om vilka transporttjänster de skall utveckla, vilka företag man behöver samarbeta med samt vilka tekniska och logistiska lösningar som krävs.

Till skillnad från inom t.ex. fordonsindustrin inom vägsektorn, där teknisk utveckling i huvudsak sköts av tillverkarna, har den tekniska utvecklingen av järnvägsmateriel under lång tid i stor utsträckning finansierats av statliga monopolbolag. När monopol-situationen bröts och förvaltningen av infrastrukturen skildes från den operativa verksamheten uppstod en oklar situation om vem som bär ansvaret för samordningen av den tekniska utvecklingen av vagnmateriel med infrastrukturutvecklingen. En samordnande kraft på järnvägsområdet är viktig för att utvecklingen av kombinerade transporter skall ta fart. Det är likaså viktigt att klargöra ansvaret mellan staten och näringslivet inom det intermodala området. För närvarande finns ingen drivande part vare sig bland järnvägsoperatörer, fordonsindustri eller tillverkare av lastbärare.

Ett annat viktigt bidrag för att gå mot ett hållbart godstransportsystem är den tekniska utvecklingen av vägfordon, motorer och bränslen. Som nämndes i kapitel 4 kan enligt delegationens mening överföringspotentialen mellan trafikslagen åtminstone inte ensamt inom en rimlig framtid lösa utsläppsproblematiken. Därmed ökar behovet av att utsläppens källa – fordonen – skall utvecklas i miljövänligare riktning. Det är väsentligt att vidareutveckla dagens förbränningsmotorer samt elmotor- och hybridsystem mot energieffektivare lösningar, att utveckla tekniken för produktion av el i bränsleceller samt att förbättra tekniken för produktion av biodrivmedel. Just bränslecellstekniken har hittills utvecklats i första hand för personbilar och bussar. Ett

ökat intresse för bränslecellsdrivna lastbilar kan dock skönjas hos vissa större transportföretag, något som förhoppningsvis kan snabba på teknikutvecklingen.

Slutligen vill delegationen påminna om problemet med transport av tomma containers. Ojämna varuflöden är en orsak som leder till att en betydande andel av de containers som transporteras både på land och till sjöss saknar innehåll. Trots att betydande miljövinster skulle kunna uppnås genom ett effektivare utnyttjande av containrar finns i dag ingen lösning på detta problematiska tillstånd. Vidare kunskap på området vore således önskvärd.

Logistik och IT

Ytterligare en väg mot ett miljövänligare transportsystem är en ökad kunskap om logistiksystem. De stora transportföretagen använder sig i dag av s.k. dörr-till-dörr-koncept med logistiska system som drivs i egen regi med full kontroll över hela trafikflödet. Det är i dag möjligt att följa varje enskild varas position i transportsystemet. Näringslivet visar ett stort intresse för försörjningskedjor (supply chains) och kunskapen om dessa behöver därför vidgas, särskilt med avseende på kedjornas samspel, styrning och effektivitet, dvs. själva interaktionen i transportkedjorna.

Användningen av IT-tjänster har varit avgörande för omvandlingen av logistik- och transportsystemen. Kommunikationen mellan transportörerna och deras kunder sker i dag till största delen elektroniskt. Det gäller t.ex. överföring av order, kommunikation med lager, information under transporten samt fakturering. Den nya tekniken har förbättrat möjligheterna att samordna transporterna och därigenom minska körsträckan. Särskilt glesbygden torde kunna få sina transportbehov bättre tillgodosedda genom ökad samordning av transportsystem.

Marginalkostnadprissättning av godstransporter

De ovan nämnda forskningsfälten kan sägas vara sådana där kunskapen i första hand utnyttjas av näringslivet. Varje företag kan dra nytta av kunnande om transportkedjor och produktionsmateriel. Men det finns även områden som snarare måste belysas utifrån ett samhällsperspektiv. Ett exempel på detta är vad delegationen dis-

kuterat under kapitel 7, marginalkostnadsprissättning av godstransporter. Delegationen har kunnat konstatera att dagens avgiftsättning leder till snedvridningar. Ett nytt system bör därför införas som bygger på marginalkostnadsprincipen. Det råder dock betydande osäkerhet om hur en sådan marginalkostnadsprissättning skall ske i praktiken. Exempelvis behöver kunskaperna om hur man bör beräkna värdet av de externa effekterna utvecklas. Vidare måste för järnvägens del utvecklas modeller för kapacitetsfördelning vid trängselsituationer.

Ett korrekt utformat kostnadsansvar kommer enligt delegationens mening att ge sådana ekonomiska incitament till marknaden att utvecklingen går i riktning mot effektiva och hållbara godstransporter.

Statistik

Slutligen vill delegationen framhålla behovet av att utveckla statistiken inom godstransportsektorn och finna sådana former för statistikinsamlingen som kan underlätta för uppgiftslämnarna. Som nämntes i avsnitt 6.2.3 är behovet av relevant, korrekt och uppdaterad statistik stort för alla inblandade parter på godstransportmarknaden. I forskningssammanhang är tillgången till lämplig statistik mycket viktig.

Godstransportdelegationen har under sitt arbete funnit att behovet av forskning inom områdena miljö/teknik, logistik/IT samt marginalkostnadsprissättning av godstransporter är av särskilt stor betydelse för att skapa ett effektivt och hållbart godstransportsystem. Delegationen har också konstaterat att det finns vissa brister i statistiken inom godstransportsektorn som bör åtgärdas i enlighet med förslag i avsnitt 6.2.3.

9.3 Statliga forskningsfinansiärer – regeringens verktyg

De större statliga transportforskningsfinansiärerna i Sverige är Verket för innovationssystem (VINNOVA), Vägverket och Banverket. Även Statens energimyndighet är en betydande finansiär av forskning som berör transportsystemet. Luftfartsverket och Sjöfartsverket har endast små budgetar för forskningsverksamhet.

Verket för innovationssystem

VINNOVA bildades den 1 januari 2001 genom en sammanslagning av Kommunikationsforskningsberedningen (KFB), delar av Rådet för arbetslivsforskning (RALF) samt den forskningsfinansierande delen hos NUTEK. Verksamheten omfattar stöd till forskning och utveckling (FoU) inom bl.a. transporter, kommunikation, teknik, arbetsliv och arbetsmarknad liksom uppgiften att verka för att ny kunskap tas till vara och omsätts i produkter, processer, tjänster etc. Drygt 140 miljoner kronor per år fördelas för närvarande till transportforskning. Ett av huvudsyftena med att bilda VINNOVA var att öka möjligheterna till omprioriteringar för att därigenom kunna kraftsamla kring särskilt viktiga forskningsområden. I praktiken innebär detta att transportforskningen måste konkurrera med ett flertal andra forskningsområden. Regeringen lämnade vid bildandet av myndigheten inte någon tydlig instruktion om hur dessa prioriteringar skall göras på längre sikt.

KFB lät under hösten 2000 utarbeta ett nytt forskningsprogram för godstransporter och logistik. Programmet antogs av KFB:s styrelse strax innan myndigheten upphörde och ärvdes på så sätt in i VINNOVA. I programmet lyfter KFB fram de ämnesområden som man ansåg vara av störst betydelse för svenskt näringslivs konkurrenskraft genom effektivare transporter samt svensk transportnärings förmåga att erbjuda dessa tjänster. Bland de prioriterade forskningsområdena märks bl.a. transport- och logistiksystem samt intermodala transporter.

Godstransportdelegationen anser att KFB:s forskningsprogram utgör en bra grund för det fortsatta forskningsfinansieringsarbetet i VINNOVA. Samtidigt konstaterar delegationen att den nya myndigheten fått ett vidsträckt ansvarsområde där transportforskningen, och i all synnerhet forskningen om godstransporter, endast utgör en mindre del. VINNOVA är trots detta den enskilt största statliga finansiären av godsrelaterad forskning i Sverige. Det är därför mycket viktigt att de erfarenheter som byggts upp under årens lopp, och nu senast inom KFB, tas till vara i den nya myndigheten och att tillräckligt stora resurser avsätts så att det nya forskningsprogrammet för godstransporter kan genomföras i alla delar.

Delegationen vill dessutom framhålla att just godstransportområdet är ett FoU-område som bör falla ovanligt väl inom ramarna för de mål som satts upp för VINNOVA. Forskning om godstransporter synes t.ex. vara särskilt väl ägnad att bidra till målet att

kunskap lättare skall kunna kombineras mellan olika arbetsfält och kompetensområden. Forskningsområdet befinner sig således i gränslandet mellan industripolitiskt och transportpolitiskt motiverad forskning och förutsättningarna att kombinera insatser som tidigare utförts av NUTEK, KFB och RALF är goda. Även med utgångspunkt från att utveckling och användning av modern informationsteknik i produktionsprocesser och tjänsteutformning har lyfts fram som ett särskilt prioriterat område finns det således mycket goda förutsättningar för att FoU om godstransporter och logistik skall kunna hamna i fokus för VINNOVA:s intresse. Godstransporterna är dessutom ett område som på ett ovanligt tydligt sätt måste utvecklas i samverkan mellan näringsliv och myndigheter, vilket ju är ett genomgående tema i Godstransportdelegationens hela strategi. Denna egenskap innebär samtidigt att förutsättningarna att bygga upp innovationssystem – en av VINNOVA:s huvuduppgifter – genom vilka kunskap, kompetens och innovationer kan förmedlas bör vara utomordentligt goda på detta område.

Samverkansprogram för utveckling av mer miljöanpassade fordon

VINNOVA ansvarar tillsammans med Programrådet för Fordonsteknisk Forskning (PFF) för genomförandet av ett särskilt Samverkansprogram för utveckling av mer miljöanpassade fordon. Ett avtal mellan svenska staten och fordonstillverkarna om genomförandet av detta program undertecknades i april 2000. Programmet syftar både till att minska vägtrafikens bidrag till miljöförstöringen och till att skapa förutsättningar för en långsiktigt konkurrenskraftig svensk fordonsindustri. Satsningen innebär att upp till 1,8 miljarder kronor satsas gemensamt under perioden 2000 till 2005, varav den statliga finansieringen kommer att uppgå till högst 500 miljoner kronor.

Programmet inriktar sig mot vägfordon generellt, men flera delområden har även en direkt tillämpning inom godstransportsektorn, till exempel motorer för tunga fordon, avgasbehandling, bränslecell- och hybridfordon, väginformatik, och viktreduktion. Avsikten är att förutom fordonstillverkarna, även universitet och högskolor, forskningsinstitut samt underleverantörer skall medverka i programmet.

Banverket

Banverket ser forskning och utveckling som ett medel för att utveckla järnvägssektorn och därmed verka för en uppfyllelse av de transportpolitiska målen. Detta tar sig bland annat uttryck i att Banverket stödjer långsiktig vetenskaplig kompetensuppbyggnad inom strategiska områden för Banverket och järnvägssektorn. Det sker till exempel genom att verka för slagkraftiga forskningsmiljöer där Banverket har ett långsiktigt engagemang. Dessa miljöer tjänar dels som en extern diskussionspart, dels som möjlig framtida bas för rekrytering av kompetent personal. Exempel på sådana miljöer är CHARMEC på Chalmers och Järnvägsgruppen på KTH. Ett annat viktigt inslag i FoU-verksamheten är att järnvägssektorn skall kunna dra nytta av de FoU-resultat som kommer fram allt eftersom projekten fortskrider. Banverket avdelar för närvarande en FoU-ram på 70 miljoner kronor per år.

Banverkets inriktning av FoU-verksamheten anges i en FoU-policy som antogs av verkets styrelse i juni 1998. FoU-policyn anger Banverkets långsiktiga och övergripande strategi för FoU. FoU-verksamheten skall enligt policyn omfatta järnvägs-transportsystemets alla delar och avse såväl forskning som utveckling och demonstrationsverksamhet. Det innebär att FoU-verksamheten utöver Banverkets egna infrastrukturfrågor skall inkludera frågor om fordon, trafikpolitik, marknadsfrågor och samverkan med andra trafikslag.

I ett FoU-program som antogs av styrelsen i augusti 1999 preciseras närmare vilken FoU Banverket är berett att finansiera. I programmet konstateras bl.a. att FoU som syftar till att stärka godstransporter på järnväg är strategiskt och angeläget. Ett betydande belopp har därför avsatts för detta ändamål. För närvarande bidrar Banverket till finansieringen av två brett upplagda projekt; dels om kombinerade transporter vid Handelshögskolan i Göteborg i samarbete med Institutionen för transportteknik vid Chalmers, dels om effektiva tågssystem för godstransporter hos Järnvägsgruppen vid KTH. Bland de något mindre projekten som Banverket bidrar till att finansiera finns exempelvis ett projekt om semitrailer i avancerade intermodala transportlösningar hos Institutet för transportforskning (TFK) samt ett om implementering av marginalkostnadsprissättning vid Statens väg- och transportforskningsinstitut.

Vägverket

Vägverket skall för vägtransportsektorns del initiera, finansiera och genomföra sådan forskning och utveckling som bidrar till att de transport- och miljöpolitiska målen uppnås. Till stöd för detta arbete har Vägverket ett s.k. inriktningsprogram för forskning och utveckling. Nu gällande program beslutades i augusti 1999 och avser perioden 2000–2009. Programmet beskriver Vägverkets FoU-verksamhet och hur verket använder FoU som ett strategiskt medel för att nå transport- och miljöpolitiska mål på ett effektivare sätt. Programmet revideras vart fjärde år. Ambitionen är att 200–300 miljoner kronor årligen skall satsas på FoU.

I inriktningsprogrammet presenterar Vägverket tjugo olika FoU-områden varav följande berör godstransporter direkt:

Näringslivets krav och förväntningar på vägtransportsystemet som syftar till att öka kunskaperna om näringslivets krav på vägtransportsystemet.

Trafikstyrning och information för effektivare utnyttjande av väg- och gatunätet.

Samordning och samverkan för ökad transporteffektivitet syftande till att ta fram kunskaper som ger underlag för vidareutveckling av samverkan mellan olika transportslag och mellan berörda aktörer.

Dessutom finns ett antal FoU-områden som berör godstransportsektorn mer indirekt:

Utformning, val och användning av fordon och drivmedel för ekologiskt hållbar utveckling.

Upprätthållande av acceptabel standard på väg- och gatunätet.

Utformning av en mer robust infrastruktur.

Lokalisering av vägar och gator i samverkan med medborgare och näringsliv.

Luftfartsverket och Sjöfartsverket

Luftfartsverket har lagt fast sin forskningsinriktning för luftfarten i treårsplanen för åren 2000–2002. Prioriterade områden är bl.a. flygsäkerhet, luftfartens miljöpåverkan, satellitnavigering samt utvecklandet av prognosmodeller för bedömning av trafikutveckling. Verket avsätter årligen ca 10 miljoner kronor för

forskning. Luftfarten har dock även tillgång till forskningsmedel via NFFP – Nationellt Flygtekniskt Forskningsprogram. Ett syfte med detta är att samordna forskningsresurserna inom landet vid industri, forskningsinstitut, universitet och högskolor. Målet för programmet är att genom stimulans till forskning bidra till utvecklingen av kompetens och konkurrenskraft inom svensk flygindustri. Statens anslag till NFFP uppgår för närvarande till 30 miljoner kronor per år till och med 2003.

Sjöfartsverkets forskningsinsatser riktas i första hand mot verkets specialområden som isbrytning, sjömätningmetoder, positionsbestämning m.m. Ambitionen är att sjöfartssektorn skall bevara, utveckla och anpassa den nationella kompetensen i frågor som rör säkerhet, miljö och transporteffektivitet samt transport- och näringspolitik till de nya krav som ställs såväl inom landet som i det internationella samarbetet. Sjöfartsverket initierar och stödjer därför sjöfartsrelaterad forskning – budgeten för 2001 är 4,3 miljoner kronor – och verkar i samarbete med bland annat den nya forskningsmyndigheten VINNOVA för att ekonomiska resurser frigörs för detta ändamål.

För åren 2001–2003 har regeringen dessutom genom ett särskilt beslut uppdragit till VINNOVA att besluta om bidrag upp till 25 miljoner kronor för sjösäkerhetsforskning. Sjöfartsverket deltar aktivt i fördelningen av dessa medel.

Statens energimyndighet

Statens energimyndighet (STEM) arbetar med energirelaterad forskning, utveckling och demonstrationsprojekt på transportområdet. Detta innebär att man genomför insatser kring bl.a. fordon, drivsystem och alternativa drivmedel. Huvuddelen av insatserna fokuseras på vägtrafiken, men viss verksamhet kring t.ex. arbetsmaskiner och sjöfart finns också.

Trots att energieffektiviteten inom transportsektorn har ökat och drivmedelsförbrukningen därmed minskat har det totalt sett ökade antalet transporter lett till att sektorns andel av Sveriges totala utsläpp av koldioxid ökat. Energimyndighetens fortsatta insatser inom transportsektorn inriktas därför mot såväl ökad energieffektivisering som ersättning av dagens fossila drivmedel med bio-baserade sådana.

En av STEM:s större satsningar är programmet ”Energisystem i vägfordon” som inriktas på både traditionella drivsystem, elhybrid-

koncept och bränsleceller. Det har en omfattning på 105 miljoner kronor för perioden 2000–2002.

När det gäller alternativa drivmedel fokuseras huvuddelen av insatserna på att utveckla processer för att tillverka etanol från skogsråvara. Ett särskilt sjuårigt program initierades 1998 med målet att inom programperioden demonstrera processen. STEM genomför eller planerar även insatser för utveckling av tillverkning, distribution och användning av andra alternativa drivmedel såsom dimetyleter, biogas, syntetisk bensin, diesel ur förgasad biomassa samt förnybart producerad vätgas.

Europeiska Unionen

Ovan har vi redogjort för de viktigaste aktörerna för godstransportforskningen i Sverige. Även EU utgör dock en viktig part så till vida att unionen har en omfattande budget för forskning. Riktlinjerna för vilken forskning EU vill stödja och hur urvalet av projekt skall ske ges för närvarande i det s.k. femte ramprogrammet. Ett sjätte ramprogram är under utarbetande och skall gälla mellan åren 2002–2006. Programmet omfattar under dessa år ett belopp av 17,5 miljarder euro. Meningen är att EU:s ramprogram för forskning skall bidra till att stärka kvaliteten och främja attraktionskraften hos den europeiska forskningen.

Då EU normalt endast står för en viss andel av kostnaden för ett enskilt forskningsprojekt är det för Sveriges vidkommande viktigt att kunna tillhandahålla kompletterande ekonomiska resurser till den forskning som kan bli aktuell. Godstransportdelegationen har erfarenhet att administrationen av den nationella motfinansieringen inte alltid fungerar tillfredsställande. Dels måste tillräckliga resurser finnas till hands, dels måste dessa medel kunna tillhandahållas med relativt kort varsel. Regeringen bör därför se till att nödvändiga resurser för tilläggsfinansiering finns tillgängliga för de myndigheter som sköter fördelningen av dessa.

De statliga forskningsfinansiärerna spelar en avgörande roll för att garantera den trafikslagsövergripande forskningen, t.ex. forskning om varuflöden och transportkedjor. Likaså måste staten stödja forskning som är mindre kommersiellt intressant men likväl av betydelse ur ett samhällsperspektiv. Som exempel på det senare kan nämnas forskning om marginalkostnadsbaserade trafikavgifter.

Enligt Godstransportdelegationen måste de statliga forskningsfinansiärerna noga beakta sin roll som garant för att den forskning som inte kommer till stånd pga. företagsstrukturen inom delar av transportsektorn inryms i forskningsprogrammen. Det är därför angeläget att statliga FoU-satsningar inriktar sig mot områden som inte täcks in av den forskningsintensiva delen av näringslivet. De statliga finansiärerna måste dessutom planera sina insatser i nära samråd med företrädare för småföretag som inte själva har möjlighet att bedriva forskningsarbete.

Slutligen bör staten se till att tillräckliga medel för nationell motfinansiering av forskningsprojekt på EU-nivå finns tillgängligt.

9.4 Samfinansierad forskning mellan stat och näringsliv

De största forskningsinsatserna inom transportområdet sker hos näringslivet, främst inom bil- och motorindustrin. Av naturliga skäl är näringslivets FoU-insatser främst inriktade på att främja industriell verksamhet med anknytning till olika produkter och i mindre utsträckning på att utveckla transportsystemet som sådant. Likväl är det mycket viktigt för staten att ta till vara den kunskap som finns hos enskilda företag.

Det finns redan i dag ett omfattande samarbete mellan statliga forskningsmyndigheter och näringslivet och det finns ett flertal organisationsformer för sådan verksamhet. Omfattningen på de samfinansierade insatserna kan variera från enstaka mindre teoretiska studier till mer omfattande forsknings- och utvecklingsprogram eller kompetenscentra, upp till det ovan nämnda särskilda samverkansprogrammet för utveckling av miljöanpassade fordon. Vid projekt som inkluderar framtagning av prototyper och demonstrationsverksamhet medverkar ofta industrin som utförare. I dessa fall står fordonstillverkarna/åkerier för merparten av finansieringen vilken kan omfatta både naturinsatser och finansiella bidrag.

Fordon för godstransporter på väg utvecklas och demonstreras bland annat inom ramen för de forskningsprogram för fordon och drivmedel som VINNOVA och Energimyndigheten ansvarar för. Inom de föregående "Program för Biodrivmedel" och "Program för El- och Hybridfordon" som KFB ansvarade för utvecklades bland annat lastbilar för biobränsledrift (biogas, etanol) och eldrift (elhybrid- och ren batteridrift). I flertalet fall ingår

demonstrationsdrift i praktisk drift under något år. Likaså inryms utveckling av logistiken, exempelvis i fallet elsopbilar genom att man med tysta fordon kan köra nattetid (vilket även krävde utveckling av "tysta" sopkärl) och för elhybrider anpassades körningen så att man i miljözoner och inomhus i stora garage kunde köra med avgasfri eldrift.

Som exempel på kompetenscentrum kan nämnas CHARMEC vid Chalmers tekniska högskola som utför järnvägsteknisk forskning. Verksamheten vid CHARMEC bedrivs i nära samarbete mellan tre inblandade parter; industrin, Chalmers samt VINNOVA. Syftet är att genomföra långsiktig forskning som är till direkt nytta för industrin. Målet för forskningen är att uppnå en högre kvalitet på järnvägstransporter och samtidigt sänka kostnaderna för järnvägens produktion, underhåll och miljöpåverkan.

Samfinansiering av dessa slag fungerar väl genom att medverkan från industrin säkerställs både i genomförandet av projekten och i implementeringen av resultaten. Urvalet av projekt sker dock till stor del utifrån industrins bedömningar. Ett stort ansvar läggs därmed på programledningen att denna bevakar att även mer innovativa, men kanske mindre självklara projekt, kommer med i programmet i rimlig utsträckning. Det är inte givet att en högre privat finansiering, och därmed större sammanlagda programvolym, alltid ger ett totalt sett bättre resultat. Under alla omständigheter måste en flexibilitet finnas för programledningen att kunna justera ramarna för att kunna ta hand om intressanta, kreativa och nyskapande projekt.

Godstransportdelegationen anser att samfinansiering är ett nödvändigt verktyg för att öka samarbetet mellan offentliga och privata forskningsfinansiärer. Inte minst den på vissa håll inom godstransportsektorn speciella branschstrukturen med en stor andel småföretag talar för detta. Det är därför viktigt att de statliga forskningsfinansiärerna fortsätter att utveckla samarbetet med näringslivet så att särskilt långsiktigt kunskapsuppbyggande forskningsprojekt kan komma till stånd.

10 Den internationella dimensionen

10.1 Om godstransporternas starka internationella kopplingar

I den samlade godstransportstrategi som Godstransportdelegationen har redovisat i detta betänkande framgår på många sätt att en sådan strategi aldrig kan fungera som enbart nationell strategi för nationella åtgärder utan hänsyn till omvärlden.

Det svenska näringslivets godstransporter är starkt färgade av att Sverige sedan gammalt är en exportinriktad nation. De huvudstråk för svenska godstransporter som delegationen redogjort för i kapitel 5 har naturliga fortsättningar i internationella förbindelser till kontinenten, över Östersjön och Nordsjön.

Globaliseringen av marknaderna och företagen leder till ökad gränsöverskridande trafik av allt fler typer av produkter. Den logistiska utvecklingen innebär att även interna transportsystem inom näringslivets koncerner numera i allt högre grad är internationella. Kraven på ett effektivt godstransportsystem med hög kvalitet för näringslivet ställer krav också på ett internationellt perspektiv.

Den ekologiska påverkan som transportsystemet innebär är, vid sidan av lokal och nationella miljöproblem som givetvis måste angripas vid källan, i många fall av global eller regional karaktär snarare än nationell och kräver samordnade åtgärder över nationsgränserna. Som bl.a. stråkanalysen (se kapitel 5) visat kan effekter som trängsel etc. i hög grad drabba det svenska godstransportsystemet även om källan finns utanför Sverige. Möjligheten att skapa ett hållbart godstransportsystem kräver därför internationellt samarbete.

Sjöfart och luftfart har till följd av dessa trafikslags karaktär ett internationellt regelverk fastlagt av FN-organ. Åtgärder av-

sedda att påverka sjöfart och luftfart måste i regel ta hänsyn till detta för att få avsedd verkan.

I och med Sveriges inträde i Europeiska Unionen är Sverige nu del av en gemensam marknad även på transportområdet, med ett på många områden harmoniserat regelverk. Utvecklingen av godstransportsystemet i Sverige, som en del av det europeiska, måste ske genom EU:s organ.

Inom en rad olika internationella organisationer på flera olika nivåer diskuteras problem och bereds åtgärder som har inverkan även på det svenska godstransportsystemet direkt eller indirekt.

För att bli verkningsfull krävs mot denna bakgrund en strategi som vid sidan av nödvändiga nationella åtgärder tar hänsyn till internationella förhållanden och som utnyttjar alla de internationella kanaler som sammantaget kan leda till störst framgång. Även i dessa sammanhang vill delegationen understryka betydelsen av samverkan mellan stat och näringsliv. Svenska positioner i olika frågor med anknytning till näringslivets och samhällets behov av effektiva och hållbara godstransporter kan få större framgång om de framförs koordinerat och parallellt i olika forum. Detta ställer krav på att regeringen och statliga myndigheter koordinerar positionerna inte bara sinsemellan utan också så långt möjligt även med näringslivet, såväl transportindustrin som varuägarorganisationerna. De senare kan då på sina villkor bedriva ett understödande och drivande arbete i de internationella organisationer som näringslivet verkar inom.

Sammanfattningsvis anser GTD att en samlad godstransportstrategi måste innefatta ett koordinerat agerande från staten i form av nationella åtgärder, aktivt och målinriktat arbete i EU:s olika institutioner, samt pådrivande och understödande svenskt agerande i sådana internationella fora som har roller att spela för utveckling av ett effektivt och långsiktigt hållbart godstransportsystem. En bred samverkan med näringslivet i detta arbete är viktigt.

10.2 Europeiska unionen

Sedan 1995 är Sverige medlem i den Europeiska Unionen. Detta ger som ofta framhållits i tidigare avsnitt särskilda förutsättningar för transport- och näringspolitiska åtgärder. Som nämndes redan i kapitel 1 är marknadstillträdet inom EU i dag i princip fritt vad gäller vägtransport, sjöfart och luftfart och under avreglering inom järnvägssektorn. Ett omfattande regelverk finns utvecklat inom EU som rör transportverksamhet och som har som uppgift att harmonisera det nationella agerandet hos medlemsstaterna på denna gemensamma transportmarknad. Som också framgått finns många områden där EU:s regelverk i dag inte är tillräckligt harmoniserat eller utvecklat för att åstadkomma den av Godstransportdelegationen önskade utvecklingen mot effektiva och långsiktigt hållbara godstransporter. Delegationen har i sin strategi bl.a. lyft fram behovet av harmoniserade infrastrukturavgifter byggda på principen om samhällsekonomisk marginalkostnad i EU:s vitbok "Rättvisa trafikavgifter" (KOM(1998)466 slutlig) (se bl.a. kapitel 4 och 7). Denna fråga är enligt delegationens mening av övergripande intresse. Detta gäller särskilt som utrymmet för nationella anpassningar till de förordade principerna måste beakta de möjligheter som den gemensamma transportmarknaden ger till att kringgå sådana nationella regler och skatter (bl.a. "ekonomitankning", utnyttjande av utländskregistrerade fordon/fartyg och personal). Som delegationen framfört i kapitel 8 finns redan i dag allvarliga problem med näringspolitiska konsekvenser av snedvridningar av kostnadsläget mellan transportföretag inom EU-området.

Denna delegationens syn att harmoniserade åtgärder är nödvändiga inom EU får däremot inte uppfattas som en undanflykt och ett sätt att skjuta obekväma åtgärder på framtiden. Som bl.a. framgått i kapitel 4 finns stora behov av åtgärder för att förändra dagens utveckling inom godstransporterna bl.a. i ekologiskt hållbar riktning. Även om som framgått delegationen anser att Sverige bör vara pådrivande i EU-arbetet har inte Sverige någon position att ensam styra den transportpolitiska utvecklingen inom EU. Det har också, byggt på erfarenhet, visat sig svårt att uppnå nödvändiga majoriteter inom EU:s ministerråd vad gäller mer genomgripande transportpolitiska åtgärder. Ett aktuellt exempel är den tröghet som från svensk horisont kan uppfattas vad gäller avregleringen och harmoniseringen inom järnvägssektorn (jämför bl.a. avsnitt 6.3.2), men även vad gäller utvecklingen av gemensamma

instrument för ett mer rättvisande kostnadsansvar. Det är viktigt att inte förvänta sig alltför snabba framgångar mot en sådan bakgrund, även om Kommissionens agerande och förslag i många fall (om än inte alltid) leder i rätt riktning sett ur svensk synvinkel.

Däremot ger EU-arbetet möjligheter till samarbete med andra medlemsstater med liknande synsätt för att därigenom skapa majoriteter för nytänkande inom EU bl.a. vad gäller effektiva och hållbara godstransporter. Även parlamentets roll i dessa frågor ger möjligheter till svensk påverkan. Parlamentet har genom Amsterdamfördraget också fått en vidgad roll i transportpolitiken. Godstransportdelegationen anser att Sverige hittills inte i tillräcklig grad utnyttjat dessa möjligheter till fullo. I kapitel 7 påpekade delegationen t.ex. behovet av att i ökad utsträckning få accept inom EU-institutionerna för de nordiska ländernas speciella situation vad gäller godstransporter för att upprätthålla näringslivet i glesbefolkade områden med stora avstånd och speciella klimatförhållanden – en hittills för lite diskuterad del av "den nordiska dimensionen" inom EU. En annan sådan viktig övergripande fråga är det särskilda behovet av utveckling av effektiva och hållbara godstransportkedjor för länder i unionens periferi, med dessa länders avståndshandikapp gentemot områden i centrum av den europeiska marknaden. Som nämndes i kapitel 4 kan på sikt annars strävandena att nedbringa trafikens miljöeffekter, bl.a. koldioxidutsläppen, hamna i konflikt med EU:s uttalade mål för sammanhållning och närmande av marknaderna inom unionen.

En viktig del i en svensk samlad godstransportstrategi är därför enligt delegationens mening att staten avsätter tillräckliga resurser för att kunna agera mycket kraftfullt och uthålligt inom EU för att driva på utvecklingen vad gäller de frågor som GTD redogjort för i sitt betänkande. Den ovan förordade koordineringen mellan staten och näringslivet är också mycket central i detta arbete.

Sammanfattningsvis är det svenska godstransportsystemet så nära anknutet till det europeiska att en fungerande godstransportstrategi inte kan utformas utan hänsyn till EU:s transportpolitik. Behovet av harmoniserade förutsättningar, bl.a. beträffande avgiftssättningen på infrastrukturen, är också mycket stort, inte minst av hänsyn till de näringspolitiska problem som nationella särregleringar kan skapa. GTD anser att Sverige måste agera mycket kraftfullt och uthålligt och genom samarbete med andra medlemsstater så snart som möjligt söka

åstadkomma majoritet för nödvändiga transportpolitiska åtgärder på EU-nivån.

10.3 Internationella perspektiv utanför EU

10.3.1 Allmänt

Godstransportdelegationen har ovan i detta betänkande, och även i den tidigare rapporten (SOU 2000:8), behandlat den nuvarande och accelererande utvecklingen inom näringslivet och logistiken i riktning mot globala företag och marknader med omfattande och specificerade transportbehov för svenska företag också utanför Europa, bl.a. belyst genom den i kapitel 2 och 3 nämnda tillväxten i containertrafiken liksom vad gäller interkontinental flygfrakt. I sitt arbete har delegationen ofta kunnat konstatera hur de stora industrikoncerner som verkar i Sverige i dag har världsomspännande transportnät för sig och sina underleverantörer och kunder. Det är därigenom tydligt att en samlad godstransportstrategi, utöver förslag om nationella åtgärder och arbete inom EU:s ram, för att bli verkningsfull även måste ha ett globalt perspektiv på godstransporterna och innehålla en syn på hur Sverige kan påverka även genom de globala organ som påverkar godstransporterna på olika sätt.

I linje med sin allmänna syn på att ett samlat och koordinerat agerande i olika fora kan stärka det svenska inflytandet, anser dessutom Godstransportdelegationen att det finns ett antal europeiska och eller globala organisationer där de av delegationen förordade principerna och riktlinjerna kan användas för arbete av svenska representanter.

10.3.2 FN-organen

De trafikslag som är mest utpräglat internationella är som framgått sjö- och luftfart. Dessa trafikslag har en delvis motsatt historia regleringsmässigt – medan "havets frihet" har varit ett etablerat begrepp sedan lång tid har flyget i stort byggts upp inom ramen för bilaterala luftfartsavtal mellan stater med marknadsuppdelning 50/50 mellan ländernas respektive flygbolag som utgångspunkt (först förändrat under de senare decennierna genom bl.a. avregleringen inom EU/EES-området och "open skies"-avtal i

Nordatlanttrafiken). Trots dessa skillnader har trafikslagens särskilda internationella beroenden gjort att överenskommelser på internationell/global nivå ansetts viktiga att uppnå för att åstadkomma rimliga åtgärder bl.a. vad gäller säkerhets- och miljöarbetet men även vad gäller marknadsfrågor. Arbetet i de FN-organ som finns på sjö- och luftfartsområdena har därför sedan lång tid tillmätts stort intresse från de flesta länder bl.a. i Europa. EU-länderna söker ofta genom gemensamt agerande öka sitt inflytande på arbetet inom dessa organisationer. Eftersom organisationerna innehåller medlemsstater med vitt skilda förhållanden och utgångspunkter från andra ekonomiska stormakter som USA, Kina och Japan till tredje världens länder, är arbetet i FN-organen oftast långsiktigt och kan uppfattas som trögt. Å andra sidan har erfarenheten visat att överenskommelser som kunnat träffats i dessa forum har fått stor genomslagskraft (bl.a. på miljösidan) och legitimitet.

IMO (International Maritime Organisation) med bas i London är FN:s globala organ inom sjöfarten, bildat 1948. 158 länder är för närvarande medlemmar. Organisationen har i dag framförallt en viktig roll i arbetet med att åstadkomma gemensamma regelverk för sjösäkerhet och miljö. Någon särskild europeisk sjöfartsorganisation finns inte, utan IMO fungerar som samarbetspart även i dessa sammanhang.

ICAO (International Civil Aviation Organisation) bildades år 1947 med bas i Montreal och har sin grund i den s.k. Chicagokonventionen om civil luftfart. För närvarande är 187 länder medlemmar i denna organisation. ICAO har till uppgift att fastställa normer och rekommendationer för den internationella luftfarten. Dessa normer och rekommendationer ges ut i form av bilagor (annex) till Chicagokonventionen och syftar till att säkerställa största möjliga likformighet i medlemsländernas nationella regelverk. Norden har varit representerat i ICAO:s råd genom något av de nordiska länderna ända sedan ICAO bildades. Man har från nordisk sida sett det som väsentligt att samarbeta om en sådan representation för att kunna verka för nordiska luftfartsintressen i ett globalt perspektiv. Liksom inom sjöfarten har arbetet inom organisationen sin tyngdpunkt i flygsäkerhetsåtgärder, inkl. flygtrafikledning, men numera även på miljöområdet. Bl.a. har bullerfrågorna lett till överenskommelser om utfasning av äldre bullrande flygplanstyper.

Till skillnad från sjöfarten finns inom luftfarten utöver ICAO även en europeisk organisation, ECAC (European Civil Aviation

Conference) som grundades år 1955 och som för närvarande har 38 medlemsstater. ECAC är ett samrådsorgan för europeiska luftfartsmyndigheter och har som målsättning att gynna utvecklingen av ett säkert, effektivt och hållbart europeiskt flyg. Även ECAC utfärdar rekommendationer som inte är juridiskt bindande men som förväntas inkorporeras i den nationella rättsordningen. EU kommissionen samarbetar ofta med ECAC i luftfartsfrågor, bl.a. inom miljöområdet. Gemensamma ståndpunkter från ECAC har relativt stor tyngd även i ICAO-arbetet.

Ett FN-organ som i övrigt har viss roll inom godstransportområdet är Economic Commission of Europe (ECE) bildat 1947, en av FN:s regionala kommittéer med 55 medlemsstater. Dess primära mål är att uppmuntra ekonomiskt samarbete mellan medlemsländerna. ECE:s aktiviteter innefattar politiska analyser, utveckling av överenskommelser, regler och standarder samt teknisk assistans. ECE har bl.a. engagerat sig i integration av transport- och miljöfrågor på europeisk nivå och i trafiksäkerhetsarbete. Även FN-organet ILO har en viss roll vad gäller bl.a. sjöfartens frågor om anställdas villkor etc.

Godstransportdelegationen anser att FN-organen, särskilt inom sjöfarten men även inom luftfart och landtransporter, har en viktig roll att fylla för att åstadkomma globala överenskommelser inom bl.a. säkerhets- och miljöområdena. Sverige bör verka för att detta arbete drivs vidare i den takt som är nödvändig för att åstadkomma ett effektivt och långsiktigt hållbart godstransportsystem. När så bedöms nödvändigt för att påskynda arbetet kan dock även europeiska lösningar parallellt sökas vid sidan av FN-organens.

10.3.3 Andra internationella organisationer av betydelse

Utöver de nämnda internationella organisationerna har enligt vad Godstransportdelegationen kunnat utröna ytterligare en lång rad organisationer roller att spela för utvecklingen av olika delar av transportsektorn. Det ligger utanför delegationens arbetsområde att närmare analysera var och en av dessa och dess betydelse och hur de kan och bör användas för att driva svenska frågor. Nedanstående bör därför enbart betraktas som några exempel, i vissa fall av mer specifik karaktär.

På ett övergripande plan kan givetvis nämnas organisationer som WTO som arbetar med tjänstehandelsavtal m.m. OECD (Organisation for Economic Cooperation and Development) med 30 medlemsstater har bl.a. en utredande roll inom transportområdet utifrån sitt ekonomiska och sociala perspektiv. ECMT (European Conference of Ministers of Transport), liksom OECD med säte i Paris, är en mellanstatlig organisation för transportfrågor med 39 medlemsstater som behandlar bl.a. trafiksäkerhets- och yrkestrafikfrågor och som under senare år haft en ökande roll som beredningsorgan för länder i Europa som inte är medlemmar i EU.

Inom näringslivet finns också internationella och europeiska organisationer som fungerar som beredningsorgan bl.a. för EU-arbetet. Viktiga sådana varuägarorganisationer är European Shippers Council och dess motsvarigheter i andra världsdelar.

Ett särskilt övergripande område som bör nämnas är standardiseringsfrågor, som har betydelse för godstransporter, t.ex. vad gäller lastbärare. Huvudorgan är ISO (International Standardisation Organisation) och på europainivå CEN (European Committé for Standardisation). Standardiseringsarbetet koordineras numera i Sverige genom ett nybildat organ SSR (Svenskt standardiseringsorgan) med deltagande av såväl staten, kommuner som näringslivet.

Inom de olika trafikslagens företag förekommer givetvis även internationella branschorganisationer som spelar en roll bl.a. i EU-arbetet men även i andra sammanhang. Bl.a. kan nämnas IRU (International Road Transport Union), med huvudkontor i Schweiz som är den internationella organisationen för den yrkesmässiga trafiken med buss, taxi och lastbil inklusive den s.k. firmabilstrafiken (transporter med egna lastbilar och eget gods). Ett ökande intresse kan bl.a. noteras för hållbarhetsfrågorna inom denna organisation. Vidare kan nämnas den europeiska redareföreningen ECSA som i det europeiska sjösäkerhetsarbetet under de senaste åren i många viktiga frågor drivit en gemensam pådrivande europeisk linje i sjösäkerhetsfrågor i IMO. En annan redarorganisation är International Chamber of Shipping ICS, som har som mål att säkerställa att det regelverk som styr näringen leder till effektivitet och hög kvalitet inom branschen och i förhållande till omvärlden.

Inom hamnområdet finns ESPO - European Sea Ports Organisation som representerar och företräder hamnbolag, hamnförvaltningar och hamnorganisationer i samtliga EU-länder, samt FEPORT - Federation of European Private Port Operators. Sveriges Hamnar är en aktiv medlem i båda dessa organisationer,

som driver de europeiska hamnpolicyfrågorna gentemot EU:s institutioner. Organisationerna samarbetar t.ex. när det gäller att få till stånd riktlinjer för statsstöd till hamnarna. Det förtjänar också att nämnas, att ESPO är synnerligen pådrivande vad gäller att höja ribban för hamnarnas miljöarbete. Det som eftersträvas är naturligtvis ett gemensamt förhållningssätt och ökade insatser i riktning mot en bättre miljö.

Vad gäller väghållande organ finns bl.a. PIARC (World Road Association) som har en omfattande verksamhet på många olika områden med anknytning till vägar och vägtrafik. Bl.a. behandlas ekonomiska styrmedel och finansiering i organisationen.

Järnvägens organisationer har ett särskilt intresse mot bakgrund av delegationens tidigare konstaterade behov av europeisk avreglering och harmonisering. Europas järnvägar har traditionellt samarbetat inom Internationella Järnvägsunionen, UIC, och den europeiska lobbyorganisationen Community of European Railways, CER. Dessa har hittills intagit en relativt konservativ "samarbetslinje" i förhållande till EG:s satsning på öppnad konkurrens inom järnvägstransportsystemet. Samtidigt har UIC ett stort inflytande genom långtgående överenskommelser om teknisk standardisering, vagnsregister och regelverk för gränsöverskridande trafik. Medlemskap i UIC är i dag närmast en nödvändighet för tillträde till marknaden för internationella järnvägstransporter.

En organisation för samordning av tidtabeller för internationell trafik finns i Forum Train Europe, FTE. Dess roll i samband med implementering av de nya järnvägsdirektiven är för närvarande under utredning. Nordiska banhållare samverkar i NIM, Nordic Infrastructure Managers, och för Europa finns också ett hittills löst organiserat samarbete i EIM, European Infrastructure Managers.

Mellanstatlig reglering av internationell järnvägstrafik sker genom konventionen COTIF (Convention concerning International Carriage by Rail) och dess organisation OTIF. Ett aktivt deltagande från berörda organisationer i UIC:s arbete är enligt delegationen viktigt för utvecklingen av internationella järnvägstransporter, men UIC:s roll som företrädare för de gamla nationella järnvägsföretagen måste neutraliseras. Delegationen anser att en orientering mot EU och COTIF är nödvändig för att övervinna de stora problem gränsöverskridande transporter dras med. En svensk ratificering av COTIF är angelägen.

På luftfartsområdet kan utöver de ovan berörda organisationerna nämnas Eurocontrol inom flygtrafikledning och JAA (Joint Aviation Authorities) på flygsäkerhetsområdet. Båda organisatio-

nerna har numera ett mycket nära samarbete med EU. Flygbolagsbranschens världsorganisation IATA bör också nämnas.

Godstransportdelegationen anser att Sverige bör utnyttja olika internationella organ i syfte att presentera och förankra svenska synsätt och förslag på lösningar i arbetet med utveckling av effektiva och hållbara godstransporter. En gemensam plattform för svenskt agerande i dessa sammanhang, från staten och näringslivet, stärker framgångsmöjligheterna. Agerandet inom de enskilda organisationerna kan variera i intensitet i enlighet med en prioritering av var olika centrala frågor hanteras vid olika tidpunkter.

11 En samlad godstransportstrategi – sammanfattande förslag och analyser

11.1 Godstransportdelegationens syn på fortsatt samverkan stat och näringsliv i godstransportfrågor

Godstransportdelegationen tillkom som ett led i den strävan av regeringen som framgick av 1998 års transportpolitiska beslut att öka samverkan mellan staten och näringslivet i transportsammanhang samt åstadkomma ett kundperspektiv på godstransporterna. Det är delegationens åsikt att den under sin existens har fungerat väl som ett samlande forum i godstransportfrågor med myndigheter, transportföretag och varuägare representerade. Utöver arbetet med godstransportstrategin har delegationens verksamhet även inneburit diskussioner om initiativ i godstransportfrågor till regeringen, ofta på initiativ av näringslivet, samt remissbesvarande och beredning av ståndpunkter i EU-arbetet.

Delegationen har enligt sitt direktiv bl.a. uppgiften att

lämna förslag till lämpliga institutionella förutsättningar, bl.a. utveckling av trafikslagsövergripande synsätt och arbetsmetoder, samverkan med näringslivet och former för hur Sverige skall kunna påverka utformningen av främst det europeiska regelverket på detta område.

I sin tidigare i detta betänkande redovisade godstransportstrategi har delegationen i flera fall föreslagit att regeringen resp. olika myndigheter bör ta initiativ till fortsatta överväganden tillsammans med näringslivet. Det gäller bl.a. frågor om näringspolitik för svensk transportnäring (kapitel 8), farleds- och hamnavgifter (kapitel 7), tullfrågor, farligt gods och järnvägsregler (kapitel 6), terminalfrågor (kapitel 5) och utveckling av det transportpolitiska delmålet om transportkvalitet (kapitel 4). Delegationen har också fäst stor vikt vid regeringens arbete i internationella organ (kapitel 10) och behovet av samordning av svenska positioner i dessa sammanhang.

GTD har noga övervägt frågan om dessa uppdrag och strategier kan hanteras av resp. myndighet var för sig eller om det finns skäl att samordna näringslivets och statens samverkan i ett trafikslagsövergripande forum av den typ som Godstransportdelegationen representerar. Delegationen anser att det finns ett mervärde i att kopplingarna mellan olika former av godstransportfrågor tydliggörs genom ett gemensamt forum, som dessutom liksom GTD kan fungera även för diskussion och samlade initiativ även om andra aktuella frågor med godstransportanknytning. Den tyngd delegationen fäst vid arbetet med bl.a. kostnadsansvarsfrågorna i EU motiverar också ett samlat forum för att underlätta utarbetande av svenska positioner och koordinerat internationellt agerande.

Godstransportdelegationen anser därför att regeringen bör ge en delegation med liknande sammansättning som GTD i övergripande uppdrag att följa det fortsatta genomförandet av den samlade godstransportstrategi som redovisats i detta betänkande, samt i lämpliga former delta i eller själv genomföra de närmare analyser beträffande olika frågor som framgår av betänkandet.

Godstransportdelegationen anser att det finns övervägande skäl för ett samlande forum i godstransportfrågor med myndigheter, transportföretag och varuägare även efter att GTD avslutat sin nuvarande verksamhet. Delegationen föreslår att ett sådant organ får i uppdrag att följa och koordinera genomförandet av den samlade godstransportstrategin nationellt och internationellt inklusive de uppdrag om ytterligare analyser och överväganden i samverkan stat och näringsliv som framgår av strategin.

11.2 Förslag till nationella åtgärder

Nedan sammanfattas i punktform Godstransportstrategins centrala förslag och slutsatser beträffande nationella åtgärder. Inom parentes anges avsnitt i betänkandet vari frågan behandlats.

Effektivitet och transportkvalitet

Effektiva godstransporter är av central betydelse för svenskt näringsliv och därmed för Sveriges tillväxt och välfärd. Vårt geografiska läge och näringslivets globalisering förstärker

behovet av att Sverige ligger i täten vad gäller utveckling av effektiva och hållbara godstransporter. (5.1)

Det transportpolitiska delmålet om transportkvalitet måste konkretiseras genom utformning av mått och riktmärkning (internationell benchmarking) som kan leda fram till utformning av lämpliga etappmål. Näringslivets egna transportkvalitetsparametrar måste vara en viktig utgångspunkt för arbetet. Delegationen föreslår att utformningen av lämpliga indikatorer och uppföljningen av dem, undersökningsfrågor etc. skall ske genom ett uppdrag till trafikverken i samverkan med transportbranschen och näringslivet i övrigt. (4.3)

Hållbara godstransporter

En samlad godstransportstrategi måste genomsyras av kravet på säkra och miljöanpassade godstransporter. En långsiktig lösning på ekologisk hållbarhet kräver att staten agerar nationellt och internationellt. Det gäller stöd och incitament för teknikutveckling av godstransporter, bättre brukande av existerande godstransportsystem och en aktiv samhällsplanering för optimering av godstransportbehoven inklusive utveckling av ett rättvisande kostnadsansvar. (4.4.3)

Ansvar för utveckling av effektiva intermodala godstransporttillämpningar åligger alla aktörer på marknaden gemensamt. För statens del gäller det att på många områden arbeta målinriktat med att skapa förutsättningar och riva hinder för den önskade utvecklingen. (3.4.1)

Förväntningarna på överföring av gods från vägtrafik till järnväg och sjöfart skall inte överdrivas volymmässigt, men kan ge vissa positiva effekter för hållbarheten i transportsystemet. Arbetet med att underlätta utvecklingen av intermodala transportlösningar bör koncentreras mot de områden som ger störst bidrag till utvecklingen av effektiva och hållbara godstransporter som helhet. (3.3)

Staten bör stimulera till utvecklingen av alternativa bränslen framför allt genom en långsiktighet i sitt handlande som ger förutsägbarhet för andra aktörer, och genom utformande av ramverk för en önskad marknadsdriven utveckling på området. Styrmedel och incitament på området bör också inriktas på att åstadkomma en så snabb och effektiv omställning av transport-

systemet som möjligt i den takt som nya mer miljövänliga bränslen kommer ut på godstransportmarknaden. (4.4.4)

Infrastruktur för godstransporter

Infrastrukturen är ett av de viktigaste instrumenten staten har som förutsättningsskapare. Att skapa tillräcklig kapacitet i infrastrukturen för effektiva och hållbara godstransporter måste därför vara en högt prioriterad fråga vid reursavvägningen inför den nu aktuella planeringsperioden. (5.1)

Den alldeles övervägande delen av godstransporter inom, till och från Sverige utförs i ett begränsat antal godsstråk. Enligt de undersökningar som GTD kunnat göra är dessa stråk robusta och torde inte i avgörande grad komma att ändras under de kommande tio åren även om förhållandevis stora förändringar sker av marknaderna i vår omvärld eller av näringslivsutvecklingen i Sverige. Det är därför av största vikt att statens planering i första hand prioriterar kapacitet och kvalitet vad gäller infrastruktur i dessa huvudstråk för godstransporter. (5.2)

Infrastrukturkapaciteten inom sjöfartssystemet är i stort sett mycket god. Hamnarnas roll som intermodala nav kräver goda landanslutningar vilka bör planeras som en del i övergripande godsstråk. (5.3.2)

En särskild satsning bör ske på den del av järnvägens infrastruktur som är relaterad till godstransporter. Hänsyn bör därvid tas till de delvis helt olika krav som ställs på infrastrukturen av tunggods, mellan/normalgods resp. lätt/expressgods. (5.3.3)

Betydelsen av godstransporterna i vägnätets huvudstråk bör inverka på prioritering av sådana infrastrukturåtgärder som kan öka kapaciteten och minska sådana trafiksäkerhetsproblem som kan uppstå där tung trafik samsas med intensiv personbiltrafik. (5.3.4)

Bristande underhåll, tjälavstängningar och dålig bärighet i det mindre vägnätet i landets inre delar skapar i dag höga transportkostnader för bl.a. skogsindustri och handel i dessa delar av landet. En satsning på förbättring av detta vägnät är högst motiverad med hänsyn till transportpolitikens delmål om tillgänglighet, transportkvalitet och regional utveckling. (5.5)

En snabb och kraftfull förbättring av infrastrukturens situationen måste genomföras i Stockholm och Göteborg samt i viss mån Malmö. Storstäderna finns med som stora nav i godsets huvudstråk och den lokala trafiksituationen påverkar därför funktionen i hela landets godstransportsystem. Det gäller kapacitet för banor och vägar till terminaler och hamnar men också förbättrade möjligheter till genomfart och till distribution i tätorterna. (5.4)

Flygfrakten spelar redan i dag och i ökad utsträckning under kommande planeringsperiod en viktig roll för transporter av det mest högvärdiga godset. Staten bör bidra till att knyta flygplatser med omfattande flygfraktverksamhet till de övriga godsstråken på ett effektivt sätt. Möjligheterna att utnyttja snabba järnvägstransporter mellan huvudflygplatserna för flygfrakten bör underlättas genom spåranslutningar av terminaler etc. (5.3.5)

PPP-lösningar kan vara ett intressant inslag i infrastrukturfinansiering också för de investeringar som förordas av delegationen. Sådana finansieringslösningar bör därför prövas och utvärderas. (5.6.1)

Staten har flera roller vad gäller godsterminalnätet. Rollen som infrastrukturhållare för anslutningarna till och från terminalerna gör det nödvändigt med en prioritering av de mest centrala naven i det svenska godstransportnätet. En särskild roll spelar staten dessutom beträffande terminalnätet för intermodala transporter med järnväg (kombitrafik). Delegationen föreslår att den grundläggande infrastrukturen vid ett begränsat antal terminaler, som har betydelse för huvudgodsstråkens funktion, bör tillhandahållas på neutralt sätt av staten medan terminaloperationen bör skötas av separata terminalbolag. (5.6.2)

Godstransporternas regelverk

Regelsystemen för de olika trafikslagen vad gäller exempelvis lastsäkring och ansvar bör koordineras så att utvecklingen av intermodala transporter främjas. (6.2.1)

Tullverket bör i partnerskap och samarbete med näringslivet fortsätta och intensifiera arbetet med att modernisera och förenkla tullprocedurerna och höja verkets servicenivå. (6.2.2)

SIKA bör ges i uppdrag att utveckla och modernisera gods-transportstatistiken i samråd med näringslivet bl.a. vad avser varugrupsindelning, trafikslagsövergripande statistik och enhetslaster. (6.2.3)

Det är viktigt att utvecklingsarbetet vad gäller regelverket för farligt gods fortsätter och att de svenska transportmyndigheterna upprätthåller ett nära samarbete vad gäller tolkning och tillämpning av regelverken som styr transporter av farligt gods. (6.2.4)

Regeringen bör snarast utreda en utveckling av självständiga kontrollorgan inom järnvägssektorn. (6.3.2)

Fördelningen av tågägen kommer att få en avgörande betydelse för järnvägens möjlighet att utvecklas som ett attraktivt trafikslag för godstransporter. Det är av yttersta vikt att godsoperatörerna på rättvisa villkor kan konkurrera om tågägen med persontrafiken. Regeringen bör enligt Godstransportdelegationen snarast ta initiativ för att dels utreda hur ett moderniserat nationellt regelverk bör se ut på detta område. (6.3.2)

Dagens täta koppling mellan enskilda kommuner och hamnverksamheten innebär oklarheter i verksamhetsförutsättningar i förhållande till bl.a. kommunallagen. Staten bör som förutsättningsskapare, bl.a. i infrastrukturplaneringssammanhang, understödja en strukturell förändring av hamnverksamheten som mer fokuserar på hamnarnas roll som noder och nav i nationella och regionala godsflöden än på enskilda kommuners situation. (6.3.3)

Den hittillsvarande situationen i de svenska hamnarna med bristande konkurrens i stuveriverksamheten har inneburit hinder för den utveckling av en effektiv hamnverksamhet och organisation och för hamnarna som intermodala nav. Den påbörjade förändringen av kollektivavtalstolkningar m.m. för att möjliggöra nya verksamhetsformer i hamnverksamheten är viktig och bör fortsätta. (6.3.3)

Det är viktigt att utifrån en bibehållen hög säkerhetsnivå så långt möjligt reducera kostnaderna för lotsning genom att utnyttja tekniska hjälpmedel, dispensmöjligheter samt en fortsatt rationaliseringsverksamhet och att lagstiftningen anpassas för att underlätta detta. (6.3.4)

Beträffande särkrav i svensk lagstiftning måste varje särkravs funktion övervägas noga. Regler som kan kringgås genom att utflaggning av svenska fartyg till andra EU-länders sjöfartsre-

gister bör ifrågasättas. Svenska särkrav som bör ses över gäller i första hand bostadskungörelsen och vissa miljöregler rörande halon och freon. (6.3.4)

Rimlig kapacitet vid hårt belastade flygplatser även för flygfraktverksamhet måste tillförsäkras bl.a. genom Luftfartsverkets bevakning av fördelning av slottider. (6.3.5)

Godstransporternas kostnadsansvar

De kostnadsansvarsprinciper som slogs fast i 1998 års svenska transportpolitiska beslut och som också genomsyrar Kommissionens vitbok om rättvis prissättning på transportinfrastrukturen bör vara en ledstjärna för en svensk godstransportstrategi vad gäller ekonomiska styrmedel och trafikens kostnadsansvar. Principerna om "user pays" och samhällsekonomisk marginalkostnad bör tillämpas så brett som möjligt. I avvaktan på en harmoniserad tillämpning av principerna inom EU måste dock anpassningar kunna göras vad gäller svenska åtgärder inom ramen för de principer delegationen förordar i övrigt. (7.1)

Ett nytt avgiftssystem för tung trafik på väg bör i ökad utsträckning bygga på principen om samhällsekonomisk marginalkostnad och vara mer direkt kopplat till utnyttjandet av infrastrukturen, och vara mer oberoende av transportörens hemvist än i dag. En övergång från dagens fordons- och bränslebaserade beskattning mot en kilometerskatt torde ligga i linje med detta synsätt. Regeringen bör, med tanke på vägtrafikens stora betydelse för både frågor om effektiva och hållbara godstransporter, arbeta kraftfullt för ett snabbt införande av en sådan mer effektiv prissättning av vägtransporter. (7.2)

Nuvarande modell för kostnadsansvar och avgiftsättning inom sjöfartssektorn innebär avsteg från de övergripande principerna. Sjöfartsverkets farledsavgifter bör därför så långt möjligt anpassas till samhällsekonomisk marginalkostnad. Delegationen har redovisat en skiss på hur avgiftssystemet skulle kunna förändras som ett första steg. Djupare analyser krävs emellertid för att kunna ta fram ett slutgiltigt förslag. En utredare bör ges i uppdrag att i samverkan med Sjöfartsverket och berörda parter fortsätta arbetet med att utveckla farledsavgifter som kan bidra till effektiva och hållbara godstransporter.

Förutsättningarna för finansieringsformen av Sjöfartsverket bör vidare analyseras. Regionalpolitiskt motiverade åtgärder bör frikopplas från avgiftssystemet. (7.4.3)

Luftfartsavgifternas avsteg från huvudprincipen om samhällsekonomisk marginalkostnad innebär inte några stora snedvridningar ur flygfraktsynpunkt. Det bör övervägas att underlätta för utveckling av flygfraktverksamhet vid flygplatserna genom avgiftssättningen. (7.5)

Regeringen bör arbeta för att ekonomiska styrmedel för generella miljöproblem belastar samhällssektorer och EU:s medlemsstater på rimligt lika villkor. Inom transportsektorn bör samtliga trafikslag på samma sätt behandlas likvärdigt. (7.6)

Särskilda ekonomiska styrmedel med syfte att som en andrahandslösning stimulera utvecklingen av intermodala transportkedjor som alternativ till ren vägtransport är inte lämpliga. De är svåradministrerade och ger signalen att "omlastning" är ett självändamål snarare än att fokusera på kundnyttan. (7.7.1)

Principen om infrastrukturavgifter enligt samhällsekonomisk marginalkostnad bör, för att inte missgynna intermodala transportlösningar, så långt möjligt utsträckas även till den lokala infrastrukturen i trafikslagsövergripande godsterminaler (kombiterminaler och hamnar). Tjänsteproduktionen ("handling") bör däremot prissättas marknadsmässigt. Genomförandet av denna princip måste dock anpassas till ägarförhållanden m.m. Ett genomförande i kombiterminalnätet bör kunna prioriteras. (7.7.2)

Även hamnavgifter för utnyttjande av lokal infrastruktur bör principiellt betraktas som del av godstransportsystemets godstransportstråk och följa kostnadsansvarsprinciperna i övrigt. En trafikslagsövergripande avgiftssättning av hamnarna som intermodala noder bör vara inriktningen på längre sikt. (7.7.3)

Åtgärder i godstransportmarknaden utifrån gällande transport- och regionalpolitiska målsättningar måste grundas på ett transparent och trafikslagsövergripande synsätt som så långt möjligt tar hänsyn till principerna för kostnadsansvaret inom godstransportsystemet. Transportbidrag till varuägare av den modell som nu tillämpas för Norrland i huvudsak synes vara i enlighet med dessa riktlinjer. Pågående utredning av Gotlandstrafikens framtid bör notera Godstransportdelegationens syn i dessa frågor. (7.8)

Initiativ för att utveckla nya kundorienterade transportsystem via Väneren bör uppmuntras, bl.a. via det nyinrättade

Vänerrådet. Farledsavgifterna för sjöfart på Väneren och Mälaren bör på sikt liksom för andra trafikslag avspegla de samhällsekonomiska marginalkostnaderna. De regionalpolitiska åtgärder som kan vara rimliga i godstransportsystemet med en sådan prissättning bör redovisas särskilt och så långt möjligt vara trafikslagsövergripande. (7.9)

Näringspolitik för svensk transportnäring

Den övergripande riktlinjen för regeringens arbete med näringspolitik inom transportsektorn bör vara att svenska transportföretag minst bör ha likvärdiga verksamhetsvillkor som våra grannländers företag på en gemensam transportmarknad. Det långsiktiga målet bör vara att bidra till utveckling av en konkurrenskraftig svensk transportbransch som spelar en viktig roll i utvecklingen av ett effektivt och långsiktigt hållbart godstransportsystem. (8.2)

Utarbetande av närmare näringspolitiska åtgärder inom transportområdet bör ske tillsammans med företrädare för de berörda branscherna. (8.5)

Den långsiktiga riktlinjen för regeringens arbete i näringspolitiska frågor bör vara att arbeta för borttagande av branschspecifika statsstöd. Näringspolitik bör så långt möjligt bedrivas med generella styrmedel. I den mån särskilda motiv finns i enlighet med vårt föreslagna övergripande näringspolitiska mål inom godstransportsektorn och möjlighet skapats inom EU:s ram bör svenska företag dock ges möjligheter till stöd i effektivast möjliga form. (8.3.1)

Godstransportdelegationen inser att företagsbeskattning måste ses som en del i den allmänna näringspolitiken – att skapa ett gott företagsklimat för företagande i Sverige, alltmer öppet i konkurrens med andra länder på en globaliserad marknad. Delegationen anser att generellt goda villkor för svenskt näringslivs verksamhet även kommer transportnäringen till del och är att förorda framför branschspecifika insatser. Delegationen anser därför att regeringen i sina näringspolitiska strävanden bör sätta ett ökat fokus på effekter på svenska godstransportföretag vid analys av befintliga och vid utformning av förändrade generella svenska beskattningsregler inom företagssektorn. (8.4)

I regeringens handlingsprogram för svensk åkerinäring föreslås ett antal åtgärder som på framför allt längre sikt kan stärka svensk åkerinäringens konkurrenskraft. Det är viktigt att punkterna i handlingsprogrammet genomförs men även kompletteras med åtgärder som leder till konkurrensförbättringar för svensk åkerinäring på kort sikt. Ett första steg mot en harmonisering skulle kunna vara en sänkning av den fasta fordonskatten på tunga lastbilar till EU:s miniminivå. (8.3.3)

Sverige måste dra nytta av de fördelar som redan finns inom svensk transportindustri. Målet bör vara att svensk transportnäring skall profileras och även i framtiden vara i världsklass vad gäller kvalitetssäkring för miljövänlighet och trafiksäkerhet. (8.5.2)

Vid utarbetande av skatter och avgifter som belastar svenska godstransportföretag – vare sig generella företagsskatter eller trafikriktade skatter – måste ett bättre samråd än hittills ske med transportbranschen för att analysera effekterna på konkurrenskraften för de svenska företagen i jämförelse med sina konkurrentländer. (8.5.2)

En naturlig utgångspunkt bör vara att belastningen av skatter och avgifter på svenska transportföretag inte ligger högre än i våra grannländer om inte enighet finns om särskilda skäl för detta. Där det finns regleringar på EU-nivå måste Sverige anpassa sig till hur de viktigaste konkurrentländerna tolkar regleringarna. Sverige får inte ensamt införa hårdare krav än våra konkurrentländer eftersom detta enbart kommer att slå tillbaka på den inhemska transportindustrin. På det nationella planet måste konkurrens mellan offentligägda och privata aktörer ske på lika villkor. (8.5.2)

Forskning och utveckling för effektiva och hållbara godstransporter

Godstransportdelegationen har under sitt arbete funnit att behovet av forskning inom områdena miljö/teknik, logistik/IT samt marginalkostnadsprissättning av godstransporter är av särskilt stor betydelse för att skapa ett effektivt och hållbart godstransportsystem. (9.2)

De statliga forskningsfinansiärerna spelar en avgörande roll för att garantera den trafikslagsövergripande forskningen, t.ex. forskning om varuflöden och transportkedjor. Likaså måste staten stödja forskning som är mindre kommersiellt intressant

men likväl av betydelse ur ett samhällsperspektiv. Som exempel på det senare kan nämnas forskning om marginalkostnadsbaserade trafikavgifter. (9.3)

De statliga forskningsfinansierarna måste noga beakta sin roll som garant för att den forskning som inte kommer till stånd p.g.a. företagsstrukturen inom delar av transportsektorn inryms i forskningsprogrammen. Statliga FoU-satsningar bör i stor utsträckning inrikta sig mot områden som inte täcks in av den forskningsintensiva delen av näringslivet. (9.3)

Godstransportdelegationen anser att samfinansiering är ett nödvändigt verktyg för att öka samarbetet mellan offentliga och privata forskningsfinansierare. Det är därför viktigt att de statliga forskningsfinansierarna fortsätter att utveckla samarbetet med näringslivet så att särskilt långsiktigt kunskapsuppbyggande forskningsprojekt kan komma till stånd. (9.4)

11.3 Förslag till åtgärder inom EU och andra internationella fora

Nedan sammanfattas i punktform Godstransportstrategins centrala förslag och slutsatser beträffande internationella åtgärder. Inom parentes anges avsnitt i betänkandet vari frågan behandlats.

Den internationella dimensionen

En samlad godstransportstrategi måste innefatta ett koordinerat agerande från staten i form av nationella åtgärder, aktivt och målinriktat arbete i EU:s olika institutioner, samt pådrivande och understödande svenskt agerande i sådana internationella fora som har roller att spela för utveckling av ett effektivt och långsiktigt hållbart godstransportsystem. En bred samverkan med näringslivet i detta arbete är viktigt. (10.1)

Sverige måste agera mycket kraftfullt och uthålligt och genom samarbete med andra medlemsstater så snart som möjligt söka åstadkomma majoritet för nödvändiga transportpolitiska åtgärder på EU-nivån. (10.2)

FN-organen, särskilt inom sjöfarten men även inom luftfart och landtransporter, har en viktig roll att fylla för att åstadkomma globala överenskommelser inom bl.a. säkerhets- och miljöområdena. Sverige bör verka för att detta arbete drivs

vidare i den takt som är nödvändig för att åstadkomma ett effektivt och långsiktigt hållbart godstransportsystem. När så bedöms nödvändigt för att påskynda arbetet kan dock även europeiska lösningar parallellt sökas vid sidan av FN-organens. (10.3.2)

Sverige bör utnyttja olika internationella organ i syfte att presentera och förankra svenska synsätt och förslag på lösningar i arbetet med utveckling av effektiva och hållbara godstransporter. En gemensam plattform för svenskt agerande i dessa sammanhang, från staten och näringslivet, stärker framgångsmöjligheterna. Agerandet inom de enskilda organisationerna kan variera i intensitet i enlighet med en prioritering av var olika centrala frågor hanteras vid olika tidpunkter. (10.3.3)

Effektiva och hållbara godstransporter

Ett trafikslagsövergripande synsätt bör genomsyra transportpolitiken. Det är viktigt att den utveckling och kunskap som tillkommer också anknyts till det gemensamma arbete som bedrivs inom EU beträffande intermodala godstransporter. Ett ökat svenskt engagemang i detta EU-arbete är önskvärt. (3.4.1)

Infrastruktur för godstransporter

Fungerande infrastrukturanslutningar i utlandet måste tillförsäkras, eftersom transportkedjorna som regel är internationella. En nära samordning av svensk och europeisk infrastrukturplanering måste ske. (5.3.1)

Godstransporternas regelverk

Samverkan mellan olika trafikslag bör underlättas genom att Sverige aktivt driver standardiserings- och harmoniseringsarbetet i internationella fora. (6.2.1)

Tullverket måste i partnerskap och samarbete med näringslivet fortsätta och intensivt arbeta med moderniserade tullförfaranden även inom EU. I hamnrelaterade tullfrågor krävs också en bättre samordning av det pådrivande arbetet inom IMO. (6.2.2)

Sverige bör arbeta aktivt i EU-arbetet med att skapa ett fungerande harmoniserat regelverk som gynnar effektiva och hållbara vägtransporter. Bl.a. bör modulkoncept och ökad tillämpning av 25,25 metersfordon stödjas. Regelverken inom yrkestrafiksektorn beträffande bl.a. kör- och vilotider och kontrollfunktionen bör förenklas så att tillämpningen och övervakningen blir lika inom hela unionen. (6.3.1)

Regeringen bör snarast utreda en utveckling av ansvariga myndigheter för svensk koordinering av agerande i internationella järnvägsorganisationer. (6.3.2)

Regeringen bör snarast ta initiativ för att inom EU-arbetets ram driva att järnvägens prioriteringsregler för tågägen skall harmoniseras. Krav bör också ställas på ett mer konsekvent tillämpande av EU:s konkurrensregler inom järnvägssektorn. (6.3.2)

Sverige bör inom EU arbeta för att gruppundantaget för linjekonferenser upphör eftersom detta innebär ett avsteg från den i övrigt avreglerade sjöfartsmarknaden. (6.3.4)

Regeringen och Luftfartsverket bör sträva mot att åstadkomma internationellt gemensamma miljökrav på fraktflygplan för att nedbringa miljöeffekter av luftfarten samt skapa förbättrad tillgänglighet för flygfrakt längs den geografiskt kortaste ruten mellan Europa och Fjärran Östern via Sibirien genom såväl EU:s som bilaterala förhandlingar med Ryssland. (6.3.5)

Godstransporternas kostnadsansvar

De kostnadsansvarsprinciper som slogs fast i 1998 års svenska transportpolitiska beslut och som också genomsyrar Kommissionens vitbok om rättvis prissättning på transportinfrastrukturen bör vara en ledstjärna för en svensk godstransportstrategi även vad gäller EU-arbetet. Ekonomiska styrmedel för generella miljöproblem bör belasta samhällssektorer och EU:s medlemsstater på rimligt lika villkor. (7.1/7.6)

Regeringen bör, med tanke på vägtrafikens stora betydelse för både frågor om effektiva och hållbara godstransporter, arbeta kraftfullt för ett snabbt införande av nya regler i Sverige och inom EU som medger en mer effektiv prissättning av vägtransporter i enlighet med principerna. (7.2)

En harmonisering måste ske av banavgiftssystemet inom EU byggt på vitbokens principer, så att inte transitland som nu

sker suboptimerar avgiftsnivåerna på bekostnad av perifera länder inom unionen. (7.3)

De enskilt viktigaste åtgärderna för att skapa förutsättningar för en effektiv och hållbar utveckling av intermodala transporter torde vara att påskynda införande av ett trafikslagsövergripande europeiskt kostnadsansvar för godstransporter, och särskilt en förändring av avgifterna på järnvägen hos EU:s medlemsländer. (7.7.1)

Regionalpolitiskt motiverade åtgärder i godstransportsystemet bör frikopplas från avgiftssystemet. Sverige bör verka för att det inom den europeiska unionens ram skall finnas goda möjligheter för staten att bedriva en effektiv förutsättningsskapande verksamhet på godstransportområdet också vad gäller målsättningarna om tillgänglighet och transportkvalitet för näringslivet i landets olika delar samt för positiv regional utveckling. Regeringen bör bl.a. söka påverka EU att bidra till drift av isbrytare som en del av TEN-nätet. Regeringen bör söka påverka EU även beträffande stöd till flygplatsdrift i glesbygd och vinterklimat. (7.8)

Näringspolitik för svensk transportnäring

Godstransportdelegationen anser att det långsiktiga målet bör vara att genom internationellt arbete på många olika nivåer – inom EU samt IMO, ILO m.fl. organisationer – förändra villkoren för den internationella sjöfartsnäringen så att motiven för särskilda statsstöd till de nationella rederierna bortfaller och en sund konkurrenssituation kan uppnås utan sådana stöd. I avvaktan på detta långsiktiga arbete motiverar den ovan nämnda övergripande riktlinjen om i huvudsak likvärdiga verksamhetsvillkor med våra närmaste grannländer emellertid att staten stöder den svenska sjöfartsnäringen i lämplig form inom ramen för de möjligheter som EU:s statsstödsregler ger. (8.3.2) Svenska särkrav får inte drabba svensk transportindustri. Det är viktigt att Sverige driver exempelvis miljöarbetet i EU och verkar för hårdare gemensamma krav. Inom EU och i andra internationella organ bör Sverige arbeta aktivt för harmonisering av regelverk och i förekommande fall stödformer. Svensk kunskap och svenska modeller för problemlösning på olika områden bör därvid vara en naturlig utgångspunkt. (8.5.2)

Forskning och utveckling för effektiva och hållbara godstransporter

Staten bör se till att tillräckliga medel för nationell motfinansiering av forskningsprojekt på EU-nivå finns tillgängligt. (9.3)

11.4 En analys av förslagen

Godstransportdelegationens strategiförslag har som framgått utgångspunkt i att åstadkomma ett effektivt och hållbart godstransportsystem, med hänsyn till de gällande riksdagsbeslutade målsättningarna för transport- och näringspolitiken. Detta innebär att förslagen är avsedda att bidra till uppfyllandet av samtliga delmål i 1998 års transportpolitik. Som framgått är kostnadsansvarsprinciperna om "user pays" och samhällsekonomisk marginalkostnad centrala för den presenterade godstransportstrategin (jämför kapitel 7). Genom en korrekt prissättning på transporter enligt dessa principer anser delegationen att vederbörlig hänsyn tas både till behoven av effektiva och tillgängliga godstransporter av hög kvalitet för svenskt näringsliv, och samhällets intresse av att åstadkomma säkra och miljöanpassade transportlösningar. I kapitel 4 redovisar delegationen sina övergripande ställningstaganden vad rör hållbarhetsfrågorna. Som framgår i avsnitt 4.6 anser delegationen att den strategi som föreslås om den genomförs innebär viktiga steg på vägen mot ett effektivt och hållbart godstransportsystem.

Det är samtidigt viktigt att konstatera att godstransportstrategin för att kunna genomföras kräver åtskilligt ytterligare arbete såväl nationellt som i internationella fora. Förslagen är således mera att betrakta som riktlinjer för fortsatt arbete i olika frågor än som slutliga reformförslag. Avvägningar kommer att behöva göras under det vidare arbetet för att upprätthålla olika politiska målsättningar på kort och lång sikt. I strategin nämns bl.a. särskilt (kapitel 8), mot bakgrund av delegationens tilläggsdirektiv, betydelsen av att ta hänsyn till behovet av harmonisering av genomförandet av olika åtgärder inom EU för att upprätthålla svensk transportnärings konkurrenskraft. Även beträffande målsättningarna om transporternas bidrag till positiv regional utveckling anser delegationen som framgått (avsnitt 7.8–7.9 m.m.) att strategin bör genomföras fullt ut först när nya instrument för att upprätthålla detta delmål i transportpolitiken skapats som kan ersätta nuvarande system med bl.a. korssubventionering inom trafikslagets avgiftssystem.

11.5 Finansieringsfrågor

Som nämnts innebär Godstransportdelegationens strategiförslag ett kraftfullt principiellt ställningstagande för 1998 års transportpolitiska beslut vad gäller kostnadsansvaret för godstransporter. Samtidigt innebär strategin att de principer som där lades fast och som även Kommissionen föreslagit som riktlinjer för sitt arbete bör renodlas ytterligare jämfört med dagens situation, vilket med nödvändighet även påverkar finansieringen. Förslagen i strategin är emellertid i huvudsak av riktlinjekaraktär snarare än färdiga reformförslag, och någon noggrannare analys av påverkan på statens inkomster och utgifter av delegationens förslag har därför inte varit möjlig.

Vissa förslag kan dock bedömas åtminstone översiktligt ur dessa aspekter. Fokuseringen mot och utpekande av stabila huvudstråk för godstransporterna i Sverige bör således kunna underlätta prioriteringen av medel till statens investerings- och underhållsätgärder i infrastrukturen. Omläggningen mot kilometerskatt för tung trafik på vägnätet torde heller inte innebära ytterligare belastning på statskassan under förutsättning att den nya avgiftsformen även riktas mot utländska lastbilar, som i dag i liten utsträckning nås av svensk beskattning.

Förslagen inom sjöfartsområdet innebär emellertid med hänsyn till dagens avsteg från huvudprinciperna för trafikens kostnadsansvar beträffande finansiering av Sjöfartsverket att ett ytterligare finansieringsbehov kan uppkomma som hittills täckts inom sektorn. Den skiss till nytt farledsavgiftssystem som presenteras i betänkandet är i och för sig så preliminär att det inte går att närmare fastställa närmare hur stora behov av anslagsmedel som kan uppkomma till följd av en avgiftssättning som tydligare anpassats till marginalkostnaderna för respektive farled. Utgångspunkten i skissen är emellertid att nuvarande rörliga kostnader för isbrytningen, ca 100–190 miljoner kronor per år fortsättningsvis inte skulle belasta handelssjöfarten. Dessa kostnader måste då finansieras via statsbudgeten på liknande sätt som skedde fram till 1991–1992, och på samma sätt som sker för vinterhållningen inom väg- och bansektorerna. Som framgår av avsnitt 7.4 anser emellertid Godstransportdelegationen att regeringen bör väcka frågan hos Kommissionen om dylika särkostnader för hållande av TEN-infrastruktur i norden kan få medfinansiering på EU-nivå.

Kommittédirektiv

Godstransportdelegationen

Dir. 1998:51

Beslut vid regeringssammanträde den 25 juni 1998.

Sammanfattning av uppdraget

En särskild godstransportdelegation skall inrättas med uppgift att öka samverkan mellan godstransportsystemets aktörer och staten samt att förtydliga statens roll i detta system. Delegationen skall följa utvecklingen på godsområdet samt utveckla ett trafikslagsövergripande synsätt med syftet att effektivisera godstransportsystemet och göra det säkert och ekologiskt hållbart.

Bakgrund

Regeringen har i propositionen Transportpolitik för en hållbar utveckling (prop. 1997/98:56, bet. 1997/98:TU10, rskr. 1997/98:266) redogjort för sin syn på godstransportfrågorna. Regeringen förordar i propositionen att en trafikslagsövergripande godstransportstrategi bör utvecklas och att en särskild godstransportdelegation därför bör inrättas.

EG-kommissionen publicerade i maj 1997 en s.k. grönbok, Intermodalitet och intermodala godstransporter i Europeiska unionen (KOM(97) 243 slutlig). I denna skrift behandlas frågan om ökad samverkan inom godstransportsystemet. Kommissionen anser att det finns stora behov av och möjligheter till ökad samordning av godstransporterna och att detta är nödvändigt för att kunna nå hållbara transportlösningar i unionen.

Regeringen delar i allt väsentligt EG-kommissionens bedömning av behovet att utveckla samverkan mellan trafikslagen. Även Sveriges godstransportsituation påverkas otvivelaktigt av skeenden i centrala Europa och av den typ av utvecklingsarbete som kommissionen skisserar.

Terminal- och omlastningspunkter, bl.a. hamnar, har en strategisk funktion i sammanhanget, och EG-kommissionen har nyligen även publicerat en grönbok om hamnar (KOM(97) 678 slutlig). Kommissionen anser att det finns behov av en gemensam politik även på detta område. Även det fortsatta arbetet i dessa frågor är viktigt att följa noga från svensk sida.

Regeringen anser att kundperspektivet – varuägarens synvinkel – måste lyftas fram. Det logistiska tänkandet måste få större tyngd i planeringsarbetet inom transportsektorn. Transporterna är en del i den industriella verksamheten. Hela godshanteringen inom industrin måste fungera störningsfritt från råvara via produktion och lagerhållning till den färdiga produkten hos kunden. Höga krav ställs på korta ledtider, precision och flexibilitet i transporterna. En industri i tillväxt kräver effektiva transporter och rationella logistikkedjor.

De totala godsflödena bör också sättas in i ett logistiskt sammanhang. Både gods och information skall förflyttas mellan leverantörer och kunder. IT-utvecklingen öppnar nya möjligheter och kommer att förändra nuvarande strukturer och transportmönster. Globaliseringen inom näringslivet innebär också att industriföretag i allt större utsträckning får hela världen som arbetsfält, något som ställer nya krav på anpassning och flexibilitet både när det gäller de fysiska flödena av gods och informationstekniken.

Transporterna bör således ses som en integrerad del av produktions- och distributionssystemet. I ett samhällsperspektiv måste emellertid den helhetssyn och det kostnadsmedvetande som är utmärkande för det logistiska synsättet enligt regeringens mening även omfatta de krav som ställs på transporterna i stort, inklusive alla de samhällsekonomiska kostnader som uppkommer. Det är endast då som nytta och kostnad kan balanseras på ett riktigt sätt. Målet måste vara ett säkert och ekologiskt hållbart transportsystem i enlighet med de transportpolitiska målen.

För att bygga upp ett logistiskt och tekniskt sammanhängande transportsystem måste också planeringen för utbyggnaden av infrastrukturen utvecklas så att delsystemen möjliggör en ökad samverkan mellan trafikslagen. Syftet måste vara att analysera bristerna i planeringen och samordningen av investeringarna.

Arbetet med att utforma en godstransportstrategi måste ha sin utgångspunkt i såväl nationella som europeiska strukturer och förhållanden. Sveriges stora utrikeshandelsberoende, liksom behovet av att i många sammanhang kompensera Sveriges geografiska läge med väl fungerande transporter bör uppmärksammas. Dessutom måste en godstransportstrategi kopplas samman med EG-kommissionens arbete med de trafikslagsövergripande frågorna och med utvecklingen av kombitrafik och IT-tillämpningar för godstrafik inom EU.

Det svenska godstransportsystemet är, och bör även fortsättningsvis vara, väsentligen marknadsstyrt. Det är dock angeläget att förtydliga statens roll inte minst mot bakgrund av de oklarheter i ansvaret för samordningen mellan trafikslagen som bl.a. EG-kommissionen redovisat i sin ovan nämnda rapport om de trafikslagsövergripande (multimodala) frågorna. Ramar och spelregler för godstransportmarknaden, i form av bl.a. konkurrenslagstiftning samt trafikgrensvis lagstiftning och kostnadsansvar, formuleras av staten delvis i samverkan med andra stater bl.a. inom EU. Staten styr dessutom inriktningen och omfattningen av den nationella infrastrukturen. Staten verkar genom många olika organ och myndigheter. Det är därför motiverat att i högre grad än hittills ta ett samlat grepp på utvecklingen av dels infrastrukturen, dels de nationella och internationella spelreglerna. Med hänsyn till att godsflödena i transportsystemet i stor utsträckning ingår som länkar i produktionskedjor är kravet på överblick och sammanhang ännu starkare här än inom persontransportssystemet. Staten har hittills inte haft den överblick och regeringen föreslår därför att förutsättningar för en sådan skapas.

Representanter för stat och näringsliv bör mot denna bakgrund samlas i det nya forum inom godstransportområdet som föreslås inrättas – Godstransportdelegationen. Representationen bör vara bred och inkludera såväl trafikverk, varuägare och transportköpare som transportörer. Med hänsyn till främst EU-perspektivet och det regelutvecklingsarbete som ständigt pågår bör Godstransportdelegationen knytas direkt till regeringen i form av en kommitté inom Kommunikationsdepartementets verksamhetsområde.

Uppdraget

Godstransportdelegationens huvudsakliga uppgift skall vara att följa utvecklingen på godstransportområdet och lämna förslag till regeringen. Den inledande uppgiften för delegationen bör vara en närmare analys av godstransportsystemets nuvarande funktion och brister sett ur kundperspektivet, samt av framtida behov och utveckling av godstransporter inom, till och från Sverige.

Enligt en grov indelning kan godstransportsystemet sägas bestå av följande delar, som kan bilda en grund för analysen

- infrastruktur (väg- och bannät, farleder, terminaler, hamnar, flygplatser, IT-nät m.m.),
- fordon och lastbärare,
- administrativa förutsättningar (lagar och förordningar, marknadsförutsättningar etc.) samt
- ekonomiska förutsättningar (skatter och avgifter etc.).

Utifrån denna analys skall en övergripande godstransportstrategi utformas. Denna bör omfatta såväl institutionella former och mekanismer som faktiska spelregler. Möjligheterna för staten att agera som en katalysator för att uppnå en önskad utveckling bör undersökas.

Den strategi som utformas för det statliga ansvaret för godstrafikutvecklingen bör bl.a. innehålla följande:

- förslag till lämpliga institutionella förutsättningar, bl.a. utveckling av trafikslagsövergripande synsätt och arbetsmetoder, samverkan med näringslivet och former för hur Sverige skall kunna påverka utformningen av främst det europeiska regelverket på detta område,
- en analys av hur de nationella spelreglerna och möjligheterna till svenskt inflytande över de internationella spelreglerna kan utnyttjas för att främja samhällsekonomisk effektivitet,
- en analys av godstransporternas roll för arbetet med att åstadkomma ett säkert och ekologiskt hållbart transportsystem i enlighet med de transportpolitiska målen, och hur godstransportsystemets olika delar enligt ovan kan samverka och stödja denna process,
- förslag till utformning av riktlinjer för utvecklingen av landets infrastruktur med hänsyn till godstransporternas krav, både i ett nationellt och ett europeiskt perspektiv,

klarlägganden om vilka åtaganden samhället kan och bör göra i syfte att öka den konkreta samordningen mellan trafikslagen, förslag till riktlinjer för statens roll i samband med fortsatt utveckling av intermodala transporter som kombitrafik på järnväg, bl.a. mot bakgrund av EU:s strävanden inom området, samt

förslag till inriktning av strategisk forskning och utveckling inom godstransportområdet, bl.a. en analys av eventuella behov av att prioritera särskilda FoU-resurser för detta ändamål. Även frågor om ökad forskningssamverkan inom detta område mellan stat och näringsliv bör behandlas.

Delegationen skall närmare analysera dessa föreslagna inslag i en godstransportstrategi och vid behov utveckla ytterligare egna sådana inslag.

Arbetsmetoder och redovisning

Delegationens arbete skall bedrivas i nära samverkan med berörda myndigheter och organisationer. Till delegationen kan vid behov knytas en eller flera referensgrupper och arbetsgrupper.

Uppdraget skall vara avslutat senast den 30 juni 2001. En delredovisning vad gäller förslag till riktlinjer för utvecklingen av transportinfrastrukturen utifrån godstransporternas krav skall lämnas till regeringen senast den 1 april 1999. Det står i övrigt delegationen fritt att redovisa delresultat av sitt arbete under utredningstidens gång.

För arbetet gäller regeringens direktiv till samtliga kommittéer och särskilda utredare att redovisa regionalpolitiska konsekvenser (dir. 1992:50), att pröva offentliga åtaganden (dir. 1994:23), att redovisa jämställdhetspolitiska konsekvenser (dir. 1994:124) samt att redovisa konsekvenser för brottsligheten och det brottsförebyggande arbetet (dir. 1996:49).

(Kommunikationsdepartementet)

Tilläggsdirektiv

Godstransportdelegationen (K 1998:06)

Dir. 2000:47

Beslut vid regeringssammanträde den 21 juni 2000.

Sammanfattning av uppdraget

Godstransportdelegationen (K1998:06), som har till uppgift att utforma en övergripande godstransportstrategi, får i uppdrag att i denna strategi även lämna förslag till en näringspolitisk strategi för de svenska transportföretagen. En förutsättning är att denna strategi även leder till förbättringar för transportköparna.

Bakgrund

Godstransportdelegationen, som är en kommitté med representanter för såväl stat som näringsliv, har enligt sitt direktiv (dir. 1998:51) till uppgift att öka samverkan mellan godstransportsystemets aktörer och staten samt att förtydliga statens roll i detta system. Delegationen skall följa utvecklingen på godsområdet samt med utgångspunkt i 1998 års transportpolitiska riksdagsbeslut (prop. 1997/98:56, bet. 1997/98:TU10, rskr. 1997/98:266) och andra transportpolitiska dokument utveckla ett trafikslagsövergripande synsätt med syftet att effektivisera godstransportsystemet och göra det säkert och ekologiskt hållbart. Godstransportdelegationen har i uppdrag att till den 1 juli 2001 utarbeta en samlad godstransportstrategi som bör omfatta såväl institutionella former och mekanismer som faktiska spelregler.

Som nämnts ovan grundas Godstransportdelegationens arbete på de transportpolitiska mål och riktlinjer som fastställts av riksdagen. Delegationen har dock enligt sina direktiv även till uppgift att följa utvecklingen inom godstransportområdet. Detta har inneburit att delegationen under sitt arbete även behandlat vissa aktuella näringspolitiska frågor om svenska transportföretags konkurrenssituation på den gemensamma transportmarknaden inom EU. I sammanhanget har delegationen uppmärksammats på skriften "Logistik och godstransport – erhvervspolitisk strategi för transporterhvervet", utgiven av Erhvervsministeriet i Danmark 1998 och på andra liknande dokument som tagits fram av andra medlemsstater inom EU.

Regeringen har i beslut den 17 februari 2000 ställt sig bakom ett transport- och näringspolitiskt handlingsprogram för svensk åkerinäring. Programmet har även presenterats för riksdagen (prop. 1999/2000:78). Det statliga rederistödet, som enligt riksdagens beslut (prop. 1996/97:1, bet. 1996/97:TU1, rskr. 1996/97:115) avser en femårsperiod 1997-2001, utvärderas för närvarande inom Regeringskansliet.

Behovet av tilläggsdirektiv

Regeringen anser att det är viktigt för det svenska näringslivet och samhället att det finns en vital och effektiv godstransportsektor som omfattar olika transportslag och som samverkar så optimalt som möjligt. Godstransportdelegationens direktiv och uppgifter är i linje med denna strävan. Regeringen anser emellertid att det också är viktigt att de förändringar av regelverk och andra förutsättningar inom godstransportområdet som beslutas nationellt och internationellt utformas så att de svenska transportföretagen också ges rimliga, långsiktigt hållbara konkurrensförutsättningar gentemot företag i andra länder. För att uppnå detta krävs ett aktivt agerande dels av svenska myndigheter nationellt och i internationella fora, dels av transportnäringen själv i syfte att kontinuerligt utveckla sin konkurrenskraft och kompetens på den öppna gemensamma transportmarknaden. Det är enligt regeringens mening nödvändigt att statsmakterna utformar sina riktlinjer för en sådan process i samverkan med näringslivet.

Uppdraget

Godstransportdelegationen skall i den godstransportstrategi som delegationen skall ta fram även lämna förslag till en näringspolitisk strategi för de svenska transportföretagen. En förutsättning är att denna strategi även leder till förbättringar för transportköparna samt även i övrigt ligger i linje med transport-politiska mål och andra övergripande samhällsmål. Strategin skall omfatta riktlinjer för såväl nationellt som internationellt arbete, samverkansformer etc.

(Näringsdepartementet)