

Godstransporter – noder och länkar i samspel

Slutbetänkande av Godstransportdelegationen 2002

Stockholm 2004



STATENS OFFENTLIGA
UTREDNINGAR

SOU 2004:76

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

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

Svara på remiss. Hur och varför. Statsrådsberedningen, 2003.
– En liten broschyr som underlättar arbetet för den som skall svara på remiss.

Broschyren kan beställas hos:
Information Rosenbad
Regeringskansliet
103 33 Stockholm
Fax: 08-405 42 95
Telefon: 08-405 47 29
www.regeringen.se/propositioner/sou/pdf/remiss.pdf

Tryckt av Elanders Gotab AB
Stockholm 2004

ISBN 91-38-22182-9
ISSN 0375-250X

Till statsrådet Ulrica Messing

Regeringen bemyndigade den 20 juni 2002 chefen för Näringsdepartementet att tillkalla en kommitté med uppdrag att lämna förslag till åtgärder från statens sida för att främja samverkan mellan trafikslagen. Direktivet för kommittén (dir. 2002:98) framgår av bilaga 1. Den 3 april 2003 beslutade regeringen om tilläggsdirektiv till kommittén. Av tilläggsdirektiven (dir. 2003:65) som finns i bilaga 2 framgår att kommittén även skall analysera prissättningen av infrastrukturen i syfte att uppnå konkurrensneutralitet mellan trafikslagen.

Som ordförande i kommittén förordnades den 19 september 2002 verkställande direktör Bengt Owe Birgersson. Som ledamöter förordnades samma dag förbundsdirektör Stefan Back, rådgivare Ingrid Cherfils, avdelningschef Lena Ericsson, programansvarige Bo Essle, transportansvarige Lars Hallsten, analyschef Marie Heiborn, verkställande direktör Jan Källsson, 1:e vice ordförande Clas Linder, verkställande direktör Malin Lindgren, vice verkställande direktör Maria Nygren, direktör Anders Olsson, direktör Maria Olsson, enhetschef Hjalmar Strömberg, verkställande direktör Jan Sundling, avdelningsdirektör Henrik Swahn samt transportchef Malin Tall. Som experter förordnades den 19 september 2002 departementssekreterare Eva-Lena Almér och ämnesråd Kersti Karlsson.

Den 5 maj 2003 förordnades som ledamot processägare Anders Berndtsson, sedan Hjalmar Strömberg på egen begäran entledigats från uppdraget. Den 15 september 2003 förordnades som ledamöter verkställande direktör Claes Peterson och transportdirektör Staffan Thonfors, sedan Malin Lindgren och Maria Olsson på egen begäran entledigats. Som expert förordnades den 5 maj 2003 kansli- rådgivare Gunnar Eriksson.

Den 3 november 2003 förordnades en rådgivande parlamentarisk referensgrupp till delegationen. I enlighet med tilläggsdirektiven har referensgruppens arbete omfattat de delar av delegationens

arbete som berör avgiftsfrågorna. I den parlamentariska referensgruppen har följande personer ingått: Lars Berggren, Miljöpartiet de Gröna, Katarina Erlingson, Centerpartiet, Lennart Fremling, Folkpartiet liberalerna, Johnny Gylling, Kristdemokraterna, Carina Moberg, Socialdemokraterna, Jan-Evert Rådström, Moderata samlingspartiet, Karin Svensson Smith, Vänsterpartiet och Krister Örnfjäder, Socialdemokraterna.

Nina Andersson förordnades den 17 oktober 2002 som sekreterare. Eva Pettersson har varit kommitténs assistent och ansvarig för produktionen av heloriginal.

Kommittén som har antagit namnet Godstransportdelegationen 2002 överlämnade den 1 april 2003 ett delbetänkande (SOU 2003:39) *Godstransporter i samverkan – tekniska hinder, forskning och utbildning*.

Vi överlämnar härmed vårt slutbetänkande *Godstransporter – noder och länkar i samspel* (SOU 2004:76).

Stockholm den 1 juli 2004

Bengt Owe Birgersson

Stefan Back	Marie Heiborn	Jan Sundling
Anders Berndtsson	Jan Källsson	Henrik Swahn
Ingrid Cherfils	Clas Linder	Malin Tall
Lena Ericsson	Maria Nygren	Staffan Thonfors
Bo Essle	Anders Olsson	
Lars Hallsten	Claes Peterson	

/Nina Andersson

Innehåll

Sammanfattning	11
1 Uppdraget	17
1.1 Direktiven.....	17
1.2 Vårt arbete	18
1.3 Betänkandets disposition.....	18
2 Utgångspunkter och utvecklingstendenser	21
2.1 Centrala utgångspunkter	21
2.2 Trafikutveckling	26
2.3 Utvecklingstendenser med betydelse för intermodala transporter.....	28
2.4 Hinder för utveckling av intermodala transporter.....	34
2.5 Strategiska logistiknoder – hamnar och kombiterminaler	37
3 Sjöfart	41
3.1 Den intermodala utvecklingen inom sjöfarten.....	41
3.2 Beskrivning av dagens avgifter inom sjöfarten.....	42
3.3 Nya farledsavgifter (Ds 2003:41) och regeringens uppdrag till Sjöfartsverket	43
3.4 Sjöfartens marginalkostnader.....	45
3.5 Överväganden om avgifter inom sjöfarten.....	46
3.5.1 Farledsavgifter.....	46

3.5.2	Isbrytning	52
3.5.3	Fritidsbåtverksamhet	52
3.5.4	Lots	53
3.5.5	Sammanfattning av förslag till sjöfartsavgifter.....	53
3.6	Finansiering av förslagen och Sjöfartsverkets organisationsform	54
3.7	Infrastrukturplaneringen inom sjöfartssektorn	55
3.8	Sjöfartsverkets ansvar för farledsanslutningar till strategiska hamnar.....	56
3.9	Förslagets konsekvenser	57
4	Hamnar	59
4.1	De svenska hamnarna.....	60
4.2	Konkurrens och transparens i hamnarna	61
4.3	Utpekande av strategiska hamnregioner.....	62
4.4	Förslagets konsekvenser	64
5	Järnväg.....	67
5.1	Den intermodala utvecklingen inom järnvägen.....	67
5.2	Beskrivning av dagens banavgifter	69
5.3	Banavgifterna i framtiden.....	70
5.4	Banverkets ansvar för anslutningar till strategiska hamnar och kombiterminaler	71
5.5	Infrastruktur för godstrafik på järnväg	71
5.6	Förslagets konsekvenser	73
6	Kombiterminaler.....	75
6.1	Vårt arbete med terminalfrågan.....	75
6.2	Det svenska kombiterminalnätet.....	78

6.3	Gränsdragning mellan infrastruktur och suprastruktur	79
6.4	Terminalkostnad i relation till den totala transportkostnaden.....	80
6.5	Analys av och förslag till former för statligt engagemang i kombiterminaler.....	81
6.5.1	Bakgrund och utgångspunkter.....	81
6.5.2	Utpekande av strategiska terminaler	82
6.5.3	Investeringar och underhåll – anslutande infrastruktur.....	85
6.5.4	Omlastningsstöd.....	86
6.5.5	Stöd till demonstrationsprojekt.....	87
6.6	Förslagets konsekvenser	88
7	Väg.....	89
7.1	Vägtrafiken i ett intermodalt perspektiv	89
7.2	Beskrivning av dagens skatter och avgifter.....	90
7.3	Förslag till ett kilometerskattesystem	91
7.3.1	Vägtrafikskatteutredningens förslag	91
7.3.2	Vårt förslag.....	95
7.4	Vägverkets ansvar för anslutningar till strategiska hamnar och kombiterminaler.....	98
7.5	Förslagets konsekvenser	98
8	Kostnadsansvaret	101
8.1	Gällande kostnadsansvar och transportpolitiska principer.....	102
8.2	Begreppet samhällsekonomisk marginalkostnad	104
8.3	Beräkning av marginalkostnader	106
8.4	Konkurrensneutraliteten inom och mellan trafikslagen.....	108
8.5	Sambandet mellan marginalkostnadsprissättning och finansiering och planering av infrastrukturen	110

8.6	Prissättning och internationella beroenden.....	112
8.6.1	Lokala externaliteter	112
8.6.2	Gränsöverskridande externaliteter.....	114
8.6.3	Slutsatser.....	116
8.7	Hur bör avgiftssystemet utvecklas?.....	119
9	Internationell strategi.....	121
9.1	Slutsatser från arbetet i den första Godstransportdelegationen	122
9.2	Direktiven till den nya Godstransportdelegationen	123
9.3	Statens beredning av svenska ståndpunkter i det internationella arbetet	124
9.3.1	Bakgrund	124
9.3.2	Arbetet i EU: s institutioner	127
9.3.3	Ökat krav på nationell beredning av EU-frågorna....	129
9.3.4	Samarbetet med svenska organisationer	131
9.3.5	Arbetsgrupper på transportområdet.....	132
9.4	Förslag till vidareutveckling av den svenska beredningen av internationella frågor på godstransportområdet.....	132
9.4.1	Utformning av grupperna.....	133
9.4.2	Arbetsuppgifter.....	133
9.5	Frågor som vi bör prioritera i framtida internationellt arbete på godstransportområdet.....	135
10	Uppföljning av den första Godstransportdelegationens förslag.....	139
10.1	Stråktänkandet.....	139
10.2	Det transportpolitiska delmålet om en hög transportkvalitet för näringslivet.....	143
10.2.1	Målformuleringen	143
10.2.2	Myndigheternas arbete med uppföljning av delmålet.....	144
10.3	Tullfrågor	147

10.4	Godstransportstatistik.....	148
11	Förslagens konsekvenser.....	151
Bilagor		
Bilaga 1	Kommittédirektiv.....	153
Bilaga 2	Tilläggsdirektiv.....	159
Bilaga 3	Strategiska noder och stråk	163
Bilaga 4	Den svenska terminalstrukturen	165
Bilaga 5	Terminaler i Europa	169
Bilaga 6	Internaliseringsgrad för godstrafik inom respektive trafikslag... ..	179
Bilaga 7	Kartläggning av internationella organisationer	181

Sammanfattning

Uppdrag och utgångspunkter

Vårt huvuduppdrag har varit att föreslå åtgärder från statens sida för att främja samverkan mellan trafikslagen i arbetet med att uppnå ett långsiktigt hållbart transportsystem.

Vi har också fått till uppgift att analysera prissättningen på nyttjande av infrastrukturen i syfte att uppnå konkurrensneutralitet mellan trafikslagen.

I vårt delbetänkande *Godstransporter i samverkan* (SOU 2003:39) har vi presenterat en analys av vilka hinder som finns för en ökning av den intermodala trafiken samt behandlat frågor om forskning och utbildning inom godstransportområdet.

Våra förslag utgår från ett antal principer som formulerades av den första Godstransportdelegationen¹ och som enligt direktiven även skall ligga till grund för vårt arbete. Dessa principer är följande:

- Godstransporter bör vara marknadsstyrda.
- Den som har varor att förflytta bör stå i centrum.
- Statens roll bör vara att skapa förutsättningar.
- De transportpolitiska målen bör vara styrande.

En ytterligare aspekt som den första delegationen beaktade i sitt arbete och som vi också vill lyfta fram är att staten har ett särskilt ansvar för att främja de svenska företagens konkurrenskraft.

Eftersom vi enligt direktivet skall utgå från ett trafikslagsövergripande synsätt blir dessutom samverkan mellan trafikslagen – intermodaliteten – en mycket central utgångspunkt.

Frågan om terminalernas roll i det intermodala transportsystemet har varit en viktig del av vårt arbete.

¹ *Godstransporter för tillväxt – en hållbar strategi*, (SOU 2001:61).

Vår uppfattning är att de senaste årens utveckling totalt sett pekar på goda möjligheter för de intermodala transporterna att utvecklas. Nu gäller det för transportbranschen att, i samverkan med sina kunder och med staten som förutsättningsskapare, tillvarata dessa möjligheter.

Staten kan enligt vår uppfattning bidra till att stärka den positiva utvecklingen genom att peka ut ett antal hamnar och kombiterminaler som strategiska. Utpekandet bör bland annat ligga till grund för statens prioriteringar av anslutande infrastruktur till dessa noder.

Sjöfart

Sjöfarten spelar i dag och kommer även fortsatt att spela en viktig roll för de stora transportflödena i Sverige och mellan Sverige och omvärlden. Potentialen för expansion är god samtidigt som kraven på infrastrukturen är jämförelsevis måttliga.

Vi anser att utgångspunkten för farledsavgifterna bör vara kortsiktig samhällsekonomisk marginalkostnad och att avgifterna bör bidra till finansieringen av Sjöfartsverkets kostnader för handelssjöfarten. Tillhandahållandet av lots bör enligt vår uppfattning huvudsakligen avgiftsfinansieras separat utanför systemet med farledsavgifter. När det gäller isbrytning anser vi att denna bör finansieras via statsbudgeten och inte täckas av farledsavgifterna. Även kostnaderna för fritidsbåtsverksamhet bör finansieras på annat sätt än genom avgifter på handelssjöfarten.

Infrastrukturplanering för sjöfarten bör i större utsträckning samordnas med den långsiktiga planering som finns för vägar och järnvägar, och Sjöfartsverket bör ta ett ökat ansvar för farledsanslutningar till strategiskt viktiga hamnar.

Hamnar

Hamnarnas betydelse ökar i takt med ökande sjöfart och i takt med att intermodala transportlösningar blir allt vanligare. Landets hamnar har således goda förutsättningar att utvecklas och expandera.

Vi föreslår att ett antal strategiska geografiska hamnregioner, med särskild betydelse för godstransporter, pekas ut. Utgångspunkten för utpekandet är bland annat de strategiska gods-transportstråk som presenterades av den första Godstransport-

delegationen. Regeringen bör initiera och medverka i samtal med berörda parter inom varje region om rollfördelningen mellan de olika hamnarna, villkoren för statligt engagemang samt frågor om tillgänglighet med mera. Givet att samtalen leder till överenskommelser bör hamnarna i de utpekade regionerna ges en särställning bland annat vid prioritering av statliga infrastruktur-satsningar.

Järnväg

Järnvägstransporterna är, och kommer även fortsatt att vara, av stor betydelse för den svenska godstransportmarknadens funktion. Avgörande för den internationella trafikens utveckling är hur väl EU lyckas att genomföra den påbörjade harmoniseringen av sektorn.

Vi anser att utgångspunkten för banavgifterna bör vara kortsiktig samhällsekonomisk marginalkostnad och att marginalkostnader för buller bör ingå i banavgiften för godstrafik. Banverket bör ta ett utökat ansvar för spåranslutningar till strategiska kombiterminaler och hamnar. Vi tycker att fördelningen av spårkapacitet och prioriteringen mellan gods- och persontrafik på järnväg bör göras utifrån en samhällsekonomisk bedömning av transportens nytta. Vi föreslår också att konsekvenserna av ett mer omfattande införande av ett nytt Europaanpassat signalsystem bör utredas.

Kombiterminaler

Effektivt fungerande kombiterminaler är en mycket viktig del för att få till stånd fungerande intermodala transportkedjor i vilka järnvägens förutsättningar kan nyttjas fullt ut.

Vi föreslår att ett antal strategiska kombiterminaler pekas ut och att respektive terminalhuvudman får ta ställning till om de vill ingå i det strategiska kombiterminalnätet och ansluta till de villkor som följer av detta. Villkoren innebär bland annat att terminalerna skall vara tillgänglig för alla aktörer. Vi anser vidare att staten genom Banverket bör ta ansvar för drift och underhåll samt för investeringar i spåranslagningarna och hårdgjord yta i de terminaler som ansluter sig. Det bör vara Banverkets uppgift att fördela spårkapaciteten i de aktuella terminalerna, vilka även bör utpekas

som riksintresse. Avslutningsvis förslår vi att ett stöd till intermodala demonstrationsprojekt införs.

Väg

Vägtrafiken är av avgörande betydelse för att en tillfredställande transportförsörjning skall komma till stånd. Detta gäller inte minst för kortare transporter och för transporter till och från destinationer dit andra trafikslag inte når.

Liksom för de ovan nämnda trafikslagen anser vi att utgångspunkten för avgiftsuttaget inom vägsektorn bör vara kortsiktig samhällsekonomisk marginalkostnad. För att uppnå detta bör en kilometerskatt införas för tunga, dieseldrivna lastbilar. Vi anser dock att den nivå som Vägtrafikskatteutredningen beskrivit i sitt betänkande är för hög och att det är avgörande att andra vägtrafikskatter för de aktuella fordonen sänks så långt som gällande EG-lagstiftning tillåter. Vid införandet bör hänsyn tas till utvecklingen inom EU och till det svenska näringslivets konkurrenskraft.

Vi anser att Vägverket bör ta ett utökat ansvar för väganslutningar till strategiska hamnar och kombiterminaler på samma sätt som vi föreslagit när det gäller järnväganslutningar.

Kostnadsansvaret

Vi konstaterar att det fortfarande råder osäkerhet beträffande beräkningen av skilda marginalkostnadskomponenter. Osäkerheterna är dock inte så fundamentala att strävan efter marginalkostnadsprissättning bör ifrågasättas. Vi förordar vidare att Sverige skall verka för att en gemensam europeisk metod för värdering av miljörelaterade marginalkostnader kommer till stånd. Vid prissättning av de olika trafikslagen anser vi att det är mycket viktigt att hänsyn tas till internationella beroenden.

Internationell strategi

Vår internationella strategi innehåller förslag till hur statens beredning av svenska ståndpunkter i det internationella arbetet kan förbättras. Vi anser att följande områden bör prioriteras i framtida internationellt arbete inom godstransportområdet –

intermodala transporter, infrastruktur, konkurrensfrågor, miljö och säkerhet. Vi anser också att Sverige i det internationella arbetet bör bli bättre på att lyfta fram den nordliga dimensionen och de specifika förutsättningar som denna innebär.

1 Uppdraget

1.1 Direktiven

Vårt huvuduppdrag är enligt direktivet 2002:98 (bilaga 1) att, mot bakgrund av de övervägande som gjordes av den första Godstransportdelegationen¹, föreslå åtgärder från statens sida för att främja samverkan mellan trafikslagen i arbetet med att uppnå ett långsiktigt hållbart transportsystem.

I vårt delbetänkande *Godstransporter i samverkan* (SOU 2003:39) har vi presenterat en analys av vilka hinder som finns för en ökning av den intermodala trafiken samt behandlat frågor om forskning och utbildning inom godstransportområdet.

Frågan om terminalernas roll i det intermodala transportsystemet har varit en central del av vårt arbete.

En av våra uppgifter var enligt direktivet att lämna förslag till hur Europeiska kommissionens förslag till direktiv om tillträde till marknaden för hamntjänster skulle kunna genomföras i svensk lagstiftning. Europaparlamentet röstade dock nej till förslaget efter förlikning mellan ministerrådet och Europaparlamentet.

Efter uppdrag i tilläggsdirektiv 2003:65 (bilaga 2) har vi också fått till uppgift att analysera prissättningen på utnyttjande av infrastrukturen i syfte att uppnå konkurrensneutralitet mellan trafikslagen.

Ytterligare uppgifter har varit att följa och främja svenskt arbete i internationella organ inom godstransportområdet samt att lämna förslag till strategier för det internationella arbete som bedrivs av regeringen och av myndigheterna inom området.

Enligt direktiven skall vi också följa upp de förslag som den första delegationen lade fram i sitt slutbetänkande. De frågor vi följt upp är bland andra följande:

¹ *Godstransporter för tillväxt – en hållbar strategi* (SOU 2001:61).

- stråktänkandet
- det transportpolitiska delmålet om en hög transportkvalitet för näringslivet
- tullfrågor
- godstransportstatistik.

1.2 Vårt arbete

Vi har under vårt arbete samverkat med Järnvägsutredningen (N 2001:09) och Vägtrafikskatteutredningen (Fi 2001:08).

Järnvägsutredningen tar i sitt huvudbetänkande² upp ett antal frågor som är starkt kopplade till vårt arbete. Det gäller bland annat frågor om terminaler och om stöd till olönsam godstrafik, vilka även behandlas i detta betänkande.

Som stöd för vårt arbete har vi låtit genomföra tre kartläggningar och en studie.

- Gunnar Lindberg på Väg- och transportforskningsinstitutet har kartlagt pågående arbete och principer rörande kostnadsansvaret.
- Chalmers har kartlagt den svenska terminalstrukturen.
- Institutet för Transportforskning (TFK) har kartlagt europeiska landbaserade intermodala terminaler.
- TFK har genomfört en studie av kostnader i hamnar och intermodala landbaserade terminaler.

Trafikverken, Statens institut för kommunikationsanalys (SIKA) och de organisationer och företag som övriga ledamöter i delegationen representerar har under arbetets gång bidragit med underlagsmaterial och analyser.

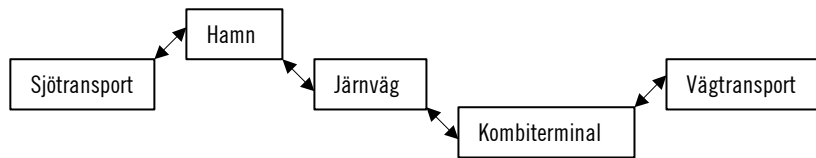
1.3 Betänkandets disposition

I kapitel två behandlas trafikslagsövergripande frågor om centrala utgångspunkter för vårt arbete och om utgångspunkterna för våra förslag vad gäller hamnar och kombiterminaler. Våra förslag för att stärka intermodaliteten följer därefter i kapitel tre till sju. Förslagen presenteras uppdelade i kapitel efter de olika delmomenten i en tänkt transportkedja.

² *Järnvägar för resenärer och gods* (SOU 2003:104).

Kedjan börjar med en sjötransport och slutar med en lastbils-transport.

Figur 1.1 Förslagen i betänkandet presenteras uppdelade i kapitel tre till sju – utifrån nedanstående tänkta transportkedja



I kapitel åtta behandlas frågan om kostnadsansvaret utifrån ett trafikslagsövergripande perspektiv i enlighet med våra tilläggsdirektiv. Utgångspunkterna i detta kapitel ligger till grund för de mer detaljerade förslag vad gäller prissättning av infrastrukturen som finns i kapitel tre, fem och sju.

I kapitel nio behandlas en strategi för det internationella arbetet inom godstransportområdet. I kapitel 10 följer vi upp den första Godstransportdelegationens förslag, och i kapitel 11 gör vi en sammanfattande analys av samtliga förslag i betänkandet.

2 Utgångspunkter och utvecklingstendenser

2.1 Centrala utgångspunkter

Våra förslag utgår från ett antal principer som formulerades av den första Godstransportdelegationen¹ och som enligt direktiven även skall ligga till grund för vårt arbete. Dessa principer är följande:

- Godstransporter bör vara marknadsstyrda.
- Den som har varor att förflytta bör stå i centrum.
- Statens roll bör vara att skapa förutsättningar.
- De transportpolitiska målen bör vara styrande.

En ytterligare aspekt som den första delegationen beaktade i sitt arbete, och som vi också vill lyfta fram, är att staten på en öppen transportmarknad har ett särskilt ansvar för att främja de svenska företagens konkurrenskraft sett ur ett internationellt perspektiv.

Eftersom vi enligt direktivet skall utgå från ett trafikslagsövergripande synsätt blir dessutom samverkan mellan trafikslagen – intermodaliteten – en mycket central utgångspunkt.

Marknadsstyrda godstransporter

Avregleringar har sedan länge präglat godstransporterna i Sverige. Inom vägtrafiken avskaffades behovsprövningen redan i slutet av 1960-talet. Även den internationella vägtrafiken inom EU-området är avreglerad sedan slutet av 1990-talet. Godstrafiken på järnväg har under senare år öppnats för marknadsinriktad konkurrens inom landet och snart även inom Europa. Sjöfarten har sedan gammalt fungerat i stort utan statlig reglering av marknadstillträdet för såväl nationell som internationell trafik. Flygfrakten inom Europa är avreglerad. För interkontinental flygfrakt krävs dock i många fall

¹ *Godstransporter för tillväxt – en hållbar strategi* (SOU 2001:61).

bilaterala luftfartsavtal för att få tillgång till överflygnings- och landningsrättigheter.

Den svenska godstransportmarknaden är i allt väsentligt marknadsstyrd. Ingripanden i marknaden som görs med utgångspunkt från transportpolitiska eller andra politiska mål måste ta stor hänsyn till detta förhållande, liksom till den internationella situationen.

Vi utgår från att godstransporter i grunden skall vara marknadsstyrda. En sund konkurrens på lika villkor är en viktig drivkraft på en väl fungerande transportmarknad.

Den som har varor att förflytta skall stå i centrum

De totala godsflödena bör sättas in i ett logistiskt sammanhang. Transporterna bör således ses som en integrerad del av produktions- och distributionssystemet samt betraktas från ett transportköparperspektiv. Logistiken 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. Varuägarnas och slutkundernas intressen tillgodoses bäst på en väl fungerande transportmarknad.

Sveriges stora utrikeshandelsberoende, vårt geografiska läge och avstånden inom landet ställer stora krav på väl fungerande transporter. En viktig utgångspunkt vid åtgärder inom transportområdet måste därför vara att beakta det svenska näringslivets konkurrenskraft.

Vi utgår från ett kundperspektiv på godstransportkedjorna, där såväl nationell som internationell transportefterfrågan måste beaktas.

Statens roll skall vara att skapa förutsättningar

Statens kan utöva sin roll som förutsättningsskapare på en marknadsstyrd godstransportmarknad på flera sätt. På en öppen transportmarknad har staten ett särskilt ansvar för ramar och spelregler i form av bland annat konkurrenslagstiftning och regelverk för de olika trafikslagen. Staten måste främja företagen i Sverige främst genom att ge dem internationellt likvärdiga konkurrensförutsättningar. Staten är också ansvarig för att kontrollera att regelverket efterlevs.

Staten styr inriktningen och omfattningen av den nationella infrastrukturen samt samverkar med andra länder inom bland annat EU om internationella förbindelser och leder. Skatter och statliga avgifter beslutas och uppbärs av staten. Staten stöder dessutom forskning och utveckling inom transportområdet.

Staten fungerar också, till följd av dess övergripande ansvar för transportpolitiken, som samordnare mellan trafikslagsföreträdarna. Inom vissa områden av transportmarknaden har staten dessutom en dominerande aktiv roll i form av ägare av operatörer.

Vi har utgått från att statens roll på godstransportmarknaden, som förutsättningsskapare och som katalysator för en önskad utveckling, fortlöpande skall förtydligas. Gränsen mellan statens olika roller som förutsättningsskapare respektive ägare bör vara tydlig.

De transportpolitiska målen

Vi har i vårt arbete utgått ifrån beslutade transportpolitiska mål. Det övergripande transportpolitiska målet är att säkerställa en samhällsekonomiskt effektiv och långsiktigt hållbar transportförsörjning för medborgarna och näringslivet i hela landet.

Effektivitet och hållbarhet är nyckelbegrepp i målformuleringen. Effektivitet innebär att tillgängliga resurser används där de bäst bidrar till välfärdsutvecklingen i landet. Hållbarhetsbegreppet omfattar ekonomisk, ekologisk, kulturell och social hållbarhet. Ett sådant hållbart transportsystem är en av förutsättningarna för välfärdsutvecklingen i landet. Godstransporterna spelar här en mycket viktig roll för den ekonomiska utvecklingen i stort, och samvariationen mellan godstransporter och tillväxten i samhället har sedan länge registrerats.

Det övergripande målet kompletteras med delmål för tillgänglighet, transportkvalitet, regional utveckling, säkerhet, miljö och jämställdhet.

Hur främjas samverkan?

I våra direktiv slås fast att uppgiften är att lämna förslag som kan stimulera en mer samhällsekonomiskt effektiv användning av de olika trafikslagen i de fall där en kombination av olika trafikslag –

intermodalitet – framstår som ekonomiskt, miljömässigt och säkerhetsmässigt önskvärd.

De olika trafikslagen fyller delvis olika funktioner i transportsystemet, och det är viktigt att de förutsättningar som staten skapar leder till en så rationell användning av den totala transportapparaten som möjligt. För vissa typer av transportuppdrag – bland annat entreprenadarbete, distributionstrafik och vid uttag av skogsråvara – finns i dag i praktiken inga andra alternativ än vägtransport. Detsamma gäller för transporter på kortare avstånd. Vid längre transportavstånd ökar däremot förutsättningarna för kombinerade transportlösningar som inkluderar järnvägs- och sjötransporter. Vid dessa transporter krävs dock i de flesta fall en vägtransport i en eller i båda ändar av transporten.

Under förutsättning att varje del av en transportkedja är prissatt med utgångspunkt från den samhällsekonomiska marginalkostnaden skulle resultatet i teorin bli en optimal kombination av de olika trafikslagen. De oönskade externa effekterna skulle begränsas.

Samverkan mellan trafikslagen bör enligt vår mening ses som ett led i en logistisk kedja – från råvara via produktion och lagerhållning till en färdig produkt som når konsumenten. Även returflöden ingår i den logistiska kedjan. Med detta synsätt blir både gods-transporter och intermodalitet medel för att på ett effektivt sätt lösa en transportuppgift. Allt i syfte att bidra till ett svenskt transportsystem som är ekonomiskt, ekologiskt, kulturellt och socialt hållbart.

Åtgärder för att öka intermodaliteten bör enligt vår mening koncentreras till de delar av godstransportmarknaden där möjligheterna att lyckas är mest gynnsamma och effekterna blir störst, det vill säga vid de relativt långväga transportererna. Det transportavstånd vid vilket intermodala lösningar är ett reellt alternativ bör dock kunna minska (se vidare i avsnitt 2.3).

Hur prissätts transportererna och infrastrukturen?

Vi har i vårt huvuddirektiv, och mer specificerat i vårt tilläggsdirektiv, fått i uppdrag att analysera prissättningen av nyttjandet av infrastrukturen, så att konkurrensneutralitet mellan trafikslagen uppnås. Under respektive trafikslags kapitel behandlas frågan om prissättning och i kapitel åtta analyserar vi kostnadsansvaret i ett trafikslagsövergripande perspektiv.

Frågan om kostnadsansvaret har en central roll i den svenska transportpolitiken. De transportpolitiskt motiverade skatterna och avgifterna skall utformas så att de motsvarar de samhällsekonomiska marginalkostnader som trafiken ger upphov till. De viktigaste externa effekterna som inkluderas i den samhällsekonomiska marginalkostnaden är kostnader för slitage på infrastruktur, miljö, buller, olyckor och trängsel. Transportsystemets fasta kostnader skall finansieras på ett sådant sätt att oönskade styreffekter undviks och att resursanvändningen snedvrids i så liten utsträckning som möjligt.

Den fastlagda transportpolitiken utgår från fyra transportpolitiska principer. Utgångspunkten för principerna är att dessa skall förmå aktörerna på transportmarknaden att långsiktigt och konsekvent handla på ett sådant sätt att utvecklingen leder mot de transportpolitiska målen.

Den grundläggande principen är att enskilda människor och företag inom ramen för befintligt transportutbud skall kunna välja hur de skall ordna sina transporter. Denna princip om valfrihet bidrar till att uppnå samhällsekonomisk effektivitet i transportsystemet eftersom användarna, genom prissättningen av infrastrukturen beaktar de samhällsekonomiska kostnader som transporten orsakar.

Nästa princip är att samverkan mellan de olika trafikslagen skall stärkas bland annat för att tillgodose näringslivets efterfrågan på effektiva transportlösningar från dörr till dörr. Med detta synsätt bidrar varje trafikslag med sitt led i en sammanhållen transportkedja. Politikens ambition är här att sektorstänkandet där varje trafikslag utgår från en optimering av den egna verksamheten skall överges till förmån för en samverkan mellan de olika trafikslagen.

Den tredje principen är att denna strävan efter ökad samverkan bör förenas med en politik som främjar en effektiv konkurrens mellan olika trafikutövare och transportlösningar. Konkurrens sker då inte mellan trafikslagen utan mellan olika slutprodukter som kan vara uppbyggda av kedjor där de olika trafikslagen ingår.

Den fjärde principen innebär att det transportpolitiska regelverket utformas på ett sådant sätt att beslut om transportproduktion kan fattas i så decentraliserade former som möjligt. Detta bör ske för att möta marknadens behov men också till följd av att sambanden som styr utbud och efterfrågan blir allt mer komplexa och svåröverskådliga.

Trots att principerna om kostnadsansvaret och uttaget av kort-siktig samhällsekonomisk marginalkostnad under en längre tid legat till grund för den svenska transportpolitiken motsvarar skatter och avgifter i dag inte fullt ut denna marginalkostnad. Några av anledningarna till detta är internationella hänsyn, utländsk konkurrens, kunskapsbrister och avsaknad av effektiva uppbördssystem. Inte minst kostnaderna för miljöpåverkan är svåra att fastställa, och storleken kan variera högst avsevärt beroende på vilka beräkningsmetoder som tillämpas.

Vi anser att kostnadsansvaret, tillsammans med en effektiv konkurrens mellan olika transportlösningar samt inom och mellan de olika trafikslagen, är medel som bidrar till att uppnå ett effektivt och hållbart transportsystem. En väl fungerande konkurrens kompletterar ett väl utvecklat kostnadsansvar.

2.2 Trafikutveckling

Av nedanstående tabell framgår det totala godstransportarbetet och godstransportarbetet i Sverige för de tre trafikslagen – väg, järnväg och sjöfart – under åren 1990, 1995, 2000 och 2003. Transportarbetet är angivet i miljoner tonkilometer, det vill säga transporterat gods i ton multiplicerat med transporterad sträcka i kilometer. Sjöfarten inkluderar såväl inrikes sjöfart som utrikes sjöfart längs den svenska kusten. I vägtrafiken ingår skattningar av den trafik som utförs av utländska fordon.

Tabell 2.1 Godstransportarbete i Sverige. Miljoner tonkilometer

År	Väg	Väg %	Jvg	Jvg %	Sjö	Sjö %	Totalt
1990	29 200	39 %	19 100	25 %	27 600	36 %	75 900
1995	32 400	39 %	19 400	24 %	30 200	37 %	82 000
2000	38 100	43 %	20 100	22 %	30 900	35 %	89 100
2003 ²	38 200	42 %	19 900	22 %	32 600	36 %	90 700

Källa: Transportindustriförbundet.

² 2003 års värden är skattade.

Det totala godstransportarbetet har ökat med 20 procent under perioden 1990–2003. Sjöfartens andel har varit relativt konstant. Vägtrafikens andel har under perioden ökat från 39 till 42 procent, medan järnvägens andel har minskat från 25 till 22 procent.

Flygfrakten, som inte finns med i tabellen, har utvecklats kraftigt under den senaste tioårsperioden. Mängden fraktat gods, mätt i ton, på svenska flygplatser har mer än fördubblats under perioden. Om man ser till värdet så fraktas elva procent av Sveriges totala utrikeshandel med flyg.

Huvuddelen av den intermodala trafiken med lösa lastbärare i Sverige är kopplad till utrikeshandeln och andelen trafik med lösa lastbärare ökar. Ren inrikes kombitrafik finns mellan vissa platser i Sverige men denna trafik är förhållandevis begränsad.

I tabell nedan framgår motsvarande utveckling av transportarbetet inom EU. I posten sjö ingår transporter på de inre vattenvägarna inom unionen.

Tabell 2.2 Andelen godstransportarbete inom EU 15. Totalt transportarbete i miljoner tonkilometer

År	Väg %	Jvg%	Sjö ³ %	Övrigt ⁴ %	Totalt transportarbete
1990	42 %	11 %	44 %	3 %	2 332 000
1995	44 %	8 %	45 %	3 %	2 632 000
2001	45 %	8 %	44 %	3 %	3 102 000

Källa: EU Energy and Transport in figures, Statistical pocketbook 2003.

Det totala godstransportarbetet inom EU 15 har ökat med 33 procent under perioden 1990–2001. Detta kan jämföras med motsvarande ökning i Sverige som under perioden 1990–2001 uppgick till 15 procent. Precis som i Sverige har sjöfartens andel varit i stort sett konstant, medan vägtrafikens andel har ökat och järnvägstrafikens andel har minskat.

Intressant att notera är också att järnvägstrafikens andel är betydligt högre i Sverige än inom EU totalt. Sjöfarten har däremot en lägre andel i Sverige än inom EU. Det senare förklaras till viss del av att vi har få inre vattenvägar i Sverige i anslutning till tunga godsflöden.

³ Inklusive transporter på inre vattenvägar.

⁴ Avser bland annat pipelines.

(I avsnitt 3.1, 5.1 och 7.1 beskrivs utvecklingen av enhetslastat gods inom sjöfart, järnväg och vägtrafik.)

2.3 Utvecklingstendenser med betydelse för intermodala transporter

Att främja samverkan mellan trafikslagen – intermodalitet – där detta är effektivt skall enligt våra direktiv vara utgångspunkten för arbetet och vi kan konstatera att de flesta transportlösningar med undantag av direkttransporter på väg är mer eller mindre intermodala.

När vi diskuterar möjligheten att öka de intermodala transporterna bör de olika lasttypernas andel av det totala godsflödet beaktas. Med lasttyp menas på vilket sätt en vara är lastad. Hur godset är lastat har ofta en avgörande betydelse för hur godset hanteras i intermodala transportkedjor eller om det överhuvudtaget har möjlighet att ingå i en sådan kedja.

Tabell 2.3 Avgående och ankommande sändningars vikt och värde fördelat efter lasttyp i procent 2001

Lasttyp	Avgående		Ankommande från utlandet	
	Vikt	Värde	Vikt	Värde
Förslingat ⁵	27	3	1	1
Fast bulk ⁶	22	3	22	3
Flytande bulk	16	4	48	13
Pallastat	15	47	16	47
Lådor	11	29	6	19
ITU Enhetslastat ⁷	6	6	3	10
Mobila enheter	2	4	1	1
Övrigt	1	4	3	6
Totalt	100	100	100	100

Källa: Varuflödesundersökningen 2001

⁵ Med förslingat gods menas gods som permanent under transporten omsluts av någon form av slinga, till exempel lyftband, för att underlätta lastning och lossning.

⁶ Fast bulk packas ofta om till exempelvis storsäck i ankomsthallen för att underlätta intermodalitet.

⁷ ITU – intermodal transport unit – det vill säga container, växelflak eller trailer.

År 2001 utgjorde det enhetslastade godset 6 respektive 10 procent av avgående respektive från utlandet ankommande gods mätt i godsets värde. Mätt i vikt är motsvarande andelar 6 respektive 3 procent. Detta innebär en begränsning av de totala överföringspotentialerna.

Det bör dock noteras att även förslingat gods, till exempel sågade trävaror, fast bulk som packas om till storsäck och flytande bulk ingår i intermodala transportkedjor.

I den första Godstransportdelegationens slutbetänkande fördes resonemang om möjligheterna att föra över gods från vägtrafik till järnväg och sjöfart. Delegationen drog dock slutsatsen att förväntningarna på överföringspotentialen inte ska överdrivas volymmässigt. Samtidigt konstaterade man att överföringar av de mest långväga transporterna till intermodal trafik skulle ge vissa positiva effekter för den långsiktiga hållbarheten i transportsystemet.

Vi har i vårt arbete valt att kraftsamla våra överväganden och förslag till transportkedjor som omfattar mer än ett trafikslag och där godset lastats i en lös lastbärare⁸. Utgångspunkten för avgränsningen är bedömningen att det är denna typ av intermodala transporter som har den största förbättringspotentialen.

Intermodala transporter hävdar sig bäst på längre avstånd till följd av lägre undervägs kostnader och av att kostnaden för omlastning blir lägre i förhållande till den totala kostnaden för transporten. Tidigare har det ofta talats om en gräns på 50 mil där en intermodal transport kostnadsmässigt kan konkurrera med en direkttransport. I dag talar dock mycket för att konventionell kombitrafik, det vill säga bil – järnväg – bil, kan bli konkurrenskraftig även på avstånd ner till 30 mil. För systemtransporter med container kan brytpunkten för lönsamhet ligga ännu lägre. Inom EU talar man om intermodala transporter på 15–20 mil.

Konkurrenskraften beror på vilken typ av gods som skall transporteras, vilka tidskrav kunden har och vilka geografiska och produktionstekniska förhållanden som råder. Dessutom påverkas konkurrenskraften av mängden gods som skall fraktas i den aktuella relationen.

Det finns ett antal faktorer inom transportområdet som talar för nya och förbättrade möjligheter för den intermodala trafiken. Nedan beskrivs några sådana utvecklingstendenser samt några tendenser

⁸ Med lös lastbärare menas enhetslastat gods i container, växelflak eller trailer. För samtliga dessa används betäckningen TEU – twenty foot equivalent unit – som innebär intermodala lastenheter omräknade till 20-fotsenheter.

som talar till nackdel för en ökning av intermodaliteten. Den ökande komplexiteten och den förhållandevis snabba förändringstakten inom transportbranschen bidrar dock till att det inte är entydigt att en viss utvecklingstendens gynnar, förhåller sig neutral eller missgynnar utvecklingen av de intermodala transportererna.

Vår uppfattning är dock att de senaste årens utveckling totalt sett pekar på goda möjligheter för de intermodala transportererna att utvecklas. Nu gäller det för transportbranschen att i samverkan med sina kunder och med staten som förutsättningsskapare tillvarata dessa möjligheter.

Intressant att notera är även utvecklingen av skraddarsydd lösa lastbärare som transporteras direkt mellan industrianläggningar med järnväg eller sjötransport. Även om det rör sig om företags-interna flöden utanför de vanliga intermodala kedjorna skapar dessa transporter flöden som påverkar dimensioneringen av infrastruktur och trafik. Detta får i sin tur effekter på den övriga transportmarknaden.

Följande utvecklingstendenser talar för intermodala transporter:

- ökat och mer koncentrerat transportarbete
- ökat miljömedvetande
- ökad andel enhetslastat gods
- strukturomvandling inom logistikbranschen
- större fordon och farkoster
- politiska initiativ.

Ökat och mer koncentrerat transportarbete i kombination med ökat miljömedvetande

Det totala transportarbetet i samhället ökar, till följd av ökade godsmängder men också av att de enskilda transportererna blir längre. Kundernas önskemål och ett ökat miljömedvetande i samhället påverkar valet av trafikslag. Logistikföretagen utvecklar kontinuerligt transportproduktionen med utgångspunkt från bland annat samhälleliga restriktioner och nya kundkrav. En följd av denna utveckling har blivit en större koncentration av de befintliga godsflödena; man brukar tala om tjockare flöden. Detta, i kombination med de ökade transportavstånden och en ökad samlastning, talar för de intermodala transportererna.

Ökad andel enhetslastat gods

I takt med att allt fler godsslag lastas i container har antalet konventionella styckegodsfartyg minskat. Även godsslag med lågt varuvärde till exempel sågade trävaror och olika former av gods i bulk lastas i dag i container. Den faktiska utvecklingen och de framtida prognoserna för den globala containermarknaden är mycket gynnsam; för åren 2005 till 2008 beräknas det globala antalet hanterade containers ha en årlig ökningstakt på 6–10 procent.

Ytterligare något som talar för det enhetslastade godsets utveckling är att sambandet mellan ekonomisk tillväxt och tillväxt av containertrafiken blivit svagare under de senaste åren. Även i tider med svag ekonomisk tillväxt har containertrafiken på den globala nivån visat en kraftig tillväxt och andelen containerfartyg av de beställda fartygen är mycket stor.

Denna utveckling är positiv och förbättrar möjligheten att skapa intermodala transportkedjor där sjöfarten är en del av kedjan. Även intermodaliteten mellan väg- och järnvägstrafik gynnas av en ökad andel enhetslastat gods.

Strukturomvandling inom logistikbranschen

För att kunna möta de allt mer internationaliserade industri- och handelsföretagens krav på helhetslösningar har logistikföretagen blivit större, bland annat genom uppköp. Inom vägsektorn är majoriteten av transportföretagen dock fortfarande små åkerier med en bil, och i de fall man arbetar med enhetslastat gods sker detta ofta som underleverantör till de större transportörerna.

För att kunna växa söker sig logistikföretagen till marknader där man kan erbjuda nya och utvecklade produkter. Detta har lett till ett antal stora europeiska företag som är mer kompletta när det gäller att kunna erbjuda kombinationer av trafikslag. Andelen tredjepartslogistik, det vill säga uppbyggnad av logistik- och transportsystem för kunder utan att man själv förfogar över egna produktionsresurser, ökar också kontinuerligt. Dessa trender kan leda till ett mer trafikslagsövergripande perspektiv och till ökade samlastningsmöjligheter inom företagen. Utvecklingen under de senaste åren har redan lett till förbättrade möjligheter för de intermodala transporterna, eftersom logistikföretagen inom ramen för

den egna verksamheten förfogar över fler trafikslag. Denna utveckling gäller också företag som tidigare varit renodlade åkeriföretag.

Även rederierna har blivit större, vilket ökar deras möjligheter att kunna uppfylla kundernas krav på dörr-till-dörrlösningar i konkurrens med övriga logistikföretag.

Större fordon och farkoster

Så länge vägtransporterna fortsätter att öka sin andel av det totala godstransportarbetet i förhållande till järnväg och sjöfart kommer den totala genomsnittliga storleken för fordon och farkoster att minska.

Inom vägtrafiken har storleken på fordonen ökat till följd av att den tillåtna maximala längden för lastbil med släp och semitrailerkombinationer har ökat. Detta har delvis skett till följd av en harmonisering av regelverket inom EU. Dagens maxlängder inom EU, och det undantag som finns för Sverige och Finland (25,25 meter), kommer troligtvis att utgöra en övre begränsning under ett antal år framöver.

Även fartygen har blivit större, och i dag finns cirka 440 fartyg som kan lasta över 4 000 TEU. Nyttillskott i kapacitet sker också i de allra största storleksklasserna, det vill säga upp till 8 000 TEU.

Även på järnvägssidan ökar lastmängden genom längre och tyngre tågsätt, vilket leder till stordriftsfördelar och lägre styckkostnader. Denna trend motverkas dock i viss mån av att de intermodala transporterna ökar sin marknadsandel, eftersom de intermodala transporterna har en lägre lastfaktor än konventionell vagnslasttrafik.

För samtliga trafikslag finns dock begränsningar i form av dimensionerande infrastruktur och i form av lagstiftning.

Det faktum att vägfordonens maximala storlek, givet dagens regelverk, i stort sett är nådd i kombination med möjligheter till en ökning av storleken av enheterna inom järnväg och sjöfart, kan vara en faktor som talar för en ökning av den intermodala trafiken.

Politiska initiativ för att främja intermodalitet

En europeisk utblick visar att många länder gör omfattande satsningar för att främja och utveckla intermodala transporter. Investe-

ringsstöd i terminaler är vanligt och görs allmänt utifrån en vilja att överföra gods från lastbilstransporter till järnväg och sjöfart. I några länder deltar staten aktivt, både vid planering och finansiering av terminalinfrastruktur. Även direkta omlastningsstöd förekommer.

Det finns också ett antal utvecklingstendenser som talar till nackdel för intermodala transporter:

- ökande varuvärde
- ökad andel direktdistribution och mindre sändningsstorlekar
- komplexare logistiksystem och ökade kundkrav
- brister i samhällsplaneringen

Ökande varuvärde

Två tredjedelar av utrikeshandeln består av varor med lågt varuvärde. Varuvärdet i utrikeshandeln ökar dock, till exempel ökade värdet av den samlade exporten från Sverige under 1990-talet med 110 procent i löpande priser. En viss avmattning i ökningstakten kan dock ses under åren efter 2000. Ökningstakten för värdet av importen följer samma mönster, även om nivån varit något lägre.

Tillväxten av utrikeshandelns vikt har under samma period varit runt 30 procent, och varor med högre varuvärde fraktas i högre utsträckning med lastbil. Högre kvalitetskrav vad gäller transporttid, tillförlitlighet, flexibilitet och låg skadefrekvens talar dock mot att varor med högre varuvärde skulle fraktas intermodalt om inte dessa krav kan hanteras tillfredsställande genom en ökad användning av lösa lastbärare och roro-lösningar.

Ökad andel direktdistribution och mindre sändningsstorlekar

Vissa varugrupper går i ökad omfattning direkt från producent till kund, utan att först transporteras till någon form av terminal eller centrallager. Detta leder till mindre sändningsstorlekar och mer spridda flöden som är mindre lämpade för intermodala transporter. Som exempel kan nämnas transport av sågade trävaror från Värmland till Italien.

Komplexare logistiksystem och ökade kundkrav

I takt med att transportbranschen erbjuder mer omfattande tjänster och försöker förbättra sin produktivitet blir logistiksystemen allt mer komplexa. Detta, i kombination med kundkraven på snabb respons och flexibilitet, talar för lastbilstrafik från dörr till dörr.

Brister i samhällsplaneringen

För att de intermodala transporterna skall kunna utvecklas krävs att samhället skapar förutsättningar för detta i den fysiska planeringen. När till exempel kombiterminaler skall etableras är det i dag i vissa fall svårt att få tillgång till passande markområden på platser som är effektiva, sett utifrån samhällets och den totala transportapparatens perspektiv .

2.4 Hinder för utveckling av intermodala transporter

Förhoppningarna att kunna utveckla och öka de intermodala transporterna har under en lång period varit mycket höga. Det politiska intresset för att stödja intermodala transporter har varit stort, inte minst inom EU. Den faktiska utvecklingen av de intermodala transporterna med lösa lastbärare har dock inte infriat dessa förhoppningar. Utvecklingen har trots statliga insatser varit relativt måttlig.

Med vår utgångspunkt att kunden är den centrala aktören kan man konstatera att de intermodala transporterna med lösa lastbärare inte varit tillräckligt attraktiva i jämförelse med andra transportalternativ på marknaden. De allra senaste åren har dock uppvisat en positiv utveckling (se vidare i avsnitt 3.1, 5.1 och 7.1.)

Vad ligger då bakom denna diskrepans mellan den utveckling som samhället önskar och den faktiska utvecklingen? Vi har i vårt delbetänkande⁹ analyserat vilka hinder som finns för en fortsatt utveckling av de intermodala transporterna. Vår slutsats är att det hinder som finns främst är av administrativ och ekonomisk karaktär. De rent tekniska hinder som finns för en positiv utveckling är enligt vår analys av mindre betydelse. Lastkapaciteten vid en intermodal transport jämfört med en transport med ett trafikslag är

⁹ *Godstransporter i samverkan – tekniska hinder, forskning och utbildning* (SOU 2003:39).

dock ett hinder av teknisk natur. Med en bättre viktrelation mellan nyttolasten och själva lastbäraren skulle förutsättningarna för den intermodala trafiken förbättras.

Bland de hinder som vi benämnt som administrativa kan nämnas standardiseringsfrågor, fördelning av kapacitet på järnvägsnätet samt ansvars- och säkerhetsfrågor. Vad gäller standardiseringsfrågorna betonas vikten av att den framtida tekniska utvecklingen baseras på existerande standard för de vanligaste befintliga lastbärarna i Europa, det vill säga 7,82 meters växelflak, 13,6 meters påhängsvagn samt 20- och 40-fots containrar. En fortsatt utveckling av sådana lastbärare ger förutsättningar för bättre fyllnadsgrad med möjligheter till tur- och returtransporter av standardmoduler. En ökad användning i Europa av modulfordon, med många axlar och låga medelaxelvikter, skulle också innebära ökade möjligheter för det enhetslastade godset. Modulfordon med kombinationen växelflak (7,82 meter) och påhängsvagn (13,6 meter) kan också användas för att transportera de vanligaste 20- och 40-fots containrarna. I dag är så långa fordon bara tillåtna i Sverige och Finland. Sverige bör verka för att fler länder i Europa tillåter längre lastbilskombinationer, eftersom dessa, förutom att de underlättar intermodaliteten, också har fördelar när det gäller miljöpåverkan och transportekonomi.

Bristen på standardisering av informationssystem för snabbare identifiering av gods och lastbärare noterades också i vårt delbetänkande som ett hinder för utvecklingen av den intermodala trafiken.

Vid kombitrafik med väg och järnväg kan ett hinder i dag vara att godstrafiken har svårt att hävda sig mot persontrafiken vid konkurrens om spårkapacitet. För att vissa upplägg med kombitrafik skall vara möjliga att genomföra krävs tillgång till tåglägen på dagtid. En bättre utvecklad samhällsekonomisk bedömning bör enligt vårt förmenande till, vid fördelningen av spårkapacitet. Ytterligare kapacitet och ett förbättrat utnyttjande av befintlig kapacitet genom investeringar i effektivare signalsystem skulle undanröja delar av dagens kapacitetsproblem.

Frågor om ansvar och säkerhet i transportsystemet i stort, men också frågor om lastsäkring kan utgöra problem vid intermodala transporter. Avsaknaden av trafikslagsövergripande bestämmelser och olika regelverk mellan trafikslagen innebär effektivitetsförluster i form av tidsödande kontroller längs den intermodala kedjan.

Detta gäller också avsaknaden av ett harmoniserat internationellt regelverk.

De flesta av dessa administrativa hinder kan också betraktas som ekonomiska. Alla hinder går att lösa - frågan är bara till vilken kostnad för transportsektorns aktörer och för samhället. Ett renodlat ekonomiskt hinder är dock frågan om höga initialkostnader vid utveckling och marknadsintroduktion av nya intermodala transportlösningar. Det är inte ovanligt att det tar tre till fyra år innan man får till stånd den beläggning som krävs för att transporten skall bli lönsam. De höga kostnaderna är enligt vår mening ett betydande hinder. Om intermodala lösningar skall kunna komma in på nya delmarknader krävs ofta investeringar som är svåra att realisera för enskilda kunder och operatörer, med hänsyn tagen till de risker som är förknippade med de höga initialkostnaderna.

En fråga som blivit allt mer aktuell under de senaste åren är frågan om security, det vill säga skyddsåtgärder mot att transportsystemet utnyttjas för olagliga handlingar, såsom terrorism. Ett stort antal myndigheter är engagerade i detta arbete både i Sverige, inom EU och inom andra internationella organisationer. Frågan hanteras nationellt och internationellt både inom respektive trafikslag och utifrån ett trafikslagsövergripande perspektiv.

Vi kan konstatera att det åtgärder som är nödvändiga för skydd mot terrorism kan komma att medföra stora merkostnader för transportbranschen och för dess kunder. För att frågan inte skall bli ett betydande hinder för intermodalitet är det av största vikt att de olika förslagen samordnas både på det nationella och på det internationella planet samt att de olika trafikslagen behandlas på ett likartat sätt. På så sätt kan regelverk som överlappar och i värsta fall motverkar varandra undvikas. Olika regler för olika trafikslag kan, förutom konkurrensnedvridning, även leda till att de intermodala transportkedjorna försvåras. Målet måste vara att säkra en hel transportkedja - från leverantör till slutkund.

Vi anser att securityarbetet skall ske i dialog med transportindustrin, för att på ett så effektivt sätt som möjligt kunna ta fram lösningar som både tillfredsställer samhällets säkerhetskrav men som också kan bidra till att transporter och handel underlättas.

2.5 Strategiska logistiknoder – hamnar och kombiterminaler

I godstransportsammanhang talas ofta om stråk och noder. I noderna möts stråken och de nyttjas av ett eller flera trafikslag för omlastning, lagring och andra godshanteringsfunktioner. En nod kan bestå av en eller flera terminaler där terminalen är en avgränsad andel inom en nod.

De terminaler som har störst betydelse ur ett intermodalt perspektiv är hamnar och kombiterminaler. En kombiterminal är en terminal där järnväg och väg möts, och den kan vara lokaliserad inom eller i nära anslutning till en hamn.

Vad som är strategiska noder, hamnar och kombiterminaler är till viss del relativt, och det beror på ur vems perspektiv frågan betraktas. En terminal kan vara strategisk för ett företag eller en region utan att för den skull vara strategisk för landet som helhet. Det kan också vara så att en terminal som anses vara strategisk i Sverige inte betraktas som strategisk ur ett nordiskt eller europeiskt perspektiv. Utgångspunkten för våra resonemang om strategiska noder är det nationella, det vill säga vilka hamnar och kombiterminaler som kan betraktas som strategiska ur ett nationellt svenskt perspektiv.

I Sverige har staten inte spelat någon aktiv roll vid planeringen av logistiknoderna. I andra europeiska länder, bland annat i Tyskland och Italien, har däremot insatser gjorts på nationell nivå för att bygga upp ett nationellt system av logistikcentra. I övriga Europa är det också relativt vanligt att staten deltar i finansieringen av noderna. (I bilaga 5 beskrivs förhållandena i övriga Europa vad gäller statligt engagemang i terminalverksamhet mer utförligt.)

När det gäller hamnarna i Sverige har tankarna på en starkare styrning och prioritering av utvecklingen av det svenska hamnsystemet avvisats flera gånger. Det undantag som gjorts är att Göteborgs hamn i många sammanhang pekats ut som en svensk hamn med en särställning ur strategisk synpunkt. Staten har också, genom Sjöfartsverket, gått in med betydande ekonomiska insatser i Göteborgsfarlederna.

I den analys av strategiska stråk för de svenska godstransporterna som den första Godstransportdelegationen presenterade togs även frågan om noderna upp. Delegationen föreslog dels att staten skulle ta ansvar för ett fåtal effektiva intermodala knutpunkter i

anslutning till de viktigaste godsstråken, dels att en striktare prioritering skulle göras av statens insatser inom hamnområdet.

Banverket har i sitt sektorsprogram behandlat frågan om strategiska noder och anser att följande kriterier bör gälla vid utpekande av strategiska noder:

- Noder skall finnas vid stora produktions- och konsumtionsområden.
- Noder skall finnas i de lägen som utgör naturliga start- och slutpunkter för ett eller flera trafikslag inom de viktiga stråken och som har koppling till viktiga internationella transportstråk.
- Noderna skall ligga i strategiska lägen – där de stora stråken möts.
- Noderna skall ligga där det är lätt att byta mellan trafikslag och omfördela flöden till olika destinationer.
- Det skall finnas ett tillräckligt antal noder för att möjliggöra en effektiv konkurrens mellan olika transportmedel.

En analys av kriteriernas överensstämmelse med vissa noder i anslutning till de strategiska stråken har gjorts av Banverket och man har därefter pekat ut 13 noder som man anser är strategiska noder. (De aktuella utpekade noderna framgår av kartan i bilaga 3.)

Vi anser att Banverkets urvalskriterier kan vara en utgångspunkt för resonemang om både hamnar och kombiterminaler.

Terminalernas roll vid utnyttjandet av skalfördelar som finns för järnväg och sjöfart bör uppmärksammas. Det handlar om vattendjup, spårlängder, kajlängder och manövreringsmöjligheter. Dessutom krävs en stor kapacitet för lastning och lossning, eftersom tidskostnaderna är stora. För att uppnå ett rimligt nyttjande av en kraftigt dimensionerad kapacitet för uppställning samt lastning och lossning krävs en frekvent trafik, vilket i sin tur bara kan upprätthållas om godsflödena är tillräckligt stora.

Det är emellertid inte självklart att potentiella stordriftsfördelar i olika transportled verkligen kan realiseras fullt ut under svenska förhållanden. Sverige är ett relativt litet land och godsmängderna är små i ett vidare europeiskt perspektiv. Att koncentrera flöden innebär vissa uppoffringar till exempel i form av längre matartransporter till lands och sjöss, väntetid för godset i avvaktan på tillgång till stora transportenheter vilkas frekvens måste vara avpassad till godsflödet, kostnader för omlastning samt sannolikt också vissa uppoffringar av flexibiliteten i godsflödet.

Det är inte alltid helt lätt att förutse vilka noder i godstransport-systemet som utvecklas väl. Ett exempel kan vara den starka utvecklingen av ro-ro-trafiken över hamnen i Kapellskär, som har haft och förväntas ha en mycket stark tillväxt.

Skalfördelar i själva terminalverksamheten kan förmodligen realiseras mer effektivt om det tydligt framgår av den nationella infrastrukturplaneringen vilka noder som är att föredra ur ett vidare samhällsperspektiv. Om det finns skalfördelar kommer de inte att kunna nyttjas av alla de noder som mer eller mindre konkurrerar om samma gods, utan förutsättningen är att någon eller några tillåts dominera och att andra går tillbaka eller läggs ned.

Vid etablering av olika slags terminalanläggningar kan det finnas problem som hör samman med den inlåsningsseffekt som uppkommer när en viss strategisk investering väl är gjord. Eftersom anläggningen då inte kan flyttas kan den som har ansvar för anläggningen få ett förhandlingsmässigt överläge och en betydande prissättningsmakt.

Det kan inte uteslutas att det kan vara motiverat med olika slags regleringar och organisatoriska förändringar när det gäller terminalsystemet, för att vinna stordriftsfördelar och samtidigt undvika de negativa effekter detta kan få för konkurrensen och därmed för den samhällsekonomiska effektiviteten i stort. Dessa regleringar kan exempelvis handla om öppenhet och transparens när det gäller redovisning, prissättning och icke-diskriminerande tillträdesregler.

Redan i dag finns i det svenska godstransportsystemet ett betydande antal öppna logistiknoder, till exempel de allmänna hamnarna dit alla fartyg i princip är välkomna samt Railcombi:s terminaler som på lika villkor kan användas av de tågtransportföretag som önskar detta. Öppenheten i systemet betyder dock egentligen inte mer än att man får tillträde om man är beredd att betala det pris och acceptera de villkor som terminalbolaget ställer upp.

I dag är det konkurrensen mellan olika terminaler, terminalsystem och transportföretag som begränsar terminalföretagets makt över pris och villkor, – inte öppenhet och transparens. Våra erfarenheter visar att det är svårt att få tillgång till den information om terminalföretagets och transportföretagets ekonomi och volymer, som skulle behövas för att till exempel kunna analysera hur företagets prissättning förhåller sig till kostnadsstrukturen.

Om staten ännu starkare än hittills prioriterar dominerande godsstråk och terminaler i anslutning till dessa, finns det en risk för att de terminaler som redan i dag är starka till följd av lägesfördelar,

nätverksfördelar och stordriftsfördelar blir ännu starkare och därmed eventuellt ytterligare kan förstärka sin makt över de priser och nyttjandevillkor som gäller i Sverige.

För vissa terminaler, som kan sägas ha en mera betydande internationell konkurrens, till exempel delar av verksamheten i Göteborgs hamn, styrs dock prissättningen inom vissa marknadssegment av internationella konkurrensförhållanden.

Statens samlade avvägning om konkurrens, infrastruktur, miljö, stordriftsfördelar och internationell konkurrens kommer oundvikligen att påverka konkurrenssituationen mellan terminaler i det nuvarande systemet.

Vår samlade bedömning är att staten på ett tydligare sätt än i dag bör peka ut ett antal hamnar och kombiterminaler som strategiska, och att detta utpekande bland annat bör ligga till grund för statens prioriteringar av anslutande infrastruktur till dessa noder. (I avsnitten 4.3 och 6.5.2 diskuterar vi med utgångspunkt från ovanstående resonemang ett utpekande av strategiska hamnar respektive kombiterminaler. I avsnitt 6.5.2 diskuteras dessutom statens engagemang i kombiterminalerna. Frågan om anslutande infrastruktur behandlas i avsnitten 3.8, 5.4 och 7.4.)

3 Sjöfart

- Utgångspunkten för farledsavgifterna bör vara kortsiktig samhällsekonomisk marginalkostnad.
- Avgiftsbasen för farledsavgifterna bör ändras till netto-dräktighet.
- Farledsavgifterna bör bidra till finansieringen av Sjöfartsverkets kostnader för handelsjöfarten.
- Tillhandahållandet av lots bör huvudsakligen avgiftsfinansieras separat, utanför systemet med farledsavgifter.
- Isbrytning bör finansieras via statsbudgeten.
- Infrastrukturplanering för sjöfarten bör i högre utsträckning samordnas med den långsiktiga planering som finns för vägar och järnvägar.
- Sjöfartsverket bör ta ett ökat ansvar för farledsanslutningar till strategiskt viktiga hamnar.

3.1 Den intermodala utvecklingen inom sjöfarten

Sjöfarten är strategisk ur ett intermodalt perspektiv, eftersom den i stort sett alltid ingår i en transportkedja som omfattar fler trafikslag.

I nedanstående tabell beskrivs utvecklingen för det enhetslastade godset inom den utrikes sjöfarten till och från svenska hamnar. Det enhetslastade godset mäts i antal TEU, det vill säga antal lastbärare omräknat till 20-fots-enheter. Volymutvecklingen för det enhetslastade godset mätt i ton gods har sedan satts i relation till den totala mängden ton gods.

Tabell 3.1 Andelen enhetslastat gods för den utrikes sjöfarten

År	Lossat gods från utrikes ort			Lastat gods till utrikes ort		
	Enhetslastat gods i ton	Total mängd gods i ton	Andel	Enhetslastat gods i ton	Total mängd gods i ton	Andel
1996	2 457 000	61 980 000	4,0%	4 020 000	54 752 000	7,3%
1999	2 768 000	70 446 000	3,9%	5 099 000	59 775 000	8,5%
2002	2 976 000	72 382 000	4,1%	6 195 000	58 911 000	10,5%

Källa: SCB/SIKA.

Som framgår av tabellen ovan har det skett en ökning av det enhetslastade godset under perioden. Om man jämför den svenska utvecklingen med den globala när det gäller antal betalande TEU, ser man en ännu kraftigare tillväxt – 1990 hanterades globalt 28,7 miljoner betalande TEU och motsvarande siffra i dag är knappt 80 miljoner TEU. Gjorda prognoser¹ visar på en fortsatt mycket kraftig tillväxt, med bedömningar för 2008 på 130 miljoner betalande enheter vilket innebär en prognostiserad årlig tillväxt på mellan 6 och 8 procent under åren 2005–2008. Bakom de positiva framtidsbedömningarna ligger bland annat kunskapen om att samvariationen mellan ekonomisk tillväxt och antal transporterade TEU blivit allt svagare under de senaste åren. Även under perioder med svag ekonomisk tillväxt har antalet transporterade TEU uppvisat en kraftig tillväxt. Antalet beställda containerfartyg är också högt. Under 2004 beräknas till exempel den globala fartygskapaciteten för enhetslastat gods att öka med 9 procent i samband med att nybyggda fartyg tas i bruk.

Sammanfattningsvis ser vi en mycket positiv utveckling inom sjöfarten, med fortsatt goda tillväxtpotentialer för det enhetslastade godset. Denna utveckling innebär också att sjöfarten i allt högre utsträckning blir en länk i den logistiska kedjan.

3.2 Beskrivning av dagens avgifter inom sjöfarten

Farledsavgifter betalas i dag av fartyg som lossar eller lastar gods eller som lämnar eller hämtar passagerare i svensk hamn. Avgifterna är uppdelade i två delar – en del baseras på fartygets bruttodräktighet (BT) och en del baseras på vikten på lossat eller lastat

¹ *Drewry Container Market review – 2003/04.*

gods. Den fartygsrelaterade delen av farledsavgiften tas ut maximalt 12 gånger per kalenderår för lastfartyg och 18 gånger per år för färjor. Denna del är miljödifferenterad och avgiften varierar mellan 2,50 och 5,00 kronor per BT beroende på svavelhalt i bränslet och förekomst av kväveoxidrening. Godsavgiften tas ut vid varje anlop i förhållande till mängden lossat eller lastat gods. Denna avgift sänks den 1 juli 2004 till 3,24 kronor per ton gods, från dagens 3,60 kronor. För vissa lågvärdiga godsslag blir avgiften fortsatt 0,80 kronor per ton. Sjöfartsverkets samlade intäkter från farledsavgifter kommer efter sommarens sänkning av den godsrelaterade avgiften att uppgå till cirka 900 miljoner kronor per år.

Förutom farledsavgiften betalas en lotsavgift. Denna avgift beräknas på fartygens BT och på den lotsade tiden. Därutöver tillkommer resersättning och i vissa fall en beställningsavgift. De samlade intäkterna från lotsavgifterna kommer efter avgiftshöjningen sommaren 2004 att uppgå till cirka 320 miljoner kronor per år. Kostnaderna för verksamheten, inklusive indirekta kostnader, uppgår samtidigt till cirka 510 miljoner kronor, medan den direkta kostnaden beräknas uppgå till cirka 390 miljoner kronor.

Farledsavgifterna är således den viktigaste finansieringskällan för Sjöfartsverkets verksamhet.

3.3 Nya farledsavgifter (Ds 2003:41) och regeringens uppdrag till Sjöfartsverket

Genom ett regeringsbeslut den 19 februari 2004 fick Sjöfartsverket i uppdrag att utveckla farledsavgiftssystemet med utgångspunkt från det förslag som presenterades i departementspromemorian *Nya farledsavgifter* (Ds 2003:41) samt vissa bedömningar baserade på remissynpunkter på denna Ds.

I samband med arbetet med promemorian gjordes en kartläggning av kritiken mot dagens avgiftssystem. En del av denna kritik, som under arbetets gång kom att framstå som näringslivets huvudinvändning, var att den samlade avgiftsnivån är för hög.

Vid översynen identifierades också ett antal brister i avgiftssystemets struktur. Dessa strukturella brister grupperades i tre kategorier av vad utredningen kallade anomalier. Dessa kategorier var kopplade till användningen av bruttodräktighet som avgiftsbas, till anlopstaken och till den godsrelaterade farledsavgiftens konstruktion.

Genom att regeringen i uppdraget till Sjöfartsverket föreskrev dels en övergång från anlöpstak baserade på kalenderår till anlöpstak baserade på kalendermånad och dels en sänkning av avgiften för enskilda anlöp kommer man till rätta med huvuddelen av de anomalier som varit kopplade till anlöpstaken. Det blir exempelvis inte längre lika dyrt för redare att sätta in ersättningsfartyg eller att skifta fartyg efter säsongvariationer i transportflöden.

I det nuvarande systemet används kommersiella rabatter i flera fall som medel för att stimulera reguljär linjetrafik på svenska hamnar. En konstruktion som nyttjas är att anlöpstaken inte räknas för enskilda fartyg utan för linjetrafiken som helhet. Den nya konstruktionen med fördubblade anlöpstak men halverad avgift per anlöp bedöms medföra att dessa kommersiella rabatter kan minska i omfattning.

De höjda anlöpstaken gör också att avgifterna speglar trafikens marginalkostnader – miljökostnaderna – bättre än tidigare system. Den sedan 1998 fungerande miljödifferenteringen av fartygsdelen av farledsavgiften är dock även fortsättningsvis en central komponent för farledsavgifternas miljöstyrning, och denna skall utvecklas ytterligare i det nya systemet.

Däremot kvarstår de problem som finns kopplade till brutto som avgiftsbas. Det kan konstateras att BT ger en förhållandevis högre avgift för bland annat roro fartyg och färjor som har hela lasten inombords, medan containerfartyg av motsvarande storlek får en lägre avgift. Förknippat med detta är också att BT antas spegla ett fartygs utsläpp av luftföroreningar relativt illa och att miljöstyrningen därigenom inte blir tillräckligt stark.

Några mer betydande snedvridningar till följd av den gods-baserade delen av farledsavgiften har inte påvisats i utredningen. Det utesluter dock inte att vissa sådana problem kan finnas. Genom Sjöfartsverkets beslut att justera ner den gods-baserade delen för icke-lågvärdigt gods något kommer eventuella problem till följd av denna avgift dock att minska något.

Eftersom avgiften debiteras allt gods som både lastas och lossas, så debiteras gods som lastas om från ett fartyg till ett annat två gånger. För att motverka att denna ordning missgynnar svenska hamnars utvecklingspotential ges kompensation - dels genom att transitgods under vissa omständigheter undantas från avgift, dels genom rabatter. Motsvarande problem med godsavgiften kan också finnas för industrier som förädlar importerade råvaror.

Till följd av att godsdelen av farledsavgiften för så kallat lågvärdigt gods bara uppgår till knappt en fjärdedel av avgiften för övrigt gods uppkommer ett gränsdragningsproblem och den gränslinje som dras i dag har ibland kritiserats ur rättvisesynpunkt.

Mot denna bakgrund kan vi konstatera att de problem relaterade till så kallade anomalier i nuvarande farledsavgifter, som identifierats i Ds 2003:41, i väsentlig utsträckning åtgärdas genom de förslag som presenterades i utredningen och som i sin tur ligger till grund för regeringens uppdrag till Sjöfartsverket. Farledsavgifternas miljöstyrande verkan kan också förbättras något, men däremot påverkas inte den samlade avgiftsnivån.

3.4 Sjöfartens marginalkostnader

De kortsiktiga marginalkostnaderna för Sjöfartsverkets egen verksamhet varierar mellan de olika delverksamheterna. Sjöfartsverket gör bedömningen att marginalkostnaderna för lotsning, vid en effektiv dimensionering, grovt sett närmar sig genomsnittskostnaden medan marginalkostnaderna är blygsamma inom infrastrukturområdet, utom möjligen för isbrytningen, som vad gäller marginalkostnad intar en mellanställning.

Marginalkostnaderna för sjöfartens utsläpp till luft har identifierats som den mest betydande externa marginalkostnaden, men det finns även andra externa kostnadskomponenter, till exempel marginalkostnaderna för utsläpp till vatten, för erosion och annan påverkan på farledsområden samt för risk och olyckor. Vid kvantifieringen av dessa externa marginalkostnader spelar valet av avgränsningsområde en viktig roll.

De analyser som redovisats av Sjöfartsverket och i utredningen *Nya farledsavgifter* har visat att det, trots att kunskapen har ökat under senare år, råder en betydande osäkerhet om storleken på de summerade marginalkostnaderna för sjöfarten på Sverige. Där redovisas att skadekostnaden för sjöfartens utsläpp till luft kan ligga i intervallet 290–410 miljoner kronor per år inom svenskt territorialvatten². Då har inte marginalkostnaden för utsläpp i

² Den nedre gränsen av intervallet återger en beräkning baserad på en ExternE-analys (se vidare avsnitt 8.3) beställd och redovisad av SIKa och Sjöfartsverket. Den övre gränsen av intervallet har räknats fram med de s.k. BETA-värden som EU-kommissionen tagit fram med hjälp av ExternE-modellen. Dessa BETA-värden varierar mellan medlemsstater och regioner och är avsedda att tjäna som generella nyckeltal för emissionsvärdering. I *Nya farledsavgifter* redovisas också uppgifter som baseras på den emissionsvärdering som används

hamnområden och för den inrikes sjöfartens gångväg utanför anlöpsfarlederna räknats in.

Marginalkostnader för sjöfartens utsläpp till vatten finns däremot ännu inte beräknade. Det är därför viktigt att notera att värderingen av de lokala effekterna av utsläpp till luft i hamn och vid gång i anlöpsfarled kan vara betydligt underskattade.

Sammantaget betyder detta att den summerade kortsiktiga externa marginalkostnaden inom svenskt territorialvatten kan ligga i intervallet 400–700 miljoner kronor per år. Den lägre gränsen gäller om marginalkostnaden för utsläpp till luft i hamn inte räknas in och om den summerade marginalkostnaden för den inrikes sjöfarten utanför anlöpsfarlederna uppskattas av Sjöfartsverket till cirka 50 miljoner kronor per år. Osäkerheten om värderingen av de lokala effekterna av utsläpp till luft samt om värderingen av utsläpp till vatten och andra kostnadskomponenter, till exempel erosionskostnader, gör dock att hela det skattade intervallet snarare kan visa sig behöva förskjutas mot högre än mot lägre värden.

Marginalkostnadsberäkningar av det här slaget skall således enligt vår bedömning ligga till grund för avgiftssystemets utformning. I det arbetet är det också viktigt att beakta bland annat konkurrensförhållanden. (Se vidare avsnitt 8.6.3.)

3.5 Överväganden om avgifter inom sjöfarten

3.5.1 Farledsavgifter

Som framgår av kapitel 8 innebär den gällande svenska transportpolitiken att de transportpolitiskt motiverade skatter och avgifter skall utformas så att de motsvarar de samhällsekonomiska marginalkostnader som trafiken ger upphov till samt att transportsystemets fasta kostnader skall finansieras så att oönskade styreffekter undviks och att resursanvändningen snedvrids så litet som möjligt. Dessa principer bör vara vägledande för farledsavgifternas utformning.

Dagens farledsavgifter används för att täcka vissa kostnader som inte har ett tydligt samband med handelssjöfartens behov. I ett nytt system bör kostnader som inte sammanhänger med handelssjöfarten enligt vår uppfattning lyftas ut och finansieras i annan ord-

i den svenska infrastrukturplaneringen. Dessa beräkningar leder till avsevärt högre kostnader.

ning. (Vi återkommer till dessa frågor i avsnitten om isbrytning, fritidsbåtverksamhet och lotsning.)

Vi delar den bedömning som redovisades i *Nya farledsavgifter* beträffande avgränsningsområdet för beräkning av avgiftsrelevanta externa marginalkostnader. Det innebär att kostnader relaterade till svenskt territorialvatten skall beaktas. Det är där Sverige har rådighet att införa farledsavgifter och det är också inom detta område som Sverige har specifika internationella åtaganden att åstadkomma utsläppsreduktioner. På lång sikt, och i takt med att internationella regelverk utvecklas, är det rimligt att anta att avgränsningsområdet kommer att justeras.

Vid utformningen av avgiftssystemet är det enligt vår mening viktigt att beakta vad som anförs i avsnitt 8.4 om gränsöverskridande externaliteter. Av detta resonemang följer bland annat att den långsiktiga målsättningen bör vara att utveckla internationellt harmoniserade avgiftssystem även inom sjöfarten, inte minst för att åstadkomma en effektiv miljöstyrning.

De studier som gjorts av spridning och deposition av utsläpp från sjöfarten visar att skadekostnaderna för regionala och globala effekter är ungefär lika stora per utsläppsenhet oavsett om de sker på svenskt territorialvatten eller på öppna havet i Östersjön, Medelhavet eller i andra europeiska närfarvatten. Med våra utgångspunkter bör självfallet även dessa avgiftsrelevanta externa kostnader internaliseras på lämpligt sätt, men det måste ske genom internationellt samarbete.

Enligt vårt synsätt bör sjöfartens marginalkostnader internaliseras så långt som möjligt inom ramen för avgiftssystemen. Syftet är att ge korrekta incitament så att trafiken får en lämplig omfattning och att optimal teknik tas i bruk. De begränsningar som finns när det gäller möjligheterna att ta ut avgift för internationell sjöfart, gör det emellertid omöjligt för Sverige att på egen hand genom avgiftssystemet skapa en miljöstyrning av sjöfarten som är effektiv på till exempel europeisk nivå.

Miljödifferntiering

Ett huvudproblem för miljöstyrningen av sjöfarten på Sverige är att utrymmet för ekonomiska incitament för miljöåtgärder på fartygen är litet inom ramen för farledsavgifterna, i förhållande till de merkostnader som dessa åtgärder leder till för fartygets ägare. Vår uppfattning är emellertid att miljödifferntieringen av fartygsdelen av farledsavgiften även fortsättningsvis bör vara en central komponent för farledsavgifternas miljöstyrning.

Förutsättningarna för att sjöfarten på sikt skall kunna ingå i system för handel med utsläppsrättigheter bör analyseras vidare. En möjlighet är att detta kan ske på frivillig bas.

Anlöpstak

Anlöpstaken innebär som tidigare redovisats att färjor och passagerarfartyg endast betalar den fartygsbaserade farledsavgiften för 18 anlöp per kalenderår, medan övrig sjöfart betalar för maximalt 12 anlöp per kalenderår. Genom regeringens uppdrag till Sjöfartsverket om farledsavgifter kommer anlöpstaken från den 1 januari 2005 i stället att vara 5 per kalendermånad för färjor och passagerarfartyg och 2 anlöp per månad för övrig sjöfart. Motivet bakom denna förändring är att avgifterna bättre skall spegla de externa kostnaderna. Inom ramen för vårt arbete har denna fråga analyserats vidare och det framstår som logiskt att ett marginalkostnadsanpassat avgiftssystem inte skall ha några anlöpstak eftersom varje anlöp är förknippat med en miljökostnad.

I följande tabell redovisas betydelsen av anlöpstak för fördelningen av en given total avgift mellan skilda fartygskategorier. I tabellens högra kolumn visas också beräknade marginella emissionskostnader som en referens³. Tabellen visar att den beslutade förändringen, från dagens anlöpstak till de tak som gäller från och med den 1 januari 2005, är ett steg i rätt riktning i strävan mot en förbättrad marginalkostnadsanpassning av farledsavgifterna. Samtidigt visar beräkningen att helt slopade anlöpstak och BT som avgiftsbas, skulle innebära en överanpassning. Färjor med mycket frekventa anlöp skulle då få betala mer än vad som motiveras av den relativa marginalkostnadsfördelningen medan andra fartygstyper skulle få omotiverat stora avgiftssänkningar.

³ Beräknade enligt SIKAs och Sjöfartsverkets ExternE-studie, se vidare kapitel 8.

Tabell 3.2 Procentuell fördelning av avgiftsuttag efter BT på fartygstyper, vid skilda anlöpstak

	Nuvarande anlöpstak	Anlöpstak fr.o.m. jan -05	Utan anlöpstak	MK enl. Sjö/SIKA
Bulklastfartyg	6 %	5 %	1 %	4 %
Containerfartyg	8 %	6 %	1 %	5 %
Oljetankfartyg	18 %	13 %	3 %	6 %
Passagerarfartyg och färjor	25 %	42 %	83 %	65 %
Ro-ro fartyg	19 %	15 %	8 %	10 %
Torrlastfartyg	19 %	15 %	3 %	9 %
Övriga fartyg	5 %	4 %	1 %	1 %
Totalt	100 %	100 %	100 %	100 %

Källa: Sjöfartsverket.

Vår samlade bedömning är att anlöpstaken bör höjas relativt påtagligt, men att det förefaller olämpligt att slopa dem helt. Denna slutsats bygger på uppfattningen att högfrekvent trafik med sjöfart är en viktig komponent i ett hållbart och effektivt transportsystem. Det är viktigt både med avseende på transportpolitikens delmål om god transportkvalitet och med avseende på delmålet om god tillgänglighet.

Avgiftsbas

Inom ramen för vårt arbete har Sjöfartsverket översiktligt analyserat alternativa baser för fartygsrelaterade avgifter⁴. I denna analys förutsätts anlöpstak enligt den modell som införs från och med januari 2005. Följande alternativa avgiftsbaser har studerats:

- bruttodräktighet (BT)
- nettodräktighet (Netto)
- totalt installerad effekt (kW)
- bredd x djup (BD).

⁴ Sjöfartsverket 2004-05-07, *Alternativa avgiftsbaser för farledsavgifter* – Räkneexempel för GTD (preliminär rapport ver. 3.1).

Den totalt installerade effekten inkluderar huvudmaskiner och hjälpmaskiner. En tanke bakom detta alternativ är att åstadkomma en god spegling av de kortsiktiga, miljörelaterade, marginalkostnaderna.

Tanken bakom en avgiftskonstruktion grundad på fartygets bredd och djup (BD) är att dessa två storheter har en central betydelse när det gäller dimensionering av farleder och farledsanordningar och för den löpande kvalitetssäkringen av farleden.

Alternativet med netto som avgiftsbas motiveras av hypotesen att netto är mer neutralt mellan fartygskategorier än brutto.

Utöver att belysa vilka omfördelningar av avgiftsuttaget mellan olika fartygstyper som alternativa avgiftsbaser skulle leda till skall beräkningarna också belysa hur fördelningen av avgiftsuttaget vid de olika avgiftsbaserna förhåller sig till marginalkostnadernas struktur.

I tabellen nedan redovisas den relativa fördelningen på fartygstyper av det totala fartygsrelaterade avgiftsuttaget för de avgiftsbaser som nämnts ovan. För att möjliggöra en jämförelse redovisas också fördelningen vid en marginalkostnadsberäkning⁵ (MK).

Tabell 3.3 Relativ fördelning av den fartygsrelaterade avgiften vid olika avgiftsbaser⁶. Kommersiella rabatter är inte beaktade

	MK	BT	Netto	KW	Bredd/djup
Bulkfartyg	4 %	4 %	5 %	3 %	6 %
Containerfartyg	5 %	6 %	6 %	6 %	6 %
Passagerarfartyg/ färjor	65 %	46 %	46 %	56 %	25 %
Rorofartyg	10 %	15 %	10 %	11 %	10 %
Tankfartyg	6 %	12 %	16 %	8 %	17 %
Torrlastfartyg	9 %	13 %	13 %	12 %	27 %
Övriga fartyg	1 %	4 %	4 %	4 %	9 %
	100 %	100 %	100 %	100 %	100 %

Källa: Sjöfartsverkets beräkningar och Ds 2003:41

⁵ Marginalkostnad med ExternE-värdering och utan anlöpstak, eftersom det rör sig om en marginalkostnadsberäkning.

⁶ För samtliga avgiftsbaser antas här identiska anlöpstak, nämligen 6 anlöp per kalendermånad för färjor och passagerarfartyg samt 2 anlöp per kalendermånad för övriga.

Analysen visar att alternativet bredd gånger djup speglar emissionskostnaderna påtagligt sämre än övriga alternativ och detta alternativ bör därför enligt vår uppfattning inte komma i fråga. Motorstyrka är det alternativ som har bäst samvariation med miljökostnader. Vi anser emellertid att en övergång till motorstyrka är förknippat med administrativa problem, eftersom det i dag inte finns något farleds- eller hamnavgiftssystem som baseras på motorstyrka. Ett införande skulle därför kräva att rutiner för kontroll, och möjligen också för certifiering byggs upp från grunden. Ett annat problem är att de effektuppgifter som finns i internationella register i många fall kan antas avvika från faktiska förhållanden.

Ett avgiftssystem baserat på netto visar en fördelningsstruktur som liknar ett system baserat på motorstyrka. Beräkningarna visar att netto för rorofartyg speglar miljökostnaderna påtagligt bättre än BT. För tankfartyg är samvariationen något sämre, medan det för övriga fartygskategorier inte går att se några väsentliga skillnader i detta avseende.

Den analys av anlöpstakens effekter som genomförts visar samtidigt att valet mellan BT, netto eller kW är mindre avgörande för hur väl avgifterna speglar miljökostnaderna än anlöpstaken och dess utformning.

Vår samlade bedömning är att vi förordar en övergång till netto som avgiftsbas.

Farledslängd

Det finns goda skäl att eftersträva en närmare koppling mellan farledslängd och farledsavgift i syfte att åstadkomma ett avgiftssystem som bättre speglar trafikens emissionskostnader. Mot den bakgrunden föreslår vi att farlederna delas in i tre avgiftsklasser i förhållande till farledslängd. I den första avgiftsklassen där lägst avgift debiteras finns hamnar där hamnområdet i princip möter yttre svenskt vatten. I den andra avgiftsklassen finns hamnar med medellånga farleder och i den tredje avgiftsklassen finns de hamnar som har de längsta farlederna. Frågan om lämplig differentiering mellan skilda farleder bör dock enligt vår mening analyseras vidare.

Vi är medvetna om att en avgiftskonstruktion som innehåller ett element av avståndsberoende kommer att medföra att kostnaden för anlöp till inlandshamnar och hamnar med långa farleder blir

relativt sett högre. Detta motverkas dock av att det totala avgiftsuttaget för farledsavgifter blir lägre till följd av våra förslag.

3.5.2 Isbrytning

Erfarenheterna från det isbrytarsamarbete som utvecklats mellan Sverige och Finland är goda. Sverige har därför ett intresse av att bygga vidare på dessa erfarenheter och bredda isbrytarsamarbete till att omfatta fler länder kring Östersjön. Ett sådant samarbete har förutsättningar att skapa en effektivare verksamhet, jämfört med när varje land optimerar verksamheten var för sig. Detta har också koppling till PSSA⁷ och Östersjösamarbetet. EU:s utvidgning skapar förutsättningar för en sådan utveckling.

Liksom den tidigare Godstransportdelegationen anser vi att kostnaderna för isbrytning inte bör finansieras med hjälp av farledsavgifterna utan med andra medel. Genom Östersjösamarbete och europeiskt engagemang bör såväl en multilateral finansiering som finansiella tillskott från EU vara möjliga.

Det samlade årliga finansieringsbehovet vid dagens organisation av isbrytningen uppgår en normalvinter till cirka 230 miljoner kronor. Vid en sträng vinter bedöms kostnaden uppgå till 290 miljoner kronor och om vintern är mild till 190 miljoner kronor. Vi anser att isbrytningens regionalpolitiska dimension bör innebära att staten tillhandahåller en basfinansiering som baseras på medelvärdet av isbrytningskostnaderna under till exempel en tioårsperiod. Enligt vår bedömning skulle därmed statens anslag för isbrytningen uppgå till cirka 200 miljoner kronor per år.

3.5.3 Fritidsbåtverksamhet

På motsvarande sätt som för isbrytningen anser vi att fritidsbåtverksamheten och den mindre sjöfarten fullt ut skall finansieras på annat sätt än genom avgifter på handelssjöfarten. Detta innebär ett tillkommande finansieringsbehov på cirka 60 miljoner kronor per år. Vi ser ingen anledning att handelssjöfarten skall finansiera en verksamhet som den inte har någon koppling till.

⁷ PSSA – Particular Sensitive Sea Area. FN:s gemensamma sjöfartsorgan, IMO, har nyligen fattat beslut om att klassa Östersjön som ett sådant särskilt känsligt havsområde. Det innebär att bland annat att särskilda regler för sjötrafiken inklusive trafik under isförhållanden kan komma att gälla.

3.5.4 Lots

Vi anser att lotsverksamheten bör vara en separat resultatenhet, som huvudsakligen finansieras av dem som använder tjänsten. Ett regelsystem med lotsplikt och med reglerade tillstånd för undantag från lotsplikten förutsätts gälla även fortsättningsvis. Med utgångspunkt från dagens verksamhet skulle det kräva en nivåhöjning av lotsavgifterna med cirka 200⁸ miljoner kronor per år.

En utveckling i denna riktning ligger i linje med de förslag som fanns i direktivet om tillträde till hamntjänster som inte antogs vid omröstningen i Europaparlamentet. De förslag som fanns i direktivet kan dock ge en fingervisning om en tänkbar utveckling av lotsfrågan i Europa.

Inom Sjöfartsverket pågår för närvarande ett arbete med att omarbete föreskrifterna för lotsning. Det är angeläget att alla möjligheter till effektivisering av lotsningsverksamheten tas till vara och att de genomförs på ett sätt som svarar mot kundernas behov. Ny teknik kan här komma att spela en viktig roll.

3.5.5 Sammanfattning av förslag till sjöfartsavgifter

Handelssjöfarten bör även fortsättningsvis genom avgifter svara för de kostnader som förorsakas eller motiveras av denna sjöfart. Det bör ske genom farledsavgifter och andra direkta avgifter för olika tjänster. Kostnader som inte hör samman med handelssjöfarten, och som hittills finansierats bland annat via farledsavgifterna, bör däremot finansieras på annat sätt. Enligt vår bedömning gäller detta kostnader för fritidsbåttrafik och annan mindre sjöfart. Isbrytningen, som har ett betydande regionalpolitiskt inslag, bör finansieras på ett sådant sätt att man så långt som möjligt undviker att försämra handelssjöfartens förutsättningar i de delar av landet som inte drar fördel av isbrytningskapaciteten.

Lotsningen bör huvudsakligen finansieras genom direkta avgifter för användarna.

Utgångspunkten för farledsavgifternas konstruktion bör vara en så god anpassning till marginalkostnadernas struktur som möjligt. Avgifterna bör bidra till finansiering av Sjöfartsverkets kostnader för handelssjöfarten på ett sätt som ger minimala snedvridningseffekter.

⁸ Jämfört med budgeterad nivå för 2004.

Mot bakgrund av den analys som redovisats ovan gör vi bedömningen att farledsavgifter i framtiden i huvudsak bör debiteras genom en fartygsrelaterad del. Denna bör baseras på fartygets netto (NT), miljöegenskaper och farledens längd. Någon form av anlöps- tak kan även långsiktigt visa sig motiverat. Skälet till att dessa avgiftsparametrar föreslås är att de tillsammans medger en god anpassning till marginalkostnadernas struktur. En slutlig bedömning om hur parametrarna bör kombineras bör dock föregås av mer detaljerade analyser, bland annat av hur skilda logistiksystem och fartygstyper påverkas.

3.6 Finansiering av förslagen och Sjöfartsverkets organisationsform

Sjöfartsverket ombildades till affärsverk den 1 juli 1987. Som affärsverk skall Sjöfartsverket till stor del finansiera sin verksamhet inklusive investeringar med de avgifter som verket tar ut av brukarna. Verket får dock ersättning för vissa kostnader genom anslag från statsbudgeten.

Ovanstående förslag till nya farledsavgifter kommer att innebära att intäkterna i form av avgifter från sjöfarten minskar från dagens 950 miljoner kronor.

Om våra förslag genomförs krävs därför en kompensatin i form av anslag via statsbudgeten, för att finansiera den verksamhet som Sjöfartsverket bedriver i dag.

Som målsättning för regeringens styrning av Sjöfartsverket anges i dag att verket på ett företagsekonomiskt sätt och inom ramen för en samhällsekonomiskt effektiv och långsiktigt hållbar transportförsörjning skall bidra till att de transportpolitiska målen uppfylls.

Till följd av att verket är ett affärsverk har riksdag och regering även satt upp följande ekonomiska mål för verksamheten:

- en räntabilitet på 3,5 procent av justerat eget kapital över en konjunkturcykel
- ett långsiktigt soliditetsmål på 30 procent
- en ökning av farledsavgifterna med högst nettoprisindex.

Enligt riktlinjerna skall verket leverera in en skattemotsvarighet och utdelning som uppgår till en tredjedel av resultatet efter skattemotsvarighet. Belopp för utdelning och skattemotsvarighet

fastställs årligen av regeringen i samband med att resultat- och balansräkningen för det aktuella året fastställs.

Under 2002 sänktes räntabilitetskravet från 7 procent till dagens 3,5 procent. Sänkningen motiverades av den belastning på resultatet som blev följden av de stora investeringarna för att förbättra säkerheten i farlederna till Göteborg.

Verket har nått upp till räntabilitetsmålet under två av de senaste fyra åren. Det indexmässiga utrymmet för avgiftsökningar har dock inte nyttjats fullt ut. Sjöfartsverket gör bedömningen att räntabilitets- och soliditetsmålen kommer att uppnås räknat över en konjunkturcykel.

Vid sidan av avgiftsfinansieringen får verket, som nämnts ovan, anslag via statsbudgeten för att täcka vissa kostnader för bland annat kanaltrafik, fritidsbåtsändamål och sjöfartsregistret. För budgetåret 2004 uppgår de samlade anslagen till drygt 140 miljoner kronor. Enligt vad vi har erfarit har dock verket i olika sammanhang informerat regeringen om att anslagen för fritidsbåttrafiken inte täcker de särkostnader som verksamheten ger upphov till.

Vi har inte sett det som vår uppgift att föreslå några förändringar i Sjöfartsverkets nuvarande organisationsform. Vi kan dock konstatera att våra förslag leder till en lägre grad av avgiftsfinansiering av verkets totala verksamhet.

Vi anser också att det är angeläget att verket fortsätter att driva ett aktivt arbete för att rationalisera verksamheten och tydliggöra de olika roller verket har. Särskilt angeläget bedömer vi det vara att alla möjligheter prövas att genom organisatoriska, tekniska och andra åtgärder successivt sänka sjöfartens kostnader för lotsning.

3.7 Infrastrukturplaneringen inom sjöfartssektorn

Det sker löpande strukturförändringar när det gäller de sjöburna godsflödena inom Sverige och mellan Sverige och omvärlden. Dessa förändringar gäller såväl godssammansättningen som länderfördelning och regional fördelning inom Sverige. Det sker dessutom en snabb internationell utveckling mot större fartyg, och denna utveckling berör i hög grad sjöfarten på Sverige.

Utvecklingen medför ökade krav på anpassningar – både av sjöfartens infrastruktur och av trafiktjänsterna – för att bibehålla och utveckla tillgänglighet och transportkvalitet, samtidigt som sjöfartens säkerhet och miljöstandard bibehålls och helst förbättras

ytterligare. En avspegling av dessa höjda krav är den ökning av investeringsnivån i Sjöfartsverkets verksamhet som har skett under de senaste åren och som förväntas bestå. Strukturutvecklingen leder också parallellt till omfattande investeringar i hamnarna.

Det är enligt vår mening angeläget att Sjöfartsverket utvecklar en väl fungerande process för att noggrant pröva och prioritera mellan olika investeringar.

Vi anser mot bakgrund av ovanstående att samtliga större investeringsprojekt inom Sjöfartsverkets ansvarsområde bör prövas och prioriteras såväl i ett företagsekonomiskt som i ett samhällsekonomiskt perspektiv. Inriktningen bör vara att alla större investeringsprojekt som genomförs skall vara samhällsekonomiskt lönsamma. Enligt vad vi erfarit har Sjöfartsverket redan tidigare värderat större projekt på detta sätt men nu har man även intensifierat arbetet med utveckling och tillämpning av en samhällsekonomisk värderingsmodell för farledsinvesteringar.

Den förra Godstransportdelegationen identifierade ett antal robusta stråk för de svenska godstransporterna (vi redogör i avsnitt 10.1 för den uppdatering som gjorts av den tidigare stråkanalysen). Enligt vår mening bör Sjöfartsverket ägna särskild uppmärksamhet åt att vidmakthålla och utveckla kvaliteten i de farleder som ingår i dessa stråk.

3.8 Sjöfartsverkets ansvar för farledsanslutningar till strategiska hamnar

Så kallade allmänna farleder och allmänna hamnar inrättas om detta behövs för den allmänna samfärdseln. Sjöfartsverket är den myndighet som fattar beslut om inrättande eller avlysning av allmän farled eller allmän hamn. Sjöfartsverket svarar också för utveckling och underhåll av de allmänna farleder som enligt verkets bedömning bör skötas av staten. Allmänna farleder kan också helt eller delvis skötas av andra till exempel kommuner, industri- eller hamnföretag. Sjöfartsverket måste ge tillstånd för inrättande av farled. När det gäller anslutningsfarlederna till de allmänna hamnarna anordnar och sköter Sjöfartsverket i allmänhet farleden fram till hamnområdet medan hamnen själv svarar för anordnande och skötsel av farlederna inom hamnområdet.

I avsnitt 4.3 återfinns våra resonemang om vilka hamnregioner som bör betraktas som strategiska. I det avsnittet diskuterar vi

också hur rollfördelningen mellan enskilda hamnar i de utpekade strategiska regionerna kan utformas i en regional förhandlingsprocess där såväl regionala som lokala intressenter och staten deltar.

Förutsättningarna för att skapa lämpliga farledsanslutningar är en av de faktorer som bör spela in när det gäller att definiera roller för enskilda hamnar inom de strategiska hamnregionerna. När de olika hamnarnas roller inom de utpekade regionerna preciserats bör dessa prioriteras ur planeringssynpunkt. Genom en sådan prioritering kan statens resurser i form av farledshållning fördelas på ett ändamålsenligt sätt med hänsyn till olika hamnars funktioner och långsiktigt koncentreras till ett begränsat antal hamnar.

De rådande ansvarsförhållandena för anslutningsfarlederna som beskrivits översiktligt ovan, bör enligt vår mening inte principiellt förändras. I bedömningen av omfattningen av det statliga åtagandet för farledshållningen i relation till hamnens åtagande bör dock Sjöfartsverket för de hamnar vars roller har definierats och prioriterats inom de strategiska hamnregionerna positivt pröva en utvidgning av det statliga åtagandet, till exempel genom en förändring av hamnområdesgränsen. Detta bör ske om det är en förutsättning för att farledshållningen i anlöpsfarleden i sin helhet skall utvecklas på ett sådant sätt att respektive hamns strategiska roll skall kunna upprätthållas och vidareutvecklas. Vi vill dock understryka, att mera betydande farledsinvesteringar generellt sett, såväl inom som utom hamnområdet, endast bör genomföras om det med rimlig säkerhet kan visas sig vara samhällsekonomiskt effektiva.

3.9 Förslagets konsekvenser

Farledsavgifterna kommer med vårt förslag att sänkas från dagens nivå på 950 miljoner kronor. Vi gör bedömningen att våra förslag till förändringar av avgiftssystemet kommer att innebära ett steg mot ett system som bättre än i dag speglar de samhällsekonomiska marginalkostnader som sjöfarten ger upphov till.

Våra förslag kommer att innebära ett ökat anslagsbehov för Sjöfartsverket. De ökade anslagsbehovet är en följd av våra förslag om isbrytning och fritidsbåtsverksamhet. Förslaget om lotsverksamheten kommer däremot inte att innebära ett ökat anslagsbehov eftersom vi föreslår att denna verksamhet i sin helhet finansieras via avgifter från brukarna. Eftersom lotsverksamheten i dag går med

förlust och att denna förlust täcks via farledsavgifterna innebär vårt förslag tvärtom en förstärkning av verkets ekonomi vilket i sin tur bör möjliggöra en ytterligare sänkning av farledsavgifterna.

Vi har som en följd av det ökade anslagsbehovet och som tidigare nämnts även diskuterat Sjöfartsverkets organisationsform. Vår slutsats är att det inte ligger inom ramen för vårt uppdrag att lämna förslag till förändringar av denna.

Vi konstaterar dock att våra förslag innebär en betydande minskning av verkets avgiftsintäkter och att detta kan komma att påverka organisationsformen och de utgångspunkter som i dag finns för den statliga styrningen av verksamheten.

4 Hamnar

- Ett antal strategiska geografiska hamnregioner med särskild betydelse för godstransporter bör pekas ut.
- Hamnarna i dessa regioner bör ges en särställning, vilket inbegriper såväl möjligheter som åtaganden.
- Regeringen bör initiera och medverka i samtal med berörda parter om rollfördelningen mellan de olika hamnarna inom respektive region, villkoren för statligt engagemang samt frågor om transparens.

Ur ett intermodalt perspektiv intar hamnarna en särställning. Här möts i många fall tre trafikslag, och en väl fungerande intermodalitet är en av grundförutsättningarna för verksamheten i hamnen. I syfte att främja intermodaliteten är det viktigt att integrationen av hamnverksamheten i logistikkedjorna fortsätter att utvecklas.

Vi har noterat att flera kombiterminaler valt att etablera sig inom eller i nära anslutning till hamnar och detta är enligt vår uppfattning en mycket positiv utveckling som kommer att underlätta samverkan mellan trafikslagen. (I avsnitt 6.5.2 tar vi upp frågan om utpekande av strategiska kombiterminaler och där behandlas även ett antal terminaler som är belägna i hamnar.)

Som vi nämnde inledningsvis är en av våra uppgifter enligt direktiven att lämna förslag till hur Europeiska kommissionens förslag till direktiv om tillträde till marknaden för hamntjänster skulle kunna genomföras i svensk lagstiftning. Eftersom förslaget föll efter förlikning mellan ministerrådet och Europaparlamentet har frågan om implementering i svensk lagstiftning inte varit aktuell för oss. Vi berör dock i detta kapitel vissa frågor om konkurrens och transparens, vilka fanns med i det nedröstade direktivet om hamntjänster. Vi har samtidigt noterat att Europeiska kommissionen avser att återkomma i frågan om hamntjänster.

I kapitlet förs också ett resonemang kring utpekande av strategiska geografiska hamnregioner. Dessa resonemang utgår från den stråkstrategi som den förra Godstransportdelegationen utvecklade och som nu kompletteras med att hamnarna knyts till godsstråken på ett tydligare sätt.

4.1 De svenska hamnarna

I Sverige finns cirka 50 allmänna hamnar som anlöps av handelsfartyg av varierande slag och där hamnföretag med olika inriktning är verksamma. Därtill kommer ett stort antal hamnar av varierande storlek, vilka i första hand är knutna till och betjänar industriföretag i olika branscher. De 11 största hamnarna hanterar 78 procent av den totala godsmängden mätt i ton, och Göteborg är den i särklass största med drygt 32 miljoner ton gods per år. I Brofjorden hanteras årligen 20 miljoner ton gods och genom Copenhagen Malmö Port och Trelleborgs hamn strömmar vardera över 10 miljoner ton gods per år. I de 5 nordligast belägna hamnarna hanteras 11 procent av den totala godsmängden.

Historiskt sett var de allmänna hamnarna organiserade som en kommunal hamnförvaltning vars främsta uppgift var att ansvara för förvaltningen av infrastrukturen, medan ett separat, ursprungligen privatägt, stuveribolag utförde stuveritjänsterna. Trenden har under en följd av år varit att både de kommunala hamnförvaltningarna och de fristående stuveribolagen blivit allt färre. Anledningen är att kommunerna har valt att bedriva hamnverksamhet i bolagsform, i ett fåtal fall som ett hamnbolag som endast förvaltar infrastrukturen, men oftast som ett integrerat hamn- och stuveribolag som dessutom erbjuder olika godshanteringstjänster.

Hamnområdet i de så kallade allmänna hamnarna ägs, till skillnad från hamnar som är knutna till en viss industri, oftast av kommunen och arrenderas av hamnföretagen. I några fall är dock hamnföretaget både ägare av infrastrukturen och operatör. Endast ett fåtal av dessa hamnföretag är i privat ägo, medan något fler har ett blandat ägande, där kommuner och privata intressenter äger hamnföretaget gemensamt.

Hamnföretagen är affärsdrivande och drivs oftast som aktiebolag. De beslutar därmed enligt aktiebolagslagens regler själva om sina affärsmässiga relationer. Priset för de tjänster som tillhandahålls är i allmänhet resultatet av en förhandling med kunden.

4.2 Konkurrens och transparens i hamnarna

Den första Godstransportdelegationen tog i sitt slutbetänkande upp frågan om konkurrens i hamnverksamheten. Delegationen skrev:

Den hittillsvarande situationen i de svenska hamnarna med bristande konkurrens i stuveriverksamheten har inneburit hinder för utvecklingen av en effektiv hamnverksamhet och organisation och för hamnarna som intermodala nav.

Sedan dess har det skett en utveckling i flera hamnar i Sverige där terminaler och andra aktiviteter bedrivs inom själva hamnområdet vid sidan av det ledande stuveribolaget.

Efter en inventering har vi funnit att det för närvarande finns fler än en operatör på stuverimarknaden i 18 svenska hamnar (se tabellen nedan) och att denna utveckling med fler operatörer i en och samma hamn fortsätter.

Tabell 4.1 Antal operatörer på stuverimarknaden i de svenska hamnar där det i dag finns fler än en operatör

Antal operatörer	Aktuella hamnar
2	Luleå, Skellefteå, Umeå, Norrsundet, Hargshamn, Kapellskär, Norrköping, Kalmar, Karlskrona, Karlshamn, Åhus, Wallhamn, Lysekil
3	Örnsköldsvik, Stockholm, Helsingborg
4	Gävle
7	Göteborg

Källa: Sveriges hamnar och Svenska Transportarbetareförbundet.

Vi konstaterar att nya företag har etablerats inom hamnområdena. Härigenom har konkurrensen inom stuverimarknaden i några avseenden ökat, samtidigt som olika komplement till befintlig verksamhet har tillkommit.

Det kan även nämnas att en operatör verkar i flera hamnar utmed Norrlandskusten samt att gemensamma hamnbolag opererar hamnarna i Vänern respektive i Mälaren samt i Stockholmsregionen (Stockholmshamnar).

En annan fråga som också togs upp av den förra Godstransportdelegationen var den så kallade egenhanteringen, det vill säga när en hamnkund själv vill ta hand om olika former av lastning och lossning som alternativ till att köpa godshanteringstjänster och

landbaserad utrustning. Oenighet inom EU i denna fråga var huvudorsaken till att direktivförslaget om tillträde till marknaden för hamntjänster föll och vi konstaterar att frågan ännu inte nått en lösning. Inte heller vi har nått enighet i denna fråga.

Genom öppna och affärsmässiga etableringsvillkor kan nya verksamheter inom hamnområdet utvecklas och hamnens roll i den intermodala transportkedjan stärkas. Vi har i vårt arbete prövat olika alternativ för att underlätta för nytillkommande aktörer att etablera sig. Bland annat har en återgång till en organisatorisk uppdelning av hamnverksamheten i en infrastrukturförvaltande del och en godshanteringsdel diskuterats. Motivet till en sådan uppdelning skulle vara att nya aktörer skulle uppleva att förutsättningarna för att verka i hamnen förbättrades, samt att man skulle åstadkomma en likvärdig behandling av samtliga aktörer.

Baserat på de synpunkter som vi har inhämtat under hand från hamnföretag och hamnägare, bedömer vi dock att det i dagsläget skulle vara svårt att få gehör för ett generellt förslag om en så genomgripande organisatorisk förändring som en uppdelning skulle innebära. En av anledningarna till detta är att förutsättningarna för hamnarna är så olika både vad gäller storleken i form av godsvolymer men också vad gäller verksamhetsinriktning.

Det bör enligt vår bedömning för övrigt ligga i hamnbranschens eget intresse att understödja denna utveckling.

En åtgärd som enligt vår mening kan främja ökad transparens är att infrastrukturförvaltningen särskiljs från övrig hamnverksamhet i hamnföretagens ekonomiska redovisning. Genom en sådan åtgärd, som är förhållandevis enkel att genomföra, skulle andra aktörers möjligheter att bedöma marknadsbetingelserna och förutsättningarna för likabehandling öka.

4.3 Utppekande av strategiska hamnregioner

Som tidigare nämnts har hamnarna en särställning bland de intermodala noderna. Eftersom sjöfarten i stort sett alltid ingår i en intermodal kedja finns här stora möjligheter att främja och utveckla funktionen av dessa kedjor.

I avsnitt 4.1 konstaterades att det finns ett stort antal hamnar i Sverige. Av dessa hamnar uppfyller 24 stycken de kriterier i form av godsmängd och/eller antal passagerare som ställts upp för att en

hamn skall tillhöra de trans europeiska nätverken (TEN) som så kallad TEN-A hamn.

De utpekanden som görs inom TEN är enligt vår uppfattning inte helt tillfredsställande om man utgår från ett helhetsperspektiv på transportsystemet och dessutom gör kopplingen till de strategiska stråken. Mot bakgrund av de godsmängder som totalt hanteras inom sjöfarten, och utifrån våra resonemang om godsstråk och noder, gör vi bedömningen att det skulle gynna både sjötransporterna och utvecklingen av de intermodala transporterna i stort om några strategiska hamnregioner av särskild betydelse för gods-transporterna identifierades.

Vi har med andra ord funnit det mindre lämpligt att peka ut enskilda hamnar. Vi har istället, med utgångspunkt från kartan i bilaga 3 över godsstråk och noder, med ledning av de volymer som hanteras i de olika hamnarna samt utifrån våra resonemang i avsnitt 2.5 om strategiska noder identifierat tre strategiska geografiska regioner. En av dessa utgörs av mellersta ostkusten, en finns i västra Sverige och en omfattar delar av Skåne.

Respektive region bör enligt vår uppfattning omfatta följande hamnar:

- Mellersta ostkusten: Hamnarna från Gävle i norr till Norrköping i söder, inklusive Mälarhamnarna.
- Västsverige: Göteborg, Varberg, Uddevalla.
- Skåne: Malmö, Helsingborg, Trelleborg, Ystad.

Dessutom bedömer vi att det finns goda förutsättningar för tillväxt i godsflödena i sydöstra Sverige. Volymutvecklingen i denna region till följd av förväntad expansion i handeln med Polen, Ryssland och de baltiska länderna bör därför ägnas särskild uppmärksamhet.

Det är av stor vikt att den totala hamnstrukturen i de nämnda strategiska hamnregionerna kan nyttjas så effektivt som möjligt. Följden av att de identifieras är att hamnarna där bör ges en särställning, vilket inbegriper såväl möjligheter som åtaganden.

För det första menar vi att berörda parter inom var och en av regionerna sinsemellan bör diskutera och försöka enas exempelvis om åtgärder för ökad samordning och specialisering. En sådan utveckling har redan påbörjats inom Göteborgsregionen. Regeringen bör ta initiativ till och medverka i sådana överläggningar med parterna om vilka roller de olika hamnarna inom respektive område kan och bör ta.

För det andra anser vi att staten genom trafikverken bör ta ett utökat ansvar för väg- och järnvägsanslutningarna till hamnarna i de regioner där parterna blivit överens om hur hamnstrukturen skall kunna nyttjas effektivt. Genom den rollfördelning som etableras kommer statens investeringar allokteras effektivt och med utgångspunkt från bland annat aktuella trafikvolymerna och olika behov till följd av en ökad specialisering.

Infrastrukturinvesteringar till de hamnar som inte ingår i de strategiska hamnregionerna kommer liksom hittills att vara en del av den nationella infrastrukturplaneringen och prövas på sedvanligt sätt.

Givet att parterna blir överens om en tydligare rollfördelning, anser vi att statens insatser i form av ansvar för farleder och nautiska tjänster inom respektive region kan allokteras och koncentreras på ett effektivt sätt. Följden blir en rationellare hamnstruktur där risken för överkapacitet och dubbelinvesteringar minskar.

Samtalen mellan staten och de aktuella hamnarna bör också omfatta de frågor om konkurrens och transparens som vi berört i avsnitt 4.2. Ett väsentligt inslag i samtalen bör även vara att formulera de villkor som ska gälla för att hamnarna skall kunna ta del av de fördelar i form av ökat statligt engagemang som skisserats ovan. Dessa villkor bör diskuteras och preciseras i de överläggningar mellan företrädare för regeringen och hamnregionerna som nämnts ovan.

Avslutningsvis ska nämnas att det längs med Norrlandskusten finns ett antal hamnar som har en strategisk funktion, framförallt för det näringsliv som är baserat i norra Sverige. Rollfördelningen mellan dessa hamnar och de olika funktioner som de fyller fungerar enligt vår mening på ett tillfredsställande sätt sett i ett nationellt perspektiv.

4.4 Förslagets konsekvenser

Ett utpekande och en rollfördelning mellan hamnarna i tre strategiska hamnregioner skulle ur ett nationellt perspektiv leda till att för samhället kostsamma dubbelinvesteringar kan undvikas.

Följden blir också en rationellare hamnstruktur där de olika hamnarna kan tillvarata sina respektive möjligheter bättre. Genom en specialisering kan hamnarna utnyttja potentiella stordriftsför-

delar, vilket i sin tur kan leda till en bättre internationell konkurrenskraft för de svenska hamnarna.

Om en bättre transparens kan uppnås och få till följd ökad bredd i tjänsteutbudet och i vissa fall även etablering av nya aktörer inom hamnverksamheten, kan detta bidra till att förstärka de positiva effekter som beskrivits ovan. Sammantaget bör åtgärderna kunna leda till en effektivare total hamnstruktur och att hamnverksamheten kan bidra till mer kostnadseffektiva transporter.

5 Järnväg

- Utgångspunkten för banavgifterna bör vara kortsiktig samhälls-ekonomisk marginalkostnad.
- Marginalkostnader för buller bör ingå i banavgiften för godstrafik.
- Banverket bör ta ett utökat ansvar för spåranslutningar till strategiska kombiterminaler och hamnar.
- Fördelningen av spårkapacitet och prioriteringen mellan gods- och persontrafik bör göras utifrån en samhällsekonomisk bedömning av transportens nytta.
- Konsekvenserna av ett mer omfattande införande av ett nytt Europaanpassat signalsystem bör utredas.

5.1 Den intermodala utvecklingen inom järnvägen

I tabellen nedan beskrivs utvecklingen för det enhetslastade godset inom inrikes och utrikes järnvägstrafik. Det enhetslastade godset anges i antal TEU, det vill säga antal lastbärare omräknat till 20-fots-enheter. Volymutvecklingen för dessa mätt i ton gods har sedan satts i relation till den totala mängden ton gods som hanteras i motsvarande trafik.

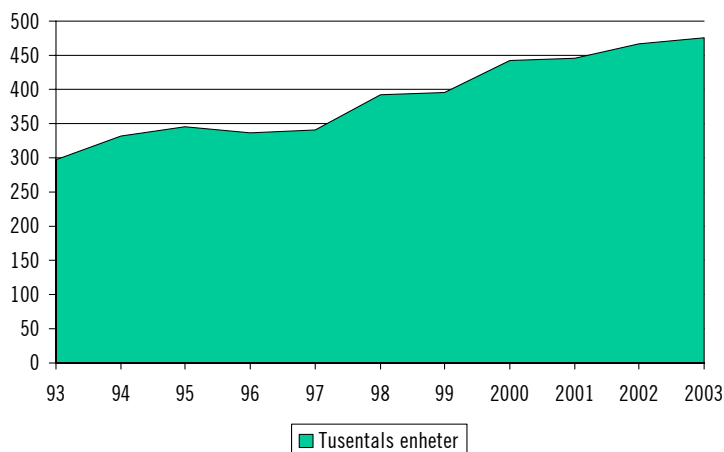
Tabell 5.1 Andel intermodal trafik på järnväg i Sverige och till utlandet

År	Transporterad godsmängd inland			Transporterad godsmängd utland		
	Enhetslastat gods i ton	Total mängd gods i ton	Andel	Enhetslastat gods i ton	Total mängd gods i ton	Andel
1997	3 320 000	32 476 000	10,2 %	1 133 000	24 255 000	4,7 %
1999	4 004 000	33 149 000	12,1 %	937 000	20 451 000	4,6 %
2001	4 065 000	34 795 000	11,7 %	838 000	20 411 000	4,1 %

Källa: SIK/Banverket.

Den dominerande svenska aktören för intermodal trafik på järnväg är Railcombi. Företaget producerar, utvecklar och marknadsför kombinerade transporter för både nationell och internationell trafik och fungerar som underleverantör till åkerier, speditörer, rederier och järnvägsoperatörer. Tillsammans med olika rederier ansvarar Railcombi för paketslösningar där företaget tar hand om transporterna mellan hamnar och kombiterminalerna samt hämtar och lämnar hos kund med hjälp av lastbil.

Figur 5.1 Trafikutvecklingen inom Railcombi mätt i TEU under perioden 1993–2003. Tusental.



Källa: Railcombi.

Av figuren ovan framgår Railcombis produktionsutveckling under perioden 1993–2003 mätt i antalet hanterade enheter. Volymen har under den aktuella perioden ökat med cirka 60 procent.

Under 2003 har Railcombis samarbete med olika järnvägsoperatörer ökat mycket kraftigt. Antalet TEU i denna verksamhet ökade under året från drygt 20 000 enheter till 50 000 enheter. Även de antal enheter man hanterade tillsammans med speditörer hade en gynnsam utveckling. I detta segment som är Railcombis största hanterades drygt 115 000 enheter under 2003.

Utöver utvecklingen inom Railcombi har det under de senaste åren skett relativt stora förändringar på den intermodala operatörsmarknaden. Exempelvis har det norska-svenska järnvägsbolaget, CargoNet, beslutat att i princip endast arbeta med intermodal trafik.

Vidare har Green Cargo under 2002 öppnat en ny containerpendel för ett antal företags transporter där trafiken går mellan Insjön och hamnarna i Gävle och Göteborg.

Särskilda containertåg går numera även till Göteborgs hamn från Karlstad (Vänerexpressen AB) och från Åhus (BK Tåg).

Avslutningsvis kan nämnas Intercontainer Scandinavia som sedan 2001 erbjuder containertransporter med egna heltåg och där TGOJ Trafik står för dragkraften.

5.2 Beskrivning av dagens banavgifter

Den 1 juli 2004 träder en ny järnvägslag i kraft vilket bland annat kommer att innebära förändringar av banavgifterna. Den nya myndigheten Järnvägsstyrelsen kommer att fatta beslut om när de nya avgifterna skall införas.

Dagens banavgifter är marginalkostnadsrelaterade och regleras i förordningen om avgifter för trafik på statens spåranläggningar. De aktuella avgifterna framgår av nedanstående tabell.

Tabell 5.2 Dagens banavgifter för trafik på statens spåranläggningar

Avgiftsslag	Persontrafik	Godstrafik
Spåravgift, kronor/bruttotonkilometer	0,0086 ¹	0,0028
Olycksavgift, kronor/tågkilometer	1,10	0,55
Dieselavgift, kronor/liter	0,31	0,31
Reducerad dieselavgift, kronor/liter	0,155	0,155

Spåravgiften tas i dag ut per bruttotonkilometer, vilket innebär att den varierar med tågets totalvikt och den körda sträckan. Olycksavgiften tas ut per tågkilometer och är högre för persontrafik eftersom sådan trafik i större utsträckning sker i tätorter och därmed bedöms vara förknippad med större olycksrisk. Dieselavgiften tas endast ut för dieseldrift i linjetrafik, inte för dieselanvändning i samband med växling och rängering.

Förutom avgifterna i tabellen ovan betalar godståg på Öresundsbron i dag en avgift på 2 325 kronor per passage.

¹ Spåravgiften för persontrafik ligger över den beräknade marginalkostnaden. Avgiften fastställdes i samband med uppgörelsen om finansiering av Öresundsförbindelsen.

5.3 Banavgifterna i framtiden

Som nämnts ovan kommer en ny järnvägslag att träda i kraft den 1 juli 2004. Lagen innebär att staten lägger fast ramarna för avgifterna, medan det är infrastrukturförvaltaren som fastställer avgifterna och debiterar kunderna. Avgifterna skall baseras på samhälls-ekonomisk marginalkostnad men det finns utrymme för infrastrukturförvaltaren att ta ut avgifter utöver denna genom så kallade påslag. Sådana påslag kan till exempel bli aktuella när trängsel uppstår i järnvägssystemet. Lagen innebär däremot inga principiella förändringar av de avgifter som tas ut för godstrafik på Öresundsbron.

Av den nya lagen framgår vidare att avgifterna på det så kallade kapillära järnvägsnätet skall sättas enligt marginalkostnadsprincipen, det vill säga på samma sätt som på det övriga järnvägsnätet. Jämfört med dagens regelverk, där avgifterna på det kapillära nätet skall motsvara 30 procent av drifts- och underhållskostnaderna, borde detta innebära en sänkning av avgiftsuttaget. Storleken på sänkningen är dock svår att uppskatta, bland annat eftersom det faktiska avgiftsuttaget på det kapillära nätet i dag inte är helt klarlagt.

Infrastruktur i terminaler och på rangerbangårdar får enligt lagen prissättas som tjänster, det vill säga enligt självkostnadsprincipen. Lagen lämnar därmed öppet för regeringen att närmare föreskriva hur statliga infrastrukturförhållare skall prissätta spåranläggningar i terminaler.

Vi konstaterar att bestämmelserna i den nya lagen ligger väl i linje med våra utgångspunkter för prissättning av infrastrukturen.

I dagsläget finns inga skattningar av marginalkostnader för buller som orsakas av järnvägstrafik. Den genomsnittliga bullerkostnaden för godstransporter på järnväg har dock beräknats till 216 miljoner kronor per år.

Banverket bör intensifiera sitt arbete med att ta fram skattningar av marginalkostnaden för buller. I avvaktan på att dessa skattningar finns tillgängliga bör, enligt vår uppfattning delar av den genomsnittliga bullerkostnaden användas som en approximation för marginalkostnaden och ingå i banavgiften.

5.4 Banverkets ansvar för anslutningar till strategiska hamnar och kombiterminaler

Banverket bör, enligt vår uppfattning ta ett ökat ansvar för järnvägsanslutningarna till de hamnar och kombiterminaler som ur ett nationellt perspektiv är att betrakta som strategiska. Detta givet att projekten är samhällsekonomiskt effektiva. (I avsnitt 4.3 och 6.5.2 återfinns våra resonemang om vilka hamnar och terminaler som bör betraktas som strategiska.)

Vi gör bedömningen att anslutningarna till terminaler och hamnar är en mycket viktig funktion för ett fungerande intermodalt transportsystem. Genom en prioritering av de mest strategiska noderna kan statens resurser i form av anslutande infrastruktur långsiktigt koncentreras till ett begränsat antal terminalpunkter.

Banverket har gjort en översiktlig inventering av vilka behov i form av förstärkt järnvägsinfrastruktur som finns till de aktuella hamnarna och kombiterminalerna. Verket har också kartlagt vilka åtgärder som finns i de beslutade planerna.

Vi gör bedömningen att de åtgärder som blir aktuella för att förstärka järnvägens tillgänglighet till hamnar och terminaler ryms inom Banverkets nuvarande planeringsram.

(Motsvarande ansvar för Sjöfartsverket och Vägverket behandlas i avsnitt 3.8 och 7.4.)

5.5 Infrastruktur för godstrafik på järnväg

Fördelning av spårkapacitet

I vårt delbetänkande behandlades frågan om tilldelning av spårkapacitet och vikten av att godsoperatörerna på rättvisa villkor kan konkurrera om kapaciteten på spåret med persontrafiken.

Viss typ av intermodal godstrafik trafik kräver tillgång till spårkapacitet även dagtid. Genom att köra tåg på dagtid kan kapitalet i form av befintliga vagnar och terminaler nyttjas bättre genom omlopp av kombitåg dygnet runt. Detta skulle kunna ge ett nytt kostnadsläge för operatören, vilket avspeglas i priset till kunderna. Även effektiviteten i nyttjande av lok skulle kunna ökas, och lokförarnas arbetstider göras mera attraktiva.

Trängseln i baninfrastrukturen runt storstäderna, särskilt under lokaltrafikens högtrafikperioder, är ett välkänt problem. Lokaltrafiken tar under dagtid upp så stor andel av spårkapaciteten att

kombipendlarna inte får tillräcklig hastighet för att klara omloppen. Detta beror i sin tur på att tågtrafiken i Sverige, mätt i körda tågkilometer, har ökat kraftigt under de senaste åren. Bankapaciteten har inte byggts ut i motsvarande takt.

Kapacitetsbristen i vissa områden leder till konflikter mellan persontrafiken, särskilt den regionala, och godstrafiken. Motsvarande konflikt finns till viss del där samhället upphandlar persontrafik. Detta gäller för Bergslagstrafiken och sovvagnstrafiken till och från övre Norrland. Godståg som körs i kolonn nattetid får i vissa fall stå åt sidan för enstaka sovvagnståg.

Järnvägsutredningen har i sitt delbetänkande² tagit upp frågan om fördelning av spårkapacitet. Utredningen föreslår att de administrativa regler som ger möjlighet att prioritera av samhället upphandlad trafik skall tas bort. Vi gör samma bedömning. Det är enligt vår mening inte rimligt att upphandlad persontrafik kan prioriteras framför godstrafik. Grunden för alla prioriteringar måste vara transportens samhällsekonomiska nytta.

Ett annat exempel som bör belysas när det gäller konkurrensen mellan gods- och persontrafik vid tilldelningen av spårkapacitet är de prioriteringar som gjordes vid etableringen av snabbtågstrafiken med X2000. Prioriteringen av snabbtågstrafiken tillämpas fortfarande vilket medför gångtidspåslag för godstågen. Godstrafiken får köra långsammare än vad den skulle kunna för att passa in i det totala flödet av tåg. Dessa påslag har ökat under de senaste åren.

För godstrafiken på järnväg innebär ovanstående att transporttiderna förlängs med ökade kostnader och försämrade konkurrenskraft som följd. Även kvaliteten försämras genom ökad risk för förseningar.

Av ovanstående framgår att stora krav ställs på principerna för prioriteringar mellan olika tåg, beroende på deras transportuppgifter. För att göra avvägningar mellan gods- och persontrafik krävs, som tidigare nämnts, därför en samhällsekonomisk analys av konsekvenserna av olika prioriteringar.

Banverket har tillsammans med trafikutövarna utformat principer för fördelningen av tåglägen, för att man på ett förutsägbart och operativt hanterbart sätt skall kunna fördela kapacitet. I den aktuella järnvägsnätsbeskrivningen beskrivs de prioriteringskriterier som skall börja tillämpas i samband med att den nya tågplanen (T05.1) träder i kraft. Kriterierna tar sin utgångspunkt i den nya

² *Rätt på spåret* (SOU2002:48).

järnvägslagen och utgår från tågets transportuppgift och en värdering av tågets samhällsekonomiska nytta. Med utgångspunkt från transportuppgift delas tågen in i olika grupper med varierande prioritet. De kriterier som legat till grund för indelningen är tidskänslighet, konkurrensutsatthet från andra trafikslag, samhällsekonomiska och företagsekonomisk nytta, politiska mål samt trafikens genomsnittshastighet.

Signalsystem

Signalsystemen för järnvägen är i dag inte anpassade för tunga godståg vars egenskaper skiljer sig väsentligt från persontågen när det gäller vikt och bromsförmåga. I Banverkets framtidsplan för järnvägen för åren 2004–2015 ingår ett införande av ett nytt Europaanpassat signalsystem (ERTMS/ETCS) vid några större ombyggnader. Det nya systemet möjliggör en mer flexibel trafikstyrning med hänsyn till de olika kraven för persontrafik och godstrafik.

Vi anser att en samlad bedömning borde göras av nyttan av åtgärder i signalsystemet. Konsekvenserna av ett mer omfattande införande av de nya Europaanpassade signalsystemet borde enligt vår mening utredas.

Vi noterar att regeringen i april 2003 gav Banverket i uppdrag att presentera en strategi för framtida utbyggnad av ERTMS/ETCS. Möjligheterna till ett tidigare och mer omfattande införande av systemet även på befintliga banor bör enligt vår mening utredas.

Vi är medvetna om att ett sådant införande innebär stora investeringar i lokustrustning, vilket i dag helt åligger operatörerna. Utredningen om ett påskyndat införande bör därför även innefatta finansieringsfrågor om lokustrustning.

5.6 Förslagets konsekvenser

Vårt förslag att delar av genomsnittskostnaden för buller förorsakat av godstrafik på järnväg skall internaliseras kommer att innebära en höjning av banavgifterna för denna trafik. Tillsammans med de förslag om banavgifter som finns i den nya järnvägslagen finns anledning att tro att de totala avgifterna för de operatörer som bedriver godstrafik på järnväg kommer att öka. En sådan

ökning måste dock betraktas samlat med de förslag vi lägger fram när det gäller sjöfart (avsnitt 3.4.5) och vägtrafik (avsnitt 7.3.2).

Det ökade ansvaret för järnvägsanslutningar till strategiskt viktiga hamnar och kombiterminaler som föreslås kommer inte att innebära någon ökad belastning på statsbudgeten. Investeringarna prövas inom ramen för planeringsprocessen och förväntas rymmas inom de ordinarie anslagen.

Den förbättrade tillgängligheten och ett ökat ansvarstagande för vissa anslutningar från Banverkets sida kommer att innebära förbättringar och kostnadssänkningar i den totala terminalhaneringen. Detta kommer in sin tur att underlätta intermodaliteten.