

11 Lotsning

Sjöfartsverket ska enligt sin instruktion tillhandahålla lotsning. Lots ombord på vissa fartyg syftar till att bidra till en säkrare sjöfart och förhindra de miljöskador som sjötrafiken kan orsaka.

Lotsning har karaktären av rådgivning avseende navigering, manövrering och kommunikation. Jag har i mitt delbetänkande konstaterat att lotsning är en verksamhet som innefattar myndighetsutövning.

Under 2007 utförde Sjöfartsverket 40 217 lotsningar. Det totala antalet lotsningar har varit relativt konstant under de senaste åren. Antalet lotsningar varierar dock mellan olika lotsplatser i Sverige beroende av bland annat trafiktäthet, lotspliktsgränser i farleden, antal passager samt typ av trafik. Sjöfartsverket tillhandahåller lots under dygnets alla timmar i lotslederna och servicenivån är lika i hela landet.

Befälhavare på fartyg av en viss storlek är i dag skyldiga att anlita lots. Lotspliktsgränserna kan variera beroende på farledens beskaffenhet. Sjöfartsinspektionen har möjlighet att bevilja fartygsbefäl en lotsdispens, vilket innebär ett undantag från skyldigheten att anlita lots.

11.1 Gällande regler

I mitt delbetänkande har jag lämnat förslag på en helt ny lotslag. Förslaget har inte hunnit behandlas av regering och riksdag. Den översikt av regelverket jag redovisar här gäller de i dag befintliga regelverk som påverkar lotsningsverksamheten:

- fartygssäkerhetslagen (2003:364)
- sjölagen (1972:207)
- skadeståndslagen (1972:207)

- förordningen (1982:569) om lotsning m.m.
- förordningen (1999:215) om lotsavgifter
- Sjöfartsverkets föreskrifter och allmänna råd om lotsning (SJÖFS 2005:13)
- Sjöfartsverkets föreskrifter om lotsbeställning och lotsavgifter (SJÖFS 2006:14).

Sjöfarten är en internationell näring som i många avseenden verkar under globala regler. Det internationella regelverket tas fram av FN:s sjöfartsorganisation, IMO. Till de dominerande konventionerna antagna av IMO hör sjösäkerhetskonventionen SOLAS och miljöskyddskonventionen MARPOL. Inom IMO finns också ett antal beslutade resolutioner som direkt berör lotsfrågor. När det gäller lotsning finns det inte något gemensamt regelverk för EU:s medlemsstater.



Lotsbåt. Foto: Sjöfartsverket.

11.2 Organisation

Sjöfartsverket har ensamrätt att bedriva lotsning. Ansvaret för att tillhandahålla lotsning ligger på Sjötrafikavdelningen som samordnar och styr verksamheten. Sjötrafikavdelningen är indelad i sex regionala sjötrafikområden. Inom varje område finns ett antal lotsstationer och sjötrafikområdescheferna har ett verksamhetsansvar för lotsning inom respektive område. I vissa områden är dock VTS-chefen ansvarig för lotsbeställningar.

Avdelningen Sjöfart och Samhälle ansvarar för att bedöma behovet av lotsningar och fungerar som beställare gentemot Sjötrafikavdelningen. Lotsbåtarna tillhör organisatoriskt Sjötrafikavdelningen.

Sjöfartsverket har cirka 1 250 anställda, varav 430 arbetar som båtmän eller lotsar. Den 31 december 2007 fanns det 222 lotsar anställda, varav fem kvinnor. Båtmännen var vid samma tidpunkt 208, varav tre kvinnor. Till detta kommer ett antal personer som ansvarar för lotsbeställning och planering.

Sjöfartsinspektionen ansvarar för lotspliktens utformning samt regler för dispensgivning och beslut i dispensärenden. Enligt mina förslag i delbetänkanden ska inspektionen även ansvara för bland annat behörighetsreglering av lotsar.

Utförande av lotsning

Lotsarna är stationerade på en stationeringsort men kan vistas i bostaden mellan uppdragen under förutsättning att det inte tar längre tid än 1,5 timmar att infinna sig på tjänstestället – förättningsorten. Om utgångspunkten för ett lotsningsuppdrag är i en annan hamn än där stationeringsorten ligger tar lotsen oftast taxi alternativt allmänna kommunikationsmedel eller egen bil. På de flesta orter finns dock tjänstebilar som kan användas för transporter mellan hamnarna. Tjänstebilarna kan även användas för andra uppgifter inom Sjöfartsverket.

Lotsstationerna är utrustade med bland annat arbetsrum, rum för övernattnings och allmänna utrymmen. I Luleå och Gävle är lotsstationen integrerad med VTS-centralen och sjötrafikområdets administration. Sammanlagt finns det ett tjugotal lotsstationer.

Lotsbeställning och planering av uppdrag

Lotsbeställningen ansvarar för att planera uppdragen på ett sådant sätt att de uppsatta servicemålen uppnås samtidigt som kostnaderna bland annat för transport av lotsar kan hållas låga och övertid kan undvikas.

Lotsbeställningscentraler finns på sex orter: Gävle, Göteborg, Luleå, Malmö, Södertälje och Trollhättan. Beställningscentralerna är bemannade dygnet runt och är i allmänhet samlokaliserade med en VTS-central.

En lotsbeställning ska göras senast fem timmar innan lots önskas. Vid senare beställning eller en sen ändring tillkommer en beställningsavgift. För att underlätta planeringen ser Sjöfartsverket gärna att en preliminär lotsbeställning lämnas så tidigt som möjligt exempelvis i samband med fartygsanmälan i fartygsrapporterings-systemet, FRS. De flesta lotsbeställningar – cirka 70 procent – görs via Sjöfartsverkets webbplats. Övriga beställningar görs per telefon eller telefax. Beställningen görs vanligen av en mäklare eller redariet, men det förekommer också att fartygets besättning på egen hand beställer lots. Inom Sjöfartsverket pågår ett utvecklingsarbete som innebär att lotsbeställningar på sikt ska kunna göras även via SMS. Sjöfartsverket ansvarar inte för beställning av bogserbåtar i samband med lotsningen och inte heller för eventuella kontakter med hamnen.

Lotstransporter

När ett fartyg ska anlöpa hamn med lots transporteras lotsen ut till fartyget i en lotsbåt bemannad med två båtmän. När lotsen är med från land följer lotsbåten med och transporterar tillbaka lotsen efter avslutat uppdrag. Sjöfartsverket har beslutat att det av säkerhetsskäl alltid ska vara två båtmän ombord på lotsbåten vid bordning av fartyg.

Sjöfartsverket har sammanlagt cirka 80 lotsbåtar. Kostnaden för en ny lotsbåt varierar mellan 8 och 15 miljoner kronor beroende på vilken typ av båt det gäller. Den tekniska livslängden är 20–25 år och kostnaden för årligt underhåll beräknas till cirka 70 000 kronor.

Lotsbåtarna finns vid lotsstationerna samt vid ett antal andra hamnar. Vid varje lotsstation finns i allmänhet en snabbgående

lotsbåt samt en större lotsbåt som används vintertid vid is. Lotsbåtarna kan även användas för exempelvis sjöräddning samt för uppdragsverksamhet som transport av medicin till fartyg eller transporter av ny fartygsbesättning. En del av lotsbåtarna används vid farledsunderhåll. Ibland annat Bottenvikens och Bottenhavets sjötrafikområde utför båtmännen förutom lotstransporter en del farledsunderhåll.

Förutom lotstransporter på sjön transporteras lotsen även till och från uppdrag på land. Taxi, kollektivtrafik eller tjänstebilar används för landstransporter. På vissa håll har Sjöfartsverket upphandlat taxitransporter.

Arbetsvillkor och behörighetskrav för lotsar

Lotsens arbetstider regleras i det lokala avtalet, LOTSARB, mellan Sjöfartsverket och SACO-S. Arbetstiden är uppdelade i så kallade dispositionsdygn när lotsen är i tjänst och fridygn när lotsen är ledig. Under en 24-timmarsperiod ska lotsen ha ostörd vilotid under minst 9 timmar. Denna regel anses av Sjöfartsverket överensstämma med EG-rätt och arbetstidslagets ramar, eftersom Sjöfartsverket räknar med att det tar cirka en halvtimme för en lots att avsluta ett uppdrag samt att inställelsetiden inför nästa uppdrag högst får vara 1,5 timmar. Den sammanlagda tiden som en lots inte är tillgänglig för tjänstgöring under ett dispositionsdygn blir därmed 11 timmar.

Blivande lotsar anställs av Sjöfartsverket och utbildas internt med lön under utbildningstiden. Den tid det tar att få lotsexamen varierar mellan sex månader och ett år, främst beroende av farledens komplexitet och vilken typ av fartyg som trafikerar farleden. Det kan därefter ta upp till fyra år innan en lots får lotsa de största fartygen i farleden.

Praxis vid anställning är i nuläget att personen har en sjökaptensexamen samt sjötid som motsvarar tiden för att erhålla sjökaptensbrevet. I dagsläget innebär detta minst 36 månaders sjötid efter erhållen styrmansbehörighet. I allmänhet kräver Sjöfartsverket även aktuell erfarenhet som seniorbefäl på moderna fartyg. Den genomsnittliga åldern vid anställning är cirka 42 år och enligt avtal mellan Sjöfartsverket och SACO-S är pensionsåldern för lotsar 60 år.

Arbetsvillkor och behörighetskrav för båtmän

Båtmännen har fast arbetstid under dagtid. Denna tid är ungefär hälften av den totala arbetstiden. Övrig tid är i princip oreglerad och kan tas ut under beredskap. Inställelsetiden för beredskap finns i två alternativ: vid jour är tiden 15 minuter och vid beredskap senast inom 1,5 timmar. Under den längre beredskapstiden kan båtmän vistas i bostaden.

De flesta båtmän som i dag är anställda av Sjöfartsverket har teoretisk behörighet motsvarande sjöbefäl klass VII. Alla båtmän har dock inte den praktik på större fartyg som krävs i handelsflottan. Sjöfartsverket har sedan ett antal år tillbaka en policy att inte anställa båtmän med lägre behörighet än fartygsbefälsklass VI. Det är det krav Sjöfartsinspektionen ställer på motsvarande befattning för den privata marknaden.

Båtmännen utbildas internt inom Sjöfartsverket i de uppgifter som är specifika för båtmans tjänsten och platsen. Den lokala utbildningen är olika lång på olika platser. Sedan 2008 finns även en intern vidareutbildning av båtmän som bland annat omfattar relevanta författningar och kompletterande utbildning i högfartsnavigering.

11.3 Statistik

I den underlagsrapport *Prissättning och finansiering av lotstjänster*, som togs fram inför mitt delbetänkande sammanställdes data för olika lotsplatser eller områden där lotsning utförs. Tabellerna 11.1 och 11.2 bygger på detta underlag.

Antalet lotsningar varierar kraftigt mellan olika delar av landet och variationerna är även stora från dag till dag. Av statistiskt underlag från en period av 44 dagar under perioden mars till maj 2007 framgår variationen i antalet lotsningar. Detta redovisas i tabell 11.1 nedan.

Tabell 11.1 Lägsta och högsta antal lotsningar en enskild dag under perioden mars till maj 2007, vid olika lotsplatser

	Maximum	Minimum
Umeå	4	0
Luleå	7	0
Gotland	4	0
Söderhamn	5	0
Oskarshamn	8	0
Vänern	27	3
Kalmar	10	0
Skellefteå	12	0
Sundsvall	10	0
Örnsköldsvik	10	0
Halland	13	1
Gävle	9	1
Marstrand	12	0
Lysekil	15	4
Oxelösund	12	1
Helsingborg	14	2
Malmö	19	0
Stockholm	17	0
Karlshamn/Åhus	21	1
Mälaren	24	5
Göteborg	28	9

Källa: Lotsa rätt! (SOU 2007:106), bilaga 4.

Av tabellen framgår exempelvis att antalet lotsningsuppdrag i Malmö varierade mellan 0 vissa dagar och upp till 19 uppdrag en annan dag. Under samma period varierade antalet uppdrag i Vänern mellan 3 som minst och 27 som mest. I Umeå och på Gotland var det som minst 0 lotsningsuppdrag och som mest 4 uppdrag per dag.

För att kunna erbjuda lotsning dygnet runt krävs en viss bemanning av lotsar och båtmän. I tabell 11.2 redovisas bemanningen vid respektive lotsplats samt antal lotsningar och lotsbåtar. Av kolumnen längst till höger i tabell 11.2 framgår nyttjandegraden av lotsar. Med nyttjandegrad avses här lotsens hela tid för såväl själva lotsningen som restid och andra nautiska arbetsuppgifter.

Tabell 11.2 Basfakta för lotsplatser, år 2006

	Antal lotsningar	Antal lotsar	Antal båtmän	Antal lotsbåtar	Kapacitets- utnyttjande lotsar, %
Umeå	505	3	7	2	24
Luleå	523	4	7	3	42
Gotland	642	4	6	6	50
Söderhamn	769	3	7	2	47
Oskarshamn	847	4	8	4	45
Vänern	927	8	4	2	71
Kalmar	992	4	6	3	36
Skellefteå	1 124	5	7	4	46
Sundsvall	1 138	7	8	2	56
Örnsköldsvik	1 214	5	7	3	59
Halland	1 562	6	12	4	36
Gävle	1 608	7	8	3	34
Marstrand	1 941	10	10	3	49
Lysekil	2 027	8	10	4	47
Oxelösund	2 052	10	10	3	62
Helsingborg	2 076	7	12	3	38
Malmö	2 090	7	12	4	45
Stockholm	2 306	16	22	8	65
Karlshamn/Åhus	2 881	8	14	5	63
Trollhätte kanal	3 519	25	0	0	62
Mälaren	5 374	28	10	3	75
Göteborg	5 671	23	18	4	46

Källa: Lotsa rätt! (SOU 2007:106), bilaga 4.

Förutom att antalet lotsningar varierar geografiskt och från dag till dag förekommer till exempel säsongsmässiga variationer till följd av en omfattande kryssningstrafik sommartid. Antalet lotsningar kan exempelvis i Stockholm uppgå till 20 lotsningar under en sommar-dag. Det kan jämföras med i snitt 5 eller 6 lotsningar per dag under övriga säsonger. Under perioden maj till september görs cirka 220 anlöp till Stockholm, varav flera av fartygen är så stora att de kräver två lotsar ombord.

11.4 Ekonomi

År 2007 var Sjöfartsverkets totala kostnader för lotsning, inklusive indirekta kostnader, cirka 557 miljoner kronor och lotsningsverk-samheten utgör därmed den enskilt största kostnadsposten för

Sjöfartsverket. Kostnaderna finansieras till största delen av intäkter från lotsavgifter som år 2007 uppgick till drygt 373 miljoner kronor. Underskottet i verksamheten finansieras med farledsavgifter. I tabell 11.3 redovisas resultaträkningar för lotsningen.

Tabell 11.3 Resultaträkning i sammandrag för lotsning, miljoner kronor

	2005	2006	2007
Lotsavgifter	360	355	373
Externa intäkter	5	4	5
Indirekta rörelseintäkter	7	7	10
Direkta rörelsekostnader	-429	-432	-450
Indirekta rörelsekostnader ¹	-98	-105	-107
Rörelseresultat	-155	-171	-169

Källa: Sjöfartsverket.

Lotsavgifter debiteras i förhållande till lotsad tid och det lotsade fartygets storlek. Därutöver tillkommer i vissa fall en beställningsavgift och reseersättning. Principerna för uttag av lotsavgifter är i huvudsak lika i hela landet med undantag för rabatter i bland annat Vänern och Mälaren.

Avgifterna för lotsning på Mälaren är rabatterad med 32 procent och för lotsningar inom Väterns sjötrafikområde utgår en rabatt med 65 procent. För fartyg som vid anlop av hamn i Vätern tar lots enbart i Göta älv och Trollhätte kanal utgår en extra rabatt med 6 procent. För Öresund- och öppensjölotsningar utgår en rabatt med 30 procent på lotsavgiften.

Om intäkterna från lotsningsverksamheten bara relateras till direkta kostnader för lotsningen var självfinansieringsgraden 84 procent för 2007. Vid ett inkluderande av indirekta rörelsekostnader och rörelseintäkter var självfinansieringsgraden för lotsningsverksamheten 70 procent.

¹ Från och med år 2007 har ett nytt sätt att beräkna indirekta rörelsekostnader använts. Beloppet för 2006 är omräknat på samma grund, men för 2005 har den tidigare beräkningsgrunden använts.

11.5 Överväganden

11.5.1 Tidigare överväganden

I mitt delbetänkande *Lotsa rätt!* (SOU 2007:106) lämnade jag ett antal förslag som berör lotsningsverksamheten. Frågan om organisationsform behandlades inte i betänkandet. Vidare konstaterade jag att frågan om finansieringsmodell för lotsningen hänger nära samman med hur lotsningen finansieras och jag tog därför inte ställning till finansieringsmodellen i betänkandet. I delbetänkandet redogjorde jag även för tidigare synpunkter på dagens finansieringsmodell.

11.5.2 Marknadsförhållanden

Statskontoret har på mitt uppdrag genomfört en marknadsanalys av lotsningstjänsten (*Lotsning på entreprenad*, 2007:18). Statskontorets slutsats är att det i dag saknas förutsättningar för att konkurrensutsätta lotsningen och få marknaden att fungera men föreslår ett antal åtgärder för att underlätta ett marknadsinträde.

En del av de etableringshinder som Statskontoret uppmärksammar har undanröjts genom mina förslag i delbetänkandet. De formella möjligheterna att öppna upp marknaden framgår i förslagen. Bland annat föreslår jag en behörighetsreglering för lotsar. Vidare ingår i den föreslagna lotslagen en möjlighet att överlåta myndighetsutövning till privat aktör. Även tillsynsfrågan över lotsningsverksamheten omhändertas i lagen.

Jag kan dock konstatera att det finns stora skillnader i förutsättningarna att skapa en marknad vad gäller utförande av lotsning respektive lotstransporter och anser därför att dessa två områden bör behandlas skilt från varandra.

Lotstransporter

Statskontoret har i sin rapport visat på ett antal alternativa aktörer som skulle kunna transportera lotsar. Det handlar exempelvis om företag som erbjuder bogserbåtstjänster eller isbryartjänster till hamnar. En annan potentiell aktör kan vara företag med taxibåtar.

Redan i dag finns det flera exempel där Sjöfartsverket anlitar privata aktörer för lotstransporter. I Vänersborg utför ett privat

bolag lotstransporterna. På vissa andra ställen förekommer det att Sjöfartsverket ibland anlitar andra aktörer för lotstransporter, exempelvis taxibåtsbolag och Sjöräddningssällskapet.

Sjöfartsverkets båtmän har i allmänhet behörighet som fartygsbefäl av klass VI. Det är en vanlig behörighet bland annat inom passagerar- och godstrafik i skärgården, bogser- och bärgningsverksamhet samt inom Kustbevakningen och sjöräddning. Jag bedömer därför att det finns en tillgång till personal med rätt formell kompetens på marknaden.

Tillgången till lämpliga lotsbåtar är däremot mer svårbedömd. Lotsbåtarna måste vara utformade och utrustade på ett sådant sätt att lotsens på ett säkert sätt kan borda fartyget. Vintertid måste även isförhållanden beaktas.

Min uppfattning är dock att det finns en viss tillgång till lämpliga båtar inom flera andra företag med sjönära tjänster. Jag anser också att Sjöfartsverket genom att hyra ut lotsbåtar till entreprenörer kan förbättra förutsättningarna för konkurrens om lotstransporttjänsten.

Sammantaget bedömer jag att det finns goda möjligheter att etablera en fungerande marknad för lotstransport.

Utförande av lotsning

Till skillnad från lotstransporterna ser jag betydligt större svårigheter med att etablera en marknad för utförandet av lotsning. Lotsen har en lokal kännedom om ett antal farleder och verkar inom ett geografiskt avgränsat område. Inom detta område finns det endast ett visst antal lotsar med den kunskap som krävs för att få lotsa i området. Kunskap om och erfarenhet av den farled lotsen är behörig att lotsa i tar lång tid att bygga upp. Efter anställning utbildas lotsar internt inom Sjöfartsverket. Ett utbud av potentiella lotsar saknas därför i princip och det kan ta tid innan det är möjligt för andra aktörer att konkurrera med befintliga lotsar i området. Den lokala kunskapen innebär att verksamheten också får karaktären av ett lokalt geografiskt monopol. Vidare är utrymmet för fler än en aktör på vissa håll mycket begränsat till följd av att det årliga antalet lotsningar är få på många platser.

Min sammantagna bedömning är att det för närvarande inte finns något utbud av lotsar utöver de som är anställda av Sjöfartsverket. Vissa undantag kan finnas för lotsar som tidigare har varit

anställda av Sjöfartsverket men bytt arbete eller gått i pension. Potentiella lotsar är exempelvis sjökaptener som väljer att utbilda sig till lots.

11.5.3 Överväganden gällande lotsningsverksamheten

Oavsett hur lotsningen är organiserad måste alltid vardagsrationaliseringar äga rum i syfte att öka effektiviteten. Sjöfartsverket uppger att man har vidtagit ett antal åtgärder. Bland annat pågår en översyn av båtmannaorganisationen, vilket även omfattar en översyn av bordningsplatser för lotsen. Sjöfartsverket analyserar även frågan om effektivare sätt att transportera lotsen. Vidare pågår ett arbete med att utveckla en modell för att systematiskt kunna studera och analysera vilka effekter en differentierad servicenivå skulle kunna få för resursåtgången och produktiviteten i lotsningsverksamheten. Insatser görs även för att förenkla administrationen gällande beställning och fakturering av lotsning.

Min uppfattning är att det utöver vardagsrationaliseringar är angeläget att hitta mer flexibla former att organisera lotsningen för att bättre kunna anpassa verksamheten till lokala förhållanden och öka kapacitetsutnyttjandet.

I underlagsrapporten *Teoretiska och praktiska perspektiv på lotsningens och isbrytningens organisation och prissättning* (bilaga 4) konstateras att högst effektivitet inom lotsningsverksamheten uppnås vid en systemsyn på verksamheten. Med systemsyn avses att det bör finnas en samordnande myndighet som håller samman verksamheten och som en del i detta exempelvis reglerar servicenivåer och taxor. Min slutsats är därför att en fullt ut avreglerad marknad för lotsning med fri etableringsrätt inte skulle innebära en effektivare lotsningsverksamhet. En systemsyn möjliggör dock för alternativa utförare och mindre reformer av prissättningen.

Enligt min mening bör möjligheter till alternativa lokala och regionala lösningar prövas som ett sätt att öka kapacitetsutnyttjandet och därmed effektiviteten inom lotsningsverksamheten.

11.5.4 Överväganden gällande andra alternativa organisationsformer

I avsnitt 6.2 redogör jag för min prövning av att bolagisera bland annat lotsningsverksamheten och min slutsats är att förutsättningar för en bolagisering saknas.

Vidare har jag övervägt att på samma sätt som i Finland organisera lotsningen i ett särskilt affärsverk, men kommit fram till att detta inte skulle innebära några effektivitetsvinster. Förutsättningarna för verksamheten i en separat organisation skulle vara detsamma som i dag. Snarare skulle bildandet av ytterligare en myndighet innebära ökade totala overheadkostnader.

Jag har även övervägt möjligheten att koppla lotsningen till en hamnstrategi på det sättet att staten tillhandahåller lotsning i prioriterade hamnar och att fri etablering tillåts i övriga hamnar. I det fall ingen annan aktör erbjuder lotsning skulle Sjöfartsverket tillhandahålla lotsning till en avgift som motsvarar full kostnads-täckning. Mot bakgrund av att bristande marknad och min bedömning att lotsningsverksamheten kräver en systemsyn är min slutsats att ett sådant förslag inte skulle öka effektiviteten inom lotsningsverksamheten.

Slutligen bedömer jag att fri etablering i hela landet för utförande av lotsning på det sätt som Danmark har infört för närvarande inte är aktuellt. Förutsättningarna vad gäller exempelvis geografiska förhållanden skiljer sig mellan länderna. Dessutom har den nya lagstiftningen som tillåter fri konkurrens i Danmark varit i kraft kort tid och det är därför svårt att dra några säkra slutsatser. Det är däremot angeläget att fortsätta följa utvecklingen i Danmark.

11.6 Förslag

Mina förslag:

- Sjöfartsverket ska stegvis i takt med att marknaden utvecklas upphandla lotstransporter.
- Hamninnehavare ska efter tillstånd från Sjöfartsverket kunna överta lotsningsverksamhet.
- Sjöfartsverket bör överväga att upphandla viss lotsningsverksamhet.

En förutsättning för att förslagen i detta avsnitt ska vara genomförbara är att det förslag till lotslag som jag tidigare har lämnat i mitt delbetänkande genomförs. I den föreslagna lotslagen finns bland annat en regel som gör det möjligt att överlåta myndighetsutövning till fysisk eller juridisk person samt förslag om behörighetsreglering för lotsar.

11.6.1 Sjöfartsverket ska stegvis i takt med att marknaden utvecklas upphandla lotstransporter

Mitt förslag är att marknaden för lotstransporter öppnas stegvis genom att Sjöfartsverket upphandlar tjänsten. Genom en ökad upphandling bedöms marknaden kunna utvecklas så att det på sikt finns en fungerande konkurrens för lotstransporter. I takt med att marknaden utvecklas kan Sjöfartsverket avveckla delar av sin egen verksamhet.

Enligt min bedömning har en privat aktör eller exempelvis en kommunal hamn större möjligheter att utveckla och förnya verksamheten på ett konkurrenskraftigt sätt genom att kombinera lotstransporter med annan verksamhet. Det kan exempelvis handla om olika typer av hamntjänster, underhåll av sjösäkerhetsanordningar, bogsering och bärgning eller transporter i skärgården. På så sätt kan kapacitetsutnyttjandet öka av såväl personal som lotsbåtar.

Kvantitativa och tidsmässiga målsättningar bör sättas upp för öppnandet av konkurrensen för att säkerställa att det sker en kontrollerad förändring och att marknaden utvecklas. Jag föreslår att andelen upphandlade lotstransporter efter en treårsperiod ska uppgå till 75 procent av Sjöfartsverkets direkta kostnader för

lotstransporter. Om det visar sig att marknaden inte utvecklas som förväntat eller om eftersträfvade effektivitetsvinster inte kan nås bör målen revideras.

Jag utesluter inte att det på sikt kan vara möjligt att upphandla all lotstransport, men bedömer att det är för tidigt att avgöra.

Målsättningen är samma som jag har föreslagit för upphandling av drift och underhåll av farleder (avsnitt 9.5.1). Jag menar att Sjöfartsverket bör, för att öka möjligheterna till samordning mellan olika verksamheter, överväga att samtidigt med upphandling av lotstransporter även upphandla farledsunderhåll. Enligt min uppfattning finns det potentiella samdriftsfördelar mellan att transportera lotsar och underhålla farleder.

Verksamhet i egen regi bör inte lämna anbud när lotstransporter upphandlas. Däremot bör Sjöfartsverket kunna erbjuda ett begränsat stöd till personal som önskar starta egen verksamhet och delta i anbudsgivningen. En avveckling av egen regi förutsätter att marknaden fungerar tillfredsställande.

En entreprenad kan utformas på olika sätt. Det är viktigt att upphandlingsvillkoren utformas på ett sätt som gör det attraktivt för nya aktörer att delta i anbudsgivningen. Sjöfartsverket bör exempelvis värdera för- och nackdelar med att tillhandahålla lotsbåtar som en del i förutsättningen för upphandlingen. Enligt min bedömning kan det inledningsvis vara nödvändigt att Sjöfartsverket hyr ut lotsbåtar för att säkerställa att tillräckligt många anbud kan lämnas vid en offentlig upphandling.

Det är också viktigt att förfrågningsunderlaget och de förutsättningar som används i upphandlingen inte riskerar att försämra den totala effektiviteten inom lotsningsverksamheten. Ett upphandlingsförfarande ställer stora krav på bra beställarorganisation och beställarkompetens. Sjöfartsverket är i dag organiserat i en beställar- och utförarmodell. Kompetens finns därmed inom Sjöfartsverket, men enligt min bedömning behöver omfattningen av beställarfunktionen öka och ny kompetens tillföras.

Utgångspunkten ska vara att de båtar som används för lotstransporter även i fortsättningen utgör en resurs vid sjöräddningsinsatser. Det innebär att viss utrustning ska finnas ombord på lotsbåten och att den är tillgänglig med bemanning för sjöräddningsinsatser dygnet runt. Denna fråga får beaktas vid upphandlingen av lotstransporter.

Vidare anser jag att Sjöfartsverket vid behov bör erbjuda lämplig utbildningsinsats för nya entreprenörer. Det kan exempelvis handla om säkerhetsfrågor i samband med lotsens bordning av fartyg.

Enligt min mening bör Sjöfartsinspektionen reglera krav på lotsbåtar och bemanning. Jag bedömer att det i fartygssäkerhetslagen (2003:364) finns bemyndiganden som innebär att regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer får meddela föreskrifter inom detta område. Kraven på lotsbåtar måste vara ändamålsenliga. En rimlig säkerhetsnivå ska garanteras, men onödiga krav som försvårar en etablering ska inte ställas. Tillsynen är också en fråga för Sjöfartsinspektionen.

11.6.2 Hamninnehavare ska efter tillstånd från Sjöfartsverket kunna överta lotsningsverksamhet

En hamn har behov av olika typer av hamntjänster som i varierande grad utförs av hamnens egna resurser eller fristående utövare. Det kan handla om förtöjning och lossning av fartyg, stuveriverksamhet och fartygsservice, men också nautiska tjänster som bogserbåtsassistans och isbrytning.

Lotsning är ytterligare en tjänst som hamnen är beroende av men där hamnen i dag inte själv kan organisera eller upphandla tjänsten, eftersom Sjöfartsverket har ensamrätt på utförandet. Jag anser att en hamn även ska ges möjlighet att tillhandahålla lotsning.

Mot bakgrund av att hamnar i dag har behov av kompetens som ligger nära lotsens bedömer jag att det kan finnas kombinationsmöjligheter som möjliggör för hamnar att använda lotsens arbetstid mer effektivt. I de fall hamnen har intresse av att öka servicegraden i förhållande till nationella mål är det också möjligt om hamnen själv organiserar och utför lotsningen. Alternativa sätt att organisera lotsning är också ett viktigt jämförelsematerial för Sjöfartsverkets egen lotsningsverksamhet.

Mitt förslag är att hamninnehavare – oavsett ägarform – ska kunna bedriva lotsning genom att det i lag ges möjlighet för regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer, att efter överenskommelse med hamninnehavare kunna överföra lotsningsverksamhet. Ett övertagande av lotsningsverksamheten kan innebära såväl transport av lotsar som utförandet av lotsningen. Mitt förslag innebär också att hamninnehavaren har möjlighet att upphandla lotsning från annan aktör.

En hamninnehavare kan efter ansökan medges rätt att överta lotsningsverksamhet. Sjöfartsverket beslutar om tillstånd ska medges. En hamninnehavares övertagande av lotsningen får inte försämra Sjöfartsverkets möjligheter att på ett effektivt sätt organisera lotsningen i övriga områden. Tillståndet bör därför omfatta lämpliga lotsleder, oavsett vilken hamn lotslederna går till. Beslut i frågor rörande tillstånd till lotsverksamhet bör enligt min mening inte vara möjliga att överklaga.

I tillståndet regleras exempelvis inom vilket geografiskt område hamninnehavaren ansvarar för lotsningen, giltighetstid och återkallelse. Även servicenivåer samt former för uppföljning och utvärdering kan regleras i ett avtal. Om en hamn ska ansvara för lotsningar till den egna hamnen och andra hamnar är det viktigt att hamnen inte prioriterar lotsningar till den egna hamnen på bekostnad av konkurrerande hamnar. Att i tillståndet villkora servicenivåer kan därför vara särskilt viktigt.

Sjöfartsverket ska fortsatt ansvara för att fastställa lotsavgiftens nivåer. Hamninnehavaren får rätt att ta in lotsavgifterna och använda avgifterna för att finansiera verksamheten.

Sjöfartsverket tar emot lotsbeställningen, men ska anvisa hamnföretaget vid en beställning av lots i aktuellt område (avsnitt 11.6.5). För Sjöfartsverket innebär det främst en administrativ uppgift. Lotsplaneringen ska däremot hamninnehavaren ansvara för.

Överföringen av lotsningsverksamhet innebär dock att staten genom Sjöfartsverket fortfarande har det yttersta ansvaret för att tillförsäkra att lotsning tillhandahålls. Det innebär exempelvis att om det inte finns någon hamninnehavare som är intresserad av att utföra lotsningsverksamhet inom ett visst område ansvarar staten för att lotsar tillhandahålls. Sjöfartsverket ska också kunna återkalla ett tillstånd att bedriva lotsning om hamninnehavaren inte längre uppfyller villkoren i tillståndet. Återkallandet ska inte vara överklagbart.

Verksamhetsform för hamnar

I dag är de flesta svenska hamnar kommunala bolag som bedriver både hamnförvaltning och godshantering. Hamnbolagen omfattas av aktiebolagslagen och drivs efter normala affärsmässiga principer. De flesta av de integrerade hamnbolagen ägs av respektive kom-

mun, antingen helt eller delvis. Ett tiotal hamnar är förvaltningshamnar och organisatoriskt uppdelade på en hamnförvaltning och ett stuveribolag, som vanligen är privatägt. Flera hamnar i Stockholmsområdet och i Vänerområdet har bildat gemensamma organisationer med gemensam förvaltning i bolagsform. Det finns även privata hamnar som exempelvis ägs av en industri.

Behov av författningsreglering

I 2 kap. 1 § kommunallagen (1991:900), KL, anges att kommuner och landsting själva får ha hand om sådana angelägenheter av allmänt intresse som har anknytning till kommunens eller landstingets område eller deras medlemmar och som inte ska handhas enbart av staten, en annan kommun, ett annat landsting eller någon annan. Denna reglering brukar benämnas kommunernas allmänna eller generella kompetens och det är främst med stöd av denna kompetens som kommunernas beslutande församlingar ska utöva sitt självstyre.

Av 2 kap. 4 § KL framgår att det finns särskilda föreskrifter om kommunernas befogenheter och skyldigheter på vissa områden. Lagrummet ger således möjlighet att utvidga kommunernas kompetens.

Mot bakgrund av den rättsutredning som en konsultbyrå har utfört på mitt uppdrag (bilaga 6) bedömer jag att det är tveksamt om lotsning ryms inom kommunernas allmänna kompetens enligt kommunallagen. För att skapa tydlig legitimitet för överlämnande från stat till kommun anser jag att viss reglering rörande kommunens kompetens att bedriva lotsverksamhet förs in i den lotslag jag har lämnat förslag om i mitt delbetänkande.

Med stöd av konsulternas rättsutredning drar jag också slutsatsen att det krävs lagbestämmelser som gör det möjligt för staten att efter ansökan från hamninnehavare överlåta viss lotsningsverksamhet. Med hamninnehavare avses den fysiska eller juridiska person som äger en hamn eller bedriver hamnverksamhet.

Om regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer i lag bemyndigas att medge tillstånd till hamninnehavare att utföra lotsning medför detta inte någon skyldighet för den statliga myndigheten att upphandla lotstjänsten. Upphandlingslagarna gäller inte för tjänstekontrakt som en upphandlande myndighet tilldelar en annan upphandlande myndighet som på grund av lag eller annan

författning har ensamrätt på att utföra tjänsten. Dessa bestämmelser finns i 1 kap. 7 § lagen (2007:1019) om offentlig upphandling respektive 1 kap. 20 § lagen (2007:1092) om upphandling inom områdena vatten, energi, transporter och posttjänster.

Kommunala kompetensutredningen har i sitt betänkandet *Kommunal kompetens i utveckling* (SOU 2007:72) lämnat ett antal förslag som berör den kommunala kompetensen. Mitt förslag gällande lotsning bör beaktas i relation till förändringar som kan väntas av utredningen.

11.6.3 Sjöfartsverket bör överväga att upphandla viss lotsningsverksamhet

Mitt förslag är att Sjöfartsverket bör överväga möjligheter att upphandla utförandet av lotsning. Sjöfartsverket bör göra en noggrann analys av var det kan vara lämpligt att upphandla lotstjänsten. Upphandlingsförfarandet bör utvärderas och erfarenheter tas tillvara. Egen regi bör inte delta vid anbudsgivningen.

Enligt min uppfattning kan lotsplatser med stora säsongsvariationer vara lämpliga för att prova upphandling av lotsning. Exempelvis kan kryssningstrafiken sommartid kräva många lotsar, medan antalet lotsningar är betydligt lägre under övriga delar av året. En modell att pröva kan vara att Sjöfartsverkets dimensionering av lotsar anpassas efter ett lägre behov och att kompletterande lotskapacitet för sommarmånaderna upphandlas.

Jag menar också att det kan finnas samordningsvinster mellan lotsningsverksamhet och bemanning av isbrytare. Enligt uppgift från Sjöfartsverket finns det redan i dag lotsar som tjänstgör som styrmän på isbrytarna. I en upphandling skulle exempelvis en del av bemanningen på isbrytarna även kunna vara utbildade lotsar och ingå i ett anbud för att utföra lotsning sommartid. Vidare kan det inte uteslutas att det finns lotsar som skulle vilja lotsa inom ett eget bolag och kanske kombinera det med andra tjänster. Det kan också finnas lotsar som efter pensionsåldern, 60 år, uppfyller behörighetskraven och vill fortsätta att lotsa.

Ett argument mot att överlåta lotsning på entreprenad kan vara att Sjöfartsverket därmed låser sig till en leverantör i ett visst område och riskerar att hamna i en beroendeställning framöver. Antalet lotsningar är relativt få vid flera lotsplatser, vilket innebär att det inte finns utrymme för flera aktörer. Sannolikt bildas lokala

eller regionala monopol. Problem uppstår om monopolet blir ineffektivt eller tar ut för höga priser. Om lotsningen har lagts ut på entreprenad kan verksamheten vara svår att ta tillbaka i egen regi.

Syftet med en upphandling är också att ge utrymme för och ta tillvara nya initiativ som utifrån lokala förhållanden ser möjligheter att organisera lotsningen på ett mer ändamålsenligt sätt. Risker vad gäller bildandet av privata lokala monopol får värderas i samband med Sjöfartsverkets analys av var och i vilken omfattning lotsningen bör upphandlas. Slutligen innebär en upphandling att den egna verksamheten vad gäller resursförbrukning och prestationer kan jämföras med alternativa utförare.

Sjöfartsverket kommer även fortsättningsvis att vara en viktig aktör inom lotsningsverksamheten. Enligt min bedömning kan entreprenader bli aktuellt på ett mindre antal platser, men en stor del av lotsningen kommer även framöver att utföras av Sjöfartsverket. Vidare kommer Sjöfartsverket att fortfarande ansvara för att tillägna sig och sprida ny teknik som kan påverka lotsens arbete. Enligt mitt förslag i delbetänkandet bör Sjöfartsverket exempelvis utföra en försöksverksamhet med lotsning från land.

Sjöfartsinspektionens uppgift att utöva tillsyn av lotsningsverksamheten bör tydliggöras.

11.6.4 Undantag från skadeståndsanspråk förs in i lagen om lotsning

I skadeståndslagen (1972:207) finns bestämmelser om skadestånd som ska tillämpas, om inte annat är särskilt föreskrivet eller föranleds av avtal eller i övrigt följer av regler om skadestånd i avtalsförhållanden. I 3 kap. 9 § skadeståndslagen finns en regel som innebär att skadeståndsansvar enligt skadeståndslagen inte åvilar stat eller kommun för fel eller försummelse vid lotsning.

Mot bakgrund av den rättsutredning (bilaga 5) som har utförts på mitt uppdrag anser jag att det är rimligt att samma villkor gäller för privata som offentliga aktörer i fråga om lotsning. Om man i övrigt ska behålla den nuvarande ordningen med ansvarsfrihet för staten och kommunerna enligt 3 kap. 9 § skadeståndslagen bör alltså även privata lotsföretag fritas från ansvar för fel och försummelse vid lotsning.

En sådan bestämmelse rörande skadestånd för en viss typ av företag hör inte hemma i skadeståndslagen, utan bör enligt min mening tas in i den i delbetänkandet föreslagna lotslagen.

Skadeståndslagens undantag gäller bara fel eller försummelse ”vid lotsning”, däremot inte när någon lotsning inte har förekommit exempelvis när lotsen försummar att gå ut till fartyget eller dröjer för länge med att inställa sig. I detta fall kan staten göras ansvarig på grund av fel eller försummelse vid myndighetsutövning (3 kap. 2 § skadeståndslagen). Staten kan göras ansvarig i varje fall mot redaren, som kan skadas ekonomiskt på grund av dröjsmålet, men möjligen också mot tredje man som drabbas av skada genom att fartyget inte har fått lotshjälp.² Någon ändring i detta är inte avsedd.

Något motsvarande ansvar gäller inte för privata lotsföretag i denna situation. Regeln om statens skadeståndsskyldighet vid myndighetsutövning blir inte tillämplig. Det är däremot tänkbart att lotsföretaget på grund av underlåtenhet att fullgöra avtalet om lotsning skulle bli ansvarigt mot redaren på kontraktsrättslig grund. Det finns dock ingen anledning att reglera denna fråga i lotslagen, som inte behandlar det kontraktsrättsliga förhållandet mellan det privata lotsföretaget och dess kunder.

11.6.5 Lotsbeställningen och planering av uppdrag

Under senare år har myndigheter som verkar till sjöss arbetat för att öka samordningen på så sätt att rederier inte ska behöva lämna uppgifter i flera olika rapporteringssystem vid ankomst till svensk hamn. Det är viktigt att fortsätta underlätta för sjöfarten och jag anser därför att Sjöfartsverket bör vara den naturliga ingången för att göra en lotsbeställning. I de fall lotsningen har upphandlats och drivs på entreprenad eller har överlåtits till en hamn bör Sjöfartsverket ansvara för att vidarebefordra lotsbeställningen. Logistik och planering av uppdrag samt lotstransporten får hamnen eller entreprenören ansvara för själv.

När det gäller lotsbeställning och planering inom Sjöfartsverket kan jag konstatera att det i dag är VTS-chefer som i vissa områden är chef över denna funktion. Däremot är det chefen för respektive sjötrafikområde som är chef för lotsar och båtmän. Det innebär att lotsbeställningsfunktionen inte på alla platser har mandat att styra

² Jämför Bengtsson, *Skadestånd vid myndighetsutövning*, II (1978), s. 167.

lotsar och båtmän exempelvis vad gäller schemaläggning och samåkning i taxi till eller från uppdrag. Enligt min uppfattning är en förutsättning för bättre effektivitet inom lotsningsverksamhet att Sjöfartsverkets interna organisation förändras så att en chef har ansvar för såväl lotsbeställningen som utförandet av lotsningsuppdragen.

11.6.6 Förslag finansieringsmodell för lotsningen

Jag har i mitt delbetänkande³ redovisat bedömningar gällande finansieringsmodellen för lotsning och överlämnar nu mina förslag.

Min principiella uppfattning är att alla som någon gång kan komma att anlita lots ska vara med och finansiera delar av den infrastruktur som måste byggas upp för att kunna erbjuda lots över hela landet. De lotsavgifter som tas ut vid varje enskild lotsning ska därmed inte täcka de totala kostnaderna för lotsningsverksamheten.

För att tydliggöra denna grundinställning har jag övervägt att på samma sätt som i Tyskland och Norge införa en generell lotsavgift vid sidan av ordinarie lotstaxa. Mot detta talar ökad administration. I underlagsrapporten *Teoretiska och praktiska perspektiv på lotsningens och isbrytningens organisation och prissättning* (bilaga 4) konstateras att avgiftsuttaget förenklas om en del av farledsavgifterna bidrar till lotsningsverksamheten i stället för en generell lotsavgift. Transaktionskostnaderna minskar och fartygen behöver inte betala ytterligare en form av avgift för anlöp till svenska hamnar. Min slutsats är därför att en del av farledsavgiften även fortsättningsvis ska finansiera lotsningsverksamheten på nationell nivå.

En utgångspunkt för en bra finansieringsmodell för lotsningen är dock att kostnadstäckningsgraden ökar. Enligt min uppfattning ska graden av kostnadstäckning öka genom en kombination av åtgärder och inte endast genom högre lotsavgifter.

Mina förslag om alternativa utförare av lotsning och lotstransporter på entreprenad väntas leda till en effektivare verksamhet och därmed minskade kostnader vilket i sin tur påverkar sjöfartens avgifter. Ett kontinuerligt effektiviseringsarbete inom befintlig organisation för att minska kostnaderna är också nödvändigt. Jag utgår också från att den analys som har inletts inom

³ *Lotsa rätt!* (SOU 2007:106), s. 159 ff.

Sjöfartsverket om möjligheter att ytterligare differentiera lotsavgiften och införa skilda servicenivåer kommer att leda till att det utvecklas ett nytt avgiftssystem, som kan bidra till högre grad av kostnadstäckning och till effektivisering av verksamheten.

Vidare anser jag att de rabatterade lotsavgifterna i Väneren och på Göta älv och Trollhätte kanal samt i Mälaren ska fasas ut. Jag har i mitt delbetänkandet konstaterat att motiven för rabatterna är otydliga. Det är inte klart om det ska ses som kompensation för långa lotsningar eller om rabatten motiveras av regionalpolitiska eller andra skäl. Mot bakgrund av att motiven är otydliga och att jag inte anser att rabatterna kan motiveras utifrån ett transportpolitiskt perspektiv bör de avvecklas. En stegvis nedtrappning av rabatterna kan vara nödvändig för att mildra effekterna under en övergångsperiod. En avveckling av rabatterna kommer att öka kostnadstäckningsgraden inom lotsningsverksamheten.

I de fall Sjöfartsverket överlåter till en hamninnehavare att utföra lotsning får hamnen dock täcka sina kostnader med lotsavgiften, vars nivåer fastställs av Sjöfartsverket. Någon subvention av lotsningen från staten till hamninnehavaren är inte aktuell. Samdriftsfördelar inom hamnen bör enligt min mening innebära att lotsavgifterna kan täcka kostnaderna.

12 Sjöräddning

Räddningstjänst genomförs för att begränsa skador på människor, egendom och miljö. Den kommunala räddningstjänsten svarar för största delen av de räddningsinsatser som genomförs i Sverige. Staten har dock ansvaret för följande områden inom räddningstjänsten:

- fjällräddningstjänst – Polisen
- efterforskning av personer – Polisen
- flygräddningstjänst – Luftfartsstyrelsen
- sjöräddningstjänst – Sjöfartsverket
- miljöräddningstjänst till sjöss – Kustbevakningen
- räddningstjänst vid utsläpp av radioaktiva ämnen – länsstyrelserna.

I alla andra fall är det kommunernas ansvar att genomföra räddningstjänst.

Sjöfartsverket har i dag ansvar för sjöräddning som innebär räddning av människoliv till sjöss. Ansvaret omfattar Sveriges sjöterritorium och Sveriges ekonomiska zon. Ansvaret gäller inte vattendrag, kanaler, hamnar och andra insjöar än Väner, Vättern och Mälaren. För räddning i dessa vattendrag har den kommunala räddningstjänsten ansvaret.

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

Det faktum att Sjöfartsverket är ansvarig myndighet för sjöräddning innebär både operativt arbete under pågående sjöräddningsinsatser och administration för att följa upp, utöva tillsyn och utveckla verksamheten.



Sjöräddningshelikopter. Foto: Sjöfartsverket.

I regleringsbrevet för 2008 anges som ett av målen att efterforskning och räddning av människor i sjönöd samt sjuktransporter från fartyg ska kunna utföras dygnet runt inom de områden som lagen (2003:778) om skydd mot olyckor samt internationella överenskommelser anger. Sjöräddningstjänsten ska på svenskt

territorialvatten i 90 procent av alla fall kunna undsätta en nödställd då positionen är känd inom 60 minuter efter det att besättningen på räddningsenheten har larmats av sjöräddningscentralen. Motsvarande mål för larm som avser internationellt vatten som ingår i den svenska sjöräddningsregionen är 90 minuter.

Genomförande av sjöräddningsinsatser bygger på samverkan mellan Sjöfartsverkets sjöräddningscentral (MRCC) och de aktörer som har lämpliga resurser för sjöräddningsuppdrag. Dessa aktörer är Sjöfartsverket (med lotsbåtar, arbetsfartyg och upphandlad helikopterberedskap), Sjöräddningsällskapet, Kustbevakningen, Försvarsmakten, Polisen och den kommunala räddningstjänsten. Även fartyg i närheten av en olycksplats har enligt sjölagen skyldighet att bistå vid sjöräddningsinsatser. Samordningen av de av Sjöfartsverket upphandlade helikoptrarna utförs av flygräddningscentralen (ARCC) på uppdrag av MRCC.

12.1 Gällande regler

Sjöräddningen styrs både av internationella konventioner antagna av IMO och genom svensk lagstiftning.

Två internationella konventioner är aktuella. Den första är den så kallade SOLAS-konventionen¹ som styr sjösäkerhetsarbetet, men även vissa delar av sjöräddningsverksamheten. Här regleras bland annat Sveriges skyldighet att vidta åtgärder för räddning av nödställda till sjöss längs våra kuster och att se till att det finns ett landbaserat kustradionät för att kunna ta emot larm från och kommunicera med fartyg till sjöss.

Den andra konventionen som styr sjösäkerhetsarbetet är den så kallade SAR-konventionen.² I denna anges bland annat hur etablerandet av sjöräddningsregioner mellan länderna bör gå till och bestämmelser om sjöräddningscentraler. De senare behandlar frågor om tillgänglighet, kompetens och bemanning. Vidare regleras i konventionen operativa rutiner samt resurser och utrustning för sjöräddning.

I samarbetet mellan IMO och motsvarande organ inom luftfarten, International Civil Aviations Organization (ICAO) har en gemensam manual för sjö- och flygräddning arbetats fram. Manualen består av tre olika delar där följande moment beskrivs:

¹ International Convention on Safety of Life at Sea 1974.

² International Convention on Maritime Search and Rescue 1979.

- administration (SAR management)
- operativ ledning (mission coordination)
- resurser som kan sättas in (mobile facilities).

Sjöräddning författningsregleras nationellt i lagen om (2003:778) skydd mot olyckor och i förordningen (2003:789) om skydd mot olyckor. I lagen beskrivs de olika räddningstjänsterna i fråga om ansvar, samverkan och gränsdragningar.

I förordningen regleras Sjöfartsverkets ansvar för sjöräddningen samt anges att verket ska tillhandahålla en sjöräddningscentral.

Utöver internationella konventioner och svenska lagstiftning har Sjöfartsverket självt eller tillsammans med andra myndigheter tecknat nationella avtal om sjöräddning inom följande områden:

- helikopterberedskap
- kommunala räddningstjänstgrupper, så kallade RITS-styrkor
- sjöräddningssällskapets medverkan vid sjöräddning (avsnitt 13.2.4)
- kustradiotjänster.

12.2 Organisation

12.2.1 Sjöräddningsverksamheten inom Sjöfartsverket

Som tidigare nämnts består sjöräddningen utöver operativ verksamhet också av arbetet med att utveckla, utvärdera och följa upp verksamheten.

Den administrativa funktionen kallas internationellt SAR management. Inom Sjöfartsverket ligger detta ansvar och handläggningen av policyfrågor inom avdelningen Sjöfart och Samhälle. Här sköts kontakter med andra myndigheter och organisationer verksamma inom räddningstjänsten.

Avdelningen deltar vidare i det internationella arbetet inom området och träffar avtal i sjöräddningsfrågor på såväl nationell som internationell nivå. Funktionen utvärderar sjöräddningsfall av särskilt intresse och sammanställer årlig statistik över utförda sjöräddningsinsatser.

Sjöfartsverket ansvarar för ett register över tillgängliga sjöräddningsresurser. Registret uppdateras kontinuerligt och finns tillgängligt för räddningsledaren vid sjöräddningscentralen.

För samordning av de olika aktörerna som deltar i sjöräddningsinsatser finns en nationell central samrådsgrupp. I gruppen som leds av Sjöfartsverket deltar Sjöräddningssällskapet, Kustbevakningen, Räddningsverket, Socialstyrelsen, Kommunförbundet, Luftfartsverket, Rikspolisstyrelsen, Försvarsmakten, SOS Alarm och Viamare (kustradio).

Gruppen arbetar med övergripande policy-, utbildnings- och samordningsfrågor, internationella sjöräddningsövningar samt med att utvärdera och samla erfarenheter från genomförda sjöräddningsfall.

På regional nivå sker samverkan i grupper som leds av Sjöfartsverkets respektive sjötrafikområdeschef. Områdeschefen har till uppgift att tillförsäkra att det inom respektive sjötrafikområde finns tillräckligt med resurser i form av räddningsenheter och personal med tillfredställande beredskap och utbildning för att målen för sjöräddningen ska kunna nås.

Den operativa ledningen av sjöräddningsinsatserna sker från sjöräddningscentralen vid Käringberget i Göteborg. Centralen är samlokaliserad med flygräddningscentralen, Kustbevakningen Region Väst och marinens Sjöcentral Väst. De huvudsakliga uppgifterna för MRCC är:

- nödpassning dygnet runt
- larmmottagning
- klassning
- resursinventering
- utlarmning av lämpliga enheter
- ledning av sjöräddningsinsatserna
- avslutning och vilandeförklaring av sjöräddningsinsatserna.

Centralen drivs helt i Sjöfartsverkets regi och är organisatoriskt underställd Sjötrafikavdelningen.

Vid sjöräddningscentralen arbetar 21 personer och centralen är bemannad dygnet runt och har kontinuerlig nödpassning på den internationella nödfrekvensen.

Vid omfattande insatser eller händelser av speciell karaktär har MRCC möjlighet att kalla in experter av olika slag. Det kan till exempel vara brandingenjör, polis, fartygsinspektör eller läkare.

MRCC har också tillgång till kustradionätet som fjärrmanövreras för att kunna upprätthålla radiosamband med sjöfarten.

Vid ett uppdrag larmas och leds uppdraget av räddningsledaren vid sjöräddningscentralen och dennes stab.

Förutom båtar, fartyg, helikoptrar och flygplan kan även så kallade RITS-styrkor och dykare från den kommunala räddningstjänsten delta. Styrkorna består av specialutbildad personal för släckning av fartygsbränder i livräddande syfte.

12.2.2 Sjösäkerhetsrådet

Sjösäkerhetsrådet leds av Sjöfartsverket (Sjöfartsinspektionen) och består av representanter från verket, Sjöräddningssällskapet, Polisen, Kustbevakningen, Statens räddningsverk, försäkringsbolagen, Sjösportens samarbetsdelegation, Båtbranschens riksförbund och Sportdykarna.

Rådets främsta uppgift är att informera fritidsbåtssektorn och andra om hur sjösäkerheten kan förbättras och hur sjöolyckor kan undvikas.

Arbetet ska bedrivas långsiktigt och planeras på fem års skikt. För att få underlag för informationen bevakar rådet fritidsbåtssektorns olycksstatistik. Rådet verkar också för att vissa olyckor med fritidsbåtar utreds. Även erfarenheter från andra länder beaktas i informationsarbetet.

12.2.3 Sjöräddningssällskapet

Av de totalt 2 078 räddningsenheter som deltog i sjöräddningsarbetet under 2007 var 1 021, det vill säga 49 procent, enheter från Sjöräddningssällskapet.

Sjöfartsverkets samarbete med Sjöräddningssällskapet grundar sig på ett avtal. I avtalet regleras formerna för samråd och erfarenhetsutbyte mellan parterna, rapportering till Sjöfartsverkets register över sjöräddningsresurser samt att sällskapet deltar i sjöräddningsuppdrag utan krav på ekonomisk ersättning.

Sjöräddningssällskapet är en ideell förening som startades 1907 och som i dag har 65 000 medlemmar. Verksamheten finansieras genom medlemsavgifter och gåvor. Inom föreningen finns 1 500 frivilliga besättningsmän. Jourorganisationen består av 300 personer under varje dygn som kan lämna kaj inom 15 minuter från de att de har nåtts av ett sjöräddningslarm.

Sjöräddningssällskapets huvudsakliga uppgift är att utföra sjöräddningsuppdrag men man har även viss annan verksamhet som sjuktransporter från öar på uppdrag av sjukvårdshuvudmän, samarbete med Kustbevakningen kring miljöräddning samt bärgnings- och bogseringsuppdrag för sina medlemmar.

Sällskapet har 150 sjöräddningsenheter vid 60 räddningsstationer längs de svenska kusterna samt i Väneren, Vättern, Mälaren och Hjälmaren. Sjöfartsverket har donerat fyra sjöräddningsenheter till sällskapet och kommer även att bygga en sjöräddningskryssare som är avsedd att ställas till sällskapets förfogande. Resterande enheter är donerade av privatpersoner, företag eller organisationer.

12.2.4 Utbildning

Sjöfartsverket tillhandahåller sjöräddningsutbildning i form av en grundkurs samt utbildning till OSC, On Scene Co-ordinator, vilket är en ledningsfunktion ute på själva olycksplatsen som bistår räddningsledaren på sjöräddningscentralen. I båda utbildningarna som bekostas av verket deltar personer från samtliga berörda myndigheter samt Sjöräddningssällskapet. Kurserna ges vid Arkö kursgård.

12.2.5 Internationellt samarbete

Inom sjöräddningen finns ett globalt samarbete och själva räddningsarbetet förväntas fungera på samma sätt i alla världsdelar. Sverige har därför förbundit sig att följa det regelverk och de rekommendationer som har fastställts inom området.

För att etablera den svenska sjö- och flygräddningsregionen samt för att utveckla sjö- och flygräddningssamarbetet med angränsande länder har Sverige dessutom tecknat bilaterala avtal för sjö- och flygräddning både på regeringsnivå och på myndighetsnivå. Både regeringsavtalen och de operativa myndighetsavtalen är gemensamma för sjö- och flygräddningen.

Bilaterala avtal finns med samtliga angränsande länder det vill säga Finland, Danmark, Estland, Ryssland,³ Lettland, Litauen, Tyskland, Norge och Polen. En viktig del i samarbetet med avtals-

³ Äldre avtal tecknat med Sovjetunionen.

länderna är medverkan vid planering och genomförande av sjöräddningsövningar.

12.3 Statistik

Under 2007 ledde MRCC 1 287 sjöräddningsuppdrag, vilket är 295 fall fler än året innan. Nästan hela ökningen, 292 fall, är hänförlig till olyckor med fritidsbåtar.

Som har angivits ovan deltar enheter från ett antal myndigheter och andra organisationer i den operativa sjöräddningen. Av nedanstående tabell framgår i vilken utsträckning de olika enheterna har deltagit i sjöräddningsinsatser under 2007. Redovisningen är uppdelad på ytenheter det vill säga fartyg och båtar och flygande enheter. Flera enheter kan delta samtidigt vid ett räddningsuppdrag.

Tabell 12.1 Antal enheter från olika organisationer som har medverkat vid sjöräddning under 2007

Organisation	Antal enheter
Sjöfartsverket, ytenhet	188
Sjöfartsverket, upphandlad helikopter	189
Sjöräddningssällskapet	1 021
Kustbevakningen, ytenhet	391
Kustbevakningen, flyg	14
Kommuner och landsting, ytenhet	69
Kommun och landsting, flyg	42
Försvarsmakten, ytenhet	25
Försvarsmakten, flyg	3
Polisen, ytenhet	50
Polisen, flyg	21
Övriga, ytenhet	61 ⁴
Övriga, flyg	4
Totalt	2 078

Källa: Sjöfartsverket.

Samordningen av resurser för sjöräddning är geografiskt indelat i 15 så kallade SAR-områden. Antalet räddningsenheter som har varit aktiva inom de olika områdena under 2007 framgår av nedanstående tabell.

⁴ Inklusivt 7 utländska ytenheter.

Tabell 12.2 Antal räddningsenheter som har varit aktiva inom respektive SAR-område 2007

Område	Antal enheter
Bottenviken	13
Norra Bottenhavet	55
Södra Bottenhavet	35
Stockholm	573
Bråviken	74
Landsort	23
Gotland	52
Kalmarsund	134
Hanöbukten	100
Öresund	212
Kattegatt	235
Skagerak	371
Vänern	65
Vättern	36
Mälaren	100
Totalt	2 078

Källa: Sjöfartsverket.

Sjöräddningsinsatsernas fördelning på de olika trafikantkategorierna framgår av nedanstående tabell.

Tabell 12.3 Procentuell fördelning av samtliga sjöräddningsinsatser på olika trafikantkategorier, 2006

Trafikantkategori	Procent av antal sjöräddningsinsatser
Handelssjöfarten	10
Fritidsbåttrafiken	88
Yrkesfisket	2
Totalt	100

Källa: Sjöfartsverket.

12.4 Ekonomi

Av nedanstående tabell framgår intäkter och kostnader för sjöräddningsverksamheten inom Sjöfartsverket under åren 2005–2007. De externa kostnaderna består till merparten av kostnader för upphandling av helikopterberedskapen. Kostnaden för denna bered-

skap beräknas under perioden 2005 till 2009 öka med 128 miljoner kronor.

Tabell 12.4 Resultaträkning i sammandrag för sjöräddning, miljoner kronor

	2005	2006	2007
Anslag	35,0	33,8	46,6
Extern intäkter	9,1	15,2	34,2
Indirekta rörelseintäkter	0,7	0,6	0,8
Direkta rörelsekostnader	-101,4	-150,8	-198,7
Indirekta rörelsekostnader	-9,2	-8,3	-8,5
Rörelseresultat	-65,8	-109,5	-125,6

Källa: Sjöfartsverket.

I nedanstående tabell specificeras de externa intäkter som Sjöfartsverket har avseende sjöräddningsverksamheten. Övervägande delen av intäkterna avser samverkansavtal för helikopterberedskapen.

Tabell 12.5 Externa intäkter avseende sjöräddning, miljoner kronor

	2006	2007
Luftfartsstyrelsen	10,0	13,2
Landstinget i Västernorrlands län	1,1	1,1
Gotlands kommun	0,7	-
Landstinget i Blekinge län	-	0,6
Försvarmakten (FM Logg)	-	15,8
Intäkter för enskilda helikopteruppdrag	1,8	2,3
Övriga intäkter MRCC	1,6	1,2
Totala externa intäkter	15,2	34,2

Källa: Sjöfartsverket

12.5 Överväganden

12.5.1 Tidigare utredningar

De statliga räddningsverksamheterna till sjöss har utretts vid ett antal tillfällen.

Den första utredningen jag redogör för är den så kallade MIST-utredningen från 1979. Därefter har frågan behandlats 1981 i Sjöövervakningskommittén, 1985 då genomförandet av en sammanslagning av Kustbevakningen och Sjöfartsverket utreddes, 1996 då

den samlade maritima statliga verksamheten sågs över och slutligen behandlades frågorna om flyg- och sjöräddning i två olika utredningar om räddningstjänsten i Sverige 1998 respektive 2000. Utöver de ovan nämnda utredningarna har frågan om en ökad integration av flyg- och sjöräddning utretts internt inom Luftfartsverket och Sjöfartsverket.

Nedan följer en sammanfattning av utredningarnas slutsatser som rör samverkan mellan Sjöfartsverket och övriga myndigheter i fråga om sjöräddning.

Ren Tur – program för miljösäkra transporter (SOU 1979:43–45)

Kommittén för miljörisker vid sjötransporter (MIST) hade till uppdrag att utreda frågor om bland annat oljeskador till sjöss.

Utredningen föreslog att Sjöfartsverket och Tullverkets kustbevakning skulle slås ihop till en myndighet. Motivet var att det gemensamma målet att verka för att en god sjösäkerhet skulle kunna uppnås bättre och effektivare i en gemensam organisation. De argument för en sammanslagning som framfördes var:

- Planering och avvägning mellan förebyggande och bekämpande åtgärder skulle förbättras.
- Resursutnyttjandet skulle effektiviseras.
- Samutnyttjandet av resurserna skulle leda till bättre tillsyn av farledsanordningar, intensifierad besiktningsverksamhet och samordnade insatser vid oljeutsläpp och katastrofsituationer.
- En ökad satsning på forskning och utveckling inom området skulle bli möjlig.
- Investeringar i avancerad teknisk utrustning för sjöövervakning skulle kunna samordnas.

Kommitténs förslag var en del i det underlag som låg till grund för uppdraget 1985 om att slå ihop Sjöfartsverket och Tullverket som resulterade i Ds K 1985:5 (se nedan).

Ds H 1980:1 Samordning av övervakningen och räddningstjänsten till sjöss

Sjöövervakningskommitténs uppdrag var att utreda frågor om samordning och ledning i fred av övervakningen och räddningstjänsten till sjöss.

Kommittén konstaterade att myndigheterna inte samordnade sin övervakning, sina insatser och sitt resursutnyttjande i tillräcklig omfattning.

Kommittén föreslog att myndigheterna skulle åläggas ett gemensamt ansvar för övervakningen till sjöss, vilket innebar att samtliga myndigheter skulle vara skyldiga att bedriva all slags övervakning till sjöss.

Vidare föreslogs att ett centralt samordningsorgan för ledning av övervakning och räddningstjänst till sjöss borde inrättas. Detta organ skulle bland annat utse ledare för enskilda insatser och även själva kunna gripa in och leda verksamheten.

I samordningsorganet skulle Polisen, Försvarmakten, Sjöfartsverket, Naturvårdsverket, Tullverket och brandförsvaret utse vardera en ledamot och regeringen skulle utse en ordförande.

Övervakningen inom ett givet område skulle uppdras åt den myndighet som hade de bästa förutsättningarna i form av personal och övriga resurser att svara för en effektiv övervakning.

Kommittén föreslog också att Sjöfartsverket skulle ha det samlade ansvaret för ledningen av sjöräddningsinsatser.

Avslutningsvis rekommenderade kommittén att det borde finnas föreskrifter som uttryckligen angav att myndigheterna var skyldiga att hjälpa varandra med övervaknings- och räddningstjänstverksamheten.

När kommitténs förslag lades fanns redan de ovan nämnda förslaget från MIST om en sammanslagning av Tullverkets kustbevakning och Sjöfartsverket. Sjöövervakningskommittén menade att detta inte var något problem utan att de båda utredningarnas förslag gick att kombinera. Detta skulle ske genom att man först genomförde en sammanslagning enligt MIST och att man därefter genomförde de förslag till samordning mellan samtliga myndigheter inom området som hade föreslagits.

Resultatet av kommitténs arbete blev att tulltjänstemännen fick ökade befogenheter i samband med polisiär övervakning och vid tillsyn enligt lagen (1965:719) om säkerheten på fartyg. Vidare fick Sjöfartsverket genom räddningstjänstlagen (1986:1102) ansvaret

för livräddningen till sjöss i enlighet med kommitténs förslag. Genom lagen lades också ansvaret för miljöräddningen till sjöss på Tullverkets kustbevakning.

Ds K 1985:5 Service och Övervakning

Inom Regeringskansliet inleddes 1983 ett arbete med att utreda hur Kustbevakningen kunde brytas ut ur Tullverket och tillsammans med Sjöfartsverket bilda en ny myndighet. Uppdraget från Kommunikationsdepartementet avsåg inte om denna organisationsförändring skulle genomföras utan på vilket sätt.

Motiven för att genomföra förändringen vara att ambitionsnivån inom de båda verksamhetsområdena skulle kunna bibehållas med en mindre resursinsats.

Samutnyttjande av resurser i form av fartyg, verkstäder, förråd samt samverkan kring tillhandahållandet av trafikinformation och sjöövervakning lyftes fram i motiven.

Trots att uppgiften var att föreslå hur en förändring skulle genomföras redogjorde utredaren för sin syn på varför en sammanslagning skulle vara lämplig. Detta gjorde utredaren mot bakgrund av den intensiva debatt som fördes om sammanslagningen.

I skrivelsen redogjordes för följande argument som vid den aktuella tidpunkten hade framförts mot en sammanslagning:

- Sjöfartsverkets verksamhet är efterfrågestyrd och serviceinriktad medan Kustbevakningens är övervakande och kontrollerande med ett större inslag av myndighetsutövning.
- Kustbevakningen är anslagsfinansierad medan Sjöfartsverket till största delen finansieras via avgifter från brukarna.
- De båda verksamheternas olika organisationsstruktur. Kustbevakningens hade en hierarkiska organisation med en stark mellannivå jämfört med Sjöfartsverket där man sedan länge hade strävat efter en så platt organisation som möjligt.

Utredaren sammanfattade därefter de argument som han ansåg talade för en sammanslagning av de båda myndigheterna:

- Båda verksamheterna bedrivs till sjöss av personal med liknande kompetens och arbetsuppgifterna är i vissa delar likartade. Då många av de anställda har en sjöinriktad grundutbildning skapas

förutsättningar för ett effektivare resursutnyttjande och för att behålla specialistkompetens inom myndigheten.

- De båda verkens fartyg och tekniska system kan anskaffas, utvecklas och underhållas mer rationellt inom en organisation. Resurser för teknikupphandling, forskning och utveckling samt projektledning kan samordnas.
- Utnyttjande av fartyg kan effektiviseras eftersom olika enheter kan användas i flera funktioner utan att kravet på hög beredskap eftersätts.
- Nödvändig samverkan mellan de båda organisationer och till exempel marinen underlättas genom en sammanslagning.

Trots att utredarens uppgift var att lämna förslag till hur en sammanslagning skulle genomföras kom en sådan aldrig till stånd. Detta berodde på de negativa reaktionerna från de berörda myndigheterna och från de fackliga organisationerna i samband med remissbehandlingen.

Den förändring som genomfördes 1988 var att Kustbevakningen skildes från Tullverket. Motivet för detta var att renodla den civila övervakningen till sjöss och skapa förutsättningar för en bättre samverkan mellan myndigheterna med ansvar och uppgifter till sjöss.

Kustbevakningens roll i den framtida sjöövervakningen (SOU 1989:26)

Avskiljandet av Kustbevakningen från Tullverket föregicks av arbete inom en organisationskommitté: Kustbevakningskommittén.

Kommittén övervägde möjligheten att ge Kustbevakningen ansvaret för sjöräddning av liv på samma sätt som man redan hade ansvaret för sjöräddningen vad gäller miljön. Slutsatsen var dock att det inte fanns vare sig ekonomiska eller effektivitetshöjande skäl för att flytta detta ansvar från Sjöfartsverket.

Motiven för detta var att den dåvarande organisationen kring räddning av liv till sjöss redan byggde på en mycket långtgående samverkan mellan flera myndigheter och organisationer. Kommittén konstaterade att samverkan var en förutsättning för en effektiv verksamhet även i framtiden oavsett vem som skulle vara huvudman för verksamheten.

Avslutningsvis anfördes att Sjöfartsverket har byggt upp en bra kompetens såväl nationellt som internationellt och att verket dessutom hade det samlade ansvaret för övrigt sjösäkerhetsarbete

Räddningstjänsten i Sverige – Rädda Och Skydda (SOU 1998:59)

Räddningsverksutredningen hade bland annat till uppgift att:

- pröva omfattningen och inriktningen av det offentliga åtagandet inom verksamhetsområdet
- analysera fördelningen av uppgifter mellan staten och kommuner samt mellan statliga myndigheter.

Utredningen analyserade bland annat gränssnitt och ansvarsfördelning mellan sjöräddningstjänst och miljöräddningstjänst till sjöss.

För en samordning talade enligt utredningen det faktum att det allmänt vore enklare med en räddningstjänstansvarig myndighet till sjöss i stället för två. Den nuvarande uppdelningen kunde enligt utredningen leda till att miljöfrågorna kommer in för sent i räddningsarbetet.

Mot en sammanslagning talade kopplingen mellan det förebyggande sjösäkerhetsarbetet och den operativa sjöräddningsledningen. I de så kallade förskedena vidtas åtgärder för att förhindra olyckor och för att begränsa skadeverkningarna om en olycka ändå uppstår.

Slutsatsen blev att man inte fann några avgörande skäl för att ändra den rådande fördelningen mellan de båda räddningstjänsterna.

I utredningen behandlades också frågan om flygräddningstjänsten organisatoriska hemvist. Med hänvisning till principen som säger att ansvaret för den statliga räddningstjänstens respektive delar bör läggas på den myndighet som bedriver närliggande verksamhet ifrågasattes Luftfartsverkets ansvar för räddningstjänsten när ett flygplan störtar i havet. Utredningen konstaterade att en räddningsoperation då ett flygplan har störtat över vatten låg närmare sjöräddningstjänsten än Luftfartsverkets ordinarie arbetsuppgifter. Ambitionen borde enligt utredningen vara att på sikt skapa en gemensam organisatorisk enhet för luft- och sjöräddning.

Samordning av sjö- och flygräddningstjänsterna (SOU 2000:63)

I detta delbetänkande från utredningen om översyn av räddningstjänstlagen föreslogs en samordning av sjö- och flygräddningstjänsten med bibehållet myndighetsansvar för Sjöfartsverket och Luftfartsverket. Detta skulle ske i enlighet med det förslag som tidigare hade lämnats av de båda myndigheterna och där Sjöfartsverket skulle vara administrativt ansvarig för verksamheten men där myndighetsansvaret för respektive verksamhet skulle ligga kvar hos Sjöfartsverket respektive Luftfartsverket. Med myndighetsansvar avses här bland annat finansiering och tillsyn av verksamheten.

Utredaren konstaterade att en samordning med avseende på organisation och operativ verksamhet framstår som ändamålsenlig och önskvärd. Några hinder mot en sådan samordning med hänsyn till internationella konventioner eller överenskommelser kunde utredaren heller inte se. Samtidigt konstaterades i betänkandet att det inte fanns några förebilder inom den svenska förvaltningen för en samordning som sker inom ramen för en myndighets organisation, men där myndighetsansvaret ligger kvar inom de ursprungliga organisationerna.

Förslaget gav enligt utredaren upphov till ett antal, i vissa fall, svåröverblickbara problem och ett sätt att lösa detta skulle vara att de båda enheterna ombildades till en fristående myndighet, något som utredaren dock inte ansåg ligga inom ramen för det givna uppdraget.

Samtidigt betonades att problemen med en samordning inte skulle överskattas och förslag till författningsändringar i räddningstjänstförordningen som skulle möjliggöra en samordning lämnades.

Utredaren tog också upp möjligheten att som ett alternativ till samordning integrera flyg- och sjöräddningen med Kustbevakningen, men konstaterade att en sådan förändring skulle kräva ett mer omfattande utredningsarbete.

Slutsatsen i betänkandet att de båda räddningstjänsterna borde samordnas upprepades i utredningens slutbetänkande *Reformerad räddningstjänstlagstiftning* (SOU 2002:10).

Någon samordning i enlighet med förslagen genomfördes inte, utan frågan utreddes genom att Sjöfartsverket under 2003 fick i uppdrag av regeringen att beskriva och analysera sjöräddningsverksamheten (se nedan).

Verksinterna utredningar om att slå samman sjö- och flygräddningscentralerna

Sjöfartsverket och Luftfartsverket har sedan mitten av 1980-talet diskuterat möjligheten att integrera sjö- och flygräddningscentralerna. Som ett resultat av dessa diskussioner samlokaliseras Sjöfartsverkets sjöräddningscentral och Luftfartsverkets flygräddningscentral i en gemensam ledningscentral lokaliserad vid Käringberget i Göteborg. Här finns även Kustbevakningens regionledningscentral Väst och Försvarsmaktens övervakningscentral för västkusten.

Sjöfartsverket och Luftfartsverket presenterade under 1997 en gemensam rapport om möjligheterna att skapa en integrerad organisation för flyg- och sjöräddningscentralerna.

I rapporten konstaterades att både flyg- och sjöräddning regleras av den så kallade SAR-konventionen. Inom FN-organen för respektive område, IMO och ICAO, rekommenderas medlemsstaterna att integrera de nationella sjö- och flygräddningstjänsterna. Vidare konstaterades i rapporten att det rent operativt inte fanns någon anledning att ha skilda centraler, eftersom arbetet med flyg- och sjöräddning över havet är detsamma. Vissa funktioner som inte är direkt kopplade till flygräddningen skulle kunna flyttas över till andra delar av Luftfartsverket som då var ansvarigt för verksamheten. I rapporten gjordes bedömningen att en tredjedel av personalen i de båda verksamheterna skulle kunna sparas in genom en ökad integration.

År 1998 undertecknades ett avtal mellan Luftfartsverket och Sjöfartsverket om bildandet av en gemensam flyg- och sjöräddningscentral. Verken hemställde till regeringen att de legala förutsättningarna för detta skulle skapas. Sjöfartsverket skulle bli administrativ huvudman för verksamheten samtidigt som myndighetsansvaret och ansvaret för tillsyn och finansiering skulle ligga kvar hos respektive myndighet.

En gemensam chef för de båda verksamheterna tillsattes och denne fick i uppdrag att utreda möjligheterna att ytterligare integrera verksamheten. Denna utredning visade att kostnaderna för att utbilda personalen så att de kunde hantera båda trafikslagen var stora och att en fullständig integration av verksamheterna därför inte skulle vara effektiv.

År 2001 genomförde Luftfartsverket och Sjöfartsverket med medverkan från Räddningsverket en utredning som resulterade i

förslag om ökad samverkan i befintlig organisationsstruktur. Delar av utredningens förslag genomfördes aldrig.

Sjöfartsverket fick 2003 regeringens uppdrag att beskriva och analysera nuvarande sjöräddningsverksamhet med avseende på ingående aktörer, beredskapsnivå och geografisk täckning. Verket skulle även ge förslag till förbättringar.

Resultatet av utredningen blev att Sjöfartsverket återigen föreslog att regeringen skulle tillskapa de nödvändiga legala förutsättningarna för en integration av räddningscentralerna. Man menade att en sådan integration inte bara skulle ge ekonomiska vinster, utan dessutom skapa en effektivare ledning av flyg- och sjöräddningsfallen eftersom oklarheter i ansvars- och ledningsfrågor då skulle elimineras.

Luftfartsverket och Sjöfartsverket fick 2004 i uppdrag av regeringen att gemensamt utreda om man genom ökad samordning av verksamheterna vid räddningscentralerna kunde bibehålla den höga kvaliteten till en lägre kostnad. Uppdraget redovisades i januari 2005 i promemorian *Ökad samordning av verksamheterna vid flyg- och sjöräddningscentralerna*. I promemorian gjordes bedömningen att det fanns vissa effektiviseringsmöjligheter inom de administrativa och tekniska områdena.

Verken hade dock olika uppfattningar om kostnaderna för att utbilda personal med kompetens att arbeta inom båda trafikslagen. I rapporten konstaterades att den genomförda förändringen i huvudmannskapet för flygräddningscentralen (i och med att Luftfartsstyrelsen övertog ansvaret från Luftfartsverket) innebar att det saknades förutsättningar för Luftfartsverket och Sjöfartsverket att gemensamt fortsätta utredningsarbetet.

Båda verken konstaterade att fortsatt utredningsarbete borde ske genom en mer övergripande utredning som innefattar samtliga samverkande räddningsresurser.

12.5.2 Offentligt åtagande

I avsnitt 6.1 har jag vid min prövning av det offentliga åtagandet konstaterat att sjöräddningen är en av de delar inom Sjöfartsverket som i störst utsträckning uppfyller kraven för att betraktas som ett offentligt åtagande.

Att ansvaret för att tillhandahålla sjöräddning och ledning av sjöräddningsuppdrag bör ligga på en statlig myndighet anser jag

också som givet utifrån prövningen om olika verksamhetsformer (avsnitt 6.2). Jag konstaterar att de operativa enheter som inte tas i anspråk vid sjöräddning med stöd av lagen om skydd mot olyckor det vill säga helikopterberedskapen, i dag upphandlas av Sjöfartsverket.

12.5.3 Gränssnitt mot andra myndigheter

Flygräddningstjänsten

Enligt förordningen (2003:789) om skydd mot olyckor ansvarar Luftfartsstyrelsen för flygräddningstjänst. Organisatoriskt tillhör flygräddningen Avdelningen för flygplats, flygtrafiktjänst och luftfartsskydd inom Luftfartsstyrelsen.

Förutom förordningen om skydd mot olyckor styrs flygräddningstjänstens uppgifter och åligganden av följande svenska författningar:

- lagen (2003:778) om skydd mot olyckor
- luftfartslagen (1957:297)
- luftfartsförordningen (1986:171)
- förordningen (2002:375) om Försvarsmaktens stöd till civil verksamhet
- Luftfartsstyrelsens föreskrifter om flygräddningstjänst (LFS 2005:1).

Internationellt finns riktlinjer för flygräddningstjänsten i ICAO, annex 12.

Verksamheten omfattar både civil och militär flygräddningstjänst.

Flygräddningens ansvarsområde innefattar allt svenskt territorium över land samt internationellt vatten till gränsen för våra grannländers flygräddningsregioner. Dessa gränser är desamma som för sjöräddningen. På samma sätt som inom sjöräddningen tecknas bilaterala flygräddningsavtal med våra grannländer. Avtalen tecknas både på regeringsnivå och på myndighetsnivå och är som tidigare har nämnts gemensamma för flyg- och sjöräddningen.

Flygräddningens uppgifter är att:

- efterforska och lokalisera såväl civila som militära luftfartyg
- svara för insatser mot skador när ett luftfartyg är nödställt eller när fara hotar lufttrafiken
- undsätta nödställda i luftfartyg som havererat i havet samt i Vänern, Vättern och Mälaren.

När haveriplatsen är lokaliserad över land och i övriga insjöar, vattendrag, kanaler och hamnar övertar den lokala räddningstjänsten ansvaret för räddningsinsatser.

Flygräddningen har inga egna resurser utan disponerar i första hand helikoptrar genom avtal med Sjöfartsverket. Övriga resurser tas i anspråk med stöd av lagen om skydd mot olyckor. Dessa resurser är bland andra Försvarmaktens helikoptrar, polisflyget och kustbevakningsflyget.

Flygräddningen kan vid behov av ytgående resurser nyttja de resurser som sjöräddning använder.

Flygräddningstjänsten leds från ARCC som är samlokaliserat med MRCC i Göteborg.

I dag arbetar 12 personer som flygräddningsledare vid ARCC. Centralen bemannas dygnet runt med två räddningsledare. Samtliga i personalen har tidigare tjänstgjort inom flygsektorn som flygledare, flygledarassistenter, stridsledare eller helikopteroperatörer.

Utbildningen till flygräddningsledare sker internt inom Luftfartsstyrelsen. Vid två tillfällen har delar av denna utbildning skett gemensamt med Sjöfartsverkets utbildning av sjöräddningsledare.

Personalen vid ARCC har även andra uppgifter inom Luftfartsstyrelsen där det krävs bemanning dygnet runt. Bland annat handlägger man ärenden avseende flygtillstånd för utländska statsluftfartyg som ska landa i Sverige eller flyga över svenskt luftrum.

Enligt en överenskommelse med Försvarmakten svarar ARCC för samordning och ledning av Försvarmaktens flygräddningshelikoptrar. De privata räddningshelikoptrar som har kontrakterats av Sjöfartsverket leds också av ARCC på uppdrag av MRCC.

Under 2007 hanterades vid ARCC 1 118 fall, varav 183 resulterade i helikopterinsats. Ytterligare 360 fall avsåg helikopterstöd till sjöräddning, kommunal räddningstjänst och sjuktransporter.

Verksamheten finansieras genom den undervägsavgift som tas ut av brukarna. Avgiften hanteras central för stora delar av Europa

genom den gemensamma organisationen för flygtrafiktjänst, Euro-control.

Kustbevakningen

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

De övergripande uppgifterna för verksamheten är att:

- utföra sjöövervakning, annan kontroll- och tillsynsverksamhet samt miljöräddningstjänst till sjöss
- samordna de civila behoven av sjöövervakning och sjöinformation
- följa den internationella utvecklingen och medverka i det internationella samarbetet för att utveckla gränskontroll, brottsbekämpning och miljöskydd till sjöss.

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

Kustbevakningens verksamhet leds från fyra ledningscentraler som finns i Härnösand, Stockholm, Göteborg och Karlskrona. Centralen i Göteborg är, som tidigare har nämnts, samlokaliserad med sjöräddningscentralen och flygräddningscentralen.

Samverkan mellan flyg- och sjöräddningen

Flygräddningen och sjöräddningen styrs båda av konventioner som har tagits fram av FN-organen ICAO och IMO. I samarbete har de båda organen därutöver tagit fram en gemensam manual för flyg- och sjöräddning.

Detta innebär att de båda verksamheterna styrs av en gemensam metodik, som dessutom är densamma för de båda verksamheterna i ett globalt perspektiv. ICAO och IMO rekommenderar att de båda verksamheterna integreras.

Flygräddningens och sjöräddningens geografiska ansvarsområde har samma avgränsningar mot våra grannländer. Bilateral avtal tecknas i båda fallen med de aktuella länderna. Avtalsarbetet på både regerings- och myndighetsnivå sker i en för de båda myndigheterna gemensam förhandlingsdelegation. Flygräddningens ansvar att undsätta nödställda luftfartyg omfattar exakt samma område som sjöräddningens.

Utbildningen inom de båda områdena sker internt inom Luftfartsstyrelsen och Sjöfartsverket. Sedan ett antal år tillbaka bedrivs delar av utbildningen gemensamt.

Redan i dag har de båda räddningscentralerna ett mycket nära samarbete. Detta samarbete tar sig bland annat uttryck i gemensam stabssamverkan vid räddningsinsatser. Detta innebär att personalen från den ena myndigheten vid behov kan ingå i den andra myndighetens räddningsledares stab och vice versa.

Både kompetensen som flygräddningsledare och som sjöräddningsledare kan vara nödvändig vid vissa räddningsoperationer. Flygräddningscentralen ansvarar för ledningen av flygande enheter, inklusive de av Sjöfartsverket upphandlade helikoptrarna, och sjöräddningen för de ytgående enheterna oberoende av om objektet som skall undsättas är ett flygplan eller ett fartyg.

Sjöräddningen och Kustbevakningen

Mot bakgrund av de beskrivningar av tidigare utredningar som har gjorts i avsnitt 12.5.1 kan jag konstatera att frågan om en sammanslagning av hela Sjöfartsverket och Tullverket samt av sjöräddningen och Kustbevakningen har belysts i ett stort antal utredningar.

I och med att Kustbevakningen bröts ut ur Tullverket är slutsatserna från en del av det tidigare utredningsarbetet inte längre aktuella.

Bland de argument som har förts fram för en sammanslagning av sjöräddningen och Kustbevakningen kan nämnas:

- Objektet som är föremål för såväl livräddning som miljöräddning är ofta detsamma.
- Möjligheten att samordna fartygsresurser förbättras.
- Effektivitetsvinster uppkommer vad gäller personalen i både utbildnings- och ledningsorganisationen.

De argument som har först fram emot en sammanslagning är bland andra följande:

- Både Sjöfartsverkets och Kustbevakningens fartygsresurser nyttas redan i dag i sjöräddningsarbetet.
- Arbetet bygger i dag på en mycket långtgående samverkan mellan de båda parterna och mellan flera andra inblandade parter. Denna samverkan kommer alltid att vara nödvändig oavsett vem som är huvudman för verksamheten.
- Sjöfartsverkets ansvar för farlederna och att samverkan mellan förebyggande och operativt arbete underlättas genom att båda verksamheterna finns inom samma organisation.
- Myndigheternas olika roller där Sjöfartsverket och sjöräddningen har till uppgift att rädda liv och Kustbevakningen främst har en övervakande roll och där arbetet är av en mer polisiär karaktär. Det bör dock noteras att Kustbevakningens enheter deltar i det operativa sjöräddningsarbetet.
- Insatsernas olika karaktär som innebär att kraven på snabbhet är högre vid flyg- och sjöräddning än vid miljöräddning.

12.6 Förslag

Mitt förslag:

- Sjöräddningscentralen (MRCC) och flygräddningscentralen (ARCC) ska bilda en gemensam enhet, som inordnas i Sjöfartsverket.

En utgångspunkt vid fördelningen av organisatorisk hemvist för de olika delarna av den statliga räddningstjänsten har varit att ansvaret bör läggas på den myndighet som bedriver närliggande verksamhet.

Mot bakgrund av att flygräddningstjänstens operativa räddningsansvar vid sidan om lokalisering av haverister gäller flygplan som har störtat över havet ter sig ett inordnande av flygräddningstjänsten i Sjöfartsverket enligt min mening logiskt. Räddningsinsatsen till havs är dessutom likartad oberoende om den som

ska räddas har befunnit sig i ett flygplan, ombord på ett fartyg eller gått genom isen.

I och med att Luftfartsstyrelsens verksamhet från och med den 1 januari 2009 inordnas i den nya Transportstyrelsen har den operativa verksamheten vid flygräddningscentralen ingen naturlig hemvist. Detta eftersom verksamheten inom Transportstyrelsen kommer att renodlas i riktning mot ren myndighetsutövning. Enligt resonemang i Transportstyrelseutredningens delbetänkande (SOU 2008:9) bör operativ verksamhet inte ingå i den nya trafikslagsövergripande inspektionen.

Det arbete som i dag utförs vid flygräddningscentralen och som inte är direkt kopplat till flygräddningen bör däremot flyttas över till den nybildade Transportstyrelsen. Detta gäller bland annat frågor om diplomatiska flygtillstånd.

I betänkandet föreslås att ytterligare en från myndigheterna fristående utredning görs om en sammanslagning av flygräddningen, sjöräddningen och Kustbevakningen. Utredaren nämner ett antal frågor som han anser bör utredas vidare.

Min uppfattning är att de frågor som tas upp av Transportstyrelseutredningen inte är av den digniteten att de bör bli föremål för ytterligare en utredning i denna fråga.

Det beslutsunderlag som finns talar enligt min uppfattning för att flygräddningscentralen och sjöräddningscentralen bör slås samman och inordnas i Sjöfartsverket.

En samordning av de båda verksamheterna med Kustbevakningen bör enligt min uppfattning inte genomföras. Bakgrunden till detta är främst att den verksamhet som i dag bedrivs enligt min bedömning fungerar bra. Även samordningen med övriga aktörer ter sig ändamålsenlig och leder sammantaget till effektiva räddningsinsatser, som väl uppfyller de mål som ställts upp av statsmakterna.

Ett av de främsta argumenten som har förts fram för en samordning av verksamheterna är att fartygsresurser skulle kunna nyttjas effektivare. Eftersom den verksamhet som skulle föras över från Sjöfartsverket – sjöräddningscentralen – inte förfogar över några sådana resurser anser jag inte att detta är ett relevant argument.

Min bedömning är att den effektiviseringspotential som finns främst ligger i att ett mer samordnat nyttjande av de personalresurser som i dag finns vid flyg- och sjöräddningscentralerna.

Jag noterar att även Transportstyrelseutredningen gör bedömningen att det finns effektiviseringsmöjligheter vid en integration av flyg- och sjöräddningscentralerna och att avgörande skäl enligt utredningen talar för en sådan integration.

Att samordna dessa båda verksamheter med Kustbevakningens ledningscentral skulle enligt min bedömning inte leda till några ytterligare effektivitetsvinster utöver de samordningsvinster som redan har realiserats genom samlokalisering av verksamheten och genom den samordning som sker i dag.

Rent operativt ser jag inte heller någon effektiviseringspotential. Däremot anser jag att statsmakternas styrning och krav på samordning av de myndigheter som anskaffar fartyg och båtar för maritim myndighetsutövning bör skärpas. Detta gäller dock fler myndigheter än Kustbevakningen och bör kunna lösas inom ramen för den nuvarande myndighetsstrukturen. I kapitel 7 har jag redogjort för min syn på en mer samordnad statlig rederifunktion.

12.6.1 Finansiering

Vad gäller finansieringsfrågan anser jag att flygräddningen på samma sätt som i dag bör finansieras av flygets brukare.

Jag har även övervägt möjligheten till en mer försäkringsliknande form av avgiftsuttag från infrastrukturhållarna, det vill säga ägarna av flygplatser. Mot bakgrund av den ägarstruktur som vi har för de svenska flygplatserna anser jag att den nuvarande ordningen med en avgift från passagerarna är att föredra.

För sjöräddningen bör den delade finansieringsmodell som finns i dag, med visst anslag för fritidsbåtstrafiken och en avgiftsfinansiering via sjöfartsavgifterna, bestå.

13 Övriga verksamheter

13.1 Sjötrafikinformation

Begreppet VTS (Vessel Traffic Service) innebär att landbaserade sjötrafikövervakningscentraler kan informera och i vissa fall assistera fartygstrafiken inom särskilt fastställda VTS-områden. Den officiella beteckningen i Sverige på denna verksamhet är sjötrafikinformationstjänst. Sjöfartsverket ska enligt sin instruktion svara för sjötrafikinformationstjänst.

13.1.1 Gällande regler

Enligt regel 12 i kapitel V i SOLAS-konventionen förbinder sig medlemsstaterna att inrätta VTS-centraler om det är motiverat till följd av trafiktätheten eller risknivån.

Vidare finns det ett EG-direktiv (2002/59/EG) om inrättande av ett övervaknings- och informationssystem för sjötrafik. Direktivet innehåller bland annat bestämmelser om system för fartygsrapportering, förmedling av information som gäller vissa fartyg samt rapportering av tillbud och olyckor. Detta direktiv har många beröringspunkter med sjötrafikinformationstjänsten.

I Sjöfartsverkets föreskrifter och allmänna råd om sjötrafiken (SJÖFS 1994:21) anges bland annat vilka fartyg som är skyldiga att delta i sjötrafikinformationsservicen.

I Sjöfartsverkets föreskrifter och allmänna råd om anmälningsplikt, informationsskyldighet och rapporterings-skyldighet (SJÖFS 2005:19) fastställs bland annat var och hur anmälan till Fartygsrapporteringssystemet¹ (FRS) ska göras.

¹ Fartygsrapporteringssystemet utgör en del i ett större system inom EU och syftar till att ge en helhetsbild av all inrikes och utrikes sjöfartstrafik inom EU.

Inom IMO finns ett antal beslutade resolutioner som berör VTS-centraler. Även International Association of Lighthouse Authorities (IALA) har deltagit i utvecklandet av VTS frågan.

- IMO Res A.857(20), Guidelines for Vessel Traffic Services
- IMO MSC/Circ. 1065, IALA standards for training and certification of VTS personnel
- IMO Res A.851(20) General principles for ship reporting systems and ship reporting requirements
- IMO Res A.858(20), Procedures for adoption and amendments of traffic separation schemes
- IMO Res A.572(14), General provisions on ships' routing
- IMO Res A.918(22), Standard marine communication phrases
- IMO Res A.954(23), Proper use of VHF channels at sea
- IMO Res MSC. 43(64), Guidelines and criteria for Ship Reporting Systems
- IALA recommendation V-103, Standards for training and certification of VTS personnel
- IALA recommendation V-119, Implementation of Vessel Traffic Services
- IALA recommendation V-120, VTS in inland waters
- IALA recommendation V-127, Operational procedures for VTS
- IALA Guidelines on risk management
- IALA VTS Manual.

13.1.2 Organisation

Sjöfartsverket har för närvarande VTS-centraler på sex orter i Sverige: Gävle, Göteborg, Luleå, Malmö, Södertälje och Trollhättan. VTS-centralerna är oftast samlokaliserade med lotsbeställningscentraler.

VTS-centralerna är organiserade inom Sjötrafikavdelningen. För de tre större VTS-centralerna i Göteborg, Malmö och Södertälje finns en VTS-chef medan det på övriga tre centraler är sjötrafikområdeschefen som under delar av sin arbetstid leder VTS-centralen. VTS-chefen och sjötrafikområdescheferna är underställda avdelningschefen på Sjötrafikavdelningen. Under avdelningschefen

lyder även en person som är ansvarig för sjötrafikinformations-tjänsten.

Sammanlagt finns det cirka 50 VTS-operatörer varav flertalet har en bakgrund som sjökaptener. VTS-operatörernas utbildning och kompetens följer i huvudsak internationella rekommendationer.

Uppgifter på VTS-centralen

Befogenheterna för VTS-centralerna kan enligt internationella rekommendationer delas in i tre olika typer av tjänster:

- a) Informationstjänst, vilket innebär att information kan lämnas om exempelvis förväntade möten, korsande eller medgående fartyg, begränsningar i framkomligheten, fel eller brister på sjösäkerhetsanordningar samt väderleks- och isförhållanden.
- b) Navigeringsassistans ska kunna ges till ett fartyg vid svåra navigatoriska eller meteorologiska förhållanden eller vid fel och brister ombord eller i farleden.
- c) Trafikorganisation ges exempelvis i form av förbud eller tillstånd att anlöpa eller avgå från ett område eller som anvisning om färdväg eller mötes plats.

De svenska VTS-centralerna erbjuder i dagsläget i huvudsak endast informationstjänsten. Sjötrafikinformationstjänsten omfattar nästan alla svenska farleder för handelssjöfarten, med undantag för delar av den svenska sydkusten.

När ett fartyg går in i eller ut ur ett VTS-område ska det anmäla sig till VTS-centralen över VHF. Fartygens färd kan följas och övervakas på centralen. Bland annat genom AIS-bilder, stationer för mätning av vind- och vattenstånd samt VHF insamlar och förmedlar VTS-centralerna dygnet runt information till fartygen om den övriga trafiken. I begränsad omfattning har VTS-centralerna även tillgång till radarbilder och kameraövervakning.

VTS-centralerna ansvarar också för att se till att fartyg fullgör den rapporteringsskyldighet de har enligt det obligatoriska fartygsrapporteringssystemet (FRS). VTS-centralerna följer också upp att lotspliktsreglerna efterföljs.

13.1.3 Ekonomi

Under 2007 var kostnaderna för sjötrafikinformationstjänsten 59 miljoner kronor. Verksamheten finansieras i huvudsak med intäkter från farledsavgifter. Av tabell 13.1 framgår resultaträkningar i sammandrag. Rörelseresultatet utgör den del som finansieras med farledsavgifter.

Tabell 13.1 Resultaträkning i sammandrag för sjötrafikinformation, miljoner kronor

	2005	2006	2007
Externa intäkter	1	1	4
Indirekta rörelseintäkter	1	1	1
Direkta rörelsekostnader	38	49	48
Indirekta rörelsekostnader	14	11	11
Rörelseresultat	-50	-58	-54

Källa: Sjöfartsverket.

13.1.4 Överväganden

Inrättande och upprätthållande av VTS-verksamheten styrs av internationella regelverk och rekommendationer, där verksamhetens bidrag till sjö- och miljö säkerhet är det primära målet. Jag kan i avsnitt 6.1 konstatera att VTS-verksamhet är ett offentligt åtagande. Min uppfattning är att det offentliga åtagandet ska ligga på statlig nivå.

Mot bakgrund av att även Kustbevakningen och Försvarmakten (marinen) arbetar med olika former av sjötrafikövervakning har jag övervägt den organisatoriska tillhörigheten för VTS-centralerna.

När det gäller Försvarmaktens uppgifter har de utvecklats i en riktning som innebär att försvaret inte ska ansvara för civil verksamhet. Jag anser därför att det inte är en lämplig lösning att integrera VTS-centralerna med Försvarmaktens sjötrafikövervakning. Detta utesluter dock inte ett nära samarbete mellan de båda myndigheterna.

Kustbevakningen ska bland annat arbeta med att förebygga brottslighet och öka människors trygghet genom övervakning och kontroll till sjöss. Kustbevakningen ansvarar också för gränskontroll till sjöss, fiskerikontroll, rapporterar misstänkta brott mot

exempelvis vattenföroreningslagen (1980:424) samt arbetar för att minska antalet olyckor till sjöss. Enligt 14 § förordningen (2007:853) med instruktion för Kustbevakningen ska myndigheten även samordna civila behov av sjöövervakning och förmedla civil sjöinformation till berörda myndigheter.

Den operativa verksamheten styrs från fyra regionala ledningscentraler med bemanning dygnet runt. Ledningscentralerna följer trafiken via AIS-data, radarbilder och videoövervakning.

Jag kan konstatera att såväl Kustbevakningen som Sjöfartsverket följer sjötrafiken dygnet runt. Syftet med trafikövervakningen och uppgifterna skiljer sig dock åt. Sjöfartsverkets uppgifter inom VTS-centralerna handlar, som jag tidigare beskrivit, om information till fartygen i farleden i syfte att öka trafiksäkerheten och minska riskerna för olyckor exempelvis grundstötningar och kollisioner.

Enligt min uppfattning finns det också en nära koppling mellan verksamheten vid VTS-centralerna och övrig verksamhet inom Sjöfartsverket. Det handlar till exempel om uppföljning och kontroll av att lotspliktsregelverket följs, förmedlande av information från isbrytarledningen till handelssjöfarten. Vidare kan VTS-centralerna även fungera som ett stöd till sjöräddningscentralen. Detta talar för att VTS-centralerna bör finnas kvar inom Sjöfartsverkets organisation.

Ett annat skäl till att VTS-centralerna för närvarande bör finnas kvar inom Sjöfartsverket är de otydligheter som finns kring VTS-verksamhetens roll. Det handlar exempelvis om förutsättningar som ska gälla för att ett område ska omfattas av sjötrafikinformationstjänsten och vem som beslutar om ett inrättande av ett VTS-område.

Vidare finns en del oklarheter om vilken typ av service som ska erbjudas i området och dess farleder. I dag är det i huvudsak information som tillhandahålls, men enligt min bedömning kan det bli aktuellt även med navigeringsassistans eller trafikorganisation. I mitt delbetänkande har jag lämnat förslaget om försöksverksamhet med lotsning från land vilket kan komma att ställa nya krav på VTS-centralerna. Även förslaget om förenklad lotsdispens för fartyg som färdas i en korridor i farleden, följer en standardfärdplan och har kontinuerlig kontakt med en VTS-central kan förändra VTS-centralernas funktion.

Jag har också noterat att det finns en del skillnader mellan befintliga VTS-centraler vad gäller funktion och uppgifter. På VTS-centralerna i Luleå och Gävle ansvarar VTS-operatörerna för både

sjötrafikinformationstjänst och lotsbeställningar, medan dessa funktioner är skilda åt i Malmö, Göteborg och Södertälje. VTS-centralen i Trollhättan har ett särskilt ansvar för slussar och broar i Göta älv och Trollhätte kanal. Vidare förekommer variationer mellan olika VTS-centraler när det gäller rutiner för uppföljning av lotsdispensers utnyttjande och tillsyn av lotspliktsregler.

Min sammantagna bedömning är att VTS-centralernas verksamhet även fortsättningsvis ska vara en del av Sjöfartsverket. Mot bakgrund av de nyss nämnda otydligheter som för närvarande finns gällande VTS-centralernas verksamhet anser jag att det i dagsläget är svårt att värdera möjliga samordningsvinster med andra närliggande myndigheter.

Ansvar och uppgifter behöver tydliggöras i den egna organisationen, inte minst med anledning av den förestående delningen av Sjöfartsverket och Sjöfartsinspektionen. Min utgångspunkt är dock att huvudansvaret för VTS-centralerna kommer att ligga på Sjöfartsverket.

13.2 Sjömansservice

Från och med den 1 januari 2007 överfördes den tidigare verksamheten vid Handelsflottans kultur- och fritidsråd (HKF) till Sjöfartsverket, där den bedrivs under benämningen Sjömansservice.

Sjömansservice har till uppgift att planera, samordna och genomföra kultur- och fritidsverksamhet för sjöfolk. Inom ramen för verksamheten tillhandahålls hamnservice, motion, media- och nyhetservice och sjömansbibliotek. Hamnservice innebär att personal från Sjömansservice besöker fartygen i de aktuella hamnarna och erbjuder sjömännen de aktiviteter som finns att tillgå på platsen.

Målet med verksamheten är att sjöfolk från både Sverige och andra länder ska få tillgång till kultur- och fritidsaktiviteter. Utbudet är tänkt att kompensera för den service som sjöfolk går miste om vid sin tjänstgöring till sjöss.

13.2.1 Organisation

Totalt finns i dag 28 anställda inom Sjömansservice. Verksamheten leds från Norrköping.

Hamnservice och motionsverksamhet finns vid anläggningar i Göteborg, Norrköping, Stockholm, Malmö, Antwerpen och Rotterdam. Vid anläggningarna i Antwerpen och Rotterdam sker ett visst samutnyttjande med motsvarande verksamhet i respektive land. I Göteborg finns ett sjömansbibliotek och bokbytesstationer finns på ett 20-tal platser, både i Sverige och utomlands.

För samverkan med andra parter har ett nationellt råd för sjömansservice bildats och här ingår representanter för Svenska kyrkan i utlandet, Sjömanskyrkan och arbetstagarorganisationerna.

13.2.2 Ekonomi

Av tabell 13.2 framgår rörelseresultatet för Sjömansservice.

Tabell 13.2 Rörelseresultat för Sjömansservice 2007, tusentals kronor

	2007
Externa intäkter	6 598
Personalkostnader	-11 332
Övriga externa kostnader	-12 011
Avskrivningar	-375
Rörelseresultat	-17 120

Källa: Sjöfartsverket.

13.2.3 Överväganden

Tidigare synpunkter och utredningar

HKF:s verksamhet var innan överflyttningen till Sjöfartsverket föremål för ett antal utredningar. Förslaget att verksamheten skulle inordnas i verket lämnades av en särskild utredare, som avlämnade sitt slutbetänkande 2005.

I denna utredning övervägdes också förslaget att lägga ut den verksamhet som HKF bedrev i egen regi på entreprenad. Eftersom en entreprenad skulle innebära att samma tjänster utfördes gjorde utredaren bedömningen att en entreprenadupphandling inte skulle påverka ILO:s syn på hur Sverige uppfyller sitt åtagande enligt

konventionen. Vad gäller vinsterna med en entreprenadupphandling refererar utredaren till en konsultstudie² som HKF lät genomföra 2001 och som omfattade den verksamhet som bedrevs i Sverige. Slutsatsen som drogs i denna studie var att möjligheten till entreprenadlösningar var begränsade på kort sikt och att de på längre sikt skulle vara en möjlighet endast om entreprenörerna fick möjlighet att vända sig till en bredare kundkrets än endast sjömän.

Utredningens slutsats av detta blev att även om det teoretiskt sett vore tänkbart med kostnadsminskningar vid en entreprenadlösning så var den praktiska potentialen högst begränsad. Utredningen tog inte ställning till om entreprenader som vände sig även till andra än sjömän vore förenligt med konventionen.

I februari 2006 tillsattes en utredare med uppgift att förbereda avvecklingen av HKF så att myndigheten kunde upphöra den 31 december 2006.

13.2.4 Förslag

Mitt förslag:

Sjöfartsverket bör genomföra en upphandling av lämpliga delar av de tjänster som i dag tillhandahålls av Sjömansservice.

Verksamheten inom Sjömansservice inordnades så sent som den 1 januari 2007 i Sjöfartsverket, då HKF lades ner.

Jag konstaterar dock att det med utgångspunkt i de åtaganden som har gjorts i ILO-konventionen inte finns några hinder för att upphandla delar av den verksamhet som i dag bedrivs inom Sjömansservice.

Min bedömning är att det borde vara möjligt att ytterligare effektivisera verksamheten genom att verket handlar upp lämpliga delar av den verksamhet som i dag bedrivs inom Sjömansservice. Denna bedömning skiljer sig från den som har gjorts vid tidigare studier av verksamheten. Min bedömning grundar sig på det faktum att verksamheten i sin nuvarande form är mer renodlad och består av tydligt avgränsade delar för till exempel hamnservice och motion. Förutsättningarna att genomföra en upphandling som

² Pricewaterhouse Coopers, *HKF:s hamnservice i Sverige - förutsättningar för entreprenad och samarbetslösningar*.

bidrar till ökad effektivitet har därigenom enligt min uppfattning förbättrats.

Sjöfartsverket bör avgöra vilka delar av verksamheten som lämpar sig för en upphandling och i vilken takt en sådan upphandling bör genomföras.

13.3 Arkö kurs- och konferensanläggning

Arkö kurs- och konferensanläggning ägs och drivs av Sjöfartsverket. Kursgården ligger på Arkö i Östergötlands skärgård.

Anläggningen på Arkö användes mellan åren 1878 och 1968 som lotsplats. Efter det att lotsplatsen hade avvecklats etablerades den nuvarande kurs- och konferensanläggningen 1979.

Arkö används i dag främst för sjöräddningskurser och nautiska kurser, som till exempel lotsutbildningen. På anläggningen finns en simulator och båtar som används i de olika utbildningarna.

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

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

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

13.3.1 Organisation

Fastigheterna vid Arkö kurs- och konferensanläggning förvaltas av Sjöfartsverket och verksamheten bedrivs i egen regi.

Antalet årsanställda uppgår till 5,9 personer och samtliga är anställda av Sjöfartsverket.

Verksamheten är öppen måndag till fredag men även helgöppet förekommer under vår och höst då man har arrangemang för förbokade grupper. Under sommaren och vid jul- och nyår är anläggningen stängd under totalt 8 veckor.

Vid anläggningen finns 35 enkelrum fördelade på tre fastigheter. Under 2007 uppgick beläggningen till 49 procent. Denna beläggning är beräknad utifrån att antalet tillgängliga rum totalt uppgår till 6 160 och att samtliga rum är tillgängliga 4 nätter per vecka

under 44 veckor om året. Om den nuvarande beläggningen skulle jämföras med en verksamhet som bedrevs 7 dagar per vecka under 50 veckor skulle den nuvarande beläggningen uppgå till 25 procent.

Antalet sålda gästnätter uppgick under 2007 till 3 050 stycken. I mitten av februari 2008 var 2 950 nätter sålda och bokade, vilket tyder på att beläggningen under 2008 kommer att bli högre än under 2007.



Arkö kurs- och konferensanläggning. Foto: Sjöfartsverket.

13.3.2 Statistik

Samtliga sjöräddningskurser och övningar som genomförs centralt inom verket är förlagda till Arkö. Totalt genomförs cirka 1 200 utbildningsdagar i sjöräddning fördelade på tre olika utbildningar. Även uppdragsutbildningar i sjöräddning utförs. Uppdragsgivare är bland andra Socialstyrelsen, Frivilliga Flygkåren och den kommunala räddningstjänsten. I OSC-utbildningen (OSC = On Scene Co-ordinator) genomförs cirka 40 procent av utbildningen i simulatort.

För utbildning av lotsar genomförs tre olika utbildningar inom verket. Totalt är cirka 1 000 utbildningsdagar förlagda till Arkö. Delar av grundutbildningen för lotsar genomförs även i Kalmar, Göteborg, Stockholm, Finland och Polen. Hälften av kursverksamheten för vidareutbildning av lotsar genomförs i simulatorn.

Av nedanstående tabell framgår omfattningen av Sjöfartsverkets utbildningsverksamhet som i dag är förlagd till Arkö och i vilken omfattning simulatorn används i de olika utbildningarna. Totalt används simulatorn cirka 1 600 timmar per år.

Tabell 13.3 Antalet utbildningsdagar i Sjöfartsverkets regi vid Arkö kursgård

Utbildning	Utbildningsdagar	Andel i simulator, %
<i>Sjöräddning</i>		
SAR-G	1 000	5
SAR-Rk	100	0
SAR-OSC	100	40
<i>Lotsning</i>		
Grundutbildning	300	50
Vidareutbildning	540	50
BRM	150	25
<i>Övriga interna</i>		
Båtmansutbildning	450	0
Radioutbildning	70	100
Introduktionskurs	80	25
VTS-utbildning	120	75
Mastklättring	30	0
Summa dagar	2 940	–

Källa: Sjöfartsverket.

Vid utbildningarna för båtmän och vid sjöräddningsutbildningarna används båtar. Totalt finns 10 av verkets båtar vid anläggningen på Arkö. Totalt används båtarna i utbildningen cirka 1 400 timmar per år. Båtarna används också för att transportera gäster till och från anläggningen.

Två privata rederier är kunder och har nautiska kurser förlagda till anläggningen.

Även Kriminalvården och Luftfartsverket är kunder på Arkö och hyr in sig för att bedriva icke-nautisk kursverksamhet.

13.3.3 Ekonomi

Av nedanstående tabell framgår resultaträkningar för verksamheten vid Arkö under åren 2005–2007.

Tabell 13.4 Resultaträkning Arkö kurs- och konferensanläggning, tusentals kronor

	2005	2006	2007
Summa intäkter	4 590	5 242	5 436
Personalkostnader	-2 418	-2 570	-2 760
Övriga kostnader	-3 558	-2 543	-2 959
Avskrivningar	-1 084	-1 020	-1 132
Rörelseresultat	-2 470	-891	-1 415

Källa: Sjöfartsverket.

Av de totala intäkterna 2007 på 5,4 miljoner kronor var 3,8 miljoner interna vilket innebär att 71 procent av verksamheten avsåg försäljning till andra enheter inom Sjöfartsverket.

De övriga 29 procenten av omsättningen avser kurser och konferenser för externa myndigheter och företag. Utöver detta tas även emot förbokade grupper för bröllop och andra festarrangemang.

För att inte snedvrیدا den lokala konkurrensen är priserna marknadsmässiga och jämförelse görs främst med närliggande Arkösunds Hotell. För närvarande kostar ett enkelrum med hel-pension 1 375 kronor inklusive moms.

13.3.4 Överväganden

I en intern utredning som genomfördes inom verket 2006 övervägdes möjligheten att arrendera ut driften av hotell- och restaurangverksamheten vid anläggningen på Arkö. En av slutsatserna var att verket förmodligen skulle bli tvunget att garantera arrendatorn en viss beläggning.

Generaldirektören vid Sjöfartsverket fattade i juni 2007 beslut om beställningar av konferenser vid Arkö. Bakgrunden till beslutet är att kursgården är underutnyttjad, vilket sägs bero på att det är svårt för de anställda på verket att kontrollera bokningsläget och att benägenheten att utnyttja kursgården är låg.

Generaldirektören beslutade därför att samtliga konferenser som arrangeras vid huvudkontoret och de båda närliggande sjötrafikområdena ska förläggas till Arkö.

Utifrån den verksamhetskartläggning av Sjöfartsverkets olika delar som jag har låtit genomföra (avsnitt 1.2.4) kan jag konstatera att verksamheten vid Arkö inte tillhör kärnverksamheterna inom verket.

Arkö utgör dock en viktig resurs i den utbildningsverksamhet som i dag bedrivs vid Sjöfartsverket. Möjligheten att använda både simulatoranläggning och båtar är en förutsättning för att kunna genomföra vissa av de kurser som i dag erbjuds.

Jag har vidare noterat att anläggningen har en låg beläggningsgrad trots att verket har fattat beslut om att all intern konferensverksamhet vid huvudkontoret och närliggande sjötrafikområden ska förläggas till Arkö. Beslutet fattades i juni 2007 och har därför endast påverkat verksamheten under andra halvåret. Under de första månaderna 2008 har både faktiskt beläggning och omfattningen av framtida bokningar varit betydligt högre än under motsvarande period 2007.

13.3.5 Förslag

Mitt förslag:

Sjöfartsverket bör genomföra en entreprenadupphandling av såväl utbildning som av hotell- och restaurangverksamheten vid Arkö kurs- och konferensanläggning.

Jag har övervägt möjligheten att föreslå att verket skulle avyttra hela verksamheten vid Arkö. Detta skulle ske i enlighet med de riktlinjer för konkurrensutsatt verksamhet inom myndigheter som redovisas i avsnitt 5.1.1. I dessa sägs att bolagsformen bör övervägas för verksamhet som är konkurrensutsatt, om inte särskilda skäl finns.

Min bedömning är dock att möjligheten att på samma ställe ha tillgång både till båtar och till simulatorkapacitet innebär att Arkö utgör en strategisk resurs för den utbildningsverksamhet som bedrivs inom verket. De möjligheter som i dag erbjuds på Arkö finns inte att tillgå på något annat håll.

Samtidigt har jag konstaterat att beläggningen är låg och det ekonomiska resultatet svagt.

Jag anser mot bakgrund av ovanstående att verket bör göra en entreprenadupphandling av verksamheten vid Arkö och har här övervägt två möjliga alternativ: dels en upphandling av enbart hotell- och restaurangverksamheten, dels en samlad upphandling av verksamheten inklusive utbildningsdelen.

Genom en upphandling av hotell- och restaurangverksamheten skapas förutsättningar att öka beläggningen. Detta kan nämligen ske genom att verksamheten även kan bedrivas under sommar-månaderna med inriktning på externa gäster.

Vid upphandlingen i denna del kan man tänka sig att Sjöfartsverket garanterar ett antal gästnätter för de kurser som i dag har ungefär samma omfattning från år till år. På detta sätt får entreprenören en intäktsbas, samtidigt som Sjöfartsverket garanteras tillgång till anläggningen för vissa nautiska kurser.

Inom sjöfartsområdet finns en omfattande utbildningsverksamhet vid sidan av den utbildning som i dag bedrivs inom Sjöfartsverket. Både Sjöfartshögskolan i Kalmar och Chalmers tekniska högskola i Göteborg erbjuder en rad kortare nautiska kurser. Det finns även en mängd privata företag som erbjuder utbildningar inom sjöfartsområdet. Dessa kurser avser bland annat sjöräddning, brandskydd, radiokommunikation och lastsäkring.

Vissa utbildningsanordnare är godkända av Sjöfartsverket och utbildningarna ligger till grund för olika behörigheter.

Inom vissa utbildningsområden, till exempel lotsning, kan jag konstaterar att Sjöfartsverket i dag besitter stora delar av den kompetens som behövs för att genomföra de aktuella utbildningarna. För att kunna upphandla även dessa utbildningar bedömer jag att Sjöfartsverket i samband med upphandlingen får förbinda sig att bistå utbildningsanordnaren med den kompetens som eventuellt inte finns att tillgå på dagens marknad för utbildning inom sjöfartsområdet. Sjöfartsverket får också avtala om former för nyttjande av simulatoranläggning och båtar vid anläggningen.

I och med det nya regelverk för lotsning som jag har föreslagit i mitt delbetänkande kommer det att vara Sjöfartsinspektionens sak att reglera vilka moment som bör ingå i till exempel grundutbildningen för lotsning. Ett sådant förfarande kommer att underlätta för en extern part att anordna utbildningen.

Mot bakgrund av ovanstående anser jag att även utbildningsverksamheten bör ingå då Sjöfartsverket upphandlar driften av verksamheten vid Arkö.

14 Förslagens konsekvenser

14.1 Personalkonsekvenser

I detta avsnitt redovisas på en övergripande nivå hur personalen vid Sjöfartsverket kan komma att påverkas av mina förslag. Jag vill dock understryka att det inte är möjligt att på det här stadiet med säkerhet säga vilka konsekvenserna kommer att bli. Den 31 december 2007 var antalet anställda vid Sjöfartsverket sammanlagt 1 255 personer. Av dessa arbetar 158 personer inom Sjöfartsinspektionen.

För Sjöfartsverket gäller kollektivavtalet AVA (affärsverksavtalet). I avtalet regleras de generella anställningsvillkoren för anställda vid affärsverk och vissa andra verk inom infrastrukturområdet. Det innehåller bland annat regler för anställning, lön och olika typer av ersättningar, bisysslor, arbetstid, semester och annan ledighet samt uppsägningstid.

I PA 03 (Pensionsavtal för arbetstagare hos staten m.fl.) regleras pensionsförmåner för statligt anställda. Enligt avtalet är pensionsåldern 65 år, med undantag för flygledare och yrkesofficerare där pensionsåldern är 60 år. Vidare har vissa båtmän genom övergångsbestämmelser i PA 91 med fortsatt giltighet i PA 03 rätt till pension från 60 års ålder.

Arbetsgivaren och en arbetstagare får träffa överenskommelse om andra villkor än vad som framgår av de centrala kollektivavtalen. Exempelvis finns ett särskilt arbetstidsavtal mellan Sjöfartsverket och SACO-S som innebär att lotsar har möjlighet att avgå med ålderspension vid 60 år. Även för andra yrkeskategorier finns lokala avtal som reglerar till exempel arbetstidsvillkor. Det gäller båtmän, personal vid VTS-centralerna, räddningsledare, personal på arbetsfartygen samt personer som arbetar med kanaler.

I det statliga Trygghetsavtalet¹ regleras villkor för arbetstagare i samband med uppsägning på grund av arbetsbrist eller omlokalisering.

Utöver centrala och lokala avtal finns ett antal författningar som kan bli tillämpliga vid omstrukturering av statlig verksamhet. Det gäller främst lagen (1982:80) om anställningsskydd, lagen (1994:260) om offentlig anställning, lagen (1976:580) om medbestämmande i arbetslivet samt anställningsförordningen (1994:373).

I det följande redogör jag för personalkonsekvenserna för de olika delarna i mina förslag.

14.1.1 Från affärsverk till förvaltningsmyndighet

För Sjöfartsverket gäller, som nämnts tidigare, kollektivavtalet AVA (affärsverksavtalet). Vid en ombildning av Sjöfartsverket från affärsverk till förvaltningsmyndighet kan de centrala kollektivavtalsparterna pröva om AVA ska fortsätta att gälla. Alternativet är att ALFA (allmänt löne- och förmånsavtal), som reglerar de generella anställningsvillkoren för arbetstagare hos myndigheter under regeringen, i stället tillämpas. Skillnaderna mellan avtalen är marginella. Mot bakgrund av att karaktären på verksamheten inte förändras är det enligt Arbetsgivarverket troligt att AVA fortsatt kan komma att gälla för Sjöfartsverkets personal.

Eftersom den förändrade verksamhetsformen inte innebär ett arbetsgivarbyte finns inte någon grund för att tillämpa bestämmelserna om övergång av verksamhet enligt 6 b § i lagen (1982:80) om anställningsskydd. Jag bedömer därför att anställningsvillkoren är oförändrade om verksamheten vid Sjöfartsverket övergår från ett affärsverk till en förvaltningsmyndighet. Att arbetsgivaren är densamma bör också innebära att lokala avtal fortsatt kommer att gälla.

14.1.2 Flygräddningscentralen (ARCC) blir en del av Sjöfartsverket

Sammanlagt 12 personer arbetar på flygräddningscentralen och berörs därmed av förslaget om att flygräddningscentralen (ARCC) ska flyttas från Luftfartsstyrelsen till Sjöfartsverket och bilda en gemensam enhet med sjöräddningscentralen (MRCC). Vid sjö-

¹ Arbetsgivarverket, Centrala avtal 2006:2.

räddningscentralen arbetar i dag 21 personer. Enligt min uppfattning är flytten att betrakta som verksamhetsövergång och 6 b § lagen om anställningsskydd ska därför tillämpas.

Ett samordnat nyttjande av de personalresurser som finns vid flyg- och sjöräddningscentralerna bedöms på sikt kunna leda till en viss övertalighet i den nya gemensamma enheten. Vid övertalighet är det statliga Trygghetsavtalet tillämpligt.

14.1.3 Ökat inslag av entreprenader

Inom flera olika verksamhetsområden föreslår jag att Sjöfartsverket i ökad utsträckning ska upphandla tjänster och i takt med att marknader etableras ska produktion i egen regi avvecklas. Det finns många osäkerhetsfaktorer som gör att det är svårt att bedöma personalkonsekvenserna av en ökad upphandling.

Faktorer som påverkar är exempelvis om personal övergår till entreprenören eller om det finns intresse hos personalen att driva verksamhet i egen regi och lämna anbud i upphandlingen. Andra faktorer av betydelse är marknadens utveckling, vilket påverkar möjligheterna att upphandla.

På sikt väntas dock antalet anställda påverkas och övertalighet uppstå.

Vid en upphandling kan bestämmelserna om övergång av verksamhet i 6 b § i lagen (1982:80) om anställningsskydd bli tillämpliga. Detta under förutsättning att verksamheten bedöms ha bevarat sin identitet i samband med upphandlingen. Följande kriterier har särskild betydelse vid bedömningen om identitet föreligger: arten av företag eller verksamhet, frågan om företagets materiella tillgångar har överlåtits eller inte, värdet av överlåtna immateriella tillgångar, om majoriteten av de anställda tagits över eller inte, om kunderna (målgruppen) tagits över eller inte, graden av likhet mellan verksamheterna före och efter överlåtelsen samt i förekommande fall den tidsperiod under vilken verksamheten har legat nere.

Om identiteten anses bevarad kommer de rättigheter och skyldigheter som finns i det gällande anställningsavtalet att övergå från den överlåtande arbetsgivaren till den mottagande. Två områden regleras dock inte i lagen om anställningsskydd i samband med en verksamhetsövergång och dessa är pensioner och trygghetsavtal.

De villkor som gäller hos den överlåtande arbetsgivaren upphör att gälla och istället är det den nya arbetsgivarens villkor som gäller.

Om statligt anställd personal blir övertalig ska Trygghetsavtalet tillämpas. I avtalet anges innebörden av statliga arbetsgivares åtaganden gentemot de anställda. Avtalet innehåller en rad trygghetsåtaganden för att så långt som möjligt förhindra att anställda hos en statlig myndighet blir arbetslösa till följd av arbetsbrist.

Mot bakgrund av flera osäkra faktorer kring hur stor övertaligheten kan bli redovisar jag endast hur många som sammantaget berörs av förslagen om ökad upphandling.

Sammanlagt 222 båtmän arbetar i dag med lotstransporter inom Sjöfartsverket. När det gäller drift och underhåll av farleder och kanaler arbetar sammantaget närmare 150 personer med detta.

På Arkö kurs- och konferensanläggning finns sju anställda som arbetar med driften av Arkö. Därutöver tillkommer utbildningsansvariga som anordnar kurser. Ungefär sju personer inom Sjöfartsverket har utbildningsfrågor som sin huvuduppgift. Utöver dessa tillkommer personer som vid vissa tillfällen bidrar med sin kunskap i utbildningssyfte. Inom Sjömansservice finns det totalt 28 antal anställda.

De fartyg som i dag används vid sjömätning är bemannade via avtal med bemanningsbolag. Detta innebär att de anställda vid Sjöfartsverkets sjökarteenhet endast påverkas marginellt vid en ökad upphandling av sjömätning.

En ökad andel offentlig upphandling av produktionsverksamhet kommer att ställa högre krav på beställarkompetens. I dag finns en inköpsavdelning med nio personer som arbetar med upphandlingsfrågor. Därutöver finns en intern beställar- och utförarmodell som innebär att sju personer på avdelningen Sjöfart och Samhälle är direkt involverade i beställarrollen gentemot de producerande avdelningarna.

Det som tidigare har kunnat produceras internt ska nu beställas med hjälp av tydliga avtal efter upphandling. Detta kommer att ställa nya krav på upphandlings- och kontraktskompetens samt kunskap om de aktuella marknadernas funktion. Sammantaget bedömer jag att antalet personer som arbetar i en beställarfunktion behöver öka.

14.1.4 Avveckling av viss verksamhet

Förslaget om en successiv avveckling av det statliga ansvaret för vissa farleder och kanaler väntas på sikt innebära minskade arbetsuppgifter för Sjöfartsverket vad gäller drift och underhåll.

Det är dock svårt att bedöma omfattningen av minskningen och när eventuell övertalighet kan uppstå. Samtidigt kan jag konstatera att mitt förslag om upphandling av drift och underhåll får samma effekt för berörda anställda inom verket som avveckling av farleder.

Avvecklingen av båtsportskort berör ett fåtal anställda vid Sjöfartsverket.

14.2 Ekonomiska konsekvenser

14.2.1 Effekter på statsbudgeten

Jag har i avsnitt 9.5.4 redogjort för de medel som bör ställas till Sjöfartsverkets förfogande under tre år för att underlätta för aktörer vid sidan av Sjöfartsverket att ta över ansvaret för vissa farleder och kanaler. Medlen bör avsättas inom den nuvarande ramen för anslagen 36:6 Ersättning för sjöräddning, fritidsbåtsändamål m.m. och 36:7 Ersättning för viss kanaltrafik m.m.

Övergången från affärsverk till förvaltningsmyndighet innebär att verket inte kommer att leverera in någon utdelning eller någon skattemotsvarighet till staten. Jämfört med 2008 innebär detta inte någon skillnad eftersom verket för räkenskapsåret 2007 uppvisade ett nollresultat och till följd av detta inte kommer att genomföra några inleveranser av utdelning eller betala skattemotsvarighet. Under 2007 uppgick den totala inleveransen till 19,9 miljoner kronor varav 10,7 miljoner avsåg skattemotsvarighet och resterande 9,2 miljoner avsåg utdelningen enligt det för affärsverket fastställda utdelningsmålet.

14.2.2 Övergång från affärsverk till förvaltningsmyndighet

En övergång från att vara ett affärsverk till att bli en förvaltningsmyndighet kommer att innebära vissa omstruktureringskostnader. Min bedömning är att dessa kommer att bli mycket begränsade i förhållande till omfattningen av den totala verksamheten. Kost-

naderna är av engångsnatur och kommer att upphöra då nya ekonomiadministrativa rutiner har införts.

Vad gäller de totala kostnaderna för ekonomiadministration bedömer jag att dessa kommer att bli oförändrade. Detta som en följd av att en övergång innebär att vissa ekonomiadministrativa rutiner tillkommer samtidigt som vissa rapporteringskrav kommer att upphöra.

14.2.3 Effekter på sjöfartsavgifterna

De effekter som mina förslag får på sjöfartsavgifterna är kopplade till lotsningen. Genom ökad kostnadstäckningsgrad inom lotsningen och avvecklade rabatter på lotsavgiften på Vänern och Mälaren (se även avsnitt 14.3.2) kommer farledsavgifterna att kunna minskas i motsvarande mån.

Under 2007 uppgick rabatterna på lotsavgifterna på Vänern och Mälaren till knappt 33 miljoner kronor.

Enligt typexempel framtagna av Sjöfartsverket innebär borttagandet av rabatten att ett torrlastfartyg med lots ombord mellan Landsort och Västerås får betala cirka 16 800 kronor för en lotsning som tar åtta timmar. Med dagens rabatt är kostnaden cirka 13 400 kronor. För ett tankfartyg med lots ombord mellan Trubaduren och Karlstad innebär förslaget att kostnaden ökar från cirka 12 700 kronor till drygt 33 000 kronor. Den lotsade tiden är här sammanlagt 19,5 timmar.

I den mån mina övriga förslag får effekter i form av sänkta kostnader för verket utgår jag från att detta kommer att leda till att sjöfartsavgifterna kan sänkas.

14.2.4 Ökat inslag av entreprenader

Utgångspunkten för mina förslag om ökat inslag av entreprenader och minskning av produktionsverksamhet i egen regi är att verksamheten ska kunna bedrivas effektivare och till en totalt sett lägre kostnad. Generellt brukar flera förklaringar lyftas fram till varför en upphandling kan leda till lägre kostnader för att bedriva en verksamhet med bibehållen eller bättre kvalitet. Bland dessa kan nämnas specialisering i och med att en entreprenör kan koncentrera sin verksamhet till en del av en produktionsverksamhet och genom

detta också ta till vara stordriftsfördelar och samdriftsfördelar inom den egna verksamheten. Dessa fördelar kan även uppnås inom ramen för en offentlig verksamhet men kombinerat med det vinstintresse och den innovationsbenägenhet som antas känneteckna en privat aktör kan den totala effektiviteten förbättras.

Enligt de studier som har gjorts om effekterna av upphandling av drift av vägar² har besparingar på runt 20 procent av den totala kostnaden kunnat konstateras. De största kostnadssänkningarna tycks ske initialt och efterföljande upphandlingar har i vissa fall lett till höjda kostnader. Det finns dock även exempel från en studie genomförd av Vägverket³ där det redogörs för minskade kostnader för upphandling av drift även i efterföljande upphandlingar.

Utvärderingar⁴ av de upphandlingar som har gjorts av kollektiv persontrafik med järnväg och bussar tyder också på initiala kostnadsbesparingar på i storleksordningen 20 procent.

Även vid upphandlingar av offentliga tjänster inom omsorgsområdet har betydande kostnadsbesparingar konstaterats.

Vad gäller kvaliteten tycks beställarens uppföljning av utfört arbete ha stor betydelse. Frågan om uppföljning är direkt kopplad till de beställarkostnader som är förknippade med en upphandling. Beställarkostnaderna, det vill säga kostnaderna för att genomföra en upphandlingsprocess, är svåra att uppskatta, men samtliga refererade studier tyder på betydande totala kostnadsbesparingar även då hänsyn har tagits till dessa kostnader.

Om Sjöfartsverket uppnår de målsättningar som jag har satt för omfattningen av upphandlingen inom lotstransporter, sjömätning och farledsunderhåll kan jag konstatera att verksamhet för cirka 350 miljoner kronor kommer att upphandlas utöver den verksamhet som redan i dag upphandlas. Detta skulle kunna indikera möjliga besparingar på mellan 20 och 50 miljoner kronor inom Sjöfartsverkets samlade verksamhet. Vid denna beräkning har jag utgått från en beställarkostnad som motsvarar 5 procent av det upphandlade värdet. Beräkningen utgår från en nettobesparing på 5 respektive 15 procent.

Beställarkompetensen och omfattningen av denna kommer att ha en avgörande betydelse för möjligheten att etablera fungerade marknader inom vissa av de områden som jag har föreslagit ska bli föremål för ökad upphandling.

² Nilsson m.fl. (2005), *Den svåra beställarrollen*.

³ Vägverket (2000), *Vägverkets utvärdering av konkurrensutsättning av drifttjänster*.

⁴ Alexandersson m.fl. (2000), *Spåren efter avregleringen*, KFB-rapport 2000:25.

Genom ett systematiskt kunskapsutbyte bör främst Vägverkets, men även Banverkets, erfarenheter av upphandling av drift- och underhåll kunna tas till vara.

Omfattningen av den övertalighet som väntas uppstå till följd av ökat inslag av entreprenader samt avveckling av vissa verksamheter är, som jag tidigare nämnt (avsnitt 14.1.3), svår att bedöma. Detta innebär att även kostnaderna som uppstår som en följd av övertaligheten är svårbedömda. Kostnadernas storlek påverkas, förutom av hur stort antal anställda som berörs, även av gällande bestämmelser om uppsägningstider.

14.2.5 Avveckling av verksamheter

Avvecklingen av det statliga ansvaret för vissa farleder och kanaler skulle, om samtliga dessa övergick till aktörer utanför staten, innebära en kostnadsminskning per år på 18 miljoner kronor. Detta motsvarar den årliga kostnaden för drift och underhåll för dessa farleder. Storleken på besparingen kommer att avgöras av i vilken takt och i vilken omfattning farlederna kommer att övertas av andra aktörer.

I samband med att Sjöfartsverket avvecklar produktionen av sjökort för båtsportbruk kommer verket att gå miste om den vinst som verksamheten i dag uppvisar och som 2007 uppgick till 4,8 miljoner kronor. Intäkterna från royalty från externa parter kommer att öka men detta kommer inte att påverka verkets resultat eftersom den egna produktionen redan i dag belastas med dessa kostnader för att inte snedvrider konkurrensen.

14.3 Övriga konsekvenser

14.3.1 Konsekvenser för den kommunala självstyrelsen

Mitt förslag att kommunerna i lag ges befogenhet att bedriva lotsverksamhet innebär inte att kommunerna föreskrivs en skyldighet att bedriva lotsverksamhet utan syftar till att skapa en möjlighet till överenskommelse mellan Sjöfartsverket och en kommun om att överföra lotsverksamhet. Med överföra avses inte en överföring av huvudmannskapet utan endast ett överförande av verksamheten på det sätt den avgränsas i en överenskommelse mellan parterna.

Eftersom lotsning blir ett frivilligt åtagande för kommuner påverkas enligt min bedömning inte den kommunala självstyrelsen.

14.3.2 Regionalpolitiska konsekvenser

Mitt förslag om att successivt avveckla rabatterna för lotsningar på Vänern och Mälaren kommer att innebära ökade kostnader för sjötransporter i dessa områden. De ökade kostnaderna kan påverka enskilda rederier och hamnar samt industrier beroende av sjötransporter. Enligt min bedömning är lotsavgiften dock en marginell kostnad av den totala transportkostnaden. Näringslivet och sysselsättningen bedöms därför inte påverkas i någon större omfattning. Vidare bedömer jag att flera av förslagen i delbetänkandet *Lotsa rätt!* (SOU 2007:106) kommer att minska de negativa effekterna för näringslivet som kan uppstå till följd av ökade lotsavgifter. Det handlar bland annat om förändrade regler för lotsdispens och en mer riskbaserad lotsplikt.

14.3.3 Konsekvenser för små företag

Jag bedömer att förslagen om ökat inslag av entreprenader har en positiv påverkan för små företag. Befintliga företag kan utveckla sin verksamhet och tillhandahålla tjänster som Sjöfartsverket tidigare har utfört. Nya företag kan bildas för att erbjuda de tjänster Sjöfartsverket enligt mina förslag ska upphandla.

Vidare kommer ett minskat statligt ansvar för vissa farleder att innebära att det blir flera olika huvudmän för farleder och därmed fler aktörer som potentiella köpare av exempelvis farledsunderhåll. Enligt min bedömning kan det innebära en bättre marknad för små företag.

14.3.4 Övrigt

Enligt min bedömning har förslagen inte någon inverka på de övriga förhållanden som jag ska beakta enligt kommittéförordningen (1998:1474).

15 Författningskommentarer

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

Samtliga ändringar bör kunna inarbetas i grundförfattningen och träda i kraft samtidigt som grundförfattningen.

2 §

Bestämmelsen avser att definiera begreppet hamninnehavare. Definitionen avser att omfatta samtliga former av ägande eller bedrivande av hamnverksamhet. För att betraktas som hamninnehavare i lagens mening saknar det betydelse om hamnen ägs eller drivs som kommunal förvaltningshamn, kommunal företagshamn eller privatägd hamn. Av definitionen framgår att både den som äger eller den som bedriver hamnverksamhet omfattas av begreppet hamninnehavare. Med ägare avses den som rent faktiskt äger hamnen. Med den som bedriver hamnverksamhet avses endast den som bedriver den egentliga hamnverksamheten. För att betraktas som hamninnehavare enligt denna lag är det därför inte tillräckligt att bedriva till hamnen anknyttande verksamhet, som exempelvis stuveriverksamhet.

8 §

Paragrafen innebär att även ett privat lotsföretag ska omfattas av ansvarsfrihet vid lotsning. Syftet är att lika regler bör gälla oavsett lotsens anställningsförhållande. Enligt gällande regler är staten eller kommun med anledning av fel eller försummelse vid lotsning undantagna från skadeståndskyldighet. Undantaget regleras i 3 kap. 9 § skadeståndslagen (1972:207). På samma sätt bör ett privat lotsföretag vara befriat från skadeståndsskyldigheten. Ett tillägg i skadeståndslagen som innebär ett undantag för ansvarssubjekt av

viss typ är mindre lämpligt till följd av skadeståndslagens karaktär av generell lagstiftning. En särskild regel i den i delbetänkandet föreslagna lagen om lotsning är därför att föredra.

9 §

Bestämmelsen innebär att staten efter ansökan kan ge hamninnehavare rätt att bedriva lotsningsverksamhet. Den närmare avgränsningen av den lotsverksamhet för vilket tillstånd beviljas ska definieras i tillståndsbeslutet. Möjligheten för regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer att ge hamninnehavare tillstånd att utföra lotsningsverksamhet innebär att staten inte längre har ensamrätt att bedriva lotsverksamhet. Staten, genom regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer, har dock alltså kvar möjligheterna att organisatoriskt styra över lotsningen genom det tillståndsförfarande som ska ske enligt bestämmelsen.

Vid bedömningen av om tillstånd för lotsverksamhet ska medges ska en bedömning göras om ett tillstånd till lotsverksamhet skulle kunna innebära negativa följder för den statliga lotsverksamheten eller påtagliga negativa följder för annan tillståndsinnehavare av lotsverksamhet. Den bedömning som ska göras är främst en ekonomisk och en organisatorisk bedömning. Om bedömningen leder till att det framstår som olämpligt att bevilja tillstånd därför att det skulle leda till negativa följder för den statliga lotsverksamheten eller till påtagliga negativa följder för annan tillståndsinnehavare av lotsverksamhet ska tillstånd inte beviljas. Det ankommer på den för tillstånd ansvariga myndigheten att utreda huruvida ett tillstånd skulle komma att leda till negativa följder i enlighet med paragrafen.

Återkallelse av tillstånd ska kunna ske när hamninnehavaren inte längre uppfyller de villkor som finns fastställda i tillståndet. Andra skäl för att återkalla ett tillstånd kan vara allvarliga brister i lotsningsverksamheten, ekonomiskt obestånd hos hamninnehavaren eller andra liknande omständigheter.

I fjärde stycket ges en kommun eller en juridisk person som helt eller till viss del ägs av en kommun rätt att bedriva sådan verksamhet som tillståndet gäller. Av bestämmelsen framgår dessutom att verksamhet enligt tillstånd får bedrivas utan sådan anknytning till kommunens område eller dess medlemmar som avses i 2 kap. 1 § kommunallagen (1991:900). Bestämmelsen innebär därmed ett avsteg från lokaliseringsprincipen. Någon geografisk begränsning

av kommunens möjliga verksamhetsområde finns inte i bestämmelsen. En kommun kommer således att kunna bedriva lotsningsverksamhet utanför kommungränserna.

Sista stycket innebär att hamninnehavaren får sluta avtal med annan om att utföra lotsning. Hamninnehavaren ges möjlighet att upphandla lotsning inom ramen för tillståndet och utföraren kan besluta i uppgifter som innefattar myndighetsutövning.

I tillståndet bör det regleras för vilka farvatten hamnen ansvarar för lotsningen. Andra frågor som bör ingå är giltighetstid, villkor för återkallelse, servicenivåer samt frågor gällande rutiner för exempelvis lotsbeställning och debitering av lotsavgifter. Även uppsägningstid för hamnen bör regleras i tillståndet. En uppsägningstid bör vara tillräckligt lång för att Sjöfartsverket ska ha möjlighet att ta tillbaka verksamheten i egen regi.

14 §

Tillägget i paragrafen innebär ett bemyndigande för regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer att meddela ytterligare föreskrifter om villkor för tillstånd till lotsningsverksamhet.

18 §

Tillägget innebär att beslut om tillstånd till hamninnehavare att utföra lotsningsverksamhet får inte överklagas. I de fall ett återkallande av tillstånd görs får inte heller det överklagas.

15.2 Förslaget till förordning (2009:000) om ändring i förordning om lotsning

5 §

Bestämmelsen innebär ett bemyndigande till Sjöfartsverket att utfärda tillstånd att bedriva lotsningsverksamhet för hamninnehavare samt meddela ytterligare föreskrifter om villkor för tillstånd.

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

1 §

Paragrafen syftar till att på en övergripande nivå ange vilka som ska kunna beviljas bidrag samt för vilket ändamål. Bidraget ska kunna användas för kvalitetssäkring av farleden genom sjömätning, investeringar i nya sjösäkerhetsanordningar, muddring, delar av kostnaderna för drift och underhåll under en övergångsperiod eller liknande åtgärder. Sjöfartsverket får närmare bedöma vilka farleder och kanaler som kan komma i fråga.

2 §

Bemyndigande till Sjöfartsverket att pröva och besluta i ansökningar om bidrag.

3 §

Tillgången till medel är begränsad till en treårsperiod och förordningen ska därefter kunna upphöra för det fall regeringen inte beslutar annat.

4 §

Verksamhetsform för de lokala eller regionala aktörer som kan vara intresserade av att ta över farleder och kanaler kan variera. Möjligheten att få bidrag ska inte vara beroende av verksamhetsform.

5 §

Bidrag ska endast kunna beviljas till aktör som också övertar ansvaret för farleden.

6 §

Medel finns tillgängliga under tre år. Det kan vara nödvändigt för Sjöfartsverket att fastställa ett sista ansökningsdatum som ligger innan treårsperiodens slut för att ansökningarna ska hinna prövas. Det kan också vara nödvändigt med årliga ansökningstillfällen.

7 §

Ett sätt att tydliggöra överförandet av huvudmannskapet är att det framgår av beslutet om bidrag att även Sjöfartsverkets huvudmannskap och ekonomiska ansvar för drift och underhåll upphör. I samband med beslut om bidrag kan Sjöfartsverket även informera om de regler som gäller och det ansvar som följer med ett övertagande av en farled.

8 §

Paragrafen innebär att en aktör som avser överta ansvaret för en specifik farled endast kan beviljas bidrag vid ett tillfälle för insatser i denna farled. Om samma aktör däremot vid ett annat tillfälle avser överta en annan farled kan bidrag beviljas på nytt.

9–11 §

Sjöfartsverket ska följa upp att det ekonomiska bidraget har använts på rätt sätt. I 10 § anges de grundläggande reglerna för när en bidragsmottagare kan bli återbetalningsskyldig. Huvudregeln innebär att Sjöfartsverket ska återkräva bidrag om någon av punkterna i 10 § inträffat.

12 §

Paragrafen innebär ett bemyndigande för Sjöfartsverket att besluta om de föreskrifter som bedöms nödvändiga.

13 §

Medlen syftar till att underlätta andra huvudmäns övertagande av farleder och kanaler. I enlighet med detta syfte är det angeläget att Sjöfartsverket har en väl avvägd strategi för att föra en dialog med olika aktörer. Bidragsgivningen kan därför komma att innefatta mer av förhandlingsmoment än ren bidragsprövning. Det är därför mindre lämpligt med överklagbara beslut.

Förutsättningarna för olika aktörers övertagande av farleder och kanaler kan variera. Likaså kan behovet av investeringar variera mellan olika farleder. Det är därför viktigt att Sjöfartsverket ges möjlighet att anpassa bidragsgivningen på lämpligt sätt för att underlätta en övergång av farleder till lokala och regionala aktörer.

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

2, 4 och 7 §§

Ändringar föranledda av förslaget om att flygräddningscentralen ska flyttas från Luftfartsstyrelsen till Sjöfartsverket.

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

107, 114 och 115 §§

Ändringar föranledda av förslaget om att flygräddningscentralen ska flyttas från Luftfartsstyrelsen till Sjöfartsverket.

Kommittédirektiv



**Utredning av den svenska
lotsningsverksamheten och dess framtid**

**Dir.
2006:116**

Beslut vid regeringssammanträde den 30 november 2006

Sammanfattning av uppdraget

En särskild utredare skall utreda den svenska lotsningsverksamheten och föreslå de förändringar i den som föranleds av utredningen.

Utredaren skall särskilt belysa hur ny teknik kan underlätta och effektivisera lotsarbetet samt förutsättningarna att utveckla lotsning från en central i land.

I uppdraget ingår också att se över vilka krav som skall gälla för att få verka som lots och om det finns anledning att föreslå förändringar i det förfarande som finns i dag för att få lotsdispens.

Utredaren skall också undersöka vilka alternativa organisationsformer att bedriva lotsning som finns och dra slutsatser av de erfarenheter från undersökningen som kan vara av värde för den fortsatta svenska lotsningsverksamheten. Utredaren skall särskilt belysa möjligheterna och konsekvenserna om också andra aktörer än Sjöfartsverket skulle ges möjlighet att bedriva lotsning.

Slutligen skall utredaren se över effekterna av den korssubvention som finns i dag mellan lotsnings- och farledsavgifter.

Utredaren skall föreslå de författningsändringar som övervägandena ger upphov till. Utredaren skall slutligen lämna en konsekvensbedömning av föreslagna åtgärder och i de fall föreslagna åtgärder innebär ekonomiska åtaganden för staten skall finansieringsförslag lämnas.

Bakgrund

Lotsväsendet och lotsplikt

Sjöfarten har en avgörande betydelse för transporter till och från Sverige. Att den kan bedrivas säkert och effektivt är av stor vikt för uppfyllandet av de transportpolitiska målen. Ett medel för en säker sjöfart är användandet av lots. I Sverige råder i princip lotstväng med möjligheter att medge vissa undantag, en s.k. behovsanpassad lotsplikt.

I förordningen (1982:569) om lotsning m.m. (lotsningsförordningen) anges att det är staten som genom Sjöfartsverket tillhandahåller lotsar åt sjöfarande vid rikets kuster samt i Mälaren, Vänern och i Trollhätte kanal. Sjöfartsverket tillhandahåller även i viss mån lots för biträde åt fartyg för färd utanför Sveriges sjöterritorium. Endast lotsar som är anställda av Sjöfartsverket får anlitas för lotsuppdrag inom Sveriges sjöterritorium. Skälen till att krav på utnyttjande av lots finns är att staten på detta sätt vill garantera att sjösäkerheten och tillgängligheten alltid ligger på tillräckligt hög nivå. Genom att lots används minskar risken för grundstötningar och kollisioner och därmed risken för skador på människor, miljö och egendom.

Enligt lotsningsförordningen skall farvattnens beskaffenhet, fartygs last eller bemanning eller andra omständigheter av betydelse för sjösäkerheten eller miljön ligga till grund för Sjöfartsverkets föreskrifter om skyldighet att anlita lots. Sjöfartsverket har med stöd av bemyndigande i lotsningsförordningen meddelat föreskrifter om lotsplikt. Befälhavare på lastfartyg som är över 70 meter långa eller 14 meter breda är i allmänhet skyldiga att anlita lots. Föreskrifterna reglerar också möjligheterna för befälhavare att få dispens från lotsplikten.

Lotsavgift

Avgiften för lotsning består av beställningsavgift, lotsningsavgift och reseersättning. Lotsningsavgiften beräknas utifrån fartygets bruttodräktighet och lotsad tid. Nedsättning av lotsavgiften förekommer inom Väterns sjötrafikområde, i Mälaren samt mellan Kullen och Falsterbo.

Aktuella översyner och projekt med anknytning till lotsningen

Inom Sjöfartsverket pågår ett arbete med att utveckla informationen till sjöfarten genom förbättrade VTS-centraler (Vessel Traffic Service). Sjöfartsverket underhåller och förbättrar kontinuerligt farlederna och många fartyg uppgraderar kontinuerligt sin navigationsutrustning.

Denna utveckling kan leda till en effektivare lotsning med ett bibehållande av en hög sjö- och miljösäkerhetsnivå. Ny teknik har också på många sätt redan fått genomslag på sjöfartsområdet. Det gäller t.ex. i fråga om sjömätning, sjökortsframställning och genom AIS-systemet (Automatic Identification System) där transpondrar på fartyg ger god information om fartygspositioner och deras rörelser. Denna information kommuniceras i sin tur med landbaserade stationer och omgivande fartyg. Genom satelliter ges numera information om isförhållanden vilket är av stor betydelse för planering av isbrytningsoperationer.

Sjöfartsverket har initierat ett särskilt projekt som syftar till att sätta fokus på den nya teknikens möjligheter inom lotsningsområdet. Avsikten är att konkret kunna definiera nya tekniska möjligheter som kan effektivisera verksamheten och vägas in som underlag vid prövningen av lotsdispenser.

Propositionen Moderna transporter (prop.2005/06:160)

I propositionen Moderna transporter (prop.2005/06:160) ses mycket positivt på Sjöfartsverkets olika projekt för att stimulera användandet av ny teknik men det anses ändå att det är angeläget att tillsätta en särskild utredare som förutsättningslöst ser över lotsningsväsendets alla olika verksamhetsområden med syftet att klarlägga vilka effektivitetshöjande åtgärder som kan vidtas med bibehållande av nuvarande säkerhetsnivå. Särskilt bör möjligheterna med ny teknik belysas samt de kriterier och villkor som finns för lotsdispens ses över. I uppdraget bör också ingå att se över organisationsformen för lotsningsverksamheten.

Uppdraget

En särskild utredare skall utreda den svenska lotsningsverksamheten och föreslå de förändringar i denna som föranleds av utredningen.

Utredaren skall särskilt belysa hur ny teknik kan underlätta och effektivisera lotsarbetet. I detta arbete skall utredaren särskilt fokusera på i vilken utsträckning IT-lösningar kan bidra till förbättrad och effektiviserad lotsning.

Utredaren skall även se över förutsättningarna att utveckla lotsning från en central i land, så kallad landbaserad lotsning, och hur denna teknik kan vidareutvecklas. I detta arbete bör utredaren undersöka om det finns möjligheter att dra paralleller med och inhämta kunskaper från det arbete som bedrivs i andra länder samt, om möjligt, inom luftfarten.

Sjöfartsverket har i ett projekt använt farleden genom Bråviken in till Norrköpings hamn för att kartlägga olika förbättringsåtgärder som skulle kunna underlätta lotsarnas arbete i framtiden. Utredaren bör i sitt arbete med att belysa hur ny teknik kan underlätta och effektivisera lotsarbetet använda sig av de erfarenheter och slutsatser som dragits i det projektet.

I utredarens uppdrag ingår att se över dagens kriterier och villkor för att få lotsdispens och se över om det finns anledning att föreslå förändringar som innebär ökade dispensmöjligheter. En särskild fråga som skall belysas är om en dispens för ett lägre befäl skall kunna användas även om ett fartygs befälhavare saknar sådan dispens.

Utredaren skall också särskilt se över förutsättningarna för lotsdispens i Vänern och Mälaren och i synnerhet beakta den provverksamhet med vidgat lotsdispensförfarande som varit möjlig på Vänern, Göta älv och i Trollhätte kanal.

I dag är det endast lotsar som är anställda av Sjöfartsverket som får anlitas för lotsuppdrag inom Sveriges sjöterritorium. Utredaren skall undersöka vilka alternativa organisationsformer att bedriva lotsning som finns och dra slutsatser av de erfarenheter från undersökningen som kan vara av värde för den fortsatta svenska lotsningsverksamheten. Utredaren skall särskilt belysa möjligheterna och konsekvenserna om också andra aktörer än Sjöfartsverket skulle ges möjlighet att bedriva lotsning. Tidigare fanns det i Sverige bland annat hamnlotsar, vilket fortfarande finns kvar i ett antal länder. I det arbetet skall utredaren även göra en jämförande

studie av hur våra närmaste grannländer har organiserat sin lotsning och hur denna finansieras.

I dagsläget krävs ingen särskild behörighet för att verka som lots. De personer som rekryteras av Sjöfartsverket för att arbeta som lotsar har sjökaptensexamen och arbetslivserfarenhet från sjön. Utredaren skall se över behovet av införandet av en sådan särskild behörighet och vem som skall utfärda en sådan behörighet oavsett organisationsform för lotsningen.

Det finns i dag en korssubvention mellan lotsavgiften och farledsavgiften. Utredaren skall analysera effekterna av denna korssubvention och vilka konsekvenser det skulle få om den togs bort eller reducerades och ersattes med ett krav på full eller större kostnadstäckning för lotsningen än vad som är fallet i dagsläget.

Utredaren skall i sitt arbete samråda med berörda myndigheter och organisationer.

Förutsättningarna för vidare kundanpassning av lotsningen skall beaktas i alla delar av utredarens arbete.

I hela arbetet skall särskild vikt läggas vid effektivitets-, tillgänglighets- och kostnadsaspekter.

Alla åtgärder som föreslås skall kunna genomföras med ett bibehållande av en god och hög sjösäkerhetsnivå.

Utredaren skall föreslå de författningsändringar som övervägandena ger upphov till. Utredaren skall slutligen lämna en konsekvensbedömning av föreslagna åtgärder och i de fall föreslagna åtgärder innebär ekonomiska åtaganden för staten skall finansieringsförslag lämnas.

Redovisning av uppdraget

Utredaren skall redovisa sitt arbete senast den 31 december 2007.

(Näringsdepartementet)

Kommittédirektiv



**Tilläggsdirektiv till utredning av den svenska
lotsningsverksamheten och dess framtid
(dir. 2006:116) En översyn av Sjöfartsverkets
roll och verksamheter**

**Dir.
2007:69**

Beslut vid regeringssammanträde den 20 juni 2007

Sammanfattning av tilläggsuppdraget

Som tillägg till direktiven till utredningen om den svenska lotsningsverksamheten och dess framtid (dir. 2006:116) skall utredarens uppdrag utvidgas med uppgiften att genomföra en översyn av Sjöfartsverkets roll och verksamheter.

Utredaren skall lämna förslag om framtida organisationsform, uppdelning och finansiering av de verksamheter som i dag bedrivs inom Sjöfartsverket. Utredaren skall också föreslå lämplig organisationsform för lotsningsverksamheten. Uppdraget skall redovisas senast den 2 maj 2008.

Nuvarande organisation och verksamheter

Sjöfartsverket är en central förvaltningsmyndighet som har sektorsansvar för sjöfarten. Sjöfartsverket skall bedriva sin verksamhet med huvudsaklig inriktning på handelssjöfarten. Farledshållning, isbrytning och sjögeografisk information samt lotsning, sjötrafikinformation, sjöräddning och sjöfartsinspektion representerar i det sammanhanget kärnverksamheter som i allt väsentligt skall täckas med sjöfartsavgifter.

Sjöfartsverket drivs sedan den 1 juli 1987 som affärsverk. Sjöfartsverkets tre kärnområden är

- infrastruktur,
- sjötrafik,
- sjöfartsinspektion.

Kärnområdet infrastruktur svarar för den del av sjöfartens infrastruktur som är statens ansvar i form av farleder, isbrytning och sjögeografisk information.

Kärnområdet sjötrafik avser sjötrafikinformation, lotsning och sjöräddning.

Kärnområdet sjöfartsinspektion utvecklar säkerhetsnormer samt utövar tillsyn av att dessa normer efterlevs. Detta görs bl.a. genom besiktningar, inspektioner och hamnstatskontroller.

Sedan den 1 januari 2007 finns också inom Sjöfartsverket en avdelning för sjömansservice i enlighet med ILO-konvention nr 163 om sjömäns välfärd till sjöss och i hamn.

Behov av översyn

Kommittén om översynen av den statliga förvaltningens uppgifter och organisation (Fi 2006:08) har till uppgift att klargöra omfattningen av statens åtaganden i form av myndighetsuppgifter. Målsättningen är att skapa goda förutsättningar för regeringens styrning av den statliga verksamheten samt att skapa en tydligare och mer överskådlig statlig förvaltningsstruktur som förenklar kontakterna och insynen för medborgare och företag.

Näringsdepartementet har tagit egna initiativ till att pröva det statliga åtagandet bl.a. genom Trafikinspektionsutredningen, som avlämnat sitt betänkande Trafikinspektionen – en myndighet för säkerhet och skydd inom transportområdet (SOU 2007:4), Lotsutredningen (N 2006:13) samt Hamnstrategiutredningen (N 2006:09). Vidare kommer en särskild utredare att tillkallas för att utreda hur den offentliga sektorns användning av helikoptertjänster kan bli mer effektiv.

Mot bakgrund av de förändringar som utredningarna kan komma att innebära för Sjöfartsverket finns det skäl att göra en organisatorisk översyn av hela myndigheten exklusive Sjöfartsinspektionen, i syfte att säkerställa en än mer effektiv och ändamålsenlig organisation. Genom en översyn av Sjöfartsverket bör omprövning göras av verksamheten utifrån det offentliga åtagandet. I dag är vissa delar av Sjöfartsverkets verksamhet konkurrensutsatt och den verksamheten lämpar sig kanske bättre att drivas i exempelvis bolagsform.

Affärsverksformen

Sjöfartsverkets verksamhet finansieras huvudsakligen genom farledsavgifter och lotsavgifter, där prissättningen utgår från företags-ekonomiska mål för verksamheten. Ett affärsverk kännetecknas av att verksamhetens intäkter och kostnader varken budgeteras eller redovisas på statsbudgeten samtidigt som det förmögenhetsmässigt utgör en del av staten. Regeringen har direktivrätt mot verket, som i sin tur har lydnadsplikt i förhållande till regeringen. Det finns ett flertal generella begränsningar i affärsverksformen och ett omfattande regelverk styr verksamheten. Utgångspunkten för detta är regeringsformens bestämmelser om att statens medel inte får användas på annat sätt än vad riksdagen har bestämt och att statens medel står till regeringens förfogande. Som följd av detta skall investeringar och finansieringar ytterst beslutas av riksdagen. Driften av verksamheten inom affärsverken behöver dock inte underställas riksdagen utan är en fråga för regeringen. Sjöfartsverket följer förordningen (2000:605) om årsredovisning och budgetunderlag. I den mån det saknas normgivning tillämpar Sjöfartsverket reglerna i Redovisningsrådets rekommendationer som avser privata företag. Det innebär att affärsverken i vissa avseenden använder andra redovisningsprinciper än övriga myndigheter. Det är ibland oklart vilket regelverk som gäller. Sjöfartsverket är en myndighet och ingår i den juridiska enheten staten, dvs. de konsolideras i årsredovisningen för staten. Det finns skäl att se över om dagens associationsform är lämplig för Sjöfartsverket och dess verksamheter.

Tilläggsuppdraget

Utredarens uppdrag skall utvidgas med uppgiften att genomföra en översyn av Sjöfartsverkets roll och verksamheter exklusive Sjöfartsinspektionen. Utredaren skall föreslå den organisatoriska lösning som utredaren bedömer som mest lämplig. I arbetet skall utredaren beakta resultatet av de utredningar som rör Sjöfartsverkets verksamheter. Sjöfartsverket skall lämna det underlag som utredaren begär.

Utredaren skall:

- analysera Sjöfartsverkets verksamhet och överväga om det finns skäl att omvandla delar av verksamheten till bolagsform samt

- pröva om det är lämpligt att föra över delar av verksamheten till annan huvudman,
- lämna förslag på vilken eller vilka av de angivna verksamheterna som lämpar sig för bolagisering i form av ett eller flera bolag,
 - analysera lämpligheten av affärsverksformen,
 - analysera i vilken utsträckning det råder en intressekonflikt mellan att driva verksamheten på affärsmässiga grunder samtidigt som de transportpolitiska målen skall beaktas,
 - belysa resursbehov för den verksamhet som inte lämpar sig för bolagisering, anslagsbehov och finansieringsförslag både på kort och lång sikt samt lämna förslag på budgetunderlag för åren 2010-2012,
 - i den mån anslagsbehov finns vid en eventuell kapitalisering särskilt belysa konsekvenser kring EU:s statsstödsregler och lagen (1992:1528) om offentlig upphandling samt identifiera eventuella legala hinder och restriktioner,
 - föreslå de författningsändringar som övervägandena ger upphov till,
 - föreslå lämplig organisationsform för lotsningsverksamheten.

Tilläggsuppdragets genomförande och tidsplan

Utredaren skall ge Ekonomistyrningsverket samt Arbetsgivarverket möjlighet att yttra sig.

Förslagets konsekvenser skall redovisas och särskild vikt skall läggas vid statens kostnader och intäkter samt samhällsekonomiska konsekvenser i övrigt.

Utredaren skall bedriva sitt arbete i fortlöpande dialog med Sjöfartsverket.

Utredaren skall utnyttja tillgängliga stödresurser, t.ex. Ekonomistyrningsverket, Arbetsgivarverket, Statskontoret och Statens pensionsverk samt löpande stämma av med och informera Regeringskansliet (Näringsdepartementet).

Utredaren skall hålla berörda centrala arbetstagarorganisationer informerade om arbetet och ge dem möjlighet att framföra synpunkter.

Utredaren skall slutligen lämna en konsekvensbedömning av föreslagna åtgärder. I de fall föreslagna åtgärder innebär ekonomiska åtaganden för staten skall finansieringsförslag lämnas.

Utredaren skall redovisa sitt uppdrag senast den 2 maj 2008.

(Näringsdepartementet)

Förutsättningarna för att bolagisera den sjökartläggningsverksamhet som Sjöfartsverket bedriver

Öhrlings Pricewaterhouse Coopers

Sammanfattning

Öhrlings Pricewaterhouse Coopers (ÖPwC) fick i uppdrag att undersöka förutsättningarna för att bolagisera den sjökartläggningsverksamhet som Sjöfartsverket bedriver. Resultatet av studien är att ÖPwC anser att det i dag inte är lämpligt att bolagisera denna verksamhet, men att andra åtgärder kan vidtas för att förbättra marknadens funktion.

Den del av Sjöfartsverket som bedriver sjömätning gör det uteslutande med inhyrd personal från företaget OSM och de fartyg som används är åldersstigna. Vidare finns en osäkerhet avseende hur mycket som skall mätas när nuvarande sjömätningssmål är uppfyllda. En bolagisering av sjömätningens verksamhet skulle i princip innebära att staten först måste bygga upp en organisation med kapital för att kunna förnya flottan och som sedan skall verka på en marknad vars omfattning är osäker. Den andra delen av sjökartläggningsverksamheten, som avser kvaliteten i den sjögeografiska informationen och distribution av relevant och säker information, styrs dels av internationella regler som definierar statens ansvar avseende sjökartläggning dels nationella regler om sekretess och skydd för total försvaret. Restriktionerna gör att vi inte finner denna del som ett lämpligt bolagiseringsobjekt utan bör drivas i myndighetsform. Förutom den verksamhet som avser beställning, behandling och lagring av sjögeografisk information samt publicering av allmänna sjökort finns en liten verksamhet som bedrivs med ett bra ekonomisk marginal, produktion och försäljning av båtsportkort. Verksamheten bedrivs med cirka en årsarbetskraft och lämpar sig inte för bolagisering, men skulle kunna avyttras till

något företag verksam inom området. Överlåtelsen skulle, som vi bedömer det, innehålla avtal om tryckning och en stor mängd återförsäljaravtal. Tillgången till sjögeografisk information för båt-sportkorten, kan som ÖPwC bedömer det, inte göras exklusiv utan måste erbjudas alla på ett icke-diskriminerande sätt.

Även om den sjökartläggningsverksamhet som Sjöfartsverket i dag bedriver inte är ett lämpligt bolagiseringsobjekt finns andra alternativ för att förbättra marknadens funktion på området. ÖPwC anser att en ökad upphandling av sjömätningstjänster vore möjligt och önskvärt. Den sjömätning som Sjöfartsverket själva bedriver skulle kunna konkurrensutsättas och därmed skapa bättre förutsättningar för rationaliseringar av verksamheten. ÖPwC har inte undersökt i vad mån det kan behövas ändringar den nuvarande regleringen för tillstånd till sjömätning för att undvika administrativa problem.

En annan möjlighet att rationalisera verksamheten avseende fartyg för specialsjöfart är att samordna statens fartygsresurser i en organisation som därefter kan finna synergieffekter i fartygsutnyttjandet. ÖPwC föreslår att denna organisation bör bedrivas som en resultatenhet med egna ekonomiska mål och med en chef som är ansvarig inför regeringen. Organisationen kan vara inordnad i en myndighet och den myndighet som ter sig mest naturlig för detta är Sjöfartsverket.

1 Uppdraget

Lotsutredningen har gett ÖPwC i uppdrag att analysera bolagiseringsförutsättningarna för sjökartläggningsverksamheten. Uppdraget delades upp i tre steg, där innehållet i de olika stegen har ändrats under uppdragets genomförande beroende på fördjupad insikt om förhållanden på marknader m.m. De slutliga uppdragsformuleringarna av respektive steg blev följande:

Steg 1: Marknaden för sjökartläggning och konkurrensen på denna analyseras.

Steg 2: Om fungerande marknad finns eller kan skapas med tillfredsställande konkurrens, analyseras vilka delar av sjökartlägg-

ningsverksamheten som bör bolagiseras eller på annat sätt konkurransutsättas.

Steg 3: Ytterligare belysa:

- förutsättningarna att sälja den konkurransutsatta kartverksamheten för fritidsbåtar.
- möjligheten att bilda en sammanhållen rederiverksamhet för Sjöfartsverkets fartyg (sjömätare, isbrytare, lotsfartyg och arbetsfartyg) och övriga myndigheters sjömätnings- eller liknande fartyg. Tre organisatoriska alternativ belyses:
 - Resultatenhet (division) inom Sjöfartsverket
 - Bolag
 - Del av affärsverket SJ

1.1 Uppdragets genomförande

1.1.1 Steg 1 Marknadsanalys

Vid marknadsanalysen har vi delat in Sjöfartsverket sjökartläggningsverksamhet (även benämnda sjögeografisk eller sjökartsverksamhet) i tre delar:

- Insamling av information, som består av mätning och lägesinformation
- Förvaltning, som består i bearbetning och lagring av information i databaser.
- Spridning, som består i att producera och uppdatera sjökort och andra produkter för navigering.

Vi har samlat in data om marknaderna för insamling och spridning. Detta har skett via intervjuer, information från tidigare utredningar samt olika databaser. Vi har även översiktligt analyserat hur regelverket påverkar delmarknaderna.

Förvaltningsdelen har vi sett som i huvudsak en myndighetsuppgift, åtminstone vad avser ägandet av Sjöfartsverkets databaser. Den marknad som kan bli aktuell är den där olika dataföretag tillhandahåller förvaltningstjänster.

Vi har använt den konceptuella modellen nedan för vår analys.



1.1.2 Steg 2 Avgränsning av konkurrensutsatt verksamhet

Vi har, främst baserat på intervjuer, samlat in uppgifter om lämplig avgränsning mellan insamling (= sjömätning) respektive sjökort för fritidsbåtsändamål och förvaltning av databaser (djupdatabasen och sjökortsdatabasen).

1.1.3 Steg 3

Vår analys av förutsättningarna för en sammanhållen rederiverksamhet består av följande fem steg:

I *steg 1* har vi delat in fartyg som en sammanhållen verksamhet bör omfatta i olika segment efter användning och kommenterat gränsdragningen mellan privat och statlig rederiverksamhet.

I *steg 2* har vi översiktligt studerat marknadsförutsättningarna för de olika segmenten. Finns eller kan konkurrens skapas?

I *steg 3* har vi inhämtat ekonomiska uppgifter om vilka värden och kostnader som skulle ingå i ett sammanhållet rederi. I detta steg har vi även studerat nuvarande hantering och utnyttjande av fartygen.

I *steg 4* analyserat för- och nackdelar med en sammanhållen rederiverksamhet.

I *steg 5* sammanfattande översiktlig bedömt om verksamheten bör bedrivas som bolag eller resultatenheter och lämplig statlig hemvist.

1.1.4 Läsanvisning

Vi har som framgått ovan genomfört vår analys i tre olika steg, med successiva fördjupningar inom olika delområden och med separata delrapporter för varje steg. Denna rapport är en sammanfattning av nämnda delrapporter. För fullständigare information hänvisas till dessa rapporter.

För att skapa en bättre överskådlighet har vi i föreliggande rapport samlat alla marknadsanalyser i ett avsnitt.

2 Den rättsliga regleringen

Den rättsliga reglering som påverkar området sjökarteverksamhet utgörs dels av nationell rätt dels internationell rätt. Den berör även olika parter och vi har i följande avsnitt bedömt vilken effekt lagstiftningen har på dagens sjökartläggningsverksamhet och de aktörer som verkar inom området.

Sjöfartsverkets uppdrag

Sjöfartsverket skall enligt myndighetens instruktion (SFS 2007:1161) svara för:

- sjögeografisk information inom Sjöfartsverkets ansvarsområde (sjökartläggning)
- samordning av sjögeografisk information inom Sverige
- redovisa och dokumentera Sveriges gränser till havs samt svara för skötsel och tillsyn av dessa gränsers utmärkning

Enligt Sjöfartsverkets regleringsbrev (N2007/8991/TR) skall svenska farleder med intensiv fartygstrafik senast år 2014 vara sjömätta i enlighet med internationellt antagen standard. Detta mål gäller även farleder som ofta trafikeras av fartyg som transporterar miljöfarligt gods och olja. I yta räknat innebär målsättningen att

50 000 km² ska mätas under perioden 2006–2014 eller drygt 5 000 km² per år.

Internationell reglering

Sverige har genom IMO (SOLAS) åtagit sig att framställa sjökort av ändamålsenlig kvalitet. Vidare skall sjömätning utföras och databaser hållas i lämplig omfattning (regulation 2 och 9, SOLAS kap. V, inkorporerat i SÖFS 2006:17). Den tolkning av regleringen som vi stött på är att sjömätning kan utföras såväl privat som offentligt, men att validering bör utföras av staten. Utfärdandet av ”officiella” sjökort skall i enlighet med SOLAS kapitel V utföras av staten, eller efter bemyndigande, alternativt av en auktoriserad hydrografisk myndighet eller annan relevant statlig myndighet. Sjöfartsverket har detta uppdrag i Sverige.

I detta sammanhang kan sägas att handelssjöfarten enligt uppgift ofta anlitar den brittiska hydrografiska myndigheten för att erhålla sjökort. Vidare kan sägas att det finns ett antal företag som efter auktorisation tillhandahåller sjökort. I de fall officiella digitala sjökort används måste dessa komma från utpekade offentliga förmedlingsorgan och i nordnorden är det PRIMAR i Norge. Sjöfartsverket får inte tillhandahålla dessa sjökort om de skall räknas som officiella.

Nationell reglering

I Sverige utfärdar Sjöfartsverket sjökort och skall pröva frågor om tillstånd till spridning av landskapsinformation som avser sjökort. Sjöfartsverket har tillstånd genom förordning att utföra sjömätning och för det fall någon annan vill utföra sjömätning inom territorialgränsen skall tillstånd till detta inhämtas från Försvarsmakten.

Utanför territorialgränsen, men innanför den ekonomiska zonen har Sverige valt att inte reglera rätten att utföra sjömätningar. Detta innebär att Sjöfartsverket fritt har kunnat upphandla sjömätningstjänster om de så önskar. Skulle det däremot finnas en önskan att utforska, utvinna naturtillgångar måste tillstånd inhämtas från regeringen.

Sekretesslagen och värnandet av information för Totalförsvaret är en begränsning som måste beaktas vid bedömningen av vilka aktörer som kan delta på marknaden.

Av den information vi fått framgår att det finns exempel där sjömätning inte betraktats såsom hemlig av Försvarmakten, ex. farlederna in till Göteborgs hamn och Värmdö-Garpenleden. I dag finns inga generella beskrivningar som pekar ut hemliga respektive icke-hemliga områden innanför Sveriges territorialgräns utan denna fråga behandlas varje gång någon ansöker om tillstånd för sjömätning. Denna rutin gäller för alla utom Sjöfartsverket. Det finns dock undantag från tillståndsplikten och det gäller sjömätningar i insjöar, vattendrag och kanaler. Den som svarar för en allmän hamn behöver heller inget tillstånd för den sjömätning som utförs i hamnen.

När sjömätning sker får inte uppgifter från bottenkarteringen, som inte motsvaras av uppgifter i allmänna sjökartor, röjas för obehöriga. Mätuppgifterna skall förvaras så att obehöriga inte kan få del av dem. Mätuppgifter från den utförda bottenkarteringen skall granskas och godkännas av Försvarmakten innan de får lämnas till andra personer än de som angetts i ansökan. Uppgifter som sjömätningen ger kan komma att omfattas av säkerhetskyddslagen (1996:627)

Vad avser tillgången till information ur djupdatabasen för exempelvis privata aktörer är detta begränsat av om det är skadligt för Sveriges totalförsvaret. Vid denna bedömning inhämtas synpunkter från Krisberedskapsmyndigheten och Försvarmakten. Om inga hinder föreligger kan informationen ges och då till en avgift som täcker verkets kostnader. Informationen bedöms vara ett resultat av en skapande verksamhet som skyddas av lagen (1960:72) om upphovsrätt till litterära och konstnärliga verk.

Enligt den utredning som Sjöfartsverket och SGU genomförde upplevde företrädare för myndigheter med intressen inom området i det närmaste samstämmt att det regelsystem som omgärdade djupmätning och användning av djupdata var otidsenliga och borde ses över. Det gällde främst regler om sjömätningstillstånd, databastillstånd och spridningstillstånd. Utan att ha närmare granskat tidsåtgång för att administrera tillstånden verkar det som om detta borde kunna organiseras på ett enklare sätt.

3 Marknad

Marknadsavsnittet behandlar delmarknaderna för sjömättningsfartyg, isbrytare, arbetsfartyg och lotsbåtar, dvs. alla delmarknader där Sjöfartsverkets fartyg är verksamma.

För sjömättningsmarknaden har vi gjort en traditionell marknadsanalys där bl.a. omfattning, aktörer och fartygsresurser beskrivs. Övriga delmarknader har enbart analyserats utifrån aspekten om det är lämpligt att bilda ett statligt rederi.

Delmarknaderna för isbrytare, arbetsfartyg och lotsbåtar har vi översiktligt analyserat hur väl de fungerar ur ett upphandlingsperspektiv. En upphandling förutsätter att eventuella statliga parter som lämnar anbud driver verksamheten i en resultatenheter eller bolag för att transparenta och likvärdiga förutsättningar jämfört med privata parter ska finnas. Om en fungerande marknad saknas kan en sådan ibland skapas, t.ex. genom att fartyg ställs till leverantörernas förfogande och upphandling av tjänsten genomförs. Offentligt – privat samarbete s.k. OPS kan vara ett sätt för att tillgodose de offentliga behoven på ett effektivt sätt.

Finland har påbörjat uppbyggande av en marknad för specialsjöfart mot statlig sektor genom att skapa ett statligt Rederiverk. Syftet med omorganisationen är bl.a. att på sikt kunna upphandla alla utförartjänster i konkurrens.

3.1 Svensk marknad för insamling av sjömättningsdata

Insamling av sjögeografisk information utförs i huvudsak av Sjöfartsverket, men viss insamling sker även hos andra myndigheter och privata/offentliga organisationer. Den data som samlas används i såväl offentlig som privat sektor.

Sjöfartsverkets och övriga statliga myndigheters insamling av sjömättningsdata, med undantag av Försvarmakten, framgår av sammanställningen nedan:

Aktör Sjömätning	Oms. Mnkr	Varav upphandling Mnkr	Tendens
Sjöfartsverket	40	10	Svagt ökande efterfrågan
SGU	15	0,2	Ökat behov av tjänster
Försvarsmakten	-	-	-
SGL	0,2	-	Ökat behov av tjänster
Lantmäteriet	0,6	0,6	Efterfrågan oförändrad
SMHI	0,2	0	Ökat behov vid framtida vindkraftsbyggnationer
Naturvårdsverket	1	1	1 Mkr budgeterat, 2009, Spår Ökad efterfrågan
Länsstyrelsen i VG	1,6	1,6	Ingen sjömätning kommer att äga rum i år
Göteborgs Marina F.	3	0	Ökad efterfrågan med 10–20 %
Fiskeriverket	20	0	Ökad efterfrågan på Fiskeriverkets tjänster
Energimyndigheten	0	0	Konstant behov sedan 10 år tillbaka
Svenska kraftnät	0,02	0,02	Eventuellt ökad efterfrågan
<i>Totalt staten</i>	<i>81,62</i>	<i>13,42</i>	

Sjöfartsverket

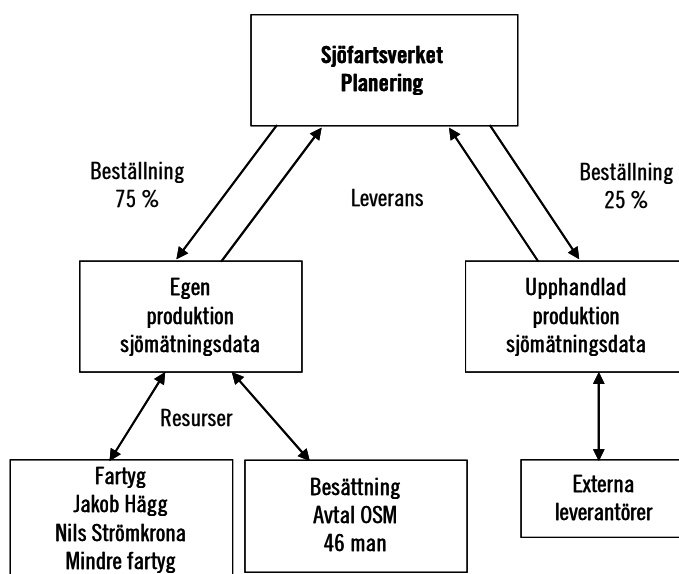
Sjöfartsverkets är ansvarig myndighet i frågor rörande sjökartläggning. Sjöfartsverket har en mättningsplan fram till år 2014 för Helcom och projektet Säkra farleder. Utöver detta finns även andra projekt, exempelvis åtgärder av mer akut karaktär eller större farledsprojekt.

Huvudplaneringen sker utifrån det uppdrag som ges i regleringsbrevet. Uppdraget omformuleras till operativa mål av avdelningen Sjöfart och Samhälle och som därefter ger en beställning till avdelningen Sjögeografisk information att producera enligt beställningen.

Den detaljerad planläggningen sker därefter på fartygsnivå inom enheten för djupdata. Sjömättningsfartygen genomför uppdragen efter de givna anvisningarna och levererar mätdata till uppdragsgivaren. I uppdraget ingår viss bearbetning av mätdata, där oväsentlig/felaktig information rensats bort.

Vid upphandling ges samma anvisningar och likaså kravet på att rensa bort oväsentlig/felaktig information.

Sjöfartsverket har under 2007 gjort en upphandling där fyra bolag lämnade anbud. Upphandlingen motsvarar cirka 25 procent av total volym om 40 miljoner kronor. Nedan visas översiktligt hur Sjöfartsverkets verksamhet relaterat till sjömätning.



3.1.1 Försvarmakten

Försvarmakten har ramavtal med Lantmäteriverket, Sjöfartsverket och SGU för att tillgodose det allmänna nationella behovet av sjögeografisk information för Försvarmaktens behov. För taktisk kartering över mindre områden bedriver Försvarmakten egen kartering vid behov.

Försvarmakten har en fastställd budget för de kommande åren som i princip omfattar de ramavtal som finns slutna med de tre myndigheterna ovan. Avtalet med Sjöfartsverket ger Försvarmakten tillgång till de databaser med sjögeografisk information som finns hos myndigheten och för detta ersätts Sjöfartsverket med en årlig fast avgift om 4 miljoner kronor. Utöver denna summa tillkommer ersättning för tillgång till tryckta produkter på omkring 1,1 miljoner kronor. Även SGU har en databas som För-

svarsmakten utnyttjar och för detta erhåller myndigheten en ersättning om 0,5 miljoner kronor per år.

Vissa uppdrag kan upphandlas från andra aktörer om inte dessa kan utföras av ovannämnda aktörer och för att tillgodose sitt internationella behov sluts i aktuella fall avtal med berörda länder.

3.1.2 Övriga myndigheter

SGU utför större delen av sjömätningen i egen regi och upphandlar endast sjömätning för några 100 000 kronor.

Länsstyrelsen i Västra Götaland genomför ingen egen mätning. Omsättningen på 1,6 miljoner kronor i tabellen är beräknat som ett genomsnitt av den senaste treårsperioden. Mätningen utförs i projektform, och medel sökes till varje projekt. Största finansiär är Naturvårdsverket.

Göteborgs Marina forskningscenter utför mätningar från båten Skagerak cirka 100 dagar/år.

Av Fiskeriverkets omsättning bidrar SMHI med cirka 6 miljoner kronor och en del är täckt av EU-bidrag. Fartyget Argos används 30 veckor/år, fördelat lika mellan fiskerelaterade undersökningar och SMHI:s undersökningar. För att kunna utföra fler undersökningar överväger Fiskeriverket att införskaffa ett nytt fartyg.

Svenska kraftnät inhandlar och använder sig av ett 10-tal kort som bakgrundsinformation vid sina analyser. Efterfrågan kan eventuellt komma att öka beroende av framtida kabellösningar till Baltikum, och sträckningsläggningen i samband med denna.

Överlag spås en ökad efterfrågan på sjökartläggningstjänster från myndigheter

3.1.3 Hamnar

Sveriges Hamnar har bistått utredningen genom att förmedla fyra frågor till medlemsföretagen. 14 hamnar av cirka 40 har i nuläget lämnat information avseende sin sjömätning. Storleken på de 14 hamnarna varierar. Med hänsyn till hamnarna lämnas ingen individuell information ut.

Hamnarna fick svara på hur ofta de mäter inom sitt hamnområde, vilken teknik de använder, vem som utför sjömätningen

(egen regi/externt) samt vilka kostnader hamnarna har per år för sin sjömätning.

Av svaren framkommer att antalet mätningar per år varierar mellan flera gånger per år till mätningar vart tionde år. 60 procent (8) av de som svarade utför mätningar vart fjärde år eller mer sällan, och 35 procent (5) mäter vartannat år eller mer frekvent. Hamnen med högst frekvens utförde mätning 2 gånger per år. Genomsnittet i antalet mätningar var 2/3 gånger per år.

Någon variant av lodning (ex. multibeam) är den vanligaste tekniken och används av 85 procent av hamnarna, därefter kommer ramning, som används främst längs kajer, med 71 procent.

Nästan 60 procent (8) av hamnarna upphandlar all sin sjömätning och endast cirka 7 procent (1) mäter enbart i egen regi. 35 procent (5) hamnar utför mätning i egen regi. Hamnarnas kostnader för mätningen varierar från en försumbar summa till 350 000 kronor per år. I genomsnitt kostar mätningen hamnarna omkring 119 000 kronor per år.

Övriga kommentarer är att det är svårt att uppskatta antalet mätningar per år i och med att vissa mätningar inte går att förutse. Hamnarna påpekar också att priset per mätning påverkas mycket av framförhållningen i beställningen. Beställning med kort varsel är avsevärt mycket dyrare.

Hamnarnas verksamhet är relativt liten, 1,7 miljoner kronor, och motsvarar cirka 4,2 procent av sjöfartsverkets omsättning för sjömätning. Detta gäller dock bara för 14 av de cirka 40 hamnarna. Skulle vi inkludera resterande hamnar uppskattar vi den totala omsättningen till omkring 5 miljoner kronor. Det går inte att se någon direkt korrelation mellan kostnaden per år och om hamnen utför mätningen själv eller upphandlar externt. Hamnundersökningen kompletteras i den mån information kommer oss tillhanda.

3.1.4 Leverantörer av sjömätningstjänster

Vid genomgången av potentiella leverantörer av sjömätningstjänster i Sverige fann vi såväl svenska aktörer som internationella aktörer. De svenska företagen har en etablerad marknad i Sverige och agerar även internationellt. Det största företaget inom branschen finns i Storbritannien. Utöver nedanstående bolag finns även som tidigare nämnts statliga och kommunala aktörer.

Svenska privata leverantörer

Företagen som utför sjömätningssupdrag utför även andra uppdrag såsom undervattensarbeten för hamnar och industriföretag. Företagen är relativt små, men agerar över ett stort geografiskt område.

Aktör	Oms. Mnkr	EBT Mnkr	Anställda	Soliditet (%)
Marin Mätteknik	69	5	54	100
Marin Miljöanalys	8	1	5	43
Marcon	72	14	41	49

De två största leverantörerna Marin Mätteknik och Marcon svarar tillsammans för över 90 procent den privata sektorns leveranser av sjömätning. Det finns även ett antal mindre aktörer med en omsättning på under 3 miljoner kronor, vilka inte särskilt kommenteras. Försvarmakten har lämnat tillstånd för insamling, förutom till nedan angivna bolag, även till WSP Environmental och ett antal länsstyrelser.

Marin Mätteknik grundades 1976 och utförde dykinspektioner och undervattensdokumentation. Detta ändrades snart till navigation, sjömätning, maringeologi och mjukvaruintegration av mätutrustning. Företaget har fartygsresurser för sjömätning både utomskärs och inomskärs. Bolaget har sina huvudsakliga kunder utanför Sverige, däribland engelska kunder. Bolaget vann Sjöfartsverkets upphandling.

Marin Miljöanalys bedriver verksamhet inom sjömätning, kontroll, miljöutredningar och tillståndsfrågor. Sjömätningstjänsterna omfattar ekolodning, bottenkartering, profilering, farledskontroll och ramning. Kunderna återfinns huvudsakligen bland hamnar, industri och myndigheter.

Marcon-gruppen bedriver fartygs- och anläggningsdykeri, sjö- och undervattensarbeten, projekterings- och besiktningensarbeten samt konsultationer inom hamn-, kaj och vattenkraftanläggningar. Endast en mindre del avser sjömätning och då huvudsakligen för hamnar. Denna verksamhet bedrivs inom dotterbolaget Marcon Teknik AB. Bolaget omsatte verksamhetsåret 2005/06 cirka 14 miljoner kronor.

Vinstmarginalen varierar mellan 7–19 procent. Marcon är det företag med högst lönsamhet följt av Marin Miljöanalys och Marin Mätteknik. Tillsammans med Sjöfartverkets och övriga identifie-

rade mindre aktörer, uppgår den totala omsättningen till omkring 200 miljoner kronor.

Utländska leverantörer

Engelska Gardline var ett av de utländska bolag som lämnade bud till Sjöfartsverket i upphandlingen av sjökartsläggningstjänster. Företaget är världens största, oberoende "survey" grupp med åtta fartyg och omkring 250 antällda inom marin undersökning. Kunder till Gardline finns inom utomskärsundersökning, telekom, myndigheter och hamnar.

C&C Technologies Inc. är också en stor aktör på den internationella marknaden. C&C Technologies Inc. är lokaliserade på sju platser och har ungefär 200 anställda. De utför undersöknings- och karteringstjänster både på land och till havs för olje- och gasindustrin, telekomindustrin och amerikanska myndigheter.

Fugro NV är ett Nederländskt baserat företag som samlar in, processerar och tolkar information relaterat till jordens yta. Fugro OSAE som inriktar sig på icke olje- och gas relaterad undersökning i norra Europa, lämnade också ett bud i Sjöfartsverkets upphandling. Fugros "offshore" verksamhet hade en omsättning på 202 MEUR och en EBIT på 28 MEUR, 2006. Fugro Norway agerar på den skandinaviska marknaden inriktade mot olje- och gasindustrin. Fugro utför tre typer av tjänster: Geotechnical, Survey och Geoscience. Här ingår bl.a. karteringstjänster.

Marina tjänster utgör en stor del av Blom Maritimes produktutbud. Verksamheten omsatte 2006 26 MEUR och hade en EBIT på 4 MEUR. De använder tekniken "echo sounder system" för havskartering av pipeline- och kabel sträckningar, muddringar och hamnoperationer.

Tenix LADS Corporation, dotterbolag till The Tenix Group, undersökte nyligen två separata områden av den norska kusten för att genomföra en av Norge beställd kartering. Tenix LADS utför luftburen hydrografisk undersökning med hjälp utav ett system som kallas för "Laser Airborne Depth Sounder" (LADS). Metoden är lämpad för att mäta undervattenstopografin i komplexa grunda vatten ner till 70 meters djup.

Gems international Inc. var det tredje internationella företag som deltog i upphandlingen. De inriktar sin undersökning på grunt vatten. Gems är indelat i tre divisioner, geoteknik, "survey" och

konsulttjänster. Vid mätningarna används bl.a. single- och multi-beam tekniker. Kunder åt GEMS återfinns i olje- och gasindustrin, vindkraftverk och byggnationsindustrin till havs.

Då offentlig information varit svåråtkomlig hos de internationella aktörerna saknas information om omsättning, anställda och lönsamhet hos flera företag.

3.1.5 Svenska sjömätningarfartyg

Fartyg	Ägare	Längd/Bredd	Kommentar
Ale	Sjöfartsverket	48 m/13 m	Isbrytare, Sjömätning cirka 240 dygn/år
Jacob Hägg	Sjöfartsverket	37 m/7,5 m	Snabbgående fartyg
Nils Strömkrona	Sjöfartsverket	30 m/10 m	Ramningsfarkost
SjöV96	Sjöfartsverket	19,2 m/4,3 m	Mindre sjömätningarbåtar
RAM 9	Sjöfartsverket	14 m/8 m	Mindre sjömätningarbåtar
mb28	Sjöfartsverket	6,65 m/2,5 m	Mindre sjömätningarbåtar
MB 21	Sjöfartsverket	-	Sjömätningarfartyg
LFMB 41	Sjöfartsverket	-	Sjömätningarfartyg
LFMB 43	Sjöfartsverket	-	Sjömätningarfartyg
TG 71	Sjöfartsverket	-	Sjömätningstrutrustning
TG 95	Sjöfartsverket	-	Utrustning för teknisk service
ROV (Phantom)	Sjöfartsverket	-	Undervattensubåt
Skagerack	Göteborgs Marina F.	38 m/9 m	Mäter bl.a. temp., salthalt, densitet, ström
Arne Tiselius	Göteborgs Univ.	-	Oper.begräns., förbud matlagning ombord
S/V Ocean Surveyor	SGU	35 m/12 m	Fartyg med stor manövreringsförmåga
Sensor	SMHI	15,5 m/4,5 m	Mätverksamhet: kustnära
Argos	Fiskeriverket	61 m/12 m	Kan användas för mätning utomskärs
ROV	Naturvårdsverket	-	Undervattensubåt
ROV	Länsstyrelsen i VG	-	Undervattensubåt
M/S Franklin	Marin Mätteknik	56 m/12 m	Marin Mättekniks största fartyg
M/S Triad	Marin Mätteknik	26 m/7 m	2 st radar och 1 ekolod vid mätning
Mr Beam	Marin Mätteknik	8 m/2,7 m	Navigering i trånga farvatten
Ping	Marin Mätteknik	7,3 m/2,5 m	Lämplig för högupplösande sjömätning
Sv/Rambo + R10	Marin Miljöanalys	11,9 m/8,5 m	Ramningsfartyg med ramningsponton
Sv/Ranja	Marin Miljöanalys	8 m/3,8 m	Sjömätningarfartyg med katamaranskrov
Sv/Fyr	Marin Miljöanalys	12 m/4,5 m	Sjömätningarfartyg typ bogserare
Sound Supporter	Marcon	20,2 m/8,04 m	Lämplig för bl.a. kabel, rörarbeten
Frida	Marcon	27 m/8,3 m	Sjö/dykeriarbeten, person/matrl.transporter
ROV	Marcon	-	Undervattensubåt

Sjöfartsverket har under senare år, efter att ha sålt sjömätningarfartyget Johan Nordenankar, använt isbrytaren Ale för utomskärs sjömätning. Ale har dock varit stillaliggande cirka 50 procent av

tillgänglig tid, då fartyget bara kan användas för sjömätning om våghöjden understiger 1,2 meter. Sjöfartsverket använder främst Jacob Hägg och Nils Strömkröna för sina behov. Verkets mindre båtar används ofta på grunda områden och i hamnar. Sjöfartsverket har upphandlat tjänster av Marin Mätteknik med fartyget Franklin, för utomskärs sjömätning.

Karteringsverksamhet i öppen sjö och kustvatten djupare än 6 meter utförs av SGU:s undersökningsfartyg S/V Ocean Surveyor.

Fiskeriverket äger Argos, Sveriges största oceangående fartyg som kan användas för sjömätning. Argos är utrustad för havsforskning, speciellt fiskerivetenskapliga och hydrografiska undersökningar.

Vad avser de privata aktörerna använder Marin Miljöanalys tre egna fartyg, ett med katamaranskrov, ett fartyg med bogserartyp och ett ramningsfartyg. Företaget chartrar även in fartyg och utrustar dessa för särskilda uppdrag. Marin Mättekniks flotta ägs och bemannas av Shipriders AB.

3.2 Isbrytningsmarknaden

Verksamheten genomförs nästan uteslutande i egen regi av Sjöfartsverket.

I samband med att isbrytarna TOR och NJORD skulle ersättas genomförde Sjöfartsverket en utredning av alternativen till dem. Tidigt fastställdes att utnyttjandegraden skulle bli låg och att det inte var motiverat att införskaffa två likvärdiga isbrytare till en kostnad om cirka 160 miljoner kronor styck (1996 års penningvärde) och med 30 års avskrivning. För att komma tillrätta med problemet med den låga utnyttjandegraden ansåg Sjöfartsverket att det var bättre att anskaffa fartyg, som i sin konstruktion har inbyggd meranvändningspotential så att fartygen kunde nyttjas under icke-isbrytningstid. För att uppnå detta ansåg Sjöfartsverket att det var viktigt att redan på konstruktionsstadiet komma i kontakt med en partner som skulle kunna utveckla meraanvändningsområdet. Den efterföljande upphandlingen ledde till att B&N (numera Transatlantic) tillsammans med Sjöfartsverket utvecklade Vikingfartygen, vilket kan liknas med en OPS (Offentlig Privat Samverkan).

Avtalet löper under 15 år (2000–2015) med möjlighet till förlängning från Sjöfartsverkets sida i ytterligare tre femårsperioder. I

avtalet ingår också att Sjöfartsverket har rätt till en viss ”vinst-delning” från Transatlantic för alternativt utnyttjande av Vikingfartygen under resterande del av året.

Sjöfartsverket har finansierat isbrytaranpassningen med 59 miljoner per fartyg, vilket skrivs av med cirka 11 miljoner per år.

Den hyra som Sjöfartsverket betalar Transatlantic är beroende av om fartyget nyttjas för isbrytning eller om det ligger i beredskap för att kunna kallas in med 10 dagars notis. Sjöfartsverket erlägger en avgift för isbrytarberedskap som för närvarande uppgår till cirka 30 miljoner kronor per år och som i slutet av avtalsperioden (2010–2015) sjunker till drygt 17 miljoner kronor per år. När Sjöfartsverket disponerar Vikingfartyg för isbrytning är denna kostnad drygt dubbelt så stor.

De tre fartygen är byggda för att dels kunna bryta is, dels fungera som underhålls- och arbetsfartyg i offshoreverksamhet. I den senare verksamheten används de mest för förflyttning och positionering av oljeriggarna inom Nordsjösektorn. Fartygen har en mycket stor dragkraft (bogserförmåga) och är utrustade med avancerad utrustning i form av navigerings-, automatiskt positionerings- och manövreringshjälpmedel. Drift-, kontroll- och underhållssystem är gemensamma för offshore- och isbrytningsoperationer. Det finska Rederiverket, som också har isbrytare av Multipurpose typ, verkar också på liknande sätt genom att chartra ut fartygen under delar av året då de inte används.

Ett problem med att försöka kombinera verksamheter är att det vid vissa tillfällen kan finnas konkurrerande önskemål. En myndighet eller företag kan ha behov av en inställelsetid som kan vara svår att kombinera med andra organisationers önskemål.

Innan beslut fattades om att investera i nya fartyg för Kustbevakningen studerades möjligheterna att samordna Kustbevakningens och Sjöfartsverkets behov av fartygsresurser genom att samutnyttja Vikingfartygen. Resultatet av studien visade att det inte var ändamålsenligt att bygga om fartygen så att de gemensamt kunde användas av myndigheterna.

3.3 Marknaden för arbetsfartyg

Verksamheten utförs nästan uteslutande i egen regi.

Sjöfartsverket genomförde för några år sedan en upphandling av farledsunderhåll i Vänern. På grund av en rättslig tvist avbröts upphandlingen. Bland anbudena fanns två internationella bolag och sex svenska bolag. De internationella bolagen hade erfarenheter från muddring och hamnarbeten och de svenska, främst dykföretag, utförde diverse hamn- och undervattenskabelarbeten. Sjöfartsverket hade försökt att intressera fler internationella företag, men fått till svar att upphandlingen var för liten för att det skulle vara intressant.

3.4 Marknaden för lotsbåtar m.m.

Lotsningen utförs av Sjöfartsverket. Genom Lotsutredningen har möjligheten för en eventuell konkurrensutsättning utretts av Statskontoret ("Lotsning på entreprenad").

Förutsättningarna för att bedriva lotsning varierar i hela landet. Vissa farleder är långa och komplicerade medan andra är korta och enklare. Vidare skiljer sig omfattningen på sjöfarten till olika hamnar, vilket påverkar beläggningsgraden för lotsarna i respektive distrikt. Det senare problemet har hanterats genom att lotsar får ansvar för ett större geografiskt område och därmed en större trafikmängd.

Sjöfartsverkets kostnader för lotsningen uppgick 2006 till 550 miljoner kronor. Investeringskostnaden för en lotsbåt är cirka 8–15 miljoner kronor, årligt underhåll cirka 70 000 kronor och fartygen uppskattas ha en livslängd på 20–25 år. Intäkterna för lotsning uppgick till 355 Mkr 2006 och gav ett negativt resultat på 183 miljoner kronor. Regelverket för lotsning är omfattande. Det finns strikta regler och kompetenskrav på de yrkeskategorier som det innefattar, vilket gör att det tar lång tid att utbilda sig. Prismekanismen som allokeringsmetod av resurser saknas då fartygen betalar Sjöfartsverket en enhetlig taxa som inte tar hänsyn till efterfrågan. Enligt förordning (1982:569) utfärdar Sjöfartsverket föreskrifter om lotsningsplikt. Verket är skyldigt att meddela om lotsning krävs. Befälhavare på fartyg som är 70 meter långa eller 14 meter breda är skyldiga att anlita lots.

Enligt Statskontorets undersökning för Lotsutredningen finns en utbredd uppfattning att en fungerande marknad skulle kunna byggas upp, men att det då behövs en tillsynsmyndighet och ett flexibelt regelverk. Väntetiden för tillgången på lots bedöms vara lång varför intresset ökat för en förhöjd servicegrad och därmed intresset hos potentiella konkurrenter.

Eventuella konkurrerande aktörer finns i dag bland lotsar och båtsmän anställda av Sjöfartsverket, samt befäl eller liknande i handelsflottan. För att bli lots krävs lotsexamen, samt ytterligare krav måste uppfyllas. Det råder stor brist på lotsar, och det är svårt att rekrytera till mindre attraktiva delar av landet.

För att, enligt Statskontoret, skapa förutsättningar för att konkurrensutsätta verksamheten behövs:

- fri etableringsrätt, Sjöfartsverket har ensamrätt för att utföra dessa tjänster
- regelverk för potentiella aktörer, och de som finns är inte tillräckligt flexibla
- en oberoende tillsynsmyndighet

Enligt Statskontoret råder det osäkerhet över lotsmarknadens tillväxtpotential och rekryteringsproblem kan utgöra hinder för en etablering.

3.5 Övrig marknad

Forsknings- och undersökningsverksamheten är ett område som är i behov av resurser och som i dag anlitar såväl statliga som privata organisationer för att kunna utföra sin verksamhet. Tyngdpunkten ligger dock på resurser från statliga organisationer. Omfattningen av verksamheten bedöms vara förhållandevis konstant, men att miljöundersökningarna kan komma att öka på bekostnad av de hydrologiska undersökningarna. Undersökningar som har sin grund i sökande efter utvinningsbara naturresurser, byggande av vindkraftverk eller utläggning av kablar är andra områden som har ett större inslag av privat kapital och därmed köp av resurser.

Resurserna i den statliga verksamheten, i form av fartyg, är allokerade till de olika myndigheterna och bemannas till stor del med egna besättningar. Undantaget från detta är de resurser som

kommer från Sjöfartsverket där bemanningen utgörs av inhyrd personal.

3.6 Slutsatser

Sjömätning

Den aktivitet som utländska aktörer har i Skandinavien visar att marknaden är internationell. Tre utländska företag var med i Sjöfartsverkets upphandling och Norge har anlitat utländska entreprenörer. Kunder inom framförallt olje- och gasindustrin efterfrågar allt fler sjökartläggningstjänster. Nya innovationer leder utvecklingen och fler företag ser möjligheter inom branschen. Exempelvis genom utökat digitalisering, och tester med satellit.

Den höga andelen egen produktion inom statliga myndigheter samt stor investeringskostnad för fartyg och utrustning utgör dock en barriär på marknaden.

Kartläggningen visar att det finns ett antal fartyg som kan användas för kartläggning både i Sverige och utomlands. Enligt Sjöfartsverket och SGU finns det överkapacitet avseende fartyg som används för sjömätning. Givet detta finns det utrymme för en effektivisering av sjömätning, något som en konkurrensutsatt marknad kan bidra med. Fiskeriverket funderar även på att införskaffa ett nytt fartyg för att kunna utföra fler mätningar, vilket förefaller märkligt med tanke på den överkapacitet som finns.

Sjömätningensmarknaden bedömer vi fungerar, men det verkar något oklart, vilken omfattningen den kommer att ha och i vad mån Sjöfartsverket behöver kontrollera resurserna. Det är dock klart att Sjöfartsverket behöver resurser för "akuta" sjömätningar. Det är i dag inte möjligt att uttala sig om hur många fartyg som behövs i en rederienhet med kapacitet för sjömätning. Vi tror dock att det finns rationaliseringspotential och utrymme för fler externa utförare.

Isbrytning

I dag finns ingen marknad för isbrytning. Det finns ett välutvecklat isbrytarsamarbete i Östersjön och då främst mellan Sverige och Finland. Sjöfartsverken i Finland och Sverige har ett nära samarbete för att säkerställa trafik till och från finska och svenska hamnar i

Bottenviken. Samarbetet sker genom att finska och svenska isbrytare koordinerar sin verksamhet och delar på arbetet för att optimera användning av tillgänglig isbrytarkapacitet.

De senaste årens varma vintrar, reser frågan om Sjöfartsverket har en ändamålsenlig dimensionering av sina resurser eller om de bör minskas. Vid en minskning är en möjlighet att klara eventuella toppar, att avrop av resurser från Transatlantic ökar. En annan möjlighet kan vara att försäkra sig om finsk isbrytarkapacitet genom ett kommersiellt avtal med Rederiverket. Oberoende av vilka val Sjöfartsverket bedömer lämpliga ur risksynpunkt kan behovet av olika affärsmässiga avtal öka för att på ett kostnads-effektivt sätt tillgodose behovet av isbrytning.

Lotsning

Idag finns ingen fungerande marknad för lotsning. Enligt Statskontorets utredning är det dock möjligt att successivt skapa en fungerande marknad. För att detta skall ske måste flera åtgärder genomföras i vilket det bl.a. ingår att skapa ett förutsägbart regelverk, undanröja etableringshinder samt skapa en oberoende tillsynsmyndighet.

Arbetsfartyg m.m.

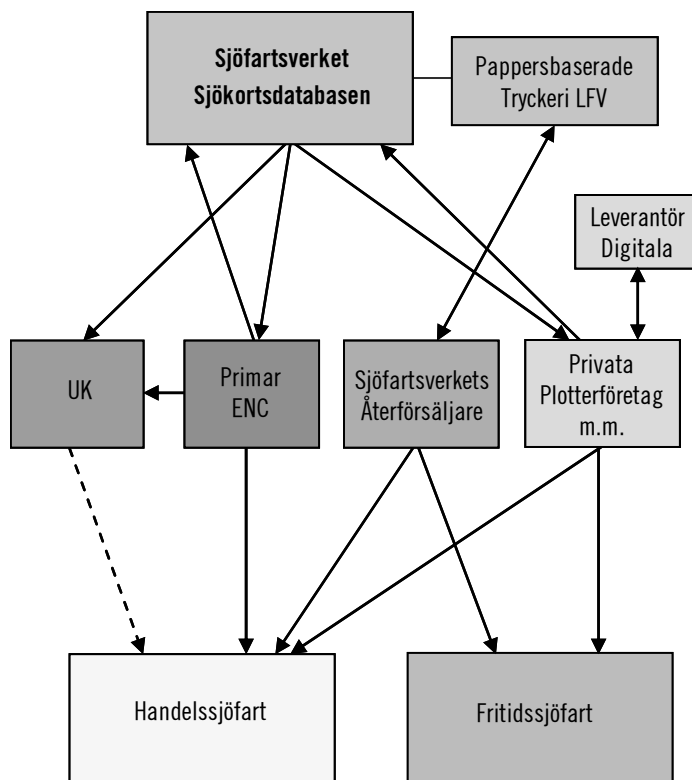
Marknaden för farledsunderhåll och arbetsfartyg är enligt uppgift inte särskilt stor. Det finns företag som bedöms kunna utföra uppgifterna och som har egna fartygsresurser. I dag utför dock Sjöfartsverket i princip allt underhåll med fartyg som finns i den egna verksamheten.

Det finns ett behov av fartygsresurser även hos andra myndigheter. Fartygen är i många fall åldersstigna och en del belagda med restriktioner. Vi har sett att myndigheterna, till skillnad från Sjöfartsverket, har egna besättningar. Det finns även uttalade önskemål om att förnya tonnage. Fartygen från dessa myndigheter borde kunna integreras i en rederienhet med Sjöfartsverkets fartyg och tillhandahållas på villkor som överensstämmer med respektive myndighets behov.

3.7 Marknaden för kartproduktion och spridning

3.7.1 Sjöfartsverkets planering och process för kartproduktion och distribution

Sjöfartsverkets planering och process för kartproduktion och distribution framgår översiktligt av figuren nedan.



Då informationen kommit in i djupdatabasen sammanställs ett rättelseunderlag, där bl.a. min- och maxkurvor tas fram. Underlaget som mottages ska passa in i både analog och digital databas. Utvald information läggs in i sjökortsdatabasen. Underlag från denna databas används för produktion av sjögeografisk information.

Kartinformation framställs i olika format. Digital kartbild framtagen med information från Sjökortsdatabasen (S57/ENC), raster (digital bild av ett sjökort) och papperssjökort. Andelen elektro-

niska produkter ökar och bedöms komma att dominera den framtida marknaden.

Det har varit diskussion om vem som kan bemyndiga en organisation att ge ut officiella sjökort, s.k. allmänna sjökort, vilka används av handelssjöfarten. Enligt Sjöfartsverket kan endast regeringen lämna sådant bemyndigade och inte Sjöfartsverket. Vidare verkar det bara möjligt att bemyndiga en organisation, vilket innebär att det inte går att konkurrensutsätta utgivandet av allmänna sjökort. Däremot är det möjligt att konkurrensutsätta produktionen av dem, men då måste de kontrolleras och utges av officiell kartmyndighet. På frågan om detta var vanligt gavs svaret nej. Det har förekommit i Norge, men då under speciella omständigheter.

3.7.2 Digitala sjökort

ENC (Electronic Navigational Chart) har utvecklats för handelsjöfarten och har genom SOLAS Kap. V blivit ett officiellt sjökort, men under vissa förutsättningar. Fartygen måste ha rätt utrustning och sjökorten får bara komma från utpekade offentliga förmedlingsorgan.

I Europa finns PRIMAR och EC-INC och skulle Sjöfartsverket sälja informationen direkt till ett fartyg godkänns detta inte som ett ENC och därmed måste fartyget ha ett allmänt sjökort i pappersformat. Information som säljs i PRIMAR måste komma från statliga sjökarteorganisationer. Sjöfartsverket är en av dessa organisationer. På detta område råder ingen konkurrens.

I dag använder 1 200 fartyg svenska ENC.

För fritidsbåtstrafiken uppställs inga krav utan en fritidsbåtägare har stor frihet att välja format, kvalitet och kartleverantör. På marknaden för båtsporkort råder konkurrens och Sjöfartsverket är en konkurrent bland andra. På denna marknad erbjuder även Sjöfartsverket andra kartleverantörer/producenter/konkurrenter att köpa såväl digital information som papperssjökort. Det har utvecklats en situation där kartproducenter köper papperssjökort från Sjöfartsverket och sedan omvandlar den till digitalinformation som de har olika applikationer för.

3.7.3 Papperssjökort

ENC utvecklas starkt, men fortfarande finns en omfattande användning av pappersformat för allmänna sjökort. Utgivarna av dem är statliga kartverk eller motsvarande och det finns ett bilateralt system där man bl.a. överenskommer villkoren för att producera och sälja andra länders sjökort med data från dessa länder. Försäljningen av papperssjökort till handelssjöfarten kan komma att ändras snabbt om det beslut som förbereds inför sommarens möte i IMO går igenom. Enligt uppgift är förslaget att alla handelsfartyg skall använda sig av ENC. i dag kan papperssjökort för handelssjöfarten köpas hos många olika återförsäljare (såväl privata som offentliga) och en av de största förmedlarna av sjökort för svenska farvatten är det brittiska Sjökarteverket. På detta område råder ingen konkurrens annat en möjligen mellan olika statliga kartproducenter.

För fritidsbåtarna finns ett antal kartproducenter som tillverkar papperssjökort. Det finns även en stor mängd återförsäljare av sjökort för fritidsbåtstrafiken. I detta segment finns inga restriktioner annat än att upphovsrätten måste beaktas. Konkurrens råder.

3.7.4 Marknaden för båtsportkort

Marknaden för båtsportkort m.m. utgörs dels av papperssjökort, dels elektroniska sjökort.

Marknaden för elektroniska sjökort växer, bl.a. genom att priset på plotters sjunker. Båtagare vill dock oftast även ha papperssjökort som back up. Båtsportkort över Stockholms skärgård svarar för knappt hälften av försäljningen, och båtsportkort över västkusten svarar för cirka en fjärdedel.

Sjöfartsverket har en helt dominerande ställning på marknaden för tryckta båtsportkort och verket uppskattar de har en marknadsandelen som överstiger 90 procent.

Konkurrenterna är främst:

- Nautische Veröffentlichungen med sjökort för västkusten och Göta kanal.
- Hydrographica med storskaliga sjökort över främst Stockholms skärgård och Ostkusten.
- C-Map med sjökort för Västkusten.

- Det norska företaget Ugland IT group AS med sjökort för västkusten.

Nautische Veröffentlichungen är ett tyskt företag. Sjöfartsverket har tidigare haft en rättslig tvist med företaget om upphovsrätt som Sjöfartsverket förlorade. Enligt Sjöfartsverket finns nya misstankar mot bolaget om intrång på Sjöfartsverkets upphovsrätt.

Hydrographicas insamling av information görs dels med hjälp av egen flygfotografering dels genom egna mätningar. Denna görs i områden där ibland Sjöfartsverkets mätningar är gamla och gjordes med gammal teknik. *Hydrographica* utvecklade på 1970–1980-talet en teknik som de i dag är ensamma om.

Produktionen av papperskartorna görs utifrån digitala terrängmodeller (flygfoton) kompletterade med mätningar. Tryckning sker på ett tryckeri i Västerås. Försäljning sker dels genom ett stort antal återförsäljare (papperskort) dels genom beställningsmöjlighet via *Hydrographicas* hemsida digitala sjökort och papperskort. *Hydrographica* har valt att ha egen försäljning kvar då de anser sig fungera som prispressare och därigenom hålla uppe volymerna på de egna sjökorten.

Hydrographica anser sig inte vara konkurrent till Sjöfartsverket. De ser varandra som komplement och har diskuterat ett samarbete om t.ex. utbyte av data.

C-Map är en världsledande sjökortsproducent och ägs av amerikanska Jeppesen. *C-Map* har 26 kontor i 19 länder, med kunder inom såväl privat som offentlig sektor.

Det norska företaget *Ugland IT group AS* är en av Norges största kartproducenter med sjökortskunder i Norge, Sverige och Danmark. Kunderna är både privata och offentliga.

Sjöfartsverket har licensavtal angående sjökort för fritids och lättare handelssjöfart med *C-Map/Jeppesen*, *Navionics*, *Garmin*, *Adveto*, *Solteknik*, *Digimap*, *Transas*, *MapMedia*, *Euronav*, *Elmeriina*, *Geminav*, *Hannu Säles*, *Trident Nav*, *Ed Maritim* och *Sea Cross Marine*. Det engelska sjökarteverket är en av de större licenstagarna. Licensavgifterna varierar mellan 15 respektive 35 procent av licenstagarens nettointäkter.

Återförsäljaravtal finns med ett 70-tal företag som specialaffärer för sjöfart, bokhandlare mm. Vidare finns cirka 300 försäljningsställen för sjökort. Sjöfartsverket ställer högre krav på återförsäljare, vad avser t.ex. lagerhållning, än på försäljningsställen.

Cirka 70 procent av intäkterna avseende återförsäljaravtal avser båtsportkort inklusive digitala versioner, den s.k. konkurrensutsatta delen. Resterande 30 procent avser intäkter för det allmänna sjökortet, övningssjökort och publikationer. Sjöfartsverket säljer sina produkter till samma återförsäljarpris.

Marknadsbedömningen avser nettoförsäljningspris vad gäller licensavtal och återförsäljarpris vad gäller återförsäljaravtal.

3.7.5 Övrig marknad för sjögeografisk information

GIS (Geografisk informationssystem) avser försäljning till andra statliga myndigheter som t.ex. SMHI och industrin som t.ex. vindkraftverk. Produkterna avser olika former som vektor- och rasterkartor beroende på kundernas behov. Andra intäkter kommer från användning av sjökortbilder för diverse ändamål som t.ex. prydnads och nyttoföremål.

3.8 Sammanfattning marknad

De olika delarna inom Sjöfartsverkets sjökarteverksamhet och fartygsinnehav har nedan plottats utifrån risk för dåligt fungerande marknad, samt strategisk vikt för staten.

Risk för ej fungerande marknad	Hög		Förvaltning Spridning allmänna sjökort
	Låg	Fartygsinnehav Spridning av sjökort för fritidsbåtsändamål Insamling	
		Låg	Hög

Strategiskt för staten

Marknaden för insamling av sjögeografisk information bedöms kunna fungera väl. Det finns ett antal svenska och utländska företag som kan tillgodose Sjöfartsverkets behov. Innanför territorialgränsen är dock antalet leverantörer färre av insamlingstjänster med hänsyn till sekretesslagen och påverkan på totalförsvaret.

Marknaden för spridning av sjökort för fritidsbåtsändamål mm (den konkurrensutsatta delen) bedöms kunna fungera väl.

Allmänna sjökort skall, enligt vissa tolkningar av regelverket, ges ut av Sjöfartsverket och kan därmed inte konkurrensutsättas.

Förvaltning i form av att äga och uppdatera berörda databaser är av central strategisk vikt för staten. Själva arbetet med att uppdatera och kvalitetssäkra databaserna kan i och för sig utföras av annan, men tillgången till extern kompetens är tveksamt. Dessutom tillkommer sekretessfrågor.

Tillgången till fartyg bör kunna hanteras på en marknad och för sjömätning och arbetsfartyg finns redan i dag alternativ. Det bör finnas möjligheter att utveckla denna verksamhet genom att utsätta den för konkurrens.

4 Konkurrensutsättning

4.1 Sjomätning

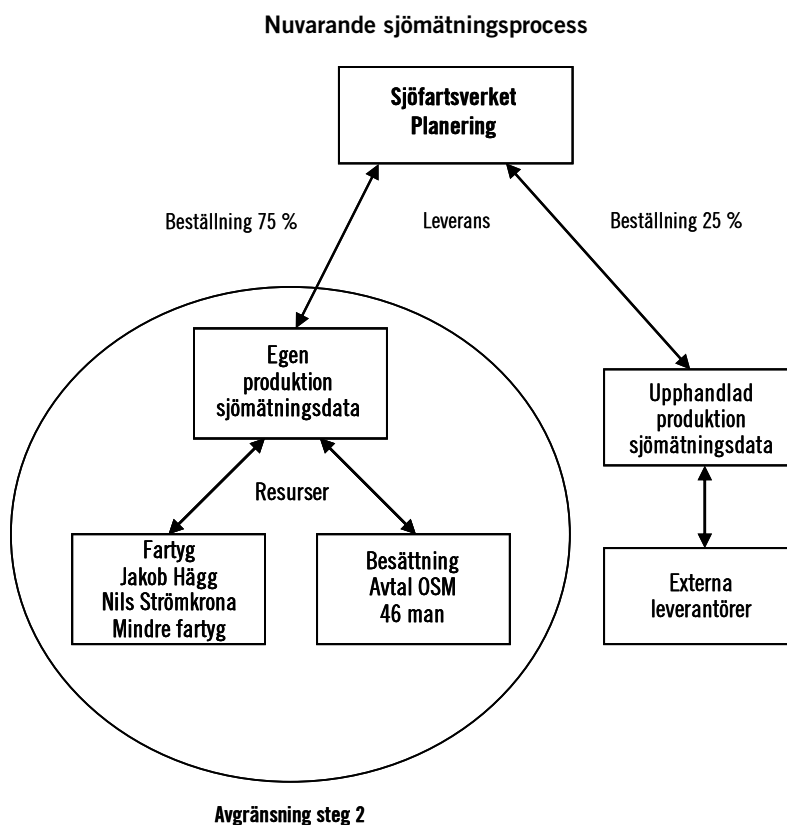
4.1.1 Avgränsning konkurrensutsatt verksamhet sjömätning

Vi bedömer att en lämplig avgränsning mellan insamling (=sjömätning) och förvaltning bör baseras på samma principer som ligger till grund för den senaste upphandlingen.

De väsentligaste avgränsningsparametrarna är att Sjöfartsverket:

- Planerar sjömätning
- Definierar vad som skall sjömätas
- När sjömätning skall utföras
- Vilken kvalitet levererade sjömätningsdata skall uppnå

Utförandet av sjömätningen bör konkurrensutsättas. Detta innebär att fartyg inklusive sjömätningsutrustning och besättning, dvs. de egna resurser som i dag svarar för produktion av sjömätningsdata. Se oval i figur nedan.



4.1.2 Konkurrensutsättning av sjömätning

En fullständig konkurrensutsättning innebär att Sjöfartsverket upphandlar allt sitt behov av sjömätningstjänster. Upphandlingsformerna behöver då utvecklas för att kunna hantera olika typer av upphandling. Eventuellt bibehålls egna resurser för att tillgodose akuta sjömättningsbehov om detta inte kan ske via upphandling. Vad avser befintliga egna resurser kan dessa hanteras på tre sätt:

- Verksamheten bolagiseras. Alternativet innebär att fartygen flyttas över till ett bolag. Bolaget övertar om möjligt befintligt avtal med OSM, alternativt tecknas ett back-to-back avtal mellan Sjöfartsverket och bolaget på samma villkor som gäller mellan Sjöfartsverket och OSM.

- Verksamheten blir en särskild resultatenhet inom Sjöfartsverket. Alternativet är jämförbart med hur Vägverket och Banverket för närvarande hanterar sina egna produktionsresurser.
- Verksamheten avvecklas. Försäljning eller skrotning sker av fartyg. Sjömätningstrustningen, till ett uppgivet anskaffningsvärde om cirka 11 miljoner kronor, är modern och kan på lämpligt sätt fortsatt användas.

Vi kommenterar nedan närmare vad varje alternativ innebär samt för och nackdelar med alternativet jämfört med status quo.

Bolagisering

Alternativet innebär att en ledning rekryteras, affärsplaner tas fram. Olika system och rutiner lämpliga för att bedriva verksamheten som bolag anskaffas m.m. Det handlar alltså om en relativt lång förberedelsestid.

Då nya fartyg sannolikt måste anskaffas behöver ett bolag också kapitaliseras på lämpligt sätt. Sannolikt behövs ett stort eget kapital givet den betydande investering som behövs för ett nytt fartyg.

Fördelar:

- Antalet aktörer och sjömätningfartyg på marknaden bibehålls, vilket bör underlätta för Sjöfartsverket att erhålla rimliga priser vid upphandling av sjömätningstjänster.
- Befintligt bemanningsavtal, varav cirka 0,6 miljoner kronor är en fast avgift kan nyttiggöras.
- Konkurrensen ökar genom att all sjömätningverksamhet upphandlas.

Nackdelar:

- Det krävs relativt lång förberedelsestid att bygga upp ett bolag.
- Bolaget kommer att inom relativt snar framtid stå inför stora investeringar i antingen ett nytt multipurposefartyg eller ett begagnat fartyg, vilket kräver ett betydande eget kapital.

Nackdelarna med en bolagisering inriktat enbart mot sjömätning överväger enligt vår bedömning.

Resultatenhet

Alternativet innebär delvis samma sak som en bolagisering. Skillnaderna är bl.a. att regelverket för bolag inte behöver tillämpas och att verksamheten kan utnyttja Sjöfartsverkets system och finansiella resurser.

Fördelar:

- Antalet aktörer och sjömättningsfartyg på marknaden bibehålls, vilket bör underlätta för Sjöfartsverket att erhålla rimliga priser vid upphandling av sjömätningstjänster.
- Befintligt bemanningsavtal, varav cirka 0,6 miljoner kronor är en fast avgift kan nyttiggöras.
- Konkurrensen ökar genom att all sjömättningsverksamhet upphandlas. En successiv konkurrensutsättning möjliggörs.

Nackdelar:

- Resultatenheten kommer att inom relativt snar framtid stå inför stora investeringar, vilket kräver ett betydande eget kapital.

Med anledning av att det finns fartyg i andra myndigheter än Sjöfartsverket och att fartygen skulle kunna användas i fler än en myndighets verksamhet restes frågan om inte det skulle kunna finnas samordningsvinster i att samla alla fartygen i en organisation. Berörda myndigheterna skulle därefter beställa enligt bedömt behov av fartygstjänster. Med anledning av detta gav utredningen PWC i uppdrag att undersöka förutsättningarna att samla fartyg från flera myndigheter i ett sammanhållet rederi och då även ange en lämplig organisationsform. Resultatet redovisas i kapitel 6.

Alternativ till resultatenhet

Under utredningen framkom ett förslag från Sjöfartsverket om ett samarbete med Kustbevakningen innebärande att Kustbevakningens fartyg utför sjömätning åt Sjöfartsverket. Med detta skulle statens resurser utnyttjas effektivare. Sjöfartsverket framförde att konceptet med framgång testats i Storbritannien och att den brittiska Kustbevakning i samband med sina patrulleringar även utför sjömätning. I Sverige skulle Sjöfartsverket, enligt detta alter-

nativ, stå för utrustning samt utbildning av personal och utförandet av sjömätning regleras i ett avtal mellan parterna.

Verksamheten avvecklas

Alternativet innebär att fartygen avvecklas i lämplig takt och att upphandling i konkurrens successivt ökar i den takt de egna resurserna avvecklas.

Externa leverantörer svarar för behov av fartyg, antingen via befintliga resurser eller via anskaffning av nya eller begagnade fartyg.

Fördelar:

- Staten undviker stora investeringar i nya fartyg. Eventuellt kan ett OPS-upplägg övervägas. Ett sådant kan utformas på olika sätt, t.ex. att Sjöfartsverket tecknar ett långt avtal om sjömätning med ett privat bolag som åtar sig att skaffa ett fartyg för att utföra avtalet. Ett sådant avtal kan sannolikt med fördel omfatta även andra myndigheter för att kunna åstadkomma bättre utnyttjandegrad av fartyget.
- Konkurrensen ökar genom att all sjömättningsverksamhet upphandlas. En successiv konkurrensutsättning möjliggörs i takt med att egna resurser avvecklas.
- Avvecklingen kan ske på sätt som passar Sjöfartsverkets behov.

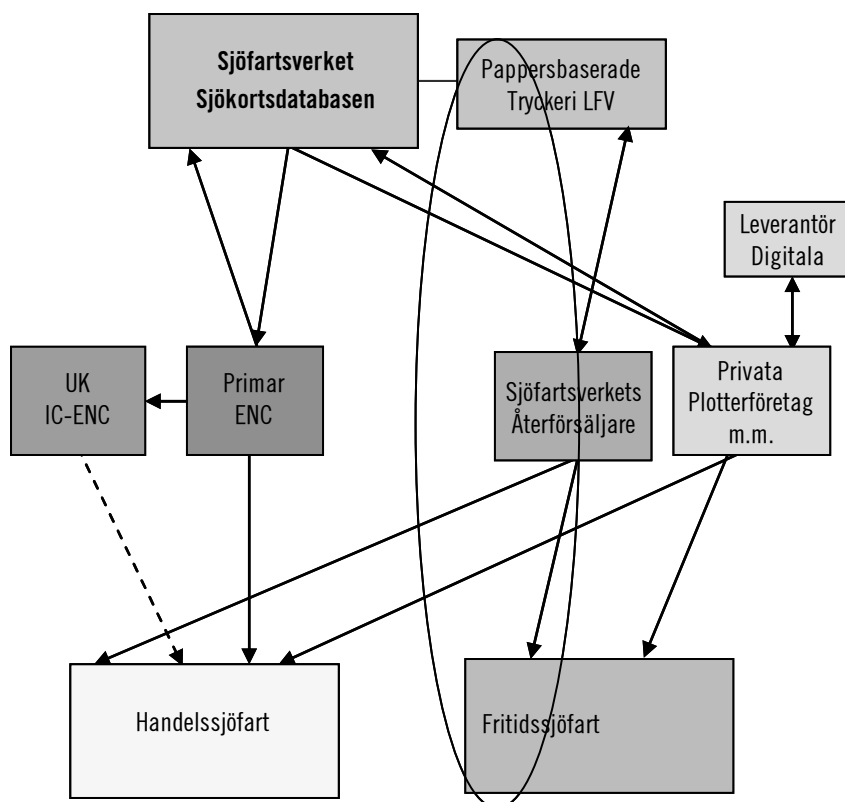
Nackdelar:

- Antalet aktörer och sjömättningsfartyg på marknaden minskar, vilket kan få negativa effekter på Sjöfartsverkets möjligheter att erhålla rimliga priser på sjömätning.
- Alternativet är möjligt att genomföra och väljs detta alternativ bör ekonomiska kalkyler genomföras.

4.2 Kartor

4.2.1 Avgränsning

Vi bedömer att en lämplig avgränsning mellan kartproduktion och distribution respektive förvaltning bör baseras på vad som nu betecknas som konkurrensutsatt verksamhet. Denna omfattar i huvudsak Sjökortetsprodukter för båtsportsbruk. Inom detta begrepp inryms båtsportkort samt "Det levande Sjökortet".



Enligt Sjöfartsverkets årsredovisning för 2006 omsatte verksamheten cirka 12 miljoner kronor varav cirka 11 miljoner kronor avsåg båtsportkort och cirka 1 miljon kronor "Det levande Sjökortet".

Huvudelen av kostnaderna om knappt 8 miljoner kronor avser tryckning (cirka 4,7 miljoner kronor) och interna licenskostnader (1,6 miljoner kronor). Personella resurser anges motsvara en årsanställd.

4.2.2 Olika strukturalternativ

Verksamheten för båtsportkort är redan konkurrensutsatt. Vad avser befintliga egna resurser och rättigheter kan dessa hanteras på tre sätt:

- Verksamheten bolagiseras. Alternativet innebär att den del av Sjöfartsverkets verksamhet som faller inom begreppet konkurrensutsatt säljs till ett bolag. Verksamheten omfattar små personalresurser (Enligt uppgift 1 årsanställd) och befintliga avtal (huvudsakligen återförsäljar- och tryckeriavtal).
- Verksamheten blir en särskild resultatenhet inom Sjöfartsverket. Alternativet är jämförbart med hur Lantmäteriet hanterar sin uppdragsverksamhet Metria.
- Verksamheten säljs eller läggs ut på entreprenad.

Vi kommenterar nedan närmare vad varje alternativ innebär samt för och nackdelar med alternativet jämfört med status quo.

Bolagisering

Alternativet innebär att en ledning rekryteras och affärsplaner tas fram. System och rutiner lämpliga för att bedriva verksamheten som bolag anskaffas. Bankupphandling för att hantera ekonomiska transaktioner behöver ske. En relativt lång förberedelsestid behövs.

Fördelen är främst en tydligare konkurrensutsättning än för närvarande genom att den konkurrensutsatta verksamheten legalt skiljs från Sjöfartsverket.

Nackdelen är främst att den interna verksamheten är obetydlig. Den största kostnadsposten (>50 procent) avser tryckeritjänster.

Vår slutsats är att en bolagisering inte är lämplig.

Resultatenhet

Alternativet innebär delvis samma sak som en bolagisering. Skillnaderna är främst att de regelverk som styr bolag inte behöver tillämpas och att verksamheten kan utnyttja Sjöfartsverkets system och finansiella resurser.

Fördelen är främst en något tydligare konkurrensutsättning än för närvarande genom att verksamheten får en egen ledning och inte bara räkenskapsmässigt åtskiljs från övrig verksamhet inom Sjöfartsverket.

Nackdelen är främst att den interna verksamheten är obetydlig. Den största kostnadsposten (>50 procent) avser tryckeritjänster.

Slutsatsen är att en resultatenhet är inte lämplig.

Verksamheten säljs

Alternativet innebär att extern part förvärvar verksamheten med båtsportkort. Sjöfartsverket förser därefter köparen, liksom övriga privata parter, med uppdaterad information till gängse villkor. Sjöfartsverket upphör med att i eget namn sälja båtsportkort.

Fördelen är främst en tydligare konkurrensutsättning än för närvarande genom att verksamheten helt avskiljs från Sjöfartsverket. Intäkter från försäljning erhålls antingen som en löpande ersättning eller som engångsbelopp.

Nackdelen är främst att Sjöfartsverket mister ett positivt resultat om cirka 4 miljoner kronor.

Slutsatsen är att alternativet bör utredas ytterligare bl.a. för att klarlägga vilka rättigheter Sjöfartsverket kan överlåta.

Verksamheten läggs ut på entreprenad

Alternativet innebär att Sjöfartsverket lägger ut verksamheten med båtsportkort helt eller delvis på entreprenad.

Fördelen är främst en något tydligare konkurrensutsättning än för närvarande åtminstone om hela verksamheten drivs av annan på uppdrag av Sjöfartsverket. Eventuellt kan det resultera i lägre kostnader/ högre intäkter.

Nackdelen är främst att alternativ är oprövat och förknippat med framtagande av avtal som reglerar förhållandet mellan entreprenör och Sjöfartsverket.

Slutsatsen är att alternativet bör utredas ytterligare inklusive att belysa dess ekonomiska konsekvenser.

5 Sammanhållet rederi

Vi belyser nedan möjligheten att bilda en sammanhållen rederiverksamhet för Sjöfartsverkets fartyg (sjömätare, isbrytare, lotsfartyg och arbetsfartyg) och övriga myndigheters sjömätnings- eller liknande fartyg. Även olika organisatoriska alternativ belyses.

5.1 Det offentliga åtagandet

Att skapa en sammanhållen statlig rederiverksamhet ställer frågor rörande det offentliga åtagandet och gränsdragningen till privat sektor. För denna rapport har vi utgått från att det offentliga åtagandet är en aktivitet som kan härledas från lag, förordning eller genom direktiv från riksdag eller regering och som inte bedrivs av en privat sektor, annat än på marginalen.

Med utgångspunkt från denna definition kan sjömätning, farledsunderhåll, lotsning, isbrytning och forskning anses vara en del av det offentliga åtagandet.

Det offentliga åtagandet innebär att tjänsten tillhandahålls eller kontrolleras av en offentlig aktör. Tjänsterna behöver dock inte, som vi ser det, utföras i offentlig regi.

Frågan om vem som skall utföra tjänsten är i huvudsak en fråga om lämplighet och möjlighet. Finns privata utförare och fungerar marknaden är upphandling i konkurrens att föredra.

5.2 Fartygen i det statliga rederiet

Marknadsanalyserna visar att det finns behov i de olika segmenten av statliga fartyg. Det långsiktiga behovet av statliga fartyg är avhängigt av utvecklingen i varje marknadssegment. Inom sjömätningen verkar det som om det finns möjligheter att redan i dag minska antalet fartyg.

5.3 Specialsjöfart i statlig regi

I det följande avsnittet redovisas hur vissa statliga myndigheter hanterar sitt fartygsinnehav.

Aktör	Egna fartyg	Besättning	Egen rederiorg.	Samarbete
Sjöfartsverket	Ja	Delvis egen	Ja	Viss, SGU, SMHI, LM
SGU	Ja	Egen	Ja	Viss, Sjöfartsverket, SMIHI, LM
FIV	Ja	Egen	Ja	SMHI
SMHI	Ja samt hyrd	Delvis egen	Ja	Fiskeriverket
GMF	Ja	Egen	Ja	Begränsat

Inom Sjöfartsverket finns en rederifunktion för verkets fartyg. Rederiet ansvarar för in- och uthyrning samt underhåll och drift av fartygen. Funktionen har inga resultatkrav utan detta ställs på en övergripande nivå inom Sjöfartsverket. Bemanning hyrs in från företaget OSM.

SGU äger och opererar själva Ocean Surveyor. Samverkan finns i dag med Sjöfartsverket, SMHI och Lantmäteriet. Det finns en ramöverenskommelse med Sjöfartsverket om samverkan. De innebär regelbundna möten där information utbyts och planer diskuteras. Tillsammans med Sjöfartsverket, SMHI och Lantmäteriverket ger SGU bl.a. ut en gemensam kartplan, vilken ger information om de fyra myndigheternas kartor och databaser.

Fiskeriverket tillgodoser sina behov med enbart egna resurser. Verket har nyligen tillskrivit regeringen och begärt utökad låneram för att införskaffa ett nytt forskningsfartyg.

SMHI bedriver i dag verksamhet till sjöss med Sensor i egen regi och använder genom avtal Argos från Fiskeriverket. Fiskeriverket tillhandahåller en del personal för detta.

Göteborgs universitets behov av fartyg för genomförande av forskning och utbildning tillgodoses till stor del av egna resurser, och verksamheten administreras av Göteborgs marina forskningscentrum. Ansvarig för rederiet i dag är ”Sven Lovén centrum för marina vetenskaper. Fartyget Arne Tiselius har avvecklats.

Utnyttjande

I nedanstående tabell visas utnyttjandegraden av olika myndigheters fartyg.

Fartyg	Utnyttjandegrad (månader)
Sjöfartsverket	
<i>Sjömätningsfartyg</i>	
Jacob Hägg	10
Nils Strömkröna	10
SjöV96	Vid behov
RAM 9	Skrotas 2008
mb28	Vid behov
MB 21	Säljes 2008
LFMB 41	Säljes 2008
LFMB 43	Säljes 2008
ROV (Phantom)	Vid behov
<i>Isbrytare</i>	
ALE	8
ATLE	3
FREJ	3
ODEN	2
YMER	3
<i>Arbetsfartyg</i>	
Fyrbyggaren	2
Yxlö 501	Ombord på JHg
Arbetsbåt ram 9	Ombord på SjöV96
Yxlö 501 S-02	Reserv för verksamheten
Yxlö 420 S-03	Reserv + mätning 2 mån
<i>Övriga fartyg</i>	
Sf fältbåt	3
Övriga myndigheter	
<i>Sjömätningsfartyg</i>	
Skagerack	3
S/V Ocean Surveyor	5
Sensor	3
Argos	6
Ancylus	5

Sjöfartsverket utnyttjar Jacob Hägg och Nils Strömkröna 10 månader vardera per år. Ombord på JHg, NSa och SjöV 96 finns arbetsbåtar (Yxlö 501, S14 och Yxlö 420), vilka används vid behov. Isbrytning sker framförallt under perioden december till april.

SGU utnyttjar fartyget Ocean Surveyor med 2 arbetslag under perioden april–oktober. Fartyget, byggt 1984 och modifierad 1991, har en relativt låg utnyttjandegrad pga. sitt katamaranskrov.

Fiskeriverkets forskning bedrivs cirka 6 månader med Argos och 5 månader med Ancylos och är tidsmässigt förlagd till perioden oktober-april dvs. i princip spegelvänd mot universitetens behov. Förhållandet skapar förutsättningar för en samordning av fartygsresurser på framförallt Västkusten och då mellan Göteborgs Universitet och Fiskeriverket. De 6 respektive 5 månaderna gäller för fartygen, vilka även utnyttjas av SMHI.

Göteborgs universitet utnyttjar fartyget Skagerak cirka 3 månader per år. SMHI bedriver i dag verksamhet till sjöss under cirka 13 veckor i egen regi och under 16 veckor deltar man i Fiskeriverkets utsjöverksamhet.

Den marina forskningens behov av fartygsplattformar vid universitet och högskolor är som störst under perioden april–oktober dvs. under havets biologiska tillväxtperiod. Anmälda behov visar att antalet dygn för forskningsverksamhet är cirka tre gånger så stort som behovet av fartygstid för miljöundersökningar.

Det finns ett antal universitet som t.ex. Lunds Tekniska Högskola (LTH), Kungliga Tekniska Högskolan (KTH), Högskolan i Kalmar (HIK) m.fl. som är i behov av en plattform för forskningsverksamhet fritt till sjöss, men som i dag inte har tillgång till en sådan. Dessa får i dag finna sig i att antingen hitta temporära lösningar genom inhyrning av privata resurser eller helt enkelt avstå från fältverksamhet till sjöss.

Exempelvis är Lunds universitet i framtiden i behov av ett fartyg som kan operera i södra Östersjön och i Öresund.

Slutsatser hantering och utnyttjande

Fartygen är spridda på flera myndigheter med varierande grad av samordning. Så vitt vi kunnat finna vid en översiktlig granskning saknas ett väl och utbrett fungerande samarbete vad gäller:

- Fartyg
- Besättningar
- Övrig drift
- Underhåll

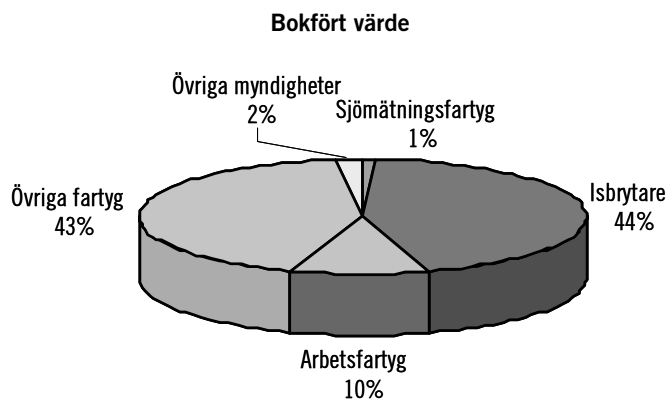
Olika försök till samordning har misslyckats, vilket kan bero på att sammanjämkning av olika självständiga intressen kan vara svårt att genomföra. Förutsättningarna för samordning kan vara otillräckliga:

- när det inte finns ett incitament hos vardera parter att jämka sina intressen eller,
- när det inte finns en överordnad instans som kan fatta beslut om vilka prioriteringar som bör göras.

Vidare är utnyttjandet av fartygen koncentrerat till vissa tider om året eller när behoven av fartygen uppstår. Det senare innebär att fartygen har en låg utnyttjandegrad. Det har framkommit att försök har gjorts för att förbättra samarbetet och öka utnyttjandegraden av fartygen, men att dessa försök har stupat på att fartygen inte är lämpliga eller att det har varit svårt att kombinera verksamheterna etc.

Fartygens bokförda värde

Nedan visas hur bokförda värden hos Sjöfartsverkets fartygs fördelas efter fartygstyp samt bokförda värden för övriga myndigheters sjömättningsfartyg.

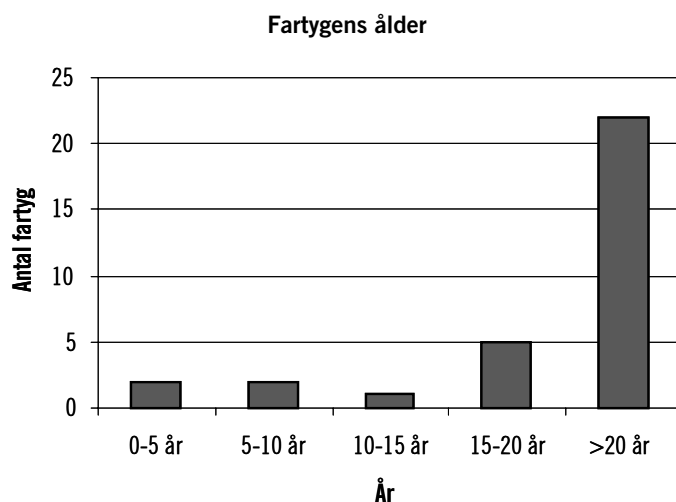


Antalsmässigt och värdemässigt är Sjöfartsverkets fartyg helt dominerande. De svarar för cirka 98 procent av de sammanslagna fartygens bokförda värde.

Sjömättningsfartygen utgör en mycket liten del av det bokförda värdet på fartygen, vilket uppgår till 464 miljoner kronor. Störst del utgörs av isbrytarfartygen vilka har ett bokfört värde på 207 miljoner kronor. Anskaffningsvärdet uppgår till 1 421 miljoner kronor.

Ålder

Nedan visas åldersstrukturen på fartygen i den undersökta flottan.



Sjömättningsfartygen är samtliga över 20 år gamla. Isbrytarna har en genomsnittsålder på 23 år och arbetsfartygen 17 år. Övriga myndigheters fartyg har en genomsnittsålder på 21 år. Endast fyra fartyg är under 10 år.

Avskrivningstiden varierar från 30 år för isbrytare till 15–25 år för övriga fartyg.

Flottans status

Fartygsflottan är i huvudsak gammal och omodern. Då genomsnittsåldern är cirka 20 år och det bokförda värdet lågt för flertalet plattformar, kommer sannolikt ett antal investeringar att behöva äga rum de kommande åren.

Investeringar

Nedan visas kommande investeringsbehov.

Sjöfartsverket

Investeringsbehov Mnkr	2008	2009	2010	2011
Arbetsfartyg/Farledsbåtar	37,1	14	3	10
Utrustning för sjömätning	4,1	5	5	5
Fartygsbryggor	15	5	8	8
Lotsbåtar	48,8	30	21	13
Utrustning, båtar för sjömätning	15,3	3	5	5
<i>Totalt</i>	<i>120,3</i>	<i>57,0</i>	<i>42,0</i>	<i>41,0</i>

Övriga Myndigheter

Fartyg	Investeringsbehov
Ocean S.	5 mnkr nytt huvudmaskineri + ny arbetsbåt 1,5 mnkr
Argos	Ersättas av nytt fartyg inom 5 år
Ancylus	Ancylus är i stort behov av ersättningsfartyg
Skagerak	Avser GU behålla fartyget kommer inv. behöva göras

Det totala investeringsbehovet under åren 2008–2011 beräknas uppgå till 260 miljoner kronor, med de största investeringarna 2008, 48 procent. Investeringarna i arbetsfartyg/farledsbåtar samt lotsfartyg utgör nästan 70 procent av den totala investeringen. Sjömätningsoinvesteringarna beräknas uppgå till 47 miljoner kronor, största delen är investerad i fartygen. Anskaffandet av ett nytt fartyg ingår inte. Övriga myndigheters investeringsaktivitet är avvaktande. SGU har planerat att investera cirka 6,5 miljoner kronor i Ocean Surveyor. Fiskeriverket och Göteborgs universitets investeringsbehov är inte preciserade. Fiskeriverkets fartyg Argos och Ancylus kommer att behöva ersättas, vilket innebär betydande investeringar inom cirka 5 år. Fartygen är periodvis stillaliggande

beroende av materiella förslitningar, vilket påverkar de krav Fiskeriverket ställer på att ha en uthållig plattform i öppen sjö.

Frågor att ta ställning till vid bedömningar om ny fartygskapacitet

En stor del av fartygen har funnits länge hos myndigheterna och vissa av dessa fartyg skall ersättas. Frågan är om den verksamhet som de skall användas i är så speciell att den endast kan opereras av specialbyggda fartyg eller om det kan byggas s.k. Multi-purpose fartyg som kan användas för flera olika uppgifter. En annan fråga är om det finns fartyg på marknaden som kan utföra uppgifterna och som myndigheterna kan bareboat chartra över en längre tid.

Fartygskostnader

Nedan visas fartygskostnaderna för den undersökta flottan.

Fartyg	Kostnad Tkr
<i>Sjömättningsfartyg</i>	
Jacob Hägg	6 173
Nils Strömkröna	10 039
ALE	19 178
SjöV96	67
RAM 9	18
Gemensamma kostnader	1
<i>Summa</i>	<i>35 476</i>
<i>Isbrytare</i>	
ALE	4 381
ATLE	21 932
FREJ	19 436
ODEN	72 591
YMER	24 948
Gemensamma kostnader	8 742
<i>Summa</i>	<i>152 031</i>
<i>Arbetsfartyg</i>	
Baltica	18 712
Scandica	15 744
Fyrbyggaren	3 795
Fyrbjörn	1 508
Arkö	677

Fartyg	Kostnad Tkr
Gina	830
Remmaren	202
Capella	32
Polstjärnan	367
Vega	135
Vesta	8
Virgo	42
Vilhelm Hansen	83
Polhem	116
Fyren	84
Byggaren	340
Pollux	154
Pålkran	113
Malöfärjan	2
Älvbjörn	451
<i>Summa</i>	<i>43 396</i>
<i>Övriga fartyg</i>	
Lotsbåtar	53 984
<i>Summa</i>	<i>53 984</i>
TOTALT SjöV	284 887
<i>Övriga myndigheter</i>	
FiV, Argos	18 500
FiV, Ancylos	3 400
GMF, Skagerak	4 200
SGU, O. Surveyor	6 900
TOTALT Övriga myndigheter	33 000
TOTALT Rederi	317 887

Sjömättningsfartygen, och då främst de tre största fartygen, svarar för en liten del av Sjöfartsverkets totala fartygskostnader. Värt att nämna är att ALE använts både som sjömättningsfartyg och som isbrytare. Den gemensamma kostnaden på 810 kronor står för de möten som hållits under året. I kostnaden för sjömättningsfartygen är bemanning från OSM inkluderad.

Isbrytarna utgör den klart största kostnadsposten bland rederiets fartyg, och uppgår till cirka hälften av Sjöfartsverkets kostnader för fartygen. Bland isbrytarna utgör fartyget Oden den största kostnadsposten. Den gemensamma kostnaden på cirka 9 miljoner kronor avser kajplats, Luleå. I kostnaden för isbrytarna ingår kostnad för bemanning genom OSM.

Kostnaden per dygn varierar från cirka 1 210 000 kronor för ODEN till 21 000 kronor för Jacob Hägg. Isbrytarna har den klart högsta dygnskostnaden på i genomsnitt cirka 400 000 kronor.

Kostnaden för arbetsfartygen varierar kraftigt. Fyra fartyg har en kostnad som överstiger 1 mkr. Baltica och Scandica utgör tillsammans 79 procent av arbetsfartygens kostnader. För Baltica och Scandica ingår kostnader för bemanning. Övriga arbetsfartyg bemannas av Farledsavdelningen och kostnaden för bemanning är exkluderad i sammanställningen.

Övriga myndigheter

Fiskeriverkets fartygskostnad utgör 59 procent av övriga myndigheters fartygskostnader och i förhållande till Sjöfartsverket cirka 7 procent. I övrigt är kostnaderna fördelade ungefär lika mellan myndigheterna med SGU lite större än de övriga. Kostnaderna i figuren inkluderar kostnader för att administrera och underhålla respektive fartyg i genomsnitt över de tre senaste åren.

Oceans Surveyor's personalkostnader per anställd/år uppgår till 630 000 kronor att jämföra med Ancylos 466 000 kronor.

Underhållskostnaderna för fartygen varierar. Dyraste fartyget för övriga myndigheter att underhålla är Argos, 3,7 miljoner kronor/år vilket är 70 procent av övriga fartygs underhållskostnader.

Kostnaderna per dygn varierar från 153 000 kronor/dygn för Argos till 24 000 kronor/dygn för Ancylos. Detta kan delvis förklaras med att Ancylos utnyttjas nästan dubbelt så mycket som Argos.

Personalkostnaderna utgör omkring 50 procent av den totala kostnaden för fartygen med smärre avvikelser.

Merparten av myndigheternas forsknings- och undersökningsfartyg är i ett sådant materiellt skick att underhållskostnaderna kan förväntas stiga under de kommande åren.

Det förhållandevis begränsande antalet gångtimmar per år för de olika fartygen parat med stora fasta kostnader innebär att varje produktionstimme blir onödigt dyr. En utökad koordinering av fartygsverksamheten, ett effektivare utnyttjande (samutnyttjande) samt plattformar med låg driftskostnad skulle kunna optimeras med ett gemensamt rederi.

5.4 En statlig rederiverksamhet – För och nackdelar

I följande avsnitt redovisas för- och nackdelarna med ett sammanhållet rederiverksamhet med avseende på investeringar, drift och underhåll samt möjligheterna till styrning.

Investeringar

Fördelar

Om fartyg kan användas som plattformar för flera ändamål kan kostnad både för fartyg och besättningar minska.

För att underlätta utredningen och konstruktioner av s.k. kombinationsfartyg (multi-purpose fartyg), bör planering av investeringar koordineras. Detta underlättas om en part är ansvarig för investeringarna jämfört med om flera självständiga myndigheter skall planera och samordna dessa.

Genom att samordna alla fartygsresurser i en separat resultat-enhet och prissätta tjänsterna finns en möjlighet att genom prismetanismen få en mer rationell allokering av resurserna.

Nackdelar

Det finns en risk att man gör avkall på vissa funktioner som kanske skulle ha funnits med ett specialbyggt fartyg för endast ett ändamål.

Drift och underhåll

Fördelar

En sammanhållet rederiverksamhet ger möjligheter till en effektivare verksamhet genom t.ex.:

Bättre utnyttjande av besättningar. Sjöfartsverket utnyttjar i stor utsträckning bemanningsföretag, medan övriga myndigheter har egna ombordanställda.

Underhåll kan samordnas. Större volymer ger möjligheter till rabatter och bättre kompetens vid upphandling.

Lättare att operativt planera verksamheten. Exempel kan vara att behovet av gångtid mellan t.ex. Väst- och Ostkust minskar, isklassning kan utnyttjas bättre.

Nackdelar

Vid samutnyttjande av fartyg kan de finnas en risk att vissa funktioner bort/nedprioriteras.

Konkurrensutsättning

Fördelar

Beställar- och utförarrollerna blir tydliga. En part bestämmer vilka tjänster som behöver utföras och en annan part levererar tjänsten.

Konkurrensutsättning underlättas genom att utförartjänsten, på vissa delmarknader, kan upphandlas i konkurrens. Myndigheterna kan successivt öka den konkurrensutsatta delen av upphandlingen i takt med marknadsförutsättningarna. Dessa skiljer sig åt mellan olika delmarknader.

Nackdelar

Ett problem med en sammanhållen rederiverksamhet är att denna kommer att omfatta verksamheter som inte är konkurrensutsatta och sådana som helt eller delvis är konkurrensutsatta. Risk för korssubventionering uppstår därmed. För att minska risken behövs en transparent redovisning och tydliga planer för konkurrensutsättning.

Ekonomisk styrning

Fördelar

En tydligare ekonomistyrning möjliggörs med avkastningskrav m.m. Härigenom underlättas en konkurrensutsättning och jämförelse mellan kostnader för interna respektive externa resurser.

En uppbyggd väl fungerande rederiverksamhet ger staten en större flexibilitet i olika hänseenden:

I de fall fartyg behöver anskaffas för olika ändamål kan organisationen utnyttjas. Exempel är att anskaffning av fartyg har övervägts för Gotlandstrafiken om externa anbud saknas eller bedömts vara ogynnsamma.

Privatiseringar av hela eller delar av verksamheten underlättas.

Nackdelar

Kostnader och tid erfordras för att bygga upp system för att mäta lönsamhet.

5.5 En statlig rederiverksamhet – Organisatoriska alternativ

Vi har enligt vårt uppdrag belyst tre organisatoriska alternativ:

- Resultatenhet (division) inom Sjöfartsverket
- Bolag
- Del av affärsverket Statens järnvägar (ASJ)

Sjöfartsverket har såsom vi har redovisat ett stort antal fartyg och har arrangerat dem i ett rederi. Vad som kanske inte är lika känt är att även ASJ har fartyg i sin verksamhet. Vidare tillhandahåller ASJ lok och vagnar till den av staten upphandlade interregional persontrafiken.

Att fartygen finns hos ASJ är en ren finansiell fråga och en rest från tiden före bolagiseringen av SJ. Den verksamhet som är intressant för utredningen är den senare verksamheten som innebär att ASJ tillhandahåller rullande material för en verksamhet som upphandlas och att ASJ sedan inte själva utför trafiken. ASJ är därmed ett fordonsbolag med kompetens att finansiera och administrera underhållet av rullande material. Denna verksamhet kan liknas med den verksamhet som rederier har där de dels transporterar passagerare och gods, men även hyr ut fartyg utan besättning till andra rederier.

Behandlingen kräver ställningstagande till två frågeställningar:

- Resultatenhet eller bolag. Det är bara om verksamheten drivs som resultatenhet som det är aktuellt med placering inom Sjöfartsverket eller ASJ.

- Om resultatenhet bör denna placeras inom Sjöfartsverket eller Affärsverket SJ.

Med resultatenhet avses en enhet som redovisar ekonomiskt resultat och ställning i egen resultat- och balansräkning. Vi utgår från att verksamheten skall uppnå vissa resultatmål.

Bolag eller resultatenhet?

Vi bedömer att en resultatenhet med lönsamhetskrav är att föredra av följande skäl:

- De olika delmarknaderna är endast delvis konkurrensutsatta. Den värdemässigt största delen isbrytning saknar så gott som helt fungerande marknad. På övriga områden finns en fungerande marknad för sjömätning och embryo till en marknad för arbetsfartyg. Ett bolag vore att föredra om verksamheten bedrevs i sin helhet på en fungerande kommersiell marknad.
- Verksamheten har hittills saknat lönsamhetskrav. Tid krävs för att få erfarenhet att arbeta med lönsamheten och bygga upp en affärsmässig mognad.
- Om det i en framtid skulle utvecklas en marknad för specialsjöfart inom de områden som utredningen belyst och förutsättningar finns för en bolagisering av verksamheten är det en fördel att utgå från en enhet som är väldefinierad och som har bedrivit verksamhet i en konkurrensutsatt marknad med lönsamhetskrav.

Sjöfartsverket eller ASJ

För Sjöfartsverket talar:

- Flertalet fartyg hanteras nu av Sjöfartsverket.
- Sjöfartsverket har en uppbyggd rederiorganisation

Mot Sjöfartsverket talar:

- Konkurrensutsättning och samordning kan underlättas av om en helt fristående myndighet hanterar rederiverksamheten.

Sammanfattningsvis verkar det enklare att bygga upp en sammanhållen rederiorganisation inom Sjöfartsverket än inom affärsverket Statens järnvägar.

Chefen för rederiverksamheten bör dock ha en självständig roll visavi GD för Sjöfartsverket för att tydliggöra den självständiga rollen och öka trovärdigheten, särskilt i relation till andra myndigheter.

Sammanhållet rederi med lönsamhetskrav

Det finns ett antal fördelar med en sammanhållen rederiverksamhet med lönsamhetskrav:

- Beställar- och utförarrollerna blir tydliga
- Konkurrensutsättning kan ske i en takt som passar varje delmarknad
- Privatisering av tjänster kan ske på sådana delmarknader, där behov av statliga utförare saknas
- En större enhet underlättar uppbyggnad av kompetens
- Operationell samordning beträffande besättning, drift och underhåll underlättas.
- Möjligheterna för ett samordnat resursutnyttjande ökar om alla fartygen finns i en organisation och förstärks om organisationen även har ett resultatansvar.
- Investeringsamordning underlättas om en part kan koordinera önskemål från skilda parter
- Med ett statligt rederi får Regeringskansliet ett expertorgan som kan kommentera och ge råd i frågor om statlig fartygsanskaffning.

Nackdelen är att specifika myndighetskrav kan komma att påverkas, men detta bör kunna hanteras när situationerna uppstår.

En annan nackdel som noga bör följas och hanteras är att det statliga rederiet skulle få en stark position visavi de myndigheter som den hyr ut fartygen till. Hyran bör vara marknadsmässig och inte monopolsatt. Det här innebär också att hyran bör ta hänsyn till marknadsräntor och risker. För att undvika en del av problemen är det viktigt att andra rederier ges möjligheter att erbjuda sina

fartyg och tjänster till staten. Det senare kan som vi tidigare har skrivit vara svårt, vilket innebär att en hyreskontroll kan behövas.

Med tanke på den låga graden av utnyttjande, vilket bör försvinna i en koordinerad verksamhet, antar vi att kostnaderna för fartygen skulle kunna sänkas även om hänsyn tas till marknadsräntor och risker vid en prissättning.

En sammanhållen rederiverksamhet kommer att hantera ett bokfört värde på fartygen om cirka 464 miljoner kronor med ett ursprungligt anskaffningsvärde om 1 421 miljoner kronor och sammantaget anser vi att fördelarna överväger.

6 Båtsportkort

I följande avsnitt belyses förutsättningarna att sälja den konkurrensutsatta kartverksamheten för fritidsbåtar.

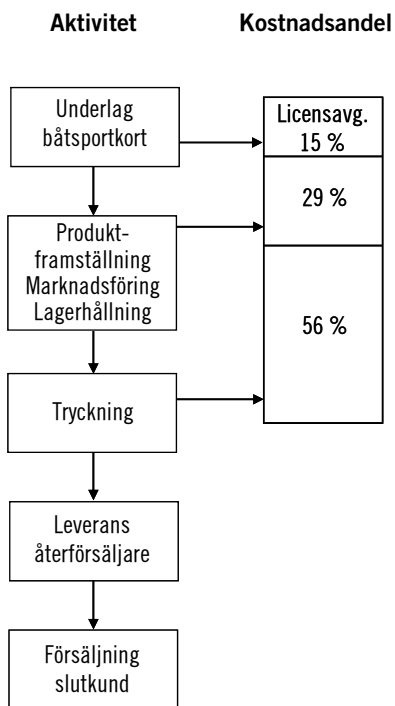
Avgränsning egen kartproduktion

Sjöfartsverket levererar ett underlag från sjökortsdatabasen. En intern ersättning erhålls som motsvarar vad en privat kund skulle betalat, dvs. 15 procent av försäljningsintäkten.

Underlaget till tryckeriet tas fram. Vilka uppgifter båtsportkortet skall innehålla, antal blad mm bestäms.

För att trycka båtsportkorterna används LFV:s tryckeri sedan 2003. Sjöfartsverket har enligt uppgift ett avtal med tryckeriet fram till 2012.

Tryckta båtsportkort lagerhålls och levereras till återförsäljare. Återförsäljaravtal finns med ett 70-tal företag som specialaffärer för sjöfart/båtliv, bokhandlare m.m. Avtalen gäller tills vidare med 1 månads uppsägning. Vidare finns cirka 300 försäljningsställen för sjökort. Sjöfartsverket ställer högre krav på återförsäljare, vad avser t.ex. lagerhållning, än på försäljningsställen.



Särredovisning

Sjöfartverket särredovisar ekonomin för båtsportkort m.m. sedan år 2003. Båtsportkort är tillsammans med Arkö Konferensanläggning de enda två verksamheter som Sjöfartsverket bedömer vara konkurrensutsatta.

En central princip för särredovisning är att verksamheten skall bära samma kostnader som privata konkurrenter.

Fastställda avkastningskrav saknas. Verksamheten är liten i förhållande till Sjöfartsverkets totala verksamhet, som 2007 omsatte 1 819 miljoner kronor.

Finansiell utveckling 2004–2007

Tkr År	2004	2005	2006	2007	CAGR 04-07
Omsättning	8 342	10 702	12 171	15 035	22 %
Kostnader	7 035	7 703	8 425	10 239	13 %
Rörelseresultat	1 307	2 999	3 746	4 796	54 %
Marginal	16 %	28 %	31 %	32 %	27 %

Omsättningen har vuxit med 22 procent under den senaste 4-årsperioden. Den kraftiga ökningen förklaras dels av nya utgåvor av sjökort, dels av ett nytt format (A3 istället för A2).

Pris för återförsäljare ligger i intervallet 200–300 kronor för papperssjökort och i intervallet 440–500 kronor för plastlaminerade sjökort. Priserna höjs med cirka 3 procent per år. Volymökningen ligger alltså på knappt 20 procent per år.

Kostnaderna har ökat något långsammare än intäkterna, vilket medfört att vinstmarginalen ökat till 32 procent.

Finansiell utveckling 2008

Omsättningen väntas, enligt Sjöfartsverket, minska under 2008 beroende på att inga nyutgåvor planeras för Stockholms skärgård eller västkusten detta år.

6.1 Försäljningsmöjligheter

En försäljning innebär att extern part förvärvar båtsportkortsverksamheten. Sjöfartsverket förser därefter köparen, liksom övriga privata parter, med uppdaterad information till gängse villkor. Sjöfartsverket upphör med att i eget namn sälja båtsportkort.

Verksamheten med båtsportkort är liten, men lönsam. Den senaste 4-årsperioden har såväl omsättning som resultat igenomsnitt årligen ökat med 22 procent respektive 54 procent.

Sjöfartsverket har en helt dominerande ställning på marknaden för båtsportkort i pappersformat, över 90 procent i marknadsandel.

Riskerna med verksamheten är låga då huvuddelen av kostnaderna är rörliga:

- Licenskostnader (15 procent) utgår som andel av nettoförsäljningsvärdet
- Tryckerikostnaderna (56 procent) beror på antal tryckta sjökort

Verksamheten är relativt lätt att överta. Kompetens behövs att utifrån data från sjökortsdatabasen ta fram ett lämpligt urval av uppgifter. Vidare behöver olika avtal övertas.

Den starka marknadsställningen och låga risken bör innebära att intresse finns att förvärva verksamheten.

Vad avser effekten på Sjöfartsverket är båtsportkortet en mycket liten del av Sjöfartsverket. Intäkterna är mindre än 1 procent av Sjöfartsverkets intäkter. Huvuddelen av kostnaderna avser externa tryckerikostnader och påverkar således inte Sjöfartsverkets egen verksamhet. Därtill kommer att Sjöfartsverkets erhåller licensavgifter även efter en försäljning. Egen produktframställning, lagerhållning samt marknadsföring mm. svarar för cirka 29 procent av kostnaderna. En försäljning får alltså liten påverkan på Sjöfartsverkets verksamhet

Nackdelarna med en försäljning är att:

- Sjöfartsverket mister en liten, men lönsam verksamhet (staten erhåller dock försäljningsintäkten).
- Köparen får, åtminstone initialt, en dominerande marknadsposition på papperssjökort.
- Sjöfartsverket kan, vid en eventuell försäljning, behöva se över licensavgifterna i syfte att skapa incitament för en så stor försäljning som möjligt.

Teoretiska och praktiska perspektiv på lotsningens och isbrytningens organisation och prissättning

*Peter Andersson, lektor i nationalekonomi
vid Linköpings universitet*

1 Inledning

Detta PM utgör ett underlag för Lotsutredningens analyser av organisationsfrågor inom statens ansvarsområde inom sjöfartssektorn. Det innehåller huvudsakligen en diskussion om lotsningens organisation och prissättningsfrågor vid olika organisatoriska lösningar. Rapporten baserar sig på gängse teorier för marknadsstruktur och prissättning. Det finns i den ekonomiska litteraturen såvitt känt överhuvudtaget inget skrivet om lotsningsverksamhet. Föreliggande PM måste sålunda betraktas som en första analys och mycket preliminära slutsatser. Uppläggningsen är att relevanta teorier först presenteras, därefter förs en diskussion där de appliceras på lotsningen i Sverige i dag.

Uppdraget har innehållit följande fyra delfrågeställningar:

1. Sammanhållen eller uppdelad organisationsform?
2. Avgift baserad på samhällsekonomisk marginalkostnad eller ”faktiska kostnader lotsningen ger upphov till”?
3. Möjligheter ta ut skatt/avgift från samtliga sjöfarare för finansiering av lotsning
4. Problem och lösningar med avgifter om flera utövare

Den första frågan behandlas i avsnitt 2, vilket sedan ligger till grund för fortsättningen. Den andra frågan studeras i avsnitt 3. Fråga tre och fyra diskuteras i avsnitt fyra. Slutsatserna gällande lotsningen sammanfattas i avsnitt 5.

Rapporten avslutas med en mer översiktlig diskussion om isbrytningens organisation och om prissättningsprinciper kopplade till isbrytningens kostnadsförhållanden.

2 Lotsningens marknadsstruktur

2.1 Att studera marknadsstrukturen inom en viss bransch

Begreppet ”marknadsstruktur” innefattar i huvudsak tre aspekter. Den första gäller den ”horisontella integrationen” och den andra den ”vertikala integrationen” på marknaden. Den tredje aspekten man kan studera är om de produkter som erbjuds på en marknad är homogena eller differentierade.

Med *horisontell integration* innefattas i den enklaste meningen helt enkelt hur många företag som existerar på en viss marknad. Det kan sträcka sig alltifrån monopol med endast ett företag till fullständig konkurrens då antalet företag är så stort att inget enskilt företag kan göra något för att påverka marknaden. För att antalet företag skall vara litet krävs att det existerar någon typ av etableringshinder. Dessa hinder kan vara ”naturliga”, främst i form av att det råder stordriftsfördelar i produktionen, vilket medför att det enskilda företaget sänker sin genomsnittskostnad per producerad enhet ju större produktionen är, åtminstone upp till en viss volym. Om genomsnittskostnaden är fallande vid den volym som säljs på marknaden utgör det ett tillräckligt (men inte nödvändigt) villkor för s.k. naturligt monopol. De kan också vara resultatet av reglering i olika former. Ett statligt monopol utgör ett exempel på ett totalt etableringshinder: det är fullständigt omöjligt för ytterligare något företag att etablera sig vid sidan om det statliga monopolföretaget. Produktdifferentiering kan också utgöra ett etableringshinder. Om ett företag erbjuder en produkt som kunderna uppfattar som bättre än konkurrenternas och denna inte enkelt kan kopieras får företaget en viss monopolställning för just sin specialiserade produkt.

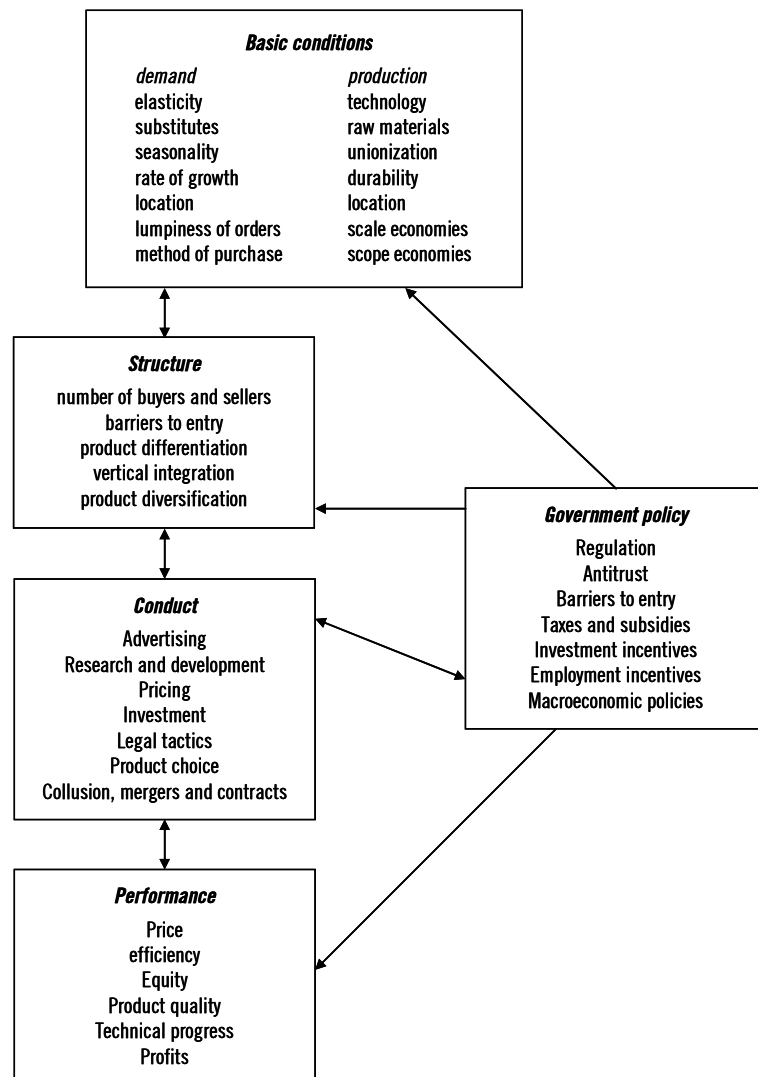
Med *vertikal integration* menas i vilken grad olika delar i produktionskedjan är integrerade inom samma företag. I enkla modeller tänker man sig att stegen kan bestå av råvaruproduktion, vidareförädling till halvfabrikat, slutprodukt, distribution, försäljning. Ett fullständigt vertikalt integrerat företag skulle självt producera

samtliga steg. Alternativet är att varje produktionsled är fristående och köper in nödvändiga insatsvaror på marknaden liksom säljer sin produkt på marknaden. Exempelvis kan ett företag som baserar sin produktion på en råvara välja att vara vertikalt integrerad genom att självt äga gruvor etc. eller inte integreras utan köpa in råvaran till världsmarknadspriset som för dagen gäller. En mellanform utgörs av s.k. vertikal kontroll. Då sluts långsiktiga kontrakt mellan två parter i produktionskedjan. Det rör sig då fortfarande om fristående företag men med stabila och långvariga relationer. Förbindelserna kan göras olika starka, genom exempelvis olika långa kontrakt, samägande, styrelserepresentation etc.

Produkterna på marknaden kan vara *homogena eller heterogena*. Ju mer heterogena produkterna är, desto mer osäkert blir det om de verkligen befinner sig på samma marknad. Det finns ett begränsat antal marknader med fullständigt homogena produkter. Valutamarknaden är ett sådant: en dollar är en identisk produkt oavsett var den köps. Företag har anledning att produktdifferentiera för att erhålla en viss monopolmakt på just sin egen produkt, om den skiljer sig från konkurrenternas. Därför finns oftast olika varumärken, där skillnaderna mellan produkternas egenskaper ofta är små.

Begreppet ”marknadsform” grundar sig på kombinationen av horisontell integration och homogenitet. ”Fullständig konkurrens” råder vid homogena varor och många företag, ”monopolistisk konkurrens” om varorna är heterogena osv. Fortsättningsvis berörs inte frågan om homogen eller heterogen produkt eftersom lösningen är att betrakta som homogen.

Figur 1 SCP-modellen



En fullständig modell av hur man kan studera en marknad visas i figur 1. Detta är den s.k. Structure-conduct-performance-modellen (SCP-modellen), ursprungligen utvecklad för att förklara samband mellan antal företag på marknaden och marknadens funktionssätt. Modellen har senare lagts till med komponenterna ”grundläggande

faktorer” och ”reglering”. Den återfinns i grundläggande läroböcker i ämnet marknadsanalys.¹

Modellen har kritiserats för att vara för komplex och ha oklara orsakssamband – flertalet pilar i modellen är dubbelriktade – och det blir därför svårt att använda den som grund för studier av kausala samband. Modellen fungerar emellertid utmärkt som en *referensram för marknadsstudier* av olika slag. Beroende vilken fråga som är i fokus kan olika delar av modellen uteslutas eller tonas ned och andra lyftas fram. De generella faktorer som finns i rutorna får bytas ut mot dem som är relevanta vid studiet av den marknad man analyserar.

2.2 Faktorer som bestämmer lotsningens marknadsstruktur

I det här kapitlet är det lotsningens marknadsstruktur som är i fokus. I figur 2 visas därför en anpassad variant av SCP-modellen där de faktorer som kan anses mest relevanta för ett resonemang om just lotsningens marknadsstruktur har lyfts fram.

När det gäller de grundläggande förutsättningarna så kännetecknas *efterfrågesidan* framförallt av att efterfrågan är mycket låg vid de flesta lotsplatser. De minsta platserna har i genomsnitt knappt två lotsningar om dagen.² För de andra kännetecknas den av mycket stora och oförutsägbara variationer över dygnet. Några platser har därtill säsongsmässiga men mer förutsägbara variationer.

När det gäller *efterfrågesidan* finns det också informationsproblem av betydelse. Ett sådant gäller att konsumenten inte har möjlighet att bedöma produktens kvalitet, som i lotsningsfallet huvudsakligen bestäms av lotsens kompetens, i förväg. Ett annat gäller att fartygsbefälet inte på ett korrekt sätt kan bedöma sin egen kompetens, i det här fallet möjligheten att producera tjänsten själv.

På *utbudssidan* är den viktigaste egenskapen att produktionen sker med fallande genomsnittskostnader vid de volymer som gäller från de allra minsta upp till de största lotsplatserna. Existensen av sådana stordriftsfördelar (economies of scale) kan visas såväl teoretiskt som av praktiken (Andersson 2007). Dessa beror på flera

¹ Figur 1 bygger på Carlton-Perloff: *Modern Industrial Organization*, 4 ed., s. 4.

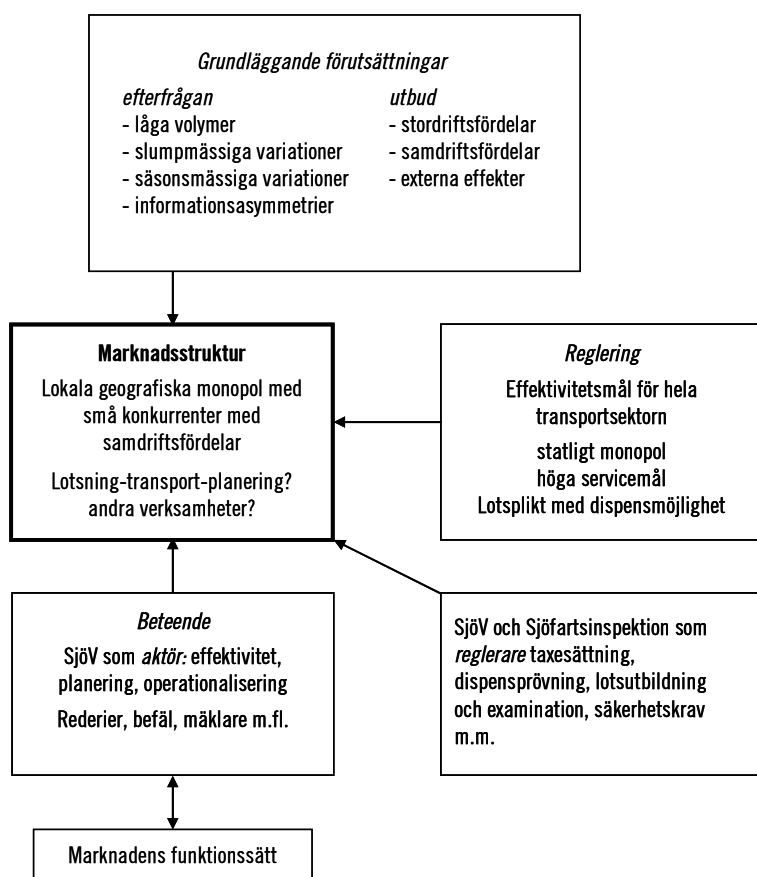
² Frågan är om det är lotsplatser, hamnar eller lotsleder som skall vara enheten. De flesta lotsplatser betjänar mer än en hamn och ett flertal lotsleder. Till många hamnar görs inte ens en lotsning per dag, och av cirka 400 lotsleder har bara drygt hälften någon lotsning per år. Se vidare under samdriftsfördelar.

faktorer. Den viktigaste är förekomsten av en stor fast kostnad: för att överhuvudtaget driva en lotsstation 24/7 krävs en grundbemannning med lotsar, båtmän, lotsbåtar, en lotsbeställningscentral m.m. Genomsnittskostnaden faller därför när denna fasta kostnad slås ut på fler enheter. Till detta kommer att de slumpmässiga variationernas betydelse minskar med större volym. Man behöver därför ha mindre överkapacitet för att kunna hantera variationerna om volymen är stor än om den är liten.

Med samdriftsfördelar (economies of scope) menas att produktionen av två olika verksamheter sker till lägre kostnad om den bedrivs inom ett och samma företag i stället för i två (eller flera) separata företag. När det gäller existensen av samdriftsfördelar inom lotsningen är dessa svårare att påvisa utifrån empiriska erfarenheter, eftersom Sjöfartsverkets lotsar dels har monopol, dels inte ägnar sig åt annat än just lotsning. Hypotetiskt skulle det kunna finnas både externa och interna samdriftsfördelar.

Externa samdriftsfördelar finns om andra verksamheter än lotsningen skulle kunna producera även lotsningstjänster. Sådana utnyttjas i dag genom att vissa fartygsbefäl de facto även tjänstgör som lotsar för de fartyg för vilka de har lotsdispens. I andra riktningen kan det finnas samdriftsfördelar om lotsar eller båtmän även kan delta i andra verksamheter. Interna samdriftsfördelar finns om lotsar eller båtmän kan utföra andra aktiviteter inom Sjöfartsverket än lotsning/lotstransport. Vidare finns betydande interna samdriftsfördelar i och med att samma lotsplats kan betjäna många lotsleder och flera hamnar. Med tanke på de låga volymerna är det nödvändigt att en lotsplats kan betjäna mer än en hamn. Ofta är lotsplatsens läge sådant att det naturligen gör det, t ex Marstrand till Stenungsund och Uddevalla, Oxelösund till Norrköping och Oxelösund osv. I andra fall, som vid Hallands-, Smålandskusten och på Gotland sker resor på land med bil till olika utgångsplatser och i åter andra fall, främst på Norrlandskusten reser lotsen som passagerare från en bordsningspunkt till plats där lotsning påbörjas. Utan utnyttjade av dessa samdriftsfördelar skulle ett stort antal mycket små lotsplatser med ännu lägre kapacitetsutnyttjande behöva finnas.

Figur 2 En modell för analys av lotsningens marknadsstruktur



Lotsningen kan också vara kopplad till positiva externa effekter. Nyttan av att ta lots är inte begränsad till den säkerhetshöjande effekten för det lotsade fartyget. Säkerheten stiger också för andra fartyg om risken för kollisioner minskar och för andra aktörer, till exempel hamnar, strandägare m.fl. om risken för skador på hamnanläggningar, oljeutsläpp på stränder m.m. reduceras. Den positiva externa effekten finns dock bara om fartyget inte till fullo är ersättningskyldigt för det totala värdet av de skador som uppkommer. Om så är fallet är effekten redan internaliserad, åter förutsatt att befälhavaren kan göra rätt bedömning av den ökade nytta som lots medför jämfört med att framföra fartyget själv. Det

är dessutom aldrig närmare bevisat hur stor den säkerhetshöjande effekten av att ha lots ombord egentligen är.

Lotsningen är ett område med mycket stark *reglering*. Vissa regleringar följer av internationella föreskrifter kopplade till säkerhet och miljö. Andra kommer ur statsmaktens servicemål samt myndigheternas precisering och tolkning av de övergripande målen, exempelvis att lots ska tillhandahållas vid lotsplatserna vid alla tidpunkter och med mycket hög servicegrad. Detta kan kopplas till överordnade effektivitetsmål för samhället, där lotsningen är en komponent som bidrar till en fungerande transportinfrastruktur.

Vissa regleringar är en följd av de marknadsmisslyckanden som de grundläggande förutsättningarna för lotsningen ger upphov till. De starka stordriftsfördelarna skulle med största sannolikhet leda till monopol på en oreglerad marknad. För att undvika att ett privat monopolföretag utnyttjar sin marknadsmakt bedrivs verksamheten i statlig regi med reglerade priser. Problemet med information om tjänstens kvalité är som för andra "legitimationsyrken" hanterat genom införandet av en "licens", i det här fallet lotsexamen. I Lotsutredningens delbetänkande finns ett förslag om behörighetsreglering. Det kommer att bli en tydligare reglering än dagens lotsexamen. Problemet med information om befälets egen kompetens har resulterat i lotsplikt för fartyg över en viss storlek, med möjlighet till individuella undantag. Lotsplikten kan på ett rationellt sätt inte förklaras av annat än just risken för att befälhavaren överskattar sin egen kompetens, ställt i relation till de effekter som uppstår vid eventuella olyckor som följd av detta.³ Genom lotsplikten kan delar av de negativa externa effekterna undvikas, dock inte för de fartyg som är för små för att ha lotsplikt.

Enligt den gängse teorin bestäms marknadsstrukturen slutligen också av de verksamma *företagens beteende*. Ett företag som exempelvis utvecklar en bättre produkt, genomför aggressiv marknadsföring eller stärker sitt varumärke kan konkurrera ut andra företag, vinna marknadsandelar och därmed påverka marknadsstrukturen; i extremfallet till och med få monopol. När det gäller lotsningen har Sjöfartsverket som enda producent redan monopol, vilket betyder att faktorn "beteende" inte har någon större relevans för marknadsstrukturen. Sjöfartsverkets operativa beteende har däremot betydelse för effektiviteten på marknaden.

³ Sådan reglering är inte alls ovanlig, t ex kan hastighetsbegränsningar och bilbälteslag ses som ett utslag av att den individuella bilisten annars skulle överskatta sin kompetens i relation till konsekvenserna.

Sjöfartsverket har däremot betydelse eftersom man inte bara är producent utan också tillsammans med den nybildade Sjöfartsinspektionen har myndighetsutövande funktioner. Sjöfartsverket har, som många andra statliga monopolister, under många år samtidigt varit aktör och reglerare av marknaden. Detta visas i figur 2 av den dubbla rutan. Sjöfartsverket har bestämt lotstaxor, lotspliktsregler, prövat lotsdispenser, utfärdat lotsexamen m.m. En tydligare uppdelning har nu gjorts så att Sjöfartsinspektionen fastställer lotspliktsregler och prövar lotsdispenser. I delbetänkandet föreslås vidare att Inspektionen även ska ansvara för att utfärda behörigheter för lotsar. Fr.o.m. den 1 januari 2009 kommer Sjöfartsinspektionen att ingå som en del i den nya myndigheten Transportinspektionen.

Sjöfartsverkets dubbelroll reduceras därmed betydligt. Från andra avregleringar vet man att de reglerande funktionerna måste skiljas från de operativa om inte det statliga företaget ska få en konkurrensfördel. Man brukar även påpeka risken för att nybildade regleringsmyndigheter ändå ska prioritera den gamla monopolistens intressen, eftersom personalen ofta rekryterats därifrån, eller kan ha intresse av att i en framtid ta arbete hos den operativa organisationen. Inte förrän flera mer jämbördiga operatörer finns på marknaden upphör den risken. Det brukar benämnas ”regulatory capture” och finns mest i den amerikanska avregleringslitteraturen, medan det empiriska stödet för sådan snedvridning i Sverige är svagt.

2.3 Horisontell integration: finns det en ”naturlig” marknadsstruktur?

Om man gör tankeexperimentet att lotsningsverksamheten skulle byggas upp från början på en oreglerad marknad, vad skulle resultatet då bli? Slutsatsen av en analys av lotsningens marknadsstruktur är att det skulle resultera i lokalt eller regionalt naturligt monopol. På grund av de fallande genomsnittskostnaderna, vilket är ett tillräckligt villkor för naturligt monopol, kan ingen annan marknadsstruktur än en enda lotsorganisation vid varje plats vara det som minimerar kostnaderna.

Att lotsningen är ett lokalt naturligt monopol innebär dock inte att det måste vara samma producent som utför lotsningen vid alla lotsplatser i landet. Endast om det finns starka samordningsvinster

mellan lotsplatser måste samma utförare bedriva verksamhet vid flera eller till och med alla platser. Verksamheten vid landets lotsplatser i dag är dock förhållandevis självständig från andra lotsplatser. Det talar för att det skulle vara fullt möjligt att ha helt olika producenter av lotstjänster vid exempelvis Umeå och Skellefteå. Vid vissa platser finns dock samarbete för att hjälpa till att utjämna kapacitetstoppar, sjukfrånvaro m.m. och sådant samarbete blir allt vanligare.⁴ Dessutom kan behovet av reservkapacitet i lotsbåtsflottan reduceras om många platser samarbetar jämfört med om varje plats ska ha sin egen flotta.⁵ Vissa skäl talar sålunda snarare för regionala naturliga monopol där fler än en av dagens lotsplatser utgör en naturlig marknad. En teoretisk analys kan dock aldrig slutgiltigt svara på frågan vad som händer vid konkurrensutsättning; det är bara marknaden själv och dess eventuella entreprenörer som i praktiken kan påvisa vad som händer om etableringshinder tas bort.

Det finns dock ett undantag som kan rubba slutsatsen om att den naturliga marknadsstrukturen är lokala (regionala) naturliga monopol. Om det finns samdriftsfördelar med någon annan verksamhet skulle dessa kunna vara så starka att den totala kostnaden blir lägre om lotsningsverksamheten vid en viss plats i stället utfördes av flera olika företag. Man kanske kan tänka sig att såväl en hamns bogserbåtsbolag som ett färjerederi med regelbunden trafik på samma hamn båda skulle ha personal som även kunde lotsa fartyg till hamnen. I Bottenviken finns befäl på statsisbrytare med lokal kännedom. Det förefaller inte särskilt realistiskt att en sådan marknadssituation skulle uppstå på många platser, men de lokala förhållandena skiftar. I vissa hamnar som Stockholm finns ett betydande antal färjebefäl med lotsdispens som skulle kunna lotsa vanliga fartyg. Även om lotsdispenser i dag är knutna till ett visst fartyg torde behovet av kompletterande utbildning till att bli behörig lots för alla fartyg vara litet, särskilt för de färjebefäl som redan i utgångsläget har kompetens för riktigt stora fartyg.

⁴ Sådant samarbete finns t ex mellan Åhus och Karlshamn och utbildning sker av lotsar och båtmän i bl.a. Oskarshamn-Kalmar och Malmö-Helsingborg för att kunna rycka in vid behov på den andra platsen.

⁵ Detta är dock inget starkt skäl för integration då det borde vara enkelt att vid behov på marknadsmässiga villkor hyra in en reservbåt från annan plats (givet att lotsbåtsflottan som i dag är relativt standardiserad). Med tanke på de höga servicemålen är det viktigt att reservbåtar finns, och man kan tänka sig att efter en avreglering blir de enskilda producenternas incitament att hålla reservkapacitet mindre, vilket skulle leda till problem liknande de på elmarknaden efter avregleringen.

Samdriftsfördelar tillåts redan i dag att existera. Sjöfartsverkets monopol utmanas genom befälhavare på fartyg med lotsdispens. Befälhavaren utför sitt ordinarie arbete och om vederbörande ändå är i tjänst och har kompetens kommer kostnaden för att utföra lotsningsuppdraget oftast att bli lägre än om en lots från Sjöfartsverket tas ut för uppdraget.⁶ Ett problem är dock att utnyttjandegraden på Sjöfartsverkets lotsar samtidigt sänks. Om en stor andel av lotsningsuppdragen vid en plats utförs genom dispenslotsningar kan det liknas vid så kallad ”russinplockning” (cherry-picking). De uppdrag som är enkla och billiga att utföra tas över av privata alternativ medan det företag som har trafikeringsplikt måste upprätthålla en volym på sin verksamhet för att täcka dygnets alla timmar. Det leder till växande finansiella underskott och sämre resursutnyttjande för det statliga företaget.⁷ Vad som kan vara effektivt och lönsamt för det enskilda företaget, i det här fallet rederiet med dispenslots ombord, behöver inte nödvändigtvis leda till högre effektivitet för samhället som helhet (men kan mycket väl göra det).

Om det finns starka samdriftsfördelar för *ett* annat företag skulle detta inte bara som i dag kunna ta över vissa lotsningar utan helt enkelt hela verksamheten från Sjöfartsverket. Likaså, om Sjöfartsverket är alltför ineffektivt kan ett annat företag ta över hela lotsningsverksamheten och utföra samma arbete till en lägre kostnad. Det skulle exempelvis vara en hamn, ett bogserbåtsföretag gällande lotsningen eller ett taxibåts- eller skärgårdsrederi när det gäller lotstransporterna. Det naturliga monopolet skulle övergå till ett annat företag.

Vid nästan samtliga svenska lotsplatser utförs lotsningsuppdrag till mer än en hamn. Detta är också ett sätt att för Sjöfartsverket att effektivare utnyttja sina resurser. Skulle exempelvis ett visst kommunalt hamnbolag ta över lotsningen till enbart sin hamn riskerar man att Sjöfartsverkets lotsplats står kvar med lotsningar enbart till en annan mindre hamn, och den totala effektiviteten minskar. Det är dock mindre sannolikt att ett hamnbolag i den situationen verkligen skulle konkurrera ut Sjöfartsverket. Även om hamnen kan utföra lotsningar till den egna hamnen till lägre kostnad än

⁶ Det är dock inte ovanligt att befälhavaren ändå anlitar lots för att själv kunna ta ut nödvändiga viloperioder.

⁷ Problemet är detsamma som inom postsektorn där privata företag efter postmonopolets avskaffande kan förväntas etablera sig på lönsamma delmarknader medan det gamla statliga postföretaget har s.k. universal service obligation och måste distribuera brev överallt.

Sjöfartsverket, så har det senare just de kostnadsfördelar som uppkommer genom att betjäna flera hamnar samtidigt.

Slutsatsen av den teoretiska analysen är att med största sannolikhet så finns en naturlig marknadsform för lotsningen. Om man tänker sig att det statliga monopolet helt avskaffades så skulle en oreglerad verksamhet resultera i monopol eller alternativt att det finns ett dominerande företag med små utmanare, främst i form av befälhavare med lotsdispens.

Analysen visar också på att det med stor sannolikhet uppkommer lokala eller möjligen regionala naturliga lotsningsmonopol. Det skulle mycket väl kunna vara lokala lotsbolag som driver verksamhet på var sin plats. Genom "learning by doing" är det möjligt att något av dessa bli effektivare än andra och på sikt tar över verksamheten vid flera eller tom. alla platser. En sådan utveckling skulle på ett sätt vara av godo, eftersom det "bästa" företaget då skulle driva verksamhet överallt. Å andra sidan ökar risken för att det får monopolmakt, om inte en effektiv reglering förhindrar det.⁸

Analysen, liksom erfarenheterna från andra av-/omregleringar visar också att man bör vara försiktig med att släppa fram russin-plockningsmöjligheter om man samtidigt har höga servicemål. Risken finns att enstaka lönsamma tjänster tas över av andra, det företag som har trafikeringsplikt får lägre effektivitet och den totala effektiviteten minskar. De inbesparade kostnaderna hos Sjöfartsverket kan mycket väl vara lägre än de inbesparade kostnaderna för rederier vid exempelvis en utökad lotsdispens.

Det finns exempel på att avregleringar som lett till att det tidigare monopolföretaget mer eller mindre behållit sin monopolposition beskrivits som misslyckanden. Det beror dock ofta på en bristande marknadsanalys. Om marknaden har de stordriftskaraktäristika som kännetecknar bland annat lotsningen kan man knappast vänta sig ett utfall som påminner om en marknad med fullständig konkurrens. Även om marknaden fortsätter att vara ett monopol kan det dock finnas fördelar med konkurrensutsättning. Om monopolisten, i det här fallet Sjöfartsverket, i skydd av sitt

⁸ En väg att avreglera på är s.k. horisontell separation. Den har bland annat prövats i USA där det tidigare telefonbolaget AT & T med nationellt monopol bröts upp i flera regionala bolag. I lotsningsfallet skulle man hypotetiskt kunna göra varje lotsplats eller varje trafikområde till ett självständigt lotsbolag. Dessa skulle i utgångsläget visserligen ha lokala monopol, men de effektivaste skulle genom uppköp eller samgåenden kunna ta över verksamhet i andra områden. En sådan lösning vore dock förknippad med stora problem, eftersom taxesättningen är gemensam över landet medan lönsamheten på grund av olika stora volymer och fartygsstorlekar varierar kraftigt.

monopol blivit ineffektiv är konkurrens en möjlig väg att komma till rätta med det problemet.⁹

Erfarenheter från monopoliserade marknader visar att det finns två huvudproblem. Det ena är att monopolisten utnyttjar sin marknadsmakt och tar ut priser som ger höga vinster. Det är dock inte fallet för lotsningen eftersom taxorna är bestämda. Det andra är just att monopolföretaget blir ineffektivt. Denna ineffektivitet kan ta sig många uttryck. De anställda kan få del av vinsten i form av löner som är högre än marknadsmässiga, s.k. lönepremium, eller genom att arbetstiden inte utnyttjas fullt ut. Ledning kan också få förmåner i form av ersättning, andra fördelar, dyra lokaler etc. Företaget kan investera för mycket i kapital, för lotsningen exempelvis i onödigt stora och dyra lotsbåtar. Slutligen kan företaget komma att erbjuda en servicenivå som inte är vad marknaden efterfrågar; i lotsningsfallet är dock servicenivån bestämt exogent.

Om det gamla monopolföretaget är tillräckligt ineffektivt kommer vid konkurrensutsättning antingen ett helt annat företag att etablera sig och utföra verksamheten på ett effektivare sätt och ta över monopolet från det gamla, ineffektiva företaget. Alternativt gör konkurrenstrycket att monopolisten stimuleras att bli effektivare och kan behålla sin monopolposition men med starkt tryck från potentiella nyetablerade företag. Det senare kräver dock att det inte finns etableringshinder av betydelse.¹⁰

2.4 Vertikal integration: ett bolag eller separata delar?

Bortsett från de gemensamma funktioner som finns i Sjöfartsverkets centralförvaltning består den mer operativa produktionen av lotstjänster av de tre delarna lotsning, transport av lotsar samt lotsplanering.

I dag är dessa tre delar helt vertikalt integrerade inom Sjöfartsverket, förutom att transportererna på land till stor del köps på marknaden av främst taxibolag. Vissa landtransporter utförs dock i

⁹ Det kallas i litteraturen för potentiell konkurrens. Ett monopolföretag kan drivas så långt att det beter sig precis som om det rådde fullständig konkurrens, enbart på grund av hotet från att om man inte är effektiv så startas nya företag som tar över marknaden från monopolföretaget. Utan etableringshinder är marknaderna utmaningsbara.

¹⁰ Inom t ex flygbranschen finns fler exempel på gamla stora flygbolag: PanAm, TWA, Swissair som inte klarat konkurrensen. Posten AB har behållit en marknadsandel på över 90 procent, vilket kan ses som ett utslag av att man är tillräckligt effektiv för att behålla sin marknadsposition.

egen regi med tjänstebilar som antingen körs av lotsen själv eller av båtmännen. Taxiresorna upphandlas dock, vilket medför en viss grad av vertikal kontroll för landtransporter genom upprättandet av långsiktiga kontrakt i stället för att varje gång taxi behövs ringa och beställa taxi som en vanlig hushållskund.¹¹

Teorin som behandlar frågan om en verksamhet bör vara vertikal integrerad eller inte baserar sig på två förklaringar: marknadsmässiga och transaktionskostnadsmässiga. På en marknad med fullständig konkurrens existerar varken marknadsimperfectioner eller transaktionskostnader. I så fall är köp och försäljning via marknaden alltid effektivast och det finns ingen anledning för något företag i produktionskedjan att vertikalt integreras med något annat längre upp eller ner i kedjan.

De *marknadsmässiga förklaringarna* till varför vertikal integration kan öka effektiviteten har att göra med existensen av marknadsimperfectioner. Om det exempelvis råder monopol i det första produktionsledet blir företagen i nästa produktionsled beroende av monopolföretaget. De kan i värsta fall bli nekade att köpa av monopolföretaget (som kanske ingår avtal med en konkurrent) eller bli tvungna att köpa sina insatsvaror till monopolpris. Företaget i andra produktionsledet kan då ha skäl att köpa upp eller på annat sätt integreras med det första företaget för att undvika dessa negativa konsekvenser. På samma vis kan ett företag som har monopol i ett senare led i produktionskedjan komma att bli den enda köparen av ett producerande företags varor. Då uppstår monopsoni med liknande negativa konsekvenser, varvid vertikal integration kan vara ett sätt att internalisera dessa problem och ersätta marknadslösningar med beslut inom företaget.

De *transaktionskostnadsmässiga förklaringarna* har bland annat att göra med hur stora kostnaderna är för att köpa och sälja via marknaden jämfört med att göra transaktioner inom företaget. Om transaktionskostnaderna är lägre genom att agera via marknaden kommer inte vertikal integration att uppstå.

Den vertikala integrationen inom lotstransporterna illustrerar skillnaderna. För de sjötransporter som i dag utförs av båtmännen med särskilda lotsbåtar finns ingen motsvarande marknad alls att köpa in dessa tjänster på. Det beror på att verksamheten är starkt specialiserad: det finns inga motsvarande tjänster på annat håll i

¹¹ Interna uppgifter från Sjöfartsverket gör dock gällande att taxikostnaderna stigit med över 20 procent efter upphandling, då man förlorat den flexibilitet som användningen av olika taxibolag ger.

samhället, verksamheten kräver specialiserade båtar och att vara lokaliserad på speciella platser. Transaktionskostnaderna för att köpa dessa på marknaden skulle vara mycket höga. Verksamheten är därför normalt vertikalt integrerad i Sjöfartsverket (på några platser har man dock avtal med en privat utförare på orten). Landtransporterna, däremot, är inte alls unika. Att transportera en lots från A till B skiljer sig inte från att transportera vem som helst. Taxitransporter (liksom buss eller tågbiljetter) kan köpas direkt på marknaden där det finns många aktörer, som i de flesta fall kan tillhandahålla tjänsterna av önskad kvalitet vid önskad tidpunkt, till ett marknadspris som inte är ett monopolpris. Transaktionskostnaderna förknippade med marknaden är i det fallet låga.¹² Sjöfartsverket köper dem sålunda bäst på marknaden (om man inte kan utföra dem själv billigare med tjänstebilar).

2.5 Analys av en effektiv vertikal integration för lotsningen

I avsnitt 2.3 konstaterades att såväl lotsningen som sjötransporterna vid en viss lotsplats utgör lokala naturliga monopol. De marknadsmässiga argumenten för att vertikal integration är lämpligt är därmed starka. Om man tänker sig ett lokalt lotsbolag och ett lokalt båtmansbolag på en viss plats skulle ett s.k. bilateralt monopol uppkomma. Marknaden finner ingen direkt lösning på en sådan situation utan den måste lösas genom förhandling där utfallet beror på vilken förhandlingspart som är starkast. Därmed riskerar man att marknadsimperfectioner uppstår.

Lotsning och sjötransport bör därför utifrån teoretiska utgångspunkter kännetecknas av vertikal integration. Sådan integration kan vara inom samma organisation såsom i dag eller i en svagare form genom kontrakt mellan lotsorganisationen och en fristående utövare (vilket diskuteras utförligare i nästa avsnitt). Denna organisation bör däremot fritt kunna köpa landtransporttjänster på marknaden såsom redan i dag.

Lotsplaneringsfunktionen är redan i dag gemensam för flera lotsplatser. Med dagens teknik är det inte nödvändigt att leda

¹² Ett kanske än mer slående exempel är att Sjöfartsverket inte äger egna oljekällor för drivmedel till lotsbåtarna, utan köper dieselolja med obetydliga transaktionskostnader på marknaden. Den vertikala integrationen var annorlunda förr i tiden då t.ex. lotsarnas bostäder ofta ägdes av arbetsgivaren; å andra sidan höll sig lotsarna med egna lotsbåtar.

verksamheten på den lokala platsen, åtminstone så länge lotsplaneringspersonalen har tillräcklig lokalkännedom. Därtill råder betydande stordriftsfördelar: lotsplaneringen kräver bemanning 24/7 och en operatör kan sköta planeringen för mer än en plats. Ett arbete kommer att påbörjas inom Sjöfartsverket för att undersöka om dagens sex lotsplaneringscentraler kan reduceras i antal.

Så länge lotsplaneringen utförs av särskild personal skulle samma bilaterala monopol uppkomma mellan lotsplaneringscentralen och det lokala lotsbolaget, som mellan lotsar och båtmän. Därför är det att rekommendera att dessa båda ingår i samma organisation. Lotsplaneringen har dessutom en överordnad roll i planeringen, varför det av organisatoriska skäl är lämpligt att den funktion som planerar den operativa verksamheten ingår i samma helhet som den produktion som skall ledas. I en situation med fristående, lokala lotsbolag skulle man naturligtvis kunna tänka sig ett samägt lotsplaneringsbolag som på uppdrag av de lokala lotsbolagen skötte deras operativa planering enligt specificerade villkor.¹³

2.6 Upphandling av sjötransporter – är vertikal kontroll ett alternativ?

Den teoretiska analysen ger alltså vid handen att det är sannolikt att högst effektivitet uppnås vid en hög grad av vertikal integration mellan de tre delarna lotsning, sjötransport och planering. Huruvida en gemensam organisation för hela landet – av typ Sjöfartsverket – eller ett antal fristående lokala (regionala) lotsbolag, leder till högst effektivitet är däremot svårare att besvara enbart utifrån en teoretisk analys.

Oavsett om det finns ett nationellt eller många lokala lotsbolag återstår frågan om sjötransport och planering måste vara en del i samma vertikala organisation eller om en lösare form av koppling är möjlig. Kan vertikal kontroll ersätta vertikal integration? Kan lotsbolaget/bolagen handla upp dessa tjänster på marknaden och därmed få en ökad effektivitet jämfört med om man (som i dag) producerar det internt inom den egna organisationen? Svaret på den frågan bestäms i huvudsak av vilken lösning som medför lägst transaktionskostnader.

¹³ På ett liknande sätt som taxibolag är knutna till samma taxiväxel som fördelar körningarna.

Transaktionskostnader består framförallt av kontraktskostnader i form av att formulera villkoren tillräckligt precist, övervakningskostnader för att se om den utförande parten uppfyller kontraktet, kostnader för att utnyttja sanktionsmöjligheter om så inte är fallet, kostnader för att byta leverantör vid en kommande upphandling m.m.

När det gäller *sjötransporterna* borde det vara någorlunda oproblematiskt att formulera ett kontrakt som reglerar villkoren för den aktör som i så fall skulle utföra verksamheten. Redan i dag är båtmännens avtal utformade så att de har en reglerad inställelsetid (jour eller beredskap), att det finns bemanning 24/7, vilken kompetens som krävs osv. Man kan visserligen hävda att båtmännen är lite av allt-i-allo på lotsplatserna och sköter sysslor som enklare underhåll av lotsbåtar och lokaler, transporter med tjänstebilar, trädgårdsarbete, snöskottning, viss utprickning med mera. När lotsplaneringsfunktionen centraliseras ökar också det lokala ansvaret för båtmännen. Men det borde gå att formulera kontrakt som även täcker in behovet av sådana sysslor, även om det kräver en noggrann specifikation.

Det främsta problemet i en upphandling torde gälla lotsbåtarna. Man kan antingen tänka sig att de ägs av det "båtmansbolag" som vinner upphandlingen. Men eftersom lotsbåtar är specialiserade torde det vara svårt att sätta in några andra båtar än de som redan finns i utgångsläget.¹⁴ Därmed finns det inget att vinna på att inkludera material i upphandlingen, såsom i vissa andra fall där det företag som vinner upphandlingen kan göra det genom att man har tillgång till bättre material än andra. Dessutom försätter man båtmansbolaget i en stor risk. Ett större haveri på en lotsbåt, medför mycket höra kostnader. Detta skulle kunna täckas genom försäkringar, men med många små aktörer skulle troligen försäkringskostnaderna bli högre än om alla Sveriges lotsbåtar finns i samma bolag.

Ett andra alternativ är att lotsbolaget/en äger lotsbåtarna och att båtmansbolaget som vinner upphandlingen hyr dessa. Då uppstår å andra sidan problemet att incitament saknas för att hantera materialen försiktigt, om eventuella reparationskostnader täcks av annan

¹⁴ Samma problem har funnits inom järnvägen där det på grund av olika teknik inte går att använda lok från andra länder. Nya operatörer blir hänvisade till att ta över SJ:s lok. Upphandling av lokal busstrafik i städer med biogasbussar lider av samma problem då alternativa fordon saknas och den befintliga fordonsparken saknar alternativ användning.

part, ett s.k. moral hazard-problem. Därmed kan kostnaderna för reparation och underhåll komma att stiga.

Vinsten med att upphandla sjötransporttjänsterna skulle vara att effektiviteten skulle kunna bli högre. Ett eventuellt lönepremium skulle kunna reduceras. Personalens tid skulle kunna utnyttjas på ett bättre sätt. Man skulle också kunna låta entreprenörer upptäcka samordningsvinster om det är så att lotstransporter går att kombinera med att samtidigt utföra andra verksamheter. Vilka dessa skulle vara kan som sagt endast marknaden svara på, kanske ett skärgårdsrederi, ett taxibolag eller ett hamnbolag. Likaså kan det vara möjligt för båtmännen på en viss plats att erbjuda sina tjänster på andra områden om det är möjligt med hänsyn till kärnverksamheten. Man kanske kan ta över utprickning och farledsunderhåll, trossföring i hamnar, viss isbrytning osv., allt i syfte att bättre utnyttja samdriftsfördelar.

Risken med upphandling skulle vara att lokal kompetens urholkas¹⁵, att kontrakten är svåra att specificera och övervaka så att servicen till lotssökande fartyg försämras, att få eller inga lämnar offert så att det inte uppstår någon reell konkurrens om monopollet, att det är svårt att byta entreprenör efter den första upphandlingen och att problemet med lotsbåtarnas hemvist leder till ökade kostnader. Problemen på just denna marknad borde dock inte vara olösliga.

Samma principiella resonemang gäller *lotsplaneringsfunktionen*. Här är det dock svårare att se att verksamheten på ett enkelt sätt kan upphandlas. Det beror dock på vilka arbetsuppgifter som ligger på lotsplaneringen och vilka som utförs lokalt av lotsar och båtmän. En mer övervakande funktion är lättare att upphandla än en funktion som är direkt arbetsledande. Om lotsplaneringen ska vara delaktig i prissättningen¹⁶ blir det ännu svårare att lägga det på en extern part. Frågan behöver beläggas på ett djupare plan innan några slutsatser kan dras, men preliminärt är slutsatsen att vertikal integration är att föredra.

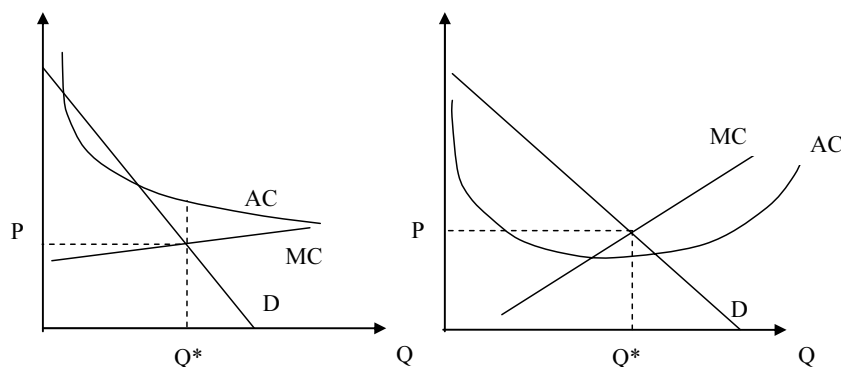
¹⁵ I många upphandlingsprocesser har en utveckling skett mot att stora nationella aktörer tränger ut lokala operatörer.

¹⁶ Till exempel genom att erbjuda lägre priser om det finns ledig kapacitet eller högre priser för att ge service om kapaciteten redan utnyttjas fullt ut. Se kapitel 4.

3 Prissättningsprinciper: samhällsekonomisk marginalkostnad eller full kostnadstäckning?

I ekonomisk teori konstateras att *marginalkostnadsprissättning* leder till ett effektivt resursutnyttjande och därmed är den från samhällets sida bästa prissättningsprincipen. På de flesta marknader är detta inget problem. Marginalkostnaden kommer att vara högre än genomsnittskostnaden, vilket medför att marginalkostnadsprissättning leder till full kostnadstäckning.

De problem som ofta uppstår inom transportsektorn är sålunda undantag. Det beror på att infrastruktur ofta medför stora investeringar och små rörliga kostnader, vilket leder till fallande genomsnittskostnader och att marginalkostnaden är mindre än den totala genomsnittskostnaden. Detta betecknas som en "marknadsimperfektion": den oreglerade marknaden ger inte den bästa lösningen (eller i sämsta fall ingen lösning alls). Marginalkostnadspris leder i de fallen till finansiella underskott. Det är dock inte alltid så, exempelvis parkeringsplatser i städer där det råder brist på platser och där marginalkostnaden blir långt högre än genomsnittskostnaden.



Den vänstra figuren visar en situation som påminner om lotsningen och andra verksamheter som kännetecknas av fallande genomsnittskostnader. Vid pris lika med marginalkostnad erhålls det effektivaste kapacitetsutnyttjandet, men vid denna kvantitet kommer genomsnittskostnaden att vara högre än priset, med andra ord

uppkommer en finansiell förlust. I den högra figuren är förhållandet det omvända och kan representera flertalet andra marknader (för att den vinst som görs vid det optimala priset ska bestå krävs någon typ av etableringshinder, annars skulle nya företag lockas in på marknaden och utbudet öka tills priset sjunkit så mycket att inga vinster längre görs).

Det finns sålunda ingen principiell skillnad mellan prissättning av infrastruktur och drift. I båda fallen är marginalkostnadsprissättning det som leder till den effektivaste lösningen. Att man ofta skiljer dessa verksamheter åt i praktiken beror på att för infrastruktur leder ofta (men inte alltid) denna prissättning till finansiella underskott medan för drift (trafik) leder den till kostnadstäckning.¹⁷

Att betona *samhällsekonomisk* marginalkostnad är att det i många fall förekommer andra ”marknadsimperfectioner”, främst externa effekter. Transportföretagets marginalkostnad kommer då inte att överensstämma med marginalkostnaden då alla intressenters i samhället kostnader beaktas. Den kostnad som ska ligga till grund för priset ska då inkludera sådana effekter, vilka kan vara såväl positiva som negativa.

3.1 Marginalkostnadsprissättning för lotstjänster

Lotsningen kännetecknas av ett lågt kapacitetsutnyttjande av lotsarna, i genomsnitt cirka 55 procent, och sannolikt även av övriga resurser.¹⁸ Det förefaller som om marginalkostnadsprissättning skulle kunna vara särskilt relevant just för denna marknad, då det borde finnas en stor potential att öka resursutnyttjandet. Lotsarna kan inte sysselsättas till mer än drygt hälften av sin möjliga tid medan fartyg samtidigt går i farlederna utan lots. Den samhällsekonomiska marginalkostnaden för att ianspråkta en lots som har arbetstid men inte skulle lotsa något annat fartyg under den tid lotsningen pågår är lika med noll (det finns ingen alternativkostnad för lotsen, dock tillkommer transportkostnader m.m.). För att justera för externa effekter ska exempelvis kostnaden för lots-

¹⁷ Även för drift finns många exempel på verksamheter som skulle ge underskott med marginalkostnadsprissättning. Många kan överhuvudtaget inte drivas med lönsamhet. I de fall samhället ändå önskar bedriva sådan verksamhet, exempelvis en olönsam järnvägs- eller färjelinje måste det finansieras över statsbudgeten och upphandlas eller bedrivas med subvention.

¹⁸ Andersson (2007).

båtarnas miljöpåverkan belasta kalkylen. Dessa effekter är dock sannolikt jämförelsevis små.

En viktigare samhällsekonomisk effekt är de positiva externa effekter som uppkommer genom att säkerheten för andra sjöfarare, hamnar m.fl. ökar med lots ombord. Det enskilda fartyget beaktar bara sin egen säkerhet samt risken för de eventuella skadestånd vid olycka som man kan få betala. Hur stora dessa positiva externa effekter är finns inga uppskattningar av. Om de är av betydande storlek skulle det tala för lägre avgift än de interna marginalkostnader som fortsättningsvis analyseras.¹⁹

I praktiken är dock samhällsekonomisk marginalkostnadsprissättning svårt att tillämpa framgångsrikt på lotsningsområdet. För det *första* är den kortsiktiga marginalkostnaden i normalfallet långt under genomsnittskostnaden: uppskattningsvis kanske bara en tredjedel. Marginalkostnadsprissättning skulle leda till stora finansiella underskott, minst dubbelt så stora som i dag, vilka skulle behöva täckas på annat sätt. De effektivitetsförluster som i dag finns inom lotsningsverksamheten skulle flyttas till andra områden med åtföljande snedvridningar.

För det *andra* kännetecknas lotsningen av kraftiga och oförutsägbara variationer i efterfrågan. Fartygen kommer och går vid oregelbundna tider: vid en viss lotsplats kan det en dag utföras 12 lotsningar, nästa dag ingen alls. Efterfrågan är känd högst fem timmar i förväg, men ofta mindre än så, då väderleksförhållanden och förseningar i hamnarna ofta förändrar ankomst- och avgångstidpunkter in i det sista.

Ett konkret och vanligt exempel kan illustrera svårigheten. Vid en lotsplats är fyra lotsar i tjänst. Två har viloperiod. En lots är upptagen med en lotsning. Den fjärde lotsen ska lotsa ett utgående fartyg till sjöss, lotsningen tar en timme. Vid denna tidpunkt väntas ett ingående fartyg. Marginalkostnaden för att lotsa det ingående fartyget är i stort sett noll: lotsen finns ändå på plats. Det krävs ingen extra lotstransport, tvärtom sparas sannolikt kostnader in då lotsen inte behöver transporteras med taxi tillbaka till utgångsläget. Men om det utgående fartyget blir fördröjt i hamnen i två timmar finns ingen lots tillgänglig för det ingående fartyget. Marginalkost-

¹⁹ De positiva externa effekterna (vars storlek alltså är okänd) används ibland som ett argument för att lotstaxorna bör ligga under nivån som ger full kostnadstäckning. Det är i och för sig riktigt. Men – vilket analysen visar – även *utan* att beakta dessa externa effekter bör taxorna ligga under nivån för full kostnadstäckning. Om de externa effekterna beaktas blir slutsatsen sålunda att taxorna ska ligga ännu längre under nivån för full kostnadstäckning.

naden för den lotsningen stiger plötsligt: en ny lots måste tas ut på övertid, transporteras först med taxi, sedan med lotsbåt ut till fartyget.²⁰

Marginalkostnadsprissättning som återspeglar kostnaden vid ett visst tillfälle ger i lotsningsfallet inte önskade resultat. Det skulle kräva att priset justerades upp och ner beroende på det aktuella trafikläget in i det sista. Systemet blir inte förutsägbart. Fartygens beslut om att ta lots eller inte (eller alternativt vänta tills billigare lots blir tillgänglig) avgörs inte i ett sent skede. Resonemanget gäller dessutom enbart icke-lotspliktiga fartyg. För flertalet fartyg, de lotspliktiga, har priset på kort sikt ingen betydelse för efterfrågan.

Analysen visar sålunda att strikt marginalkostnadsprissättning knappast skulle ge önskade effekter eller lösa effektivitetsproblemet. Ett alternativ skulle vara att prissätta enligt den *förväntade* kortsiktiga marginalkostnaden vid en viss lotsplats. Kapacitetsutnyttjandet varierar mellan olika lotsplatser från cirka 25 procent av lotsarnas tid upp till cirka 75 procent. Sannolikheten för att en lots finns tillgänglig varierar sålunda och prissättningen skulle kunna vara olika mellan olika lotsplatser utifrån kapacitetsutnyttjandet. Det skulle leda till förutsägbarhet och vara ett bättre alternativ än det förra, men fortfarande inte leda till önskad effektivitet på grund av de stora variationerna runt det genomsnittliga utnyttjandet.

Ett tredje alternativ är att prissätta enligt *långsiktig* marginalkostnad. Detta skulle medföra en högre kostnadstäckningsgrad, motsvarande cirka två tredjedelar av de totala kostnaderna som Sjöfartsverket i dag hänförs till lotsningen. Snedvridningarna av att finansiera underskotten på andra sätt skulle minska. Prissättning enligt denna princip skulle göra att kapaciteten på lång sikt dimensioneras på rätt sätt. Sjöfartsverket (eller annan producent) skulle sätta ett pris som motsvarar kostnaden för att tillhandahålla den kapacitet som behövs på marginalen för att motsvara efterfrågan. Priserna skulle vara fasta och publiceras i förväg, vilket ger förutsägbarhet och transparens. Nackdelen är att det inte löser problemet med att optimera kapacitetsutnyttjandet vid det enskilda

²⁰ Lotsplanerarens optimeringsproblem är ofta ännu svårare än i exemplet. Det kan finnas en lots tillgänglig vid en viss tidpunkt, och då skulle marginalkostnaden vara låg. Men om lotsen tas ut vid den tidpunkten bryts vilotiden, vilket kan leda till problem längre fram om det finns många lotsbeställningar vid en senare tidpunkt, men den aktuella lotsen då måste gå på vilotid. Lotsplaneraren måste optimera för minst nio timmar framåt, vilket är svårt då lotsbeställningarna inte är klara så långt fram i tiden.

tillfället. Men eftersom detta ändå inte kan lösas, förefaller detta alternativ vara en god kompromiss mellan olika snedvridningsproblem.²¹

3.2 Alternativet med prissättning enligt de kostnader som lotsningen faktiskt ger upphov till

Det är något oklart vad som åsyftas med denna princip. Givet att det finns en lotsplats och en lotsorganisation är de kostnader som lotsningen ger upphov till just marginalkostnaden. För att överhuvudtaget driva en lotsplats med bemanning 24/7 krävs en basorganisation om ungefär 3–4 lotsar, 4–6 båtmän och 1–2 lotsbåtar, till detta kommer gemensamma kostnader för lotsplanering och central administration. Det medför en fast kostnad på ungefär fem miljoner per år, som finns oberoende av antalet lotsningar.

Om full kostnadstäckning åsyftas med formuleringen, så skulle det jämfört med i dag betyda att lotstaxorna skulle höjas med cirka 60 procent. De högre kostnaderna för att anlita lots skulle på längre sikt leda till att vissa fartygstransporter för rederierna blir olönsamma (trots att de är lönsamma i samhällsekonomisk mening). Bättre alternativ finns i så fall för transportörerna: fördela lasten på fler små, icke-lotspliktiga fartyg, anlita hamnar i andra länder, köra godset på land, transportera mindre volymer osv. Kunderna skulle fatta inoptimala beslut och lotsningsverksamheten skulle bli underutnyttjad.

4 Alternativa finansieringsformer

Dagens taxor är i grunden utformade som ett fast grundpris med ett tillägg för varje lotsad timme. Detta kan ses som en även i teoretisk mening god grundprincip. Det finns fasta kostnader även med varje enskild lotsning: transporter, planering m.m. Därutöver finns en rörlig kostnad som varierar med den lotsade tiden eftersom lotsen då inte kan utnyttjas för ett annat uppdrag (undantag om det inte finns något annat uppdrag, se resonemanget ovan).

²¹ Se vidare i Andersson (2007).

För att ta in delar av det finansiella underskott som denna grundprincip skulle medföra så stiger timpriset (i en degressiv skala) med ökad bruttodräktighet på fartyget. Detta kan ses som en approximation av ökad betalningsvilja: med ökad fartygsstorlek följer att transportens värde är högre och lotsavgiften kan då sättas högre för att ändå utgöra samma andel av transportens totala värde. Det utgör alltså en form av prisdiskriminering: delar av konsumentöverskottet tas in. Så länge avgiften inte höjs för mycket, dvs. priset överstiger den marginella betalningsviljan för fartyget för att få lots, så leder detta inte till några som helst snedvridningar.

Även om det inte går att finna att några teoretiska motiv explicit ligger bakom dagens taxsystem så följer det på sunda ekonomiska principer. Det som kan diskuteras är dels nivån på taxorna, dels om prisstrukturen skulle kunna reformeras i syfte att förbättra effektiviteten. I det följande diskuteras olika teoretiska möjligheter att finansiera underskott i lotsningsverksamheten.

4.1 Finansiering via skatter

Oavsett om kort- eller långsiktig marginalkostnad gäller som princip genereras finansiella underskott. I fallet med fallande genomsnittskostnader är den gängse lösningen enligt teorin att marginalkostnadsprissätta och täcka det finansiella underskottet med skatter. I det fallet sprider man ut snedvridningarna på hela ekonomin. I lotsningsfallet skulle de intäkter som krävs vara så små i relation till offentliga sektorns hela verksamhet att effekterna blir försumbara.

Problemet är att om alla verksamheter i samhället som inte fullt finansieras med avgifter skulle tillämpa samma princip skulle skatterna behöva höjas avsevärt. Skattetrycket i Sverige är redan så högt att snedvridande effekter anses förekomma. Därför är inte finansiering med skatter neutralt. Vid exempelvis väginvesteringar som finansieras via statsbudgeten räknar man upp investeringskostnaden med 25–35 procent för att beakta de snedvridningar som anses uppkomma.

För transportsektorn har en huvudprincip tillämpats under längre tid som säger att underskott inom någon del av transportsektorn ska finansieras inom samma sektor. Undantag görs dock, bland annat för järnvägstrafiken. Sådana undantag snedvrider konkurrensen mellan transportslagen. Eftersom godstransporter på

järnväg är ett alternativ till sjötransport kommer det att ge konkurrensfördelar för järnväg relativt sjöfart om principerna tillämpas olika.

Finansiering via statsbudgeten är sålunda ett i teoretisk mening realistiskt alternativ, men eftersom det inte tillämpats hittills för sjöfartssektorn (förutom fritidsbåtstrafik), varken vad gäller lotsningen eller isbrytningen, så utesluts fortsättningsvis detta alternativ.

4.2 Gemensam finansiering inom sjöfartssektorn

På samma vis som i 4.1 gäller att oavsett vilken typ av prissättning som tillämpas som uppstår finansiella underskott. Hur kan då dessa tas in om underskottet ska täckas enbart av sjöfarten på Sverige? Ett sätt är att, som i dag, tillämpa prisdiskriminering. Det behandlas i avsnitt 4.4. Om inte heller då full kostnadstäckning erhålls, måste någon typ av annan avgift tas in.

I dag sker detta genom ett påslag på den allmänna farledsavgiften (vilken i nuläget skulle kunna sänkas med knappt 20 procent om inte lotsningens skulle finansieras genom den). Om man betraktar farlederna med tillhörande säkerhetsanordningar i vilket lotsningen ingår som ett system, så kan det ses som en allmän avgift som tas ut av alla fartyg. En avgift erläggs för en viss specifik tjänst. Tjänsten i det här fallet är säkra och tillgängliga farleder.

Farledsavgiften betalas i dag delvis baserat på fartygets storlek, differentierat efter graden av miljöpåverkan. Den delen av avgiften tas ut för ett begränsat antal anlöp per år. Delvis baseras avgiften på godsvolymen, dock har vissa typer av gods lägre avgift, och denna del har ingen antalsbegränsning.

Problemet med att ta ut finansiering för lotsningen via farledsavgifterna är om avgiftsbasen (storlek, godsvolym) leder till snedvridningar. Lotsavgifterna tas ju ut beroende på bruttodräktighet. Några mer omfattande snedvridningar är emellertid svåra att identifiera,²² även om det kan ifrågasättas varför lotstaxorna baseras på bruttodräktighet och farledsavgifterna på storlek och volym. Om

²² Vissa snedvridningar är dock oundvikliga. Vissa hamnar med låg andel lotsade fartyg kan hävda att de medfinansierar andra hamnar. Vissa typer av fartyg, exempelvis färjor, eller vissa rederier kan liksom anse att de missgynnas. Själva idén med gemensam finansiering inom en sektor medför oundvikligen sådana effekter, eftersom helt "neutrala" metoder att ta in intäkter på att svåra att konstruera. Snedvridningarna stannar dock inom sektorn och torde i de flesta fall vara begränsade.

snedvridningar uppkommer till följd av avgiftsbasen är det huvudsakligen ett problem för farledsavgifterna i sig, och i så fall en anledning att se över dessa.

Fördelen med att slå ihop farledsfinansieringen och täckningen av lotsningens underskott är att det förenklar avgiftsuttaget. Transaktionskostnaderna minskar och fartygen behöver bara betala in en enda form av avgift för anlop till svenska hamnar. Nackdelen är att det inte specifikt framgår hur stor del som är finansiering av lotsningen, men med en systemsyn är inte det viktigt. Det framgår ju inte heller hur stor andel som finansierar fyrar, isbrytning etc. Den intresserade kan gå till Sjöfartsverkets redovisning för att se vad olika delverksamheter kostar.

Alternativet med en särskild lotsskatt förefaller i detta systemperspektiv inte motiverat. Om däremot lotsningen skiljs från övrig farledsverksamhet kommer saken i ett annat läge. Om det fortfarande finns underskott att finansiera (oavsett om det är Sjöfartsverket eller andra aktörer som tillhandahåller lotsningen) och detta ska täckas in sjöfartssektorn måste någon form av "lotsskatt" införas. I det fallet kan betalningen nämligen inte ses som en direkt ersättning för en tillhandahållen tjänst, och blir därmed ingen avgift. Lotsskatten skulle tas in av lämplig myndighet som sedan skulle fördela ut medlen till den eller de operatörer vars lotsningsverksamhet ska finansieras.

Om Sjöfartsverkets monopol upphör och andra operatörer faktiskt etablerar sig uppkommer frågan hur intäkterna från lotsskatten ska fördelas till den som utför verksamheten. Om operatörerna ska lägga anbud, är det då den operatör som kräver lägst subvention vid uppfyllande av de villkor som ställs i upphandlingen som får kontraktet? Ska det fördelas genom en auktion eller genom s.k. skönhetstävling där den upphandlande myndigheten diskretionärt beslutar om det bästa anbudet? Om det råder fri etablering är den sannolika lösningen helt enkelt en subvention per utförd lotsning. Denna måste dock vara lotsplatspecifik, eftersom kostnadsstrukturen och intäkterna varierar kraftigt.

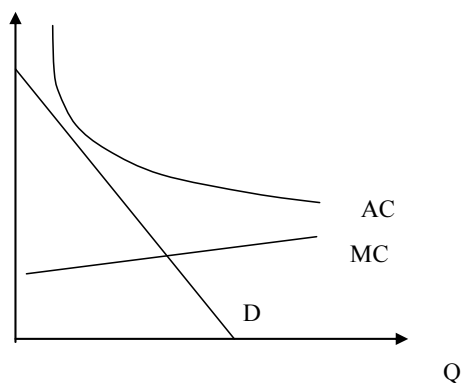
Oavsett om operatören/-erna erhåller en klumpsumma för driften under en viss tidsperiod eller en subvention per utförd lotsning kommer det att påverka incitamenten. Risken är t.ex. att benägenheten att effektivisera minskar, om operatören kan påvisa en förlust som gör att staten ökar subventionen. Det kan också leda till att producentöverskottet ökar. Vinsten av ökad konkurrens

måste ställas mot de problem som uppkommer av att flertalet av landets lotsplatser behöver finansiellt stöd i någon form.

4.3 Full kostnadstäckning

Att höja lotstaxorna till genomsnittskostnaden, dvs. så att full kostnadstäckning uppnås skulle som nämnts kräva en taxehöjning med omkring 60 procent jämfört med i dag.²³ Om *Sjöfartsverket* fortsätter att vara ensam utövare skulle det i princip vara möjligt, men leda till nämnda snedvridningar och lägre resursutnyttjande för lotsningen.

Ett alternativ kan vara att lämna systemsynen och ta ut avgifter som motsvarar genomsnittskostnaderna på varje lotsplats. Då skulle avgifterna sjunka på en del håll, men stiga kraftigt på andra lotsplatser. Man kan ifrågasätta om de minsta lotsplatserna i landet överhuvudtaget skulle kunna drivas på det sättet, eller om de skulle behöva läggas ner. En liten lotsplats med en kostnad på (lågt räknat) 5 miljoner och 500 lotsningar per år och en timmes lotsning skulle få ett pris på 10 000 kronor per lotsning. Antalet lotsningar skulle då minska varför kostnaden skulle få slås ut på ännu färre lotsningar med ännu högre pris osv.



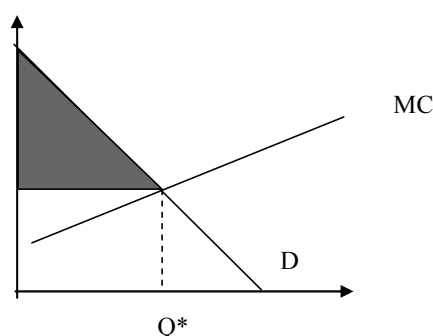
Figuren visar att det inte finns något pris som gör att full kostnadstäckning uppnås, en situation som kan bli fallet vid vissa av de minsta lotsplatserna.

²³ Med en antagen långsiktig priselasticitet på -0,2.

I en situation med *flera utövare* uppstår samma problem. En poäng med konkurrensutsättning är dock att det ska leda till lägre kostnader, och om så blir fallet kommer priserna genomsnittligt att sjunka. Om avgifterna, som i dag, ska vara lika över landet måste någon myndighet bestämma taxorna. De lotsplatser som genererar överskott med de genomsnittliga priserna skulle behöva betala in en del av överskottet till en samordnande myndighet som i sin tur skulle fördela ut dessa medel till underskottsplatser.²⁴

4.4 Prisdiskriminering

Ett ytterligare sätt att generera intäkter är genom att ta ut olika avgifter av olika kunder och därmed dra in en del av konsumentöverskottet. Tre förslag som finns i den teoretiska litteraturen kommer att diskuteras. I princip handlar det om att ta in hela eller åtminstone delar av den färgade ytan i figuren. För att erhålla det effektivaste resursutnyttjandet Q^* behöver endast det sista fartyget på marginalen betala marginalkostnadspris. Andra fartyg har en större betalningsvilja och kommer att köpa tjänsten även till ett högre pris.



En första variant är en *tvådelad tariff*. Den bygger på idén att det rörliga priset för att utnyttja en tjänst sätts lika med marginalkostnaden. Men för att överhuvudtaget få konsumera tjänsten krävs att kunden först betalar någon typ av fast avgift. Genom den

²⁴ Erfarenheterna av sådana omfördelningar är begränsade. Inom exempelvis postsektorn föreslogs på 1990-talet att alla postoperatörer skulle betala en avgift per brev som skulle finansiera utdelning i glesbygdsområden. Förslaget avslogs med motivering att det skulle bli för dyrt att administrera och Posten AB har hittills fortsatt att dela ut över hela landet utan särskild ersättning.

fasta avgiften kan ett underskott finansieras, medan efter det att kunden betalt den fasta avgiften vid varje konsumtionstillfälle kommer att möta ett pris lika med marginalkostnad och därmed fatta ”rätt” beslut om att köpa tjänsten eller inte.

För lotsningen skulle sålunda en fast avgift erläggas i början på året (eller månaden) som möjliggör att köpa lotsning till marginalkostnadspris under resten av tidsperioden.

Lösningen skulle dock vara svårt att tillämpa på lotsningsområdet. Problemen är hur stor den fasta avgiften ska vara, för vem ska den gälla: ett helt rederi, ett enskilt fartyg; ska en avgift ge tillgänglighet till alla hamnar eller enbart en viss hamn?

Flertalet fartyg som tar lots har lotsplikt. Det man önskar åstadkomma är emellertid att icke-lotspliktiga fartyg – de som varje gång måste ta ställning till om de ska anlita lots eller inte – möter rätt pris. Men många sådana fartyg gör få anlop och skulle inte ha råd att betala den fasta avgiften. För kunder som sällan köper tjänsten skulle man behöva erbjuda ett engångspris. Denna skulle då sättas högre än marginalkostnaden, troligen som genomsnittskostnaden. Det betyder att för enstaka lotsningar är det just de fartyg som man på marginalen vill ska få ”rätt pris” får betala ett för högt pris. En tvådelad tariff förefaller i praktiken inte vara en bra lösning i lotsfallet.

En andra variant är *prisdiskriminering*. Sådan tillämpas redan i dag eftersom fartyg med högre bruttodräktighet betalar en högre avgift. Finessen med sådan prisdiskriminering är att det inte leder till några snedvridningar alls. Om man lyckas ta ut ett pris av varje fartyg som motsvarar dess marginella betalningsvilja så kommer det fortfarande att fatta rätt beslut om att ta lots eller inte. Det är som sagt bara det sista fartyget på marginalen som behöver betala marginalkostnadspris för att nå bästa möjliga effektivitet.

Tre frågor finns gällande dagens utformning av de prisdiskriminerande taxorna. För det första om priset verkligen motsvarar efterfrågan. Sannolikt skulle de största fartygen kunna betala ännu högre avgifter än i dag utan att det påverkade efterfrågan. För det andra om bruttodräktighet är det bästa måttet att basera taxan på. Det gäller att finna den faktor som bäst återspeglar fartygens marginella betalningsvilja. Bruttotonnage kan ses som en approximation av detta men eventuellt finns bättre faktorer såsom lastens värde eller kanske fartygets längd eller något annat mått. Den tredje frågan gäller vad lotsplikten har för betydelse. På kort sikt är naturligtvis priselasticiteten noll för lotspliktiga fartyg. Men om

avgiften sätts för högt kommer transportörerna att finna andra lösningar: transportera på mindre fartyg, till andra länder, på land eller inte alls.

Dagens system måste ändå anses fungera hyggligt utifrån sunda ekonomiska principer för att täcka delar av det finansiella underskottet med minsta möjliga snedvridningar. En förbättring skulle dock kunna göras genom att låta icke-lotspliktiga fartyg betala marginalkostnaden och lotspliktiga fartyg få en högre avgift som stiger med brutto (eller annat lämpligt mått). Ett problem är dock att lotspliktsgränsen baserar sig på fartygets längd medan (dagens) taxor baserar sig på fartygens brutto. Ett gemensamt system skulle underlätta för taxesättningen.

Den tredje varianten är *produktdifferentiering*. I dag kan lots-tjänster ses som en homogen produkt: alla lotsningar är av samma kvalité och tjänsten utförs vid alla tidpunkter. Endast vid kapacitetsbrist måste fartyg vänta på lots, då (troligen) enligt en strikt turordningsprincip.

En form av produktdifferentiering kan vara att vid små lotsplatser endast erbjuda lotsning till normalpris vid vissa tidpunkter på dygnet. På så vis skulle man kunna spara in personalkostnader och koncentrera lotsningarna till kortare tidsperioder och utnyttja personalen bättre. Om fartyg vill ha lots vid andra tidpunkter än då lotsplatsen har ordinarie öppettider skulle de få betala en högre avgift.

Om detta ska leda till ökad kostnadstäckning måste den högra avgiften vara ännu högre än de extra kostnader som uppstår. Om det ska ske en besparing i förslaget måste ju personalen vara ledig under de tider då lotsplatsen har stängt. Kostnaden för att ta ut lots och båtmän på övertid måste vara mindre än den högre taxa som erläggs. Om detta ska leda till en samhällsekonomisk vinst måste fartygens kostnader för att vänta till dess lotsplatsen har öppet vara små. Erfarenheterna visar att många fartyg har en hög tidskostnad. Om flertalet fartyg skulle vara beredda att betala den högre avgiften för att få lots vid önskad tidpunkt blir denna typ av differentierad tjänst onödig. Man kan lika gärna höja den allmänna taxan utan att differentiera produkten. Om däremot fartygens kostnad för att invänta öppettiden är låg skulle förslaget innebära samhällsekonomiska vinster. Den inbesparade kostnaden för lotsföretaget skulle vara större än den ökade kostnaden för fartyget.

En annan form av produktdifferentiering kan prövas i det motsatta läget: vid kapacitetsbrist. Man kan antingen tänka sig att

fartyg kan köpa sig före i kön, eller köpa sig en garanterad lotsning vid önskad tidpunkt genom att erlægga en på förhand högre avgift. Detta skulle högst sannolikt medföra samhällsekonomiska vinster eftersom de fartyg som har högst betalningsvilja skulle prioriteras. I dag sker prioriteringarna på mer godtycklig basis.²⁵ Om det visar sig att fartygen vid ankomst inte hade behövt vänta på lots har ändå ingen samhällsekonomisk förlust inträffat, eftersom fartyget ändå hade betalningsvilja för att köpa sig prioritet.

Man kan också tänka sig att lotsplaneraren i sin optimering ges möjlighet att justera priserna. Om icke-lotspliktiga fartyg anländer när det finns ledig kapacitet skulle de erbjudas ett pris lika med kortsiktig marginalkostnad. Därmed skulle ett effektivare utnyttjande av resurserna erhållas. Om det råder kapacitetsbrist så skulle en "first come, first serve" princip tillämpas, men lotsoperatören skulle kunna erbjuda fartyg förtur i kön mot en högre avgift.

5 Slutsatser om lotsningsverksamheten

Det finns många möjliga varianter på hur en effektiv lotsorganisation och en effektiv prissättning ska utformas. Den effektivaste organisationsformen förefaller vara att det råder lokala eller regionala lotsplatsmonopol. Dessa kan tillhöra samma organisation i hela riket eller vara uppdelade på fristående lokala bolag. De existerande lokala monopolerna kan utmanas av andra operatörer, dels om de existerande företagen är ineffektiva så någon annan skulle kunna producera till lägre kostnad, dels om någon annan har möjlighet att helt ta över verksamheten på grund av samdriftsfördelar. De existerande monopolerna kan också få konkurrens på marginalen av andra aktörer med samdriftsfördelar, som endast tar över vissa lotsningsuppdrag. Så sker redan i dag genom lotsdispenserna. De samhällsekonomiska effekterna av det senare är oklara. Å ena sidan produceras den aktuella lotsningen till lägre kostnad. Å andra sidan minskar effektiviteten hos lotsföretaget. Risken finns också för russinplockning, dvs. att endast de lönsammaste uppdragen utförs av annan operatör.

Lotsningsverksamheten vid en viss plats kan i princip upphandlas av en samordnande myndighet. Etableringshindren är dock relativt stora. Fri etablering förefaller redan ur ekonomisk syn-

²⁵ Enligt samtal med personal på landets VTS-centraler.

vinkel inte som ett realistiskt alternativ. Därtill kommer de juridiska problemen med myndighetsutövning m.m.

Vid en viss lotsplats förefaller sjötransportorganisationen relativt möjlig att konkurrensutsätta genom upphandling, med beaktande av de svårigheter som nämnts i kapitel 2. Däremot bör lotsplaneringen vara integrerad med lotsningen, åtminstone om den har en arbetsledande funktion.

5.1 En systemsyn på lotsningsverksamheten

Denna syn överensstämmer med dagens förhållanden. En systemsyn kräver en överordnad och samordnande myndighet, men möjliggör såväl lokala lotsbolag som sjötransportorganisationer.

Prissättningen i det fallet bör baseras på fast grundpris samt ett timpris, ungefär som i dag. Taxan för icke-lotspliktiga fartyg kan sättas lika med långsiktig marginalkostnad. Lotspliktiga fartyg betalar en högre avgift, som stiger med ökad fartygsstorlek. Det bör utredas vidare vilken faktor som bäst återspeglar fartygets betalningsvilja för lotstjänsten: bruttodräktighet, längd eller de faktorer som farledsavgiften baseras på. Taxan kan eventuellt göras mindre degressiv än i dag. Om denna prissättning inte täcker de totala kostnaderna bör en avgift eller lotsskatt täcka det resterande underskottet. Dessutom kan systemet finjusteras genom att vid ledig kapacitet erbjuda icke-lotspliktiga fartyg ett pris lika med lotsplatsens kortsiktiga marginalkostnad. Vid knapphet kan fartyg erbjudas prioritet till ett högre pris, antingen genom att köpa en sådan tjänst i förväg eller genom att erbjudas prioritet vid det aktuella tillfället.

I systemsynen ligger att lotstaxorna är enhetliga över landet. Om inte samma organisation driver verksamheten krävs i så fall att en myndighet omfördelar intäkter från lönsamma till olönsamma delar. Sådana omfördelningar kan medföra transaktionskostnader och påverka operatörernas incitament till effektivast möjliga verksamhet.

Med en uppbruten systemsyn skulle den operatör som erbjuder sig att driva verksamhet på en viss lotsplats fritt få bestämma taxor. Den som erbjuder de lägsta taxorna skulle då vinna kontraktet. Om ingen subventionering görs kommer taxorna på flertalet lotsplatser att höjas jämfört med i dag, då full kostnadstäckning krävs. Det skulle visserligen kunna motverkas något om de nya operatörerna

är effektivare än dagens Sjöfartsverk. Frågan är om det skulle lämnas bud på alla lotsplatser eller om verksamheten skulle upphöra alternativt tas över av en offentlig producent.

Om det tas ut en lotsskatt vars intäkter kan användas för att subventionera operatörer på olönsamma platser kan verksamhet etableras där det är önskvärt. Sådana överföringar kan medföra transaktionskostnader och förändrade incitament.

5.2 Fri etablering

I ett alternativ med fri etablering skulle sannolikt inte alla dagens lotsplatser finnas kvar, kanske bara hälften, då det blir svårt för en ny operatör att få lönsamhet. På de platser där lönsamhet går att uppnå skulle troligen lokala monopol uppstå. Där skulle företaget kunna ta ut priser som överstiger marginalkostnaden, även monopolprissättning. I sin tur krävs då någon form av prisreglering av monopolföretaget. Det kan ske i form av maximipris, ett pris-höjningstak eller intäktsreglering. I Sverige är erfarenheterna av sådan reglering av monopolister mycket begränsade: i de fallen har lösningen i vårt land istället varit att produktionen sker i offentlig regi med ”normala” avkastningskrav.

5.3 Avslutning

Lotssektorn förefaller mindre lämpad för avregleringar än de andra sektorer inom kommunikationsområdet som under de senaste 20 åren liberaliserats. Redan det faktum att sektorn i dag är betydligt mer reglerad talar för att det finns goda skäl för det.

Det finns dock en viss potential för reformering. Fri etablering förefaller dock inte som ett realistiskt alternativ eller som ett sätt att förbättra effektiviteten i lotsverksamheten. Den ovan föreslagna systemsynen med upphandling av vissa tjänster samt mindre reformer av prissättningen bedöms som ett förstahandsalternativ. Framförallt förefaller lotstransporter till sjöss utgöra en potential för upphandling, om de problem med främst lotsbåtarna som nämns kan lösas på ett effektivt sätt. Eftersom teoretiska analyser aldrig kan fullständigt svara på vad entreprenörer på marknaden kan åstadkomma kan dock en försöksverksamhet med upphandling av hela lotstjänsten på någon eller några platser övervägas. De

platser som i så fall prövas bör väljas med omsorg, både med hänsyn till lönsamhet, vilka hamnar som betjänas och vilka potentiella aktörer som kan lämna bud på verksamheten.

6 Marknadsform, organisation och finansiering av isbrytning

Marknadsanalys

Det är svårt att utan en mer ingående studie av isbrytningens grundläggande förutsättningar (jfr SCP-modellen i avsnitt 2) fastslå hur en naturlig marknadsform för den svenska isbrytningen skulle te sig. Några preliminära slutsatser redovisas dock här.

Om man tänker sig en helt oreglerad marknad är det osäkert om det överhuvudtaget skulle uppstå någon produktion alls. Skulle något rederi, bolag eller eventuellt ett antal norrlandshamnar i samarbete kunna få lönsamhet ens i att driva havsisbrytning med en enda isbrytare? Marknaden skulle i så fall inte ens bli ett naturligt monopol utan ett naturligt "apol" (alltså noll företag på marknaden).

Om man räknar med en investeringskostnad på 1 miljard för en havsisbrytare skulle kapitalkostnaden på 60 år bli 16,7 miljoner årligen plus vid en ränta på 5 procent en årlig räntekostnad på 50 miljoner. Ur uppgifterna i kapitlet om isbrytning i betänkandet är det omöjligt att se de rörliga kostnaderna för en isbrytare, men om man uppskattar personalkostnader till 75 miljoner/5 isbrytare blir det 15 miljoner per fartyg. Underhållskostnaden varierar med de tre åren, men säg att den är $25/5 = 5$ miljoner per fartyg och år. Det gör sammanlagt en fast kostnad på i runda tal 85 miljoner per år för att hålla en enda isbrytare i drift. Till detta kommer de rörliga kostnaderna vid varje enskild assistans. Om detta enbart är drivmedel och vi säger att 30 miljoner i drivmedelskostnad slås ut på fem fartyg blir marginalkostnaden per assistans $30/278 =$ cirka 100 000 kronor (vilket låter oerhört mycket; sannolikt ligger isbrytarna still en hel del men förbrukar även då drivmedel). Den genomsnittliga fasta kostnaden blir 85 miljoner delat på 278 assistanser, vilket är drygt 300 000 kronor per assistans. Till det kommer då marginalkostnaden, som kanske inte alls är 100 000 kronor utan mindre. Men för att få lönsamhet på en oreglerad marknad

skulle alltså ett isbrytningsbolag för varje assistans i genomsnitt ta ut ett pris på 300 000–400 000 kronor. Det ska jämföras med dagens pris på noll kronor, och det är vid det nollpriset som antalet assistanser år 2007 var 278 st. Det är osäkert om det finns en betalningsvilja på minst 300 000 kronor per assistans, och för varje assistans som uteblir jämfört med nollpriset blir genomsnittskostnaden för de återstående assistanserna ännu högre.

Man kommer emellertid inte särskilt långt med en enda isbrytare. Lätta isvintrar (som trots allt flertalet isvintrar är) skulle man med förlängda väntetider trots allt kunna upprätthålla åretruntrafik i Bottenviken med en enda isbrytare. Men de vintrar då assistanser behövs i ett större område behövs betydligt större kapacitet. Dagens fem statliga isbrytare samt de tre Vikingbåtarna som kan tas in vid behov samt Sjöfartsverkets arbetsfartyg anses inte ens i dag räcka till vid en svår isvinter. Dels behövs då isbrytare för fartyg som ska till hamnar längre söderut, dels behöver trafiken till Bottenviken assistans genom havsisen på Bottenhavet och eventuellt Östersjön.

Det förefaller sannolikt att de transporter som utfördes av de 278 assisterade fartygen år 2007 skulle kunna genomföras till lägre kostnad än 300–400 000 kronor per transport om marknaden vore oreglerad. Om man prissatte varje isbrytning till 350 000 kronor och samtidigt gav samma belopp i subvention till transportörerna är frågan om de skulle välja att utnyttja fartygstransport. Tåg eller t.o.m. lastbil kan bli billigare. Det finns på lång sikt alternativ: man kan bygga upp lager av vissa produkter under den isfria tiden, man kan investera i kraftigare fartyg som kan gå själva i is, man kan utnyttja de förbättrade järnvägsförbindelserna längs norrlandskusten till ökade järnvägstransporter osv.

Det är ännu svårare att se att marknaden skulle fungera för att täcka behovet av isbrytare vid svåra isvintrar då isbrytare behövs runt större delen av kusten. Ur samhällsekonomisk synvinkel handlar det *inte* om att behöva göra kostsamma överinvesteringar. Det rör sig helt enkelt om att göra en kalkyl över värdet av att kunna bedriva sjöfart på samtliga hamnar även de sällsynta vintrar då isbrytarkapacitet krävs runt kusterna jämfört med kostnaden för att tillhandahålla denna kapacitet. Om värdet befinner sig större än kostnaden är det samhällsekonomiskt motiverat och investeringarna i så fall helt motiverade. Givetvis medför det en stor outnyttjad kapacitet under de kanske nio av tio vintrar då den inte behövs. Eftersom sådan kapacitet finns i dag (om än knappt) får det tolkas

som att det är samhällsekonomiskt motiverat att hålla den kapaciteten.

Men för att en oreglerad marknad skulle ge samma lösning krävs att samtliga hamnar runt kusterna, eller de transportörer som använder hamnarna, kan enas om en gemensam organisation och finansiering av isbrytarverksamheten. Det är högst tveksamt om en sådan lösning skulle komma till stånd. Samordningsproblemen blir mycket stora (se nedan). Det blir i så fall en marknadsimperfection: det samhällsekonomiskt bästa uppstår inte. Det torde sålunda vara ett exempel på en verksamhet där staten bör gå in som producent (men inte nödvändigtvis utövare).

Slutsatsen blir att den oreglerade marknaden sannolikt inte skulle klara av att tillhandahålla isbrytning på ett av samhället önskvärt sätt. Följden av att avsevärt försämma, eller till och med helt upphöra med isbrytarservicen skulle i ett regionalekonomiskt perspektiv kunna vara i strid med övergripande politiska mål. Om vissa transporter vintertid flyttar till järnväg eller till den isfria tiden av året blir merkostnaderna för detta kanske till och med mindre än samhällets kostnad för isbrytning. Risken är dock att konkurrensförhållandena gör att industrier med krav på kontinuerliga transporter flyttar sin verksamhet någon annanstans. De negativa regionala effekterna skulle då kunna bli betydligt större än kostnaden för isbrytning.

Organisatoriska lösningar

Den statliga isbrytningen i sin helhet ses ofta som ett regionalpolitiskt medel. Man ska dock komma ihåg att för att hålla trafiken på den del av kusten som i stort sett alla vintrar har isproblem krävs inte mer än 2 eller 3 isbrytare beroende på önskad servicenivå. Det betyder att kostnaden för övriga isbrytare, Vikingflottan och inhyrd kapacitet *inte* ska ses som en regionalpolitisk fråga. Denna kapacitet behövs endast för att hålla trafiken igång på samtliga svenska hamnar de vintrar då isläggningen är normal eller svår.

En oreglerad marknad är knappast en sannolik lösning; analysen i första avsnittet var endast hypotetisk med syfte att få fram vilken marknadsstruktur som skulle uppstå om marknaden inte reglerades. De sannolika alternativen är antingen att Sjöfartsverket såsom i dag producerar isbrytjänsterna självt eller att man agerar som

beställare och upphandlar dem av andra utövare. Vilken skillnad skulle ett upphandlingsförfarande få jämfört med dagens modell?

Den grundläggande tanken med upphandling är att stimulera till mer kostnadseffektiv produktion, en anpassning till kundernas behov och på sikt mer innovativ och dynamisk utveckling. Om upphandling ska vara samhällsekonomiskt fördelaktigare än dagens lösning förutsätts sålunda att Sjöfartsverket i sin nuvarande verksamhet inte är kostnadseffektivt och/eller tillhandahåller en kvalitet som inte överensstämmer med kundernas önskemål. Det saknas en analys av om så är fallet: några betydande ineffektiviteter har knappast påvisats varför det är okänt om det problem som ska lösas överhuvudtaget existerar. Tvärtom har det visat sig att man är kostnadseffektivare än Finland, som kan sänka sina kostnader genom att hyra in svensk kapacitet.

Å andra sidan visar erfarenheten från andra sektorer att upphandling (dvs. konkurrens om monopolet) ofta har lett till effektivare verksamhet. Och eftersom kunskapen om isbrytningen huvudsakligen finns just hos Sjöfartsverket kan det vara svårt för någon utomstående analytiker att påvisa eventuella befintliga effektivitetsförluster. Andra utövare skulle kunna vara effektivare genom att (a) genomföra samma verksamhet som i dag med bättre organisation eller lägre inputpriser, eller (b) finna utnyttjade samdriftsfördelar.

Om Sjöfartsverket övergår till att vara beställare och låter andra rederier stå för verksamheten behöver det inte vara ett enda rederi som lägger bud på all isbrytning. Isbrytning är inte ett naturligt monopol. Om man tänker sig att det finns en enda isbrytare som utnyttjas fullt ut och det behövs en isbrytare till är det sannolikt inget som säger att det rederi som äger en första isbrytaren har kostnadsfördelar även för den andra isbrytaren. Sjöfartsverket kan sålunda hyra in kapacitet från olika utövare i olika former av kontrakt. Ett sådant förfarande skulle sannolikt stimulera till investeringar i kapacitet med olika användningsområden, så att isbrytarna kunde användas till annan verksamhet under den tid av året då de inte behövs för isbrytning. På så vis skulle samdriftsfördelar kunna utnyttjas och kapacitetsutnyttjandet över året öka.

Problemen är dock flera. För det första måste den verksamhet som fartygen betjänar under resten av året kunna avvara isbrytarna vintertid. Det har uppenbarligen visat sig svårt att få loss Vikingfartyg när de behövs. För det andra måste det finnas verksamheter där fartygen faktiskt har alternativ användning. Så är kanske fallet

med isbrytare av lägre kapacitet, men de fartyg som behövs för den svåra isen i Bottniska viken kräver en konstruktion som kanske omöjliggör alternativ användning. Även här kan man tänka sig att upphandling ger incitament till produktutveckling, så att fartyg konstrueras som kan användas både till avancerad isbrytning och till annan verksamhet. För det tredje måste Sjöfartsverket ha en överordnad *samordnande* roll i en upphandling med olika utövare. De isbrytande fartygen måste tas ut i en viss ordning och användas olika mycket i olika svåra förhållanden. För de rederier som vunnit upphandlingen finns incitament att minimera användningen av den egna isbrytaren på de andra rederiernas bekostnad när man väl vunnit kontraktet, i syfte att spara driftskostnader. Det finns en stor risk för påstådda orättvisor, att utövarna tillhandahåller sämre service än önskat och att transaktionskostnaderna blir höga för att samordna och övervaka driften.

Det sista argumentet talar alltså för att ett enda rederi sköter hela verksamheten. Då internaliseras samordningsproblemet och rederiet har incitament att kostnadsminimera den totala verksamheten. Om det är en annan utövare än Sjöfartsverket krävs dock fortfarande en övervakning av att det enda rederiet utför verksamheten i enlighet med uppsatta mål snarare än att minimera den egna insatsen.

Sammanfattningsvis finns alltså möjliga vinster med upphandling. De kan bestå av att utövaren kan finna effektivare former för sin produktion än Sjöfartsverket gör i dag. I första hand består de sannolikt i att utnyttja samdriftsfördelar med fartyg och besättning. Det kan vara flera rederier som tillhandahåller en eller flera isbrytare. Frågan är om det finns incitament att investera i de stora isbrytare som krävs för den svåraste isen samt om de samordningsproblem som uppstår leder till för höga transaktionskostnader och/eller sämre service. Om det är ett rederi minskar samordningsproblemen men möjligheterna till samdriftsfördelar blir sannolikt mindre om all isbrytning samlas på ett ställe.

En potential till effektivisering finns också mellan den statliga isbrytningen och den som hamnarna själva utför. Det finns en gammal regel som något oklart säger att gränsen mellan statens och hamnarnas ansvar går vid skyddat vatten där isen ligger still. I praktiken assisterar statsisbrytarna fram till en gräns, ofta av hävd överenskommen, och därefter tar hamnens isbrytande bogserbåt över. Det betyder att hamnens båt ligger stilla i väntan på att statsisbrytaren gjort sin del av assistansen. Ofta kommer sedan stats-

isbrytaren att ligga stilla i väntan på nästa uppdrag. Det saknas i dag incitament till samdrift. Hamnens bogserbåt med lägre driftskostnader kanske i större utsträckning kan användas för havsisbrytning, åtminstone om isen inte är tillräckligt svårforcerad.²⁶ Alternativt kunde statsisbrytaren användas även i hamnområdena och hamnar- nas behov av kapacitet minskas.

Isbrytningens finansiering

Isbrytningen är avgiftsfri och de totala kostnaderna finansieras genom att farledsavgifterna ligger på en sådan nivå att intäkterna även täcker kostnaderna för isbrytningen.

Det betyder att isbrytningen inte har ett pris som är lika med marginalkostnaden, utan ett pris (nollpris) som ligger långt *under* marginalkostnaden. Även om isbrytningen har mycket stora fasta kostnader så är marginalkostnaden betydande för varje enskild assistans. Det saknas uppgift om denna, men om enbart drivmedel räknas så är det ändå en kostnad i intervallet 10 000–100 000 kronor per assistans.

Det finns flera argument mot avgifter på isbrytning. Den kort-siktiga, samhällsekonomiska marginalkostnaden för varje assistans är i likhet med lotsningen svår att beräkna. Kostnaden beror nämligen på trafiksituationen i sin helhet. Om ett fartyg behöver assisteras på en viss plats så bestäms marginalkostnaden bland annat av var isbrytaren lämnat av ett tidigare assisterat fartyg och gångtiden till det nya fartyget. Ofta assisteras flera fartyg samtidigt i konvojer och även då påverkas marginalkostnaden för det enskilda fartyget av andra fartygs egenskaper och destination.

Ett ytterligare problem med att prissätta tjänsten är att det ger incitament för fartygen att försöka ta sig fram utan assistans. Det kan i sin tur försvåra i ett senare skede. Fartyget kan fastna i isen och behöva assistans på en olämplig plats, vilket kan bli betydligt dyrare än om fartyget tagit emot assistans från början på anvisad plats, kanske i konvoj med andra fartyg.

Ett tredje problem är att alla assisterade fartyg inte anlöper svensk hamn och därmed uppstår problem med avgiftsuttaget. Med samarbete med i första hand Finland skulle dock detta problem kunna överkommas.

²⁶ Den kraftigaste hamnbogseraren i Luleå är exempelvis kraftigare än statsisbrytaren Ale.

Eftersom isbrytningen kostar betydande belopp kan frågan om avgifter inte enkelt avvisas. Det handlar inte heller om att välja mellan nollpris eller full kostnadstäckning, utan avgifter mellan dessa ytterligheter. Full kostnadstäckning skulle enligt de översiktliga kalkylerna i början av detta PM ge mycket höga priser. En sådan prissättning skulle emellertid vara felaktig och ineffektiv, eftersom en stor del av kostnaderna är fasta. Kapitalkostnaderna för isbrytarna kan dessutom ses som en sunk cost, då dessa saknar alternativ användning och därför inte ska belasta en kalkyl i dag.

Om man jämför isbrytningen med lotsningen så är lotsavgifterna långt över de samhällsekonomiska kortsiktiga marginalkostnaderna och ungefär i nivå med de långsiktiga marginalkostnaderna. Ändå förs diskussioner om att ytterligare höja dessa avgifter, vilket i så fall skulle försämra effektiviteten till förmån för högre kostnadstäckningsgrad. För isbrytningen ifrågasätts inte nollpriset trots att det ligger långt under marginalkostnaden. Om man beaktar de argument som finns emot att ta ut ett marginalkostnadspris behöver slutsatsen ändå inte vara att isbrytningen ska vara helt avgiftsfri.

En lotsning av ett fartyg på 10 000 bruttoton till Luleå som tar 2,5 timmar kostar 12 364 kronor enkel väg. Samma fartyg kan ha behövt isbrytarassistans i betydligt fler timmar men betalar i dag ingenting alls för den tjänsten. Sett i relation till värdet av transporten torde ett pris för isbrytarassistans enkel väg på 20 000–30 000 kronor vara förhållandevis lågt.

Man kan tänka sig att varje assistans har ett fast pris som är beräknat som ett genomsnitt för vad marginalkostnaden per assistans under ett normalår är. Ett ännu bättre alternativ skulle kunna vara att alla fartyg som anlöper hamnar där restriktioner gäller får betala en isbrytningsavgift oavsett om de anlitar isbrytare eller inte. Då kommer man ifrån problemet med att fartygen försöker undkomma assistans och försätter sig i en besvärligare situation. När restriktioner införts kan det anses som att assistans är nödvändig eller åtminstone tillhandahålls vid behov och att de fartyg som kan utnyttja denna tjänst också betalar för den.

Under 2006/07 anlöpte 968 fartyg svenska hamnar med restriktioner. Om dessa skulle betala en isbrytaravgift på 25 000 kronor per anlöp skulle det ge intäkter på knappt 25 miljoner kronor. Det förutsätter då oförändrad trafik, dvs. att avgiften inte gör att vissa fartyg väljer att gå till en annan, restriktionsfri hamn. Sett i relation till de totala kostnaderna för isbrytningen på omkring 200 miljoner

kronor är det en liten andel, drygt 10 procent. I relation till de rörliga kostnaderna skulle dock en stor del, men inte hela den rörliga kostnaden täckas. En avgift för alla skulle inte leda till snedvridningar mellan svenska och utländska fartyg. Om man ser det som ett sätt att sänka farledsavgifterna, så skulle de dock bara kunna sänkas med i runda tal 2,5 procent. Det är sålunda inte givet att det vore värt transaktionskostnaderna för en isbrytningsavgift på detta vis, även om det skulle ha vissa samhällsekonomiska fördelar.

Man kan också överväga om inte de regionala aspekterna motiverar ett visst statligt stöd. Detta skulle också ligga närmare till hands att via anslag finansiera utpekade verksamheter om Sjöfartsverket blir myndighet. Det är då inte frågan om att täcka hela kostnaden för isbrytningen, eftersom de regionala motiven inte gäller hela dimensioneringen av isbrytarkapaciteten. Behovet torde stanna vid kanske två isbrytare av Atle-typ samt en av Ale-typ. De fasta kostnaderna för det behöver närmare preciseras, men kan ligga i intervallet 80–100 miljoner. Ett sådant belopp är en liten belastning på statsbudgeten samtidigt som det skulle medföra att farledsavgifterna kunde sänkas med 8–10 procent. Tillsammans med ovan skisserade isbrytningsavgift skulle det ha samhällsekonomiska fördelar. Priset närmar sig marginalkostnaden, regionalpolitiska åtgärder finansieras med regionalpolitiska medel och snedvridningar minimeras.

Skadeståndsansvar vid lotsning

Av Bertil Bengtsson, före detta justitieråd

Frågan gäller vilka skadeståndsrättsliga konsekvenser det kan få om en fysisk eller juridisk person utanför den statliga organisationen – i fortsättningen kallad lotsföretaget – ska kunna anförtros lotsning.

Idag gäller följande. I 3 kap. 1 § skadeståndslagen (1972:207; SkL) stadgas såvitt här har intresse ett ansvar för arbetsgivare, om dennes arbetstagare i tjänsten vållar person- eller sakskada eller ren förmögenhetsskada genom brott. (Med ren förmögenhetsskada avses enligt 1 kap. 2 § SkL sådan ekonomisk skada som uppkommer utan samband med att någon lider person- eller sakskada.)

Enligt 3 kap. 2 § ska staten eller en kommun ersätta bl.a. personskada, sakskada eller ren förmögenhetsskada som vållas genom fel eller försummelse vid myndighetsutövning ”i verksamhet för vars fullgörande staten eller kommunen svarar”. De citerade orden innebär att det allmänna ansvarar också för en självständig företagare som anlitas för myndighetsutövning som annars skulle ankomma på staten eller kommunerna. Paragrafen innebär på detta vis ett skärpt ansvar för staten och kommun i två avseenden: dels ersätts ren förmögenhetsskada vid myndighetsutövning oavsett om den vållats genom brott, dels svarar det allmänna även för andra medhjälpare än arbetstagare.

Såvitt angår lotsning förekommer emellertid ett undantag i 3 kap. 9 § SkL. Enligt denna paragraf åvilar inte skadeståndsskyldighet staten eller kommunen med anledning av fel eller försummelse vid lotsning. Här blir i stället redaren ansvarig enligt 7 kap. 1 § första stycket sjölagen (1994:1009). Redaren har rätt att kräva tillbaka utgivet skadestånd av den som vållat skadan (7 kap. 1 § andra stycket). Dennes ansvar kan ibland jämkas eller falla bort, enligt 4 kap. 1 § om han är arbetstagare (jfr 52 § sjömanslagen, 1973:282); i så fall blir han skadeståndsskyldig bara i den mån det

finns synnerliga skäl för detta. I andra fall – då han är befälhavare utan att vara arbetstagare – kan ansvaret jämkas efter skälighet enligt 6 kap. 11 § 2 st. sjölagen. – Om inte undantaget i 3 kap. 9 § hade förekommit skulle alltså vid skada på person eller egendom den skadelidande också kunna kräva skadestånd av staten vid vållande av dess lotsar. Här spelar det ingen roll om lotsens handlande inneburit myndighetsutövning eller ej, samma ansvar gäller enligt 3 kap. 1 och 2 §§. Skillnaden skulle däremot få betydelse vid ren förmögenhetsskada – t.ex. om lotsen felaktigt vägrar att lotsa och fartyget därför blir kvarliggande i hamn med ekonomisk förlust som följd. I detta läge skulle staten – utan undantaget – svara enligt SkL bara i den utsträckning myndighetsutövning förekommit (eller om lotsens vägran innebär straffbar gärning, närmast tjänstefel).¹

Här kan vidare nämnas den särskilda regeln om oljeskador i 10 kap. 4 § sjölagen, enligt vilken anspråk på ersättning för sådana skador får göras gällande mot bl.a. lots endast om denne har vållat skadan uppsåtligen eller av grov vårdslöshet och med insikt om att sådan skada sannolikt skulle uppkomma.

Utredningsförslaget bygger på att lotsning över huvud taget är myndighetsutövning, en ståndpunkt som framgår av en promemoria av Thomas Bull.² Ståndpunkten verkar vara välmotiverad.³ Det kan visserligen sägas att allt vad lotsen gör inte innebär myndighetsutövning – det kan delvis vara fråga om ett faktiskt handlande utan egentligt inslag av maktutövning – men i varje fall kan fel och försummelser i sådana sammanhang anses ha förekommit *vid* myndighetsutövning, vilket ju räcker för att det allmänna ska bli ansvarigt enligt 3 kap. 2 § SkL.

Frågan blir då vilka skadeståndsrättsliga konsekvenser det får om utredningsförslaget genomförs och följaktligen lotsning också kan ske av ett privat lotsföretag. Som tidigare nämnts svarar staten enligt 3 kap. 2 § också för skador vållade av sådana självständiga medhjälpare; gällde inte 3 kap. 9 § skulle alltså skadestånd kunna riktas mot staten också vid fel från lotsföretagets sida.

¹ Här bortses från möjlighet till ansvar på kontraktsrättslig grund, se ovan om detta 4 nedan.

² Se SOU 2007:106, s 347 ff.

³ Jfr Bengtsson, *Skadestånd vid myndighetsutövning*, II, 1978, s. 166 f.

Man kan här tänka sig flera alternativ:

- (a) inga ändringar görs i skadestandsreglerna
- (b) undantaget för lotsning i 3 kap. 9 § SkL upphävs
- (c) både denna paragraf och 7 kap. 1 § sjölagen upphävs
- (d) bara sjölagsregeln upphävs
- (e) statens ansvarsfrihet för lotsning utvidgas till privata lotsföretag

Den särskilda regeln om lotsars ansvar för oljeskador grundar sig på internationell konvention och förutsätts förbli oförändrad.

a) *3 kap. 9 § behålls*, liksom sjölagens regel. Då fritas staten och kommunerna alltjämt från ansvar för lotsningen, både i förhållande till redaren och till tredje man. Redaren svarar mot tredje man vid vållande av lotsen, och dessutom svarar lotsföretaget och lotsen själv (i regel med ansvar jämkat enligt 4 kap. 1 § SkL; han förutsätts vara arbetstagare antingen hos staten eller hos företaget). Lotsföretaget kan krävas på skadestånd enligt 3 kap. 1 § – företagens ansvar berörs ju inte av undantaget i 3 kap. 9 §. En sådan regel gäller enligt dansk rätt. Att lotsen ägnar sig åt en verksamhet som innebär myndighetsutövning lär inte hindra att hans arbetsgivare (och han själv) i detta läge svarar i stället för staten enligt allmänna skadestandsregler. Ett skadestånd för lotsföretaget bör kunna täckas av ansvarsförsäkring. Det kan nämnas att sådan försäkring är obligatorisk i Danmark. Också redaren blir i detta läge ansvarig solidariskt med lotsföretaget.⁴ Sannolikt kan redaren enligt allmänna principer om solidariskt ansvar återkräva utgivet skadestånd, helt eller delvis, från lotsföretaget eller någon gång från lotsen själv.⁵ Lagstiftningen medför då inga mer påtagliga skadeståndsrättsliga konsekvenser utom att det kommer in en ny part i förhållandet – lotsföretaget.

b) *3 kap. 9 § upphävs*. Om skada har vållats av lotsföretaget svarar då staten enligt 3 kap. 2 § jämte dels lotsföretaget (eller lotsen själv⁶), dels redaren, om man behåller dennes ansvar mot tredje man. Vad som skulle motivera en sådan ordning kunde möjligen

⁴ Se även prop. 1972:5, s. 514 och Bengtsson, *Skadestånd vid myndighetsutövning*, I, 1976, s. 126 f.

⁵ Se om fördelningen av skadeståndet Bengtsson, *Skadestånd vid myndighetsutövning*, I, s. 127.

⁶ Om lotsen är arbetstagare, mildras hans ansvar enligt 4 kap. 1 § SkL; då svarar i stället hans arbetsgivare. Är lotsen egen företagare, svarar han fullt ut.

vara att man vill lägga ett strängare ansvar på det allmänna i stället för den enskilde redaren, som är nödsakad att anlita lotsen. Regresskrav från statens sida är dock möjliga mot lotsen och dennes arbetsgivare – lotsföretaget – samt mot redaren. Hur ansvaret slutligen bör fördelas i detta läge är oklart. Kanske bör lotsföretaget eller lotsen svara för hela eller större delen av skadeståndet, eftersom det ändå är lotsen som bär huvudskulden för skadan. Allmänt kan sägas att det medför betydande komplikationer med så många ansvariga rättssubjekt. Man kan knappast åberopa att hänsyn till den skadelidandes trygghet skulle motivera att det finns flera som han kan kräva på skadestånd. I varje fall staten har möjlighet att betala; vad angår redarens ansvar täcks det i regel av ansvarsförsäkring, och detsamma bör utan vidare vara möjligt i fråga om lotsföretagets ansvar – i varje fall när det gäller person- eller sakskada. Det finns på detta vis normalt tre solventa gäldenärer när den skadelidande vill ha ersättning, vilket kan tyckas vara onödigt många.

c) *Också 7 kap. 1 § sjölagen ändras*, såvitt gäller redarens ansvar för lotsens vållande. Redaren skulle alltså gå fri från skadeståndsskyldighet, och ansvaret skulle i stället läggas på staten och på lotsföretaget, vilka skulle svara solidariskt. I sista hand skulle väl lotsföretaget få bära skadan, eftersom också i detta fall lotsen är den som vållat skadan. Ett möjligt skäl för en sådan lagändring är att man anser att det är orättvist att redaren ska svara för någon som inte tillhör besättningen och inte står under hans kontroll. Detta ansvar stämmer emellertid med internationella principer.

d) En möjlighet är att *bara 7 kap. 1 § sjölagen ändras* – 3 kap.9 § SkL behålls. Lotsen och hans arbetsgivare skulle svara ensamma. Även om man tror att lotsverksamheten kan komma att bedrivas av större företag skulle ett sådant ansvar förmodligen anses vara helt otillfredsställande, också fränsett att det strider mot internationella grundsatser. Redarens ansvar har som sagt gamla traditioner.

e) Slutligen är det tänkbart att man, sedan möjlighet har öppnats för privata företag att sköta lotsningen, *låter lotsföretaget gå fritt från ansvar enligt SkL* på samma sätt som staten i dag. Det kräver ett tillägg i SkL eller en särskild regel i den föreslagna lagen om lotsning. Det senare är den naturliga lösningen – det stämmer mindre väl med SkL:s karaktär av generell lagstiftning att göra

undantag för ansvarssubjekt av viss typ. Man skulle exempelvis i en paragraf placerad efter förslaget 7 § eller 15 § kunna säga:

Skadeståndsanspråk på grund av fel eller försummelse vid lotsning får inte göras gällande mot den som med stöd av 3 § andra stycket fått beslutanderätt i lotsningsärenden. I fråga om dennes arbetstagare gäller 4 kap. 1 § skadeståndslagen (1972:207).⁷

Om lagförslaget ändras i anledning av den tänkta organisationsreformen går det troligen att finna bättre formuleringar av regeln om ansvarsfrihet.

Mot det sist angivna alternativet (e) kan anföras att det kan synas anmärkningsvärt att beträffande en viss affärsmässig verksamhet föreskriva ansvarsfrihet, trots att det – som tidigare har nämnts – bör finnas möjlighet att försäkra ett skadeståndsansvar för vållande av skada vid lotsning. Å andra sidan kan det synas konsekvent, att om staten är befriad från ansvar med anledning av lotsning man också skulle befria den enskilde som har fått överta lotsningsuppgiften; varför ska han vara sämre ställd än uppdragsgivaren? Regeln stämmer också med den förut berörda internationella principen att låta redaren svara för skador som lotsen vållar.⁸

Det kan diskuteras vilken lösning som stämmer bäst med direktivens intentioner. I varje fall alternativen *b*, *c* och *d* innebär avvikelser från den nämnda principen som kan synas vara svåra att motivera; värdet av enhetliga internationella grundsatser på området synes allmänt erkänt. Betonar man denna synpunkt kan det sist angivna alternativet – alltså *e* – vara att föredra. Visserligen kan det förefalla tilltalande att genomföra reformen utan ändringar i skadeståndslagstiftningen (alternativ *a*), men genom att en ny ansvarig part kommer in i bilden ändras ändå rättsläget på ett sätt som kan leda till komplikationer. Det stämmer också väl med tanken bakom lagförslaget i övrigt att hålla fast vid nuvarande ansvarssystem oavsett lotsens anställningsförhållanden. Det blir alltjämt fråga om en form av myndighetsutövning av en person med särskild kompetens. Slutsatsen skulle alltså bli att man i den nya lagen borde införa en regel om ansvarsfrihet för det enskilda lotsföretaget. Men frågan är onekligen tveksam.

⁷ Jfr formuleringar i 10 kap. 4 § första stycket sjölagen (beträffande bestämmelsens första mening) och 6 kap. 11 § andra stycket sjölagen (beträffande bestämmelsens andra mening).

⁸ Se härom Bengtsson, *Skadestånd vid myndighetsutövning*, II (1978) s. 167 med hänvisningar.

Att lotsning innebär myndighetsutövning torde medföra att underlåtenhet eller dröjsmål att på begäran gå ut för lotsning kan medföra skadestånd för det allmänna i förhållande till redaren enligt 3 kap. 2 § SkL – alltså även för ren förmögenhetsskada som redaren tillfogas. Här är det ju inte fråga om fel eller försummelse ”vid lotsning”; det har ju inte förekommit någon lotsning vid tillfället.⁹ Om staten behåller ansvaret för lotsning men samtidigt tillåter att lotsning läggs ut på entreprenad kommer det inte att medföra någon ändring; 3 kap. 2 § talar om ”verksamhet för vars fullgörande staten eller kommunen svarar”, och det innebär ett ansvar också för sådana självständiga medhjälparens försummelser.¹⁰ Men har omständigheterna inneburit rimlig ursäkt för underlåtenheten, går staten fri. Om däremot det allmänna helt fritar sig från ansvar för lotsningen – den kan ske i enskild regi utan någon form av uppdrag från statens sida – är det tydligt att lotsningen inte längre skall utgöra myndighetsutövning utan en form av service som kan presteras av vilket kompetent företag som helst, och i så fall blir inte 3 kap. 2 § tillämplig. Det får betydelse just när redaren bara tillfogas ekonomiska förluster, inte sakskada. I så fall lär det vara nödvändigt att grunda ett eventuellt skadeståndskrav på kontraktsrättsliga regler.¹¹ Har redaren avtalat om lotsning med ett lotsningsföretag men detta inte fullgjort sitt åtagande, kan det medföra skadeståndsskyldighet för företaget enligt allmänna kontraktsrättsliga regler (varvid i allmänhet förutsätts vållande från företagets sida).¹² Om inte något avtal kunnat träffas utan helt enkelt det inte gått att få tag i något lotsningsföretag vid tillfället, är det svårt för att finna någon grund för ansvar även om det förekommit en försumlighet från företagets sida, t.ex. att hålla sig tillgängligt för uppdrag. Man skall inte överdriva betydelsen av sådana komplikationer, men de kan tala för att behålla ett statligt ansvar för lotsningsverksamheten.

⁹ Eventuellt kan det allmänna bli ansvarigt även mot tredje man som drabbas av person- eller sakskada genom att inte någon kompetent person kunna sköta navigeringen; jfr Bengtsson, *Skadestånd vid myndighetsutövning*, II s 167 med hänvisningar.

¹⁰ Se Bengtsson-Strömbäck, *Skadeståndslagen. En kommentar* (2 uppl. 2006) s. 100 f.

¹¹ Här bortses från möjligheten att underlåtenheten utgör brottslig gärning, jfr 3 kap. 1 § SkL.

¹² Här ska lämnas öppet om bevisbördan för vållande ligger på redarens sida; skäl kan åberopas för att i detta läge det är lotsningsföretagets sak att visa att det föreligger ursäkt för underlåtenhet.

Alternativa organisationsformer för lotsningsverksamheten

Kommunakuten

1 Inledning

1.1 Uppdrag

Kommunakuten AB har fått i uppdrag att utforma ett förslag på hur kommuner genom en överenskommelse eller samverkanslösning med Sjöfartsverket ska kunna ges möjlighet att utföra lotsning. Förslaget ska i första hand omfatta kommunalägda hamnar och förvaltningshamnar eller andra kommunala företag med hamnära tjänster. Möjligheter att tillämpa förslaget även för privata hamnar ska analyseras och kommenteras. Förslag till författningsreglering ska lämnas. Förslaget skall vara förenligt med lagen om offentlig upphandling och kommunalrätten. Förslaget skall precisera vad överenskommelsen bör omfatta. Det ska också precisera vilka grunder som bör gälla för uppsägning av överenskommelsen.

Följande utgångspunkter bör om möjligt gälla för förslaget:

- En kommun får endast ta över lotsning om överenskommelse tecknas mellan Sjöfartsverket och kommunen. Sjöfartsverket ska ha möjlighet att neka en kommun att få överta lotsning om det försämrar Sjöfartsverket möjligheter att på nationell nivå organisera lotsningen på ett kostnadseffektivt sätt.
- Om möjligt bör Sjöfartsverket fortsatt ansvara för beslut om taxor – lotsavgiften. Om det inte är möjligt måste kommunernas rätt att ta ut lotsavgifterna utformas på ett konkurrensneutralt sätt.

1.2 Disposition

Vi har använt följande disposition för rapporten.

1. Genomgång av vissa grunder och allmänna förutsättningar. Här behandlas nuvarande reglering, vissa grundläggande begrepp av betydelse för de frågor som berörs av detta uppdrag samt en kortfattad beskrivning av de olika modeller vi analyserat.
2. Särskilda kommunalrättsliga förhållanden. I detta avsnitt görs en genomgång av de juridiska möjligheterna att ge kommuner (kommunala företag) befogenheter att bedriva lotsverksamhet.
3. Upphandlingsrättsliga aspekter. I detta avsnitt beskrivs gällande upphandlingsrättsliga regelverk.
4. Genomgång av de olika modellerna. Detta avsnitt innefattar dessutom förslag på särskild författningsreglering till följd av de olika modellerna. Förutsättningar för och konsekvenser av de olika modellerna beskrivs.
5. Översiktlig beskrivning av överenskommelsen och dess innehåll.

1.3 Överenskommelse eller samverkanslösning

Enligt uppdraget skall vi utforma ett förslag på hur kommuner genom en överenskommelse eller samverkanslösning med Sjöfartsverket ska kunna ges möjlighet att utföra lotsning. Dessa två alternativ skiljer sig åt i flera avseenden. En överenskommelse innebär att parterna genom ett civilrättsligt bindande avtal kommer överens om något, vad som helst så länge det ligger inom lagens ram. Ett alternativ är att en kommun på uppdrag av Sjöfartsverket skall utföra viss lotsverksamhet och erhålla ersättning för detta. Det kan även betyda att en kommun av Sjöfartsverket ges rätt att utföra viss lotsningsverksamhet där ersättning utgår från användarna enligt av Sjöfartsverket eller av kommunen fastställd taxa. Inget av dessa alternativ är en samverkanslösning i egentlig mening. Det första av de två alternativen är snarast att betrakta som ett tjänsteköp där Sjöfartsverket i egenskap av huvudman köper tjänster av kommunerna. Det andra alternativet förefaller närmast likna en s.k. tjänstekoncession, dvs. ett kontrakt enligt vilket ett företag (eller en kommun) åtar sig att ansvara för en verksamhet och där ersättning för detta utgår i form av rätten att ta betalt av allmänheten för

att utnyttja tjänsterna som produceras i denna verksamhet eller en sådan rätt i kombination med betalningar från myndigheten.

En samverkanslösning bygger i grunden på att två eller flera parter bestämmer sig för att samverka om något utifrån att det föreligger ett ömsesidigt intresse av föremålet för samverkan. För att det skall vara fråga om ett "äkta" partnerskap krävs att parterna svarar för olika insatser för att nå gemensamt uppställda mål. Ingen av parterna är huvudman och beställare av tjänsterna. Ingen av parterna är renodlad utförare. "Äkta" partnerskap är förhållandevis ovanligt. I allmänhet handlar partnerskapslösningar om "oäkta" partnerskap där en av parterna är beställare och den andra utförare av beställda tjänster.

Om valet skall stå mellan en överenskommelse eller en samverkanslösning ligger det närmast till hands att utforma en modell som innefattar ett tjänstekontrakt eller en tjänstekoncession. Anledningen till detta ställningstagande är att vi har svårt att identifiera det nödvändiga ömsesidiga intresset. Om en lösning endast innefattar möjlighet att till kommunen överföra viss lotsverksamhet bör denna skillnad ur juridisk synpunkt inte spela någon roll. Detta med anledning av att en sådan lösning skulle innefatta en överenskommelse mellan staten och kommun med stöd av lag. Så länge parterna är överens och överenskommelsen också ligger inom vad som är tillåtet enligt lagen att komma överens om saknas betydelse om det finns ett ömsesidigt intresse för föremålet för verksamheten.

Ett ytterligare alternativ, som inte kan betraktas som en form av överenskommelse eller samverkan, är ett alternativ som bygger på att staten ger tillstånd till vissa icke statliga aktörer att bedriva lotsverksamhet. I sådant fall måste det införas lagbestämmelser som gör det möjligt för staten att efter ansökan från hamninnehavare¹ låta denne överta viss lotsverksamhet. I denna modell får hamninnehavaren tillstånd att bedriva lotsverksamhet. Ramarna för denna tillståndsgivning måste regleras i lag.

Skulle en lösning väljas där kommuner, kommunala företag och privata entreprenörer kan ges rätt att bedriva lotsverksamhet är utrymmet för samverkan i det närmaste obefintligt med rådande förutsättningar. Det som då kvarstår är en överenskommelse som i juridisk mening kan liknas vid ett tjänsteköp eller en tjänstekon-

¹ Med hamninnehavare avses den fysiska eller juridiska person som äger hamn eller bedriver hamnverksamhet.

cession eller ett tillståndsförfarande där det är möjligt för hamninnehavare att erhålla tillstånd till lotsverksamhet.

Som framgår finns det många aspekter på begreppen samverkanslösning eller överenskommelse. Oavsett vilket begrepp som används förhindras inte möjligheterna att överföra lotsning på annan. Tillvägagångssättet och val av modell leder emellertid till olika förfaranden för att uppnå eftersträvat resultat.

1.4 Grundförutsättningar med avseende på modeller

Utifrån vårt uppdrag har vi identifierat flera olika tänkbara organisatoriska modeller. Vilken modell som slutligen skall väljas får avgöras på grundval av det resultat som lagstiftaren vill uppnå. Vi har identifierat tre huvudmodeller samt en ytterligare modell som skulle kunna utgöra tillägg till någon av huvudmodellerna. Sammanlagt redovisar vi alltså fyra modeller.

Enligt vårt uppdrag skall förslaget i första hand omfatta kommunalägda hamnar och förvaltningshamnar eller andra kommunala företag med hamnnära tjänster. Möjligheterna att tillämpa förslaget även för privata hamnar skall analyseras och kommenteras. Begreppen kommunalägda hamnar och förvaltningshamnar är svåra att på ett stringent sätt tillämpa vid en juridisk betraktelse av vissa redovisade organisationsmodeller. För att bättre knyta an till de juridiska förutsättningar som gäller på de kommunalrättsliga och upphandlingsrättsliga områdena i förhållande till dessa modeller använder vi oss istället av begreppen kommun, kommunalt företag samt privat entreprenör vid beskrivningen av dessa modeller. I en av modellerna föreligger dock vägande skäl att använda sig av hamninnehavarna som begrepp att knyta modellen till. Detta främst med anledning av att just ägandet eller driften av hamnen är avgörande för möjligheten att erhålla rätt att bedriva lotsverksamhet.

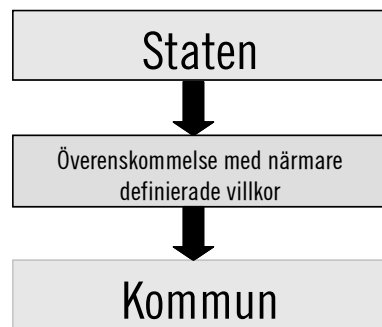
- Med *kommun* avses kommunen som egen juridisk person. För att knyta an till uppdragsbeskrivningen är det i dessa fall de verksamheter som benämns förvaltningshamnar. Dessa hamnar bedrivs i kommunal förvaltningsregi och är således en del av den juridiska person som utgör kommunen.
- Med *kommunalt företag* avses företag (företrädevis aktieföretag) som är helägt av en kommun eller som ägs av flera kom-

muner tillsammans. En grundläggande förutsättning för att vi skall använda oss av begreppet kommunalt företag är att det till 100 procent ägs av en eller flera kommuner. Det får således inte ingå något som helst privat ägande i företaget. Det skall dock framhållas att gällande författningsreglering inte på något tydligt sätt har identifierat kommunala företag. Det föreligger emellertid viss särreglering för dessa företag i både kommunallagen (1991:900) och sekretesslagen (1980:100).

- Med *privat entreprenör* avses företag (eller fysisk person) som helt eller delvis är privatägt.

Den första modellen

Den första modellen innebär att staten efter överenskommelse med kommun överlåter viss avgränsad lotsverksamhet på kommunen enligt i överenskommelsen närmare definierade villkor.



Den andra modellen

Den andra modellen innebär att staten tecknar avtal med en kommun, ett kommunalägt företag eller med en privat entreprenör om att någon av dessa skall bedriva avgränsad lotsverksamhet som närmare definieras i avtalet mellan parterna.



Den tredje modellen (tilläggsmodellen)

Den tredje modellen innebär att kommunen i de båda tidigare modellerna ges möjlighet att i sin tur efter upphandling teckna avtal med ett kommunalt företag eller en entreprenör om utförande av viss i avtal definierad och avgränsad lotsverksamhet.

Den fjärde modellen

Det finns slutligen en fjärde modell som, till skillnad mot de tre ovan redovisade modellerna, kan knyta an till hamninnehavarna oavsett det är kommunala förvaltningshamnar, kommunala företagshamnar eller privatägda hamnar och som innebär att upphandlingsskyldighet inte torde föreligga i något led.

Den fjärde modellen innebär att det i författningsbestämmelserna ges möjlighet för regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer att efter ansökan från hamninnehavare (kommunala förvaltningshamnar, kommunala företagshamnar eller privatägda hamnar) tillåta denne att bedriva viss avgränsad lotsverksamhet. T.ex. för lotsning till och från den eller de hamnar hamninnehavaren äger eller bedriver verksamhet i.

I en sådan lösning uppstår, såvitt vi kan bedöma, inte någon situation där upphandlingsskyldighet uppkommer. Staten (Sjöfartsverket) ger endast tillstånd till hamninnehavaren att bedriva lotsverksamhet till den eller de hamnar vilka de äger eller driver samt möjligen till närliggande hamnar. Det finns dock ett antal avgränsningar som måste göras för att denna lösning skall vara tillämpbar. Det är t.ex. fråga om hur man avgränsar hamninnehavarna, skall det vara företag som äger hamnen eller skall det vara företag som sköter driften av hamnen? Hur skall den lotsverksamhet som ska kunna överlåtas avgränsas, skall den vara avgränsad till vissa definierade farvatten eller vissa lotsleder?

De rättsliga konsekvenserna av de olika modellerna kommer att närmare beskrivas mer i detalj nedan².

1.5 Statens yttersta ansvar

Samtliga de modeller som vi redovisar innebär att det är staten som har det yttersta ansvaret för att hålla lotsar. Med detta menas att om det inte finns någon kommun, kommunalt företag eller privat entreprenör som är intresserad av att åta sig lotsverksamhet inom visst område så är det alltså staten som har ansvaret att tillhandahålla lotsar inom detta område. Modellerna innebär inte heller någon förändring i statens ansvar att meddela föreskrifter om skyldighet att anlita lots.

Vid tillämpningen av samtliga modeller är det dessutom möjligt att låta ansvaret för beslut om taxor (lotsavgiften) kvarstanna på staten (Sjöfartsverket).

1.6 Lagreglering kring lotsverksamheten

Den grundläggande regleringen av lotsverksamheten återfinns i fartygssäkerhetslagen (2003:364). Lagen innehåller bl.a. ett bemyndigande som innebär att regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om lotsavgifter och skyldighet att anlita lots. Lagen innehåller också bestämmelser om ansvar för den som underlåter att anlita lots när skyldighet till det föreligger.

² Se kapitel 4 Beskrivning av modellerna.

Med stöd av bemyndigandet i fartygssäkerhetslagen har regeringen reglerat grunderna för lotsplikten i förordningen (1982:569) om lotsning m.m. Med stöd av samma bemyndigande har även grunderna för fastställande och uttag av lotsavgifter angivits i förordningen (1999:215).

Av 5 § förordningen (1982:569) om lotsning m.m. framgår att Sjöfartsverket meddelar föreskrifter om skyldighet att anlita lots med hänsyn till förhållanden som hänför sig till farvattnens beskaffenhet, fartygs last eller bemanning eller andra omständigheter av betydelse för sjösäkerheten eller miljön. Detaljerade bestämmelser om skyldighet att anlita lots redovisas i Sjöfartsverkets föreskrifter och allmänna råd om lotsning (SJÖFS 2005:13).

I 1 § förordningen (1982:569) om lotsning m.m. stadgas att för biträde åt sjöfarande håller staten genom Sjöfartsverket lotsar vid rikets kuster samt i Mälaren och Vänern och i Trollhätte kanal. I 2 § samma förordning föreskrivs vidare att den som vill anlita lots för lotsning eller för annat biträde åt fartyg inom Sveriges sjöterritorium får endast anlita lots som är anställd av Sjöfartsverket, om Sjöfartsverket inte förklarar att lots inte tillhandahålls i det aktuella området.

Den nuvarande ordningen innebär således att Sjöfartsverket är statlig huvudman för lotsningsverksamheten och även har ensamrätt (monopol) att bedriva lotsning.

1.7 Förändringar av lotsverksamhetens lagreglering i Lotsutredningens delbetänkande (SOU 2007:106)

I det lagförslag med förslag till lag om lotsning som redovisas i Lotsutredningens delbetänkande, Lotsa rätt, föreslås vissa förändringar, eller snarare möjligheter till förändringar, i Sjöfartsverkets monopol. I lagförslaget 3 § första stycke stadgas att för biträde åt sjöfarande håller staten lotsar. I paragrafens andra stycke stadgas vidare att regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer får överlämna till en fysisk eller juridisk person att besluta i ärenden som rör myndighetsutövning och som gäller med lotsning sammanhängande frågor.

Genom lagförslaget ges bemyndigande för regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer att överlämna med lotsning sammanhängande frågor på annan fysisk eller juridisk person.

För att ett överlämnande skall bli aktuellt krävs emellertid att regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer utnyttjar sitt bemyndigande samt att regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer dessutom definierar hur ett sådant överlämnande skall gå till och hur det skall regleras.

I delbetänkandet har även intagits förslag till förordning om lotsning m.m. I 4 § första stycket föreskrivs att endast lots som anvisats av Sjöfartsverket får anlitas på Sveriges sjöterritorium.

Av författningskommentaren kan utläsas att genom paragrafens första stycke ges Sjöfartsverket anvisningsrätt för lots som anlitas på svenskt sjöterritorium. Eftersom föreliggande betänkande inte omfattar organisationsfrågor eller frågor om förändrat huvudmannaskap för lotsningen, är utgångspunkten för denna bestämmelse att Sjöfartsverket är huvudaktör utifrån den föreslagna lotslagens 3 §. Bestämmelsens utformning möjliggör emellertid lotsning av lots som inte är anställd av Sjöfartsverket i enlighet med nuvarande reglering, under förutsättning att han eller hon anvisas av verket. En sådan situation skulle kunna uppstå om Sjöfartsverket träffar avtal om lotstjänster med en annan fysisk eller juridisk person³.

Enligt vår mening finns det flera skäl att kommentera denna bestämmelse. Det allra tyngsta skälet är att frågan om vidare bemyndigande från regeringen inte är reglerad. Enligt vår mening bör ett tredje stycke läggas till 4 § förslaget till förordning om lotsning. Detta stycke bör innehålla ett vidarebemyndigande till Sjöfartsverket att överlämna lotsningsuppgifter till annan. Exakt hur denna bestämmelse skall utformas och avgränsas får avgöras av vilken modell för framtida lotsorganisation som väljs. Vi återkommer nedan, under den närmare genomgången av de olika modellerna, om utformningen av denna bestämmelse.

En fråga som ligger nära frågan om anvisningsrätt är frågan om beställning av lots. Sjöfartsverket skall anvisa lotsar men det innebär inte nödvändigtvis att det även skall hantera beställningen av lotsar. En anvisningsrätt kan innebära att Sjöfartsverket får anvisa lots anställd av annan att utföra lotsning. Den anvisningen kan vara generell och gälla så länge lotsen uppfyller gällande behörighetskrav. Den föreslagna bestämmelsen innebär således ingen ensamrätt för Sjöfartsverket att hantera lotsbeställningar och att vid varje enskilt tillfälle anvisa lots. Genom föreslagen författningslösning bör det således vara möjligt att i en överenskommelse med annan

³ Se SOU 2007:106, s. 188.

om utförande av viss lotsverksamhet även reglera frågan om beställning av lots.

2 Kommunalrättsliga aspekter

2.1 Kommunens möjligheter i förhållande till nuvarande lagstiftning

Kommuner kan få sin kompetens på två sätt, dels genom specialreglering dels genom kommunallagens bestämmelser om allmän kompetens, vari också ingår s.k. anknytningskompetens som uppkommit genom en utveckling i rättspraxis. Även företag som helt eller till viss del ägs av en kommun måste i sin verksamhet hålla sig inom ramen för den kommunala kompetensen för att kommunen skall få vara engagerad som ägare i verksamheten. Det kan konstateras att särskild reglering som ger kommunerna möjlighet att bedriva lotsverksamhet saknas i gällande rätt. Återstår gör då möjligheten för kommun att bedriva verksamheten med stöd av den allmänna kommunala kompetensen.

Den allmänna kommunala kompetensen återfinns i 2 kap. 1 § kommunallagen (1991:900) (KL) vari stadgas att kommuner och landsting får själva ha hand om sådana angelägenheter av allmänt intresse som har anknytning till kommunens eller landstingets område eller deras medlemmar och som inte enbart skall handhas av staten, en annan kommun, ett annat landsting eller någon annan.

Det första momentet är det s.k. allmänintresset. Det måste i verksamheten finnas ett gemensamt intresse för medlemmarna att kommunen⁴ är involverad i verksamheten. Om det med hänsyn till arten av ett visst ändamål anses vara ett allmänt intresse att en kommun eller ett landsting främjar det ändamålet är de berättigade till detta – även om åtgärden bara kommer en mindre del av kommunens område eller dess medlemmar direkt tillgodo. Allmänintresset bedöms med utgångspunkt i om det är lämpligt, ändamålsenligt och skäligt att kommunen befattar sig med verksamheten. Även om det finns ett allmänintresse måste detta allmänintresse dessutom ha en anknytning till kommunens område eller deras medlemmar, den s.k. lokaliseringsprincipen.

⁴ I lagtexten jämföras kommuner och landsting. I förevarande fall nämns emellertid bara kommunen det endast är kommuner som är av intresse i förevarande fall.

De närmare gränserna för den allmänna kompetensen har utvecklats genom långvarig rättspraxis.

Som framgår av 2 kap. 1 § KL finns emellertid vissa ytterligare begränsningar. Det räcker inte med att en angelägenhet är av allmänt intresse och har anknytning till kommunens område eller dess medlemmar för att det skall vara tillåtet för kommunen att engagera sig i verksamheten. Enligt paragrafens andra led krävs nämligen att det är fråga om sådana verksamheter som inte enbart skall handhas av bl.a. staten.

I förevarande fall synes frågan om kommunernas befogenheter på området vara enkel att svara på då staten har "lotsmonopol". Då rådande författningsreglering på området ger staten lotsmonopol saknas möjligheter för kommunerna att bedriva lotsverksamhet. Lotsverksamhet ligger således, i dagsläget, utanför den kommunala kompetensen.

Om det statliga lotsmonopolet togs bort, vilket föreslagits i Lotsutredningens delbetänkande, är det möjligt att det skulle kunna vara en kommunal angelägenhet med stöd av den allmänna kommunala kompetensen. Detta mot bakgrund av att det sannolikt är att betrakta som en allmän angelägenhet. En viktig fråga är dock avgränsningen av den lotsverksamhet som överläts på kommunen. Det handlar dels om den s.k. lokaliseringsprincipen och dels om s.k. anknytningskompetens⁵ till de egna hamnarna. Om verksamheten avgränsas så att den endast avser lotsuppgifter till och från egna hamnar, eller hamnar inom den egna kommunen bör kompetens kunna hävdas.

2.2 Kommunal hamnverksamhet m.m.

Kommunal hamnverksamhet är en av de äldsta kommunala angelägenheterna. Flertalet av de svenska hamnar som är av någon kommersiell betydelse ägs av kommuner⁶. Hamnverksamheten är en till största delen oreglerad kommunal verksamhet som har sitt rättsliga stöd i den allmänna kommunala kompetensen.

⁵ Angående anknytningskompetens se nedan under avsnitt 2.2 Kommunal hamnverksamhet m.m.

⁶ Se angående svenska hamnars ägarstruktur bransch- och arbetsgivarorganisationen Sveriges Hamnar, <http://www.transportgruppen.se/templates/MultiMaster.aspx?id=31048#ägande>

Huvuddelen av de kommunala hamnarna är allmänna hamnar⁷. För att en hamn skall vara allmän i rättslig mening fordras att den är upplåten till allmän trafik och är av betydelse för den allmänna samfärdseln. Sjöfartsverket beslutar med stöd av lagen (1983:293) om inrättande, utvidgning och avlysning av allmän farled och allmän hamn samt förordning (1998:898) om inrättande, utvidgning och avlysning av allmän farled och allmän hamn huruvida en hamn skall vara allmän.

Hamnägande kommuner har med stöd av lagen (1981:655) om vissa avgifter i allmän hamn rätt att ta ut avgift både för användning av hamnanläggningar och hamnområde samt för passage över hamnområde. Utanför hamnområde svarar staten genom Sjöfartsverket för sjöfartens säkerhet och framkomlighet m.m.

Rederiverksamhet ligger som huvudregel utanför kommunens kompetens och är så gott som helt i privat regi. Kommunerna har emellertid i rättspraxis erkänts vissa kommunala befogenheter på området. Kommuner har ansetts ha befogenheter att lämna bidrag till sjötrafikföretag, vars verksamhet från kommunikationssynpunkt är av särskild betydelse för kommunen⁸. Den alltmer specialiserade sjötrafiken förutsätter ofta dessutom särskilda och på viss trafikintressent inriktade anordningar i hamnarna. Några principiella hinder för sådana kommunala hamntjänster har aldrig funnits. En kommun har sålunda ansetts oförhindrad att anslå medel för att bygga ett färjeläge, som skulle användas för viss angiven färja med enskild redare⁹ eller att tillförsäkra ensamrätt för enskilt färjerederi till visst färjeläge¹⁰. Med beaktande av att den rättspraxis som finns ligger förhållandevis långt tillbaka i tiden och före Sveriges EU inträde bör den tillämpas med stor restriktivitet, detta framförallt med beaktande av konkurrensrättsliga aspekter.

Kommunal hamnverksamhet är traditionellt att betrakta som kompetensenlig. Utöver hamnverksamheten bedriver många kommuner även annan verksamhet i eller i anslutning till sina hamnar. Om en viss verksamhet, trots att den normalt faller utanför den kommunala kompetensen, har en anknytning till redan befintlig erkänd kommunal verksamhet skulle det kunna betraktas som opraktiskt eller verklighetsfrämmande att inte tillåta verksamheten. När verksamhet bedrivs på dessa premisser brukar det talas om s.k.

⁷ Se Sjöfartsverkets författningssamling SJÖFS 1988:5, bilaga 2.

⁸ Se bl.a. RÅ 1981 2:46, RÅ 1979 Ab 12, RÅ 1963 I 135, RÅ 1960 I 186, RÅ 1960 I 187, RÅ 1951 I 157.

⁹ RÅ 1955 I 141.

¹⁰ RÅ 1975 Ab 8.

anknytningskompetens. Som exempel på verksamhet med anknytning till kommunala hamnar som bedrivs med stöd av anknytningskompetens kan nämnas stuveriverksamhet.

En verksamhet som innebär att kommunen ges ansvar att utföra viss lotsning skulle sannolikt vara att betrakta som kompetensenlig med stöd av anknytningskompetensen om den sker i anslutning till och från den egna hamnen¹¹.

2.3 Grunden för kommunens kompetens

Som framgått ovan finns det goda möjligheter att viss lotsverksamhet skulle kunna komma att inrymmas under den allmänna kommunala kompetensen eller anknytningskompetensen om den på ett tydligt sätt är avgränsad till hamnar inom kommunen¹². En grundläggande förutsättning är då givetvis att det kommunala lotsmonopolet upphävs, vilket redan föreslagits i delbetänkandet. Att förlita sig på den allmänna kommunala kompetensen kan emellertid vara vanskligt och innehåller dessutom vissa begränsningar. Bedömningen av huruvida det är kompetensenligt avgörs ytterst inom ramen för rättspraxis vilket kan betyda viss risk.

Den begränsning som finns är frågan om huruvida en kommun kan utföra lotsverksamhet i anslutning till närliggande hamnar. Det kan av organisatoriska skäl finnas anledning för en kommun att inte bara utföra lotsning till hamnar inom den egna kommunen utan även till hamnar i angränsande kommuner. Ett sådant uppdrag skulle sannolikt inte rymmas inom ramen för den allmänna kommunala kompetensen.

För att denna situation inte skall uppstå är det enligt vår mening bättre att på ett tydligt sätt genom författning ge kommunen befogenheter i enlighet med lagstiftarens vilja. Ramarna för kommunens kompetens kommer då att grunda sig på författningsbestämmelser och inte på den allmänna kommunala kompetensen.

I 8 kap. 5 § regeringsformen (RF) föreskrivs bl.a. att grunderna för kommuners åliggande och befogenheter skall bestämmas genom lag. RF 8:5 är inte helt lättolkad. Att stadgandet enligt sin ordalydelse endast avser "grunderna" får inte tolkas så att regeringen

¹¹ Se även ovan under avsnitt 2.1. Kommunens möjligheter i förhållande till nuvarande lagstiftning.

¹² Se avsnitt 2.1. Kommunens möjligheter i förhållande till nuvarande lagstiftning samt avsnitt 2.2. Kommunal hamnverksamhet.

utan vidare skulle ha rätt att enligt sin s.k. restkompetens (RF 8:13 första stycket punkten 2) förordna om ”detaljerna”. Tvärtom är det förutsatt att kommunerna själva skall kunna fylla ut ”grunderna” med egna föreskrifter. En sådan rätt anses emellertid följa redan av 1 kap. 4 § KL, enligt vilket stadgande kommunen har en allmän kompetens att sköta sina egna angelägenheter. Kommunerna har dessutom som framgår redan av 1 kap. 1 § RF krav på kommunalt självstyre, vilket dock inte hindrar att riksdagen genom s.k. speciallagar (t.ex. socialtjänstlagen (2001:453), plan- och bygglagen (1987:10) och skollagen (1985:1100)) ålägger kommunen omfattande uppgifter.

Regeringen kan emellertid med stöd av 8 kap. 7 § RF, utan hinder av 8 kap. 3 eller 5 §§ RF, efter bemyndigande i lag, genom förordning meddela föreskrifter inom ett antal i paragrafen uppräknade områden. Enligt 8 kap. 7 § första stycket punkten 5 kan regeringen efter att ha bemyndigats av riksdagen meddela föreskrifter om trafik. Enligt 8 kap. 11 § RF kan regeringen, av riksdagen, medges rätt att vidaredelegera till en myndighet eller en kommun.

Enligt vår mening innebär ovan redovisade grundlagsbestämmelser att det i praktiken är möjligt för regeringen att med stöd av bestämmelserna i 8 kap. RF antingen ålägga eller ge kommunen befogenhet att bedriva lotsverksamhet under förutsättning att en tydlig befogenhet från riksdag till regering ges i lag.

Såsom vi tolkat vårt uppdrag är inte avsikten att ålägga kommunerna en skyldighet att bedriva lotsverksamhet utan att skapa möjligheter för en överenskommelse mellan Sjöfartsverket och kommun om att bedriva lotsverksamhet. Oaktat det inte är fråga om att ålägga kommunerna något är det alltjämt av yttersta vikt att de grundläggande förutsättningarna för kommunens befogenhet ges i lag.

2.4 Vilka krav kan ställas på författningsstöd

Såsom konstaterats ovan saknar kommunerna idag möjligheter att bedriva lotsverksamhet. Enligt gällande bestämmelser är lotsverksamheten en verksamhet där staten har monopol.

Genom det förslag till lag om lotsning som föreslås i Lotsutredningens delbetänkande¹³ ges bemyndigande för regeringen

¹³ SOU 2007:106.

eller den myndighet regeringen bestämmer att överlämna med lotsning sammanhängande frågor på annan fysisk eller juridisk person (3 §).

Med stöd av 3 § i lagförslaget kan regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer besluta om överlåtelse av lotsverksamhet till en kommun. Frågan är emellertid om det är tillräckligt för att det därigenom också skall inrymmas i den kommunala kompetensen. Det är möjligen tänkbart att ett överlåtande av verksamheten, beroende på avgränsning, skulle inrymmas inom den s.k. anknytningskompetensen. Det är också tänkbart att det faktum att regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer genom förordningsbestämmelse eller föreskrifter ger kommunerna den befogenhet som krävs för bedrivande av verksamheten.

Gränsdragningen mellan 8 kap. 5 § och 8 kap. 7 § RF är dock inte helt klar. Från självstyrelsesynpunkt är det dessutom viktigt med riksdagens medverkan så långt möjligt. Enligt vår mening bör därför viss reglering rörande kommunens kompetens att bedriva lotsverksamhet tas in i den föreslagna lotslagen. Det främsta skälet för detta är att därigenom skapa tydlig legitimitet för överlämnande från stat till kommun.

Hur en sådan lagreglering i lotslagen skall se ut beror på huruvida lotsverksamhet skall kunna överföras enbart till kommun eller kommunalt företag eller om det skall vara möjligt för regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer att även överlåta lotsverksamhet på privata aktörer. 3 § i föreliggande lagförslag ger möjlighet till det senare, dvs. att även överföra lotsverksamhet på privata entreprenörer. Vi kommer nedan¹⁴ närmare att redogöra för utformningen av författningsbestämmelserna i förhållande till de olika förslagen.

För tydlighetens skull vill vi redan här påpeka att med begreppet överföra avser vi inte en överföring av huvudmannskapet för lotsverksamheten från staten till någon annan aktör utan endast ett överförande av utförandet av verksamheten så som den avgränsas i överenskommelsen mellan parterna.

¹⁴ Se under kapitel 4 och där gjord redovisning av de olika förslagen.

3 Upphandlingsrättsliga aspekter

3.1 Lagstiftning om offentlig upphandling

Statliga myndigheter, kommuner och kommunägda företag är skyldiga att genomföra ett upphandlingsförfarande när de står i begrepp att teckna ett skriftligt avtal om anskaffning av varor, tjänster och byggtreprenader. Lagarna gäller även när upphandlande myndigheter anordnar projektävlingar. Den offentliga upphandlingen reglerades tidigare i lagen (1992:1528) om offentlig upphandling, LOU.

Från och med den 1 januari 2008 har denna lag ersatts med två nya lagar: en för upphandling inom den så kallade klassiska sektorn, lagen (2007:1091) om offentlig upphandling (klassiska lagen) och en för upphandling inom de så kallade försörjningssektorerna, lagen (2007:1092) om upphandling inom områdena vatten, energi, transporter och posttjänster (försörjningslagen). Lagarna bygger i huvudsak på direktivet om offentlig upphandling (2004/18/EG) och direktivet om upphandling inom områdena vatten, energi, transporter och posttjänster (2004/17/EG). Båda lagarna innehåller regler även för upphandlingar som inte omfattas av direktiven, dvs. upphandlingar under tröskelvärdena och B-tjänster (15 kap.) samt regler om överprövning och skadestånd (16 kap.).

Lagstiftningen bygger på ett antal gemenskapsrättsliga principer. Dessa principer finns intagna i 1 kap. 9 § i båda lagarna och lyder enligt följande.

Upphandlande myndigheter skall behandla leverantörer på ett likvärdigt och icke-diskriminerande sätt samt genomföra upphandlingar på ett öppet sätt. Vid upphandlingar skall vidare principerna om ömsesidigt erkännande och proportionalitet iakttas.

Dessa principer har ersatt portalparagrafen om affärsmässighet i gamla LOU. Det är dock inte meningen att det nya lagrummet skall innebära någon ändring av rättsläget vad gäller vilka principer som skall iakttas vid en upphandling. Det är därför inte fel att alltjämt använda begreppet affärsmässighet som ett sammanfattande krav på upphandlingsprocessen. Utgångspunkten för offentliga upphandlingar är att de sker på marknadens villkor och att det är marknaden som genom konkurrens kan ge de bästa och ekonomiskt mest fördelaktiga villkoren.

Affärsmässighet förutsätter att det gällande regelverket efterlevs. Regelefterlevnad är dock inte en tillräcklig förutsättning för att åstadkomma en god och affärsmässig upphandling. För detta krävs det mycket mera. För det första krävs det att den upphandlande myndigheten har möjligheter att förbereda och planera upphandlingen på ett omsorgsfullt sätt. I förberedelserna ingår att tillsammans med berörda fackenheter genomföra en behovsanalys och en marknadsanalys samt ta fram ett förfrågningsunderlag.

Utan ett väl genomfört upphandlingsförfarande som föregåtts av noggranna förberedelser är det i princip omöjligt att veta om den rådande konkurrensen eller den möjliga konkurrensen har utnyttjats fullt ut.

Avsteg från regelverket kan medföra att domstolar beslutar att upphandlingar måste göras om eller rättas eller att den upphandlande myndigheten måste utge skadestånd till en förfördelad leverantör.

3.2 Tröskelvärden

Tröskelvärdena för upphandling av varor och tjänster i den klasiska sektorn är 206 000 euro eller 1 911 151 kronor. Tröskelvärdena för varor och tjänster i försörjningssektorn är 412 000 euro eller 3 822 309 kronor. I båda sektorerna är tröskelvärdena för upphandling av byggtreprenader 5 150 000 euro eller 47 778 869 kronor. Om upphandlingens beräknade kontraktswärde överstiger dessa tröskelvärden skall följande upphandlingsformer tillämpas:

1. Öppet förfarande.
2. Selektivt förfarande
3. Förhandlat förfarande

Upphandlingar med ett beräknat kontraktswärde understigande dessa värden och B-tjänster oavsett värde skall upphandlas i enlighet med reglerna i 15 kap. i respektive lag. Dessa regler fanns tidigare i 6 kap. LOU. De upphandlingsformer som nu regleras i 15 kap. är följande:

1. Förenklat förfarande.
2. Urvalsförfarande.
3. Direktupphandling.

Direktupphandling får användas om upphandlingens värde är lågt eller om det föreligger synnerliga skäl. Den upphandlande myndigheten skall vid behov besluta riktlinjer för användning av sådant förfarande. Någon direktupphandlingsgräns finns inte i upphandlingslagarna.

3.3 Tidsfrister

Vid öppet förfarande skall tidsfristen för att komma in med anbud normalt vara minst 52 dagar från den dag då annonsen om upphandling skickades för publicering. Vid selektivt förfarande och förhandlat förfarande med föregående annonsering är tidsfristen minst 37 dagar. Om den upphandlande myndigheten har förhandsannonserat bör tidsfristen för att komma in med anbud vara minst 36 dagar och inte i något fall vara kortare än 22 dagar. Vid användning av elektroniska medel får tidsfristen förkortas med ytterligare tolv dagar. Det senare förutsätter att annonsering sker elektroniskt och att även förfrågningsunderlaget tillhandahålls elektroniskt.

3.4 Undantag från upphandlingsskyldighet

Lagarna om offentlig upphandling gäller inte vid:

- Kontrakt som huvudsakligen syftar till att ge en upphandlande myndighet möjlighet att tillhandahålla eller driva publika telenät eller att för allmänheten tillhandahålla teletjänster.
- Förvärv av fastighet, arrenderätt, bostadsrätt, tomträtt eller servitutsrätt.
- Hyra av befintlig byggnad eller del av byggnad.
- Skiljemanna- eller förlikningsuppdrag.
- Anställning.
- Vissa forsknings- och utvecklingstjänster.
- Myndighetsutövning.
- Ensamrätt (juridisk).
- Bidragsgivning.
- Tjänstekoncession.
- ”Äkta partnerskap”.
- Interna ”avtal”.

- Kontrakt som en upphandlande enhet inom försörjningssektorn under vissa förutsättningar tilldelar ett anknutet företag eller ett samriskföretag.

3.5 Särskilt om tjänstekoncession och äkta partnerskap

Med tjänstekoncession avses ett kontrakt enligt vilket företag åtar sig att ansvara för en verksamhet och där ersättning för detta utgår i form av rätten att ta betalt av allmänheten för att utnyttja tjänsterna som produceras i denna verksamhet eller en sådan rätt i kombination med betalningar från den upphandlande myndigheten. Ett avtal om tjänstekoncession förutsätts innehålla att den kommersiella risken bärs av koncessionshavaren. Tjänstekoncessioner är undantagna från upphandlingslagarnas tillämpningsområde dock skall de grundläggande principerna i EG-fördraget tillämpas¹⁵. Detta innebär alltså att någon form av konkurrensutsättning skall ske.

Företeelsen ”äktat” partnerskap är en beteckning på en samverkanslösning mellan en upphandlande myndighet och ett företag som utmärks av att den upphandlande myndigheten samverkar med någon annan utifrån parternas ömsesidiga intresse av föremålet för samverkan. Båda parter kan sägas vara huvudmän och beställare av tjänsten. Samverkansavtalet utlöser inte någon upphandlingskyldighet.

3.6 Förfrågningsunderlaget

Vid all upphandling, utom direktupphandling, krävs att den upphandlande enheten tar fram ett förfrågningsunderlag. Förfrågningsunderlaget skall innehålla alla de krav som en upphandlande myndighet har för avsikt att ställa på en leverantör såväl under upphandlingen som under avtalstiden. Förfrågningsunderlaget bör innehålla allmän orientering, kravspecifikation, kommersiella föreskrifter och upphandlingsföreskrifter samt ett anbudsformulär. Förfrågningsunderlaget måste utformas på sådant sätt att inte vissa leverantörer gynnas respektive missgynnas.

¹⁵ Fördragets artiklar 28–30 och 43–55.

3.7 Anbudsprövning m.m.

När anbudstiden löpt ut skall den upphandlande myndigheten pröva anbudsgivare och anbud i enlighet vad som föreskrivits i förfrågningsunderlagets upphandlingsföreskrifter. Anbudsgivarna prövas i två steg.

- Uteslutningsprövning
- Kvalificering

De anbud som lämnats av seriösa och kvalificerade leverantörer prövas därefter i en anbudsutvärdering. Om den upphandlande myndigheten skall anta det anbud som är det ekonomiskt mest fördelaktiga krävs att den bestämt tilldelningskriterier. Dessa måste vara tydligt angivna.

En upphandlande myndighet skall således anta antingen det anbud som är det ekonomiskt mest fördelaktiga för den upphandlande myndigheten eller det anbud som innehåller det lägsta priset.

Vid bedömningen av vilket anbud som är det ekonomiskt mest fördelaktiga, skall myndigheten ta hänsyn till olika kriterier som är kopplade till föremålet för kontraktet, såsom pris, leverans- eller genomförandetid, miljöegenskaper, driftkostnader, kostnadseffektivitet, kvalitet, estetiska, funktionella och tekniska egenskaper, service och tekniskt stöd. En upphandlande myndighet skall i annonsen om upphandlingen eller i förfrågningsunderlaget ange vilken grund för tilldelning av kontraktet som kommer att tillämpas.

Den upphandlande myndigheten skall i annonsen eller i förfrågningsunderlaget också ange hur tilldelningskriterierna kommer viktas inbördes vid bedömningen av vilket anbud som är det ekonomiskt mest fördelaktiga. Om detta inte är möjligt får tilldelningskriterierna anges i fallande prioritetsordning.

Den upphandlande myndigheten skall på eget initiativ lämna upplysningar om tilldelningsbeslut och skälet till val av leverantör. En upphandling är avslutad först sedan det har gått tio dagar från det att korrekta upplysningar lämnats till samtliga anbudsgivare om tilldelningsbeslutet och skälen därtill samt att ett upphandlingskontrakt (ett av köpare och säljare undertecknat dokument) föreligger.

3.8 Överprövning och skadestånd

En leverantör som anser sig ha lidit eller kan komma att lida skada till följd av en felaktig upphandling kan vända sig till länsrätten och begära att länsrätten beslutar att upphandlingen görs om eller att den får avslutas första sedan rättelse gjorts. Begäran om överprövning måste dock ha gjorts inom tio dagar från det att tilldelningsbeslutet skickats ut till anbudsgivarna. En upphandlande myndighet som inte följt bestämmelserna i upphandlingslagarna kan bli skadeståndsskyldig gentemot anbudsgivare om en talan om skadestånd väckts inom ett år från det att ett upphandlingskontrakt tecknats förutsatt att den upphandlande myndigheten fullgjort sin informationsskyldighet.

3.9 Kommunägda företag och offentlig upphandling

Kommunägda företag räknades enligt gamla LOU i regel som upphandlande enheter. Endast sådana företag som *inte* hade inrättats för att täcka behov i det allmännas intresse och som *inte* var av industriell eller kommersiell karaktär kunde exkluderas. Elhandelsföretag var exempel på företag som inte räknades som upphandlande enheter. Den nya lagstiftningen är inte avsedd att ändra på rättsläget.

Helägda kommunägda företag är offentligt styrda organ som jämställs med upphandlande myndighet enligt de nya upphandlingslagarna. Med offentligt styrda organ avses sådana bolag, föreningar, delägarförvaltningar, särskilt bildade samfällighetsföreningar och stiftelser som tillgodoser behov i det allmännas intresse, under förutsättning att behovet inte är av industriell eller kommersiell karaktär och,

- som till största delen är finansierade av staten, en kommun, ett landsting eller en upphandlande myndighet,
- vars verksamhet står under kontroll av staten, en kommun, ett landsting eller en upphandlande myndighet, eller
- vars styrelse eller motsvarande ledningsorgan mer än halva antalet ledamöter är utsedda av staten, en kommun, ett landsting eller en upphandlande myndighet.

Det kan således konstateras att de allra flesta kommunala företagen är upphandlande myndighet och att upphandlingslagstiftningen

därigenom skall tillämpas av dem. Det har ingen betydelse om företaget är helägt eller delägt eller om det ägs av en eller flera kommuner eller landsting.

En annan viktig aspekt på de kommunala företagen i förevarande fall är dess relation till den egna kommunen. Om Lotsutredningen skulle komma fram till en lösning som innebär att viss lotsverksamhet kan överlåtas på en kommun, t.ex. genom överenskommelse grundad på lagstiftning, omfattas denna överenskommelse och det däri reglerade överförandet inte av upphandlingslagstiftningen. Om kommunen även medges rätt att i sin tur anlita privat entreprenör eller kommunalt företag (t.ex. hamnföretag) uppkommer en annan situation i det ledet.

Om en kommun väljer att anlita en privat entreprenör råder ingen tvekan om att upphandlingslagstiftningen skall tillämpas. Frågan om vad som gäller om en kommun anlitar ett kommunalt företag har däremot under lång tid varit föremål för diskussion. Rättsläget har varit oklart med hänvisning till vad som ibland kallas *in house*. Förespråkarna för s.k. *in house* har menat att kommunala företag, både sådana som är helägda av en kommun och de som uteslutande ägas av en sammanslutning av kommuner och/eller landsting, på vissa grunder varit undantagna från upphandlingskyldighet i relationen till sina ägar kommuner eller ägar landsting.

Rättsläget i detta avseende har emellertid alldeles nyligen klarnat. Enligt en dom från Regeringsrätten den 17 mars 2008¹⁶ skall upphandlingslagarna tillämpas när en kommun tar i anspråk tjänster från ett kommunägt företag även om företaget styrs och kontrolleras av kommunen på samma sätt som en kommunal förvaltning (det s.k. kontrollkriteriet). Det har ingen betydelse om det finns ett skriftligt avtal mellan kommunen och företaget eller om kommunen styr företaget genom ägardirektiv.

3.10 Rättsliga förutsättningar för att upphandla lotsning

Idag är lotsning ett statligt monopol. I det förslag till lag om lotsning som lotsutredningen lämnat i sitt delbetänkande (SOU 2007:106) sägs i 3 § första stycket att ”för biträde åt sjöfarande håller staten lotsar”. I andra stycket av samma paragraf sägs vidare

¹⁶ Regeringsrättens domar den 17 mars 2008 i mål nr 172 -- 175 – 06 och 176 – 179 – 06, de s.k. SYSAV domarna.

att ”regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får överlämna till en fysisk eller juridisk person att besluta i ärenden som rör myndighetsutövning och som gäller med lotsning sammanhängande frågor”. I författningskommentaren förklaras att andra stycket ger ett formellt stöd för överlåtelse av lotsning och därmed sammanhängande myndighetsutövning till en fristående juridisk eller fysisk person.

3.11 Ensamrätt för kommun att utföra lotsning

Om det statliga lotsmonopolet upphört genom en särskild lagstiftning, t.ex. såsom i förslaget till lag om lotsning m.m., och det samtidigt ges författningsrättsligt stöd för staten (bemyndigar regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer) att endast överlåta lotsningsverksamhet på kommun, medför inte överenskommelsen någon skyldighet för den statliga myndigheten att upphandla lotstjänsten. Detta beror på att upphandlingslagarna inte gäller för tjänstekontrakt som en upphandlande myndighet tilldelar en annan upphandlande myndighet som på grund av lag eller annan författning har ensamrätt att utföra tjänsten. Dessa bestämmelser finns i 1 kap. 7 § lagen (2007:1091) om offentlig upphandling respektive 1 kap. 20 § lagen (2007:1092) om upphandling inom områdena vatten, energi, transporter och posttjänster.

Det behov av transporter som uppkommer för kommunen kan tillgodoses genom att kommunen anställer erforderlig personal eller att kommunen köper transporttjänsten från något privat företag. I det senare fallet måste denna tjänst upphandlas.

3.12 Överenskommelse med en kommun som i sin tur kan köpa vissa lotstjänster från någon annan

Om Sjöfartsverket bemyndigas att träffa överenskommelse med en eller flera kommuner om lotsningsverksamhet som i sin tur ges möjlighet att köpa tjänsten eller del av tjänsten från någon annan måste kommunen i sin tur upphandla lotstjänsten om den väljer att i sin tur upphandla tjänsten. Här ges således en möjlighet för privata entreprenörer att efter upphandling att ta över lotsningen på samma villkor som kommunen. Om det kan antas att det ingångna avtalet försämrar Sjöfartsverkets möjligheter att på

nationell nivå organisera lotsningen på ett kostnadseffektivt sätt eller att det senare visar sig att verksamheten inte fungerar på ett tillfredsställande sätt får Sjöfartsinspektionen bestämma att verksamheten skall bedrivas av Sjöfartsverket eller kommunen.

3.13 Överenskommelse med en kommun eller någon annan

Om den särskilda lagstiftningen utformas så att Sjöfartsverket bemyndigas att träffa överenskommelse med en eller flera kommuner, kommunala företag eller privata entreprenörer om utförande av lotsningsuppdrag har inte kommunen/kommunerna någon ensamrätt till lotsningsuppdrag vilket betyder att Sjöfartsverket måste upphandla tjänsten innan någon överenskommelse kan ingås. Detta innebär att hela det upphandlingsförfarande som ovan redovisas måste genomföras.

3.14 Lotsning som upphandlingspliktig tjänst

Om Sjöfartsverket eller en kommun skall upphandla lotsning skall upphandlingen genomföras genom förenklat förfarande enligt 15 kap. i den klassiska lagen respektive försörjningslagen. CPV-koder är 63320000-8 för lotsning och 61510000-3 för uthyrning av fartyg med besättning och 61530000-0 för uthyrning av båtar med besättning.

Med förenklat förfarande avses ett förfarande där alla leverantörer har rätt att delta, deltagande leverantörer skall lämna anbud och den upphandlande myndigheten får förhandla med en eller flera anbudsgivare. Den upphandlande myndigheten kan välja att genomföra upphandlingen som ett urvalsförfarande vilket innebär att alla leverantörer har rätt att ansöka om att få lämna anbud och den upphandlande myndigheten får förhandla med en eller flera anbudsgivare.

3.15 Marknadsanalys och förutsättningar för att upphandla lotsning

Statskontoret har genomfört en marknadsanalys av lotstjänster och utrett förutsättningarna att entreprenadupphandla lotsning¹⁷. Marknadsanalysen visar att förutsättningarna att bedriva lotsverksamhet skiljer sig kraftigt åt i olika delar av landet. Lotsarnas restid, lotsningarnas längd och trafikflödet varierar på olika lokala marknader. Intresset för att starta lotsverksamhet påverkas av de lokala förutsättningarna och gör vissa lokala marknader mer attraktiva än andra. Det saknas förutsättningar idag för att konkurrensutsätta lotsningen och få marknaden att fungera. Det finns flera anledningar till detta. Lotsning har bedrivits med ensamrätt av Sjöfartsverket under mycket lång tid och etableringsfrihet har saknats. Det saknas ett regelverk som är förutsägbart för potentiella aktörer. Det råder vidare en osäkerhet om lotsmarknadens tillväxtpotential. Rekryteringsproblem kan utgöra ett annat stort etableringshinder. På en marknad där en myndighet har haft ensamrätt till en verksamhet under en längre tid kan det vara svårt att konkurrensutsätta verksamheten och få marknaden att fungera direkt. Om marknaden avregleras bör det ske gradvis och löpande utvärderas för att ta tillvara erfarenheter i den fortsatta processen. Som en första åtgärd bör etableringshinder undanröjas och ett regelverk utformas som underlättar marknadsinträde. En annan viktig åtgärd är att ändra Sjöfartsverkets organisation så att effektiviseringar inom verket underlättas samtidigt som marknadsinträde underlättas. Det är också viktigt att det skapas en oberoende och effektiv tillsynsmyndighet. Om inte förväntade effektivitetsvinster uppnås kan en viktig åtgärd vara att skapa attraktiva upphandlingsvillkor för att stimulera till etablering och konkurrens

¹⁷ Statskontorets rapport 2007:18, Lotsning på entreprenad.

4 Beskrivning av modellerna

4.1 Den första modellen

Den första modellen är ett alternativ som innebär att inga andra aktörer än kommuner ges möjligheter att bedriva lotsverksamhet.

Om endast kommuner ska ges möjligheter att överta lotsverksamhet från staten är det istället möjligt att ta bort det nu föreslagna andra stycket i 3 § i förslaget till lotslag m.m. och ersätta det med ett nytt stycke med följande lydelse.

Regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer får till en kommun överlåta åtagandet att hålla lotsar för visst avgränsat område om regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer och kommunen kommer överens om det.

Om denna modell väljs bör 3 § i förslaget till lotslag dessutom kompletteras med ett nytt tredje stycke och ett nytt fjärde stycke med följande lydelse.

Om regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer och kommun är överens om att kommun skall åta sig att hålla lotsar för visst avgränsat område skall kommunens behörighet och befogenhet närmare preciseras i en överenskommelse mellan regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer och kommunen.

Den verksamhet överenskommelsen gäller får drivas utan sådan anknytning till kommunens område eller dess medlemmar som avses i 2 kap. 1 § kommunallagen (1991:900).

Vid denna modell måste även förslaget till förordning om lotsning m.m. kompletteras med följande bestämmelser.

Sjöfartsverket får till en kommun överlåta åtagandet att hålla lotsar för visst avgränsat område om regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer och kommunen kommer överens om det.

Den första modellen innebär å ena sidan att ingen kommun kan kräva att få bedriva lotsverksamhet. Å andra sidan kan inte regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer ålägga kommunen en skyldighet att bedriva lotsverksamhet. Med denna lösning

krävs att parterna är överens om ett överlämnande av lotsverksamheten på de grunder som framgår av överenskommelsen. Förslaget innebär att regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer (Sjöfartsverket) har kvar möjligheten att organisatoriskt styra över lotsverksamheten i landet, dock med den begränsning att de inte kan ålägga någon kommun att åta sig lotsverksamhet.

Den första modellen innehåller dock en avsevärd begränsning. Med detta alternativ kan inga andra aktörer än kommuner vara mottagare av uppdraget att bedriva lotsverksamhet. Det är inte möjligt att låta vare sig kommunala företag eller privata entreprenörer ta över lotsverksamheten. Med tanke på att en stor del av landets kommunala hamnar bedrivs genom kommunala företag kan detta förslag få oönskade konsekvenser. Om en kommun som bedriver kommunal hamnverksamhet genom ett kommunalt företag skall överta viss lotsverksamhet måste lotsverksamheten, enligt denna modell, bedrivas i förvaltningsregi trots att övrig verksamhet med anknytning till hamnen och sjötrafiken bedrivs i företagsform. Detta kan naturligtvis vara menligt för kommunens eventuella intresse att överta viss lotsverksamhet. Det kan också vara menligt ur organisatoriska, effektivitetsmässiga och ekonomiska termer även om en kommun trots allt är intresserad.

Modellen innebär genom ovan redovisade förslag på författningsbestämmelser att en kommun inte är begränsad till lokaliseringprincipen vid utförande av lotsning. Det är således möjligt för en kommun att bedriva lotsverksamhet även i andra kommuner och i anslutning till dess hamnar. Exakt hur den geografiska avgränsningen kommer att se ut får regleras i överenskommelsen mellan parterna.

Denna modell innebär att stat och kommun kan komma överens om överföring av viss lotsverksamhet till kommunen. En överenskommelse kan ingås utan tillämpning av lagen om offentlig upphandling. Detta mot bakgrund av dels att verksamheten innefattar myndighetsutövning dels att det är en på lag grundad ensamrätt för stat och kommun att bedriva lotsverksamhet.

4.2 Den andra modellen

Den andra modellen innebär att både kommuner och privata aktörer ges möjligheter att bedriva lotsverksamhet. Om en sådan modell blir aktuell bör bestämmelsen i 3 § förslaget till lotslag

kompletteras med ett nytt tredje, fjärde och femte stycke enligt följande lydelse.

Om regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer överlämnar till en kommun att besluta i ärenden som rör myndighetsutövning och som gäller med lotsning sammanhängande frågor innebär detta beslut även att kommunen ges befogenhet att bedriva lotsverksamhet.

Om regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer överlämnar på annan fysisk eller juridiska person att utföra viss lotsverksamhet skall mottagarens behörighet och befogenhet närmare preciseras i en överenskommelse mellan regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer och mottagaren.

Om överenskommelse ingås med kommun får den verksamhet överenskommelsen gäller drivas utan sådan anknytning till kommunens område eller dess medlemmar som avses i 2 kap. 1 § kommunallagen (1991:900).

Genom dessa nya stycken ges tydliga regler för vad som gäller för ett överlåtande från staten till annan aktör. Dessutom ges kommuner kompetens att bedriva verksamheten.

Denna modell innebär såvitt vi kan bedöma att det är fråga om ett uppdrag från staten till en annan fysisk eller juridisk person att bedriva lotsverksamhet. Ett sådant uppdrag är inte undantaget från upphandlingsskyldighet enligt gällande lagstiftning om offentlig upphandling. Detta innebär att ett upphandlingsförfarande eller om fråga är om tjänstekoncession någon form av konkurrensutsettningsförfarande måste vidtas. Om denna modell inte skulle vara att betrakta som ett renodlat tjänsteköp skulle det möjligen komma att betraktas som tjänstekoncession beroende på bl.a. hanteringen av avgifterna och fördelningen av risktagandet.

Staten är alltjämt ansvarig för lotsverksamheten och fastställer också lotsavgifter. Överenskommelsen mellan staten och utförande part innebär därigenom att den part som efter överenskommelse får i uppdrag att bedriva viss lotsverksamhet gör detta på uppdrag av staten. Detta är inte någon renodlad fri etableringsrätt. Om det skulle råda fri etableringsrätt skulle överenskommelse inte behöva träffas med staten. Det skulle då stå var och en fritt som hade erforderlig kompetens att erbjuda sina tjänster till sjöfarten. Att

öppna möjligheterna för fri etableringsrätt är såvitt vi tolkat vårt uppdrag inte lagstiftarens avsikt för närvarande.

Då det inte är fråga om fri etableringsrätt är det enligt vår mening ett uppdrag från staten till annan aktör att utföra viss verksamhet för statens räkning. Oavsett det är fråga om ett tjänsteköp där reglerna om offentlig upphandling skall tillämpas eller en tjänstekoncession där de grundläggande principerna i EG-fördraget skall tillämpas¹⁸ skall alltså någon form av konkurrensutsättning ske.

4.3 Den tredje modellen

Den tredje modellen, som egentligen inte är någon egen modell, kan tillämpas på framförallt modellerna 1 och 2 och innebär att det blir fråga om något som kan liknas vid fri etableringsrätt även om det precis som ovan inte i egentlig mening är fråga om fri etableringsrätt utan det krävs ett uppdrag från den som innehar rätten till lotsning i ett tidigare led. Modellen innebär att staten överlåter på kommuner, kommunala företag eller privata entreprenörer, som fått rätt enligt någon av modellerna 1 och 2 att bedriva lotsverksamhet, att i sin tur kan överlåta på annan aktör att utföra lotsverksamheten. Modellen kan sammanfattas enligt modell 2 ovan fast i ett led under ledet från staten. Då vi ser ett större antal problem i förhållande till antalet fördelar med denna modell avser vi inte att utveckla denna modell vidare.

4.4 Den fjärde modellen

Den fjärde modellen bygger till skillnad från övriga modeller på ett tillståndsförfarande där hamninnehavare kan ges tillstånd att utföra viss lotsverksamhet. Modellen förutsätter inte något avtal i juridisk mening utan det är ett ensidigt beslut av Sjöfartsverket att, efter ansökan från hamninnehavaren, ge tillstånd till lotsning. Avsikten är att modellen skall omfatta alla hamninnehavare oavsett i vilken form hamnen bedrivs.

Ett problem i detta sammanhang är frågan om det legala i avgränsningen av vilka som har rätt att bedriva lotsverksamhet. Det finns egentligen två huvudspår i den frågan. Det första är att staten

¹⁸ Fördragets artiklar 28–30 och 43–55.

ansvarar för verksamheten och upphandlar den från någon annan utförare. För att möjliggöra detta måste lagstiftningen ge stöd för ett sådant förfarande. Med nuvarande förslag på lotslag och lotsförordning ges i princip ett sånt lagstöd. Detta innebär att vem som helst som anser sig ha nödvändig kompetens kan komma att lägga anbud på lotsning som staten upphandlar. Som framgår måste dock upphandling ske då staten "köper" lotstjänsten av någon annan. Det kan emellertid vara möjligt att betrakta det hela som en koncession beroende på riskfördelningen. Det som emellertid är avgörande i detta huvudspår är att alla aktörer som har förmåga att kunna tillhandahålla efterfrågade tjänster har rätt att lämna anbud och att kunna tilldelas kontrakt. Det andra spåret är fri etableringsrätt, vilket innebär att den som har förmågan kan erbjuda lots-tjänster till t.ex. sjöfarten eller hamnarna.

Det problem som uppstår är när mellanting mellan de två huvudspåren skall användas. De två huvudspåren innebär i normal-fallet inte någon form av konkurrenspåverkan. Detta är däremot vad som kan ske i samband med modeller som innebär att endast vissa aktörer ges rätt att hantera lotsverksamhet på uppdrag av någon. Detta är något som i viss utsträckning kan bli problematiskt i en situation där enbart hamninnehavare kan ges rätt att bedriva lotsverksamhet. Andra aktörer (främst privata sådana) kan anse sig förfördelade och mena att lagstiftningen är konkurrensned-vridande.

Vi anser emellertid att det ändå bör vara möjligt att genom ett tillståndsförfarande göra det möjligt för hamninnehavare att ta över ansvaret för lotsning till och från sina hamnar. Modellen bygger på att staten har kvar ansvaret för lotsningen, men att en hamninnehavare efter ansökan kan medges rätt att överta lotsningen. Ett tillståndsförfarande kan närmast jämföras med en lotsdispens med den skillnaden att det är hamninnehavaren som ges möjlighet att genomföra lotsningen istället för befälhavaren på ett fartyg.

Ett tillståndsförfarande måste bygga på lagbestämmelser som ger möjlighet för staten att ge hamninnehavare möjligheter att utföra lotsning. Det måste dessutom tas in en bemyndigande-bestäm-melse med innebörden att regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer får utfärda närmare föreskrifter för när tillstånd kan ges och vad tillståndet skall omfatta.

I en sådan lösning uppkommer såvitt vi kan bedöma inte någon situation där fråga är om offentlig upphandling. Staten (Sjöfarts-verket) ger endast tillstånd till den ansökande hamninnehavaren att

bedriva lotsverksamhet till den eller de hamnar vilka de äger eller driver samt möjligen till närliggande hamnar.

För att den fjärde modellen skall medföra att staten kan styra över lotsningens organisation, avgifter m.m. krävs ett antal avgränsningar. Det är t.ex. fråga om hur man avgränsar hamninnehavaren, skall det vara företag som äger hamnen eller skall det vara företag som sköter driften av hamnen? Hur skall den lotsverksamhet som ska kunna överlåtas avgränsas, skall den vara avgränsad till vissa definierade farvatten eller vissa lotsleder? Delar av detta skall regleras i den föreslagna lotslagen övriga delar skall regleras i förordningen eller av utsedd myndighet (Sjöfartsverket) i föreskrifter.

I lagstiftningen bör en reglering enligt följande ersätta nuvarande 3 § i förslag till lotslag m.m.

För biträde åt sjöfarande håller staten lotsar.

Regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer får efter ansökan ge hamninnehavare tillstånd att utföra lotsning och med lotsning sammanhängande uppgifter (lotsverksamhet) i enlighet med vad som anges i tillståndsbeslut.

Vid en bedömning av om tillstånd skall lämnas skall regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer bedöma om hamninnehavarens lotsverksamhet skulle innebära negativa följder för den statliga lotsverksamheten eller påtagliga negativa följder för annan tillståndsinnehavare av lotsverksamhet.

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

Om hamninnehavaren som ges tillstånd att bedriva lotsverksamhet är en kommun eller en juridisk person som helt eller till viss del ägs av en kommun får kommunen eller den juridiska person som helt eller till viss del ägs av en kommunen tillhandahålla lotsverksamhet i enlighet med tillståndet. Den lotsverksamhet tillståndet gäller får drivas utan sådan anknytning till kommunens område eller dess medlemmar som avses i 2 kap. 1 § kommunallagen (1991:900).

Regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer får meddela ytterligare föreskrifter om villkor för tillstånd till lotsverksamhet.

Även 2 § i den föreslagna lagen om lotsning m.m. bör kompletteras genom att en definition av hamninnehavare tas in under e) enligt följande.

Hamninnehavare: den fysiska eller juridiska person som äger hamn eller bedriver hamnverksamhet.

Utöver ovan nämnda bestämmelser måste även förslaget till lotsförordning m.m. kompletteras i enlighet med följande.

Sjöfartsverket får efter ansökan ge hamninnehavare tillstånd att utföra lotsning och med lotsning sammanhängande uppgifter (lotsverksamhet) i enlighet med vad som anges i tillståndsbeslut.

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

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

Utöver dessa författningsbestämmelser får Sjöfartsverket i föreskrifter besluta om vilka villkor som skall gälla för tillstånd. Vad dessa föreskrifter bör reglera redovisas översiktligt nedan¹⁹.

Eftersom denna modell innefattar ett ansökningsförfarande och ett ensidigt beslut om huruvida tillstånd skall medges eller inte måste frågan om överklagbarhet beröras. Med beaktande av att staten alltjämt skall vara huvudman för lotsverksamheten samt att staten har ett önskemål att utifrån organisatoriska skäl kunna styra lotsverksamhetens organisation i landet bör beslut i frågor rörande tillstånd till lotsverksamhet inte vara överklagbara.

En bestämmelse med följande lydelse måste därför tas i förslaget till lotslag:

Besluta av regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer i frågor som rör tillstånd till lotsverksamhet får inte överklagas.

¹⁹ Se kapitel 5.

5 Förslag till villkor för tillstånd m.m.

I detta avsnitt lämnas en kortare redogörelse för vad som bör regleras i Sjöfartsverkets föreskrifter. Vi har identifierat ett antal punkter enligt följande som behöver behandlas.

- Tillståndets omfattning.
- Tillståndets giltighetstid.
- Återkallelse av tillstånd.
- Ersättning för lotsverksamheten.
- Administrativa förutsättningar såsom t.ex. beställning av lotsverksamhet.
- Ansvar.

Tillståndets omfattning innebär att tillståndet måste begränsas på något sätt. Det kan begränsas geografiskt till t.ex. vissa lotsleder eller vissa farvatten. Det kan utöver den geografiska begränsningen också begränsas till viss typ av lotsning eller till vissa fartygstyper. Det är svårt att avgöra hur begränsningen skall göras, det är emellertid viktigt att detta blir tydligt. Sjöfartsverket torde ha kompetens att på egen hand närmare avgöra hur tillståndets omfattning skall avgränsas.

Tillståndets giltighetstid behöver inte kommenteras närmare. Det finns emellertid vissa alternativ såsom att tillståndet begränsas till viss tid eller att tillståndet löper tills vidare och att det kan återkallas efter ett visst förfarande. Enligt vår mening är det första alternativet sannolikt det som synes vara det med rättssäkerheten mest förenliga alternativet. I alternativet med tillsvidare tillstånd måste möjligheterna att återkalla tillståndet noga anges i tillståndet för att det skall vara rättsligt möjligt att återkalla detsamma. Tillståndstidens längd kan komma att vara avgörande för hamninnehavarens intresse att ansöka om tillstånd. Särskilt med beaktande av att lotsverksamheten sannolikt medför en inte obetydlig investering av hamninnehavaren.

Återkallelse av tillstånd innefattar både vad som anförts ovan i situationer när ett tillstånd ges för att gälla tills vidare och vid andra situationer när det finns anledning att återkalla tillståndet. Vid andra situationer kan fråga vara om t.ex. allvarliga brister i lotsverksamheten, ekonomiskt obestånd hos hamninnehavaren eller andra liknande omständigheter. Exakt vilka krav som skall ställas får

Sjöfartsverket ta ställning till då denna myndighet bäst kan avgöra nivån på kravställandet.

Med ersättning för lotsverksamheten avses hur innehavaren till tillståndet skall få betalt för utförd lotsning m.m. Eftersom vårt uppdrag innefattade en begränsning i så motto att staten vill ha kvar möjligheterna att fastställa en nationell lotstaxa som gäller för alla bör en reglering här innefatta att ersättning för lotsverksamhet utgår i enlighet med gällande lotstaxa. En med ersättningen sammanhängande fråga är de administrativa rutinerna kring ersättningen. Skall staten debitera sjöfarten lotsavgifter eller skall den som innehar tillstånd att bedriva lotsverksamhet på egen hand hantera debiteringen för de lotstjänster som tillhandahålls.

Administrativa föreskrifter innefattar alla föreskrifter om rutiner såsom beställning av lotsar, hur ersättning för lotsverksamheten skall hanteras, redovisning av genomförda uppdrag, incidentrapportering m.m. Det är inte inom ramen för denna utredning möjligt att göra en uttömmande genomgång av alla administrativa rutiner som kan behöva regleras. Detta för överlämnas till Sjöfartsverket att slutligen avgöra.

Slutligen behöver frågor om ansvar för tillståndshavaren regleras. Detta är en mycket viktig punkt och den är inte helt lätt att reglera. Frågan om ansvar hänger även samman med reglerna om skadestånd. I 3 kap. 9 § skadeståndslagen finns bl.a. en regel som innebär att skadeståndsansvar enligt skadeståndslagen inte åvilar stat eller kommun för fel eller försummelse vid lotsning. Om en hamninnehavare ges tillstånd att utöva hamnverksamhet bör utformningen av denna bestämmelse i skadeståndslagen behöva ses över. Med nuvarande utformning är endast stat och kommun befriade från skadeståndsansvar vid fel och försummelse vid myndighetsutövning. Frågan om skadeståndsrättsliga konsekvenser av en sådan överlåtelse till ett enskilt rättssubjekt kommer emellertid enligt delbetänkandet att tas upp i slutbetänkandet²⁰. Enligt vår mening kan ett förslag på reglering kring ansvarsfrågan inte göras innan den frågan utretts.

Det som ovan anförts har främst en koppling till den fjärde modellen. I de andra modellerna är det inte fråga om tillståndsvillkor utan om avtalsinnehåll eller innehåll i en överenskommelse mellan stat och kommun som skall upprättas. Vad ovan anförts kan i huvudsak även tillämpas i de andra modellerna som krav för t.ex.

²⁰ Se SOU 2007:106, s. 180.

en överenskommelse mellan stat och kommun (den första modellen) eller som krav i ett förfrågningsunderlag inför en förestående upphandling (den andra modellen).

Statens offentliga utredningar 2008

Kronologisk förteckning

1. Barlastvattenkonventionen – om Sveriges anslutning. N.
2. Immunitet för stater och deras egendom. UD.
3. Skyddet för den personliga integriteten. Bedömningar och förslag. Ju.
4. Omreglering av apoteksmarknaden. S.
5. Könsdiskriminerande reklam. Kränkande utformning av kommersiella meddelanden. IJ.
6. Fastighetsmäklaren och konsumenten. Ju.
7. Världsklass! Åtgärdsplan för den kliniska forskningen. U.
8. Bidrag på lika villkor. U.
9. Transportinspektionen. En myndighet för all trafik. + Bilagor. N.
10. 21+1→2. En ny myndighet för tillsyn och effektivitetsgranskning av socialförsäkringen. S.
11. Frihet för studenter – om hur kår- och nationsobligatoriet kan avskaffas. U.
12. Finansiella sektorn bär frukt. Analys av finansiella sektorn ur ett svenskt perspektiv. Fi.
13. Bättre kontakt via nätet – om anslutning av förnybar elproduktion. + Annex: Grid issues for electricity production based on renewable energy sources in Spain, Portugal, Germany, and United Kingdom. N.
14. Timmar, kapital och teknologi – vad betyder mest? En analys av produktivitetens utvecklingen med hjälp av tillväxtbokföring. Fi.
15. LOV att välja – Lag Om Valfrihetssystem. S.
16. Förtursförklaring i domstol. Ju.
17. Frivux – valfrihet i vuxenutbildningen. U.
18. Evidensbaserad praktik inom social tjänsten – till nytta för brukaren. S.
19. Att slutförvara långlivat farligt avfall i undermarksdeponi i berg. M.
20. Patentskydd för biotekniska uppfinningar. Ju.
21. Permanent förändring. Globalisering, strukturomvandling och sysselsättningsdynamik. Fi.
22. Ett stabsstöd i tiden. Fi.
23. Konsulär katastrofinsats. UD.
24. Svensk klimatpolitik. M.
25. Ett energieffektivare Sverige + Bilaga. N.
26. Värna språken – förslag till språklag. Ku.
27. Framtidsvägen – en reformerad gymnasieskola + Bilagedel. U.
28. Apoteksdatalagen. S.
29. Yrkehögskolan. För yrkeskunnande i förändring. U.
30. Forskningsfinansiering – kvalitet och relevans. U.
31. Miljödomstolarna – domkretsar – lokalisering – handläggningsregler. M.
32. Avskaffande av revisionsplikten för små företag. Ju.
33. Detaljhandel med vissa receptfria läkemedel. S.
34. Lättare att samverka – förslag om förändringar i samtjänstlagen. Fi.
35. Digital-TV-övergången. + Engelsk översättning. Ku.
36. Svenska Spels nätpoker. En utvärdering. Fi.
37. Vårdval i Sverige. S.
38. EU, allmännyttan och hyrorna. + Bilagor. Fi.
39. Framtidens polisutbildning. Ju.
40. Bredband till hela landet. N.
41. Människohandel och barnåktenskap – ett förstärkt straffrättsligt skydd + bilaga. Ju.
42. Normgivningsmakten. Expertgruppsrapport. Ju.

43. Tre rapporter till Grundlagsutredningen.
Ju.
44. Transportinspektionen.
Ansvarslag för vägtrafiken m.m. N.
45. Rapporter från en mr-verkstad. IJ.
46. Handel med läkemedel för djur. S.
47. Frågor om hyra och bostadsrätt. Ju.
48. En utvecklad havsmiljöförvaltning. M.
49. Aktiekapital i privata aktiebolag. Ju.
50. Skyddet för samhällsviktig verksamhet.
Fö.
51. Värdigt liv i äldreomsorgen. S.
52. Legitimation och skärpta behörighetsregler. U.
53. Styra rätt! Förslag om Sjöfartsverkets organisation. N.

Statens offentliga utredningar 2008

Systematisk förteckning

Justitiedepartementet

- Skyddet för den personliga integriteten.
Bedömningar och förslag. [3]
Fastighetsmäklaren och konsumenten. [6]
Förtursförklaring i domstol. [16]
Patentskydd för biotekniska uppfinningar.
[20]
Avskaffande av revisionsplikten för små
företag. [32]
Framtidens polisutbildning. [39]
Människohandel och barnåktenskap – ett för-
stärkt straffrättsligt skydd+ bilaga. [41]
Normgivningsmakten.
Expertgruppsrapport XI. [42]
Tre rapporter till Grundlagsutredningen. [43]
Frågor om hyra och bostadsrätt. [47]
Aktiekapital i privata aktiebolag. [49]

Utrikesdepartementet

- Immunitet för stater och deras egendom. [2]
Konsulär katastrofinsats. [23]

Försvarsdepartementet

- Skyddet för samhällsviktig verksamhet. [50]

Socialdepartementet

- Omreglering av apoteksmarknaden. [4]
21+1→2. En ny myndighet för tillsyn
och effektivitetsgranskning av social-
försäkringen. [10].
LOV att välja – Lag Om Valfrihetssystem. [15]
Evidensbaserad praktik inom socialtjänsten
– till nytta för brukaren. [18]
Apoteksdatalagen. [28]
Detaljhandel med vissa receptfria läkemedel.
[33]
Vårdval i Sverige. [37]
Handel med läkemedel för djur. [46]
Värdigt liv i äldreomsorgen. [51]

Finansdepartementet

- Finansiella sektorn bär frukt.
Analys av finansiella sektorn ur ett svenskt
perspektiv. [12]
Timmar, kapital och teknologi
– vad betyder mest?
En analys av produktivitetsutvecklingen
med hjälp av tillväxtbokföring. [14]
Permanent förändring.
Globalisering, strukturomvandling
och sysselsättningsdynamik. [21]
Ett stabsstöd i tiden. [22]
Lättare att samverka
– förslag om förändringar i samtjänstlagen.
[34]
Svenska Spels nätpoker. En utvärdering. [36]
EU, allmännyttan och hyrorna.
+ Bilagor. [38]

Utbildningsdepartementet

- Världsklass! Åtgärdsplan för den kliniska
forskningen. [7]
Bidrag på lika villkor. [8]
Frihet för studenter – om hur kår- och
nationsobligatoriet kan avskaffas. [11]
Frivux – valfrihet i vuxenutbildningen. [17]
Framtidsvägen – en reformerad gymnasieskola
+ Bilagedel. [27]
Yrkehögskolan. För yrkeskunnande i
förändring. [29]
Forskningsfinansiering – kvalitet och
relevans. [30]
Legitimation och skärpta behörighetsregler.
[52]

Miljödepartementet

- Att slutförvara långlivat farligt avfall i under-
marksdeponi i berg. [19]
Svensk klimatpolitik. [24]
Miljödomstolarna – domkretsar – lokalisering
– handläggningsregler. [31]
En utvecklad havsmiljöförvaltning. [48]

Näringsdepartementet

Barlastvattenkonventionen – om Sveriges anslutning. [1]

Transportinspektionen. En myndighet för all trafik. + Bilagor. [9]

Bättre kontakt via nätet – om anslutning av förnybar elproduktion.
+ Annex: Grid issues for electricity production based on renewable energy sources in Spain, Portugal, Germany, and United Kingdom. [13]

Ett energieffektivare Sverige + Bilaga. [25]

Bredband till hela landet. [40]

Transportinspektionen. Ansvarslag för vägtrafiken m.m. [44]

Styra rätt! Förslag om Sjöfartsverkets organisation. [53]

Integrations- och jämställdhetsdepartementet

Könsdiskriminerande reklam.

Kränkande utformning av kommersiella meddelanden. [5]

Rapporter från en mr-verkstad. [45]

Kulturdepartementet

Värna språken – förslag till språklag. [26]

Digital-TV-övergången.

+ Engelsk översättning. [35]