



Trafikverket
Rödavägen 1
781 87 Borlänge

Besöksadress: Rödavägen 1
Telefon: 0771 - 921 921
trafikverket@trafikverket.se

www.trafikverket.se

Kjell Avergren
Samhälle
Direkt: 0243-754 13
Mobil: 070-508 49 86
kjell.avergren@trafikverket.se

21

Regeringskansliet
Näringsdepartementet
Transportenheten
103 33 Stockholm

Tidigare ink
2011-01-24

REGERINGSKANSLIET
Arbetsmarknadsdepartementet
Registratören
N-dep
Ink 2011-01-25
TVM
Dnr. N 2010/6763/TE

Svensk sjöfarts konkurrensförutsättningar SOU 2010:73

Bakgrund

Regeringen gav i december 2009 utredaren Jonas Bjelfvenstam i uppdrag att se över förutsättningarna för att säkerställa det svenska näringslivets tillgång till effektiva och konkurrenskraftiga sjötransporter. Utredaren skulle belysa konkurrensförutsättningarna för sjöfart under svensk flagg, men även belysa riskerna för och konsekvenserna av en ökad utflaggning av fartyg under svensk flagg. Trafikverket har beretts möjlighet att lämna synpunkter på utredningen. Näringsdepartementet har särskilt pekat ut att man, inför fortsatt beredning, önskar synpunkter på den del av utredningen som innehåller ett i utredningen formulerat, men avvisat lagförslag om ett internationellt fartygsregister.

Yttrande

Trafikverket anser generellt att det är angeläget att svensk sjöfart kan konkurrera på samma villkor som sjöfartsnäringarna gör i ett internationellt perspektiv. Samtidigt är det viktigt att det stöd som samhället ger utformas kostnadseffektivt och på ett sätt som ger optimal nytta för insatta medel och så långt möjligt bidrar till de transportpolitiska målen¹.

7.3.1 Minskade bemanningskostnader genom ökad andel TAP-anställda

Utredaren framhåller vikten av minskade bemanningskostnader genom ökad andel TAP-anställda² som det främsta förslaget för att långsiktigt öka den internationella konkurrenskraften. Förslaget förutsätter att arbetsmarknadens parter tämligen omgående träffar överenskommelse om detta. Om förslaget är realiserbart får anses osäkert, liksom om förslaget innebär tillräckliga ekonomiska fördelar för att långsiktigt stärka den internationella konkurrenskraften. Om förslaget genomförs kommer det att minska kostnaderna för det svenska sjöfartsstödet.

7.3.2 Forskning och innovation (FoI)

Trafikverket ser positivt på att utredningen föreslår en förstärkning av den offentliga finansierade FoI-verksamheten inom sjöfartsområdet, särskilt i de delar som utgår från ett efterfrågestyrt innovationsperspektiv. Det är viktigt att styrningen av FoI utgår från och svarar upp mot problemägarnas behov, dvs. de behov som sjöfartsnäringen och de myndigheter som skapar förutsättningar för sjöfarten har, snarare än från ett utbuds- och produktionsperspektiv eller från mer genuin forskning (kunskapsuppbyggnad). Det handlar inte bara om att ta fram och leverera nya

¹ Mål för framtidens resor och transporter, prop. 2008/09: 93 www.regeringen.se/sb/d/11033/a/122605.

² Tillfälligt anställd (utländsk) personal. Antalet TAP-anställda uppgick 2009 till cirka 680 personer. Samtliga TAP-anställda på svenska lastfartyg under 2009 kom från Filippinerna. Totalt fanns det, enligt betänkandet, den 31 december 2009 cirka 12 000 sjömän på fartyg i den svenska handelsflottan som mönstrat på minst en gång under året.

smartare tekniska och andra lösningar, det måste vara någon som efterfrågar och är villig att använda och betala för dessa. Relationen mellan forskning och innovation är att innovationer bygger på kunskap som ofta tagits fram genom forskning och sedan kombinerats och tillämpats inom olika områden för att hitta lösningar som tillfredställer behov. Trafikverkets erfarenhet av FoI inom transportområdet är att ökad praktisk nytta inte nödvändigtvis följer direkt av ökad satsning på forskning. Det är oftare i innovationsledet som FoI först manifesterar sin nytta, genom att konkurrenskraftiga koncept som kan säljas framgångsrikt utvecklas. Eftersom sjöfarten är ett område med hög internationaliseringsgrad är det viktigt att FOI sker i en internationell kontext och med ett fortsatt starkt engagemang av sjöfartsnäringen avseende finansiering och engagemang.

I utredningen föreslås en *innovationsfond* för sjöfarten, finansierad genom en omfördelning av sjöfartsstödet och med inriktning på stöd till innovationer och investeringar inom områdena miljö och sjösäkerhet, dvs. inom ramen för kommissionens riktlinjer för sjöfartsstöd. Vinnova och Sjöfartsverket föreslås få i uppdrag att utveckla fonden i dialog med branschen. Det föreslås även ett *samlad program för forskning och innovationer (FoI)* för den maritima sektorn som helhet, där Sjöfartsverket föreslås få ansvar för framtagandet av programmet. Den närmare gestaltningen och avgränsningen av dessa framgår inte tydligt, men åtminstone innovationsfonden synes vara ämnad att stötta verksamheter i FoI-kedjans senare och mer praktiska delar (utveckling, demonstration och nyttiggörande), vilket Trafikverket ser positivt på.

Förslaget är att finansiera fonden genom en omfördelning och överföring av en mindre del av sjöfartsstödet. Sjöfartsstödet betalas inte ut i form av pengar, utan genom skattelättnader, efter ansökningsförfarande hos dagens Rederinämnd. Därför bör finansieringsfrågan utredas ytterligare, eftersom förslaget inte förklarar hur medel för utbetalningar från den föreslagna innovationsfonden ska tillföras i praktiken.

Det finns även anledning att ytterligare analysera vilken eller vilka av myndigheterna som ska ansvara för de olika FoI-satsningarna. Regeringen har nyligen beslutat att Rederinämnden ska läggas ner vid årsskiftet 2010/2011 och att nämndens verksamhet övertas av en särskild delegation (Delegationen för sjöfartsstöd) som inrättas i Trafikverket. Samtidigt som delegationen har att hantera sjöfartsstödet, där en del av nuvarande stöd föreslås finansiera innovationsfonden, föreslås Vinnova och Sjöfartsverket få i uppdrag att utveckla fonden i dialog med branschen. Det framstår som lämpligt att analysera om inte ansvaret bör hållas samman inom någon av myndigheterna.

I utredningen har inte det industriella värdet av innovationerna beskrivits eller beaktats i tillräcklig omfattning, vilket Trafikverket ser som en brist. Särskilt när omfattningen av det framtida FoI-arbetet ska läggas fast. I utredningen uppskattas omfattningen av offentligt finansierad sjöfartsforskning till mellan 30 och 40 miljoner kronor – motsvarande 3-4 procent av offentligt finansierad transportforskning. I huvudsak står Vinnova och Sjöfartsverket bakom denna finansiering. Drygt ett 30-tal institutioner uppges arbeta med behovsmotiverad sjöfartsforskning. Hur omfattande den samlade sjöfartsforskningen (offentligt och privat finansierad) är framgår inte. Det framgår inte heller om denna verksamhet är genuin forskning (dvs. kunskapsuppbyggnad) eller om det inom begreppet "sjöfartsforskning" också ryms utveckling, demonstration och nyttiggörande av resultat.

7.3.3 Breddat och fortsatt sjöfartsstöd

Utredarens förslag att utvidga det nuvarande systemet med sjöfartsstöd till att omfatta samtliga fartyg som omfattas av kommissionens riktlinjer för statligt stöd till sjötransporter kan ifrågasättas, inte minst mot bakgrund av att stödet införts med motivet att öka den internationella konkurrenskraften. Enligt Trafikverkets mening framstår det inte som självklart att samtliga de typer av fartyg som skulle tillkomma (fartyg som arbetar med sjömätning, kabelläggning, muddring och konstruktionsarbeten i maritim miljö) är så utsatta för internationell konkurrens att det motiverar de ökade samhällskostnader som det innebär att även dessa får del av sjöfartsstödet. Om en utvidgning övervägs, bör ytterligare analys av vad som är en rimlig avgränsning ske, så att endast sådana fartyg som verkligen är utsatta för internationell konkurrens omfattas.

Även kostnaden för sjöfartsstödet i dess nuvarande utformning i förhållande till den samhällsekonomiska nyttan kan ifrågasättas. År 2009 innebar stödet på 1,9 mdr kr en samhällsekonomisk nettoförlust om 1,4 mdr kr. För att några samhällsekonomiska förluster inte skulle uppstå skulle antingen lönerna för svenska besättningsmän behöva sänkas med en tredjedel eller enbart utländsk arbetskraft arbeta ombord i de svenska fartygen.

Det kan finnas anledning att närmare utreda om den samhällsekonomiska nyttan och bidraget till de transportpolitiska målen kan förbättras genom en annan mer begränsad och riktad utformning av sjöfartsstödet eller genom alternativ användning av de resurser som används till sjöfartsstödet. Exempelvis om bättre nytta uppnås genom en riktad subvention mot de fartyg som endast seglar inom t.ex. kust- och inlandssjöfarten i närområdet kring Östersjön och Nordsjön. Ett sådant utformat stöd skulle kunna skapa en överflyttning av gods mellan trafikslag och avlasta landinfrastrukturen för godstransporter, vilket från energieffektivitets- och miljösynpunkt är eftersträfvansvärt. En annan variant av riktat stöd för att främja närsjöfarten skulle kunna vara att inrikta insatser mot transportkedjor som utförs med sjöfarten som bas. För att på sikt kunna avlasta de landbundna transportsystemen finns skäl att utreda möjligheten att kombinera detta med en fokusering även i FoI-arbetet på innovationsmöjligheter inom kust- och inlandssjöfarten.

Utredarens bedömning är att svenskt näringsliv inte är beroende av svenskflaggade fartyg eller svenska rederier för tillgången till effektiva och konkurrenskraftiga sjötransporter, men att svenska rederier tillför ett mervärde till den svenska transportmarknaden. Mervärdet består av rederiernas kunskap om och närhet till den svenska marknaden samt av möjligheten att tillsammans med övriga delar av det svenska sjöfartsklustret driva frågor om utveckling och innovation.

Sjöfartsstödet har indirekta och positiva effekter, genom ökad konkurrenskraft och stärkt innovation inom det som brukar benämnas det svenska sjöfartsklustret (maritima klustret), dvs. sjöfartsanknutna verksamheter till lands. Enligt betänkandet bedöms dessa effekter dock inte som tillräckliga för att uppväga de kraftiga förlusterna. Om motivet med sjöfartsstödet främst skulle handla om de positiva, men indirekta, effekterna på det maritima klustret, bör effekterna av stödet rimligen också stå i proportion till liknande effekter av eventuella stöd som ges till andra kluster i Sverige, som t.ex. fordonsindustri- eller IT-klustren. Någon sådan analys har inte gjorts. Möjligen finns här en begränsning i vad som kan kvantifieras genom de samhällsekonomiska analysmetoderna, varför det kan finnas anledning att ytterligare komplettera med kvalitativa analyser.

7.3.5 Tonnageskatt.

Något förslag om tonnageskatt finns inte i betänkandet, eftersom detta låg utanför utredningsuppdraget. Trafikverket anser att det kan finnas anledning att överväga ett sådant system, inte minst med anledning av att utredaren konstaterar att kommissionens riktlinjer tillåter det, att flertalet övriga sjöfartsnationer i Europa har ett sådant system, att ett förslag till utformning finns framme samt att statsfinanserna, beroende på hur systemet utformas, inte behöver påverkas. Ett tonnageskattesystem med möjlighet att skjuta upp reavinstbeskattning skulle kunna få positiva effekter på svensk sjöfarts konkurrenskraft.

7.3.6 Svenskt internationellt skeppsregister (SIS)

Trafikverket anser generellt att det är angeläget att svensk sjöfart kan konkurrera på samma villkor som sjöfartsnäringsarna gör i ett internationellt perspektiv. Samtidigt är det viktigt att det stöd som samhället ger utformas kostnadseffektivt och på ett sätt som ger optimal nytta för insatta medel. Trafikverket konstaterar att internationella skeppsregister varit möjliga att införa i t.ex. Danmark och att det ta bidragit till en ökande andel av världshandelsflottan, mätt i antalet fartyg. Samtidigt skulle ett internationellt register innebära ett behov av statligt sjöfartsstöd. Utredaren har ändå avvisat ett sådant register bl.a. eftersom det bedöms kräva ändringar i svensk arbetsrätt med en karaktär som strider eller riskerar att strida mot internationella konventioner som Sverige

ratificerat, närmare bestämt ILO:s konventioner nummer 87, 98 och 154, men även mot Europarådets sociala stadga artikel 5.

På två punkter finner Trafikverket att det finns grund för en ytterligare analys. Den första är om det finns någon möjlighet att utforma ett svenskt internationellt skeppsregister som uppfyller de internationella konventioner som Sverige åtagit sig att följa, samt vid behov ändra delar av den svenska arbetsrätten. Den andra gäller att Sverige bör verka för att reglerna tolkas och tillämpas på samma sätt inom EU. Sverige bör inom EU ta upp frågan om EU kan acceptera den konkurrens på olika villkor som det innebär att medlemsstaterna tolkar de internationella åtagandena så olika att det som anses tillåtet i Danmark är otillåtet i Sverige, dvs. klara ut vad som är förenligt med EU:s sjöfartspolitik.

Beslut i detta ärende har fattats av generaldirektör Gunnar Malm. Föredragande har varit utredare Kjell Avergren, enhet Samhällsutveckling. I den slutliga handläggningen har seniorrådgivare Christer Agerback verksamhetsområde Samhälle, expeditionschef Johan Barkelius enhet Juridik, strategerna Anders Berndtsson och Rikard Engström avdelning Strategisk utveckling, samhällsekonom Anders Ljungberg enhet Samhällsekonomi och modeller deltagit. Samråd har skett med chef för verksamhetsområde Samhälle, för avdelning Samhällsbehov och för avdelning Planering.


Gunnar Malm