A: Ref KB
Occ SOU



Statens offentliga utredningar
1995:112
Kommunikationsdepartementet

Svensk sjöfart

– näring för framtiden

Ur KB:s samlingar
Digitaliserad år 2015



Betänkande av Sjöfartspolitiska utredningen
Stockholm 1995

A: Ref KB
Occ SOU



Statens offentliga utredningar
1995:112
Kommunikationsdepartementet

Svensk sjöfart

– näring för framtiden

Betänkande av Sjöfartspolitiska utredningen
Stockholm 1995

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

Beställningsadress: Fritzes kundtjänst
106 47 Stockholm
Fax: 08-20 50 21
Telefon: 08-690 90 90

Svara på remiss. Hur och Varför. Statsrådsberedningen, 1993.
- En liten broschyr som underlättar arbetet för den som skall svara på remiss.

Broschyren kan beställas hos:
Regeringskansliets förvaltningskontor
Arkiv- och informationsenheten
103 33 Stockholm
Fax: 08–790 09 86
Telefon: 08–405 24 81

NORSTEDTS TRYCKERI AB
Stockholm 1995

ISBN 91-38-20079-1
ISSN 0375-250X

Till statsrådet och chefen för Kommunikationsdepartementet

Regeringen bemyndigade den 24 november 1994 chefen för Kommunikationsdepartementet att tillkalla en parlamentarisk kommitté med uppdrag att utreda hur behovet av sjöburen utrikeshandel bäst skall tillgodoses i ett långsiktigt perspektiv.

Regeringen har på kommitténs önskemål fattat beslut om att medge förlängd tid från den 1 september till den 1 december 1995.

Med stöd av bemyndigandet förordnades den 25 november 1994 generaldirektör Gunnel Färm som ordförande i kommittén.

Till sekreterare utsågs den 15 december 1994 departementssekreteraren Claes Unge. Fr.o.m. den 12 januari 1995 förordnades även avdelningsdirektören Lars Vieweg, Sjöfartsverket, till sekreterare. Sekretariatet har därutöver biträtts av generaldirektören Torkel Sölve, Kommunikationsdepartementet, för särskilda studier.

Den 18 januari 1995 förordnades riksdagsledamoten Lisbet Calner, riksdagsledamoten Monica Green, styrmannen Stephan Gyllenhammar, systemmannen Johnny Gylling, riksdagsledamoten Tom Heyman, elinstallatören Kjell Marténg, förra riksdagsledamoten Gudrun Norberg, riksdagsledamoten Håkan Strömberg samt förre riksdagsledamoten Rune Thorén till ledamöter i kommittén.

Till experter förordnades den 18 januari 1995 chefsjuristen Johan Franson vid Sjöfartsverket, departementssekreteraren Helen Källberg vid Finansdepartementet och departementssekreteraren Alf Stenqvist vid Kommunikationsdepartementet. Genom beslut den 13 mars 1995 förordnades även kammarrättsassessorn Anita Saldén Enérus vid Finansdepartementet till expert i kommittén.

Chefsjuristen Johan Franson entledigades den 30 augusti 1995. Samma dag förordnades ekonomichefen Åke Andersson vid Sjöfartsverket till expert i kommittén. Den 10 oktober 1995 förordnades hovrättsassessorn Catarina Barketorp vid Kommunikationsdepartementet till expert i kommittén.

Kommittén har antagit namnet Sjöfartspolitiska utredningen.

Utredningen får härmed överlämna betänkandet (SOU 1995:112) Svensk sjöfart – näring för framtiden samt bilagedelen BILAGOR: Svensk sjöfart – näring för framtiden (SOU 1995:112).

Till betänkandet har fogats reservationer av ledamöterna Tom Heyman samt Gudrun Norberg och särskilda yttranden av Stephan Gyllenhammar samt experterna Helen Källberg och Anita Saldén Enérus.

Utredningsuppdraget är härmed slutfört.

Stockholm den 28 november 1995.

Gunnel Färm

Lisbet Calner Monica Green Stephan Gyllenhammar

Johnny Gylling Tom Heyman Kjell Marténg

Gudrun Norberg Håkan Strömberg Rune Thorén

/ Claes Unge

Lars Vieweg

Innehållsförteckning

Sammanfattning och översikt av förslagen 9

Summary of the Commission's report and recommendations 23

Författningsförslag 37

1 Förslag till förordning om ändring i förordningen (1992:1718) om statligt bidrag till vissa bemanningskostnader 37

2 Förslag till förordning om ändring i förordningen (1989:10) med instruktion för Nämnden för rederistöd 44

1 Utredningens uppläggning och arbete 47
1.1 Direktiven 47
1.2 Avgränsningar 49
1.3 Vissa utgångspunkter 51
1.4 Utredningens genomförande 53
1.5 Skrivelser och framställningar 56

2 Sverige som sjöfartsnation av Thorsten Rinman 57

3 Utveckling och framtid för sjöfarten 61
3.1 Sjöfarten – en beskrivningsmodell 62
3.2 Sjöfartens ramförutsättningar 70
3.3 Den svenska sjöfartsnäringen 85
3.4 Sjöfartsmarknaderna 97
3.5 Referensgruppernas synpunkter 116

4 Internationell sjöfartspolitik 123
4.1 Nuvarande situation 123
4.2 Internationella register och stöd 132
4.3 Referensgruppernas synpunkter 142
4.4 Sjöfartspolitikens internationella problembild 143

5 Sjöfartens näringspolitiska situation 147
5.1 Sjöfart och politik i Sverige 1980–1995 147
5.2 Nuvarande näringspolitisk inriktning 156
5.3 Nuvarande konkurrensanpassning 158
5.4 Övriga uppgifter 166
5.5 Bedömningar gjorda av Nämnden för rederistöd, Sjöfartens Analys Institut och Riksrevisionsverket 168
5.6 Referensgruppernas synpunkter 173
5.7 Utbildning 179
5.8 Beredskapsplanering 186

6 Sjöfartens trafikpolitiska situation 193
6.1 Nuvarande trafikpolitisk inriktning 194
6.2 Trafikpolitiken inom EU 197
6.3 Referensgruppernas synpunkter 200
6.4 Utredningens genomförda studier och deras huvudsakliga resultat 203
6.5 Forskning och utveckling 232
6.6 Sjöfartens trafikpolitiska problembild 235

7 Allmänna överväganden om mål och inriktning ... 239
7.1 Sjöfartspolitik – en fråga om både närings- och trafikpolitik 240
7.2 Den näringspolitiska inriktningen 245
7.3 Den trafikpolitiska inriktningen 277

8 Förslag till åtgärder 285
8.1 Mål och inriktning 285
8.2 Näringspolitiskt program för sjöfarten 287
8.3 Trafikpolitiskt program för sjöfarten 299
8.4 Vissa gemensamma åtgärder 301

9 Förslagens effekter 307
9.1 Svensk sjöfart inför år 2002 av Rolf Nilsson .. 307
9.2 Övriga effekter 316

Reservationer och särskilda yttranden 321

Bilagor:

1 Utredningens direktiv 335
2 Några sjöfartstermer 341

Sammanfattning och översikt av förslagen

Den grundläggande frågan som regeringen begärt att utredningen skall besvara är: Hur kan svensk sjöfart utvecklas? Det kan enligt utredningens mening ske genom en kombination av åtgärder som sjöfartsnäringen själv genomför och långsiktiga spelregler och stimulansåtgärder från samhällets sida i likhet med vad som tillämpas i flertalet EU-länder.

Den långsiktiga konjunkturbilden för sjöfartsnäringen som helhet är positiv. Världsekonomin och världshandeln och de sjöburna transporterna runt om i världen förväntas växa med ett par procent årligen. Detta gör att både den svenska handelsflottan och den svenskkontrollerade utlandsflaggade flottan har marknader inom olika områden som kan möjliggöra långsiktig tillväxt och få följdeffekter i sjöfartsnäringen i övrigt. Detta gäller inte minst i Östersjötrafiken och den europeiska sjöfartsmarknaden i övrigt.

Utredningen kan urskilja två väsentliga områden som utgör grunden för utredningens analyser och redovisningar av de åtgärder som staten behöver engagera sig i på sjöfartsområdet, nämligen det närings- respektive det trafikpolitiska området, eller med utredningens terminologi svensk sjöfart respektive sjöfart på Sverige.

Det näringspolitiska huvudproblemet är att den internationella konkurrensen i dag sker på helt olika villkor beroende på flaggtillhörighet. Det trafikpolitiska huvudproblemet är den växande trängseln i det europeiska transportsystemet som kan försämra den svenska utrikeshandelns transportförutsättningar.

Det helt dominerande näringspolitiska problemet för alla sjöfartsnationer är den snedvridna konkurrens som de internationella registren medfört. Vissa av dessa register klassas av Internationella Transportarbetarefederationen som s.k. bekvämlighetsregister. Resultatet har blivit att konkurrensen satts ur spel genom att bl.a. bemanningskostnaderna för dessa fartyg har varit och är så låga att de under 1970- och 1980-talen slagit ut många västländers nationella handelsflottor. En rad länder mötte detta hot med att tillåta registrering av fartyg under sådana billigare flaggor. Konkurrensen för de svenska rederierna och därmed för hela den svenska sjöfartsnäringen är fortfarande mycket hård, särskilt för den svenskflaggade delen av handelsflottan. Andra stater stöder som Sverige, i lika eller ännu högre grad, sina nationella handelsflottor med hänvisning till den orimliga konkurrenssituationen från fartyg i de internationella registren och med hänvisning till att sjöfartsnäringen allmänt sett har stor betydelse för landet. Det globala hotet mot en sund och rättvis konkurrens måste på sikt mötas. Den uppåtgående bidragsspiralen i flertalet EU-länder är ohållbar och stöden måste avvecklas och ersättas med någon form av övergripande internationell lösning.

Utredningen föreslår i denna del ett fortsatt utvecklingsarbete, som syftar till att finna former för att komma till rätta med de internationella konkurrensproblemen.

Under den djupa och långvariga sjöfartskrisen under 1970- och 1980-talen mer än halverades den svenska handelsflottan. Orsakerna till detta står att finna i både en alltför stor världshandelsflotta och en allt hårdare konkurrens från fartyg som är registrerade i internationella register av olika slag. De svenska rederierna valde, för att överleva, att flagga ut sina fartyg, men samtidigt att så långt möjligt bibehålla kontrollen över dem. I dag har Sverige en handelsflotta som räknat efter lastkapaciteten till 85 % är utlandsflaggad och till endast 15 % förs under svensk flagg. Det är en av de lägsta andelarna som något land har under egen flagg.

Under de senaste femton åren har utvecklingen inom världssjöfarten genomgått ett nytt skeende med starkt ökande statliga

stöd till det egna landets rederier i stort sett i samtliga stora sjöfartsnationer. Samtliga EU-stater har omfattande statliga stöd till sina sjöfartsnäringar och särskilt till rederierna. Det gäller skattenedsättningar, internationella register, kapitalstöd vid anskaffning av fartyg m.m. Stöden har också ökat i omfattning under senare år. Man värnar om sin egen flotta främst därför att sjöfartsnäringen betyder mycket för landets ekonomi och industriella utveckling, sysselsättning, beredskapssituation och möjligheter att påverka den internationella sjöfartspolitiken. Utflaggningen har därmed kunnat hejdas i många länder och sjöfolk från det egna landet kunnat ges sysselsättning ombord, dock till priset av ökande statliga stöd.

De grundläggande motiven för att Sverige i dag – liksom andra länder – behöver ha en nationell handelsflotta är flera. Av kanske störst betydelse är att en nationell handelsflotta underlättar för den svenska exportindustrin. En svensk handelsflotta förutsätter svenskt sjöfolk och skapar därmed incitament för lokalisering av sjöfartsföretag till Sverige, vilket i sin tur skapar sysselsättning. Utredningens bedömning är att en nationell handelsflotta därmed ger ett samlat ekonomiskt mervärde för Sverige. Genomförda analyser indikerar att varje fartygsanställd skapar ytterligare ett antal arbeten i sjöfartsnäringens service- och utvecklingsfunktioner. Andra viktiga skäl är att en nationell handelsflotta framstår som bättre från transport-, miljö- och sjösäkerhetsmässig synpunkt liksom av kultur- och kommunikationsmässiga skäl. Även beredskapsskäl talar fortfarande för en nationell handelsflotta av rimlig omfattning på i vart fall nuvarande nivå.

För att staten skall fortsätta att stödja de svenska rederierna måste den svenska rederinäringen ha en egen utvecklingspotential och marknader som kan motivera statliga insatser. De studier som utredningen genomfört avseende den svenska sjöfartsnäringens långsiktiga marknads- och tillväxtförutsättningar visar att så är fallet både vad gäller det lilla antalet större rederier och det stora antalet små och medelstora rederier. Deras eget utvecklingsarbete och det nuvarande stödets omfattning möjliggör överlevnad och

ger utvecklingsmöjligheter. Den svenska sjöfartsnäringen kan utvecklas inom många områden och på sikt framgångsrikt konkurrera, inte minst på den europeiska sjöfartsmarknaden.

Utredningen kan konstatera att Sverige fortfarande är en stor sjöfartsnation om man ser till den totala fartygskapacitet som kontrolleras av svenska intressen. Sverige ligger på tolfte plats och kontrollerar 2 % av världshandelsflottan räknat på total lastkapacitet för fartyg större än 1 000 dwt. Utvecklingen av näringen är en sak för näringen själv och utredningens bedömning är att en sådan utveckling pågår i flertalet rederier. Det är dock tydligt att rederinäringen har strukturproblem som på längre sikt måste lösas för att t.ex. kapitalförsörjningen skall kunna tryggas för de mindre och medelstora rederierna.

De åtgärder som Sverige under åren vidtagit har nu sakta men säkert börjat ge effekt. Utflaggningen har dämpats och nästan helt upphört. Sverige har i dag en nettoinflaggning. Det är av särskilt intresse att notera att den svenska handelsflottans samlade transportkapacitet under senare år har ökat med 154 000 dwt även om antalet fartyg har minskat något. Det är enligt utredningens mening inte enbart de statliga åtgärderna som bidragit till denna situation utan även andra faktorer har spelat in, bl.a. förändrade ägarförhållanden, strukturanpassningar och effektiviseringar i flertalet rederier samt naturligtvis den svenska kronans depreciering.

Det nuvarande svenska rederistödet om ca 400 miljoner kronor motsvarar ca 1 % av sjöfartsnäringens omsättning. Det berör i dag 140 rederier och totalt 212 fartyg och har på lönsamhetsmarginalen en avgörande betydelse för nästan samtliga rederier. Den bedömning utredningen gör är att utvecklingen inom rederinäringen fortfarande måste stödjas med samma medel som andra länder använder, nämligen statligt rederistöd i någon form för att sänka bemanningskostnaderna. Eftersom det vore önskvärt av såväl principiella som statsfinansiella skäl att kunna avstå från direkta statliga branschsubventioner har utredningen sökt analysera vilka effekter det skulle få om stödet tas bort. Utredningens bedömning är att större delen av den svenska handelsflottan skulle

flaggas ut eller läggas ned med ökad arbetslöshet, kompetensförluster och skattebortfall som följd. Till detta kommer förlusten av möjligheten att från en nationell plattform i internationella fora driva frågor om bl.a. säkerhet och miljö. Sverige som land skulle således förlora väsentligt mer på att ta bort stödet än på att ha det kvar. Sveriges Redareförening har uttryckt det så att "rederistödet i princip innebär att staten avstår från intäkter som man annars inte skulle ha haft".

Utredningen ser inga realistiska alternativ till detta stöd, eller enligt utredningens synsätt konkurrensanpassning, då riksdagen tidigare avvisat tanken att inrätta ett internationellt register i Sverige. Några andra konstruktioner som är mer effektiva, står heller inte till buds. Utredningen är dock, som redan framgått, klart medveten om det principiella problemet med att stödja en enskild näringsgren. Så länge EU:s övriga medlemsstater håller fast vid och t.o.m. ökar sina stöd till sjöfarten kan dock Sverige rimligen inte ensamt avskaffa sitt stöd.

Gemensamt för statens och näringens intressen i Sverige finns därmed frågor som har med sjöfartens internationella utveckling att göra. Sverige bör nu mycket aktivt söka påverka bl.a. EU:s arbete på detta område med syftet att finna gemensamma lösningar för att utan omfattande statliga stöd klara konkurrensen gentemot fartyg registrerade i internationella register. Av strategisk betydelse för den långsiktiga utvecklingen är att utforma en handlingsplan för det internationella arbetet. Utredningen föreslår därför *en internationell strategi* i sex punkter. Huvudinriktningen bör vara att arbeta genom EU med IMO:s grundläggande regelsystem om sjösäkerhet och miljö som utgångspunkt. Två element är av särskild betydelse, nämligen att verka för konkurrensneutrala förutsättningar för världssjöfarten och att genom hamnstatskontrollarbetet öka sjösäkerheten och miljöskyddet. Säkerhets- och miljörisker får inte tillåtas ge konkurrensfördelar.

I utredningens direktiv framhålls behovet av långsiktighet i statens och näringens agerande på sjöfartsområdet. Utredningens bedömning är att staten delvis medverkat till en instabilitet i den

tidigare stödgivningen, som skapat osäkerhet för svenska rederier. Den fortsatta konkurrensanpassningen för de svenska rederierna måste ske med större långsiktighet för att skapa stabila förutsättningar för sjöfartsaffärer och ett gynnsamt klimat vid bedömningar om nya investeringar. Den svenska handelsflottans höga genomsnittsålder innebär stora behov av nyinvesteringar som kräver långsiktighet.

Utredningen föreslår att den näringspolitiskt inriktade delen av sjöfartspolitiken i huvudsak bibehålls med ett par justeringar i konkurrensanpassningen (det s.k. rederistödet). Med hänsyn till den internationella problembilden föreslås ett par nya näringspolitiskt inriktade delmål som komplement till det nuvarande målet.

Utredningen föreslår att riksdagen fattar vad utredningen vill kalla *ett långsiktigt sjöfartspolitiskt inriktningsbeslut*, i likhet med vad som sedan länge tillämpas för försvaret. Beslutet bör omfatta fem år och ange de ekonomiska ramarna för den fortsatta konkurrensanpassningen. Ett tak föreslås sättas till 400 miljoner kronor per år. Under perioden bör en kontrollstation läggas in. Det nu gällande rationaliseringskravet föreslås behållas och kontroll att fortlöpande rationalisering sker likaså bibehållas. Sjösäkerhetskraven måste emellertid tillgodoses. Ett obligatoriskt försäkringskrav bör införas för de fartyg som ges stöd. Praktikplatser skall kunna erbjudas av rederier vars fartyg omfattas av konkurrensanpassningen.

Nämnden för rederistöd ombildas till Nämnden för rederinäringens konkurrensanpassning (NRK) och föreslås ges ett utökat ansvar för att följa upp konkurrensanpassningen. Nämnden bör kunna fatta självständiga beslut om att *inte* medge konkurrensanpassning samt kunna föreslå regeringen att medge sådan anpassning även för fartyg som inte uppfyller de formella kraven för stöd om uppenbara skäl talar för det. Utredningen redovisar författningsförslag med bl.a. nya regler för konkurrensanpassningen som bygger på en modifierad stöddefinition.

I beredskapsplaneringen bör ingå att träffa avtal med rederier som har utlandsflaggade "nyckelfartyg" väsentliga för den svenska transportförsörjningen.

Kapitalfrågorna inom sjöfarten är viktiga då produktionsenheten – själva fartyget – är så kapitalkrävande. Utredningens bild av situationen är att det är de mindre rederierna som, genom det faktum att de är små, har svårast att skaffa riskkapital. Det har även framkommit att det är onödigt komplicerat att starta nya rederier i Sverige. Detta föranleder, tillsammans med den strukturella bilden i rederinäringen med 90 % små och 10 % stora rederier, att utredningen föreslår att de små rederiernas situation ytterligare belyses i en särskild näringspolitisk studie. Som temporära lösningar under fem år föreslår utredningen införande av någon form av fartygsfonder och att räntebidrag skall kunna lämnas till framför allt mindre rederier i samband med förnyelse och modernisering av fartyg.

För att stimulera en positiv miljöutveckling inom den svenska handelsflottan föreslår utredningen att medel avsätts för installation av katalytisk avgasrening på i första hand fartyg i tät trafik på svenska hamnar. Staten och sjöfartsnäringen föreslås dela på kostnaderna som uppskattas till 200 miljoner kronor under fem år, vilket innebär att ca 10 % av handelsflottan kan förses med modern reningsutrustning.

Civil svensk sjöfartsutbildning föreslås samordnas och utvecklas genom ett par åtgärder och forskningen bör förstärkas ordentligt.

Det *dominerande trafikpolitiska problemet* är att den svenska utrikeshandeln på sikt kan försvåras och fördyras genom de växande trafikproblemen i centrala Europa. För att detta inte skall ske bör Sverige, som genom sitt läge är ett av de mest utsatta länderna i detta avseende, aktivt verka för att det transeuropeiska transportnätverket byggs upp efter de principer som EU redan har lagt fast, nämligen att bl.a. utveckla de sjöburna transportsystemen. Detta bör också avspeglas i sjöfartspolitikens trafikpolitiskt inriktade mål, som därför föreslås kompletteras med del-

mål som förtydligar den nationella respektive europeiska inriktningen.

Sjöfarten på Sverige har goda förutsättningar vad gäller infrastruktur i form av farleder och hamnar. Utvecklingen av det transeuropeiska transportnätverket har betydelse för framtiden och kan på sikt innebära behov av anpassningar.

Det är av stor betydelse att avgifter och skatter för transportslagen utformas på ett neutralt sätt i Sverige och inom EU. Sjöfarten uppfyller enligt utredningens uppfattning det i Sverige nu gällande trafikpolitiska kostnadsansvaret i det närmaste fullt ut och sannolikt i högre grad än andra trafikslag. Avgiftssättningen inom andra transportslag snedvrider konkurrensen gentemot sjöfarten. Utredningen menar att likvärdiga förutsättningar måste gälla för alla transportslag.

Sjöfartsavgifterna har en konstruktion som medger full kostnadstäckning på ett sätt som samtidigt i stort sett inte ger några snedvridande inslag. Hamnarna, som arbetar på marknadsmässiga villkor i konkurrens med varandra, svarar själva för sina kostnader genom avgifter på sjöfarten.

Utredningen föreslår dock att miljödifferentierade avgifter införs vid anlöp till svenska hamnar under förutsättning att de kan utformas neutralt gentemot andra trafikslag.

Utformningen av det nuvarande transportstödet missgynnar sjöfarten och stödet bör därför, om det skall vara kvar, ändras så att en reell konkurrensneutralitet skapas mellan väg- och järnvägstrafik respektive sjöfart.

Översikt av förslagen

Mål och inriktning

* Ett femårigt sjöfartspolitiskt inriktningsbeslut avseende både närings- och trafikpolitiska frågor föreslås fattas av riksdagen.

* Det nuvarande sjöfartspolitiska målet med näringspolitisk inriktning föreslås kompletteras med ett par nya delmål som främst konkretiserar och förtydligar huvudmålet avseende omfattningen av handelsflottan, kompetens, utveckling och internationellt arbete.

* Det nuvarande sjöfartspolitiska målet med trafikpolitisk inriktning föreslås kompletteras med nya delmål som förtydligar den nationella respektive europeiska inriktningen.

Näringspolitiskt program för sjöfarten

* Den omfattande internationella stödgivningen till rederinäringen måste på sikt avskaffas. I avvaktan på sådana lösningar bör konkurrensanpassningen av bemanningskostnaderna för svenska rederier bestå enligt i huvudsak nuvarande modell (det s.k. rederistödet) och på nuvarande nivå, dvs. 400 miljoner kronor. Det nu gällande kravet på rationalisering bibehålls, med beaktande av sjösäkerheten.

* Utredningen föreslår att staten anvisar medel för konkurrensanpassningen, i form av ett ramanslag, vilket i praktiken innebär ett tak för statens årliga kostnader, men samtidigt skapas en buffert för att möta fluktuationer med 5 %, dvs. 20 miljoner kronor vid t.ex. en ökad inflaggning.

* En ny stöddefinition bör införas som frikopplas från sjömansskattelagen. Konkurrensanpassning bör lämnas till svenska lastbärande handelsfartyg som används i utrikes trafik och som har betydelse för den svenska utrikeshandeln eller tjänsteexporten.

* Utredningen föreslår – mot bakgrund av de mycket speciella villkor som gäller inom sjöfarten och där fartyget är en handelsvara – att ett system med fartygsfonder temporärt inrättas under den femåriga planeringsperioden med syftet att underlätta moderniseringen av den svenska handelsflottan. Även räntebidrag skall kunna lämnas till i första hand små rederier i samband med nyanskaffning och modernisering av fartyg.

* I syfte att förenkla administrationen föreslås rederierna få rätt att avräkna innehållen sjömansskatt och sociala avgifter. Ett nytt skatteuppbördssystem öppnar på sikt sådana möjligheter.

* Nämnden för rederistöd föreslås byta namn till Nämnden för rederinäringens konkurrensanpassning (NRK) och ges vissa utvidgade uppgifter.

* Ett obligatoriskt försäkringskrav beträffande relevanta försäkringar bör införas kopplat till konkurrensanpassningen. Försäkringsfrågorna i stort bör utredas och även omfatta frågor som har att göra med varuägarens ansvar vid val av fartyg samt EU-aspekter på försäkringsfrågan.

* Den statliga uppföljningen och den långsiktiga utvärderingen av konkurrensanpassningen föreslås breddas och fördjupas. I uppgifterna för Nämnden för rederinäringens konkurrensanpassning skall utöver det som i dag gäller även ingå att värdera statens utgifter för konkurrensanpassningen, rederiernas vinstmarginaler, in- och utflaggningsförhållandena m.m.

* En särskild näringspolitisk studie bör genomföras. Studien bör inriktas på sjöfartsnäringens strukturproblem, riskkapitalförsörjning samt övriga frågor som är relevanta för de små och medelstora rederiernas tillväxt. Även frågor om att starta eget rederi bör ingå.

* Med närings- och miljöpolitiska argument föreslås att svenska fartyg med frekventa anlöp på Sverige stegvis utrustas med katalysatorer. Staten och svenska rederier föreslås gemensamt under fem år satsa 200 miljoner kronor på en sådan miljöanpassning.

* Utbildningarna inom sjöfarten föreslås samordnas bättre. Nuvarande utbildningar bör anpassas till nya internationella krav samt till utvecklingen inom ny teknik (miljö, navigation m.m.) samt till nya förutsättningar för ledarskaps- och teamutveckling. De framtida utrustningsbehoven bör utredas i särskild ordning.

* Utredningen föreslår att staten i beredskapssyfte vidtar planeringsåtgärder för att i krislägen kunna få tillgång till även utlandsflaggade fartyg av speciell betydelse för den svenska försörjningen.

Trafikpolitiskt program för sjöfarten

* Sjöfartens kostnadsansvar och avgifter föreslås i huvudsak bestå i sina nuvarande former och på nuvarande nivåer. Avgifterna för andra transportslag bör anpassas till gällande trafikpolitiska riktlinjer. Sjöfarten har för sin del redan gjort denna anpassning.

* Det nuvarande transportstödet bör, om det skall bibehållas, ändras så att det blir neutralt mellan transportslagen. I dag missgynnas sjöfarten jämfört med landtransporterna.

* Miljöavgifter för luftutsläpp föreslås införas för sjöfarten under förutsättning att de kan utformas neutralt gentemot andra trafikslag. Avgifterna bör utformas så att de som t.ex. installerat katalysatorer eller använder lågsvavligt bränsle ges rabatt. Rabatten finansieras med höjd avgift för övriga fartyg.

* Sverige bör även fortsättningsvis aktivt verka för att internationellt harmoniserade bestämmelser införs för mottagning av fartygsavfall i hamnar.

* Sjöfartsverkets redan nu prioriterade arbete med att genomföra hamnstatskontroll, kontroll av sjösäkerhetsarbetet (ISM-koden) samt kvalitetskontroll av utbildningarna (STCW-konventionen) bör ytterligare förstärkas.

Gemensamma frågor

* Det internationella arbetet med sjöfartspolitikens såväl näringssom trafikpolitiska frågor bör ytterligare intensifieras. Den mycket problematiska konkurrenssituationen inom världssjöfarten är i längden ohållbar liksom de växande trafik- och trängselproblemen i Europa. En strategi läggs fram som grund för det fortsatta arbetet inom dessa områden. Tyngdpunkten föreslås läggas inom EU och IMO och främst omfatta konkurrens-, säkerhets- och miljöfrågor.

* Svensk forskning och utveckling på sjöfartens område bör förstärkas kraftigt med en gemensam finansiering via staten och sjöfartsnäringen. En samlad FoU-plan bör utarbetas med anpassning till EU:s ramprogram. I planen bör ingå nödvändiga avvägningar för att finansieringen skall kunna garanteras.

* Utredningen föreslår slutligen ett fortsatt utvecklingsarbete i nära kontakt mellan staten och sjöfartsnäringens olika intressenter. Syftet med arbetet bör vara att finna former för att komma till rätta med de långsiktiga konkurrens- och trafikproblemen.

Summary of the Commission's report and recommendations

The basic question referred to the Commission by the Government is: How can Swedish shipping be developed? In the Commission's opinion, it can be developed through a combination of measures by the shipping industry itself and long-term incentive measures by the state, on much the same lines as in most other EU countries. The long-term cyclical outlook for the shipping industry as a whole is favourable. The world economy, world trade and seaborne transport all over the world are expected to grow by a couple of per cent annually. Therefore both the Swedish merchant fleet and the Swedish-controlled foreign-registered fleet have markets in various fields which can facilitate long-term growth and produce positive effects in the rest of the shipping sector. This applies not least to the European shipping market and the Baltic trade.

The Commission can distinguish two important areas on which it bases its analyses and assessments of the measures in which the State needs to involve itself in the shipping sector, namely the fields of enterprise policy and traffic policy respectively or, in the Commission's terminology, Swedish shipping and shipping to Sweden.

The main problem of enterprise policy is international competition, which today exists on entirely different conditions, depending on registration identity. The main problem of traffic policy is the growing congestion in the European transport system, which can impair the transport basis of Sweden's foreign trade.

The paramount problem of enterprise policy for all shipping nations is the distorted competition which has resulted from the international registers. Certain of these are classed by the International Transport Workers' Federation as registers of convenience. These have resulted in competition becoming inoperative, partly because manning costs for these vessels have been and are so low that during the 1970s and 1980s they put the national merchant fleets of many western countries out of business. A number of countries parried this threat by allowing their ships to register under such cheaper flags. The Swedish shipping companies and, consequently, the whole of Sweden's shipping industry, are still up against very fierce competition, especially the Swedish-registered part of the merchant fleet. Other states, to the same extent as Sweden or still more so, are subsidising their national merchant fleets to meet the absurd competitive situation posed by ships under international registers and with reference to the generally great national importance of shipping industries. The global threat to fair competition must be faced up to sooner or later. The subsidisation spiral existing in most EU countries is untenable and subsidies will have to be phased out and replaced with some form of overarching international solution.

In this respect, the Commission recommends continuing national development work, aimed at devicing procedures for overcoming the international problems of competition and traffic.

During the profound and protracted shipping crisis of the 1970s and 1980s, Sweden's merchant fleet was reduced by more than half. The reasons for this are to be found in an oversized world merchant fleet and in ever fiercer competition from ships registered in international registers of various kinds. The Swedish shipping companies chose, as a strategy for survival, to transfer their ships to international registers while still retaining control of them. Sweden today has a merchant fleet which, in terms of cargo capacity, is approximately 85 per cent foreign-registered and only approximately 15 per cent Swedish-registered, which is one of the smallest national percentage for any country.

During the past fifteen years, developments in world shipping have passed through a new phase, characterised by rapidly growing state subsidisation of national shipping companies in practically all leading maritime nations. All the EU states have extensive state subsidies for their shipping industries and, in particular, for shipping companies. These include, for example, tax reductions, different forms of international registers and capital subsidies for ship procurement. The amount of aid has increased in recent years. States are safeguarding their own fleets, mainly because shipping means a great deal to the country's economy and industrial development, employment, contingency preparedness and opportunities of influencing international shipping policy. In this way, many countries have been able to curb the registration of their fleets under international registers and job opportunities have been provided for their own seafarers, but at the price of increased governmental aid.

There are several fundamental reasons why Sweden today, like other countries, needs to have a national merchant fleet. Perhaps the most important reason is that a national merchant fleet makes things easier for Sweden's export industry. A national Swedish fleet requires Swedish seafarers and in this way creates incentives for the localisation of shipping companies in Sweden, which in turn generates employment. In this way, the Commission believes, a national merchant fleet is an overall economic asset to Sweden. Analyses have indicated that every shipboard employee creates additional jobs in service- and development-related functions of the shipping industry. Other important reasons are that a national merchant fleet is preferable from the viewpoints of transport, the environment and maritime safety, and also for reasons of culture and communications. Considerations of strategic preparedness also continue to argue in favour of a national merchant fleet of reasonable proportions and, at the least, on the present scale.

In order for the State to continue to support the Swedish shipping companies, the Swedish shipping industry must have an intrinsic development potential and markets which can justify

State involvement. The studies which the Commission has made of the long-term market and growth prospects of Sweden's shipping industry show this to be the case as regards both the small number of large shipping companies and the large number of small and medium ones. Their own development work and the scope of existing governmental aid are enabling them to survive and are creating opportunities for development. The Swedish shipping sector can develop in many fields and compete successfully in the long run, not the least in the European shipping market.

The Commission finds that Sweden is still a rather big maritime nation in terms of the total shipping capacity controlled by Swedish interests. In terms of total cargo capacity for ships exceeding 1,000 dwt, Sweden are twelfth in the world and control 2 per cent of the world merchant fleet. The development of the industry is a matter for the industry itself, and it is the Commission's belief that development of this kind has begun already where most shipping companies are concerned. It is clear, however, that the shipping industry has structural problems which must be solved in the longer term, in order, for example, to secure the supply of capital to the small and medium companies.

The measures which Sweden has taken over the years have now begun, slowly but surely, to show results. Registration under international registers has been curbed and has nearly ceased. Today there is a net increase of tonnage registered in Sweden. It is particularly interesting to note that the total cargo capacity of Sweden's merchant fleet in recent years has increased by 154,000 dwt, even though the number of vessels has declined somewhat up to 1994. During 1995 (until October) there has been a notable net increase in the number of Swedish ships. In the Commission's opinion, this is due not only to governmental measures. Other factors have also played their part, including, for example, changes of ownership, structural adjustments and efficiency improvements in most shipping companies, coupled, of course, with the depreciation of the Swedish krona.

The present rate of shipping company subsidisation in Sweden, about MSEK 400, roughly equals 1 per cent of the shipping industry's turnover. Today this aid involves 141 shipping companies and a total of 202 ships, and,on the profitability margin, it is crucially important to nearly all shipping companies. The Commission finds that development in the shipping industry still has to be supported by the same means as in other countries, namely state subsidies in one form or another to shipping companies, so as to reduce manning costs. Since, for reasons of both principle and government finance, the desirable thing would be to dispense with direct governmental subsidisation of individual sectors, the Commission has tried to analyse the effects of a removal of governmental aid. The Commission believes that Sweden's merchant fleet would re-register under international registers or be closed down, resulting in a growth of unemployment, competence losses and losses of taxation revenue. To this would be added loss of the possibility of pursuing, for example, questions of safety and the environment from a national platform in international fora. Sweden as a country, then, would lose far more by abolishing governmental aid than by retaining it. As the Swedish Shipowners' Association puts it: "Basically, shipping subsidies mean the State doing without income which it would not otherwise have had."

The Commission sees no realistic alternatives to this aid, or as the Commission would prefer to call it, this adjustment to competition, the Riksdag (Parliament) having previously rejected the idea of establishing an international register in Sweden. No other, more effective means are available. As has already been made clear, however, the Commission fully realises the problem of principle involved in supporting a single branch of enterprise. But as long as the other member states of the EU retain or even increase their aid to shipping, Sweden cannot reasonably be expected to abolish such aid unilaterally.

Common to the interests of government and industry in Sweden, therefore, are questions relating to the international development of shipping. Sweden should now very actively endeavour to influence, for example, EU work in this field, with a view to devicing common measures for successfully competing with ships registered in international registers, without extensive governmental aid. The drawing up of a plan of action for international work has a strategic bearing on long-term developments, and the Commission therefore proposes a six-point *international strategy*, the main thrust of which should be to operate through the EU, taking the basic IMO codes of maritime safety and the environment as the starting point. Two elements are of cardinal importance, namely the promotion of fair competition for world shipping and, through port state control, enhancing maritime safety and protection of the environment. Safety risks and environmental hazards must not be permitted to confer competitive advantages.

The Commission's terms of reference point to the necessity of long-term action by the State and the industry in the shipping sector. The Commission finds that the State has partly contributed towards instability in the previous provision of aid which has created uncertainty on the part of Swedish shipping companies. Continued competition adjustment for Sweden's shipping companies must be made more long-termist, so as to create stable conditions for shipping business and a favourable climate for decisions on new investments. The high average age of Sweden's merchant fleet implies a large need for new investments, which require a long-term approach.

The Commission recommends that the entrepreneurial side of shipping policy be left essentially unaltered, subject to a couple of modifications to competition adjustment. With the international problems in mind, a couple of new, entrepreneurially oriented sub-objectives are proposed, to supplement the present policy objective.

The Commission recommends that the Riksdag adopt what the Commission is disposed to call *a long-term resolution on the thrust of shipping policy*, of the kind which has long existed for the defence sector. This policy decision should span a period of five years and should indicate the financial framework for continuing competition adjustment. A ceiling of MSEK 400 per annum is proposed. This period should include a checkpoint. It is proposed that the existing rationalisation requirement be retained but toned down somewhat out of consideration for the requirements of maritime safety. A compulsory insurance requirement should be introduced for ships receiving aid. Work experience opportunities must be made available within shipping companies whose ships are included in the process of competition adjustment.

It is proposed that the Shipping Subsidies Board be reconstituted as the Shipping Industry Competition Adjustment Board, with wider responsibilities for following up adjustment decisions. The Board should be empowered to decide independently *against* permitting competition adjustment and to recommend the Government that such adjustment be made available if there are obvious reasons in favour of doing so, despite the formal rules. The Commission presents legislative proposals, including new rules on competition adjustment.

Strategic defence planning should include the conclusion of agreements with shipping lines which have foreign-registered "key vessels" of vital importance to Sweden's transport capacity.

Questions of capital supply are important in shipping, due to the heavy capital demands posed by the unit of production – the ship itself. The Commission finds that it is the small and medium shipping companies which, due to the fact of their being small, have difficulties in obtaining venture capital. It has also become apparent that starting new shipping companies in Sweden is unnecessarily complicated. This, coupled with the structure of the shipping industry, *viz* 90 per cent small and 10 per cent large shipping companies, leads the Commission to recommend that this

part of the shipping industry be investigated further in a special study of enterprise policy.

A new definition of aid should be introduced, segregated from the Seafarers (Taxation) Act. Competition adjustment grants should be made to Swedish cargo-carrying merchant vessels used for international shipping and of importance for Sweden's foreign trade or invisible exports.

In view of the very distinctive conditions prevailing in shipping, with the ship constituting a commercial commodity, the Commission recommends that some form of ship funds should be introduced, as a temporary measure, during the five-year period in order to facilitate modernisation of the Swedish merchant fleet. In addition, interest contributions are to be payable, primarily to small shipping companies in connection with the purchase and modernisation of vessels.

For the encouragement of environmental progress in the Swedish merchant fleet, the Commission recommends that funding be set aside for the installation of catalytic exhaust conversion, primarily on ships frequently calling at Swedish ports. It is proposed that the State and the shipping industry share the cost, which is estimated at MSEK 200 over a five-year period and will mean about 10 per cent of the merchant fleet being fitted with modern purification equipment.

It is proposed that civilian maritime training in Sweden be co-ordinated and developed in a couple of ways and that research be substantially reinforced.

The *dominant problem of traffic policy* is that Sweden's foreign trade can in the long term be impeded by the growth of traffic problems in Central Europe. To prevent this happening, Sweden, whose location makes it one of the most vulnerable countries in this respect, should actively encourage the building up of the trans-European transport network in accordance with the principles already established by the EU, namely development of seaborne transport systems. This should also be reflected by the traffic policy aims of shipping policy, to which it is therefore proposed

to be added two sub-objectives elucidating the national and European focus respectively.

Infrastructurally, shipping in Sweden is well provided for as regards both fairways and ports. The development of the trans-European transport network has an important bearing on the future and can eventually necessitate adjustments.

It is highly important that charges and taxes on different modes of transport should be constructed in a neutral manner in Sweden and within the EU. Shipping, in the Commission's opinion, fully complies with Sweden's current traffic policy aims, probably more so than any other mode of transport. The definition of infra-structural charges in other modes of transport distorts competition between them and shipping. As the Commission sees it, equal conditions must apply to all modes of transport.

The structure of shipping charges permits full cost coverage in a manner which, at the same time, virtually avoids distorting elements. The ports, operating on commercial terms and in competition with each other, bear their own expenses by levying charges on shipping.

The Commission recommends, however, that environmentally differentiated charges be introduced for vessels calling at Swedish ports, provided this can be done in a manner which is not prejudicial to competition.

Existing transport aid for the northern part of Sweden is constructed in a manner which is prejudicial to shipping and should therefore be amended so as to enable road and rail transport and shipping respectively to compete on genuinely equal terms.

Proposals in brief

Aims and emphases

* It is proposed that the Riksdag (Parliament) enact a five-year resolution on the main thrust of shipping policy, referring to questions of both enterprise policy and traffic policy.

* It is proposed that the existing maritime policy objective on the enterprise policy side be supplemented by four new sub-objectives which, above all, will concretise and elucidate the principal objective regarding the size of the merchant fleet, its competence, development and international activities.

* It is proposed that the existing maritime policy objective on the traffic policy side be supplemented by two new sub-objectives elucidating the national and European approaches respectively.

Enterprise policy programme for shipping

* The extensive international subsidisation of the shipping industry must eventually be abolished. Pending such solutions, competition adjustment of the manning costs of Swedish shipping companies should continue essentially on the existing basis (that of shipping company subsidies) and at the present level, *viz* MSEK 400. The existing rationalisation requirement should be retained, though toned down somewhat out of consideration for maritime safety.

* The Commission recommends that the State allocate funding in the form of a funding frame for competition adjustment, which in practice will mean a ceiling on annual governmental expenditure, but will at the same time create a buffer for dealing with five per cent (i.e. MSEK 20) fluctuations, e.g. in connection with a growth of Swedish-registered tonnage.

* A new definition of aid should be introduced, segregated from the Seafarers (Taxation) Act. Competition adjustment grants should be made to Swedish cargo-carrying merchant vessels used for international shipping and of importance for Sweden's foreign trade or invisible exports.

* In view of the very distinctive conditions prevailing in shipping, with the ship constituting a commercial commodity, the Commission recommends that some form of ship funds should be introduced, as a temporary measure, during the five-year period in order to facilitate modernisation of the Swedish merchant fleet. In addition, interest contributions are to be payable, primarily to small shipping companies in connection with the purchase and modernisation of vessels.

* To simplify administration, it is proposed that the shipping company be entitled to deduct seafarers' tax and social security charges retained by them. Possibilities of this kind will eventually be opened up by a new system of tax collection.

* It is proposed that the Shipping Subsidies Board be renamed the Shipping Industry Competition Adjustment Board (Swedish abbreviation: NRK) and that it be given certain additional tasks.

* A compulsory requirement of relevant insurance should be introduced, combined with competition adjustment. Questions of insurance should be closer investigated, and this inquiry should also include questions connected with the cargo-owners' liability regarding the choice of ship, as well as EU aspects of the insurance question.

* It is recommended that follow-up at the national government level and the long-term evaluation of competition adjustment be broadened and deepened. The tasks of the Shipping Industry

Competition Adjustment Board, in addition to those devolving on it at present, are also to include evaluating State expenditure on competition adjustment, the profit margins of shipping companies, transfers of shipping to Swedish and foreign registration etc.

* A special enterprise policy study should be carried out. This study should concentrate on structural problems of the shipping industry, the supply of venture capital and other questions relevant to the growth of small and medium shipping companies. Questions concerning shipping company start-ups should also be included.

* In view of the very particular conditions applying in the shipping industry, and with the ship constituting a commercial commodity, the Commission recommends that, as a temporary measure, some form of ship funds should be introduced during the five-year planning period, so as to facilitate modernisation of Sweden's merchant fleet. In addition, interest grants are to be payable to above all small shipping companies.

* On grounds related to enterprise policy and environmental policy, it is recommended that Swedish ships frequently calling at Swedish ports be successively equipped with catalytic converters. It is proposed that the State and Swedish shipping companies should jointly invest at least MSEK 200 in this kind of ecological adjustment over a five-year period.

* It is proposed that maritime educational programmes be better co-ordinated. Existing programmes should be adapted to new international requirements and to developments in new technology (the environment, navigation etc.), and also to new opportunities of leadership and team development. Future equipment needs should be separately investigated.

* The Commission recommends, for purposes of contingency preparedness, that the State undertake planning measures to ensure that, in situations of crisis, it will also have access to foreign-registered ships of special logistical importance to Sweden.

Traffic policy programme for shipping

* It is proposed that the financial responsibilities and charges incurred by shipping be retained for the most part in their existing forms and at their present levels. Charges for other types of transport should be adapted to current guidelines of traffic policy. The shipping sector for its part has made this adjustment already.

* Existing transport subsidies should, if they are to be retained, be amended so as not to prejudice competition between different modes of transport. As things now stand, shipping is placed at a disadvantage compared with land transport.

* It is proposed that environmental charges for atmospheric emissions be introduced for shipping, on condition that they can be constructed so as not to prejudice competition with other modes of transport. The charges should be designed in such a way that ships fitted with inter alia catalytic converters will be allowed a discount on entering Swedish ports. This discount will be funded by means of a higher charge on other ships.

* In the future, Sweden should actively endeavour to secure internationally harmonised provisions on the reception of maritime waste in ports.

* The work of introducing port state control, supervising maritime safety work (the ISM Code) and quality control of training programmes (the STCW Convention), to which the National Maritime Administration has already given priority, should be further intensified.

Questions of common concern

* International work relating to both the enterprise policy and traffic policy areas of shipping policy should be further intensified. The highly problematic state of competition in world shipping is untenable in the long term, as are the growing European problems of traffic and congestion. A strategy is presented on which to base continuing efforts in these fields. It is proposed that the main focus of attention should be on the EU and the IMO and, within these contexts, on questions of competition, environment protection and safety.

* Swedish research and development in the shipping sector should be heavily reinforced and jointly funded by the State and the shipping industry. A concerted R&D plan should be drawn up, harmonised with the EU Fourth Framework Programme. This plan should include the balances necessary to guarantee funding.

* Lastly the Commission recommends continuing development work, based on close contact between the State and the various interests in the shipping industry. The purpose of this work should be to devise ways of solving the long-term problems of competition and traffic.

Författningsförslag

1 Förslag till förordning om ändring i förordningen (1992:1718) om statligt bidrag till vissa bemanningskostnader

Härigenom föreskrivs följande i fråga om förordningen (1992:1718) om statligt bidrag till vissa bemanningskostnader

dels att rubriken till förordningen samt 1–3 §§, 5–7 §§ och 9 § skall ha följande lydelse,

dels att det i förordningen skall införas två nya paragrafer, 4 a och 5 a §§, av följande lydelse.

Nuvarande lydelse	*Föreslagen lydelse*
Förordning (1992:1718) om *statligt bidrag till vissa bemanningskostnader*	**Förordning (1992:1718) om *konkurrensanpassning för svensk handelssjöfart***
1 §[1]	
Statligt bidrag lämnas enligt denna förordning till *arbetsgivares kostnader för* sjömansskatt *och* socialavgifter.	Statligt bidrag *till konkurrensanpassning* lämnas enligt denna förordning till *arbetsgivare för inbetald* sjömans-

[1] Senaste lydelse 1993:1616.

skatt, *till arbetsgivares kostnader för* socialavgifter *samt till rederiföretag för vissa kapitalkostnader.*

2 §

Bidrag lämnas till svenska fysiska eller juridiska personer eller till svenska partrederier som har eller har haft sjömän anställda för arbete ombord på svenska handelsfartyg som *huvudsakligen* används i *fjärrfart.*

Bidrag *för inbetald sjömansskatt och kostnader för socialavgifter* lämnas till svenska fysiska eller juridiska personer eller till svenska partrederier som har eller har haft sjömän anställda för arbete ombord på svenska *lastbärande, lastdragande eller lastskjutande* handelsfartyg, *dock ej passagerarfartyg,* som används i *utrikestrafik. Bidrag utgår endast till den som kan ställa utbildningsplatser till förfogande.*

Med utrikestrafik avses i denna förordning trafik som är av betydelse för den svenska utrikeshandeln eller den svenska tjänsteexporten.

Bidrag utgår endast för fartyg som under bidragsperioden har gällande kasko- och P & I-försäkringar.

3 §

Bidrag till *kostnader för* sjömansskatt som avses i 1 § lämnas med belopp motsvarande den skatt som skall betalas enligt lagen (1958:295) om sjömansskatt och som har inbetalats.

Bidrag till sjömansskatt som avses i 1 § lämnas med belopp motsvarande den skatt som skall betalas enligt lagen (1958:295) om sjömansskatt och som har inbetalats.

För handelsfartyg som även får föra passagerare utgår bidrag endast för den del av besättningen som enligt Sjöfartsverkets beslut ingår i minimibesättningen.

4 a §

Bidrag till kapitalkostnaderna lämnas i form av räntebidrag.

Räntebidrag får utgå vid lån beviljade av Svenska skeppshypotekskassan mot säkerhet i form av pantbrev i svenskt fartyg med en lastförmåga om minst 1 000 och högst cirka 10 000 dwt och i övrigt enligt bestämmelserna i lagen (1980:1097) om Svenska skeppshypotekskassan.

Räntebidrag skall i första hand utgå till rederier inom den mindre skeppsfarten.

Räntebidrag får beviljas svenskt rederiföretag vid förvärv eller vid ny- eller ombyggnad av handelsfartyg som vid beviljandet har en ålder av högst tio år. Räntebidraget får utgå under högst fem år.

5 §

Beslut i frågor om bidrag fattas av Nämnden för *rederistöd.*

Beslut i frågor om bidrag *enligt denna förordning* fattas av Nämnden för *rederinäringens konkurrensanpassning.*

5 a §

Om det finns skäl till det får nämnden, under de förutsättningar som anges nedan, avvika från de krav som ställs i 2 §.

Om nämnden anser att det finns uppenbara skäl till det får nämnden ogilla en ansökan om bidrag trots att de formella kraven är uppfyllda.

Om nämnden anser att det finns skäl att bifalla en ansökan trots att de formella kraven inte är uppfyllda kan nämnden besluta att hänskjuta ärendet till regeringen. Ett sådant beslut får endast avse det förhållandet att ett svenskt fartyg utan bidrag utsätts för konkurrens från ett utländskt fartyg med statlig konkurrensanpassning. Med sådan konkurrensanpassning menas att fartyget är registrerat i ett andra register, i ett internationellt register eller att fartyget i annan form ges stöd som kan redovisas.

Om nämnden bedömer att beredskapsskäl skall läggas till grund för ett beslut om att bevilja bidrag eller hänskjuta ärendet till regeringen skall nämnden först samråda med Kommerskollegium, Överstyrelsen för civil beredskap och Sjöfartsverket.

6 §

Ansökan om bidrag enligt 3 § skall ges in till nämnden senast den 30 april året efter

Ansökan om bidrag enligt 3 § skall ges in till nämnden senast den 30 april året efter

det år *då* skatten *betalades.* Ansökan får göras efter varje skatteinbetalning.	det år *för vilket* skatten *betalats.* Ansökan får göras efter varje skatteinbetalning.

Ansökan om bidrag enligt 4 § skall ges in till nämnden efter utgången av det kalenderår som ansökan avser, dock senast den 30 april.

Ansökan om bidrag enligt 4 a § skall göras i samband med att låneansökan ges in till Svenska skeppshypotekskassan.

7 §

I ansökan om bidrag skall anges vilka fartyg ansökan omfattar samt för varje fartyg uppgift om	I ansökan om bidrag skall anges vilka fartyg ansökan omfattar samt *beträffande bidrag enligt 3 och 4 §§,* för varje fartyg uppgift om
a) den tid som sökanden bemannat fartyget,	
b) beskattningsbar inkomst som utbetalats i månadslön samt i semester- och vederlagsersättning till de anställda *och*	b) beskattningsbar inkomst som utbetalats i månadslön samt i semester- och vederlagsersättning till de anställda,
c) den sjömansskatt som vid varje inbetalningstillfälle betalats för de anställda.	c) den sjömansskatt som vid varje inbetalningstillfälle betalats för de anställda *och*
	d) hur många utbildningsplatser sökanden kan erbjuda på det fartyg ansökan avser

eller på något annat fartyg sökanden förfogar över.

En ansökan om bidrag enligt 4 a § skall åtföljas av den låneansökan som getts in till Svenska skeppshypotekskassan.

Nämnden får begära de ytterligare uppgifter av sökanden som behövs för prövning av ansökan.

Ansökan om bidrag skall undertecknas av den bidragssökande samt granskas och godkännas av en auktoriserad eller godkänd revisor.

Nämnden får på ansökan meddela förhandsbesked om bidrag i ett visst fall kommer att beviljas eller inte.

9 §

Om bidrag har betalats ut med för högt belopp, får nämnden återkräva vad som har betalats för mycket.

Om bidrag, *på felaktiga grunder eller av annan anledning,* har betalats ut med för högt belopp, får nämnden återkräva vad som har betalats för mycket.

---

1. Denna förordning träder i kraft den 1 januari 1997.

2. Äldre föreskrifter gäller fortfarande i fråga om bidrag till inbetald sjömansskatt och kostnader för socialavgifter som belöper på lön och annan ersättning för tiden före den 1 januari 1997.

2 Förslag till förordning om ändring i förordningen (1989:10) med instruktion för Nämnden för rederistöd

Härigenom föreskrivs följande i fråga om förordningen (1989:10) med instruktion för Nämnden för rederistöd

dels att rubriken till förordningen samt 1 och 2 §§ och 7 § skall ha följande lydelse,

dels att det i förordningen skall införas en ny paragraf, 11 a §, samt närmast före 11 a § en ny rubrik av följande lydelse.

Nuvarande lydelse	*Föreslagen lydelse*
Förordning (1989:10) med instruktion för Nämnden för *rederistöd*	**Förordning (1989:10) med instruktion för Nämnden för *rederinäringens konkurrensanpassning (NRK)***
1 §[1]	
Nämnden för *rederistöd* har till uppgift att *pröva frågor om statligt stöd till rederiföretag i den omfattning detta särskilt föreskrivits.*	Nämnden för *rederinäringens konkurrensanpassning* har till uppgift att *följa den svenska sjöfartens internationella konkurrenssituation samt pröva frågor om statlig konkurrensanpassning till svenska rederiföretag enligt förordningen (1992:1718) om konkurrensanpassning för svensk handelssjöfart.*

[1] Senaste lydelse 1993:929.

2 §

Nämnden skall *fortlöpande utvärdera effekterna av de statliga rederistöden.*

Nämnden skall *till regeringen redovisa den internationella sjöfartens utveckling och konkurrenssituation samt utvärdera effekterna för den svenska handelssjöfarten av den statliga konkurrensanpassningen och av andra förhållanden som påverkar handelssjöfarten.*

I utvärderingarna skall ingå att beskriva enskilda rederiers behov av statlig konkurrensanpassning samt vilka in- och utflaggningsbeslut som fattats och vilka motiv som angetts ligga bakom dessa.

Utvärderingarna skall årligen redovisas till regeringen senast *den 31 mars.*

Utvärderingarna skall årligen redovisas till regeringen *i samband med anslagsframställningen. Om nämnden får kännedom om något förhållande som avser konkurrens i vårt närområde och som kan påverka den svenska sjöfarten skall nämnden snarast anmäla detta till regeringen. Nämnden skall vart tredje år medverka i en större översyn av den statliga konkurrensanpassningen.*

7 §

Om ett ärende är så brådskande att nämnden inte hinner sammanträda för att behandla det, får ärendet avgöras genom meddelanden mellan ordföranden och minst så många ledamöter som behövs för beslutförhet.

Om detta förfarande inte är lämpligt, får ordföranden ensam avgöra ärendet. Ett sådant beslut skall anmälas vid nästa sammanträde med nämnden.

Avgifter

11 a §

Nämnden får ta ut expeditionsavgifter av dem som ansöker om bidrag till konkurrensanpassning.

Denna förordning träder i kraft den 1 januari 1997.

1 Utredningens uppläggning och arbete

1.1 Direktiven

Regeringen beslutade den 24 november 1994 att tillkalla en kommitté för att utreda hur behovet av sjöburen utrikeshandel bäst skall tillgodoses i ett långsiktigt perspektiv.

I direktiven anger regeringen att kommittén skall klarlägga den svenska sjöfartens marknadssituation, konkurrensförutsättningar och ägande samt analysera hur svensk sjöfart skall kunna utvecklas. Kommittén skall även värdera behoven av och motiven för en fortsatt statlig sjöfartspolitik med inriktning på stöd till svenskflaggade fartyg. Regeringen anger även att nuvarande avgränsning av stödet skall analyseras och värderas.

Direktiven fogas till betänkandet som *bilaga 1.*

Bakgrunden till regeringens beslut är att riksdagen våren 1994 i anslutning till behandlingen av regeringens förslag till sjöfartspolitiska åtgärder framhöll att nuvarande sjöfartspolitik, i den del den omfattar åtgärder i syfte att stärka handelssjöfartens internationella konkurrenskraft, baserades på ett då drygt sex år gammalt riksdagsbeslut. Det var därför enligt trafikutskottets mening inte för tidigt att ånyo pröva denna politiks mål och medel. Utskottet ansåg att alla ansträngningar därvid borde göras i syfte att nå en bred politisk enighet över partigränserna i den för nationen centrala frågan om hur behovet av sjöburen utrikeshandel bäst skall tillgodoses i ett långsiktigt perspektiv.

I direktiven framhålls att utredningen skall värdera gällande mål med avseende på den betoning som hittills legat på bered-

skapsmotivet med beaktande av utrikeshandelns betydelse i ett skärpt säkerhetsläge. När riksdagen år 1988 beslutade om sjöfartspolitiska åtgärder var det med det uttalade syftet att kunna trygga tillgången på en svenskflaggad handelsflotta av rimlig omfattning.

Regeringen anger vidare i direktiven att analysen av målen skall göras med betoning på möjligheterna att se sjöfartspolitiken som en naturlig del i den övriga närings- respektive transportpolitiken. Utredningen skall – av naturliga skäl – även beakta den politik och de åtaganden Sverige omfattas av som EU-medlem.

Det nuvarande rederistödet beräknas i dag uppgå till ca 400 miljoner kronor per år. Regeringen anger i direktiven att motiven för ett fortsatt statligt stöd samt nuvarande modells möjligheter att nå internationell konkurrenskraft ingående skall värderas, liksom stödets avgränsning enligt sjömansskattelagen. Likaså skall utredningen eftersträva ett långsiktigt stöd med fortsatta möjligheter till kostnadsbesparingar. Omprioriteringar samt förenklingar och rationaliseringar skall kunna övervägas. I analysen skall också sjöfartspolitikens betydelse från miljö- och sjösäkerhetssynpunkt värderas.

Sjöfartens roll för Sveriges utrikestransporter är – som framgår av direktiven – central. Den infrastruktur som skall betjäna sjöfarten blir därför även den av strategisk betydelse för att åstadkomma kostnadseffektiva transportlösningar. Utredningen skall i sitt arbete analysera de frågor beträffande Sjöfartsverkets avgifter och taxor m.m. som aktualiseras i trafikutskottets betänkande och i analysen också värdera hamnarnas betydelse för den samlade kostnadseffektiviteten.

I direktiven betonas att utredningens arbete skall ske i nära kontakt med företrädare för berörda myndigheter, sjöarbetsmarknadens parter, hamnar, stuverier och andra representanter för transportnäringen.

1.2 Avgränsningar

Regeringen har tillsatt ett par andra utredningar, som berör sjöfarten och som anknyter till det arbete som Sjöfartspolitiska utredningen har genomfört.

Kommunikationskommittén (Dir. 1994:140), som tillkallades den 22 december 1994, skall utarbeta en nationell plan för kommunikationerna i Sverige. Kommittén skall med utgångspunkt från 1988 års trafikpolitiska beslut samt de beslut som fattats därefter om en god livsmiljö, en långsiktigt hållbar utveckling av ett miljöanpassat transportsystem, bl.a. analysera sambanden mellan en nationell plan för kommunikationerna i Sverige och planeringen för ett miljöanpassat och säkert transportsystem. Kommittén skall även analysera vilka åtgärder som krävs för att på ett bättre sätt än i dag integrera och koordinera sjöfart, luftfart och informationsteknik med landtransportsystemen. Även avgiftsfrågor skall behandlas. Sjöfartspolitiska utredningen har efter samråd med Kommunikationskommittén utformat sina analyser, överväganden och förslag så att Sjöfartspolitiska utredningen i denna del kan bidra med underlag för Kommunikationskommitténs slutliga ställningstaganden när det gäller sjöfartens infrastrukturfrågor och miljö- och energifrågor samt behoven av förändringar i avgiftssättningen mellan trafikslagen.

Den 22 december 1994 tillkallade regeringen en särskild kommitté med uppgiften att utforma ett handlingsprogram för ökad sjösäkerhet. Kommittén skall analysera möjligheterna att ytterligare utveckla säkerheten inom sjöfarten främst vad gäller passagerarfärjor och skall lämna förslag om hur det nationella och internationella sjösäkerhetsarbetet bör inriktas och bedrivas för att förbättra säkerheten främst i den sjöfart som berör Sverige. Sjöfartspolitiska utredningen har efter samråd med Sjösäkerhetskommittén i sitt arbete utgått från att ansvaret för sjösäkerhetsfrågorna i huvudsak åvilar Sjösäkerhetskommittén. Kommittén skall lämna sina förslag den 15 februari 1996 och Sjöfartspolitiska utredningen har – i relevanta delar – under hand tagit del av utred-

ningens preliminära förslag och utgått från de bedömningar och förslag som kan förväntas redovisas till regeringen.

Samråd har också skett med regeringens särskilde utredare hovrättslagmannen Peter Löfmarck, som på regeringens uppdrag utreder förutsättningarna och formerna för hur svenska staten från beredskapssynpunkt skall trygga tillgången på transportkapacitet inom sjö- och luftfartsområdena.

Under arbetets gång har Sjöfartspolitiska utredningen erfarit att Finansdepartementet bedriver ett arbete som syftar till att eventuellt förändra beskattningen för sjömän. Bakgrunden till detta är den år 1991 publicerade departementspromemorian (Ds 1991:41) "Beskattning av sjömän", som redovisade ett förslag om att den särskilda sjömansskatten bör upphävas och sjömän i stället beskattas för sina inkomster ombord enligt allmänna inkomstskatteregler i land.

De arbetsrättsliga frågorna har stor betydelse för förhållandena inom sjöfarten både i ett nationellt och internationellt perspektiv. De arbetsrättsliga frågorna hör, som utredningen ser det, till det ansvarsområde som ligger på den i mars 1995 tillsatta särskilda kommissionen om den svenska arbetsrätten (Dir. 1995:30). Av kommissionens direktiv framgår att den i första hand skall söka lösningar på de problem som arbetsmarknadens parter anser finns på arbetsrättens område både nationellt och anknutet till vårt medlemskap i EU. Syftet är att kommissionen under medverkan av parterna skall finna former för hur parterna själva i så stor utsträckning som möjligt genom kollektivavtal skall kunna utforma de arbetsrättsliga reglerna så att de fungerar väl i praktiken och blir så enkla och effektiva som möjligt. Om det visar sig att det saknas förutsättningar för avtalslösningar skall kommissionen föreslå de lagändringar som behövs.

Sjöfartspolitiska utredningen anser att det finns ett par frågor på sjöfartens område som det är av vikt att lyfta fram till kommissionen för en samlad bedömning.

Den av Sverige jämte 20 ytterligare stater (dock endast sex övriga EU-stater) ratificerade arbetsrättsliga konventionen (ILO 137)

angående de sociala återverkningarna av nya lasthanteringsmetoder i hamnar är en sådan. ILO-konventionen antogs för 22 år sedan och handhas i Sverige av en särskild partssammansatt ILO-kommitté inom Arbetsmarknadsdepartementet. Av intresse är att de stater som tillträtt konventionen har möjlighet att säga upp den under den 12-månadersperiod, som följer efter den 24 juli 1995, dvs. fram till den 23 juli 1996.

Konventions- och avtalsförhållandena på detta område är sådana att arbetsrättsliga tolkningsproblem finns. Det har även framförts att den arbetsrättsliga ordning som gäller i Sverige skulle kunna strida mot EU:s grundläggande rättsprinciper enligt artikel 52 och 59 i Fördraget om den Europeiska Unionen (Romfördraget).

Utredningen har för det andra uppmärksammat ett arbetsrättsligt förhållande – numera reglerat i lagstiftning – som påverkar sjöfarten. Det gäller de nyligen införda reglerna vid överlåtelse (försäljning) av företag och fartyg (prop. 1994/95:102). Innebörden av lagen är att när ett fartyg säljs från Sverige skall besättningen kunna följa med och behålla sina svenska avtal. Motsvarande regler saknas för närvarande inom EU. Utredningen anser att även dessa regler bör ingå i en samlad arbetsrättslig genomlysning.

Utredningen menar slutligen att även frågekomplexet kring Lex Britannia kan behöva sättas in i ett större arbetsrättsligt och EU-rättsligt sammanhang.

1.3 Vissa utgångspunkter

Utredningen har i sina analyser, med stöd av direktivens formulering att sjöfartspolitikens mål och medel skall ses som en naturlig del av *närings- respektive trafikpolitiken*, lagt denna strukturella uppdelning till grund för arbetet.

Den svenska sjöfartsnäringen omfattar i mer begränsad och traditionell bemärkelse ca 14 000 ombordanställda på svensk-

flaggade fartyg, men uppemot ytterligare 45 000 landanställda och 500 ombordanställda på utlandsflaggade svenskkontrollerade fartyg kan räknas in i den totala svenska sjöfartsnäringen.

Detta faktum har föranlett utredningen att använda en beskrivnings- och analysmodell som är enkel och tydlig och som samtidigt ger en bild av hur sjöfart som helhet faktiskt fungerar. Svensk sjöfartsnäring är enligt utredningens mening ett betydligt vidare begrepp än rederier med ombordanställda på svensk-flaggade fartyg.

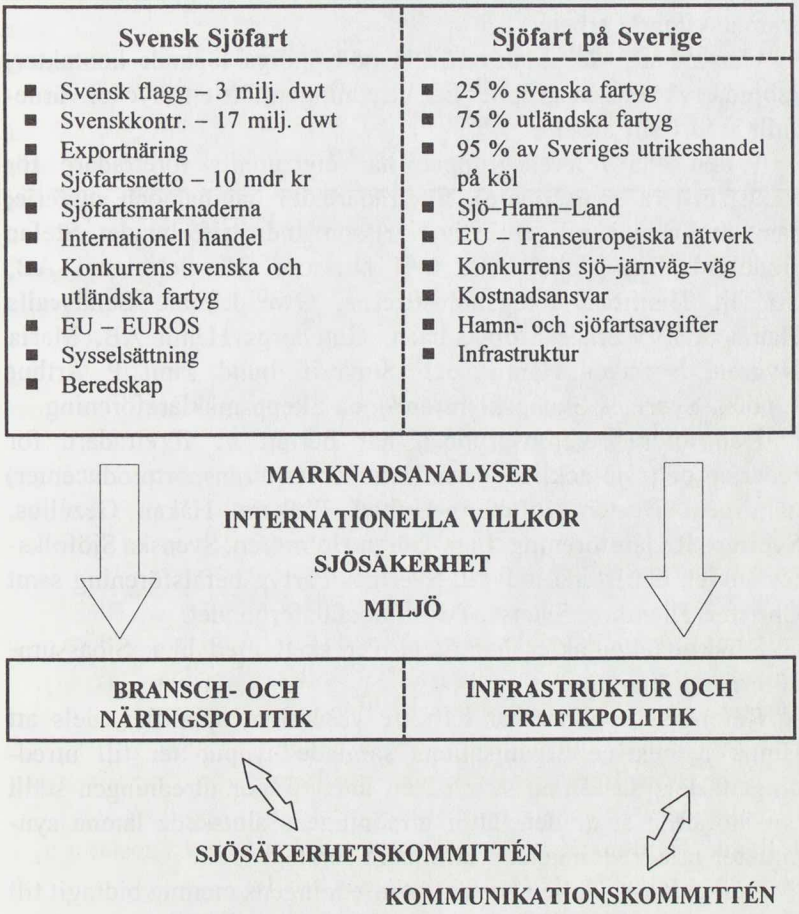
Den grundläggande struktur utredningen arbetat med kan beskrivas med begreppen

* Svensk sjöfart
* Sjöfart på Sverige

I den första delen ligger att svensk sjöfartsnäring är en stor och viktig exportnäring och att näringen arbetar i hård konkurrens på en internationell sjöfartsmarknad.

I den andra delen ligger att 95 % av Sveriges utrikeshandel (inräknat Lapplandsmalmen) sker med sjötransporter av olika slag – både lastfartyg och färjor. Detta ställer särskilda krav på att systemet är smidigt och anpassat till de vidaretransporter som sker från de hamnar som betjänar utrikeshandeln.

Den valda uppläggningen har resulterat i en disposition av betänkandet i en näringspolitisk del och en trafikpolitisk del. I den följande figuren framgår vissa nyckelfakta och frågeställningar som varit vägledande för utredningens arbete.



Figur 1.1 Utredningsstrukturen

1.4 Utredningens genomförande

Utredningens huvudsyfte har varit att i breda kontakter och i politisk enighet söka finna de lösningar som kan samla den

svenska sjöfartsnäringens alla olika parter till ett konstruktivt och framåtsyftande arbete.

Genom att, vid sidan om alla nödvändiga löpande kontakter, inbjuda två referensgrupper har utredningen fått ett mycket värdefullt stöd i sitt arbete.

I den ena referensgruppen har återfunnits företrädare för industrin (transportköpare), företrädare för hamnar och stuverier samt mäklare, nämligen: Stig Karlsson, Industriförbundet, Stefan Bodelind, Eka Nobel AB, Leif Nilsson, OK Petroleum AB, Staffan Thonfors, Skogsindustrierna, Owe Linton, Sundsvalls Hamn AB, Werner Stoppenbach, Göteborgs Hamn AB, Maria Nygren, Sveriges Hamn- och Stuveriförbund samt P Arthur Lindén, Sveriges Skeppsklarerare- och Skeppsmäklareförening.

Den andra referensgruppen har bestått av företrädare för rederier och sjöfackliga organisationer (sjötransportproducenter) nämligen: Buster Hultman, United Tankers, Håkan Gezelius, Sveriges Redareförening, Lars-Göran Holmgren, Svenska Sjöfolksförbundet, Christer Lindvall, Sveriges Fartygsbefälsförening samt Christer Themnér, Svenska Maskinbefälsförbundet.

Särskilda kontakter har därutöver skett med bl.a. Sjöassuradörernas Förening.

Referensgrupperna har haft tre väsentliga uppgifter, dels att lämna respektive organisations samlade synpunkter till utredningen, dels att lämna svar på ett antal frågor utredningen ställt om sjöfarten samt dels att i utredningens slutskede lämna synpunkter på utredningens preliminära förslag.

Den valda modellen har enligt utredningens mening bidragit till att förslagen fått en förankring inom näringen som helhet.

Utredningens direktiv anger att en bred marknads- och konkurrensstudie skall genomföras. Utredningen har valt att erbjuda Sjöfartens Analys Institut i Göteborg att genomföra denna uppgift. Institutet är ett gemensamt branschorgan för sjöfartens olika intressenter. En liknande studie har inte genomförts på de senaste 15 åren och studien lägger nu grunden till en bättre analyssituation för svensk sjöfart i framtiden.

Studien – som består av tre delar – är genomförd i samarbete med företrädare för bl.a. MariTerm AB och Handelshögskolan i Göteborg.

Flera av de uppgifter som utredningen skall redovisa har varit av den karaktären att utredningen bedömt det som lämpligt att med stöd av kommittéförordningen be myndigheter om underlag och bedömningar.

Sjöfartsverket har tillsammans med Kommerskollegium och Överstyrelsen för civil beredskap (ÖCB) genomfört en studie angående beredskapsfrågorna.

Sjöfartsverket har även lämnat en redovisning av frågor som har med den internationella sjöfartspolitiken att göra, inte minst EU-frågorna.

Nämnden för rederistöd har lämnat uppgifter rörande det nuvarande rederistödet och bedömningar om behovet av förändringar.

Kommunikationsforskningsberedningen (KFB) har med stöd av MariTerm AB lämnat en redovisning av forskningsfrågorna.

Generaldirektör Torkel Sölve, Kommunikationsdepartementet, har utarbetat underlag rörande sjöfartens miljö- och energifrågor.

Utredningen har utöver detta genomfört ett par konsultstudier. Göran Lindholm, Institutionen för nautik vid Chalmers i Göteborg, har tillsammans med Rolf Nilsson, Concepts for Maritime Education and Training – Comet AB i Göteborg, lämnat en redovisning över utbildningsfrågorna.

Professor Jan Owen Jansson och lektor Peter Andersson vid Ekonomiska institutionen vid Linköpings Universitet har genomfört en studie av det trafikpolitiska kostnadsansvaret samt av avgifter och taxor för sjöfartens infrastruktur.

Riksrevisionsverket (RRV) publicerade i maj 1991 en studie över statens stöd till rederinäringen. Arbetet ingick i den sedvanliga revision som RRV löpande genomför. RRV har med anledning av Sjöfartspolitiska utredningens tillkomst ansett det värdefullt att ånyo granska rederistödet och har i juli 1995 redovisat en sådan studie.

Kapitel 2 – Sverige som sjöfartsnation – är utarbetat av redaktör Thorsten Rinman, Svensk Sjöfartstidning. Kapitel 9.1 – Svensk Rederinäring – en tillbakablick år 2002 – har utarbetats av sjökapten Rolf Nilsson, Göteborg.

Det omfattande underlagsmaterialet har gett utredningen en bred faktabas och värdefulla uppgifter, som har legat till grund för övervägandena. Det är enligt utredningens mening av intresse att också redovisa detta material, vilket sker i det särskilda bilagebetänkande som utredningen lämnar.

Även andra länder i vår omvärld arbetar just nu med sjöfartspolitiska frågor. Utredningens sekretariat har därför genomfört ett par resor, vilkas syfte varit att skaffa underlag för att främst konkurrensfrågorna skulle kunna beskrivas på ett tillfredsställande sätt. Norge, Danmark, Finland och Holland har besökts liksom EU-kommissionen i Bryssel (Transportdirektoratet).

Utredningens ledamöter och experter har genom Redareföreningens medverkan erbjudits att genomföra en studieresa med ett lastfartyg på Östersjön alternativt Nordsjön och därmed fått möjlighet att på plats ombord skaffa sig en uppfattning om sjöfartens och de ombordanställdas villkor.

1.5 Skrivelser och framställningar

Regeringen har den 23 februari 1995 beslutat överlämna en skrivelse från Socialdemokraterna i Helsingborg om sjöfartspolitiken till Sjöfartspolitiska utredningen. Utredningen har i sina förslag vägt in de synpunkter som framförts i skrivelsen.

Regeringen har den 10 augusti 1995 beslutat överlämna RRV:s rapport "Statens stöd till rederinäringen" till Sjöfartspolitiska utredningen. Utredningen har vägt in även vad som framkommit i denna rapport i sitt arbete.

2 Sverige som sjöfartsnation
av Thorsten Rinman

I tvåtusen år har svenskarna varit ett sjöfarande folk och den moderna sjöfartsnäringen är exakt hundra år. Alla nordiska länder är stora sjöfartsnationer. Tillsammans har de fyra länderna kontroll över 25 % av världshandelsflottan. Sveriges sjöfartsnäring svarar för en fjärdedel av landets tjänsteexport och denna del ökar.

För 1 700 år sedan rodde bohuslänningar och kelter över Nordsjön i skepp, som kunde bära 50 man.

Sedan dess har sjöfarten mellan Norden och övriga Europa successivt utvecklats till att bli så betydelsefull, att när man i början av 1800-talet bildade en internationell fraktmarknadsbörs i London, fick denna namnet The Baltic, som i dag är världens enda fraktmarknadsbörs.

Under 1700-talet genererade handelsbolagsverksamheten inom ramen för Svenska Ostasiatiska Kompaniet i Göteborg enorma vinster, som i betydande grad finansierade den begynnande industrialiseringen av Sverige.

Under Napoleonkrigen seglade den svenska handelsflottan in ofantliga summor till Sverige, men under den långa sjöfartsdepressionen som följde på Napoleonkrigen var den svenska högkostnadsflaggan inte längre konkurrenskraftig. Huvuddelen av den sjögående svenska handelsflottan såldes då till Norge där man hade betydligt lägre driftkostnader. Men, som bekant, var Norge då i union med Sverige.

Under större delen av 1800-talet investerade Sverige resurser i uppbyggnad av våra städer, våra järnvägar och vår industri. Endast i begränsad utsträckning satsades på sjöfart. Landets export och

import transporterades i stor utsträckning under främmande flaggor.

Mot slutet av 1800-talet betraktades den svenska flaggan som en utpräglad lågkostnadsflagg och ett mycket stort antal brittiska medelålders ångare och en del stora segelfartyg omregistrerades till svensk flagg med delvis bibehållet brittiskt ägarskap. Detta blev början till den moderna svenska rederinäringen och en expansion som skulle fortgå oavbrutet under sju decennier.

I början av 1900-talet etablerade svenska rederier transoceana linjeförbindelser med samtliga fjärran kontinenter. Detta innebar att den svenska utrikeshandeln kunde skeppas direkt till och från svenska hamnar och inte, som tidigare, omlastas på den europeiska kontinenten eller i Storbritannien. De svenska handelshusen kunde bearbeta de transoceana marknaderna direkt.

År 1916 såg Sveriges Allmänna Exportförening tillbaka på 12 års utveckling sedan de första transoceana linjerna tillkommit genom att publicera en bok "Sveriges transoceana linjer" av Nylander-von Rosen. I inledningen till boken heter det följande:

> "Hur skulle vår situation hava varit, om våra reguljära transoceana linjer ej funnits? Jo, mer och mer hade vår industri och handel samt våra resurser i övrigt utnyttjats av utländska köpmän, mindre och mindre hade utsikterna blivit till att i vårt land få till stånd kraftiga, välorganiserade köpmanshus och affärsbolag under erfaren ledning, mäktiga att upptaga konkurrensen med utlandet och slå stora slag till Sveriges ekonomiska väl. Vilka oerhörda vådor skulle det ej inneburit för oss, särskilt under kriget, att ej hava haft organiserade affärsförbindelser till de transmarina länderna, utan vår utrikeshandel huvudsakligen lagd i onödiga utländska mellanhänder."

Under första världskriget femfaldigades den svenska rederinäringens bruttofraktinkomster, men handelsflottans största betydelse var att den kunde bära den svenska utrikeshandeln utan

vilken den svenska neutraliteten knappast hade kunnat upprätthållas. 280 svenska handelsfartyg förliste.

Under andra världskriget fick den svenska handelsflottan än större betydelse. Ungefär halva handelsflottan seglade på Tyskland med järnmalm ut och kol hem. Den andra hälften seglade för de allierade och var under kriget Sveriges huvudsakliga inkomstkälla vad gäller dollar- och pundvaluta. Dessutom gjordes 224 utgående och 231 hemgående lejdresor, som bar svensk export till fjärran kontinenter och tog hem den viktiga oljan och andra samhällsnödvändiga varor. Under andra världskriget krigsförliste 202 svenska handelsfartyg och 1 228 svenska sjömän omkom.

Sveriges växande betydelse som sjöfartsnation skapade under mellankrigstiden förutsättningar för en snabbt växande varvsindustri, som under och efter andra världskriget kunde expandera på en utpräglad "säljarens marknad".

När världen skulle byggas upp igen efter andra världskriget stod Sveriges industri färdig att leverera och vår handelsflotta att transportera. Snabbt tog Sverige ledningen av den skeppstekniska utvecklingen. Praktiskt taget alla de nya typer av fartyg, som togs fram under de 25 år som närmast följde på andra världskriget konstruerades av svenska varv och svenska rederier. På nästan alla sjöfartsmarknader, som uppstod under denna tid, var svenska rederier initiativtagare och banbrytare.

Efterkrigsutvecklingen skapade förutsättningar för Sverige att utvecklas från nästan ett låglöneland till världens, näst efter USA, mest utpräglade höglöneland samtidigt som samhällsutvecklingen genomgick en social revolution.

När oljekrisen åren 1973–1974 startade en långvarig depression försvann huvuddelen av de etablerade svenska storrederierna och hela den svenska storvarvsindustrin. Främsta skäl var höga personalkostnader och direkt felaktiga investeringar. De delar av rederinäringen som överlevde var, förutom 2–3 stora rederier, huvudsakligen mindre skärgårdsrederier, som hade låga driftkostnader som främsta affärsfilosofi.

När den svenska rederinäringen åter började byggas upp igen i mitten av 1980-talet skedde detta utefter två affärsfilosofier: dels nybildade, börsnoterade rederier som köpte billigt andrahandstonnage för registrering under utländska flaggor, dels skedde expansionen inom speciella sjöfartssegment, som har sitt huvudsakliga arbetsområde inom Europa.

Detta skedde i stor utsträckning via företag där skärgårdsrederiernas stora driftkunnande "giftes samman" med den betydande affärskunskap, som hade friställts i samband med att stora svenska rederier tidigare hade "försvunnit".

Inom den svenska rederinäringen har ackumulerats kompetens och erfarenhet inom skeppsteknik och sjöfartsaffärer, vilket möjliggjort att Sverige kunnat återtaga den under något decennium förlorade rollen att tillhöra den internationella rederinäringens främsta banbrytare.

3 Utveckling och framtid för sjöfarten

I detta kapitel görs ett försök att bedöma utvecklingen och framtidsutsikterna för sjöfarten. I allt väsentligt bygger den följande redovisningen på resultaten av de marknadsanalyser som på utredningens uppdrag genomförts av Sjöfartens Analys Institut (SAI). Uppdraget har avsett tre delområden. För det första lämnas en redovisning av den svenska sjöfartsnäringen och dess olika samverkande verksamheter. Tyngdpunkten har lagts på rederiernas verksamhet. För det andra görs en redovisning av dagens sjöfartsmarknader och svenska intressen i dessa samt en bedömning av den framtida utvecklingen med inriktning på svensk sjöfartsnäring. Det tredje området avser hamnmarknaden och de svenska hamnarnas situation.

De två förstnämnda deluppdragen sammanfattas i detta kapitel, medan det tredje deluppdraget om hamnarna har tagits in i kapitel 6 som rör de mer trafikpolitiskt inriktade delarna av utredningens uppdrag. För den intresserade läsaren hänvisas till bilagedelen som redovisar en sammanfattning av uppdragen i sin helhet.

Efter SAI:s underlag redovisas också referensgruppernas bedömningar om den framtida utvecklingen för svensk sjöfart.

Som en bakgrund till de analyser som redovisas behandlar SAI i några inledande avsnitt den *beskrivningsmodell* som använts och de *ramförutsättningar* som allmänt gäller för sjöfarten.

3.1 Sjöfarten – en beskrivningsmodell

Analyser av nationella industriella nätverk har enligt SAI gjorts i ett tjugotal länder och har haft viktiga näringspolitiska konsekvenser i bl.a. Danmark, Finland, Holland och Norge. De har medfört en fokusering av politiken till att förbättra företagens kunskaps- och kompetensförsörjning och att stimulera samarbetet mellan företagen och staten. Kärntanken är att samverkande eller länkade företag är bättre rustade att möta internationell konkurrens genom tillgången till de kunskaps- och kompetensresurser som finns hos andra företag i nätverket. Nätverksanalysen utgår ifrån nationell konkurrenskraft som en funktion av följande faktorer.

* Faktorkostnader – position i kostnadskurvan i förhållande till konkurrentländerna
* Hemmamarknaden – kundkraven och strukturen samt omfattningen på efterfrågan
* Industrimiljön – tillgång/brist på underleverantörer och stödverksamheter
* Internkonkurrens – hur företagen är organiserade, management- och företagsstrategier, företagsstrukturer och inbördes rivalitet

Dessa fyra faktorer sätts i relation till näringens och statens roll, deras agerande och förändringar i omvärlden. Detta ligger helt i linje med den förändrade syn på ekonomisk tillväxt som är på väg att vinna allt större spridning. Nätverksanalyserna har visat att det finns ett utrymme för näringspolitik vid sidan av de generella makroekonomiska medlen.

Rederimarknaderna

Rederimarknaden består av ett stort antal marknader, vilka är länkade till varandra på grund av kapaciteter som kan flyttas

mellan de olika marknaderna. Näringen är också integrerad via varven, klassningssällskapen, banker, rederier och internationella organ som IMO m.fl. Det betyder att marknaderna, frakterna och priset för nya och gamla fartyg över en längre tid tenderar att konvergera. Under 1–2 år kan dock enskilda marknader uppvisa stora skillnader i lönsamhet, men det är alltid en tidsfråga innan det sker förändringar i utbud och/eller efterfrågan, vilket leder till att situationen förändras. Detta är ett grunddrag för hela sjöfartsnäringen.

Strategiska typer av rederimarknader

Det finns rederimarknader där produkt- och/eller marknadsdifferentiering utgör en viktig strategi och där de cykliska förloppen inte dominerar utvecklingen på samma sätt. Dessa marknader representerar en mindre del av världssjöfarten, men de kräver hög kompetens avseende kundrelationer, teknik m.m. och utbytbarheten av produktionsfaktorerna är inte lika stor som inom annan mer traditionell sjöfart. Därför intresserar sig industriländernas rederier, speciellt de nordiska, för dessa marknader. Rederimarknaderna kan enligt SAI indelas i fyra strategiska typer:

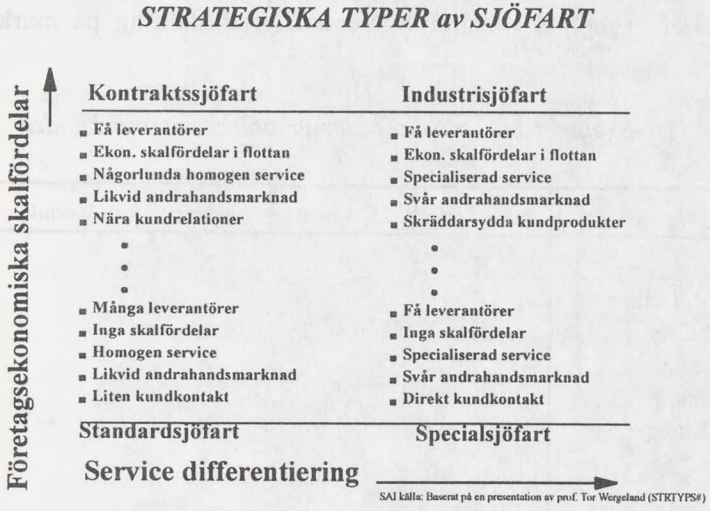
- *Standardsjöfart*, eller commodity shipping, utgör ca 70 % av världsmarknaden och beräknas minska till ca 45 % inom den närmaste tioårsperioden på grund av att främst råoljetankmarknaden förväntas ändra karaktär när miljö- och säkerhetsfrågorna lyfts upp till ett strategiskt plan i oljebolagen. Samtidigt är containermarknaden på väg att förvandlas till en mer renodlad standardsjöfart. Låga kostnader och bästa marknadskänslan för rätt tidpunkt vid befraktning, köp och försäljning är förutsättningen för verksamheten. Det finns inga direkta skalfördelar eller möjligheter att bygga upp unika kundrelationer inom standardsjöfarten. Traditionellt har bulk-, general cargo- och råoljemarknaderna räknats hit. I Sverige är delar av B&N:s, Thunbolagens och Nordström & Thulins verksamheter exempel på re-

derier engagerade i standardsjöfart. Grekisk rederiverksamhet är nästan uteslutande inriktad på denna typ av sjöfart, vilket också avspeglar sig i den grekiska rederinäringens struktur med många små och flexibla rederier med betydande finansiella resurser.

- *Kontraktssjöfart* omfattar ca 20 % av marknaden och förväntas öka till ca 35 %. Den är en utvecklad variant av standardsjöfarten där kundrelationen betyder mycket, men där produkten inte behöver vara tekniskt avancerad. För att lyckas krävs gott renommé, god kontroll över kostnaderna och en stor flotta som kan ge täta och reguljära transporter. Skalfördelarna är stora. Concordia Maritime, United Tankers, Stena RoRo och Tärntank är svenska exempel.

- *Industrisjöfart* utgör ca 5 % av världsmarknaden och förväntas växa till ca 10 %. Denna typ av sjöfart ligger ytterligare ett steg närmare kunden. Ett rederi som vill lyckas genom att satsa på industriell sjöfart måste kunna lösa sina kunders transportproblem på bästa tänkbara sätt. B&N Gorthons, Tor Line, Engström Shipping och Stena Line har lyckats med det. Walleniusrederierna och Silja Line med sina bil- respektive färjekoncept får också anses vara sådana svenska exempel.

- *Specialsjöfart* med ca 7 % av världsmarknaden förväntas öka till ca 10 % och representerar via tekniken en unik produkt. Denna typ av marknad har mycket gemensamt med industrisjöfarten men får anses vara ännu mer tekniskt förfinad. Exempel på sådan sjöfart är transporter av flytande gas, avancerade kemikaliefartyg och specialarbetsfartyg. Vissa av dessa marknader kombineras också med betydande drag av kontraktsjöfart. Exempel på rederier som har drag av specialsjöfart i Sverige är Laurin Maritime och Röda Bolaget.



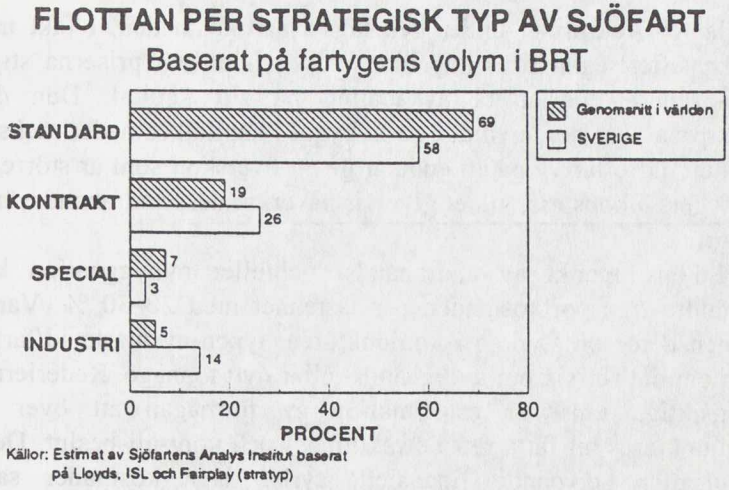
Figur 3.1 Typer av strategiska sjöfartsmarknader

De fyra typerna av strategiska marknader som beskrivits ovan utgör extremer och det går ofta inte att placera enskilda rederier i entydiga positioner i matrisen. Över åren förekommer också att både rederier och marknader ändrar karaktär på grund av tekniska innovationer och förändringar i lastägarens syn på transporten. Ett exempel är Stena Line som började inom standardsjöfarten för att därefter i färjetrafiken utveckla ett industrikoncept. Med de nya höghastighetsfartygen befästs denna position ytterligare samtidigt som man inom Stenasfären fortfarande har inslag av mer renodlad standardsjöfart.

I nedanstående tabell redovisas exempel på några rederiers marknader. Tabellen illustrerar översiktligt fördelning på marknader.

Tabell 3.1. Exempel på svenska rederier och deras marknader

Rederi	*Standard*	*Kontrakt*	*Industri*	*Special*
B&N	X	X	X	
United Tanker	X			
Stenasfären	X	X	X	
Wallenius			X	
Tor Line		X	X	
Silja Line			X	
Sweferry			X	
ICB	X	X		
ACL		X		
N&T	X	X	X	
Cementa				X



Figur 3.2 Rederimarknaderna per strategisk typ av marknad

Sjöfartsstrategierna

Beroende på karaktären i de enskilda marknaderna kan rederierna operera med tre olika strategier.

* Cyklisk anpassning
* Lågkostnad
* Differentiering

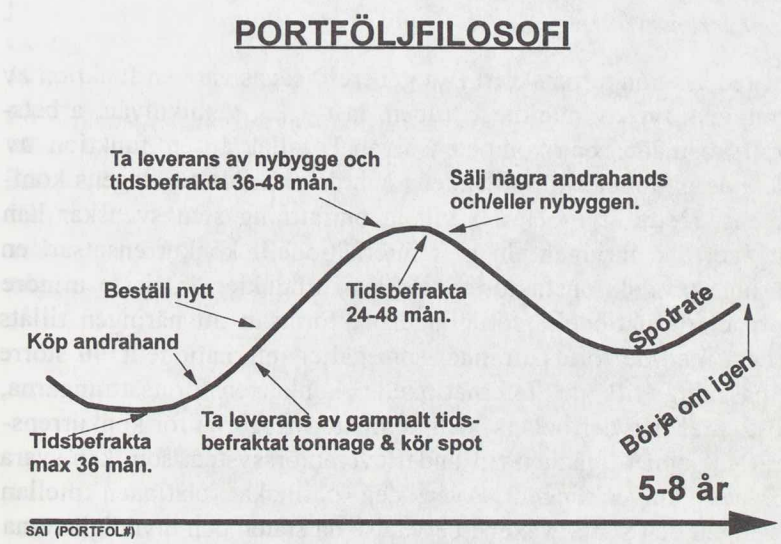
Lågkostnad och cyklisk anpassning är de dominerande strategierna inom standardsjöfarten, men deras betydelse minskar i takt med att marknadskaraktäristiken övergår i kontrakts-, special- och/eller industrisjöfart.

Cyklisk anpassning bygger på ständiga förändringar i kapacitetsutnyttjandet. Ett lågt kapacitetsutnyttjande innebär att frakt- och fartygspriserna sjunker. Redarens alternativ är att lägga upp fartyget, vilket också medför en kostnad. Därför kan fartyg

segla för fraktpriser under den lägsta driftkostnaden. I takt med större efterfrågan ökar kapacitetsutnyttjandet och priserna stiger och redaren börjar få avkastning på sitt kapital. Den dag fraktpriset når den nivå där ett nybygges kapitalkostnader täcks in kan ett äldre fartyg på ett enda år ge ett överskott som är större än fartygets inköpspris, vilket givetvis påverkar dess andrahandsvärde positivt.

Inköpstidpunkt av andrahands- och/eller nybyggnation kan förändra transportkostnaden per lastenhet med 20–30 %. Variationen beror på styrkan i konjunkturen, typen av marknad/fartyg och om det rör sig om andrahands- eller nytt tonnage. Rederiernas långsiktiga vinst är en funktion av förmågan att över en konjunkturcykel fatta rätt befraktnings- och köp/sälj-beslut. Detta förutsätter betydande finansiell styrka, låga kostnader samt omvärlds- och marknadskunskap.

Priserna fluktuerar, under en konjunkturcykel på 5–8 år, upp och ner i en ständig jakt efter balans. Det innebär att den optimala tidpunkten för befraktning, försäljning eller inköpsbeslut nästan aldrig inträffar under samma räkenskapsår oavsett typ av rederimarknad.



Figur 3.3 Portföljfilosofi

Eftersom alla rederimarknader är kopplade till varandra är följaktligen cyklisk anpassning viktig även inom industri-, special- och kontraktsjöfarten. Oavsett vilken marknad man väljer bör man därför ha en relation till standardsjöfarten som ett lyssnande öra mot marknaden.

Konkurrenskraften

Ett rederis konkurrenskraft kan generellt sägas vara en funktion av strategisk typ av marknad, traden, lasttypen, tekniknivån, arbetskraftskostnaden och kompetensnivån. Utfallet är en funktion av både de nationella förhållandena och de enskilda företagens kompetens. Detta styr också i vilken omfattning som svenskar kan engageras i näringen. Ju mer internationellt konkurrensutsatt en närings produktionsfaktorer och dess produkter är, desto mindre betyder de nationella förhållandena, förutsatt att näringen tillåts arbeta med de förutsättningar som gäller internationellt. Ju större anpassning till de internationella konkurrensförutsättningarna, desto mer betyder bolags- och kompetensfrågorna för konkurrenskraften samt tillgången till underleverantörssystem som kan svara för teknikutvecklingen. Även den politiska relationen mellan näringen och staten växer i betydelse då staten och myndigheterna företräder svenska intressen i EU och i olika internationella sjöfartsorgan.

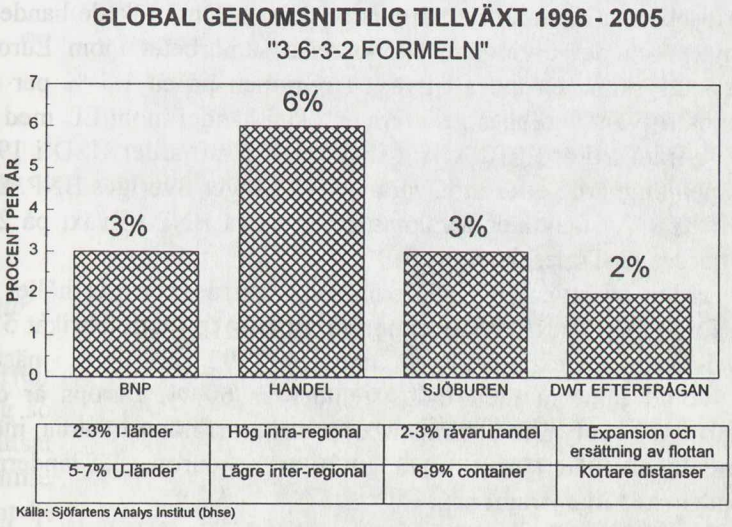
3.2 Sjöfartens ramförutsättningar

Sjöfartsnäringen påverkas av komplexa samband rörande ekonomisk tillväxt och handel liksom politiska och ekologiska förhållanden som rör ekonomin och sjöfarten.

Ekonomi och handel

I världsekonomin svarar i dag industriländerna för drygt 50 % av totala BNP beräknat i köpkraftsparitet och 70 % av den sammantagna exporten samt utvecklingsländerna för ca 40 % av BNP och 25 % av exporten.

Den *internationella utvecklingen* visar med hänsyn till en justering för nedgången i forna Sovjet att tillväxten i världsekonomin i princip varit oförändrad mellan de två perioderna 1977–1986 och 1987–1996. En närmare jämförelse visar dock påtagliga skillnader mellan perioderna. Under perioden 1977–1986 växte världens BNP med 3,4 % per år och världsexporten med 3,7 %, vilket ger ett förhållande på 1,1. Under perioden 1987–1996 förväntas tillväxten bli 3,2 i BNP och 6,2 i exporten, vilket ger ett förhållande på 1,9, dvs. förhållandet mellan tillväxten och exporten var nästan dubbelt så hög under den senare perioden.



Figur 3.4 Globala utvecklingstendenser

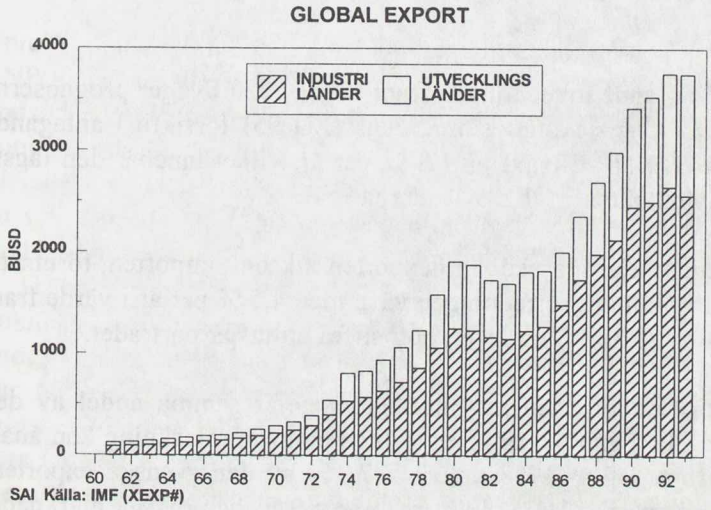
Siffrorna för exporten under perioden 1977–1986 dras ned på grund av den minskade handeln med råolja. När jämförelse görs med icke energiexporterande utvecklingsländer blir bilden entydig. Det framgår att utvecklingsländerna har haft en snabbare tillväxt i exportens andel av BNP. Det betyder att relationen mellan BNP- och exporttillväxten är på väg att bli densamma mellan industriländerna och de icke energiexporterande utvecklingsländerna. Med en genomsnittlig tillväxt i intervallet 2–3 % per år i industriländerna och 5–7 % per år i utvecklingsländerna, tar det 7–10 år för utvecklingsländerna att nå en lika stor andel av världsekonomin som industriländerna. Under den tiden ökar BNP i utvecklingsländerna med 50 % och i industriländerna med 20 %, vilket gör att exporten fördubblas från de icke energiexporterande utvecklingsländerna och ökar med 50 % från industriländerna. Detta sker alltså under en 7–10-årsperiod, förutsatt samma tillväxtsiffror som för perioden 1987–1996.

Världsbanken, International Monetary Found och OECD är exempel på institutioner som räknar med ca 3 % global tillväxt i världsekonomin under de närmaste 10 åren. Det utökade handelsutbytet och det utvidgade ekonomiska samarbetet inom Europa beräknas skapa en extra tillväxt i regionen på ca 1,5 % per år. Denna tillväxt beräknas generera en ökad handel inom EU med ca 35 % fram till år 2010, vilket innebär 350 miljarder USD i 1992 års penningvärde eller motsvarande två gånger Sveriges BNP. Det träffade GATT-avtalet beräknas ge en extra BNP-tillväxt på 200 miljarder USD per år.

Bilden av utvecklingsländerna som råvaruexportörer håller på att förändras. År 1970 var exporten av hel- och halvfabrikat 5 % av deras totala export, för att under år 1993 vara uppe i nästan 25 %, att jämföra med industriländernas 60 %. Europa är den region där volymutvecklingen och strukturförändringarna inom handeln har nått längst. Nära 70 % av de europeiska ländernas handel sker inom regionen.

Omstruktureringen mot en ökad handel med halv- och helfabrikat i de mest industrialiserade utvecklingsländerna innebär att

den regionala handeln står inför en stark volymökning. Speciellt påtaglig blir sannolikt denna utveckling i Fjärran Östern. Parallellt med den ökade frihandeln och tillkomsten av World Trade Organization pågår en utveckling mot bildandet av allt större ekonomiska handelsblock, främst i Amerika, Europa och Fjärran Östern, vilket ytterligare kan förstärka den regionala utvecklingen.



Figur 3.5 Världsexporten

Helhetsintrycket av en omvärldsanalys ger enligt den bedömning som förs fram i SAI:s underlag ett positivt utfall vad avser förutsättningarna för tillväxt, trots att det inte saknas hot. Därtill kommer att miljökraven har skapat egna positiva efterfrågeeffekter samt betydande möjligheter till affärsutveckling, vilket bör bidra positivt till tillväxten i framtiden. Det är därför rimligt att anta en global BNP-tillväxt under perioden 1996–2005 på 3 % per år och

en global tillväxt i handeln med 6 % per år och en relativt låg inflation i intervallet 2–4 % samt en lägre räntenivå över en konjunkturcykel.

Utvecklingen av den *svenska utrikeshandeln* kan, bl.a. enligt Exportrådets prognos, fram till år 2020 sammanfattas på ungefär följande sätt.

* Svensk BNP-tillväxt under perioden 1983–1988 har varit 2,8 % per år och under perioden 1988–1993 negativ med -0,3 % per år.

* Beträffande utvecklingen fram till år 2020 bygger prognoserna på 1995 års Långtidsutrednings (LU 95) försiktiga antagande om en BNP-tillväxt på 1,8 % per år, vilket innebär den lägsta tillväxttakten i OECD-länderna.

* Den totala svenska varuexporten liksom importen förutsätts enligt Långtidsutredningen växa med 4,5 % per år i värde fram till år 2020, vilket är en hög siffra enligt Exportrådet.

* Europamarknaden har mottagit ungefär samma andel av den svenska exporten år efter år men en svag minskning kan anas. Europa tog år 1993 emot ca 73 % av den svenska exporten, Nordamerika 10 %, Fjärran Östern 9 % och övriga marknadsområden tillsammans 8 %. Fram till år 2020 anger prognosmodellen en minskning av Europaandelen till 67 % liksom andelen till Nordamerika till 8 % och en ökning av andelen till Fjärran Östern till 15 %. Förändringarna av importen med avseende på länderfördelningen förväntas följa samma mönster.

* Svensk handel med Östeuropa antas öka men från en mycket låg nivå. Den kommer endast att ha en marginell betydelse för handelns fördelning på olika länderområden.

Sveriges exportmarknadsandelar har långsiktigt haft en vikande trend. Om tillväxten av svensk export skall kunna ske med 4,5 % per år som antagits i LU 95 förutsätter det att Sverige kan öka sin andel av världshandeln trots att BNP-tillväxten förväntas vara svag. Fördelningen av vår handel på olika länder förändras dock mycket litet.

Transportutvecklingen

Utvecklingen av godstransporterna i *Europa* har i princip följt BNP-tillväxten de senaste 20 åren. När tillväxten sjunker tenderar godstransporterna att sjunka något mer och när tillväxten ökar i en konjunkturuppgång tenderar godsvolymerna att öka mer än BNP-tillväxten. Personresandet har framför allt ökat som en funktion av ett växande innehav av privatbilar, vilket också ligger bakom den snabbt växande färjetrafiken.

Godstransporterna på vägarna har under de senaste 20 åren vuxit kraftigt från en andel på 50 till 70 %. Järnvägens andel har under samma period sjunkit från 28 till 15 % och kanaltrafiken har förlorat andelar från 14 till 9 %. Pipelinetransporterna har minskat från 8 till 5 %. Den växande lastbilstrafiken har också fått som följd att lastbilarna svarar för en allt större andel av transportarbetet. Lastbilarnas dominans gäller framför allt för korta transporter under fem mil.

Bilarnas, både lastbilar och personbilar, växande andel av det totala transportarbetet och den stora andelen korta transporter visar tydligt på den mycket höga tillväxt som skett i de lokala/regionala transporterna. Det ger också en vägledning om vad som orsakar kapacitetsproblemen i dagens vägnät. Det är inte de medellånga och långväga transporterna som orsakar dagens trafikinfarkt i centrala Europa.

De inrikes transporterade godsvolymerna på lastbil i *Sverige* minskade år 1993 jämfört med år 1990 med 19 %, från 388 till 315 miljoner ton. En stor del av minskningen faller på varugrupper som är hänförliga till byggsektorn, som t.ex. schaktmassor

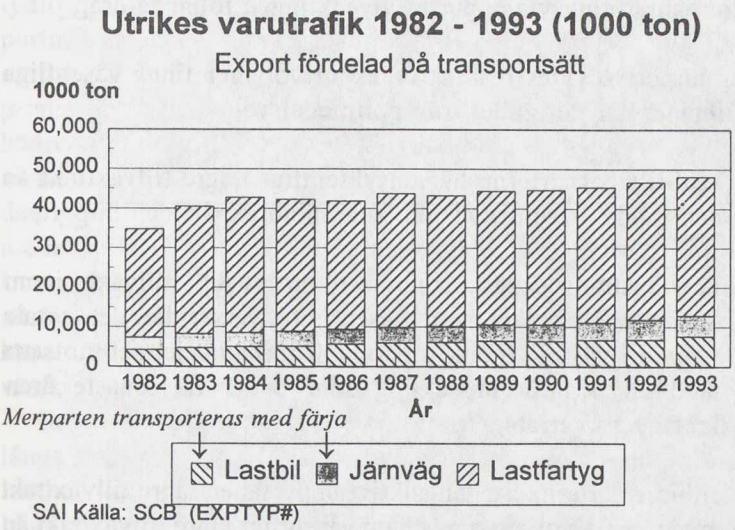
och betong. År 1993 transporterades 101 miljoner ton jord, sten, grus och sand jämfört med 156 miljoner ton år 1990. Transporter av metaller, arbeten av metaller, maskiner, apparater och transportmedel har minskat med nära 30 % jämfört med år 1990, men sådana varugrupper har en mindre volympåverkan. 60 miljoner ton utgjordes av skogsråvaror och skogsindustriprodukter år 1993 och dessa transporter har ökat med 8 % sedan år 1990.

Inrikes transporterad godsvolym på järnväg var 1993 drygt 50 miljoner ton varav 23 miljoner ton utgjordes av Lapplandsmalm och ca 11 miljoner ton skogsprodukter. De järnvägstransporterade volymerna ligger relativt konstant på ca 30 miljoner ton efter år 1984, exkluderat järnmalm.

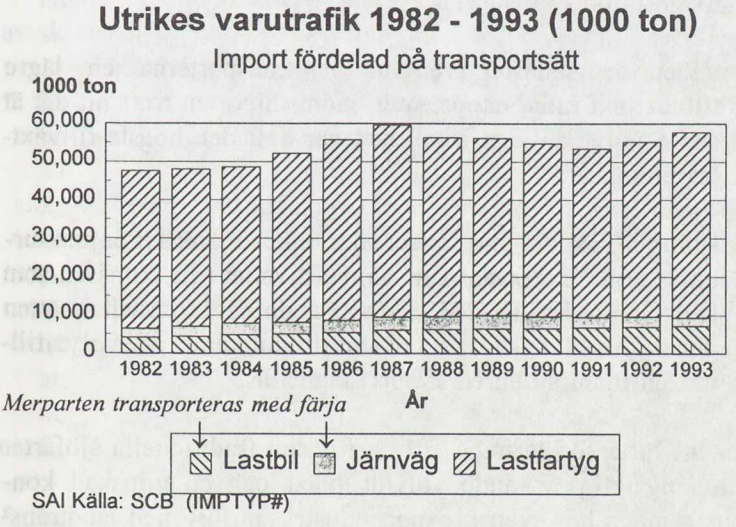
Den i ren inrikestrafik transporterade godsvolymen på fartyg var år 1993 ca 13 miljoner ton, varav 53 % avsåg transporter av olja samt 11 % av malmer. Inrikes fartygstransporter uppvisar en långsamt vikande utvecklingstrend på lång sikt.

Lastbilstransporterna är det klart dominerande transportsättet för transportavstånd under 300 km. För transporter över 300 km dominerar sjötransporterna och transportarbetet mätt i tonkm är här nästan lika stort som för lastbilar och tåg tillsammans. Medeltransportsträckan år 1993 för inrikes fartygstransporter var 526 km och för lastbilstransporter 82 km. Det är först på transportavstånd över 300 km som transportarbetet på järnväg överstiger lastbilarnas.

Om man närmare studerar *utrikeshandeln* kan under perioden 1982–1985 en stark volymtillväxt med 4,9 % totalt per år noteras. Tillväxten inom exporten var så stark som 7,2 %. Perioden 1986–1989 var en period med måttlig volymtillväxt, totalt 1 % per år. Under perioden 1990–1993 ökade tillväxttakten åter men inte till samma nivå som den första perioden 1982–1985.



Figur 3.6 Sveriges export fördelad på transportslag



Figur 3.7 Sveriges import fördelad på transportslag

Sammanfattningsvis uppvisar utvecklingen följande drag.

* För importvolymer respektive exportvolymer finns väsentliga skillnader när det gäller transportmedelsval

  - lastbilstransporterna har en väsentligt högre tillväxttakt än den totala volymtillväxten både inom export och import,

  - järnvägstransporterna uppvisar en snabb tillväxt inom exporten i en takt som väsentligt överskrider den totala volymtillväxten. Inom importen är förhållandet det motsatta med en negativ utveckling som under de senaste åren kraftigt förvärrats,

  - sjötransporterna har långsiktigt uppvisat en lägre tillväxttakt än de totala volymerna och en väsentligt lägre tillväxttakt än landtransporterna. Under de senaste åren är dock tillväxttakten inom sjöburen import något högre än tillväxten i totala importvolymer,

  - under de senaste åren har sjötransporterna en lägre tillväxttakt inom exporten än inom importen trots att det är exportvolymen som totalt sett har haft den högsta tillväxttakten per år,

  - sjöburen export har under de senaste årens konjunkturuppgång inte återvänt till samma nivå på tillväxttakten som under perioden 1982–1985, vilket de andra transportsätten gjort. Den långsiktiga tendensen indikerar att volymtillväxten inom sjöburen export stagnerar.

För att hitta förklaringar till varför den traditionella sjöfarten har en långsiktigt vikande volymtillväxt och en minskad konkurrensförmåga hos svensk exportindustri jämfört med landtransporterna kombinerat med färjetrafik, måste analysen fördjupas be-

tydligt. Det är nödvändigt att studera tillväxten, liksom transportmedelsval för varje varusegment. Utvecklingen kan bero på en omfördelning av volymer mellan transportsätt men också på att produktsammansättningen förändras och att tillskottsvolymerna i högre grad faller på landtransporterna. Notabelt är förändringarna av skogsindustrins uttransporter, som får tjäna som ett exempel på den pågående strukturförändringen med avseende på transportmedelsval och som kan ge några ledtrådar till möjliga förklaringar. Utvecklingen med en snabb tillväxt av landtransporterna innebär att färjetrafiken ökar i motsvarande grad, vilket får som långsiktig konsekvens att flödena koncentreras till ett färre antal syd- och västkusthamnar.

Strukturen där sjötransporten i ett historiskt perspektiv varit den långa länken i transportkedjan och som matats med relativt korta landtransporter inom hamnarnas omland har ändrats i takt med landtransporternas utveckling. Detta förhållande gäller främst de ökande transporterna av hel- och halvfabrikat, där lastbilarna har en större konkurrenskraft.

Nedan sammanfattas några karaktäristiska drag för utvecklingen av skogsindustrins transporter till kontinenten.

* Koncentration av skogsindustrins transporter till de nio stora mottagarländerna i Europa – den totala exportökningen var 37 % och exporten till de nio länderna ökade med 69 % eller 2,5 miljoner ton.

* Andelsförändringarna mellan transportslagen var betydande. Av exportökningen gick 0,3 miljoner ton till sjöfarten, 1 miljon ton till järnvägen och 1,2 miljoner ton till lastbilarna. Det innebär att volymerna på fartyg ökat med 9 % från år 1985, på järnväg 46 % och på lastbil 128 %. Av den ökning som tillföll sjöfarten kommer över 80 % från Norrland.

* Massa- och pappersindustrin har fasta kunder med ökande krav på tillförlitlighet, tätare frekvens samt kortare leveranstid, vilket

bl.a. inneburit att de stora bruken flyttat lagerfunktionen till kontinenten.

* Ökat samarbete, t.ex. mellan SCA och MoDo, är ett exempel på samarbete för att nå ökad frekvens, effektiva fartyg, terminaler och lasthanteringsmetoder i ett fortsatt långsiktigt engagemang för att säkerställa ett konkurrenskraftigt sjötransportsystem.

* Företagen arbetar också aktivt för att få returvolymer genom att i princip erbjuda linjeservice från kontinenten och England till flera svenska hamnar i Östersjön och Bottenhavet.

* Orderstorlekarna minskar med allt mer högvärdiga pappersprodukter. I en lastbil kan t.ex. gå över tio order med finpapper. Samtidigt ökar kraven på ett högt utnyttjande av lastbäraren för att få kostnadseffektivitet.

* Sjöfarten från Norrland har en starkare roll på grund av de längre transportavstånden. En brytpunkt kan anas i höjd med Gävle och söderut där lastbilstransporterna haft en mycket snabb utveckling.

* Snabbgående fartyg för skogsprodukter bedöms vara avlägset eftersom produkterna är relativt lågvärdiga jämfört med verkstadsindustrins produkter.

* Teknikutvecklingen inom lasthanteringen med t.ex. kassettsystemet stärker sjöfartens konkurrenskraft.

* Inom massaexporten, som ligger på en relativt konstant nivå totalt, har volymerna på fartyg sjunkit fram till år 1990 och därefter varit på samma nivå medan motsvarande volymökning har skett inom landtransporterna. Järnvägen transporterar betydligt mer massa än bilarna.

* För exporten, mätt i värde, har andelen fartygstransporterat gods minskat, ökat för lastbilarna och varit relativt konstant för järnvägen.

* Järnvägen utgör en potential främst för de mer lågvärdiga segmenten, massa och tidningspapper. Det verkar ha skett en viss överföring av massatransporter från sjö till land.

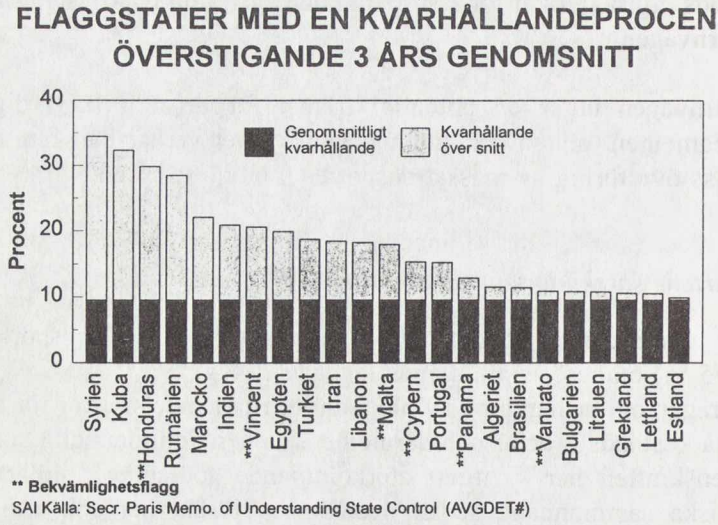
Sjöfartens särskilda konkurrensvillkor

Den dominerande delen av Sveriges sjöburna transporter (ca 75 %) ombesörjs av utlandsflaggade fartyg.

Frågan om utflaggning av olika nationella handelsflottor för att uppnå kostnadsfördelar och därmed stärka den kommersiella konkurrenskraften har varit ett återkommande spörsmål i sjöfartspolitiska sammanhang sedan decennier. Sjösäkerhet och under senare tid även miljöfrågorna har varit föremål för diskussion i dessa sammanhang liksom de ombordanställdas ekonomiska och sociala villkor. Hela frågan om undermåliga fartyg, s.k. substandards ships, har mer och mer kommit i blickpunkten. Bilden är sammantaget mycket komplex och några enkla och generella slutsatser eller lösningar är svåra att åstadkomma. Dålig standard är inte liktydigt med utflaggning, liksom en nationell flagga inte garanterar tillfredsställande standard i alla avseenden.

Ett mått på standard illustreras av att liberiaflaggade fartyg inte får fler nyttjandeförbud i europeiska hamnar än de svenskflaggade. Av de 23 flaggor som fick mest anmärkningar, baserat på hamnstatskontroll av ca 11 000 fartyg per år i 16 industriländer de senaste tre åren, utgjorde nationella register majoriteten, dvs. register där ägaren av fartygen finns i registerlandet.

När det gäller de svenskkontrollerade utlandsflaggade fartygen kan konstateras att de är större och yngre än de svenskflaggade och att det är i denna del som den svenska sjöfartsnäringen har utvecklats.



Figur 3.8 Flaggor med mest anmärkningar vid hamnstatskontroll

Internationella register är i många fall förknippade med låga löner och social standard. Syrien leder anmärkningarna och Grekland är med på listan. Även ett lågkostnadsland som Ryssland har 28 % av sin handelsflotta under andra flaggor än den ryska, förmodligen för att kunna få internationell finansiering men också för att slippa stämpeln av dålig kvalitet och risken att förlora frakter.

Det finns i dag inget generellt och entydigt samband mellan s.k. internationella register och av International Transport Workers Federation (ITF) definierade bekvämlighetsregister och låg ekonomisk/social standard, låg säkerhets- och miljöstandard.

Om man lyckades återgå till helt nationella flottor, som reflekterade de nationella arbetskraftskostnaderna, skulle förmodligen de flesta rederier i traditionella sjöfartsländer slås ut om de inte subventionerades. Detta innebär att statssubventionerna sannolikt ökar om man går tillbaka till det gamla systemet. Ökad reglering genom kvotering eller någon form av UNCTAD-kod är också osannolik, då all global verksamhet pekar mot ökad frihandel och minskad reglering. Det finns följaktligen ingenting som tyder på att rederinäringen eller arbetsmarknaden för framtidens sjöfolk kommer att vara mindre internationell än i dag.

Under det senaste decenniet har det också skett en ökad fokusering på säkerhets- och miljöfrågorna på bekostnad av de sociala/ekonomiska frågeställningarna. Det innebär att de sociala/ekonomiska, säkerhets- och miljömässiga problem som rederinäringen brottas med inte kommer att kunna lösas på nationell basis. Problemen måste lösas inom ramen för EU och de internationella sjöfartsorganen, dvs. det är en fråga för de internationella arbetsgivar- och arbetstagarorganen, politikerna och näringens intresseorganisationer. Förändringen i rederinäringen, mot en internationell arbetskraftsmarknad, innebär sannolikt också att den internationella fackliga verksamheten inom sjöfartsområdet kommer att växa sig starkare då det finns ett globalt intresse för detta.

De inbyggda flaggstatskonflikter som finns, inom t.ex. EU, innebär att det tar tid med en homogenisering av reglerna. Inte minst Grekland, med 19 % av världstonnaget och hög genomsnittsålder på sin flotta (19 år) motsätter sig regleringar och skärpta krav. Även andra nationer, men med andra motiv, motsätter sig ökat överstatligt inflytande och byråkratisering inom EU.

Det finns däremot en väsentligt större intressegemenskap mellan hamnstaterna som kommer att leda till fortsatta skärpningar av säkerhets- och miljökraven. Det finns också tydliga tendenser till självsanering, via intresseorganisationer, som tankrederiernas Intertanko och klassningssällskapens IACS (International Association of Classification Societies).

När det gäller de tidigare omfattande varvsstöden leder en bedömning till att beställarstöden i praktiken är på väg att reduceras till noll, medan kreditgarantier, lokala stöd, offentliga inköp, föryngringsstöd till nationella flottor, utvecklings- och rationaliseringsstöd, FoU samt allmänna industristöd kommer att kvarstå. Till denna slutsats bidrar också att varven generellt kommer att produktionsmässigt ligga på en genomsnittlig nivå som ligger ca 20 % över de senaste årens nivå under de närmaste 10 åren. Konjunkturmässigt kan dock förväntas svängningar i orderingången och stora variationer mellan olika fartygstyper, men det kommer sannolikt inte att inträffa en chockartad nedgång i efterfrågan på varvskapacitet, vilket skedde under 1970-talet då orderingången föll från över 100 miljoner dwt till 10 miljoner dwt under en femårsperiod och utlöste den senaste subsidievågen. Varvssubsidieepoken, som vi lärt känna den under de senaste 20 åren, är enligt den bedömning som SAI för fram i princip över.

IT-utvecklingen är redan på väg att ändra på de operativa förhållandena inom sjöfarten. I dag tillhör dokumentlösa skeppningar vardagen och hamnarna bygger upp kommunikationssystem med information om godset, vilket gör att genomgången i hamnen blir snabbare.

Det är väsentligt att beakta den allt viktigare anknytningen mellan transporter och informationstekniken, som ger möjligheter till betydande produktionsrationaliseringar, men också en väsentlig utveckling av kundrelationerna och en ökad säkerhet. Den främsta och kanske mest revolutionerande effekten på sikt kommer sannolikt inom organisation, management och marknadsområdena, då obalanser i trafikflöden och transportkapaciteter utgör stora kostnader både för samhället och den enskilde operatören. Kommunikationskapaciteten och tekniken för informationsutbytet finns redan, dock saknas ännu systemen. Det internationella säkerhets- och miljöarbetet är också på väg att förändras med allt mer allmänt tillgänglig information om fartygen och operatörerna.

3.3 Den svenska sjöfartsnäringen

Svensk sjöfartsnäring är benämningen på den del av svenskt näringsliv och förvaltning som är verksam inom sjöfarten eller inom sjöfartens egna försörjningsled såsom utrustning, förnödenheter, hamntjänster, lotsning, bärgning, försäkringar, utbildning m.m. Begreppet "kluster" används ofta som beskrivning på *nätverk* som formar nationellt viktiga näringar. Begreppet är nytt men själva företeelsen är gammal och har historiskt sett spelat en viktig roll i utvecklingen av bl.a. den svenska metallurgiska industrin, verkstadsindustrin, livsmedelsindustrin och sjöfartsnäringen.

Utvecklingen inom den svenska sjöfartsnäringen följer den allmänna utvecklingen mot ökad specialisering, handel och kommunikation. Det gäller både de företag som arbetar internationellt och de företag som betjänar den internationella sjöfarten i Sverige som hamnarna, agenterna, mäklarna och olika serviceföretag. Sverige har i dag ca 0,2 % av världsbefolkningen och 0,8 % av världens BNP, men svarar ändå för 1,2 % av världens export/import och kontrollerar ägarmässigt 2,0 % av sjötransportkapaciteten i världen, vilket ger Sverige en tolfteplats bland världens sjöfartsländer. Den svenska rederinäringen har i dag en stark ställning i främst industri- och kontraktssjöfarten men också en relativ styrka inom tanksjöfarten som visas av att svenska intressen kontrollerar tankfartyg motsvarande en sjundeplats i världen.

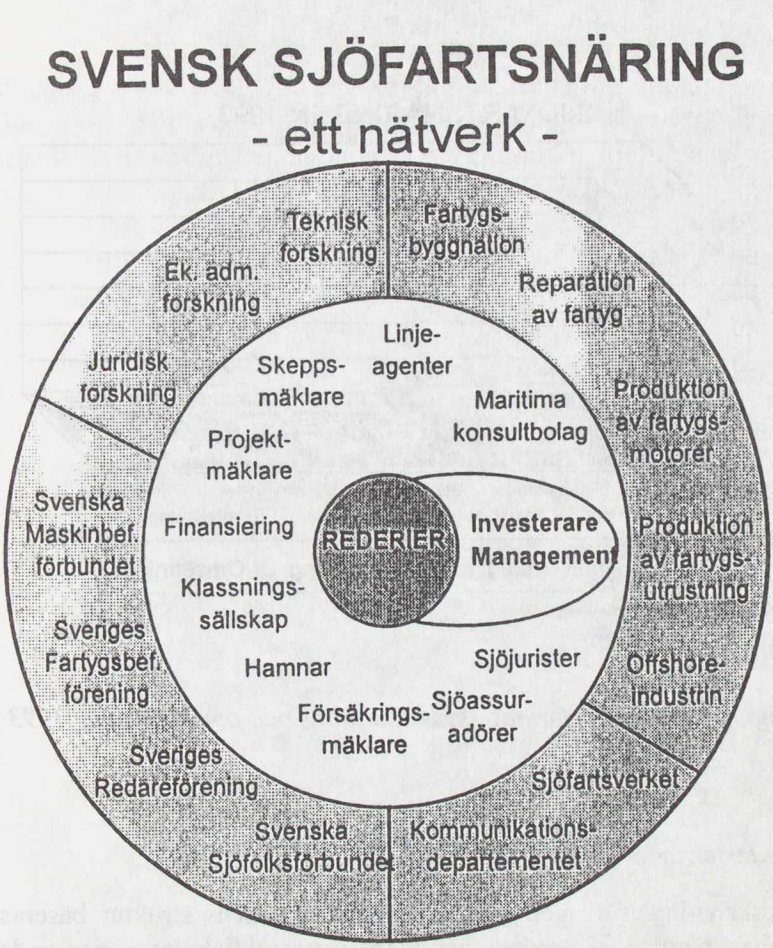
Sjöfartsnäringen – ett nätverk

Som grund för beskrivningen av näringen tas här de aktörer som traditionellt anses utgöra kärnan i näringen, dvs. rederierna, agenterna, hamnarna, varven och de underleverantörer som är knutna till dessa aktörer.

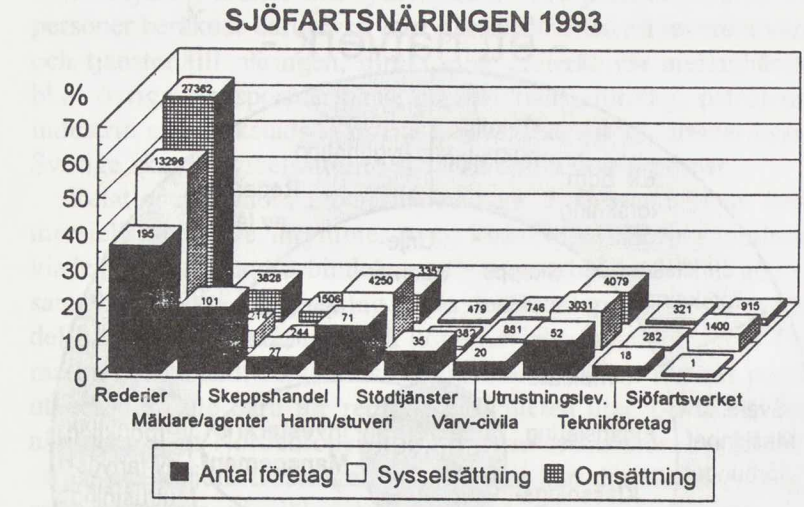
En genomgång av totalt 600 företag visar att drygt 520 rederier, agenturer, hamnar, varv och underleverantörsföretag kan anses ingå i näringen. Dessa företag omsatte år 1993 totalt

43,5 miljarder kronor och sysselsatte 27 000 personer. Ca 33 000 personer beräknas därutöver vara sysselsatta med att leverera varor och tjänster till näringen, direkt eller indirekt via mellanhänder, bl.a. övriga transportnäringar, privata tjänsteföretag, petroleumindustrin och verkstadsindustrin. Det innebär att sjöfartsnäringen i Sverige skapar sysselsättning åt totalt ca 60 000 personer.

Relationerna inom ett näringsnätverk är inte enbart av kommersiell natur. De inrymmer även kunskapsöverföring, antingen via leverantör-/kundförbindelser, utbyte av arbetskraft eller gemensam forskning och utveckling. Utan detta samspel, som för svensk del har skapat ett tekniskt och kommersiellt försprång inom flera marknadssegment, försämras möjligheterna till en fortsatt positiv utveckling, inte bara för rederiverksamheten utan också för hela näringen. I ett Nordeuropeiskt perspektiv satsas stora resurser på att utveckla sjöfartsnäringen och Sverige kan dra fördel av dessa satsningar, om vi själva bidrar aktivt med egen kunskap och kompetens.



Figur 3.9 Sjöfartsnäringen ett nätverk

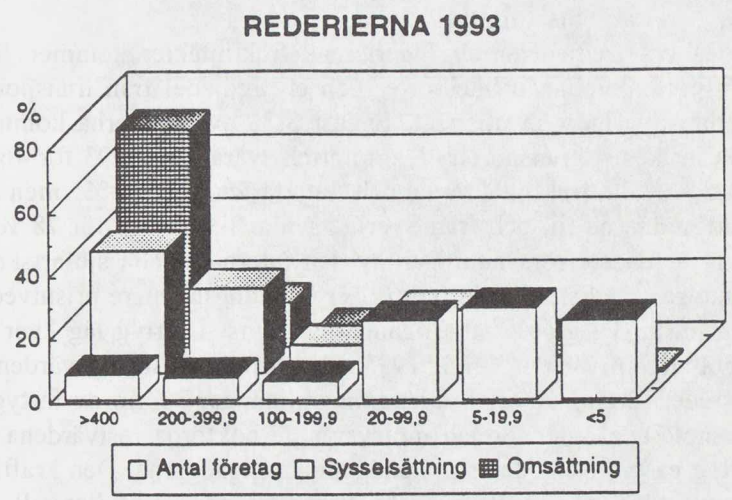


Figur 3.10 Antal företag, sysselsättning och omsättning år 1993

Rederierna

Beskrivningen av den svenska rederibranschens struktur baseras enbart på data från rederi- och managementaktiebolag registrerade i Sverige. Med denna avgränsning omfattar den svenska rederibranschen ca 250 aktiva rederi- och managementaktiebolag, av vilka 195 företag driver kontinuerlig rederiverksamhet. Totalt omsatte dessa företag 27,3 miljarder kronor under år 1993. Till det kommer ytterligare ca 0,5 miljarder kronor i rederiverksamheter som bedrivs av företag inom andra branscher. Det innebär att den Sverigebaserade rederiverksamheten totalt sett omsatte 27,8 miljarder kronor år 1993. Omsättningen i utländska rederidotterbolag beräknas till ca 12 miljarder kronor. Beräkningen baseras på 17 rederiföretags koncernredovisningar. Därtill kommer omsätt-

ningen i utländska intressebolag eller direktägda utländska bolag. Den totala svenskkontrollerade rederiverksamheten år 1993 i och utanför Sverige beräknas därför omsätta minst 40 miljarder kronor.



Figur 3.11 Antal rederier, sysselsättning och omsättning år 1993 per storlek

Totalt sysselsatte den svenska rederiverksamheten 14 175 personer år 1993, varav 13 300 i rederiföretag.

Den Sverigebaserade rederibranschen domineras antalsmässigt av små rederier och sysselsättnings- respektive omsättningsmässigt av stora rederier. Av totalt 195 företag hade år 1993 154 företag en omsättning mellan 20–100 miljoner kronor per företag eller totalt 3,0 miljarder kronor, medan 16 företag hade en omsättning över 400 miljoner kronor per företag eller totalt 18,8 miljarder kronor. Uttryckt i procent svarade de för 69 % av omsättningen och 39 % av sysselsättningen.

Färjerederierna svarade år 1993 för 57 % av sysselsättningen och för 28 % av omsättningen, medan tank-, bulk- och RoRo-rederierna svarade för 34 % av sysselsättningen och för 53 % av omsättningen samt kyl, container m.fl. för 9 % av sysselsättningen och 19 % av omsättningen.

Ca två tredjedelar av rederiernas fraktintäkter kommer från transporter mellan utrikes orter och en tredjedel från transporter mellan Sverige och utlandet. Endast 3 % av intäkterna kommer från inrikes sjötransporter. Trampfarten svarade år 1993 för 46 % av de totala fraktintäkterna och linjefarten för 54 %, men av fraktintäkterna till och från Sverige svarar linjefarten för 78 %.

Den senaste försvagningen av den internationella sjöfartskonjunkturen med sjunkande fraktpriser och långsammare prisutveckling på fartyg gjorde att tillgångarna främst i fartyg låg kvar på oförändrad nivå fram till år 1993. Merparten av tillgångsvärdena i ett rederiföretag ligger i anläggningstillgångar i form av fartyg. I börsnoterade rederiföretag motsvarar de bokförda restvärdena på fartyg ca två tredjedelar av anläggningstillgångarna. Den kraftiga deprecieringen av den svenska kronan ledde samtidigt till att skulderna och räntekostnaderna steg kraftigt, vilket medförde att branschen redovisade en förlust på totalt 1,7 miljarder kronor år 1993. Den redovisade valutakursförlusten uppgick till drygt 0,5 miljarder kronor, vilket motsvarade 1,8 % av omsättningen. Totalt sett redovisade mer än vart tredje företag ett negativt resultat efter finansnetto år 1993. Andelen företag med negativt resultat var störst inom den oceangående fjärrfarten, främst bland tankrederierna.

Den svenska handelsflottan

Alla fartyg som till 50 % eller mer ägs av en i Sverige registrerad juridisk eller fysisk person skall föra svensk flagg. Även fartyg som ägs till mindre än hälften av svenska intressen får föra svensk flagg om det är registrerat i det svenska skeppsregistret. För att finnas med i detta register måste fartyget vara minst 12 meter

långt. Det innebär att i registret finns utöver handelsfartygen en stor mängd mindre passagerar- och specialfartyg som fiskebåtar, bogserbåtar m.m.

Totalt fanns det i maj 1995 644 svenskkontrollerade lastfartyg över 100 dwt registrerade i 46 olika register, varav 144 inbefraktade utländska fartyg på tillsammans 6,0 miljoner dwt. Av de 644 fartygen var 588 över 1 000 dwt, varav 202 svenskflaggade.

Tabell 3.1 Svenskkontrollerade fartyg

1 000 DWT	Svensk flagg		Utländsk flagg		Summa		Procent
Segment	Ant	BRT/ DWT	Ant	BRT/ DWT	Ant	BRT/ DWT	Utlands flagg
Offshore BRT	4	22	6	40	10	625	64
Pass. BRT	33	575	39	142	72	717	20
I DWT	37	100	45	166	82	266	–
Bulk	22	285	58	2 384	80	2 670	90
Kombination	0	0	10	1 349	10	1 349	100
Container	2	5	3	11	5	16	63
Torrlast	31	115	114	805	145	919	87
RoRo	52	771	63	594	115	1 365	43
Tank	58	1 024	93	12 297	151	13 320	92
Summa DWT	202	2 300	386	17 607	588	19 907	88 1)

Källa: Sveriges Redareförening och Sjöfartens Analys Institut
1) % av dwt, inklusive inhyrt tonnage, varför andelen blir högre än utan.

Med svenskkontrollerade fartyg avses svenskregistrerade fartyg, helt eller delvis ägda fartyg i utländska register och fartyg inbefraktade under mer än ett år.

Tabell 3.2 Svenskkontrollerade fartyg efter flagg

FLAGG	1 000 DWT	ANTAL	FLAGG	1000 DWT	ANTAL
Antigua	39	14	Nederländerna	96	21
Bahamas	2 974	47	Norge	539	24
Bermuda	1 213	5	NIS	1 204	33
Cypern	329	20	Panama	616	27
Danmark	13	2	Filippinerna	156	4
DIS	116	4	Singapore	1 668	23
Finland	27	9	Storbritannien	296	18
Frankrike	339	8	St. Vincent	28	5
Grekland	75	2	**Sverige**	**2 326**	**202**
Hong Kong	177	4	Sydkorea	69	3
Italien	70	2	Tyskland	85	15
Japan	52	4	USA	90	4
Liberia	6 669	49	Vanuatu	26	4
Luxemburg	46	6	Övrigt	552	26
Malta	17	3	SUMMA	19 907	588

Källa: Sveriges Redareförening och Sjöfartens Analys Institut inklusive över ett år inbefraktade fartyg.

Vid jämförelser mellan olika länder kan inte ovanstående tabeller användas. Istället måste Institute of Shipping and Logistics (ISL) analys av Lloyds uppgifter om fartyg över 1 000 brt och ur-

sprungsland för ägaren användas då denna på ett likartat sätt täcker 30 flaggstater.

Enligt denna statistik och inräknat både svenska och utlandsflaggade svenskägda fartyg ligger den svenska handelsflottan större än 1 000 brt på tolfteplats i världen med en total transportkapacitet på ca 11,5 miljoner dwt motsvarande 2 % av tonnaget över 1 000 brt. Av det totala svenskkontrollerade tonnaget är 83 % registrerat utanför Sverige.

Beräknat på fartyg med en bruttodräktighet större än 300 ökar det svenskägda tonnaget till drygt 13,9 miljoner ton och tas även inhyrt tonnage med i beräkningen kontrollerar svenska intressen närmare 650 fartyg med en samlad kapacitet på 19 miljoner dwt. Det motsvarar ca 3 % av den samlade sjöfraktkapaciteten i världen.

Under åren 1989–1994 registrerades 97 fartyg (över 1 000 dwt) i det svenska skeppsregistret, varav 75 i samband med köp av nya eller begagnade fartyg, dvs. 22 fartyg flaggades hem. Under samma period valde svenska rederier att överföra 35 fartyg från det svenska registret till utländska register. Övriga överföringar (71 stycken) beslutades av utländska rederier i samband med köp av svenska fartyg.

Totalt sett minskade under hela perioden 1989–1994 antalet lastfartyg i den svenska handelsflottan med 11 fartyg för att fler fartyg fördes ur det svenska registret än in. Beroende på att de inregistrerade fartygen har varit större än de avregistrerade ökade lastkapaciteten med 154 000 dwt. Den största kapacitetsökningen noterades på tank- och passagerarfartyg, medan den minskade på bulk-, torrlast- och specialfartyg.

Antalet inregistreringar var störst år 1989, då rederistödet i sin nuvarande form infördes. Antalet inregistreringar sjönk därefter till år 1994, med undantag för hösten 1993, då beslut togs om att förlänga stödet. Antalet till utlandet sålda fartyg ökade kraftigt mellan åren 1991–1993, för att därefter sjunka lika snabbt.

Andra verksamheter

Sjöfartsnäringen domineras omsättnings- och sysselsättningsmässigt av rederiverksamhet. Denna karakteriseras i sin tur av ett fåtal stora rederier och många små rederier.

Underleverantörssidan består mer av små och medelstora företag. Återväxten på rederisidan är mycket låg och orsakerna till detta är en kombination av svårigheter att få fram riskkapital och krångliga svenska regelverk för nyetableringar av mindre rederier.

Tabell 3.3 Antal företag fördelade per omsättningsklass

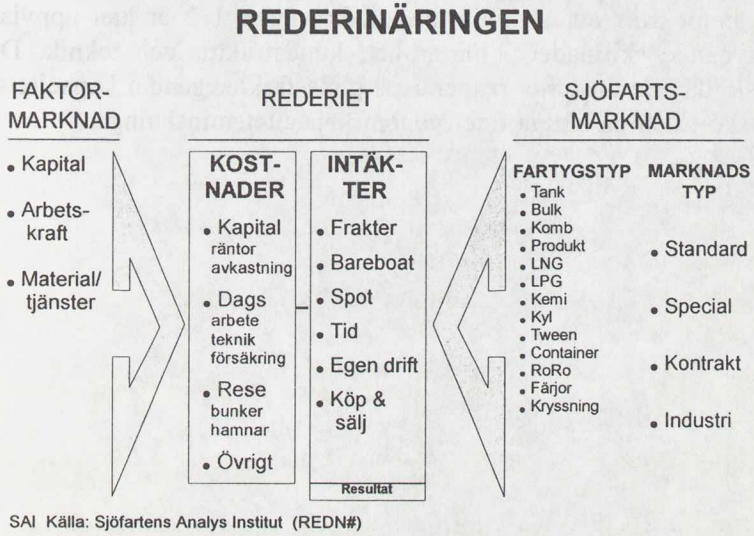
	Omsättning miljoner SEK					
	<99	100-199	200-399	>400	Summa	%
Rederier	154	12	13	16	195	37
Mäklare och agenter	93	3	4	1	101	19
Skeppshandel	22	2	3		27	5
Hamn och stuverier	66	2	2	1	71	14
Hamn/rederistödtjänst	31	2	2		35	7
Varv-civila	19	1			20	4
Varv-övr.		1		1	2	0
Utrustningslev.	42	4	4	2	52	10
Teknikföretag	18				18	3
Sjöfartsverket				1	1	0
Summa	445	27	28	22	522	100
Källa Sjöfartens Analys Institut						

Källa Sjöfartens Analys Institut

Som exempel på en stödnäring kan tas den svenska sjöförsäkringsverksamheten som år 1993 omsatte 1 728 miljoner kronor i premieintäkter från försäkringar av både svenska och utländska intressen. Försäkringsersättningarna uppgick till totalt 1 132 miljoner kronor. Efter driftkostnader, återförsäkringsavgifter och finansiella intäkter gav det ett rörelseresultat på drygt 141 miljoner kronor, en förbättring med 60 miljoner kronor jämfört med år 1992. Den största enskilda försäkringsgivaren på den svenska sjökaskomarknaden är Sveriges Ångfartygs Assuransförening, Swedish Club, som ensamt svarar för ca 70 % av näringens totala premieintäkter och för ca 30 % av premieintäkterna från de svenska rederierna. Assuransföreningen är världens största ömsesidiga försäkringsklubb för kaskoförsäkringar.

3.4 Sjöfartsmarknaderna

I begreppet sjöfartsmarknaderna ingår en kedja av leverantörs- och kundrelationer, allt från underleverantörer åt varv och rederier till själva varvs- och rederimarknaderna. Generellt gäller att rederiernas upphandling av produktionsfaktorer till 95 % görs i internationell konkurrens, medan varvens och underleverantörernas faktorkostnader prissätts till mindre än 50 % i internationell konkurrens.



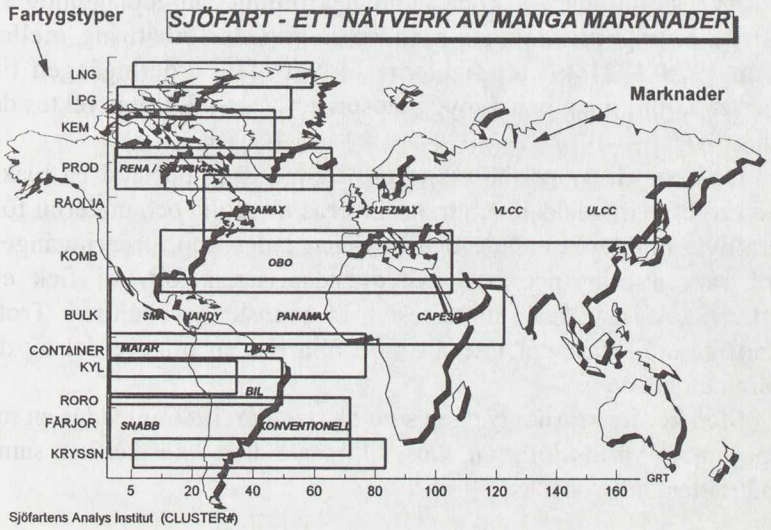
Figur 3.12 En internationell tjänstenäring

Samtliga marknader är på produktsidan länkade till varandra. Varvskapaciteten är internationellt länkad och nybyggnadspriserna visar en stor korrelation mellan olika segment över tiden oavsett vilken typ eller storlek av fartyg det gäller.

Av världshandelsflottans ca 27 000 fartyg med en bruttodräktighet över 1 000, på 672 miljoner dwt i nominell lastkapacitet, kontrolleras 80 % av rederier i tolv nationer och ett stort antal av dessa är verksamma i flera olika marknader samtidigt. Flottan försäkras på en internationell försäkringsmarknad, klassas av ett tiotal dominerande klassningssällskap och finansieras av ett hundratal banker. Merparten av fartygen har byggts i ett tiotal länder.

Rederimarknaderna är därför delvis sammankopplade med varandra trots att enskilda marknader under 1–2 år kan uppvisa betydande skillnader i lönsamhet, kundstruktur och teknik. De enskilda marknaderna reagerar på goda frakter genom kapacitetstillskott och på dåliga tider genom kapacitetsminskningar.

Det går att använda gasfartyg i kemikalietransporter, kemikaliefartyg i oljeprodukttransporter, råoljefartyg i produkttransporter, kombinationsfartyg för råolje-, liksom malm- och kolskeppningar, mindre bulkfartyg för att transportera malm, kol och containers och RoRo-fartyg för container- och passagerartransporter etc. Bilden nedan illustrerar detta utan att vara helt exakt.



Figur 3.13 Rederimarknaderna ett nätverk av marknader.

Rederimarknadernas utveckling

Den höga tillväxten i världsekonomin och världshandeln efter andra världskriget fram till 1970-talets början skapade förutsättningar för fartygens storlekstillväxt och specialisering. Denna trend bröts slutligen mellan åren 1974–1978. En period som efter den remarkabla orderingången på 115 miljoner dwt år 1973 präglades av stora leveranser från varven; en utbudskris skapades.

Många industrier drabbades av fallande orderingång under 1970-talet, men få industrier torde ha varit med om den dramatik som tog plats på varvsmarknaden när orderingången på fem år föll till ca 10 % av vad den var år 1973. Fartygspriserna föll till en nivå som motsvarade halva produktionskostnaden i de dyraste varvsländerna. Varven kunde inte flagga ut sina verksamheter, vilket innebar att det för varvsländerna endast var olika stöd och subsidier som var alternativet till varvsnedläggningar.

Avbeställningar av order, ökad utskrotning och uppläggning av fartyg bidrog tillsammans med en konjunkturförbättring mellan åren 1979–1981 till att frakterna förbättrades, orderingången till varven kom i gång och nybyggnadspriserna steg. Krisen tycktes då vara över.

Då kom en ny prishöjningsvåg. Denna gång uppstod en reaktion på efterfrågesidan och transporterna av råolja och material föll kraftigt. Frakterna rasade och fartygen lades upp, orderingången till varven minskade och nybyggnadspriserna föll. Vi fick en efterfrågekris, vilken sänkte resten av svensk varvsindustri. Trots kraftiga stöd gick det inte att bibehålla ens en mindre del av de forna storvarven.

Med konjunkturuppgången som startade år 1986 inleddes en ny epok inom världssjöfarten, vars viktigaste drag i korthet kan sammanfattas enligt nedan:

* Ökning i de totala sjöburna transporterna interregionalt med ca 3 % per år de närmaste 10 åren.

* En kraftigare tillväxt intraregionalt än interregionalt.

* Ökat totalt kapacitetsbehov med 2 % per år, varav de stora bulk- och tankmarknaderna med 1–2 % och container med ca 7 % per år.

* Begränsad storlekstillväxt i de stora tank- och bulksegmenten, fortsatt hög tillväxt i containerfartygens storlekar.

* Liten rationaliseringspotential i nya fartyg och oförändrade priser i de stora bulk- och tankmarknaderna leder till att rederierna inte kontrakterar nya fartyg förrän fraktmarknaderna motiverar detta.

* Risken för utbuds- och/eller efterfrågechocker av 1970- och 1980-talsmodell är liten varför de typiska konjunkturella förloppen i rederimarknaden kommer att förstärkas.

* Rationaliseringar baserade på IT-utveckling inom samtliga områden.

* Växande internationellt politiskt samarbete bidrar till ökade säkerhets- och miljökrav samt skärpta hamnstatskontroller.

* En internationell arbetskraftsmarknad.

Hur många konjunkturcykler åren framöver som kommer att kännetecknas av ovanstående strukturella karaktärsdrag beror på utvecklingen av de stora råvarumarknaderna. För närvarande ökar oljekonsumtionen utanför det forna Sovjet med ca 1,5 miljoner fat per dag. Samtidigt beräknas kapacitetsreserven uppgå till ca 4 miljoner fat per dag. Kapacitetsutnyttjandet är därför högt, men marknaden diskonterar en återkomst av Irak på marknaden. Mellanöstern med 66 % av reserverna bör utan större problem, inklusive Irak, kunna höja sin produktion under de närmaste 10 åren med upp till 15 miljoner fat per dag, en kapacitet vars produktionskostnad bör hamna under 10 USD per fat. Därtill kommer den potential som finns i Ryssland och i övriga länder utanför OPEC. Det ligger också ett egenintresse i oljenäringen och framför allt inom OPEC att inte bidra till för kraftiga oljeprisökningar efter de erfarenheter som gjordes under främst 1980-talet.

Skärpta miljökrav och ökade skatter kan också leda till att energiförbrukningen i industriländerna ytterligare effektiviseras. Mot detta bör den snabba tillväxten i ekonomierna i Fjärran

Östern och en möjlig uppgång i de forna Öststaterna ställas. Ett sannolikt scenario är att vi under den närmaste tioårsperioden visserligen får stora svängningar i oljepriset, men att prisnivån trendmässigt rör sig mellan 15 och 20 USD per fat.

I bedömningen av världsekonomins, handelns och sjöfartens utveckling finns därför inte inlagd någon tillgångskris i produktionsfaktorerna material, kapital och arbete, vilket skulle kunna orsaka kraftiga inflationsvågor eller på annat sätt störa utvecklingen under de närmaste 10 åren. Hotbilder finns, men de är snarare av politisk karaktär.

De sjöburna transporternas utveckling

Det skeppades ca 4 500 miljoner ton över de stora oceanerna år 1994. Härtill skall läggas stora volymer som transporteras på innanhav, i kusttrafik, samt på floder och kanaler. Det är inte enbart Sverige som är starkt beroende av sjötransporter för sin utrikeshandel. EU som helhet transporterar en mycket stor andel av sin utrikeshandel med fartyg. Ö-länder som Storbritannien och Japan är givetvis än mer beroende av sjötransporter.

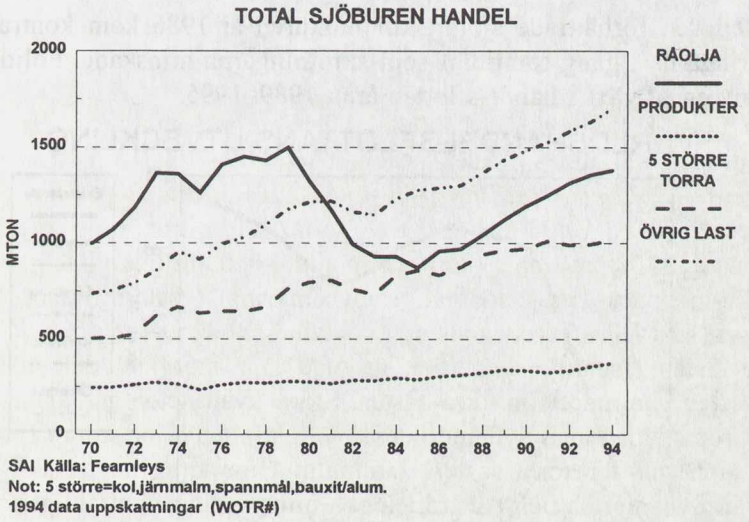
Den totala sjöburna handeln finns inte statistikförd, men bör rimligen omfatta i storleksordningen 6 000–7 000 miljoner ton. Den *oceanburna sjötrafiken* på totalt ca 4 500 miljoner ton fördelade sig på 1 400 miljoner ton råolja, 400 miljoner ton oljeprodukter, 400 miljoner ton järnmalm, 400 miljoner ton kol, 200 miljoner ton spannmål, samt omkring 1 700 miljoner ton övrig last (bl.a. styckegods och containers).

Asien, Japan i synnerhet, är med stor marginal det största mottagarområdet för torra laster. Stora kvantiteter går även till Europa. Nord- och Sydamerika samt Australien är de stora exportregionerna för torra laster. Järnmalm exporteras huvudsakligen från Sydamerika och Australien och importeras huvudsakligen till Asien och Nordvästeuropa. Kol exporteras mestadels från Australien och Nordamerika och importeras till stor del till Asien.

Spannmål exporteras till övervägande del från Nordamerika och importeras till Asien.

Det finns klara tendenser till ökad import av spannmål både som livsmedel och foder i Fjärran Östern, Afrika och Latinamerika som bedöms vara bestående. Kortsiktigt har sammanbrottet i öst gett upphov till bekymmer kring finansieringen av importen till OSS-staterna, som svarar för ca 15 % av världsimporten av spannmål. En rimlig bedömning är att de forna Sovjetstaterna kommer att vara självförsörjande mot slutet av 1990-talet. Handeln kommer att öka mellan de gamla Sovjetstaterna. För sjöfarten innebär det förluster som kommer att kompenseras av ökade transporter till de expansiva områdena i främst Fjärran Östern.

Tillväxten i transportvolymerna i de stora bulklasterna, råolja, kol, malm samt spannmål beräknas uppgå till 1–2 % per år. För kyl, kemikalier och oljeprodukter förväntas tillväxten vara 2–4 % per år samt för containertrafiken 7–9 % per år. Totalt ger detta en ökning på 3 % per år.



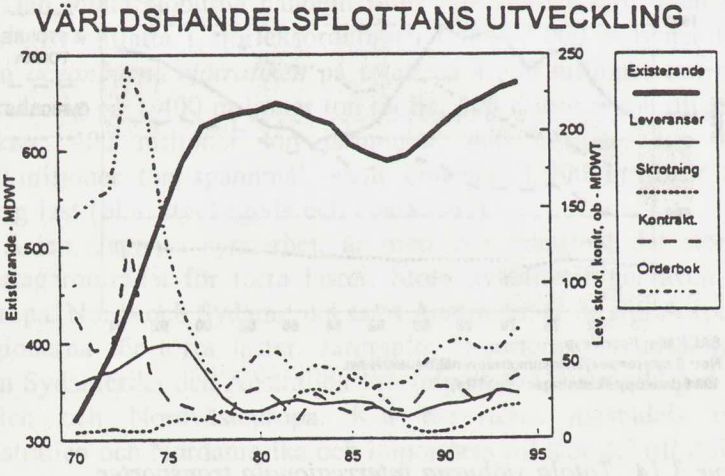
Figur 3.14 Totala sjöburna interregionala transporter

För *Europasjöfarten* kan utifrån nuvarande samband mellan BNP-utvecklingen och de sjöburna kusttransporterna dessa sjötransporter beräknas öka från 400 miljoner ton till ca 600 miljoner ton år 2010 och transporterna på de inre vattenvägarna ligga kvar på ca 200 miljoner ton. Utvecklingen av sjöfarten i det svenska närområdet, framför allt i Östersjön, hämmades kraftigt under det kalla krigets dagar. På 10–15 års sikt är en fördubbling av person- och lasttrafiken på Östersjön inte en orimlighet.

Ökade volymer är grunden för att sjöfarten skall kunna klara av att introducera en snabb service för mer högvärdiga produkter. Det är också grunden för teknisk och marknadsmässig utveckling av sjötransportalternativet, så att det kan erbjuda kunderna ett marknadsmässigt fullgott alternativ, oavsett varuslag och transportrelation.

Världshandelsflottans utveckling

Med den förbättrade sjöfartskonjunkturen år 1986 kom kontrakteringarna i gång samtidigt som skrotningarna minskade. Följden blev en tillväxt i handelsflottan åren 1989–1995.

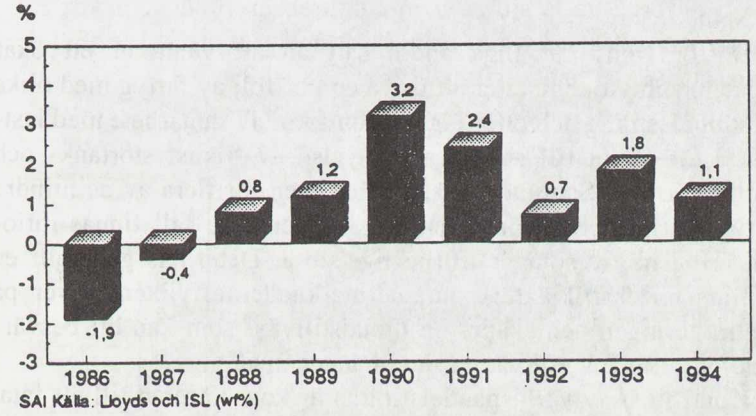


Figur 3.15 Världshandelsflottans utveckling

Den minskade tillväxten år 1993 förklaras av att orderingången minskade i början av 1990-talet. Därefter steg orderingången igen på grund av den allmänna uppfattningen att konjunkturen skulle vända uppåt igen under år 1994. Men finanskrisen skapade osäkerhet om konjunkturutvecklingen och orderingången föll åter samtidigt som skrotningarna tog fart. Tilltron till konjunkturen återkom under år 1994 och kontrakteringen ökade så att varven i början på år 1995 kunde uppvisa en relativt god orderstock.

För åren 1995 och 1996 är leveranserna i princip kända, samtidigt som skrotningen har etablerat sig på en högre nivå. Det innebär att världshandelsflottan kommer att bli oförändrad under åren 1995 och 1996. En eventuell ökning i flottan kan ske tidigast under 1997. Det förutsätter dock att frakterna stiger markant och att orderingången ökar igen under vintern 1995–1996.

FÖRÄNDRINGAR I VÄRLDSHANDELSFLOTTAN



Figur 3.16 Förändringar i världshandelsflottan

I mitten på 1980-talet fanns en dominerande uppfattning att de fartyg som levererades under några fåtal år på 1970-talet också skulle skrotas under en koncentrerad period under 1990-talet. Det blir inte fallet utan det rör sig om en väsentligt längre och mer utdragen process. Med 25 års livslängd på fartygen, vilket är en höjning av den nuvarande genomsnittliga livslängden med 2–3 år, skall i genomsnitt 4 % av flottan ersättas varje år, vilket motsvarar ca 27 miljoner dwt per år. Utöver detta tillkommer ett kapacitetsbehov för att täcka de ökade transporterna på ca 12 miljoner dwt.

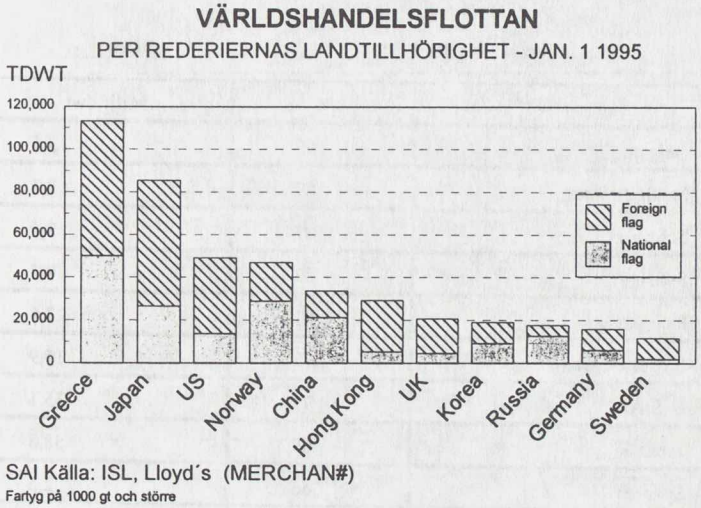
Om man beaktar att vi sannolikt står inför en konjunkturuppgång är dagens orderstock inget hot mot marknaden. Bilden varierar dock något inom de enskilda marknaderna med koncentration i orderstocken till container- och bulktonnage.

Det råder ingen tvekan om att världshandelsflottan är "onormalt gammal" och att ersättningsproblematiken kommer att bli allt akutare under de kommande 10 åren. Det betyder att nyproduktionen måste öka, men förutsättningen för detta är att marknaderna betalar den frakt som behövs för att investeringarna skall komma till stånd.

Därför finns det inga andra sätt än att vänta ut ett ökat kapacitetsutnyttjande eller att driva en portfölj av fartyg med olika kapitalbelastning och/eller ingå någon form av samarbete med lastägare, för att få till stånd en förnyelse av främst stortank- och storbulkflottan. Samma synsätt gäller även för flera av de mindre fartygsmarknaderna, men där kan det i enstaka fall finnas rationaliseringsmotiv som är tillräckligt stora. Det finns generellt en kraftig storlekstillväxt i containermarknaderna, vilken driver på kontrakteringen och skapar en utbudstillväxt som kan bli besvärande om efterfrågetillväxten inte hänger med.

Kontrollen av världshandelsflottan är koncentrerad till ett fåtal länder, med Grekland i täten med 19 %. Totalt kontrollerar 15 länder ca 80 %, varav EU-ländernas kontroll är ca 36 %. De nordiska länderna kontrollerar ca 15 %. De internationella regist-

ren i industriländerna ingår i den nationella statistiken varför Norge uppvisar en stor andel inhemskt tonnage.



Figur 3.17 Världshandelsflottan per kontrollerande nation

Tabell 3.4 Tio länder med högsta andelen utlandsregistrerade fartyg > 1 000 brt

	%	Milj. dwt
Belgien	99	3,6
Saudi Arabien	89	7,3
Schweiz	87	3,6
Sverige	**83**	**9,7**
Hongkong	81	23,8
Storbritannien	77	15,9
U S A	71	35,1
Japan	69	58,8
Spanien	66	2,5
Tyskland	61	9,7
Totalt		170,0

Källa: Lloyds, ISL

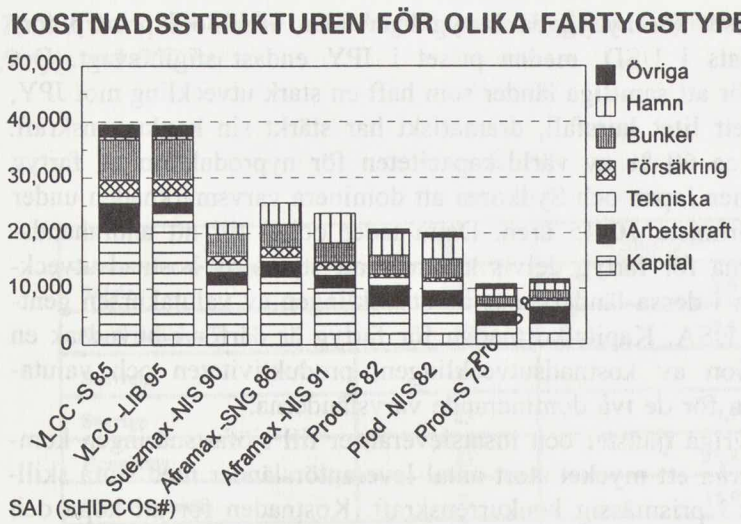
Kostnadsstruktur och -utveckling

På lång sikt styrs prisutvecklingen av kostnadsutvecklingen i de största varvs- och sjöfartsländerna samt kortsiktigt av kapacitetsutnyttjandet. Beroende på kapacitetsutnyttjandet fluktuerar prisutvecklingen, dvs. frakt- och fartygspriser, kring den långsiktiga kostnadstrenden. Ju bättre nationell faktorkostnadsposition i det totala utbudet av kapacitet, desto mindre betyder den individuella faktorkostnadsstrukturen och nivån för det enskilda företaget.

Priset för nybyggda fartyg har sedan år 1986 i princip fördubblats i USD, medan priset i JPY endast stigit svagt. Det innebär att samtliga länder som haft en stark utveckling mot JPY, dvs. ett litet kursfall, dramatiskt har stärkt sin konkurrenskraft. Med ca 60 % av världskapaciteten för nyproduktion av fartyg kommer Japan och Sydkorea att dominera varvsmarknaden under de närmaste 10–15 åren. Detta leder också till att andrahandspriserna för fartyg delvis kommer att styras av kostnadsutvecklingen i dessa länder samt av utvecklingen av valutakursen gentemot USA. Kapitalkostnaden för fartyg är därför i huvudsak en funktion av kostnadsutvecklingen, produktiviteten och valutakursen för de två dominerande varvsländerna.

Övriga tjänster och insatsleveranser till sjöfartsnäringen kommer från ett mycket stort antal leverantörsländer med stora skillnader i prismässig konkurrenskraft. Kostnaden för att köpa och driva fartyg kan därför variera kraftigt t.o.m. mellan systerfartyg i samma organisation. Kostnaderna är således beroende av det enskilda rederiets skicklighet att upphandla varor och tjänster i konkurrens.

Samtliga produktionsfaktorer köper rederiet i öppen internationell konkurrens. Det är endast administrationen och arbetskraftskostnaden ombord som är beroende av den egna nationens kostnadsnivå så länge fartyget seglar med nationell besättning. För 70–80 % av världstonnaget gäller inte detta förhållande, då det finns register som mer eller mindre tillåter blandad nationalitet ombord till lokala villkor.



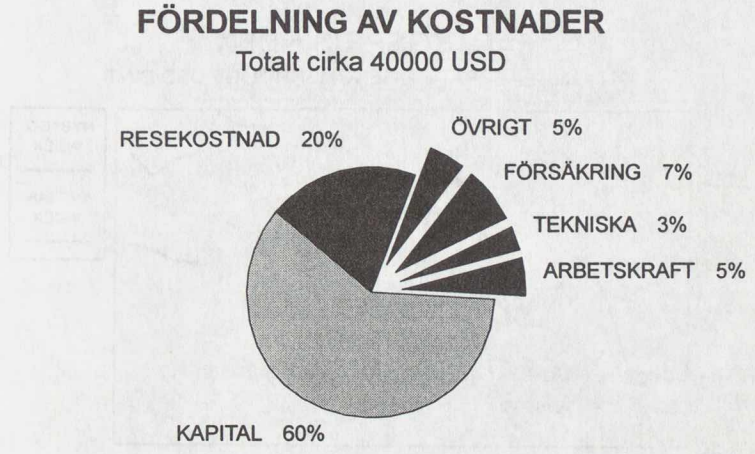
Figur 3.18 Kostnadsstrukturen för olika fartygstyper

Normalt delar man in ett rederis kostnader i kapital-, dags- och resekostnader.

Kapitalkostnaden varierar med fartygets ålder och marknadspriset vid inköpstillfället och utgör en dominerande post. Dagskostnaden varierar med ålder, typ av fartyg, rederiets underhållspolicy, nationell flagg eller annan flagg, samt vilka besättningskombinationer som gäller. Därtill kommer stora variationer i resekostnaderna på grund av ålder, maskintyp, mätetal m.m.

Arbetskraftskostnaden kan bli utslagsgivande och i exemplet nedan har tagits ett stort nytt tankfartyg under liberiaflagg för att visa arbetskraftskostnadens betydelse för konkurrenskraften, trots att den är relativt liten eller ca 5 % av totalkostnaden för denna typ av fartyg. På årsbasis kan skillnaden mellan svensk besättning eller internationellt register uppgå till 6–8 miljoner SEK per fartyg.

Det krävs stor skicklighet av redaren för att kompensera en sådan merkostnad. Det måste ske genom en effektivare upphandling av fartyget och övriga insatsvaror samt genom att befrakta fartyget skickligare än konkurrenterna. Speciellt i en lågkonjunktur är detta svårt, då låga driftkostnader liksom en god finansiell situation är helt nödvändig.



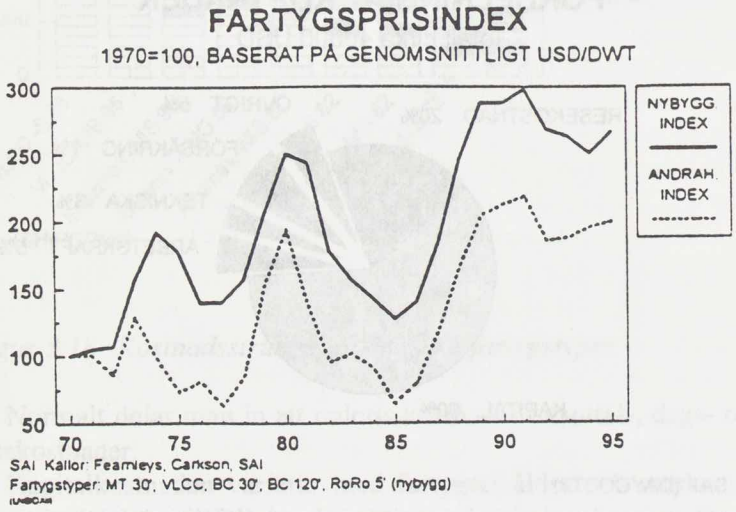
Figur 3.19 Kostnadsstrukturen för ett stort tankfartyg under liberiaflagg.

För ett stort produkttankfartyg är inbesparingen vid en jämförelse mellan svensk besättning och en besättning enligt det norska internationella registret 3–4 miljoner kronor per år.

Pris- och fraktutvecklingen

Prisutvecklingen under efterkrigstiden, fram till början av 1970-talet, uppvisade betydande konjunktursvängningar kring en i löpande USD plan trend på grund av den kraftiga rationaliseringen

och storlekstillväxten i fartygen. Både rationaliserings- och storlekstillväxten fortsatte in på 1970-talet, men det tillkom en betydande inflationstrend i priserna. Detta fick tillsammans med kortsiktiga marknadsförväntningar en för sjöfartsmarknaderna förödande nykontraktering till följd, som kulminerade under år 1993.



Figur 3.20 Fartygsprisindex

Situationen är numera annorlunda, vilket närmare behandlas nedan.

En mycket viktig faktor bakom nykontrakteringen är de kortsiktiga intäktsförväntningarna på fraktmarknaden, "en kassaflödesfaktor". Bakom bedömningen av kassaflödesfaktorn ligger värderingar av lastvolymer, distanser, skrotningar, produktivitet och politiska förändringar i regelverken för sjöfarten. En annan viktig faktor är förväntningarna på prisutvecklingen för nya fartyg på

grund av ökad nykontraktering och högt kapacitetsutnyttjande på fartygsmarknaderna, "en kapitalvinstfaktor", ett samband som varit pådrivande för investeringarna, då man förväntat sig dyrare ny kapacitet i framtiden på grund av ökade produktionskostnader, dvs. "en inflationsfaktor". Denna faktor styrs av produktivitets- och insatskostnadernas utveckling i de ledande varvsländerna, liksom skatte- och subsidiestrukturerna och andra protektionistiska regler som gynnar sjöfartsnäringen i enskilda varvsländer.

Det är svårt att med exakthet fastställa betydelsen av den långsiktiga prisutvecklingen på fartyg vid ett borttagande av subsidierna, men att det kommer att leda till en högre prisnivå än med subsidier är klart, förmodligen i storleksordningen 10 %. Detta förhållande kommer också att påverka andrahandspriserna på fartyg i samma storleksordning. Effekterna av slopandet av subsidierna motverkas av kraftiga rationaliseringar i Japan och Sydkorea, som svarar för mer än 60 % av varvsproduktionen, och ett allt större marknadsintrång inom det medelstora och mindre tonnaget, baserat på lågkostnadskapacitet från det forna Sovjet.

Ovanstående, i kombination med valutaförändringar, kan leda till att nybyggnadspriserna även vid högt kapacitetsutnyttjande på fartygsmarknaderna och inom varvsindustrin inte stiger. Motsvarande utvecklingstendenser gäller för annan industriproduktion och sannolikt även för nyproduktion av fartyg.

En fjärde faktor utgörs av den rationaliseringsmöjlighet som nytt tonnage erbjuder jämfört med existerande kapacitet, dvs. möjligheten att reducera transportkostnaden per transporterad enhet, "en rationaliseringsfaktor".

När det finns en kapitalvinst-, inflations- och/eller en rationaliseringsfaktor i kalkylen tenderar den att driva fram investeringar i förtid. Lägger man därtill en positiv kassaflödesfaktor, blir incitamentet till att nykontraktera ännu större, även vid mycket låga fraktnivåer. Inledningen på 1970-talet var en sådan period där samtliga faktorer samverkade till en kraftig orderingång.

Generellt för hela sjöfartsmarknaden leder de genomförda analyserna fram till en slutsats som innebär att kapitalvinst-, infla-

tions- och rationaliseringsfaktorn inte längre utgör några betydande investeringsdrivande faktorer i de stora tank- och bulkmarknaderna. För rationaliseringsfaktorn finns det undantag inom enskilda fartygssegment och då framför allt inom container, färjor, kryssning och snabbare lasttransporter. Men i stort innebär det att kassaflödet kommer att dominera, vilket innebär sundare fraktmarknader på sikt.

Vad avser efterfrågan på fartyg är bilden entydig. Världshandeln och de sjöburna transporterna ökar och förväntas fortsätta att öka. Detta illustreras av att världshandeln, trots de senaste årens internationella lågkonjunktur i industriländerna, har vuxit med 3–4 % per år. Det är framför allt de s.k. intraregionala transporterna och den rena containertrafiken som uppvisar de största tillväxtsiffrorna. Även de transoceana transporterna har ökat och förväntas fortsätta öka kraftigt.

Skulle utbudet av tonnage styras enbart av rationaliserings- och inflationsaspekterna skulle världens handelsflotta bli allt äldre, men utbudet kommer att påverkas av att de internationella miljö- och säkerhetsreglerna skärps, vilket leder till att fartyg kommer att skrotas. Skärpningen leder till en utbudsreducering, samtidigt som det försvårar för outsiders och exploatörer att påverka marknaderna.

Kombinationen ökad efterfrågan och utfasning av äldre fartyg av säkerhets- och miljöskäl leder till ökat kapacitetsutnyttjande och bättre fraktpriser.

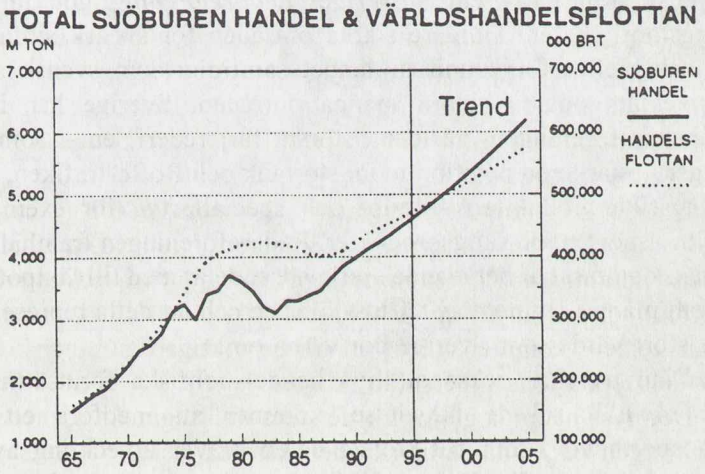
Om det samtidigt blir uppenbart att kostnaden för ny kapacitet i löpande USD blir i stort sett oförändrad i framtiden, måste den oberoende redaren ”överkompenseras” för att våga nykontraktera. Förbättrad driftintjäning och kassaflöde blir följden. Drift och management kommer därför att bli en viktigare strategisk faktor för den totala lönsamheten än tidigare.

Det nyss nämnda gäller för de stora bulksegmenten, medan utvecklingen på containermarknaden karaktäriseras av fortsatt ökning av fartygsstorlekarna. För containermarknaden innebär detta fortsatt lönsamhetspress. Inom RoRo-segmentet kommer sannolikt

nya höghastighetsfartyg att introduceras. Marknaden är begränsad och det kan lätt uppstå överetableringar om inte de nya transportsystemen har tillräckligt höga inträdesskydd.

Sjöfartskonjunkturen åren 1986–1994 blev ovanligt utdragen på grund av de störningar som inträffade i den politiska världsbilden, vilka fick negativa återverkningar på världsekonomin i främst industriländerna samt förstärkte finanskrisen. Konjunkturnedgången i industriländerna drog dock inte med sig Fjärran Österns-ekonomierna. Dessa ekonomier visade sig kunna bibehålla en hög tillväxt på grund av de växande hemmamarknaderna.

De senaste utvecklingstendenserna under år 1995, med bl.a. räntesänkningar i Japan och Tyskland, och låg inflation tyder på att konjunkturen stärks under år 1996. Detta medför att de sjöburna transporterna växer under de kommande åren förstärkt av en konjunkturuppgång. Samtidigt är utbudet av tonnage känt, vad avser leveranserna, medan däremot utskrotningen är en osäkerhetsfaktor. Med bättre frakter minskar utskrotningen något. Nettot torde ändå bli en oförändrad eller mindre minskning av världshandelsflottan de närmaste åren.



Figur 3.21 Sjöburna transporter och världshandelsflottan åren 1965–2005

Utgångsläget i dag inom sjöfarten är i princip att alla fartyg seglar, samt att frakterna indikerar ett 80–85 % kapacitetsutnyttjande.

Den sammanfattande bedömningen blir uppåtgående frakter och priser under år 1996 och ökad orderingång till varven. Hur länge konjunkturförbättringen varar är svårt att bedöma, men totalt sett bör perioden fram till år 2005 komma att omfatta åtminstone två markanta sjöfartskonjunkturer.

3.5 Referensgruppernas synpunkter

De referensgrupper som utredningen har inbjudit att medverka i arbetet har bl.a. ställts inför frågan hur man ser på sjöfartens utveckling och framtid. I det följande redovisas deras synpunkter.

Sjöfartsmarknaderna

Svensk sjöfart har, enligt *Sveriges Redareförening,* goda utvecklingsmöjligheter. Tidigare starka områden för svensk sjöfart har minskat eller försvunnit ur landet samtidigt som svensk sjöfart utvecklats positivt inom många områden. Sverige har i dag, påpekar föreningen, världens största färjerederi, en – som man säger – markerad position inom stortank och RoRo-trafiken, framgångsrika produkttankrederier och specialfartyg för exempelvis biltransporter och skogsprodukter. Redareföreningen framhåller att svensk sjöfart har betydande marknadsandelar med tillväxtpotential inom många segment av världssjöfarten och att detta representerar ett stort värde som Sverige bör värna om.

Man påpekar också att nya handelspolitiska förutsättningar, såsom EU:s ökade betydelse, kommer att medföra ett ökat transportbehov, som till största delen kräver utveckling av sjöfarten. I en trafikmiljö med ökande anhopning och försenande köer erbjuder sjötransporten med ökad regularitet och snabbhet ofta ett överlägset alternativ – ibland det enda.

Alla prognoser pekar på att världshandeln kommer att fortsätta att öka. Huvuddelen kommer att transporteras till sjöss, menar *Svenska Sjöfolksförbundet.* Förbundets bedömning är att antalet fartyg inom sektorerna RoRo, torrlast och tank upp till 20 000 dwt och som betjänar europeisk handel och industri kommer att öka under svensk flagg. Förbundet menar vidare att dessa andelar ökar om svenska redare förmår förnya och modernisera tonnaget. När det gäller stortank och storbulk finns det inom överskådlig tid enligt förbundets bedömning mindre utvecklingsmöjligheter. På färjemarknaden kommer höghastighetsfärjor inom vissa begränsade marknader och trafikområden att minska sysselsättningen jämfört med dagens tonnage. Även kryssningsmarknaden pekas ut som viktig för Sverige, inte bara av förbundet utan även av *Sveriges Fartygsbefälsförening.* Föreningen konstaterar att svenska redare (genom ökad konkurrens från lågkostnadsländer) tvingats sätta ett stort antal moderna fartyg under utländsk flagg, framför allt stora bulk- och tankfartyg. Dessa fartyg skall enligt föreningens uppfattning ses som en väsentlig del av den totala svenska sjöfartsnäringen.

Med nuvarande förutsättningar, menar *Svenska Maskinbefälsförbundet,* torde de för svensk sjöfart bästa utvecklingsmöjligheterna ligga inom Europasjöfarten. Sverige har enligt förbundets mening tappat stora områden inom sjöfarten, t.ex. den transoceana linjesjöfarten som Sverige tidigare dominerat, och nu senast offshore-industrin liksom stortank och storbulk. Färjetrafiken är – konstaterar förbundet – väl utbyggd och menar att vi i framtiden får se mer av rena last- respektive passagerarfärjor istället för kombinationsfärjor. Konkurrensen med övriga trafikslag kommer förmodligen också att innebära ett ökat inslag av höghastighetsfärjor.

Sveriges Hamn- och Stuveriförbund har när det gäller frågan om sjöfartens allmänna utveckling en positiv grundsyn. Man menar att EU-medlemskapet är den mest betydelsefulla faktorn inte minst genom de uttalade politiska ambitioner som finns att

satsa på "Short Sea Shipping" som ett miljövänligt, energieffektivt och billigt transportalternativ.

Förutsättningar måste, som *Sjöassuradörernas Förening* ser det, skapas så att svensk sjöfart kan bedrivas under rimliga kommersiella förhållanden och att det råder konkurrensneutralitet mellan olika transportslag. Man betonar också det önskvärda i att förutsättningar åstadkoms som gör att svensk industri kan välja svenskflaggat tonnage.

Sjöfartsnäringen

Sveriges Redareförening menar att en svensk sjöfartsnäring är av väsentlig betydelse för svensk industri, vilket också framhålls av *Industriförbundet m.fl.*

Redareföreningen betonar att svenska rederier föredrar att använda sig av svenskbemannade fartyg och framhåller att det finns goda förutsättningar för en positiv utveckling av svensk rederinäring under förutsättning av internationellt konkurrenskraftiga villkor samt en klar och långsiktig sjöfartspolitik. En svensk sjöfart som endast skulle baseras på transport till och från Sverige skulle kraftigt minska näringens betydelse och slagkraft. Flera svenska rederier har i dag utländska dotterbolag som med moderna och välskötta fartyg under utländsk flagg bedriver en effektiv sjöfart. De internationella koncerner som vuxit fram har medverkat till den svenska sjöfartsnäringens stora betydelse, hävdar föreningen. Sveriges tidigare industriella utveckling och exportframgångar måste, med föreningens synsätt, till en icke obetydlig del tillskrivas de svenska rederier som öppnade handelsvägarna till andra länder och till andra världsdelar. Sveriges geografiska läge och vår långa kust har alltid krävt och kommer alltid att kräva en väl utvecklad sjöfart där en effektiv nationell rederinäring erfordras.

Industriförbundet och dess representanter i utredningens referensgrupper ser inte "svenska" rederier som en förutsättning för en effektiv sjöfartsdel i sina transportsystem. Man ser det däremot

som en klar fördel om det finns ett konkurrenskraftigt svenskt utbud. Förbundet pekar bl.a. på att det är större sannolikhet att den svenska marknaden prioriteras, att det är enklare med kommunikationen både affärsmässigt och operationellt. Vidare betonar man att det är större sannolikhet för en lika grundsyn mellan transportör och transportköpare vad gäller funktionskvalitet, säkerhet och utveckling och att det är lättare att kontrollera transporterna.

Sammantaget menar *Svenska Sjöfolksförbundet* att sysselsättningen kommer att öka inom den svenskflaggade sjöfarten under den kommande 5–10-årsperioden. Främst gäller detta det tonnage som bl.a. sysselsätts i Europafart. Förbundet påpekar att besättningens kompetens, kunskaper och utbildning håller en hög standard och bidrar till goda konkurrensmöjligheter.

Sveriges Fartygsbefälsförening har till stor del gjort sin framtidsbedömning i ett internationellt perspektiv och därvid kopplat sjöfartspolitik och sjösäkerhetsarbete globalt och inom EU. Man menar att en viktig faktor för en framtida utveckling av den svenska handelsflottan är det pågående internationella miljö- och sjösäkerhetsarbetet, som med all sannolikhet kommer att medföra att ett stort antal undermåliga fartyg och oseriösa rederier i världshandelsflottan kommer att slås ut. Denna koppling ser föreningen som mycket viktig för en utveckling av den svenska sjöfartsnäringen och därigenom en ökad sysselsättning.

Svenska Maskinbefälsförbundet påtalar att framför allt medlemskapet i EU men även de successivt liberaliserade cabotagereglerna inom Europa kan leda till ökade möjligheter för svensk sjöfartsnäring.

Vad gäller förutsättningarna för den svenska sjöfartsnäringen menar *Sveriges Hamn- och Stuveriförbund* att förutsatt att trenden från senare år med en omfattande transitering av gods till och från Sverige från kontintenten håller i sig, får svenskflaggad matarsjöfart hård konkurrens från andra flaggor. Samtidigt har inträdet i EU skapat en ny hemmamarknad där svensk sjöfart bör kunna vara konkurrenskraftig.

Samtliga tillfrågade parter anser att den svenska sjöfartsnäringens samhällsekonomiska betydelse är så stor att den motiverar en aktiv och stödjande svensk sjöfartspolitik. Svensk sjöfart har enligt flertalets uppfattning stor betydelse för Sverige som nation.

Sjöfart på Sverige

Svensk sjöfart har goda utvecklingsmöjligheter och marknadsandelen för transporter på Sverige kan ökas, enligt de bedömningar *Sveriges Redareförening* gör. Man menar också att sjöfartens betydelse för den svenska transportförsörjningen är stor och kommer att öka. Medlemskapet i EU, industrialiseringen och liberaliseringen i östländerna är några politiska faktorer som får en omedelbar och accelererande betydelse. Till detta kommer enligt föreningen också att sjöfarten är det energisnålaste, säkraste och miljövänligaste transportmedlet, där transportören står för de största investeringarna. Sammantaget är den svenska marknadsandelen för sjöfart på Sverige ca 25 %, men det råder enligt föreningens mening stora variationer mellan segmenten. Det finns dock ett betydande utrymme för en ökad marknadsandel.

Föreningen framhåller att en stark svensk sjöfartsnäring innebär effektiv konkurrens som håller nere fraktpriserna till och från Sverige. Som föreningen ovan konstaterat kommer sjöfart på Sverige att få en ökad betydelse och man tillägger att den ytterligare kan förstärkas med rationaliserad och mer kostnadseffektiv hamnverksamhet och infrastruktur under förutsättning av en konkurrensneutral sjöfartspolitik i överensstämmelse med 1988 års trafikpolitiska beslut.

Sveriges Hamn- och Stuveriförbund lyfter inledningsvis fram de prognoser som EU-kommissionen presenterat i sin senaste vitbok om transporter i Europa. Enligt kommissionens prognoser kommer transporterna inom EU generellt sett att växa med minst 2,3 % per år en bit in på 2000-talet. För sjöfartens del kan därmed förutses att det år 2000 omsätts 2,7 miljarder ton gods i EU:s hamnar, att

jämföra med 1993 års siffra på 2,3 miljarder ton. Blickar man framåt till år 2010 förväntas 3,4 miljarder ton gods omsättas i EU:s hamnar. Omräknat till godshantering över svenska hamnar och med utgångspunkt från 1993 års siffra med ca 90 miljoner ton kommer svenska hamnar att år 2010 omsätta 133 miljoner ton sjöburet gods. Trots dessa positiva prognoser befarar förbundet att transocean sjöfart på svenska hamnar ytterligare kommer att minska. Samtidigt kommer färje- och matartrafiken att bli mer betydelsefulla. En teknisk utveckling är, som förbundet framhåller, i full gång, och vi kommer sannolikt att få se godsfärjelinjer till nya destinationer de kommande åren.

Svenska Sjöfolksförbundet menar att förutom Europafarten kommer sysselsättningen för sjöfart på Sverige att kunna utvecklas. Förbundet pekar på de bedömningar som bl.a. Sveriges Hamn- och Stuveriförbund gjort om sjötransporterna på Sverige.

Sverige är en ö i transportsammanhang, påpekar bl.a. *Sveriges Fartygsbefälsförening,* som anser att ytterligare godsflöden skulle kunna transporteras till sjöss och att det är av yttersta vikt att Sverige för sin export och import kan tillförsäkra sig en egen handelsflotta för ekonomiskt fördelaktiga, sjösäkra och miljövänliga transporter. En strävan måste då vara att så långt möjligt sänka hamn- och farledsvaruavgifter genom rationaliseringar, effektiviseringar och eventuellt minska antalet hamnar för att uppnå en bättre nyttjandegrad och lönsamhet för de övriga.

Från närsjöfartssynpunkt torde grundförutsättningen för överlevnad och utveckling vara att sjöfarten får möjlighet att arbeta under samma villkor och förutsättningar som andra transportslag, t.ex. järnvägen, som i dag gynnas enligt vad *Sveriges Skeppsklarerare- och Skeppsmäklareförening* menar.

4 Internationell sjöfartspolitik

Den internationella sjöfartspolitiken, utifrån de västliga industriländernas synvinkel, syftar huvudsakligen till att forma internationella, världsomspännande överenskommelser för en rättvis konkurrens mellan rederier som arbetar med världens sjöburna transporter och att utveckla internationella regler om t.ex. sjösäkerhet och miljö. Arbetet bedrivs i många internationella fora med tyngdpunkten lagd inom FN:s organ och inom EU.

Detta avsnitt beskriver det pågående arbetet. Som grund för redovisningen ligger en särskild rapport som Sjöfartsverket utarbetat åt utredningen. Utredningen har även tagit del av bedömningar och fakta som bl.a. framförts i en särskild rapport från Sjöfartens Analys Institut benämnd "Sjöfarten och EU" (1994). Resultaten från de studier institutet under år 1995 gjort åt utredningen redovisas också. Utöver detta berörs frågor om de internationella registren och de stödformer som i dag används bl.a. inom EU. Referensgruppernas synpunkter redovisas också.

Avslutningsvis tar utredningen upp de problem som finns på detta område.

4.1 Nuvarande situation

Sjöfartsfrågor har sedan länge behandlats i internationella organisationer och grupperingar. Detta är naturligt och nödvändigt med tanke på sjöfartens internationella karaktär. Sverige har tillsammans med andra sjöfartsnationer deltagit i arbetet i dessa fora, som oftast verkar på global eller regional nivå.

Två huvudlinjer för arbetet är klart urskiljbara – den sjösäkerhetshöjande och den konkurrensbefrämjande. Från svensk sida har det bedömts lämpligt att internationella lösningar åstadkoms genom multilateralt samarbete, inte minst mot bakgrund av sjöfartens struktur och globala karaktär. Denna syn har inte varit kontroversiell i relation till andra västeuropeiska stater eller inom EU. Beträffande sjöfartens marknadsförutsättningar ligger den svenska internationella sjöfartspolitiken väl i linje med den som tillämpas inom EU. Grundsynen beträffande värdet av fri konkurrens och möjligheterna för olika aktörer på marknaden att i största möjliga utsträckning agera under lika betingelser kan i princip sägas vara gemensam för de västeuropeiska sjöfartsnationerna. I skilda internationella organ pågår fortlöpande ett svenskt arbete för att söka vidmakthålla och vidareutveckla en sådan grundsyn.

EES-avtalet innebar inte någon dramatisk omvälvning för svenskt vidkommande när det gäller sjöfarten. De EG-rättsakter som ingår i EES-avtalet bedömdes heller inte medföra avvikelser från huvudinriktningen i den då gällande svenska sjöfartspolitiken. Inför EES-avtalet granskades ett antal centrala EG-rättsakter. Störst intresse har det s.k. sjöfartspaketet. Detta kan sägas utgöra en ryggrad i Gemenskapens sjöfartspolitiska filosofi vid genomförandet av den inre marknaden. Till detta paket bör också räknas förordningen om cabotage, dvs. rätten att utföra kustfart mellan två hamnar i en annan medlemsstat. Denna förordning, införd år 1993 i EG, tillfördes aldrig det för Sverige som EFTA-stat så kortlivade EES-avtalet. Vidare bör till denna kategori föras den planerade men ännu inte antagna förordningen om ett europeiskt tilläggsregister, EUROS. Sjöfartspaketet är från år 1986 och omfattar förordningarna 4055–4058. Paketet berör flera frågor, bl.a. krav på utfasning av handelshinder och förbud mot införande av nya sådana (4055), samordning av aktioner och åtgärder mot tredje land som snedvrider konkurrensen genom antingen statsstöd till egna rederier, vilket medför dumpningspriser (4057) eller på annat sätt, främst lastallokering till egna kölar (4058). Den fjärde förordningen (4056) redovisar detaljerat generella undantag från tillämp-

ningen av konkurrensreglerna i artiklarna 85 och 86 i Romfördraget när det är fråga om tekniskt samarbete mellan marknadsaktörer och viss uppdelning av last enligt en konvention om en uppförandekod för de s.k. linjekonferenserna.

Medlemskapet i EU

Inför medlemskapet hade ett antal aktuella rättsakter i EES-avtalet redan bedömts på svensk sida. I EES hade de antingen varit direkt tillämpliga eller av karaktär att "be taken note of" för Sverige. Dessa gäller nu fullt ut för svenskt vidkommande, liksom ett antal andra rättsakter som berör sjöfarten men inte ingick i EES-avtalet. Av stor betydelse är här bestämmelserna om marknadstillträde till kustsjöfart och inlandsvattenvägar.

I övrigt bör noteras att inför EU-medlemskapet accepterade de svenska förhandlarna EU:s rättsakter inom sjöfartsområdet utan reservationer, erinringar eller protokollsanteckningar.

Cabotageförordningen, som inom EU trädde i kraft den 1 januari 1991, blev tillämplig för Sverige vid medlemskapet den 1 januari 1995. Den innebär en förändrad syn, i relation till andra EU-stater, jämfört med den som tidigare förts fram från svensk sida. Kustfart mellan svenska hamnar har tidigare varit förbehållen svenska fartyg. I ett antal fall har dock Sverige bilateralt träffat avtal med andra länder – såväl EU-stater som andra – om ömsesidig rätt att bedriva cabotagetrafik hos varandra. På ad hoc-basis kan Sjöfartsverket vidare medge tillstånd till cabotage i situationer där tillgänglig lämplig svensk kapacitet saknas. EU:s cabotageförordning medför en successiv utveckling mot fritt cabotage, vilket skall ha uppnåtts år 2004. För de nya medlemmarna – Sverige, Finland och Österrike – öppnades den inre cabotagemarknaden i det skede där den stegvisa liberaliseringen befann sig enligt förordningen. Rent transportmässigt innebär cabotageförordningen bl.a. att finsk och tysk kustfart öppnas för svenskflaggade fartyg. Omvänt får vi konkurrens från dessa länders rederier efter våra egna kuster. I övrigt torde situationen

vara faktiskt och formellt oförändrad i relation till våra grannländer.

Det transportsystem som finns på inre vattenvägar eller inlandsvattenvägar – sjöar, floder, kanaler – anses inom EU utgöra en del av landtransportsystemet. Detta kan ha en viss betydelse, eftersom EU:s regelverk för landtransporter delvis avviker från sjöfartens. Rättsakterna om inlandsvattenvägar, inklusive cabotage, trädde för svenskt vidkommande i kraft den 1 januari 1995, eftersom de inte tillämpades under EES-avtalet. Svensk anpassning av eget regelverk och praxis kan erbjuda vissa problem. Här kan nämnas avgränsningsfrågor mellan inlandsvattenvägar och kustcabotage, samt betydelsen av de svenska (och finska) inlandsvattenvägarnas avvikande karaktär från de kontinentala m.m.

EU:s nuvarande sjöfartspolitiska arbete

Kommissionen publicerade i februari 1992 en utvärdering av transporternas påverkan på miljön och samtidigt ett förslag till strategi för att komma till rätta med förekommande problem (Green Paper on the impact of transport on the environment – a Community strategy for "sustainable mobility", COM (92) 46 final 20 February 1992). Vad som föreslogs var i huvudsak följande:

* standardisering genom fasta, jämförbara miljöstandards för skilda transportslag,

* en transportpolitik som innebär att miljövänliga transporter blir konkurrensdugliga,

* ökad säkerhet vid transport av farligt gods,

* utnyttjande av fiskala och ekonomiska instrument för att främja miljövänliga transporter,

* forskningsinsatser i fråga om drivmedel,

* information rörande transporters effekter på miljön.

Dessutom tog Rådet för sin del beslut om transporter och miljö i december 1994. Man refererar till slutförandet av den inre marknaden och till utökningen av Unionen. Man noterar betydelsen av transporter för handel, ekonomi, rörlighet och flexibilitet och anser att transporter är ett huvudämne i miljöpolitiken. Gemenskapen och medlemsstaterna bör därför söka beakta:

* att ytterligare optimera teknologin (fordon, drivmedel),

* att på alla sätt vidta åtgärder för att begränsa och minska miljöskadliga transporter,

* möjligheterna att gå över från landsvägs- och flygtransporter till järnväg och vattenvägar,

* att få infrastruktur- och externa kostnader erlagda av brukaren med beaktande av konkurrensaspekten,

* att öka allmänhetens medvetande om situationen.

Rådet noterar också ett antal andra åtgärder som kan gagna transportmiljön, inte minst när det gäller att begränsa och minska koldioxidutsläppen.

Det mycket breda anslaget, som användes av Gemenskapen i riktlinjerna för miljön, fortsatte i december 1992 när Kommissionen presenterade hela sin syn på transportpolitiken.

Syftet var att få till stånd en optimal funktion av transporterna i den inre marknaden, under hänsynstagande till nödvändig sjösäkerhet och fullgott miljöskydd. Kommissionens riktlinjer (White Paper on transport policy – The future development of the common transport policy – A global approach to the Construction

of a Community framework for sustainable mobility, COM (92) 494 final, 2 December 1992) går i huvudsak ut på att söka:

* garantera en korrekt tillämpning av nuvarande och kommande regler, inklusive statsstöd och sociala villkor,
* skapa en multimodalt integrerad transportmarknad med tonvikt på kombinerade transporter,
* minska transporternas negativa effekter för miljön, i synnerhet vid blivande regelskrivning för transport av farligt gods,
* öka säkerheten genom att sätta tillräckliga normer vid utbildning och träning av sjömän och i fråga om tekniska standards och vid infrastrukturfrågor,
* utöka skyddet för transportarbetare och då särskilt genom att beakta sociallagstiftning,
* utveckla den externa dimensionen av transporter genom att ersätta bilaterala överenskommelser mellan medlemsländer och tredje land med avtal på gemenskapsnivå,
* prioritera det transeuropeiska transportnätverket och dess samordning med nationella nätverk.

Vid ett i januari 1993 insatt extra Rådsmöte för transporter och miljö – påkallat av då aktuella fartygsolyckor – anmodades Kommissionen att föreslå åtgärder för att öka sjösäkerheten och hindra miljöförstöring. Ett antal resolutioner från Rådet följde sedan slag i slag. I dessa framhävdes eller vidareutvecklades ett kommissions-

förslag (A common policy on safe seas, COM (93) 66 final, 24 February 1993) som syftar till höjd sjösäkerhet genom:

* åtgärder för att från marknaden få bort undermåliga fartyg, rederier och besättningar,

* åtgärder för att tillförsäkra enhetlig tillämpning av internationella sjösäkerhetsregler och för att undvika skilda säkerhetsnivåer inom Gemenskapen,

* åtgärder för att stödja IMO:s normsättning,

* åtgärder för att få en kraftfullare och effektivare hamnstatskontroll,

* åtgärder för att förbättra sjöfartens infrastruktur (navigationshjälpmedel, trafikövervakning) med särskild inriktning på från miljösynpunkt extra känsliga områden.

De senaste initiativen inom EU

EU:s ministerråd har under senare tid mer samlat behandlat frågor som har med hela sjöfartspolitiken inom EU att göra. På franskt initiativ under våren 1995 har tre huvudpunkter lyfts fram för diskussion vars syfte är att skapa enighet om att

1) den europeiska sjöfarten måste kunna konkurrera med fartyg från tredjeland på lika villkor. Möjligheterna till motåtgärder mot illojal konkurrens, som det redan finns EU-regler om, bör närmare studeras,

2) bekämpandet av fartyg med undermålig sjösäkerhetsstandard och undermåliga sociala villkor för besättningen måste fortsätta. Det är därför viktigt att utveckla hamnstatskontrollen av

anlöpande fartyg genom medlemsstaternas inspektionsmyndigheter,

3) den europeiska sjöfartsidentiteten måste stärkas mot bakgrund av behovet av en europeisk sjötransportkapacitet. Ett europeiskt sjöfartsregister – EUROS – kan vara ett medel för att uppnå målet.

EU-kommissionen har även aktualiserat frågan om att Sverige i likhet med andra länder måste öppna sitt skeppsregister även för övriga medlemsstaters rederier i enlighet med gällande regler. Frågan bereds för närvarande inom regeringskansliet.

EU-kommissionen har, enligt vad utredningen erfarit, aviserat ett samlat förslag för Gemenskapens sjöfartspolitik. Förslaget förväntas läggas fram kring årsskiftet 1995/96.

Internationella organ

De nedan redovisade organisationerna har som gemensam nämnare att de på olika sätt arbetar med frågor av sjöfartspolitisk och ekonomisk betydelse. Ett antal andra organisationer med sjöfartsanknytning, inte minst *FN:s International Maritime Organization (IMO)*, är naturligtvis väsentliga. De brukar dock ses mer som tekniska organ för att som exempelvis i IMO-fallet verka för tekniska standards och kunskaper som syftar till acceptabel sjö- och miljösäkerhet.

Maritime Transport Committee (MTC) utgör OECD-staternas gemensamma organ för sjöfartsfrågor. MTC är den civila sjöfartens enda ekonomisk/politiska samordningspunkt på mer global nivå för bibehållande och utveckling av en liberal sjöfart. Vid ett par årliga möten – som kan kompletteras med förberedelser i MTC:s arbetsgrupp General Working Party – diskuterar MTC-länderna aktiviteter som omfattar sjöfartsrelationer mellan OECD-staterna och stater utanför OECD samt sjöfartsrelationer i förhållande till FN. Sjöfartsstatistiskt material publiceras också.

Arbetet inom MTC har betydelse för såväl myndigheter som näringsliv och fackliga organisationer. MTC:s största värde torde ligga i dess pilotverksamheter när det gäller tredjelandsrelationer. Så har t.ex. OECD:s medlemsstater i MTC träffat en policyöverenskommelse med de nya öststaterna om frihandel. En dialog äger för närvarande rum mellan MTC och de "dynamiska asiatiska ekonomierna". Inte minst östavtalet är av betydelse för Sverige då det anger riktlinjer för sjöfartskonkurrens enligt västerländska värderingar som accepterats av bl.a. samtliga stater runt Östersjön. Tilläggas bör att det inom OECD pågår ett arbete med att beskriva de stöd som medlemsstaterna infört på sjöfartsområdet.

Consultative Shipping Group (CSG) är en sammanslutning av västeuropeiska stater och Japan. CSG är inget formellt mellanstatligt organ, utan en gruppering där överenskomna aktiviteter och åtgärder måste förankras i respektive regeringskansli. CSG är en livaktig grupp som främst bevakar den legala delen i den sjöfartspolitiska utvecklingen i USA och reagerar genom interventioner (demarcher) på diplomatisk nivå när det gäller lagförslag eller lagar som medför inskränkningar i handelsfriheten eller andra protektionistiska inslag. Representanter för CSG-länderna sammanträffar varje eller vartannat år med kolleger från departement och näringsliv i USA. CSG är ett viktigt forum för information och multilateralt agerande i förhållande till USA. Det är inte minst intressant för en relativt liten nation som Sverige att i en större krets kunna framföra sina uppfattningar.

De globala försöken att nedbringa tariffer, subsidier, kvoter och andra skyddsåtgärder påbörjades efter andra världskriget. Syftet var och är att stärka ekonomin på världsbasis, men också för de länder som deltar i arbetet. Sedan GATT (General Agreement on Tariffs and Trade) bildades år 1947 har processen fortlöpt i ett antal s.k. rundor. Den senaste, Uruguayrundan, omfattade bl.a. transporter och därmed sjöfart. När Uruguayrundan avslutades den 15 december 1993 kunde överenskommelse inte träffas om sjöfarten. Förhandlingar i denna del fortsätter därför till i första hand den 1 juni 1996. Råder då inte enighet skall *World Trade*

Organization (WTO), som efterträtt GATT, ta ställning till om förhandlingarna skall fortsätta eller om sjöfarten, helt eller delvis, skall ligga utanför avtalet. En strävan vid förhandlingarna har varit att få åtminstone större sjöfartsnationer och i-länderna att lämna garantier för handelsfrihet och icke-diskriminering. Dessa skall då gälla de delar av transportkedjan (sjötransporter, godshantering i hamnar och rätt till hamntjänster), som sammantaget är väsentliga för transport av gods från en punkt till en annan under likartade villkor. Sverige, övriga nordiska länder och EU deltar med kraft i dessa liberaliseringsträvanden. Några politiska eller legala svårigheter för Sverige att leva upp till ambitionerna har hittills inte förekommit.

United Nations Conference on Trade and Development (UNCTAD), FN:s organ för utvecklingsländerna, arbetar för närvarande med tre fasta kommittéer, varav en för sjöfarten. Sjöfartskommitténs arbete sker under huvudrubriken "att utveckla konkurrensdugliga sektorer i utvecklingsländerna". Det nuvarande arbetsprogrammet gäller för en fyraårsperiod t.o.m. år 1995. På dagordningen har hittills stått frågor om analys av hamnars struktur och teknologi, multimodala transporter, sjöfartslagstiftning, träning av sjöfarare (utveckling av pedagogik, information, samordning av regionala aktiviteter). Av dessa har Sverige och övriga i-länder särskilt bedömt hamnanalyserna och utbildningsprogrammen som meningsfulla och bra kompletteringar till det arbete beträffande sjöfarten som förekommer i andra organisationer och sjöfartssammanhang.

4.2 Internationella register och stöd

Den svenska handelsflottan består sammanlagt av drygt 200 fartyg över 1 000 dwt. Dessutom kontrollerar svenska intressen ca 400 fartyg under utländsk flagg. Dessa fartyg konkurrerar på världsmarknaden med 27 000 fartyg på 672 miljoner dwt i lastkapacitet. Omkring 80 % av fartygen är registrerade i fartygs-

register utanför det egna landet i olika former av internationella fartygsregister. Ca 45–50 % klassas i dag av Internationella Transportarbetarefederationen (ITF) som tillhörande "bekvämlighetsregister". Andelen har ständigt ökat sedan 1930-talet.

Internationella register

Sjöfarten är en av de näringar som under lång tid bedrivits i hård internationell konkurrens vilket gjort att frågan om låglönekonkurrens kommit i förgrunden. Sjömän från tredje världen har varit och är beredda att arbeta för väsentligt lägre löner än de som kommer från traditionella sjöfartsnationer i västvärlden.

Det är främst skillnaderna i bemanningskostnaderna som medfört att rederier i västländer engagerat sig i ägande och drift av fartyg under utländsk flagg till en genomsnittligt väsentligt lägre kostnad.

Många stater gynnar på olika sätt sin egen flagga främst för att kunna upprätthålla sysselsättningen och bibehålla kompetensen i den egna sjöfartsnäringen. Detta sker i dag till stor del genom skattenedsättningar, skattebefrielse och avgiftsnedsättning avseende kostnaderna för de ombordanställda.

En grupp av länder har infört internationella register, som gynnar registrering just i dessa länder. Rederier i flertalet högkostnadsländer har utnyttjat denna möjlighet för att sänka bemanningskostnaderna.

En annan grupp av länder har – för att kunna konkurrera med bekvämlighetsflaggade fartyg och bibehålla sin nationella sjöfart – inrättat egna internationellt öppna register av olika typer, andraregister eller särskilda internationella förteckningar. Till denna grupp hör t.ex. Danmark, Norge, Finland, Frankrike, Storbritannien och Tyskland. Man har därutöver infört direkta stödåtgärder för sitt eget nationella register.

En tredje grupp av länder har enbart infört olika former av stöd till sin nationella flotta (skattenedsättningar, rederistöd m.m.), men saknar internationella register, bl.a. Sverige och Irland.

En växande fjärde grupp av länder har rederier som i dag kan erbjuda mycket förmånliga fraktpriser genom att den allmänna lönenivån är mycket låg. I denna grupp ingår t.ex. Kina, Indien och flera av de tidigare öststaterna.

När ett fartyg registreras i en stats fartygsregister får fartyget segla under statens flagga och det erhåller också denna flaggstats nationalitet. Folkrätten innehåller ett flertal regler som dels slår fast flaggstatens rätt till maktutövning (jurisdiktion) över de fartyg som seglar under dess flagg, dels begränsar andra staters jurisdiktion över detta fartyg. Varje stat bestämmer villkoren för registrering av fartyg i sitt register. Den främsta diskussionsfrågan har varit vilket krav som bör finnas på verklig anknytning mellan fartyg och flaggstat. Exempelvis finns det för närvarande inga sanktionsmöjligheter i enlighet med den gällande Genèvekonventionen (1958 års konvention) för den händelse en flaggstat (främst de med bekvämlighetsregister) skulle brista i sin skyldighet att utöva en effektiv kontroll av t.ex. rådande säkerhetssituation ombord i de registrerade fartygen.

De problem som finns kring frågan om bekvämlighetsflaggade fartyg har under lång tid varit föremål för behandling i olika internationella organ, som t.ex. ILO, IMO, MTC och UNCTAD, men träffade avtal och konventioner innebär genomgående möjligheter att kringgå reglerna då de är utformade som kompromisser med ett vitt tolkningsutrymme.

De västerländska sjömännen och deras fackliga organisationer (både nationella och internationella) har främst efter andra världskriget intensivt arbetat med att förändra förhållandena. Det främsta medlet har därvid varit blockader mot fartygen i hamn. Det omedelbara syftet med dessa har ofta varit att få till stånd ett särskilt kollektivavtal, ett s.k. ITF-avtal, med rederiet och enskilda anställningsavtal för de ombordanställda som anknyter till kollektivavtalet.

Den internationella sjöfarten präglas i dag av en konkurrenssituation som i realiteten gör att flertalet sjöfartsnationer i väst i olika former ansett det nödvändigt att stödja sina respektive

handelsflottor genom statliga åtgärder som skattestöd och/eller inrättande av ett andraregister i någon form.

Den aktuella stödbilden

Utredningen har, för att få en bild av förhållandena i andra länder främst inom EU, låtit göra en sammanställning som belyser hur de med Sverige konkurrerande staterna lämnar stöd till sina sjöfartsnäringar.

Den vanligaste formen av stöd är att genom skattenedsättning alternativt skattebefrielse för de ombordanställda minska bemanningskostnaderna. Till detta kommer att man även reducerar de sociala avgifterna. Ett par länder i Europa ger även ekonomiskt bidrag för hemresekostnaderna.

Stöden omfattar även reduktioner av kapitalkostnaderna vid anskaffning av fartyg genom gynnsamma avskrivningsregler, förskotterad avskrivning, skattefri fondering samt gynnsam bolagsbeskattning. Ett par länder stöder även nyetablering.

Av 15 redovisade länder (14 inom EU samt Norge) har

14 länder särskilda avskrivningsmöjligheter på fartyg
13 länder skattenedsättning / befrielse
13 länder egna internationella register
11 länder reduktion av de sociala avgifterna
8 länder fartygsfonder i någon form
7 länder reducerad bolagsskatt i någon form
6 länder stöd för viss inrikestrafik
5 länder förskottsavskrivningsmöjligheter
3 länder stöd för hemresor
3 länder riktade nyetableringsstöd

Utredningen har uppgifter som visar att omfattande stöd även finns i länder utanför Europa. I en norsk studie från juli 1993 redovisas att även USA, Kanada och Hongkong, som tillsammans

med tidigare nämnda europeiska sjöfartsnationer i stort utgör hela världshandelsflottan, inte beskattar vinsten i rederierna och subventionerar bemanningskostnaderna genom skattenedsättningar eller skattebefrielse.

Det är i dag svårt att uppskatta hur stora skattenedsättningarna är i olika länder och ännu svårare att uppskatta konkurrenseffekterna av olika stödformer samt av de internationella registren. Den norska studien visar översiktligt att den samlade effekten av kostnadssänkningarna för bemanningskostnaderna inom sjöfarten kan ligga i storleksordningen 20–50 %, vilket då i praktiken innebär att landets handelsflotta kan konkurrera. För Sveriges del kan nedsättningen totalt uppskattas till ca 25 %. Kombinerat med ett krav från staten om att stegvis rationalisera verksamheten ombord har kostnaderna minskat med ytterligare ca 15 %.

Att flertalet högkostnadsländer valt skattelättnader för de ombordanställda beror på att det är bemanningskostnaderna som slår igenom i konkurrensjämförelsen. Övriga kostnader för fartygens drift och kapital anses i stort vara konkurrensneutrala. Skälet är att världens rederier kan skaffa kapital och t.ex. bunkerolja till ungefär samma villkor runt om i världen.

Sjöfartens Analys Institut har i sin rapport till utredningen närmare analyserat dessa frågor. Man redovisar att skillnaden i kostnadsbilden mellan ett liberia- och ett svenskregistrerat fartyg är mycket liten när det gäller de s.k. rese- och kapitalkostnaderna. Den stora skillnaden ligger i dagskostnaderna av vilka bemanningskostnaderna är den helt dominerade delen.

Bemanningskostnaden kan generellt sägas utgöra endast 5 % av den totala kostnaden för driften men innebär för ett större tankfartyg ungefär 2 000 USD per dag. På årsbasis skulle skillnaden mellan en svensk besättning och en besättning i ett internationellt register kunna uppgå till mellan 6 och 8 miljoner kronor och på en mindre produkttanker till mellan 3 och 4 miljoner kronor.

Institutet har även beräknat bemanningskostnaderna för en svenskflaggad 7–8 000 tons tanker i nordeuropeisk trafik och

jämfört bemanningskostnaderna under olika flaggor och med olika avtal. Kalkylerna pekar på att bemanningskostnaderna för svenska rederier ligger på gränsen för att vara konkurrensmässiga. En sänkning av bidragsnivån skulle enligt institutet kunna innebära att ett förhållandevis stort antal fartyg skulle överföras till utländska register.

Några länder av intresse

Utredningen har i den tidigare lämnade översikten i allmänna ordalag redovisat grunddragen i världshandelsflottan och den europeiska stödbilden. I det följande lämnas ett par exempel från länder i vår omvärld för att förtydliga situationen.

Danmark och Norge för en sjöfartspolitik som i hög grad utgår från att ta tillvara och utveckla sjöfartsnäringen i vid mening i respektive land och ge näringarna och dess samverkande verksamheter så goda internationella betingelser som möjligt. Båda länderna är i dag stora sjöfartsnationer, särskilt i förhållande till storleken på sina ekonomier. Deras inriktning ligger inte minst på s.k. cross trade – man gör sjöfartsaffärer i utlandet – och denna sjöfart berör sällan eller aldrig den egna transportförsörjningen. Båda länderna har världsledande rederier i olika nischer. De har också en förhållandevis liten sjöfartsberoende tung basindustri och är därmed mindre beroende av stora volymkrävande export- och importflöden. Danmark har därtill direkt landförbindelse med Europa. Båda länderna har – och särskilt Norge – betydande intressen i olje- och offshore-industrin.

Danmark, Finland och Norge har i syfte att skydda och samtidigt utveckla sin sjöfart infört registerkonstruktioner som öppnar möjligheten att anställa utländsk arbetskraft till lägre kostnader än för hemlandets egna sjömän. Man har dock därutöver stöd (skattereduktion m.m.) till det egna landets ombordanställda medborgare. Vid utflaggningsvågen i mitten av 1980-talet inrättade Norge och Danmark internationella register för att ge sina respektive flottor i utrikestrafik en ökad internationell konkurrens-

kraft. Det norska internationella registret (NIS) är ett register med små krav på nationell anknytning medan det danska internationella registret (DIS) är avsett som ett nationellt register med större krav på nationell koppling. Båda registren ger möjlighet att anställa utländsk besättning på lokala avtal och samtidigt ge skattereduktion för den del av besättningen som är inhemsk.

Som en följd av NIS-registrets framgång uppstod efter några år problem med rekrytering och återväxt inom den norska sjömanskåren. Detta föranledde stortinget att bara för något år sedan införa ett statligt stöd även för fartyg i det ordinarie norska registret (NOR). Denna s.k. refusionsordning har formen av bidrag som motsvarar skatt och sociala avgifter för sjömännen. Norge har således både NIS och statligt stöd till NOR.

Finland och Sverige har en annan tradition med en mycket mer utbyggd tung industrisektor med en omfattande utrikeshandel, där det har ansetts angeläget att kunna påverka tillgången och standarden på fartyg för den egna utrikeshandeln. Kraven på bl.a. isförstärkt tonnage och de långa och svåra skärgårdslederna ställer särskilda krav på både fartyg och besättningar. En större nationell förankring av sjöfarten har därmed växt fram. Starkast är detta i Finland där ca 40 % av utrikeshandeln går på finska kölar. I Sverige är motsvarande siffra ca 25 % och mellan 30 och 35 % om även utlandsflaggade men svenskkontrollerade fartyg medräknas. Både Finland och Sverige har utvecklat olika former av systemsjöfart nära knuten till industrin, bl.a. RoRo-fartyg för skogsindustrin och högeffektiva färjetransporter.

Finland är litet när det gäller utsjöfart – cross trade – medan Sverige har varit och delvis fortfarande är en del av denna världsmarknad.

Finland lyckades i början av 1990-talet att få till stånd en trepartslösning mellan staten, rederierna och de sjöfackliga organisationerna, som innebar att man inrättade en särskild parallell förteckning till det ordinarie registret med möjlighet att anställa utländsk arbetskraft på vissa villkor på fartyg i utrikeshandelstrafik. Överenskommelsen har flera intressanta inslag.

Om bemanningskostnaderna sänktes med 10 % (i verkligheten blev det den direkta lönenivån för enskilda sjömän) skulle staten bidra med ett stöd i form av skattereduktion och reduktion av de sociala avgifterna för finländska sjömän. Detta genomfördes och statens kostnader kan uppskattas till ca 200 miljoner kronor i bemanningsstöd för ca 100 fartyg.

Under dessa villkor kunde den särskilda, parallella förteckningen inrättas i Finland. Detta innebar att rederierna kunde anställa utländsk arbetskraft på lokala avtal för upp till 50 % av besättningen. Den övriga delen av besättningen skulle vara EU-medborgare. Införandet av den parallella förteckningen var dock inte saklig grund för uppsägning av anställd finsk arbetskraft.

När det gäller tillämpade former av kapitalstöd till sjöfartsnäringarna i de nordiska länderna finns också olikheter.

Enligt en överenskommelse inom OECD skall alla direkta statsstöd till varv avvecklas fr.o.m. den 1 januari 1996. Andra mer eller mindre sofistikerade former av indirekta stöd har dock visat sig vara svårare att avveckla. OECD-överenskommelsen anses dock i allmänhet vara ett positivt steg mot konkurrensneutrala regler och omfattar flertalet stora varvsländer. Även Sydkorea har aviserat sin anslutning. Denna utveckling bedöms som positiv i såväl Norge som i Danmark och Finland, vilka fortfarande samtliga är betydande varvsnationer. Sverige har tidigare avvecklat större delen av sina stöd till varvsindustrin.

Rederiernas tidigare möjlighet att fondera vinstmedel över åren (fartygsfonder) och därmed uppskjuta beskattningen har tagits bort i samtliga nordiska länder. Detta har dock skapat svårigheter för förnyelsen av tonnaget och frågan om att återinföra någon form av investeringsfonder diskuteras nu i dessa länder.

I Finland infördes under en begränsad tid i slutet av 1980-talet ett finansiellt stöd för att medge förnyelse av det då åldersstigna mindre tonnaget. En statlig räntesubvention om 90 % av räntekostnaden under 10 år infördes liksom gynnsamma regler för avskrivning vid fartygsanskaffning. Det bör även nämnas att en merav-

skrivning på upp till 106 % av fartygsvärdet kunde medges för att kompensera kraven på isförstärkning av fartygen.

I Norge förändrades företagsbeskattningen år 1992 i samband med en allmän skattereform. Skatten på rederiföretag höjdes kraftigt genom att skattefri fondering inte längre tilläts. Rederierna jämställdes med den landbaserade industrin. I Norge pågår nu på uppdrag av utrikeshandelsministern en utredning om hela den maritima sektorn för att belysa dess betydelse för det norska samhället.

Holland tillhör de riktigt gamla sjöfartsnationerna och har i dag en central position inom EU när det gäller in- och utförsel av gods till Europa. Rotterdam är en av världens största transithamnar och betjänar ett mycket stort omland. Den holländska sjöfartsnäringen domineras till mer än 3/4 av näringsverksamheter i land. Den mindre delen är själva rederiverksamheten (1/4). Situationen i Holland har under senare år präglats av både utflaggning till bekvämlighetsregister och av en utflyttning av rederiernas och sjöfartsnäringens olika verksamheter till andra länder. Den främsta orsaken till detta är den hårda konkurrensen med rederier som för fartyg under bekvämlighetsflagg, vilket också får stora konsekvenser för verksamheter i land. På den holländska regeringens initiativ har en särskild näringspolitisk studie genomförts för att kunna bedöma effekterna av den ständigt minskande andelen fartyg under holländsk flagg.

Studien visar att ut(av)vecklingen kommer att fortsätta om inte villkoren för den holländska sjöfarten och näringens verksamhet totalt sett blir gynnsammare. Utredningen visar att mer eller mindre samtliga fartyg i dagens handelsflotta under holländsk flagg (ca 400 av 800 holländskt kontrollerade) riskerar att flaggas ut och näringen i Holland kraftigt minskas. Genom ett existerande statligt system för investeringspremier har den holländska flottan dock moderniserats under senare år och har i dag en genomsnittsålder på mellan 4–6 år. Fartygen har därmed en god möjlighet att konkurrera inte minst på den europeiska marknaden. Det kan noteras att Bylock & Nordsjöfrakt under år 1994 köpte ett

holländskt rederi med åtta fartyg i syfte att just komma in på den europeiska marknaden. Bemanningskostnaderna är dock inte konkurrenskraftiga. Utflaggningen har därför pågått en längre tid trots ett visst bemanningsstöd, som utformats som en skattereduktion motsvarande det i många andra länder.

Studien visar vidare att sjöfartsnäringen stegvis gett ett minskande bidrag till BNP och att flera långsiktiga ekonomiska effekter kan skönjas vid en fortsatt utflaggning och utflyttning av verksamheter. Bland sådana effekter kan nämnas att förädlingsvärdet, betalningsbalansen och återbetalningen till staten i form av skatter och avgifter kan komma att minska liksom att arbetslösheten kan komma att öka.

Utredningen har rekommenderat den holländska regeringen att förändra situationen genom att lägga om kapital- och avskrivningsregler, införa lättnader för anställning av utländsk arbetskraft i det holländska registret samt att öka skattelättnaderna. De sammanlagda stöden skulle med förslagen bli ca 850 miljoner kronor, varav merparten ligger i bemanningsstöd till holländska sjömän ombord på holländskt flaggade fartyg. Modellen liknar både de danska och finska systemen, alltså en kombination av kapitalstöd, bemanningsstöd och internationellt register. Med dessa förändringar anser utredarna att Holland kan bibehålla sin egen handelsflotta och utveckla sin sedan urminnes tider aktiva sjöfartsnäring.

Den holländska regeringen har i maj 1995 lagt fram en proposition i denna fråga som i stort innebär att regeringen gör samma bedömning som utredarna. Den valda modellen tillmötesgår rederiernas önskemål om stöd och de fackliga organisationernas krav på att stödja det egna sjöfolkets arbetsmöjligheter på holländskt flaggade fartyg. De grundläggande motiven för den holländska regeringen är att av strategiska och beredskapsmässiga skäl bibehålla den egna flottan och av rent ekonomiska skäl söka utveckla sjöfartsnäringen i Holland. I detta ligger det faktum att sjöfartsnäringen därmed ekonomiskt sett kan bidra till tillväxt och sysselsättning i landet.

4.3 Referensgruppernas synpunkter

Det samlade svenska agerandet bör, enligt *Industriförbundet* och dess representanter, i olika internationella fora och inte minst inom EU, styras av industri- och handelsföretagens behov av väl fungerande internationella transportsystem. Sverige bör därför verka för en reell, så långt möjligt likvärdig, konkurrens inom hela sjöfartsnäringen nationellt och internationellt.

En förutsättning för att vinna internationell framgång är, enligt *Sveriges Redareförening,* att man har en framåtsyftande, brett förankrad och långsiktig sjöfartspolitik som visar att Sverige är och skall förbli ett sjöfartsland. Man påpekar vidare att svensk sjöfart i vidaste mening är en svensk angelägenhet samt att man i internationella sammanhang iakttar ett enigt uppträdande.

Svenska Sjöfolksförbundet anser det vara av stor vikt att det finns ett sammanhållet svenskt agerande internationellt vad gäller sjöfartsfrågor. Enligt förbundets uppfattning måste Sverige agera bilateralt samt i internordiska sammanhang, i interregionala sammanhang, inom EU samt i internationella sjöfartsfora, för att åstadkomma en konkurrenssituation, i vart fall inom Europa, där svensk och europeisk sjöfart ges reella möjligheter. Förbundet betonar att riksdagen tidigare har uttalat sig för att internationella register är ett oönskat inslag i världshandelssjöfarten. Detta bör, enligt förbundets mening, vara grunden för det svenska agerandet internationellt.

Sveriges Fartygsbefälsförening har gjort sin framtidsbedömning ur ett internationellt perspektiv och därvid kopplat sjöfartspolitik med särskilt sjösäkerhetsarbetet globalt och inom EU. Föreningen menar att denna koppling är mycket viktig för en utveckling av den svenska sjöfarten. Det internationella arbetet är därför viktigt och man framhåller såväl EU som IMO som viktiga internationella fora.

Svenska Maskinbefälsförbundet anser att Sverige i internationella sammanhang aktivt skall arbeta för att systemet med bekvämlighetsregistrering inom sjöfarten görs mindre attraktivt så att

det på sikt tvingas upphöra. Det är nödvändigt att få till stånd gemensamma internationella åtgärder för att få bukt med detta osunda inslag i sjöfarten. Förbundet konkretiserar sig och menar att en lösning på sikt kan vara att UNCTAD:s registerkonvention revideras på så sätt att det bör finnas en genuin länk mellan fartyget och flaggstaten för att en registrering skall bli internationellt accepterad. Förbundet framhåller att OECD-länderna hittills har motarbetat varje försök till förändring. Emellertid finns det tecken på att EU nu vill ta initiativ till en revision av registerkonventionen. Sådana initiativ bör kraftfullt stödjas av Sverige.

Sveriges Hamn- och Stuveriförbund framhåller att det är viktigt med ett sammanhållet svenskt internationellt agerande. En förutsättning för detta är att man är ense på hemmaplan och förbundet betonar därför vikten av att ett slagkraftigt policyskapande organ bildas för sjöfarten. Det skall, menar förbundet, stå utom allt tvivel vilken den svenska positionen är oavsett vilken fråga som diskuteras internationellt.

4.4 Sjöfartspolitikens internationella problembild

Av redovisningen framgår att det är två internationella problem som det sjöfartspolitiska arbetet främst berör.

Det första problemet handlar om att skapa en säkrare och mer miljöanpassad sjöfart världen över. Den bild utredningen här fått fram visar att mycket arbete återstår att göra.

Det andra problemet handlar om att skapa mer likvärdiga och sundare konkurrensvillkor för världssjöfarten. Som framgått finns det i dag många olika former av konkurrenssnedvridande åtgärder som flertalet sjöfartsnationer infört i syfte att skydda sin egen handelsflotta.

Till detta hör också problemet som berör den alltmer omfattande och ökande ekonomiska stödgivningen i främst de västliga industriländerna, inte minst inom EU.

Härtill kommer att ett ökande antal rederier i dag kan erbjuda fraktpriser på den internationella fraktmarknaden som är mycket gynnsamma. Konkurrensen från de renodlade lågkostnadsländerna, bl.a. i det gamla östblocket men även i Asien blir allt hårdare.

Sjöfartens mycket påtagliga internationella och globala karaktär gör också att huvudfrågorna inom sjöfartspolitiken tar lång tid att lösa. Att snabbt kunna förena olika ståndpunkter om konkurrensvillkor, sjösäkerhet och miljöfrågor är svårt och tidskrävande. De stora kulturella skillnader som finns mellan de ledande staterna på sjöfartens område försvårar i dag en snabb utveckling.

Den mest påtagliga förändringen i rederiernas konkurrenssituation de senaste 50 åren har skett på arbetskraftsmarknaden och 70–80 % av världshandelsflottan tillhör i dag register som tillåter mer eller mindre blandade besättningar på lokala avtal. De stora sjöfartsnationerna har större delen av sina fartyg under sådana flaggor och kan därmed i kraft av sin storlek i mångt och mycket diktera villkoren för den framtida utvecklingen och hindra nödvändiga förändringar. Av naturliga skäl innebär nya krav många gånger att kostnaderna för förbättringar kan öka, vilket medför att dessa länder därför söker blockera frågorna eller helt avvisa förslagen.

Det kan emellertid med visst fog hävdas att de nuvarande regelsystemen och de internationella överenskommelser som redan är träffade skulle ge en avsevärd förbättring om de verkligen infördes och tillämpades världen över.

Flaggstaternas ansvar för sina fartyg är förhållandevis väl definierat. Problemet är dock att inte tillräckligt många länder tillämpar och utövar tillsyn av de regler som finns.

Hamnstaternas ansvar blir då i stället desto viktigare och flera grupper av länder har utvecklat ett särskilt hamnstatskontrollsamarbete som har intensifierats under senare år, inte minst i Sverige. Bland annat USA har en intressant ställning och har lagt stor tonvikt vid hamnstatskontroller.

En utvidgad och mer omfattande hamnstatskontroll kan på många sätt anses vara nyckeln till en förbättrad situation inom

världssjöfarten såväl när det gäller säkerhet och miljö som konkurrensfrågor. EU:s planer på att förstärka det europeiska hamnstatskontrollarbetet är därför viktigt att ta fasta på.

De bedömningar som Sjöfartens Analys Institut gör beträffande det internationella sjöfartspolitiska arbetet kan sammanfattas på följande sätt. Institutet menar att tillväxten av de internationella registren starkt bidragit till att industriländerna inte har behövt subventionera sina rederinäringar i tillnärmelsevis samma utsträckning som varvsindustrin. Institutet menar att en eventuell återgång till enbart nationella register med homogena nationella besättningar skulle leda till att industriländerna måste öka sina subventioner av de nationella handelsflottorna. Institutet framhåller vidare att det inte tycks finnas något generellt och entydigt samband mellan de internationella registren och de enligt ITF klassade bekvämlighetsregistren (för närvarande 24 stycken) vad gäller sjösäkerhets- och miljöstandard liksom i fråga om social och ekonomisk standard. Institutet noterar att de svenska utlandskontrollerade fartygen huvudsakligen är registrerade i internationella register med förhållandevis höga krav. Avslutningsvis påpekar institutet att det förmodligen är hamnstaternas arbete som på sikt kommer att kunna ge förbättringar.

Det är emot denna problembild – globalt och inom EU – utredningen har att söka inriktningen på det fortsatta svenska internationella agerandet. Parterna har för sin del starkt betonat betydelsen av att Sverige bör vara pådrivande.

5 Sjöfartens näringspolitiska situation

I detta kapitel behandlas de näringspolitiska frågorna av betydelse för den svenska sjöfarten och främst den del som förs under svensk flagg. Utgångspunkten tas i de nuvarade sjöfartspolitiska besluten med näringspolitisk inriktning som styrt statens agerande från år 1980 fram till i dag.

De åtgärder staten hittills vidtagit redovisas liksom ett flertal olika bedömningar av den nuvarande situationen gjorda av bl.a. Nämnden för rederistöd, Sjöfartens Analys Institut samt Riksrevisionsverket. Övriga förhållanden av vikt tas upp. Därefter redovisas ett par näringspolitiskt väsentliga delar i sjöfartspolitiken som rör utbildning och beredskapsplanering. Resultaten från särskilda studier i dessa frågor redovisas. Referensgruppernas synpunkter behandlas likaså.

5.1 Sjöfart och politik i Sverige 1980–1995

Den svenska sjöfartspolitiken under åren 1980 till 1995 kan delas upp i två grupper av beslut. Den ena avser sjöfartens näringspolitiska situation och de motiv, mål och åtgärder som regering och riksdag beslutat om. Den andra gruppen av beslut består av de trafikpolitiskt inriktade motiven, målen och åtgärderna. Hit hör bl.a. infrastrukturen och sjösäkerhetsfrågorna.

Den svenska sjöfartens utveckling sett från näringspolitiska utgångspunkter och de politiska besluten i dessa avseenden hänger

nära samman under den period som utredningen närmare har studerat, perioden från år 1980 fram till i dag. Sambandet återspeglas i att konjunkturförändringar och förändringar i konkurrentländerna snabbt påverkat handelsflottans flaggtillhörighet med åtföljande svenska politiska beslut för att söka skapa konkurrensneutralitet. Utflaggning av svenska fartyg har dock stegvis ändå skett under 1980-talet. Den svenska handelsflottan har minskat från 600 fartyg till i dag drygt 200 fartyg över 1000 dwt. Den svenskkontrollerade men utlandsflaggade delen omfattar i dag ca 400 fartyg.

Efter en stadig uppgång sedan andra världskriget började den internationella sjöfartens problem märkas omkring år 1975 och då främst för de traditionella sjöfartsnationerna till vilken Sverige vid den tiden kunde räknas. Ett viktigt skäl till problemen var oljekrisen, som innebar höjda priser, mindre leveranser och därmed mindre behov av sjötransporter. Tillgänglig sjöfartskapacitet förblev dock stor genom den omfattande nybyggnationen.

Den överdrivet stora fartygsproduktionen, tillkommen bl.a. som ett resultat av de införda varvssubventionerna i många länder, skapade ett tonnageöverskott under så gott som hela 1980-talet. Neddragningen av det svenskflaggade tonnaget ägde rum som en följd av en samtidigt accelererande fraktmarknadsdepression, vilken utlöstes och underhölls av turbulensen på oljemarknaden.

Tiden fram till år 1990 kom att bli bekymmersam för den svenska handelsflottan trots de stöd som infördes redan år 1982 och som förstärktes åren 1988 och 1992. 1988 års stödbeslut kom att innebära att utflaggningen delvis minskade. Den svenska handelsflottan har sedan dess varit ungefär så stor som i dag och in- respektive utflaggning har tagit ut varandra.

Staten har alltsedan 1970-talet på olika sätt försökt stödja den svenska sjöfartsnäringen. Under 1970-talet utgjorde stöden till varven den viktigaste delen. Under 1980- och 1990-talen har stödet i stället inriktats mot att reducera bemanningskostnaderna.

Man kan under de gångna 20 åren urskilja fyra huvudlinjer efter vilka statsmakterna fattat sina beslut.

1) Formellt hinder för utflaggning

Den s.k. flagglagen infördes år 1977 med syftet att förhindra att svenskägda fartyg registrerades under utländsk flagg. Med stöd av lagen krävdes tillstånd av Sjöfartsverket för överlåtelse av skepp till utlandet. Lagen var tidsbegränsad men giltighetstiden förlängdes åtskilliga gånger. Lagen upphävdes fr.o.m. den 1 januari 1992.

2) Varvsstöden

Flera olika former av varvsstöd har tillämpats under den senaste 25-årsperioden. Direkta stöd till enskilda rederier och varv genomfördes. Insatserna hade delvis karaktären av dramatiska "räddningsaktioner" från statens sida. Varvsstöden upphörde i början av 1980-talet.

3) Bemanningsstöd – år 1982

Utvecklingen i början av 1980-talet ställde statsmakterna inför problemen med den ökande utflaggningen och riksdagen fattade på regeringens initiativ beslut om ett visst rederistöd.

Det s.k. internationaliseringsavtalet från år 1982 slöts under förutsättningen att den särskilda skattebefrielsen skulle genomföras. Avtalet, som finns kvar, reglerar anställningsvillkor och sociala förmåner för svenska sjömän som anställs av svenska rederier på utlandsregistrerade fartyg i oceantrafik. Genom avtalet reduceras rederiets kostnader för det sociala skyddet med ca hälften. Bemanningskostnaderna ansågs vid den tiden ligga mellan de svenska och de som gällde på utlandsregistrerade utlandsbemannade fartyg.

4) Bemanningsstöd – åren 1988 och 1992

Utflaggningen dämpades något men problemen fanns kvar och ett mer omfattande stöd beslutades av riksdagen år 1988. Stödet utformades så att inbetald sjömansskatt återbetalades som stöd till rederierna. Till detta kom också ett bidrag – som utbetalades året efter – som avsåg att täcka ca 50 % av kostnader för de sociala avgifterna.

Alltsedan det sjöfartspolitiska beslutet år 1980 (som byggde på den dåvarande sjöfartspolitiska utredningens underlag) och fram till i dag har det viktigaste målet för regering och riksdag varit att kunna bibehålla en svensk handelsflotta av rimlig omfattning.

Beslutet har bekräftats genom flera riksdagsbeslut under åren därefter – i 1982 års beslut om stöd till de svenska rederierna, i 1988 års beslut, då det nuvarande stödets konstruktion lades fast och i 1992 och 1993 års beslut om att fortsätta stödgivningen. 1988 års beslut anges även som en väsentlig grund för att tillsätta den sjöfartspolitiska utredningen hösten 1994.

Riksdagen beslöt således redan år 1980 att målet för den statliga sjöfartspolitiken skulle vara att skapa förutsättningar för att landets utrikeshandel skall kunna utföras på ett effektivt sätt till lägsta samhällsekonomiska kostnader. Vidare ansåg riksdagen att förutsättningar måste skapas för att trygga landets transportförsörjning i politiska och ekonomiska krissituationer. Sjöfartens möjligheter att som konkurrenskraftig exportnäring stärka Sveriges betalningsbalans skulle tas till vara.

Av intresse är också att riksdagen redan då angav att en sådan politik borde inordnas i den allmänna näringspolitiken och utformas så att den bidrar till att uppnå samhällets övergripande mål om ekonomisk tillväxt, full sysselsättning, regional balans, social och ekonomisk utjämning samt god miljö. Valuta- och sysselsättningsskäl lyfts fram liksom handelspolitiska skäl.

I beslutet år 1980 slogs också fast att ett statligt engagemang bör undvikas. För sådana grenar av sjöfartsnäringen, där det kan

bedömas föreligga ett långsiktigt svenskt samhällsekonomiskt intresse av att verksamheten drivs med svenska fartyg kan däremot andra ekonomiska åtgärder i vissa fall vara motiverade under övergångsperioder. Tyngdpunkten i tidigare perioders sjöfartspolitik hade mer legat på säkerhetsfrågor i vid bemärkelse, miljöfrågor och frågor om de ombordanställdas villkor. Denna inriktning måste med hänsyn till rederiernas allt större svårigheter således kompletteras med nya målsättningar.

Riksdagen betonar under åren genomgående också betydelsen av att sjöfartsnäringen är en av de näringar som tillför den svenska ekonomin mest valuta och att det knappast går att ersätta den med någon annan valutainbringande verksamhet.

Riksdagen avvisar vid den tiden (i början av 1980-talet), liksom föredragande statsråd, tanken att införa ett "minimiprogram" för hur många och vilka typer av fartyg som måste ingå i den svenska handelsflottan. Man anser att det är svårt att binda sig för en svensk handelsflotta av en viss storlek med hänsyn till osäkerheten i de förändringar som kan komma och till önskvärda strukturförändringar inom näringen. För att förhindra att statliga åtgärder leder till en konservering av en ineffektiv företagsstruktur bör de åtgärder som vidtas utformas så att de inte primärt riktas mot att möjliggöra, som man säger, "överlevnaden" för vissa företag.

Tvärtom bör som villkor för statligt ekonomiskt engagemang gälla att företagsekonomiskt sunda strukturförändringar vidtas. De statliga åtgärderna skall i stället syfta till en kommersiell och teknisk utveckling av sjöfartsnäringen.

I den trafikpolitiska propositionen (prop. 1987/88:50) som berörde sjöfarten, redovisades ytterligare ett par målformuleringar med anknytning till de tidigare. Man angav bl.a. att effektiva sjötransporter är av strategisk betydelse för utrikeshandeln och att tillgången till sjötransporter ger ökad valfrihet för näringslivet och därmed lägre transportkostnader.

I allt väsentligt har de angivna målen och den angivna inriktningen av statens engagemang bestått under den gångna 15-års-

perioden. Den övergripande målsättningen och de bakomliggande motiven har befunnits hållbara. Själva stödgivningen har inte explicit utsagts i målen utan varit den huvudsakliga medlet som statsmakterna använt och utredningen tolkar det så att statsmakterna ansett att ett ekonomiskt stöd bör ge en positiv effekt på den långsiktiga konkurrenssituationen för de svenskflaggade fartygen.

Då utvecklingen försämrades för de svenska rederierna i början av 1980-talet fattade riksdagen år 1982 beslut om att införa även ett bemanningsstöd under en femårsperiod kombinerat med vissa lättnader i sjömansbeskattningen. Stödet har en för utredningen intressant konstruktion, som sedermera togs bort. Stödet skulle villkoras och anpassas till behovet samt stegvis trappas ned under perioden.

Stödets ena del var ett konsoliderande stöd. I det fall ett rederi visade ett negativt resultat i rederiverksamheten på nivån före bokslutsdispositioner och skatt exklusive stöd, skulle ett stöd kunna ges intill dess att ett nollresultat uppnåtts.

Stödets andra del hade ett expansivt syfte. Sådana rederier som visade nollresultat eller ett positivt resultat fick endast stöd om detta användes till investeringar i fartyg under svensk flagg.

Under slutet av 1980-talet försämrades läget ytterligare och år 1988 fattades således – med samma motiv som tidigare – beslut om att införa det stöd som används i dag.

De avgörande skälen till att staten har engagerat sig i en stödgivning, som redan år 1980 ansågs vara tveksam från allmänna näringspolitiska utgångspunkter, har varit att den svenskflaggade handelsflottan stegvis har förlorat sin internationella konkurrenskraft genom att andra länder har inrättat stödformer som inneburit väsentligen lägre bemanningskostnader.

I de två senaste riksdagsbesluten som berör sjöfartspolitiska frågor – åren 1992 och 1993 – har ett nytt element kopplats till besluten om statligt stöd. Bakgrunden är att sjöarbetsmarknadens parter är överens med regeringen om att det statliga stödet inte är

tillräckligt för att den mest konkurrensutsatta fjärrsjöfarten i längden skall kunna drivas vidare under svensk flagg.

Hösten 1992 träffade därför parterna (Sveriges Redareförening, Svenska Sjöfolksförbundet, Sveriges Fartygsbefälsförening och Svenska Maskinbefälsförbundet) en överenskommelse om kostnadsbesparingar och rationaliseringar i syfte att stärka den svenskflaggade sjöfarten. Enligt uppgörelsen skall ekonomiska åtgärder (skatteåterbetalning och bidrag till sociala avgifter) tillsammans med parternas egna rationaliseringsåtgärder innebära en sammanlagd tänkt framtida kostnadsbesparing på 40 %. Parternas andel angavs hösten 1993 vara 15 % reduktion med vissa variationer i olika rederier.

Regering och riksdag har tagit fasta på denna överenskommelse och uttalar i anslutning till den sjöfartspolitiska propositionen i oktober 1993 följande:

> "En förutsättning för en långsiktig sjöfartspolitik bör dock vara att rationaliseringsarbetet fortsätter i enlighet med överenskommelsen mellan sjöarbetsmarknadens parter om rationaliseringar och andra kostnadsbesparande åtgärder."

Effekterna av detta arbete redovisas årligen av parterna och Nämnden för rederistöd.

I april 1992 beslutade riksdagen att från den 1 juli 1992 avveckla det stöd som funnits sedan år 1988 och regeringen aviserade att ett internationellt svenskt register skulle införas. Turbulensen kring förslaget blev dock så stor att den dåvarande regeringen valde att föreslå riksdagen att i stället återinföra stödet. Riksdagen beslöt i december 1992 att rederistödet skulle återinföras.

I mellantiden – innan riksdagen fattade sitt beslut – genomförde Sjöfartens Analys Institut en intervjuundersökning kallad "Sjöfartsnäringens marknads- och konkurrensförutsättningar 1993–1995". Studien besvarades av ett representativt urval av

rederier (30 stycken) samt ett 20-tal tjänste- och underleverantörsföretag.

Studien är intressant för utredningen då den visar det starka behov av långsiktighet i statens agerande som krävs gentemot en näring av den typ som sjöfart är.

Rederiföretagen var – innan riksdagen fattade sitt beslut – mycket avvaktande inför vad som skulle inträffa vid halvårsskiftet (budgetåret 1992/93) när rederistödet skulle upphöra. Man menade att om det då inte ersattes med ett svenskt internationellt register eller andra åtgärder som skulle sänka kostnaderna, skulle en stor del av flottan flaggas ut. De höga kostnaderna för utflaggningen gjorde dock att man avvaktade med att fatta sina slutgiltiga beslut. Planerade investeringar sköts också på framtiden. Vartannat rederi menade att man under åren 1993–1995 antingen skulle flagga ut eller lägga ned verksamheten i Sverige. Det avgörande var statens sjöfartspolitik.

När riksdagen fattade sitt beslut i december 1992 kunde rederierna återigen delvis överblicka situationen och en stabilisering inträdde och utflaggningen genomfördes inte. I efterhand kan konstateras att för hälften av de rederier som räknade med möjligheten av nedläggning/utflyttning av verksamheter inträffade detta. Den andra hälften av rederierna som räknade med möjligheten av nedläggning/utflyttning är i dag kvar och har i flertalet fall haft en mycket positiv utveckling. Detsamma gäller företag som redan vid enkättillfället hade en positiv bedömning av utvecklingen för åren 1993–1995.

Sammanfattningsvis kan konstateras att flertalet rederier gjorde en riktig bedömning av den möjliga utvecklingen för sin verksamhet, både i positiv eller negativ riktning, och att de avvikelser som skett från prognosen har gått i positiv riktning.

Riksdagens initiativ till en Sjöfartspolitisk utredning kan ha påverkat situationen. Utvecklingen för svenska rederier fram till i dag har dock sin grund i den lågt värderade kronan och den under denna period relativt högt värderade dollarn.

Sveriges Redareförening har till utredningen lämnat uppgifter som stöder denna bedömning och redovisar för åren 1980 till 1995 en nedåtgående men under år 1995 en uppåtgående tendens.

Sjöfartens Analys Institut har även lämnat uppgifter som visar att det under åren 1989 till 1994 inregistrerades 97 fartyg över 1 000 dwt i det svenska fartygsregistret varav 75 i samband med köp av nya eller begagnade fartyg. Detta innebär att 22 fartyg i egentlig mening flaggades in under dessa fem år.

Under perioden valde svenska rederier att överföra 35 fartyg från det svenska registret till utländska register. Övriga överföringar till utlandet – 71 fartyg – beslutades av utländska rederier i samband med köp av svenska fartyg. Totalt minskade således den svenskflaggade flottan med 11 fartyg under hela perioden. Institutet betonar att de inregistrerade fartygen har varit större än de utflaggade eller sålda, varför den totala lastkapaciteten ändå ökade med 154 000 dwt. Den största kapacitetsökningen avsåg tank- och passagerarfartyg.

Under år 1995 t.o.m. oktober har hittills inflaggningen totalt sett varit större (18 fartyg) än utflaggningen (6) och 12 fartyg har således tillförts det svenska registret. Inflaggningen år 1995 har, som framgår av en jämförelse med 1994 års siffror, varit mer än tre gånger så stor.

Nedanstående tabell visar de årliga variationerna i registret åren 1989 till 1994.

Tabell 5.1 Förändringar i skeppsregistret 1989 till 1994 fartyg över 1000 dwt.

(Källa: Sjöfartens Analys Institut)

År	Från utlandet införda		Till utlandet utförda		Nettoförändring	
	antal	dwt	antal	dwt	antal	dwt
1989	28	686 649	16	183 016	12	503 633
1990	17	915 292	14	85 339	3	829 953
1991	16	346 445	5	19 505	11	326 940
1992	6	70 260	17	482 440	-11	-412 180
1993	10	98 105	31	1 062 774	-21	-964 669
1994	5	70 050	10	199 796	-5	-129 746
1995	18	—	6	—	12	—
Summa 1989–94	82	2 186 801	93	2 032 870	-11	153 931

5.2 Nuvarande näringspolitisk inriktning

Regeringen har i årets budgetproposition (prop. 1994/95:100, bil. 13) till riksdagen redovisat sin syn på den framtida näringspolitiska inriktningen för Sverige och riksdagen har under våren 1995 utan erinran behandlat frågan (NU 1994/95:18).

Regeringen anger i propositionen att den första stora uppgiften är att sanera statsfinanserna och minska arbetslösheten. De akuta svårigheterna beroende bl.a. på djupgående strukturella problem har lett till en svag tillväxt och otillräcklig förmåga till förnyelse och förädling i den privata sektorn samtidigt som de offentliga ofinansierade utgifterna vuxit i storlek.

Huvuduppgiften för en aktiv näringspolitik är enligt regeringens mening att ge goda villkor för företagen att investera och expandera. Detta skall ske bl.a. genom att undanröja hinder och bereda väg för långsiktiga satsningar på teknologi, kompetens och miljö för att uppnå en högre kunskapsnivå och skapa fler arbetstillfällen. Målet anges vara att skapa en uthållig tillväxt.

En långsiktig och konsekvent politik krävs för att staten skall kunna medverka till en framgångsrik förändring av näringslivets struktur och inriktning. De grundläggande instrument som i första hand kommer att användas är dels generella insatser och dels skapandet av sunda spelregler. I praktiken kan även behov av branschinriktade åtgärder uppstå eller finnas. Utgångspunkten bör vara att ekonomins spelregler i största möjliga utsträckning skall underlätta förutsägbarhet och långsiktighet. Detta innebär att det är angeläget att lagar, regler och skatter är konsistenta och långsiktigt stabila samtidigt som politiken måste kunna anpassas till förändrade omvärldsförutsättningar eller värderingar.

Regeringen pekar på att i statens stödjande roll bör ligga att främja nyföretagande liksom allmän kapitalförsörjning och riskkapitalförsörjning till små och medelstora företag. I den utvecklande rollen skall ligga att staten främjar forskning och utveckling med inriktning mot industriell tillämpning och informationsteknologi. Staten skall även ha en effektiviserande roll i vilken ligger konkurrenslagstiftning och avreglering. Skatter, arbetsrätt och annan lagstiftning måste utformas så att kompetensutveckling och förnyelse främjas.

Översikter som NUTEK genomfört och redovisat våren 1995 visar att de statliga industri- och företagsstöden sammantaget är väsentligen mindre nu än tidigare.

NUTEK:s redovisning anger också att de näringspolitiska stöden inom EU är omfattande på alla områden. Det gäller såväl direkta som indireka stöd till små och medelstora företag när det gäller investeringar samt stöd till export- och teknikutveckling, forskning samt åtgärder inom miljö- och energiområdena. Sammantaget finns 3 800 olika näringsstöd registrerade inom EU varav Sverige har totalt 149, Tyskland 695, Frankrike 902 samt Storbritannien 861.

Statsstöd till olika näringar är sådeles inte ovanligt inom EU.

5.3 Nuvarande konkurrensanpassning

Bemanningskostnader

Beskattningen av sjömän sker i de flesta länder på annorlunda sätt än för medborgare som är landanställda. De särskilda förhållandena för sjömän med mycket lång bortovaro från hemlandet under stora delar av året har tidigare motiverat en sådan anpassning. För Sveriges del har vi därför i dag en särskild sjömansskatt som är lägre än för anställda iland.

Rederistödets nuvarande grundkonstruktion är sådan att det direkt sänker bemanningskostnaderna på de fartyg som är stödberättigade genom att den inbetalade sjömansskatten återbetalas till arbetsgivaren och de sociala avgifterna delvis återbetalas genom ett bidrag om 29 000 kronor per kalenderår och årsanställd sjöman. Under åren 1989/90 till 1992/93 var bidraget större, nämligen 38 000 kronor per årsanställd.

Det nuvarande rederistödet är reglerat i en förordning (SFS 1992:1718 med ändringar) och styrs genom 2 § sjömansskattelagen. Enligt denna paragraf klassas fartygen skattemässigt efter sitt huvudsakliga fartområde. Denna klassning ligger också till grund för indelningen av fartyg i stödberättigade respektive icke stödberättigade.

Tre myndigheter är berörda och samtliga är gemensamma för riket. Vid Stockholms Tingsrätt förs det s.k. skeppsregistret. I

registret införs svenska fartyg och bl.a. deras ägarförhållanden. Vid Sjömansskattekontoret i Göteborg handhas sjömansskattefrågor samt klassificering av de fartyg som blir stödberättigade och besluten fattas i den partsammansatta Sjömansskattenämnden. Vid Nämnden för rederistöd i Göteborg handhas frågor som har med bidragen till rederierna att göra och stödbesluten fattas av denna likaledes partsammansatta nämnd.

I den förteckning som Sjömansskattekontoret upprättat för år 1995 återfinns 212 fartyg över 300 dwt, varav 193 fartyg över 1 000 dwt klassificeras som gående i fjärrfart. Dessa fartyg är stödberättigade. 45 fartyg är klassificerade i närfart och är inte stödberättigade. Förteckningen upprättas varje år och uppdateras även under året.

Bidrag kan lämnas till svenska fysiska eller juridiska personer eller till svenska partrederier, som har eller har haft sjömän anställda för arbete ombord på svenska handelsfartyg som huvudsakligen används i fjärrfart. Fjärrfart definieras som annan fart än inre fart och närfart.

1) Inget stöd gäller för de fartyg som går i inre fart, dvs. i trafik inom landet huvudsakligen i hamnar eller på floder, kanaler eller insjöar eller inomskärs vid kusterna eller i Kalmarsund. Detta innebär att ett fartyg som enbart går i Mälaren eller enbart trafikerar Göteborg–Vänern inte klassificeras för stöd eller sjömansskatt.

2) Inget stöd utgår heller till fartyg som klassificeras till närfart. Med närfart avses fartyg i linjetrafik (tidtabellsbunden) mellan svensk och utländsk hamn eller mellan utländska hamnar, dock ej linjetrafik bortom linjen Hanstholm–Lindesnäs. Detta innebär således att inget stöd ges till fartyg (passagerarfartyg i linjetrafik) mellan Stockholm och Helsingfors eller för fartyg som går i trafik mellan t.ex. Helsingborg och Helsingör.

3) Inget stöd utgår heller till fartyg som klassificeras till närfart enligt den s.k. dispensregeln. Regeln gäller lastfartyg som huvudsakligen används i inre fart, om fartyget har certifikat för stor kustfart (fjärrfart) och tidvis också nyttjas i sådan fart. Detta innebär att fartyg som huvudsakligen trafikerar Göteborg–Vänern men tidvis används i stor kustfart klassificeras till närfart enligt dispensregeln. Eftersom fartyget huvudsakligen inte sysselsätts i fjärrfart kan fartyget inte klassas som sådant och något stöd ges således inte.

4) Stödberättigade är således de fartyg som klassificeras som huvudsakligen gående i fjärrfart. Ursprungligen fordrades fart helt eller delvis bortom linjen Hanstholm–Lindesnäs eller bortom Cuxhaven. Lagen har dock ändrats år 1971 och innebörden är nu att fjärrfart definieras som annan fart än inre fart och närfart. Detta innebär att ett fartyg inte behöver gå i utrikes trafik för att klassificeras som fjärrfartsfartyg.

Tilläggas kan att Sjömansskattenämndens klassificering inte går att överklaga. Utredningen kan efter kontakter med såväl Nämnden för rederistöd som Sjömansskattenämnden konstatera att få beslut har ifrågasatts.

Den praktiska verksamheten med utbetalningen av stödet går till så att redaren/arbetsgivaren till staten varannan månad betalar in för sjömannen avdragen skatt och socialförsäkringsavgifter. Varannan månad betalar staten tillbaka sjömansskatten till redaren genom Nämnden för rederistöd. Varje år i maj erhåller redaren därefter som ett bidrag 29 000 kronor per helårsanställd betalning för de under föregående år erlagda socialförsäkringsavgifterna – således en eftersläpning som är betydande.

Riksdagen behandlar årligen stödet till de svenska rederierna genom de förslag till ekonomiska ramar som Nämnden för rederistöd årligen lämnar i sin anslagsframställning till Kommunikationsdepartementet avseende beloppen för skattebidraget och bidraget till reduktion av de sociala avgifterna. Bidragen är inte satta

som ett "högsta belopp" utan så att bidragens totala verkliga utbetalda belopp varierar med hur många stödberättigade fartyg som finns i det svenska registret.

Beloppen efter den slutliga avräkningen året efter har stegvis minskat, som framgår av nedanstående tabell för åren 1992–1994. Förklaringen är att antalet stödberättigade fartyg minskat genom utflaggning, att bidragsnivån för de sociala avgifterna sänktes med 24 % 1992/93 samt att rationaliseringsåtgärderna påverkat antalet anställda ombord.

Nedan redovisas beviljat rederistöd för år 1994 i miljoner kronor enligt uppgifter från Nämnden för rederistöd:

(Med europasjöfart avses trafik mellan hamnar i Europa inklusive Medelhavet samt nordisk kustfart. Med oceansjöfart menas trafik som sträcker sig utanför Europa exklusive Medelhavet):

Tabell 5.2 Rederistöd för åren 1992–1994

	Återbetalning sjömansskatt	Bidrag soc. avgift	Totalt 1994	1993	1992
Europasjöfart	138,2	106,8	245,0	302,1	312,5
Offshore	17,4	10,0	27,4	35,0	36,8
Färjor	0,9	0,3	1,2	0,9	0,8
Oceansjöfart	62,3	44,3	106,6	118,0	121,9
Totalt			380,2	456,0	472,0

För budgetåret 1995/96 har Nämnden för rederistöd bedömt att den totala bidragsnivån kommer att uppgå till 400 miljoner kronor och riksdagen har beviljat detta belopp jämte det korrigerade belopp som avser hela den 18-månadersperiod budgetåret denna gång avser genom budgetårsomläggningen. År 1989/90 anslogs 550 miljoner kronor.

Som tidigare redovisats beslutade riksdagen i december 1992 att rederistödet skulle återinföras. Beslutet innebar att staten ställde krav på de bidragsberättigade att stegvis vidta rationaliseringsåtgärder som skulle kunna uppgå till ca 15 % av bemanningskostnaderna. Nämnden för rederistöd gavs samtidigt uppgiften att årligen till regeringen lämna en särskild rapport i denna fråga. Så har också skett och man kan i dag uppskatta att rationaliseringseffekten hittills uppgått till ca 15 %.

I propositionen 1992/93:128 om vissa sjöfartspolitiska åtgärder redovisade regeringen sin bedömning avseende stödkonstruktionens förenlighet med EES-avtalet och vid ett svenskt medlemskap inom EU. Regeringen framhöll att det i EES-avtalet finns regler om statsstöd. Innebörden av dessa regler är att möjligheten för de fördragsslutande staterna att lämna sådant stöd allmänt sett är begränsade. Departementschefen menade dock att de åtgärder som föreslås (återinförandet av rederistödet m.m.) torde vara förenliga med EES-avtalet och ett senare medlemskap i EU. Detta motiverades med att det finns likartade regler om statsstöd (angivna i Romfördraget) och att likaledes stöd förekommer i en rad EU-länder samt att EU-kommissionen i flera sjöfartspolitiska dokument föreslagit åtgärder av den typ som Sverige infört.

Utredningen har i sin genomgång av rederistödet granskat hur stödet fördelas på svenska rederier. Med hänsyn till eftersläpningen i redovisningen har utredningen valt år 1993 som redovisningsår.

Totalt erhöll 141 rederier bidrag under år 1993 med följande fördelning efter antal fartyg:

Rederier med bokslut.

1 rederi	för mer än	40 fartyg
2 rederier	för mer än	25 ”
7 rederier	för mer än	5 ”
13 rederier	för mer än	3 ”
53 rederier	för	1 ”

Rederier utan bokslut

(Till denna grupp kan föras bl.a. flertalet s.k. partrederier där driften av fartyget sköts av ägarna själva.)

55 rederier för 1 fartyg

Stödet fördelade sig enligt Nämnden för rederistöd på följande sätt för kvalifikationsåret 1993 i miljoner kronor (med kvalifikationsår menas det kalenderår ansökan avser):

Icke börsnoterade företag

* Kusttankers	69,0
* Torrlast samt RoRo	70,7

Börsnoterade företag

* Bylock & Nordsjöfrakt	60,9
* Nordström & Thulin	12,0
* Bilspedition	15,5
* Argonaut	6,4
* Stena Line	2,8
* United Tankers	21,5
* Wallenius	39,3
Offshore-riggar	30,0
Övriga	49,4
Totalt	377,5

Det genomsnittliga beloppet per fartyg uppgick till drygt 2 miljoner kronor för större fartyg och drygt 700 000 för små och medelstora fartyg.

Kapitalkostnader

Statens engagemang i finansieringen av fartyg har under åren sedan andra världskriget, då den svenska handelsflottan stegvis byggdes upp, varit omfattande och tidigare främst gällt stöd till de svenska varven. Den svåra krisen på sjöfartsmarknaden som tidigare berörts innebar dock att staten lämnade detta engagemang.

Staten har dock i dag ett engagemang vid finansieringen av fartyg genom Svenska Skeppshypotekskassan.

Kassan har en offentligrättslig ställning och staten har ställt 350 miljoner kronor till kassans förfogande som garantifond.

Svenska Skeppshypotekskassan, som bildades år 1929, har till uppgift att medverka vid finansiering av rederiverksamhet som bedrivs av svenskt rederi eller av en utländsk juridisk person, som ägarmässigt eller på annat sätt domineras av svenskt rederi. Kassan lämnar huvudsakligen långfristiga lån i både svensk och utländsk valuta eller ikläder sig garanti för sådana lån. Lånetiden kan uppgå till 15 år.

Verksamheten finansieras dels genom obligationsemissioner och dels genom reversupplåning. Säkerheten för lån i kassan utgörs antingen av pantbrev i fartyg eller tillgodohavanden hos eller borgen av staten eller bank. Styrelse och kansli har säte i Göteborg och styrelsen består av sju ledamöter som staten utser och lika många suppleanter.

Kassan har historiskt haft en 20-procentig andel av finansieringen av svenska rederiers investeringar i nytt tonnage. I dag är andelen 18 %. Kassan har sedan sin tillkomst haft en låg avkastning för att möta de önskemål som staten uppställt, nämligen att genom förmånlig kreditgivning till den svenska rederinäringen medverka till moderniseringen av handelsflottan och att möta konkurrensen från utländska handelsflottor samt att ge stabilitet åt existerande rederier.

Kassan har tidigare lämnat uppgifter till staten om sitt arbete och har då betonat att berörda parter ansett verksamheten som mycket betydelsefull genom den förmånliga finansieringen som anses bidragit till förnyelse av den svenska handelsflottan. Kassan

har genom statsgarantin och sin speciella ställning låga upplåningskostnader, vilket medfört att man under åren har kunnat tillhandahålla förmånlig finansiering åt svenska rederier, vilket är huvudsyftet med verksamheten.

Riksdagen har under år 1995 fattat beslut om att införa ett statligt kreditgarantisystem i syfte att underlätta försäljningen av svenskbyggda fartyg.

Bakgrunden till förslaget är att Exportkreditnämnden, som år 1994 på regeringens uppdrag utredde denna fråga, hade uppfattningen att varvsnäringen var i behov av särskilda statliga kreditgarantier för att kunna säkerställa finansieringen av sina leveranser och sin produktion i första hand av ny- och större ombyggnader.

För att göra systemet konkurrensneutralt i enlighet med en nyligen träffad internationell överenskommelse inom OECD om stöd till varven i de största industriländerna, skall systemet långsiktigt bära sina kostnader och utformas utan inslag av statlig subvention. Överenskommelsen inom OECD har skapats då det i dag råder överkapacitet inom världens samlade varvsindustri och det dessutom förekommer betydande statliga subventioner till medlemsstaternas varv, bl.a. i Tyskland, Frankrike och Norge.

Den statliga garantins samlade belopp för utestående beviljade garantier skall vid varje given tidpunkt begränsas till högst 300 miljoner kronor och en avgift måste tas ut för att täcka statens kostnader för administration och för eventuella förluster. Garantin bör endast lämnas om de ekonomiska förutsättningarna för en försäljning är goda.

Vissa tidigare gällande stöd är av intresse att redovisa. I slutet av år 1989 avskaffades de särskilda reglerna för avskrivningar i lagen om avskrivning av skeppskontrakt. Avskrivningsmöjligheten utnyttjades under slutet av 1980-talet och bidrog till att många nybyggen tillfördes den svenska handelsflottan.

Svenska rederier hade tidigare – fram till år 1990 – möjlighet att göra avdragsgilla avsättningar till en särskild investeringsfond för att ersätta föråldrade och avyttrade fartyg. De avsatta medlen skulle inom tre år från utgången av det år avsättningen gjordes tas

i anspråk för nyanskaffning av fartyg. Fonderna innebar en möjlighet för rederier som sålt fartyg att avvakta med nyanskaffning till en tidpunkt som bedömdes som mest gynnsam från affärssynpunkt. Som tidigare redovisats gäller sådana regler i flera andra länder inom EU.

5.4 Övriga uppgifter

I EU-rådets förordning nr 613/91 stadgas vad gäller överflyttning av fartyg inom EU att upprättandet av en fungerande inre marknad innefattar undanröjande av tekniska hinder för överflyttning av fartyg mellan medlemsstaternas nationella register. Den svenska sjölagen har emellertid inte ändrats och EU-kommissionen har uppmärksammat Sverige på detta förhållande. Det pågår för närvarande ett beredningsarbete i denna fråga inom regeringskansliet.

I en departementspromemoria upprättad inom Finansdepartementet (Ds 1991:41) "Beskattning av sjömän" förordas att sjömansskattesystemet avskaffas. Förslaget är i huvudsak inriktat på att sjömännen skall beskattas enligt landskattesystemet som alla andra svenska medborgare.

Förslaget skulle innebära att Sjömansskattenämnden och dess kansli skulle kunna läggas ner. Förslaget har remissbehandlats och i huvudsak tillstyrkts men har inte genomförts. Vad utredningen har erfarit överväger dock regeringen att lägga fram förslaget för riksdagen och då samtidigt EU-anpassa förslaget.

Den nuvarande sjömansskatten är en definitiv källskatt för sjömän som tjänstgör på svenska handelsfartyg som går i när- och fjärrfart. Den gäller också vid tjänstgöring på utländska fartyg som hyrs in utan besättning av svenska rederier.

Skatteskalan följer den som finns enligt landskattesystemet med särskilda avdrag och skattereduktioner som gör sjömansskatten lägre än landskatten. Naturaförmåner beskattas också förmånligare. Sjöinkomsterna sammanläggs inte med andra landinkomster som

sjömannen har. Sjömän betalar inte heller kommunalskatt för sjöinkomster, eftersom sjömansskatten är en statlig skatt. I stället kompenseras kommunerna för skattebortfallet med mellan 50 och 75 miljoner kronor. För svenska sjömän bosatta i Sverige anställda ombord på utländska fartyg gäller under vissa förutsättningar särskild skattebefrielse.

För huvuddelen av sjömännen skulle, enligt utredningens förslag, systemförändringen inte medföra några skattehöjningar, eftersom vissa särskilda avdrag i stället föreslås för sjömän.

Utredningen vill här också redovisa en särskild finsk studie om de i Finland gällande stödsystemen. Studien har direkt anknytning till de svenska utvärderingarna. Målsättningen för studien var att utvärdera vilken inverkan stöden till rederierna har haft ur rederiernas och intressegruppernas synvinkel.

År 1994 betalades sålunda 125 miljoner finska mark ut till totalt 97 fartyg, som huvudsaklingen går i trafik mellan Finland och utlandet. Till dessa stöd hör också effekten av den år 1992 införda parallella förteckningen och det räntestöd som infördes år 1988 för anskaffning av småtonnage. Passagerarfartyg och fartyg i inrikestrafik får inte dessa stöd.

Resultatet av stöden visar att man har kunnat minska utflaggningen och nu expanderar flottan igen. Utredningen slår fast att stöden har inverkat positivt på fartygens internationella konkurrenskraft, vilket i sin tur resulterat i en positiv inkomstutveckling hos lastfartygsrederierna. De finska fartygen ökade sin andel av frakterna inkomstmässigt med 700–800 miljoner finska mark (ca 1,5 miljarder SEK) och bytesbalansen påverkades omedelbart på ett positivt sätt. Av särskild vikt anser utredarna det vara att de kostnader stöden förorsakar staten är mindre än den summa av ökande inkomster och besparade utgifter som staten fått tack vare stödet. Den finska studien betonar mycket starkt beredskapssynpunkterna på så sätt att man med stödet tycks ha skapat ett tillräckligt brett och allsidigt tonnage.

5.5 Bedömningar gjorda av Nämnden för rederistöd, Sjöfartens Analys Institut och Riksrevisionsverket

Utredningen har i sina direktiv uppgiften att granska och bedöma stödets effekter främst mot bakgrunden av att den svenska handelsflottan stegvis minskat i omfattning. Som tidigare redovisats har utflaggningen minskat och en viss inflaggning nu skett.

Den fråga utredningen sökt granska är om de nu gällande stöden gett någon effekt. Här redovisas de bedömningar berörda myndigheter liksom Sjöfartens Analys Institut gjort på begäran av utredningen.

Nämnden för rederistöd menar att ett stöd av den nuvarande omfattningen påverkar rederiernas ekonomi och därmed dess agerande vad gäller val av flagg. Svenska rederier är ingen homogen grupp och näringen innefattar en lång rad olika typer av rederier med betydande skillnader i kostnadsstrukturen. Nämnden påpekar att ju mer "bemanningsintensiv" rederiverksamheten är desto mer gynnas den av ett bemanningsstöd jämfört med de rederier som är mer kapitalintensiva, som skulle gynnas av ett kapitalstöd.

Utan bemanningsstöd blir kostnadsnackdelen för många fartygstyper helt enkelt så stor att lönsamhet inte kan uppnås. Stödet måste, hävdar nämnden, emellertid upplevas som långsiktigt för att kunna beaktas av rederierna i de bedömningar de gör angående flaggtillhörighet.

Följden av ett helt eller delvis slopande av stödet skulle enligt nämndens mening bli, att svensk sjöfarts konkurrenskraft ytterligare skulle försämras. Man pekar även på att de europeiska sjöfartsnationerna har ökat sina stödinsatser under åren efter år 1988.

Nämnden har i sina årliga anslagsframställningar påtalat att genom stödets tillkomst har de svenska rederiernas ekonomiska situation förbättrats och konkurrenskraften stärkts. Stödet har för närfartsrederierna kraftigt bidragit till att detta tonnage har kunnat överleva under svensk flagg. Dessutom har en viss föryngring av

fartygsbeståndet skett. Läget för tank- och torrlasttonnaget har förbättrats men inger fortfarande bekymmer.

Utredningen har därutöver ställt frågor till såväl Nämnden för rederistöd som till Sjömansskattenämndens kansli beträffande "träffbilden" och precisionen i stödgivningen. Båda nämnderna har utifrån sina respektive ansvarsområden funnit att nuvarande regler för stödgivningen är tillfredsställande.

På en viktig punkt har Nämnden för rederistöd tydligt framfört bedömningar som innebär ett önskemål om förändringar i stödkonstruktionen. I färjetrafiken till vissa av länderna i sydöstra Östersjön har det under senare år dykt upp fartyg, som inte för nordisk eller svensk flagg. När rederistödet infördes undantogs färjetrafiken och anledningen härtill var att färjorna vid den tiden i huvudsak arbetade under likartade villkor. Detta är inte längre fallet då konkurrentländerna på andra sidan Östersjön klart kan anses tillhöra gruppen lågkostnadskonkurrenter med mycket stora möjligheter att konkurrera ut bl.a. de svenska färjorna.

Nämnden framhåller likaså att en viss snedvriden konkurrens finns mellan svenskflaggade fartyg och fartyg tillhörande såväl de norska som danska internationella registren (NIS och DIS). DIS-registrering får enligt de danska reglerna inte ske för fartyg som går mellan en dansk hamn och en utländsk hamn. Danska färjor som går mellan Köpenhamn och Oslo anlöper då också en svensk hamn och kringgår därmed reglerna och kan konkurrera med svenska färjor på ett konkurrenssnedvridande sätt. Frågan har varit uppe till behandling vid överläggningar mellan den svenska och norska regeringen, men har hittills inte fått någon lösning.

I sina årliga rapporter sedan budgetåret 1992/93 till regeringen om rederiernas rationaliseringsåtgärder har nämnden kunnat konstatera att sådana stegvis genomförts. Den överenskommelse parterna träffade under 1992 om rationaliseringar och andra åtgärder kommer enligt parternas mening att medföra kostnadssänkningar på ca 15 %. Utfallet varierar med nödvändighet mellan olika typer av sjöfart och mellan olika typer av företag och fartyg. Med de ekonomiska åtgärder som staten för närvarande bidrar med (ca

25 %) skulle således sammantaget en kostnadsreduktion med i genomsnitt 40 % åstadkommits. Men rationaliseringar kan enligt nämndens uppfattning inte ha fortlöpande giltighet. Nämnden bör dock som nu åläggas att i sina årliga rapporter ge regeringen signal om den situationen skulle inträffa att bemanningskostnaderna blir så förmånliga tack vare stödet att rationaliseringar inte vidtages. Så är inte fallet i dag enligt nämnden.

När det gäller rationaliseringar i den egna verksamheten pekar nämnden på att det finns sådana möjligheter.

I det system som ursprungligen föreslogs men inte infördes i början av 1980-talet, då det första rederistödet infördes, ingick att redaren själv skulle behålla stödet och endast skicka in en redovisning till staten. Detta vore naturligtvis det mest rationella även i dag. Vissa administrativa svårigheter kan dock uppstå och nämnden menar att om ett system motsvarande det som tidigare diskuterades övervägs, vilket i sig vore en administrativ förenkling, skulle detta ändå innebära en granskning i efterhand.

Nämnden för rederistöd har även lämnat synpunkter på möjligheten att komplettera dagens bemanningsstöd med någon form av kapitalstöd t.ex. genom att räntekostnaderna för fartygen subventioneras. Sådana stöd skulle premiera nyare fartyg som generellt sett är relativt högbelånade.

Sjöfartens Analys Institut anser att det nuvarande stödet trots dåliga konjunkturella förutsättningar bidragit till att det svenska registret tillförts modernare och yngre lastfartyg och därmed förhindrat en ytterligare föråldring. Lastkapaciteten har – vilket är särskilt viktigt – ökat i den svenska handelsflottan med ca 154 000 dwt mellan åren 1988–1994. Institutet menar att det allra viktigaste är att stödet har bidragit till att det i dag finns kvar en betydande svensk sjöfartsnäring. Detta, understryker institutet, ger en kompetens som är tillräckligt stor för att kunna lägga grunden för en framtida expansion, förutsatt att stödet blir bestående. Hade stödet inte funnits uppskattar institutet att ytterligare 150–175 fartyg hade försvunnit ur registret och att 3 200 sjömän blivit friställda. Under ett år skulle kostnaderna för samhället i form av

arbetsmarknadspolitiska åtgärder ha överstigit kostnaderna för stödet om färre än en tredjedel av dessa hade fått nytt jobb iland inom ett år. Därtill kommer ett antal svårkvantifierade främst negativa poster som t.ex. försämrade utbildningsmöjligheter och en smalare rekryteringsbas.

Institutet har även granskat sjöfartens betydelse för Sverige och funnit att sjöfartsnäringen betyder mycket för bytesbalansen, dels genom underleverantörerna som bidrar med en exportprestation till handelsbalansen och dels genom själva rederinäringens bidrag till tjänstebalansen.

Man påpekar att en större svenskbaserad rederinäring kan ge ett ökande bidrag till bytesbalansen.

När det gäller stödets betydelse för rederiernas ekonomi påpekar institutet att samtidigt som omsättningsutvecklingen åren 1989–1993 har varit positiv har lönsamhetsutvecklingen varit negativ. Institutet har undersökt boksluten för 86 av de 141 företag som erhöll rederistöd under år 1993. Av dessa visade 27 företag negativt resultat efter finansnetto med rederistöd och 90 % (73 av 86) skulle ha uppvisat negativt resultat om stödet inte funnits. För övriga var lönsamhetsmarginalen mycket liten.

Sjöfartens Analys Institut understryker slutligen att det finns ett mycket viktigt samband mellan å ena sidan ägande och kontroll av fartyg under både svensk och utländsk flagg och å andra sidan sysselsättning och kompetensutveckling i hela sjöfartsnäringen. Man anser att stödet minst lika mycket är att se som ett kompetensstöd som ett bemanningsstöd.

I maj 1991 lämnade Riksrevisionsverket (RRV) en redovisning av statens stöd till rederinäringen. I en sammanfattning pekar verket på att den främsta effekten av bidraget till bemanningskostnaderna har varit att det medverkat till att på kortare sikt upprätthålla omfattningen av den svenska rederinäringen och bibehållandet av fartyg under svensk flagg. Endast i mindre omfattning har det medfört att uttalade mål för t.ex. sysselsättningen har uppnåtts. Det som enligt RRV kan motivera åtgärderna skulle snarast vara att i allmänhet betona värdet av att skapa förut-

sättningar för en svensk rederinäring med tanke på Sveriges stora beroende av sjöburna transporter i utrikeshandeln. Man tillägger också att det är ett värde att trygga behovet av tillgången på sjöutbildad arbetskraft för näringen och för Sjöfartsverkets behov. Det kan enligt RRV:s mening också finnas behov av en svensk handelsflotta av en viss omfattning för att ge trovärdighet åt den svenska neutralitetspolitiken. RRV avslutar sin redovisning från år 1991 med att peka på behovet och önskemålet att skapa långsiktighet i de statliga åtagandena liksom att nå precision i stödgivningen. En inte obetydlig del av stödet kan således tillfalla rederier som skulle klara sig utan stödet.

Sjöfartspolitiska utredningen har i kontakter med RRV påtalat behovet av att RRV ånyo prövar stödets effekt. Verket har därför ytterligare en gång granskat stödet och funnit att rederistödet under 90-talet haft en fortsatt låg måluppfyllelse. Utflaggningen har fortsatt och effekterna på de mål som riksdagen uppställt för stödet har varit små. Man kan dock inte utesluta att den svenskflaggade flottan ytterligare skulle ha decimerats om stödet avskaffades utan andra statliga åtgärder – eventuellt med en accentuerad risk för att svenska rederier skulle flytta hela verksamheten till andra EU-länder. Mot denna bakgrund anser RRV att det är än mer angeläget än vid tidpunkten för RRV:s förra granskning att ompröva rederistödets inriktning och omfattning. Givet de mål som riksdagen har ställt upp för rederistödet och de effekter som stödet hittills haft, är det svårt att motivera en statlig insats av rederistödets omfattning. RRV avslutar med att påpeka att om nuvarande mål skulle ersättas eller kompletteras med ett mål med direkt näringspolitiskt innehåll, är det angeläget att söka finna andra medel än rederistödet.

RRV:s bedömningar bygger på en särskild konsultrapport som verket låtit utarbeta. Rapporten utvecklar synpunkter av intresse för Sjöfartspolitiska utredningen. I rapporten anförs att rederistödet inte skapat mer sysselsättning för svenskt sjöfolk inom rederiföretagen. Det har däremot förmodligen haft en positiv inverkan när det gäller att upprätthålla värdefull kompetens inom en för

svenskt näringsliv betydelsefull del av transportsektorn. Vidare framgår det att det enligt konsultens bedömning i dag i stor utsträckning saknas alternativa möjligheter för statsmakterna att bedriva en aktiv näringspolitik inom sjöfartssektorn. Från kompetenssynpunkt är det därför svårt att finna alternativa stödformer som framstår som bättre i den meningen att de har högre precision än det nuvarande bemanningsstödet. Denna bedömning stöds också av de norska erfarenheterna, menar konsulten.

RRV har även denna gång studerat effektiviteten i de statliga myndigheternas (Nämnden för rederistöd och Sjömansskattenämnden) arbete. De har därvidlag funnit att verksamheterna är effektiva.

5.6 Referensgruppernas synpunkter

Utredningen har ställt frågan till berörda aktörer om vilka motiv som kan finnas för en långsiktig och sammanhållen statlig sjöfartspolitik med näringspolitisk inriktning.

Sjöfarten är oerhört kapitalintensiv och detta, menar *Sveriges Redareförening,* har till konsekvens att alla satsningar måste vara långsiktiga. Föreningen hävdar vidare att den svenska industrin behöver en sjöfartsnäring och att denna är viktig för Sverige både i krigs- och fredstid. Det s.k. sjöfartsnettot är av väsentlig betydelse för Sverige. Till detta kan läggas färjetrafikens viktiga bidrag till vad man kallar turistnettot. Man fortsätter med att framhålla att Sveriges röst i internationella diskussioner förutsätter en statlig politik, där graden av inflytande är avhängig den svenska sjöfartens storlek.

Sveriges Fartygsbefälsförening betonar bland flera olika motiv konkurrensen på lika villkor. En svensk rederinäring får, enligt *Industriförbundet,* inte ges sämre förutsättningar för verksamheten än dess europeiska konkurrenter. Samma uppfattning framkommer av svaret från *Svenska Maskinbefälsförbundet,* som också menar att det med hänsyn till det stora kapital som erfordras för en

fartygsinvestering är nödvändigt för en investerare att känna spelreglerna en lång tid framöver.

Svenska Sjöfolksförbundet redovisar ett flertal motiv, bl.a. sysselsättningen i hela näringen (60 000 personer) samt bibehållandet av en hög maritim kunskapsnivå. Förbundet berör avslutningsvis den svenska beredskapen i händelse av krig eller avspärrningar.

Sveriges Redareförening påpekar att utan det konkurrensneutraliserande sjöfartsstödet skulle Sverige, förutom färjorna, knappt ha någon handelsflotta. Man tillägger att sjöfartsstödet i princip innebär att staten avstår från intäkter som staten annars inte skulle haft. Det är enligt föreningens uppfattning heller ingen tvekan om att ett fortsatt stöd är av helt avgörande betydelse för många rederier och en förutsättning för att det över huvud taget skall finnas anledning att tala om en svensk sjöfartspolitik. Långsiktighet och arbetsro är en förutsättning för en positiv utveckling. Föreningen påpekar att svenska rederier också föredrar att använda sig av svenskbemannade fartyg.

Föreningen tar även upp frågor som har med det statliga kravet på rationaliseringsåtgärder att göra och framhåller att det i dagsläget generellt sett kan sägas att med tillgänglig teknik och fartygens bemanning är den allra största potentialen vad avser bemanningsreduktioner tagen i anspråk.

Svenska Sjöfolksförbundet menar att rederistödet behövs. Förbundet är övertygat om att utan det statliga stödet skulle svensk sjöfart till stora delar snart komma att slås ut.

Svenska Maskinbefälsförbundet och Sveriges Fartygsbefälsförening delar denna uppfattning. Maskinbefälsförbundet menar att för att förhindra en i det närmaste total utflaggning av svenska lastfartyg är det nödvändigt med ett fortsatt statligt stöd.

Sjöassuradörernas Förening är av uppfattningen att bl.a. staten skapar förutsättningar för en expansiv och långsiktig sjöfartspolitik som i sin tur gynnar och stimulerar svensk rederinäring. Betydelsen av lika konkurrensvillkor betonas av *Sveriges Skeppsklarerare- och Skeppsmäklareförening.*

Parterna på sjöarbetsmarknaden (Sveriges Redareförening, Svenska Sjöfolksförbundet, Sveriges Fartygsbefälsförening och Svenska Maskinbefälsförbundet) har också gemensamt inkommit med synpunkter rörande konkurrensbefrämjande åtgärder för svensk sjöfart främst inriktade på bemanningskostnaderna.

Parterna betonar att riksdagens årliga behandling av stödet till sjöfarten av näringen uppfattas som ett årligt ifrågasättande av branschens verksamhet. Med tanke på den stora investering som ett fartyg innebär är det otillfredsställande med så kort framförhållning när det gäller viktiga frågor som berör branschens förutsättningar. Under perioden 1991–1994 var det en så kraftig politisk turbulens och osäkerhet om sjöfartsstödet att nästan inga nyinvesteringar skedde och handelsflottan hade också en negativ utveckling. Stödets konstruktion medför även att rederierna utsätts för en likviditetsbelastning under perioden mellan det att rederierna levererar in medel till staten fram till dess att utbetalningen av bidragen sker. I och med att stödet dessutom budgetbehandlas årligen kan heller inte redaren med säkerhet veta sina kostnader för längre period än budgetperioden. Eftersom kontraktsperioderna för frakterna många gånger är längre än ett budgetår är detta mycket otillfredsställande.

Man menar att konstruktionen måste vara långsiktig och omfattas av en bred majoritet i riksdagen. Därutöver skall inte inflationen gröpa ur konstruktionen och inte heller försämra de anställdas skattesituation eller socialförsäkringsförmåner.

Konstruktionen skall vara kostnadsneutral för rederierna och slutligen skall konstruktionen inte vara i bidragsform med återbetalning utan i stället en form av "innehållen skatt" i enlighet med förslaget från början av 1980-talet.

Parterna menar att för att få befrielse från skyldigheten att leverera in skattemedel till staten och reducerade socialförsäkringsavgifter skall de ombordanställda vara anställda i ett svenskflaggat fartyg. Fartyget skall i huvudsak gå i fjärrfart enligt lagen om sjömansskatt och vara klassificerat för fjärrfart av Sjömansskattenämnden. Kontrollerande organ kan vara Nämnden för rederistöd

eller Riksskatteverket. I det fall som fartyg klassats för närfart enligt lagen om sjömansskatt (ej stödberättigat) men utsätts för konkurrens från fartyg som uppbär statliga subventioner från annan stat eller är infört i annan stats andra register bör Nämnden för rederistöd äga rätt att efter prövning likställa sådant fartyg med de som klassats för fjärrfart.

Beträffande socialförsäkringsavgiften föreslår man att denna sätts ned till vad som motsvarar ATP-avgiften men att konstruktionen inte får medföra att den enskilde får sämre sociala förmåner än vad som annars skulle utgått.

Sveriges Redareförening och Svenska sjöfolksförbundet har var för sig påtalat problemet med konkurrensproblemet från NIS-flaggade fartygs möjligheter att (med hel skattebefrielse) segla på den svenska kusten. *Svenska Maskinbefälsförbundet* redovisar att färjetrafiken på vissa linjer är utsatt för konkurrens av statligt subventionerade fartyg från andra länder. Om svenska färjor i dessa fartområden (linjer) skall kunna konkurrera måste statliga stödåtgärder inrättas.

När det gäller rationaliseringarna ombord anser *Svenska Sjöfolksförbundet* att dessa ligger långt framme internationellt sett och framhåller att den största rationaliseringspotentialen nu finns på lastnings- och lossningsfunktionen. Sveriges Fartygsbefälsförening konstaterar att vi i Sverige nu är nere i besättningsstorlekar som gör att man redan i dag känner stark oro för sjösäkerheten och arbetsmiljön ombord.

Industriförbundet och industrins företrädare menar att det är positivt för svensk industri att det finns ett utbud av konkurrenskraftiga svenska rederier och att det är rimligt och viktigt att en svensk rederinäring inte får sämre förutsättningar för verksamheten än dess europeiska konkurrenter vad gäller t.ex. beskattning m.m. Man menar dock att direkta stöd till en näringsverksamhet har en negativ inverkan på effektiviteten i branschen och att de därför bör avvecklas.

Sjöassuradörernas Förening berör varuägarnas ansvar vid befraktning av undermåligt tonnage och frågan om försäkrings-

tvång eller ej. Föreningen framhåller att det är internationellt och i Sverige välkänt att varuägare i ett inte obetydligt antal fall saknar kunskap om de fartyg som befraktas. Detta är ett internationellt faktum som till viss del beror på tekniken vid kontraktslutet. Detta är enligt föreningens mening naturligtvis otillfredsställande då varuägarens engagemang i valet av tonnage kraftigt minskas eller helt uteblir, vilket i sin tur kan leda till att undermåligt tonnage genom låga fraktpriser kan hålla sig kvar på marknaden. Så länge ett fartyg får lönsamma fraktuppdrag kommer fartyget med stor sannolikhet att finnas kvar på världshaven, menar föreningen.

Man konstaterar också att brist på försäkringstvång avseende relevanta försäkringar föreligger inom sjöfarten vilket naturligvis kan uppfattas som något märkligt vid en jämförelse med andra trafikslag. Internationellt finns det i dag således inget tvång för rederier att teckna relevanta försäkringar.

Vid ett totalhaveri står fartygsägaren fulla risken som i det enskilda fallet kan vara högst betydande om försäkringar saknas. Huruvida detta förhållande är vanligt i svenska vatten är i dag något oklart, menar föreningen. Avseende svenskflaggade och svenskägda fartyg i våra vatten är det, såvitt föreningen vet, inget problem.

Saknas dessutom en varuförsäkring från varuägarens sida för det gods som transporteras ombord, kan vid en totalförlust även detta få oöverstigliga konsekvenser för varuägaren, framhåller föreningen. Man tillägger att det sistnämnda förhållandet har visat sig inte vara helt ovanligt vid de senaste årens större totalhaverier. Man konstaterar slutligen att någon kontroll av försäkringssituationen inte görs av svenska myndigheter vid kontroll av ankommande fartyg vid exempelvis hamnstatskontrollen.

Parterna inom sjöfartsnäringen har utöver synpunkter på nu gällande rederistöd lämnat synpunkter på annan gällande lagstiftning.

Ytterligare insatser som staten kan göra i en långsiktig svensk sjöfartspolitik är enligt *Sveriges Redareförening* och *Svenska Sjöfolksförbundet* följande:

1) återinförande av fartygsfonder med möjlighet att fondera vinstmedel av fartygsförsäljningar för senare inköp av fartyg (fonderna avskaffades år 1990),

2) återinförande av kontraktsavskrivningar för fartyg som byggs för svensk flagg (avskrivningsreglerna avskaffades i slutet av år 1989),

3) den s.k. stämpelskatten bör avvecklas eller minskas,

4) 24-timmarsregeln bör avvecklas. Finland har avskaffat denna regel för färjetrafiken samt

5) Sverige bör söka bibehålla taxfree-försäljningen.

Sveriges Redareförening anför följande i anslutning till förslaget.

Den skattefria försäljningen på färjor består dels av sådana varor som konsumeras av passagerare ombord, dels av varor som inhandlas i särskilda butiker och är avsedda att föras iland. Som en tumregel brukar anges att den skattefria försäljningen svarar för 1/3 av rederiernas nettointäkter medan återstående intäkter härrör från biljettintäkter och godsintäkter med 1/3 vardera. Den skattefria försäljningens andel av totalintäkterna varierar dock mellan olika färjelinjer. På sådana linjer som trafikerar länder med relativt hög beskattning på motsvarande varor är den skattefria försäljningens andel större.

EU:s ministerråd har beslutat att taxfree-försäljningen skall upphöra vid resor mellan EU-länder. En övergångstid för denna anpassning gäller fram till den 1 juli 1999. Däremot kommer

försäljningen att kunna fortsätta efter detta datum vid resor till länder utanför EU. Åland räknas i detta sammanhang som ett land utanför EU.

Den andra frågan gäller att Sverige i samband med medlemskapet i EU valt att behålla den s.k. 24-timmarsregeln, enligt vilken en passagerare som ankommer till Sverige med färja måste ha vistats utomlands minst 24 timmar för att få föra in vissa varor skattefritt. Finland hade en motsvarande regel tidigare men har nu beslutat att avskaffa denna i samband med sitt medlemskap i EU. Bland EU:s övriga medlemsstater saknas särskilda tidsbegränsningar för rätten att införa taxfree-produkter med undantag för Danmark som övergångsvis medgivits rätt att tillämpa en sådan begränsning på ett fåtal varor.

Föreningen anser att ett avskaffande av den skattefria försäljningen skulle leda till mycket allvarliga konsekvenser för svensk färjenäring. Ungefär hälften av alla ombordanställda finns på färjorna. Det anses inte finnas andra inkomstkällor som skulle kunna ersätta denna del.

Effekten skulle sannolikt bli att rederierna i stället tvingas minska sina kostnader genom att reducera trafikutbudet och genom prishöjningar för både passagerare och gods öka sina intäkter. Sveriges Redareförening betonar att resultatet kan bli en minskad sysselsättning för svenskt sjöfolk, ökade kostnader och färre trafikmöjligheter för svensk export- och importindustri samt minskad turism i Sverige.

5.7 Utbildning

Utbildning är ett av de strategiska näringspolitiska elementen inom sjöfarten. Den civila sjöutbildningen kommer även fortsättningsvis att vara en väsentlig förutsättning för den svenska sjöfartens framtida utveckling och tillväxt ur många olika synvinklar.

Utredningen har låtit analysera sjöutbildningen för att kunna bilda sig en uppfattning om villkor och problem. Rapporten –

Svensk civil sjöfartsutbildning – är utarbetad av prefekt Göran Lindholm och sjökapten Rolf Nilsson. Utredningen har koncentrerat sig på den civila utbildningen men vill betona att en kvalitativt högtstående utbildningsverksamhet även bedrivs av den svenska marinen.

Synpunkter har även lämnats av Sjöfartens Analys Institut liksom av Högskolan i Kalmar.

Av betydelse för bedömningen är även de förslag som nyligen lagts fram om en ny yrkeshögskola. Förslagen, som förs fram i betänkandet (SOU 1995:38) om en ny yrkeshögskola, skall ses som ett sätt att lösa de kulturkonflikter som anses finnas mellan de akademiska synsätten och de mer yrkesinriktade tankegångar som finns inom den etablerade högskolan. Frågan har betydelse för bl.a. sjöbefälsutbildningarnas framtida inriktning i Sverige.

Även IMO:s nyligen antagna STCW-konvention (Standards of Training, Certification and Watchkeeping for Seafarers) innebär att man nu fått till stånd internationella kontrollmöjligheter av sjöfolkets kompetens och utbildning samt kvalitetssäkring av behörighetsutgivningen. Även detta påverkar situationen. Konventionen berör bl.a. Sjöfartsverkets roll och ansvar i dessa frågor.

Utbildningsstudien

Resultaten från den genomförda studien, liksom synpunkter utredningen i övrigt fått, visar att utbildningarna för befäl och manskap håller en hög internationell klass. De behöver dock stegvis anpassas och moderniseras. Av särskild betydelse är det att öka samordningen inom systemet och avstämma de grundläggande utbildningarna med rederiernas egen interna utbildningsverksamhet.

Målet för sjöbefälsutbildningen i Sverige är att tillgodose samhällets behov av välutbildat och kompetent befäl. Som en allmän förutsättning finns i botten ett behov av goda gymnasieutbildningar. Storleken och omfattningen av samhällets insatser inom civil maritim utbildning styrs huvudsakligen av efterfrågan på sjöfolk för bemanning av svenska fartyg och av det faktum att

medelåldern främst bland sjöbefäl är hög och att stora pensionsavgångar är att vänta. Även det faktum att vi i Sverige i dag genom utflaggning och rationaliseringar under senare år har arbetslöshet bland sjöfolk är en faktor av betydelse i bedömningen av framtidens dimensionering av utbildningarna. Bemanningen är, som utredarna ser det, i dag så liten att större krav och högre kompetens krävs av den enskilde besättningsmannen oavsett vilken formell befattning denne har. Utredarna påpekar dock att dessa yrken inte bara i Sverige utan i många länder kan anses vara genomgångsyrken – endast 35 % brukar stanna till sjöss i 10 år – och att de sjöyrkesverksamma (både befäl och manskap) sedan väljer att gå iland till yrken inom sjöfartsnäringen i övrigt, t.ex. till rederier (sjöadministration, sjöfartsekonomi m.m.), men även till arbeten inom bl.a. Sjöfartsverket, t.ex. lotsning och inspektion. Det rör sig om befattningar i hamnar, på försäkringsbolag, klassificeringssällskap, myndigheter, varv och leverantörer. Blivande sjöbefäl utgör således en viktig rekryteringsbas för många arbeten inom sjöfartsnäringen.

Dimensioneringen av gymnasieskolornas utbildning täcker enligt utredarnas bedömning dagens och framtidens behov och kan sannolikt anpassas volymmässigt.

När det gäller sjöbefälsutbildningarna är läget något annorlunda. Arbetslöshet finns i dag även inom sjöbefälskåren men de ökande kraven på specialutbildning och ökad efterfrågan av svenskt befäl från utländska rederier gör att det samtidigt råder och kommer att råda brist på vissa befälsgrupper.

Den grundläggande slutsatsen som studien således redovisar är att utbildningen till såväl sjömansyrkena som till sjöbefälsarbeten generellt håller en mycket hög internationell klass och har rönt stort intresse hos svenska ungdomar under senare år. Detta gäller särskilt befälsutbildningarna men fr.o.m. år 1994 även gymnasieskolans grundläggande utbildningar. Stor betydelse för utbildningarnas framgång anses ligga i den omläggning av praktiken till sjöss som genomfördes under slutet av 1980-talet – den s.k. varvade modellen.

Dessa gynnsamma förhållanden har inte alltid gällt i Sverige. Den tidigare sjöfartspolitiska utredningen kunde vid den tiden – år 1979 – konstatera att utbildningarna var undermåliga och i kraftigt behov av upprustning, vilket man också föreslog skulle ske. Staten genomförde de nödvändiga förbättringarna och nuvarande system fyller dagens krav.

Man redovisar nu att mellan 250 och 275 elever årligen examineras från gymnasieskolornas treåriga utbildningar till matroser och motormän och att ungefär lika många sjöbefäl för chefsbefattningar ombord – sjökaptener, styrmän och maskinbefäl – lämnar de två- till fyraåriga högskolornas utbildningar i Kalmar och Göteborg (Chalmers Tekniska Högskola), båda med lokalt antagna utbildningsprogram i enlighet med förutsättningarna för dagens högskolesystem. Den s.k. "sjöfartslinjen" har möjliggjort att man i dag även kan gå vidare med sina akademiska studier med sjöingenjörs- respektive sjökaptensexamen som grund. Dessa utbildningar passar väl in i den utveckling som nu pågår inom svenska rederier med vad man kallar "ombord-management", alltså en utveckling mot att ta över allt fler ledningsfunktioner från rederiernas kontor till arbete ombord i fartygen. Den nya informationstekniken öppnar helt nya perspektiv som stegvis börjar utnyttjas.

Även om högskolorna i dag har stor frihet att utforma sina egna utbildningsprogram med möjlighet till långtgående profileringar, skiljer sig sjöbefälsutbildningarna på de två orterna inte nämnvärt åt.

Statens totala kostnader för gymnasieskolans utbildningar (på nio orter i landet) uppskattas till ca 60 miljoner kronor och till de än mer resurskrävande utbildningarna vid högskolorna till ungefär mellan 50 och 60 miljoner kronor. Till detta kommer utbildningarna för ekonomipersonal/intendentur vid ett par gymnasieskolor samt de viktiga "certifikatkurser" som numera krävs genom internationella överenskommelser på flera områden. Kurserna bedrivs oftast vid befälsskolorna och omfattar en till två veckor. Det bör framhållas att ingen av dessa högskolor i egentlig mening

bedriver någon påbyggnad i form av forskarstudier eller direkt sjöfartsforskning.

Utbildningarnas innehåll styrs genomgående av internationellt fastställda kompetenskrav och man erhåller därför certifikat vid utbildningens slut – certifikat som hela tiden måste hållas aktuella. Den nya, av IMO fastställda sjösäkerhetsfilosofin, den s.k. ISM-koden, ställer sådana krav liksom den internationella utbildningskoden (STCW), som trädde i kraft år 1984. Den ökade internationella kontrollen av fartygsbesättningarnas kompetens och färdigheter ger – enligt utredarnas mening – möjligheter för svenskt sjöbefäl att konkurrera även på den internationella marknaden och de är numera eftertraktade som befäl på utlandsflaggade fartyg.

Det kan nämnas att IMO har en särskild högskola med maritim internationell anknytning i Sverige. World Maritime University är förlagt till Malmö.

Av betydelse för bedömningen av utbildningarnas innehåll och inriktning är det faktum att ett högre utnyttjande av fartygen krävs för god lönsamhet och en större konkurrenskraft. Detta medför att den personal som skall bemanna fartygen kommer att behöva kompetens både från fartyg som är 25-30 år gamla och från högt automatiserade och datoriserade nybyggda fartyg. Konsekvenserna av detta blir att utbildningarna måste vara breda samtidigt som de är tillräckligt framåtsyftande.

Utbildningarna täcker i dag som nämnts i stort sett behoven i näringens olika funktioner. Inte desto mindre kommer framtidens sjöfart att ställa ytterligare större krav på kompetens ombord på fartygen i takt med att främst de tekniska och kommunikationsmässiga kraven och förutsättningarna blir alltmer omfattande. Sjösäkerhets- och utbildningskrav av andra slag kommer att skärpas.

Sjöfartsnäringens företag inom olika sektorer kommer även att behöva öka sina insatser för den interna utbildningen i likhet med vad ett par av de ledande svenska rederierna redan gjort på områdena ledarskapsutbildning, teamutveckling, marknadsfrågor, ekonomifrågor samt kommunikationen mellan företagets olika verksamheter inom och utom landet. Den snabba utvecklingen av

ny teknik inom sjöfarten, t.ex. höghastighetsfartyg, kommer stegvis att ställa nya krav på samhället, rederierna och de anställda vad gäller kompetens och utbildning.

Det kan här tilläggas att Handelsflottans kultur- och fritidsråd (HKF) bedriver en omfattande informations- och utbildningsverksamhet riktad till sjöfolk anställda ombord på svenska fartyg. Sjöfolkens välfärd till sjöss och i hamn regleras i olika ILO-konventioner. Med beaktande av dessa instrument skall HKF i görligaste mån kompensera sjöfolket för det kultur-, fritids- och informationsutbud man går minste om på grund av sjötjänstgöringen.

Av utbildningsstudien framgår att det krävs en mer samlad och övergripande syn på utbildningarnas innehåll, organisation och samordning. Detta ställer, kan utredarna konstatera, staten och den samlade näringen inför en viktig samordningsuppgift åren framöver, som bl.a. skulle innebära bättre samordning av verksamheten mellan högskolorna i Kalmar och Göteborg. Man påpekar att det i dag inte finns någon med nödvändig överblick eller möjlighet att ta beslut om t.ex. dimensionering och ändringar i innehållet sett ur ett övergripande samhällsperspektiv. Man föreslår därför att samordningen förbättras.

Sjöfartens Analys Institut har lyft fram utbildnings- och kompetensfrågorna i sina rapporter till utredningen. Institutets allmänna bedömning är att den svenska sjöfartsnäringen på längre sikt kan ställas inför kompetens- och nyrekryteringsproblem. Den främsta orsaken till detta är att sjöfartsnäringens utveckling allmänt sett kräver ett tillräckligt stort antal deltagare som passerar det ordinarie utbildningssystemet. Skulle antalet svenska fartyg och behovet av personal minska ytterligare äventyras således kompetensutvecklingen. Det betonas vidare att sambandet mellan rederiernas utlandsverksamhet och den svenska verksamheten måste bygga på likartade "kunskapsfilosofier" för att företaget sammantaget skall kunna vara konkurrenskraftigt. Man lämnar här ett exempel rörande Stena Lines satsning på höghastighetsfartyg. Spetskompetens och FoU-resurser kan visserligen hämtas utifrån,

men kommersiella, marknadsmässiga, ekonomiska och tekniska baskunskaper måste ändå finnas inom näringen.

Man menar vidare att det finns ett viktigt samband mellan det ordinarie utbildningssystemet och rederiernas egen interna utbildningsverksamhet. Institutet påpekar att internutbildningsbehoven varierar beroende på vilken nisch företaget har. I vissa fall ställs högre krav på kompetensutvecklingen internt i företagen än i andra fall och detta kan påverka fördelningen av utbildningsansvaret mellan företagens och samhällets insatser.

Referensgruppernas synpunkter

Flera av sjöfartsmarknadens parter har tagit upp utbildningsfrågorna.

Sveriges Redareförening konstaterar att medelåldern både bland land- och sjöbaserad personal är jämförelsevis hög och menar att det för utbildningsverksamheten och rekryteringen till sjöfarten är nödvändigt med en långsiktig politik. Föreningen anser vidare att det är viktigt att inrätta en sjöfartshögskola.

Besättningarnas kompetens, kunskaper och utbildning håller, menar *Svenska Sjöfolksförbundet,* en hög standard och bidrar till goda konkurrensmöjligheter. Förbundet anser att det är viktigt med en hög maritim kunskapsnivå och att nuvarade sjömansskolor och sjöbefälsskolor bibehålls. Enligt förbundet måste dock rederierna göra ytterligare satsningar på säkerheten. En viktig faktor är besättningarnas utbildning. Säkerhetsutbildning måste bli ett kontinuerligt inslag i rederiernas verksamhet och man föreslår därför att avsättningar görs till en gemensam fond ur vilken medel används för återkommande sjösäkerhetsutbildning och kompetensutveckling.

En överlevnadsfråga är att sjöbefälsutbildningen hålls på en hög nivå, betonar *Svenska Maskinbefälsförbundet.* Förbundet framhåller att det därför är mycket viktigt att sjöbefälsskolorna tillförs resurser, så att de kan tillhandahålla den modernaste utrustningen för utbildningsändamål, t.ex. i form av simulatoranläggningar.

Sveriges Fartygsbefälsförening menar liksom andra att Sverige till stor del i dag besitter nödvändig kompetens bland de totalt 60 000 anställda (varav 14 000 ombordanställda) inom sjöfartsnäringen. Deras bedömning är dock att vi dels måste bibehålla men också utveckla detta kunnande ytterligare för att kunna hävda oss bättre i framtiden. Föreningen konstaterar att det internationellt råder brist på sjöbefäl, en brist som kommer att öka i framtiden, framför allt när det gäller specialutbildat befäl för vissa typer av fartyg. Den kunskap som anställda inom svensk sjöfartsnäring besitter är och kommer att bli eftertraktad i övriga delar av världen inte minst mot bakgrund av de olika modeller av specialkoncept Sverige arbetar med i Nordeuropa, t.ex. på RoRo-sidan. Ett annat område är snabbgående passagerar- och lastfärjor. Fler och fler kunder och lastägare ställer ökade krav på kvalitetssäkring och på säkrare transporter, betonar föreningen. Större krav kommer också att ställas på de ombordanställda när det gäller utbildning och kompetens – alltså inte enbart från kunder utan även från allmänhetens, försäkringsbolagens och klassificeringssällskapens och de internationella organisationernas sida när det gäller säkerhet. För att uppnå önskade kvalitets- och kompetenshöjningar ser föreningen det som angeläget att en gemensam sjöfartshögskola etableras, dock med det förbehållet att utbildningarna både i Kalmar och Göteborg bibehålls.

5.8 Beredskapsplanering

Sjöfartspolitiska utredningen har för att i enlighet med direktiven kunna bedöma beredskapsfrågorna dels tagit del av pågående utredningsarbete och dels låtit genomföra en särskild studie. Sjöfartsverket, Överstyrelsen för civil beredskap och Kommerskollegium har på utredningens anmodan lämnat en särskild rapport i dessa frågor kallad ”Beredskapsfrågornas betydelse i ett sjöfartspolitiskt perspektiv”. Rapporten återfinns i utredningens bilagedel.

Beredskapsstudien

Utredarna konstaterar i samstämmighet med tidigare gjorda bedömningar att den svenskflaggade handelsflottan har en avgörande betydelse för möjligheterna att sköta den svenska importen och exporten i ett skärpt krisläge. Man slår i sin sammanfattning fast att den svenskflaggade flottan inte ensam klarar att frakta all den import och export under en kris som förutsätts i den nuvarande försvarsplaneringen.

Det är enligt utredarnas mening angeläget att åtgärder vidtas för att minska det risktagande som ligger i det faktum att den svenskflaggade handelsflottan helt enkelt är för liten. Det handlar om dels åtgärder för att främja en positiv och långsiktig utveckling av svensk sjöfart (underförstått bl.a. rederistödet), dels åtgärder för att förbättra disponibiliteten av fartyg (svenskflaggade och utlandsflaggade) i en krissituation.

Rapporten tar särskilt upp frågan om disponibiliteten av fartyg som inte tillhör det svenska registret och menar att det torde vara möjligt att "köpa sig tillgång" till fartyg som seglar under internationaliseringsavtalet men är registrerade i internationella register och fartyg med svenskt befäl, även de registrerade i internationella register samt även andra fartyg, som t.ex. kan vara svenskägda men registrerade i internationella register.

Utredarna konstaterar, efter att särskilda transportanalyser med olika grad av "beredskapsnivåer" studerats, att det tonnage som är mest kritiskt och som Sverige alltså i dag inte har tillgång till, är oceangående tank- och bulkfartyg som skulle kunna svara för bl.a. olje-, kol- och kokstransporter som anses vara vitala för det svenska nationalhushållet i ett krisläge. Här kan konstateras att det i det svenska fartygsbeståndet egentligen i dag endast finns ett riktigt stort tankfartyg tillgängligt – ett fartyg som tillhör rederiet ICB Shipping AB. Detta rederi är ett av världens största tankrederier och har ytterligare åtta stora tankfartyg under utländsk flagg. I analysen redovisas vidare att det från beredskapssynpunkt också vore viktigt att ha tillgång till skogsprodukfartyg och andra specialfartyg. Till den grupp av rederier med utlandsflaggade

fartyg som ovan angetts, återfinns utöver ICB Shipping AB i dag bl.a. Condordia Maritime AB, Frontline AB, Nordström & Thulin AB, Bylock & Nordsjöfrakt AB, United Tankers AB, Argonaut AB m.fl.

När det gäller det svenska medlemskapet i EU anser utredarna sammanfattningsvis att medlemskapet innebär "att möjligheterna att upprätthålla utrikeshandeln från transportsynpunkt och även tillgodose de inrikes sjötransportbehoven under en krissituation i vart fall inte är sämre jämfört med om Sverige inte varit medlem i EU."

Den planering Sverige har för att förbereda sig på eventuella kriser och krig ingår i försvarsplaneringen. Riksdagen står nu inför ett nytt försvarsbeslut vars räckvidd sträcker sig in på 2000-talet. Beslutet avses fattas under hösten 1996 och träda ikraft den 1 januari 1997.

Om de nu gällande planeringsförutsättningarna överförs till sjöfarten och då främst till den sjöburna utrikeshandeln, innebär detta att behovet av sjötransporter av vanliga varor i stort sett är "normala" under krisskedet. Möjligheten till import av strategiska varor går dock snabbt och kraftigt ner. Med lastfartyg transporteras emellertid som regel inte andra strategiska varor än olja, kol och koks. För dessa varor har regeringen och oljelagringsutredningen gjort särskilda bedömningar av importmöjligheterna.

Under ett väpnat angrepp och vid en neutralitetssituation skall ingen utrikeshandel förutsättas i syfte att säkerställa en tillräcklig försörjningsförmåga. Självfallet måste dock alla möjligheter till utrikeshandel tas tillvara även under dylika situationer. Transporterna får inte vara någon "flaskhals". Mot denna bakgrund betonar författarna till rapporten att det är lämpligt att planera för att sjötransporter skall kunna genomföras i viss begränsad omfattning.

Det kommande försvarspolitiska beslutet avser såväl frågor som har med själva försvaret av Sverige att göra och om den säkerhetspolitiska bilden har förändrats under senare år, som frågor av rent försörjningsmässig karaktär. Det gäller då inte minst frågan om

hur utrikeshandeln kan tänkas påverkas av olika internationella kriser som mer eller mindre direkt påverkar Sveriges möjligheter att fungera som nation samt huruvida en förberedande planering måste vidtas för att i rimlig omfattning säkra utrikeshandeln i vilken sjöfarten spelar en helt avgörande roll.

Utvecklingen inom industri, handel och jordbruk har – både i Sverige och i utlandet – under senare årtionden medfört ökad koncentration och specialisering. Företagen köper inte längre råvaror som vidareförädlas till färdigvaror för försäljning på hemmamarknaden eller för export. I stället koncentreras verksamheten hos färdigvaruproducenterna till sammansättning av komponenterna och produkterna.

Tillverkarna av komponenter begränsar sig i sin tur till ett litet antal specialiserade produkter som däremot säljs till ett stort antal färdigvaruproducenter över hela världen.

En avgörande faktor bakom denna utveckling är möjligheten att genom modern informationsteknologi leda, övervaka och styra produktionen. Denna utveckling har under senare år också kraftigt ökat kraven på tillförlitlighet i transportsystemen.

Omstruktureringen av det svenska och utländska näringslivet innebär därför att sårbarheten vid relativt små rubbningar i leveransmöjligheterna får stora och i praktiken mycket svårbedömda konsekvenser. Ett uteblivet tillflöde av komponenter kan på mycket kort tid lamslå stora delar av verkstadsindustrin. Möjligheten att inom rimlig tid starta ersättningstillverkning inom landet får i flertalet fall anses obefintlig.

Även de ökade företagsköpen i andra länder och uppbyggnaden av allt fler multinationella koncerner gör bilden annorlunda än tidigare. En stor del av varuflödet över gränserna blir i själva verket internhandel inom samma företag. Utvecklingen inom sjöfarten visar också att de stora leverantörerna av gods till viss del nu börjar ta direkt ansvar för sina sjötransporter genom egna fartyg.

Sjöfarten svarar för en dominerande del av utrikeshandeln och detta transportslag får därmed en avgörande roll vid störningar.

Cirka 95 % av vår utrikeshandel mätt i ton gods transporteras direkt eller indirekt med lastfartyg eller färjor. Vid störningar i väg- och järnvägstrafiken – vilka kan komma tidigt i ett krisskede – ökar betydelsen av sjöfarten till och från Sverige. Samtidigt visar en mångårig trend att färjetrafiken med lastbilar och järnvägsfordon nu ökar sin andel på bekostnad av de konventionella fartygstransporterna. Av kritisk betydelse är – mot denna kort skisserade bakgrund – hur Sverige kan tillgodose sina transportbehov genom sjöfarten i krislägen som kommer att begränsa våra möjligheter att på normala villkor sköta vår import och export.

I ett krisläge har staten och försvarsmakten rätt att disponera svenskflaggade fartyg för dessa transporter och därmed blir frågan viktig om huruvida antalet och typerna av svenskflaggade fartyg är tillfredsställande.

De redovisade förhållandena har starkt styrt riksdag och regering alltsedan tiden efter andra världskriget och har hittills spelat en avgörande roll vid bedömningen av de sjöfartspolitiska besluten även under tiden från år 1980 och fram till i dag. Som framgått av den tidigare redovisningen har ett viktigt motiv för stödgivningen till den svenska handelsflottan just varit beredskapsmotivet.

Ett flertal statliga utredningar och myndighetsbedömningar har genomförts under senare år för att belysa beredskapsfrågan. Den allmänna bild dessa utredningar ger är, att den svenska handelsflottan under de sista fem åren reducerats i en sådan grad att utrikeshandeln inte kommer att kunna fungera – i varje fall inte enligt försvarsplaneringen (med en reglerad "samhällsbedömd" prioriterad import och export).

Den fråga som under senare tid även har utretts gäller möjligheten att också komplettera den rent svenskflaggade flottan med fartyg kontrollerade av svenska rederier men förda under utländsk flagg. Som tidigare visats omfattar denna del av handelsflottan i dag ca 400 fartyg utöver de 202 som ingår i det svenska fartygsregistret. De frågor som lyfts fram till regeringen handlar om att krigsförsäkra utlandsflaggade svenskkontrollerade

fartyg liksom att söka träffa överenskommelser med de rederier som äger dessa för att i krislägen få disponera dem för den svenska statens räkning.

Hovrättslagmannen Peter Löfmarck utreder nu på regeringens uppdrag frågan om huruvida den svenska staten bör ingå avtal – och formerna för sådana avtal – med svenska rederier, konsortier och andra flaggstater för att få tillgång till svenskkontrollerade men utlandsflaggade fartyg under kriser och krig.

Referensgruppernas synpunkter

Sjöfartspolitiska utredningen har bett sjöfartsnäringens parter att ange vilka motiv de anser finns för en långsiktig och sammanhållen sjöfartspolitik. Det stora flertalet av de tillfrågade anser att det fortfarande finns ett beredskapsmotiv och att en statlig politik på sjöfartsområdet måste ta hänsyn till detta motiv.

6 Sjöfartens trafikpolitiska situation

I detta kapitel behandlas trafikpolitiska frågor av betydelse för sjöfarten. Utgångspunkten tas i det nuvarande trafikpolitiska beslutet från år 1988 och de mål och den inriktning som riksdagen har lagt fast. Sveriges medlemskap i EU gör att den trafikpolitik som förs inom Gemenskapen kommer att ha stor påverkan på Sverige, varför den trafikpolitiska utvecklingen inom EU också redovisas. Här liksom i andra avsnitt försöker utredningen fånga upp referensgruppernas synpunkter. Utredningen har för att få fram underlag för sina bedömningar låtit genomföra ett antal studier, vars huvudsakliga slutsatser redovisas. Det gäller för det första en allmän genomgång av trafikpolitiken med inriktning på en analys av de samhälls- och företagsekonomiska frågorna som bl.a. berör Sjöfartsverkets avgifter. Sjöfartens Analys Institut har som ett deluppdrag studerat hamnmarknaden och sjöfarten på Sverige. Vidare har en särskild genomgång gjorts av sjöfartens energi- och miljöfrågor som tas upp i detta sammanhang. En särskild FoU-studie har genomförts som även behandlas i detta kapitel. Det allt viktigare Europasamarbetet och Östersjöområdets ökande betydelse uppmärksammas genom en hamn- och sjöfartsstudie i EU:s regi avseende Östersjöländerna som Danmark och Sverige lett.

Mot bakgrund av detta samlade underlag försöker utredningen ge en problembeskrivning av sjöfartens trafikpolitiska situation som ligger till grund för utredningens senare överväganden.

6.1 Nuvarande trafikpolitisk inriktning

Den nu gällande trafikpolitiska inriktningen lades fast genom riksdagens beslut med anledning av propositionen (prop. 1987/88:50) om trafikpolitiken inför 1990-talet. I propositionen behandlas trafikpolitikens mål och inriktning samt trafikens kostnadsansvar och miljö- och energifrågor av betydelse för hela transportsektorn. Frågor av särskilt intresse för respektive trafikgren, bl.a. sjöfarten, tas i propositionen upp under särskilda avsnitt. Slutligen behandlas också trafikpolitikens betydelse för den regionala balansen och kopplingarna till EG och Europa.

Det övergripande målet för trafikpolitiken är enligt riksdagens beslut att "erbjuda medborgarna och näringslivet i landets olika delar en tillfredsställande, säker och miljövänlig trafikförsörjning till lägsta möjliga samhällsekonomiska kostnader". Detta mål vidareutvecklas i fem delmål, nämligen:

* Transportsystemet skall utformas så att medborgarnas och näringslivets grundläggande transportbehov kan tillgodoses.

* Transportsystemet skall utformas så att det bidrar till ett effektivt resursutnyttjande i samhället som helhet.

* Transportsystemet skall utformas så att det motsvarar högt ställda krav på säkerhet i trafiken.

* Transportsystemet skall utvecklas så att en god miljö och hushållning med naturresurser främjas.

* Transportsystemet skall byggas upp så att det bidrar till regional balans.

Med dessa mål som utgångspunkt har följande inriktning av trafikpolitiken lagts fast:

* Konsumenten skall ha så stor valfrihet som möjligt när det gäller utnyttjandet av olika trafikmedel.

* Effektiv konkurrens mellan trafikutövare och transportsystem skall förenas med en ökad samverkan mellan olika transportmedel och trafikslag.

* Beslut rörande transportproduktionen skall ske i så decentraliserade former som möjligt.

* Samhället skall ha ansvaret för att de trafikanläggningar som behövs för allmänna transportbehov kommer till utförande.

De nuvarande sjöfartspolitiska målen lades fast genom riksdagens beslut med anledning av propositionen (prop. 1979/80:166) om sjöfartspolitiken m.m. Bland de där angivna målen märks ett med särskild trafikpolitisk inriktning, nämligen att "den statliga sjöfartspolitiken skall skapa förutsättningar för att landets utrikeshandel kan utföras på ett effektivt sätt till lägsta samhällsekonomiska kostnader".

En central fråga för att uppnå de trafikpolitiska målen och få till stånd en samhällsekonomiskt motiverad fördelning av transporterna på olika trafikslag gäller hur trafikens kostnadsansvar utformas. Detta behandlas därför särskilt i propositionen och riksdagens beslut härvidlag anger att ett antal tämligen konkreta och väl definierade förutsättningar skall gälla för trafikens kostnadsansvar. Sålunda innebär riksdagsbeslutet i denna del att följande principer skall tillämpas:

* De skatter och avgifter som tas ut som ersättning för utnyttjandet av infrastrukturen skall grundas på ett väl definierat kostnadsansvar.

* Grundprincipen skall vara att de avgifter som tas ut av trafiken som ersättning för utnyttjandet av infrastrukturen skall täcka de totala samhällsekonomiska kostnader som trafiken ger upphov till.

* Kostnadsansvaret skall utkrävas på så låg nivå som möjligt i transportsystemet och i form av fasta och rörliga trafikavgifter.

* De rörliga trafikavgifterna skall motsvara de kortsiktiga samhällsekonomiska marginalkostnaderna. De fasta trafikavgifterna skall i princip motsvara mellanskillnaden mellan marginalkostnaderna och trafikens totala samhällsekonomiska kostnader.

* Sådana skatter och avgifter som inte är trafikpolitiskt motiverade skall utformas likformigt för olika transportalternativ.

* Avsteg från kravet på full kostnadstäckning skall vara möjligt, men då kunna motiveras med stöd av särskilda analyser.

Frågor rörande säkerhet, miljö och energi har alltid utgjort viktiga delar i trafikpolitiken och kan därtill sägas ha fått en allt starkare betoning i senare trafik- och miljöpolitiska beslut. Som framgått ovan finns de också explicit angivna i 1988 års beslut. Den av regeringen tillkallade parlamentariska utredningen – Kommunikationskommittén – med uppdrag att utarbeta en nationell plan för kommunikationerna i Sverige har också som uppgift att miljöanpassa transportsystemet. Efter kontakter med kommittén har Sjöfartspolitiska utredningen funnit det naturligt att belysa sjöfartens roll i det trafikpolitiska sammanhanget och i denna del ta fram ett underlag som också Kommunikationskommittén kan använda i sina för hela transportsektorn samlade analyser och bedömningar.

Genom Sveriges anslutning till EU har också den internationella kopplingen till den svenska trafikpolitiken fått en ökad betydelse. Detta är naturligtvis av särskilt intresse för sjöfarten

som alltid haft det internationella perspektivet som en grundläggande förutsättning för sin verksamhet. Mot bakgrund av denna ökande internationalisering och Sveriges medlemskap i EU med därav följande krav på harmonisering av trafikpolitiken i ett större europeiskt perspektiv, finns det nu än större anledning än tidigare att lägga ett internationellt och därvid kanske främst ett europeiskt perspektiv på den svenska trafikpolitiken. Även i denna del ser Sjöfartspolitiska utredningen som sin uppgift att ge Kommunikationskommittén ett underlag som lyfter fram det internationella perspektivet och klarlägger sjöfartens betydelse och utvecklingsmöjligheter för ett så starkt utrikeshandelsberoende land som Sverige.

6.2 Trafikpolitiken inom EU

Betydande steg har under senare år tagits inom EU för att utveckla Gemenskapens trafikpolitik. EG:s vitbok om trafikpolitiken från år 1992, The Future Development of the Common Transport Policy, anger inriktningen av det framtida arbetet. Det sammanfattande begreppet "Sustainable Mobility" kan karaktärisera denna inriktning. Uthållig rörlighet pekar på betydelsen av transporterna som en vital samhällsfunktion, men anger samtidigt att bl.a. miljö- och säkerhetskrav måste tillgodoses på ett sätt som medger en långsiktig hållbarhet. En stark drivkraft bakom EU:s trafikpolitiska arbete är den allt besvärligare situationen i de centrala delarna av Europa med tilltagande trängsel och stora miljöproblem. Allmänt kan konstateras att den beslutade inriktningen av EU:s trafikpolitik ligger väl i linje med den sedan många år bedrivna svenska trafikpolitiken. Om något skiljer så är det snarare så att Sverige på flera områden har kommit längre än vad man gjort inom EU. Detta kan sägas gälla viktiga områden som säkerhets- och miljöfrågor liksom avregleringen inom olika delar av transportsektorn.

Den svenska kostnadsansvarsprincipen har också sin motsvarighet inom EU. I vitboken slås fast att ett av de viktigaste

medlen för att nå de trafikpolitiska målen är att varje transportanvändare betalar de fulla kostnaderna, både interna och externa, för transporterna. Detta hindrar inte att samhället i vissa fall kan gå in och ta över kostnadsansvaret, t.ex. av sociala eller regionalpolitiska skäl. Särskilt betonas att internaliseringen av externa kostnader i transportpriserna i enlighet med "polluter pays principle" kommer att utgöra ett viktigt element för att skydda miljön.

Genom Maastrichtfördraget har frågorna kring utvecklingen av de s.k. transeuropeiska nätverken fått en mer formaliserad grund. I fördragets artikel 129b, § 1, stadgas att Gemenskapen skall bidra till förverkligandet och utvecklingen av transeuropeiska nätverk inom områdena transporter, telekommunikationer och energi. För att uppnå detta sägs att Gemenskapen skall utarbeta riktlinjer som anger mål, prioriteringar och huvudsakliga medel för dessa nätverksområden. Riktlinjerna skall också identifiera "projects of common interest" avsedda att genomföras inom den kommande 15-årsperioden. Våren 1994 överlämnade Kommissionen också ett förslag till sådana riktlinjer för utvecklingen av det transeuropeiska transportnätverket till Parlamentet och Rådet för behandling och beslut. Ett beslut i huvudsaklig överensstämmelse med förslaget kan enligt vad som nu erfarits väntas före 1995 års utgång. För svensk del är det självfallet ett vitalt intresse att knyta an till det transeuropeiska transportnätverket och kunna påverka utbyggnaden av för svensk export och import viktiga infrastrukturlänkar. Genom vårt geografiska läge kommer den naturliga anknytningen att i stor utsträckning, oavsett tillkomsten av en fast förbindelse, gå via svenska och europeiska hamnar, vilket direkt pekar på sjöfartens betydelse både vad gäller färjetrafiken och annan sjöfart. Att stimulera ett effektivt varuflöde genom hamnarna och verka för smidiga övergångar mellan trafikslagen och därmed stärka olika former av kombitrafiklösningar blir en av den framtida trafikpolitikens viktigaste uppgifter.

Sverige har också aktivt deltagit i den arbetsgrupp inom EU – Member States Group on Ports and Maritime Transport – som

arbetat med frågan om att integrera hamnarna i transportnätverket. Tillsammans med Danmark har Sverige lett arbetet i en regional grupp för Östersjöområdet i vilken även de nya Östersjöstaterna har ingått. Gruppen har redovisat sitt arbete under hösten 1995 i en rapport benämnd "Integration of Ports and Maritime Transport in the Trans-European Transport Network within the Baltic Sea Region". Som ett nästa steg avses bilaterala diskussioner föras mellan Kommissionen och respektive medlemsland och även s.k. tredje land för att ta fram "projects of common interest" inom detta område som svarar mot de kriterier som anges i de tidigare nämnda riktlinjerna.

För att i fortsättningen gemensamt inom Östersjöområdet utveckla sjöfarts- och hamnfrågorna har föreslagits att en mellan Östersjöländerna och EU-kommissionen gemensam arbetsgrupp för Waterborne Transport within the Baltic Sea Region inrättas. Vidare kan nämnas att ett Memorandum of Understanding (MoU) om hamn- och sjöfartsfrågor inom Östersjöområdet förbereds genom diskussioner mellan Östersjöländerna och Kommissionen. Även här är avsikten att s.k. tredje länder, som ännu inte är medlemmar i EU, skall ingå.

Sjöfartsfrågorna och särskilt vad som inom EU går under beteckningen Short Sea Shipping tilldrar sig ett stort och ökande intresse. Genom den redan stora belastningen på väg- och järnvägsnäten i de tätbefolkade delarna av Europa inser man att den kraftiga trafiktillväxt som förutses, bl.a. som en följd av den utvidgade inre marknaden, måste stimuleras att i ökad grad använda sjöfart inbegripet inlandsvattenvägarna. Det redan beslutade successiva frisläppandet av inomnationell sjöfart (cabotage) kommer också att medverka till en friare och mer gemensam sjöfartsmarknad i Europa. Här öppnar sig en stor och intressant marknad för svensk sjöfartsnäring samtidigt som den inrikes sjöfarten i Sverige blir mer konkurrensutsatt.

Sommaren 1995 överlämnade Kommissionen till Parlamentet och Rådet ett sedan länge utlovat förslag om utvecklingen av Short Sea Shipping i Europa. Förslaget redovisar den potential

som finns i ökad sjöfart genom att förbättra kvalitén och effektivisera sjöfartsservicen och genom att förbättra och effektivisera hamnfunktionen. För att åstadkomma detta lägger Kommissionen fram ett aktionsprogram som vänder sig till såväl medlemsländerna som lokala och regionala myndigheter, hamnorganisationer och sjöfartsnäringen.

6.3 Referensgruppernas synpunkter

Sjöfartens stora betydelse för den svenska utrikeshandeln understryks av samtliga organisationer som deltagit i utredningens referensgrupper. Transportköparna som representerats av Industriförbundet och ett antal företrädare för transportberoende företag och branscher framhåller att i stort sett hela det internationella och en betydande del av det nationella varuflödet till och från svenska företag sker till viss del med någon form av sjötransport. Svensk industris förmåga att konkurrera på främmande marknader är därför extremt beroende av funktions- och kostnadseffektiva sjötransporter. *Industriförbundet* betonar särskilt det logistiska synsättet där hela transportkedjan och varje länk i den måste fungera. De viktigaste åtgärderna för att uppnå ett effektivt sjötransportsystem anser Industriförbundet vara följande punkter.

* Tidseffektiv och kostnadsfördelaktig hamnverksamhet.
* Att en väl fungerande konkurrens etableras och försvaras – såväl inom sjöfarten som i hamnverksamheten.
* Helhetssyn på transportsystemen och helhetsansvar inom sjöfarten.
* Att sjöfart till och från Sverige betraktas som en intressant marknad av berörda aktörer.

Medel för att påverka detta är bl.a. följande.

* Avskaffande av stuverimonopolet.

* Begränsning av undantag från konkurrenslagstiftningen för kartellverksamhet inom linjetrafiken.

* Ett avgiftssystem som attraherar direkttrafik och knutpunktsläggning i Sverige.

Industriförbundet nämner att man inte ser svenska rederier som en förutsättning för en effektiv sjöfartsdel i transportsystemet, men att det däremot är en klar fördel om det finns en konkurrenskraftig svensk rederinäring. Sjöfarten har i dag svagheter i form av låg frekvens, otillräcklig tidhållning, långa hamntider, oklara ansvarsförhållanden och allt för många involverade parter. Samtidigt bedömer Industriförbundet utvecklingspotentialen som stor. Nya tekniska lösningar av såväl skepp som lastnings- och lossningsteknik är under utveckling. Landtransporterna har växande problem med trängsel på spår och vägar. Ett bra exempel på nya system är skogsbolagens fartygsbaserade transportlösningar med snabb och effektiv kassetthantering och moderna fartyg i fasta trader mellan t.ex. Norrland och kontinenten.

Sveriges Hamn- och Stuveriförbund pekar på framtagna prognoser som anger en betydande volymtillväxt av gods över svenska hamnar. Man betonar i likhet med Industriförbundet och flera andra organisationer att en helhetssyn måste prägla trafikpolitiken. Fasta spelregler och konkurrensneutralitet mellan trafikslagen är viktiga faktorer. Snedvridande subventioner inom transportområdet bör tas bort. Hamn- och Stuveriförbundet tar i likhet med flera andra särskilt upp transportstödet och menar att dagens konstruktion av stödet snedvrider konkurrensen mellan trafikslagen då endast väg- och järnvägstransporter är stödberättigade. Detta leder till att godset ofta dras onödigt långa sträckor på land med negativa effekter för miljö och säkerhet.

För att öka effektiviteten i hamnverksamheten eftersträvar hamnbranschen större flexibilitet vad gäller hamnarnas öppettider, personalens arbetstider osv. Detta förutsätter ett delvis förändrat innehåll i branschens kollektivavtal och för närvarande förs diskussioner med Svenska Transportarbetareförbundet om ett nytt avtal som skulle ge utrymme för en större anpassning till lokala förhållanden. Hamn- och Stuveriförbundet påpekar i det sammanhanget att teknisk och personell utveckling inte får bromsas av fackliga gränsdragningstvister och "monopolistiska" bemanningskrav.

Hamn- och Stuveriförbundet pekar på den struktur- och organisationsutveckling som ägt rum inom hamnväsendet mot större enheter och integrerade hamn- och stuveriföretag och menar att detta är en positiv utveckling som bör bejakas. Enligt förbundet bör hamnväsendets struktur och organisation avgöras på lokal och regional nivå med hänsyn till marknadens krav.

Förbundet framhåller sjöfartens miljöfördelar och anser också att denna miljöprofil ytterligare bör stärkas genom bl.a. satsningar på avgasreningsteknik och bränslen med lägre svavelinnehåll. Avgiftsdifferentiering bör i ökad utsträckning efter de lokala förutsättningarna kunna användas för att premiera miljösäkra fartyg.

När det gäller sjöfart på Sverige menar *Sveriges Redareförening* att svensk sjöfartsnäring har goda förutsättningar att utvecklas. Många faktorer talar för sjöfartens betydelse som medlemskapet i EU, de nya förhållandena i Östeuropa m m. Sjöfarten är det energisnålaste, säkraste och miljövänligaste transportmedlet. Av stor betydelse är en effektiv hamnverksamhet och att de trafikpolitiska spelreglerna tillämpas på ett konkurrensneutralt sätt.

Svenska Sjöfolksförbundet hänvisar i likhet med Hamn- och Stuveriförbundet till de prognoser som gjorts och som pekar på en ökad sjöfart på Sverige.

Sverige är en ö i transportsammanhang, framhålls från *Sveriges Fartygsbefälsförening,* som anser att ytterligare godsvolymer bör kunna föras över till sjöfart. En strävan måste därvid vara att så långt som möjligt sänka hamn- och farledsavgifterna genom ratio-

naliseringar och eventuellt minska antalet hamnar för att uppnå en bättre utnyttjandegrad och lönsamhet i hamnarna.

Sveriges Skeppsklarerare- och Skeppsmäklareförening framhåller att grundförutsättningen för överlevnad och utveckling av sjöfarten är att den får möjlighet att arbeta under samma villkor som andra transportslag. I dag gynnas järnvägen enligt föreningen.

6.4 Utredningens genomförda studier och deras huvudsakliga resultat

Parallellt med de mer näringspolitiskt inriktade studierna har utredningen också genom några särskilda analyser sökt belysa sjöfartens trafikpolitiska frågeställningar. Referensgruppernas ovan redovisade synpunkter har härvid varit av betydelse för inriktningen av dessa analyser.

Den kanske mest grundläggande frågan gäller de allmänna trafikpolitiska spelreglerna som de kommit till uttryck i 1988 års riksdagsbeslut och hur de tillämpas när det gäller sjöfarten. Kostnadsansvarets utformning och frågan om konkurrensneutralitet är härvid centrala begrepp. I direktiven anges att frågan om hur behovet av sjöburen utrikeshandel bäst kan tillgodoses skall utredas. I direktiven framhålls vidare att sjöfartsavgifternas betydelse skall analyseras och att hamnarnas roll i transportkedjan skall uppmärksammas. Dessa direkt trafikpolitiska frågor har behandlats i en särskild studie som utredningen uppdragit åt professor Jan Owen Jansson och universitetslektor Peter Andersson vid Linköpings Universitet att genomföra. Resultatet av denna studie redovisas senare i detta kapitel och i sin helhet i bilagedelen.

Inom ramen för de marknadsanalyser som Sjöfartens Analys Institut har utfört åt utredningen har ett delprojekt särskilt ägnats åt sjöfarten och hamnarna med tonvikt på hamnens roll som omlastningspunkt och länk mellan sjö- och landtransporter. Hamnens betydelse som terminalpunkt i ett multimodalt transportsystem kommer att öka i betydelse i takt med den fortgående internatio-

naliseringen av handeln. Slutsatserna av denna studie behandlas i det följande och en sammanfattning redovisas i bilagedelen.

Som ovan nämnts har Sverige deltagit i EU:s arbetsgrupp om hamnar och sjöfart i Östersjöområdet. Rapporten från detta projekt visar den potential som finns för sjöfart inom detta område. I takt med den ekonomiska utvecklingen i våra nya grannländer kommer också Sveriges handel med dessa länder att öka. Redan nu kan stora tillväxttal i handelsutbytet noteras, dock från en mycket låg utgångsnivå. I flera av dessa östersjörelationer är och kommer sjöfart att vara det enda tillgängliga transportalternativet.

Sjöfartens energi- och därmed också miljöfördelar är uppenbara. Från många håll framförs emellertid att sjöfartens miljöprofil ytterligare kan och bör stärkas. För att närmare belysa energi- och miljöfrågorna har utredningen uppdragit åt generaldirektören Torkel Sölve, Kommunikationsdepartementet, att göra en genomgång av detta område. Studien redovisas i bilagedelen och de huvudsakliga slutsatserna tas upp nedan.

En särskild FoU-studie har genomförts av Anders Sjöbris, MariTerm AB, efter ett gemensamt uppdrag från utredningen och Kommunikationsforskningsberedningen (KFB). Även denna studie redovisas i bilagedelen.

En viktig trafikpolitisk parameter är naturligtvis säkerheten. Sjöfartspolitiska utredningen har med hänsyn till den ungefär samtidigt tillsatta Sjösäkerhetskommittén och efter samråd med denna funnit det naturligt att endast översiktligt beröra säkerheten och överlåta den mera ingående granskningen till Sjösäkerhetskommittén.

Förutom att dessa studier bidragit med nödvändiga fakta och synpunkter som underlag för utredningens bedömningar och förslag är det utredningens förhoppning att de också skall kunna vara till nytta för Kommunikationskommitténs arbete som fortsätter även efter det att Sjöfartspolitiska utredningen lagt fram sitt betänkande.

Studien "Samhällsekonomisk analys av sjöfartsavgifter och investeringar i farledssystemet"

Denna studie behandlar följande områden.

* Den nuvarande trafikpolitiken på sjöfartsområdet, bakgrunden till denna liksom motiven till rådande sjöfartsavgifter och investeringsinriktning.

* En diskussion om kriterier för investeringar i sjöfartens infrastruktur samt investerings- och prispolitiken för sjöfarten som en integrerad del i det totala transportsystemet.

* Nuvarande sjöfartsavgifter för transportinfrastrukturen analyseras utifrån det trafikpolitiska beslutet samt utifrån samhällsekonomiska och företagsekonomiska överväganden.

* Slutsatser om optimala sjöfartsavgifter för bästa möjliga utnyttjande av transportinfrastrukturen vid beaktande av externa effekter.

Trafikpolitiken

Utredarna konstaterar att sjöfarten ofta fått en undanskymd roll i trafikpolitiska sammanhang jämfört med väg- och järnvägsfrågor. När det gäller sjöfartspolitiken är det främst frågor om sjöfartsnäringen (rederier, varv, flaggfrågan etc.) samt säkerheten som uppmärksammats. Under senare år har också miljöfrågorna fått en mer framträdande roll. Utredarna konstaterar att sjöfarten med avgifter täcker sina totala kostnader i enlighet med 1988 års trafikpolitiska beslut och har gjort så under lång tid. Sektorn har även klarat de ökade kraven på finansiering som uppkommit bl.a. när statens bidrag till isbrytningen upphört. Så har inte varit fallet med järnvägen, som främst konkurrerar med sjöfarten om godstransporterna. I den meningen är det enligt utredarna helt klart att

man fullständigt frångått intentionerna i den gällande trafikpolitiken. Vidare framhålls att transportstödets utformning missgynnar systemlösningar med sjötransporter från i första hand norra Sverige. Den statliga isbrytningen har tidigare under lång tid varit avgiftsfri. Från strikt ekonomiska utgångspunkter borde avgifter tas ut eftersom marginalkostnaderna för isbrytning är förhållandevis höga. Att avgifter inte tas ut motiveras av regionalpolitiska skäl. Den regionalpolitiska motiveringen borde på samma sätt som vid statens köp av olönsam järnvägstrafik kunna motivera att isbrytningen betalades över statsbudgeten.

Investeringskriterier

Utredarna rekommenderar att man på allvar undersöker möjligheten för Sjöfartsverket att konsekvent tillämpa samhällsekonomiska kriterier för såväl beslut om lotsningsverksamheten, isbrytningen och andra tjänster åt sjöfarten som om investeringar i infrastrukturen. Kostnaderna för negativa externa effekter bör i samtliga fall internaliseras, dvs. beaktas vid avgiftssättningen, oavsett om samhällsekonomisk eller företagsekonomisk drift gäller.

Avgifter

Som tidigare framgått finansierar sjöfarten genom avgifter den infrastruktur som används. De kostnader som i nuläget inte prissätts är de externa effekterna i form av olyckor och miljökonsekvenser samt vissa trängseleffekter. De senare torde dock vara av begränsad omfattning.

Sjöfartsavgifterna utgörs av dels fyravgift, som tas ut efter fartygets storlek i bruttoton för ett visst antal utrikes resor och dels farledsvaruavgift, som tas ut efter lastmängden och i någon mån farledens längd. Därtill kommer lotsavgift då lots anlitas. Lotsavgiften bestäms av fartygets storlek mätt efter bruttot och den lotsade distansen.

Med hänsyn till det krav på full kostnadstäckning som gäller konstaterar utredarna att den nuvarande farledsavgiften, som utgår med högre belopp med större last, torde utgöra en god approximation till en optimal avgift. Vidare har övervägts om fyravgiften är motiverad eller om hela uppbörden skulle kunna ske via farledsvaruavgiften. Fyravgiften kan ses som en tillträdesavgift till farledssystemet, dvs. den fasta avgiften i en tvådelad tariff. Påståendet om att nuvarande avgiftssystem innebär en korssubventionering från väst- och sydkusten till övriga landet, framför allt till Norrland, tillbakavisas. De överskott som redovisas på dessa kustavsnitt blir ett naturligt resultat av den prissättning som rekommenderas. Intäkterna kommer att vara störst från de områden som trafikeras av många och stora fartyg. Inte heller på väg- och järnvägssidan redovisas enskilda sträckor separat utan systemet betraktas i sin helhet. Med en prissättning som baseras på skillnader i priskänslighet för olika transporter och varuslag bör även inrikessjöfarten avgiftsbeläggas. I de fall där konkurrensen är stark skulle avgifterna bli relativt låga. Den transoceana linjetrafiken, som hittills varit avgiftsbefriad, skulle om konkurrensen med utländska hamnar är hård, betala relativt låga avgifter.

Jämfört med andra transportslag är sjöfarten synnerligen energieffektiv, men sjöfartens miljöpotential har likväl inte tagits tillvara. Rent ekonomiskt i termer av erforderliga resurser kan, med undantag av koldioxid, en nästan total eliminering av utsläppen ske till en liten uppoffring. Ett verksamt medel skulle vara någon form av miljöavgift. Å andra sidan måste dock påpekas att det tycks vara mycket svårt att få med alla sjöfartsnationer i ett gemensamt handlingsprogram för bättre miljö.

Studien "Sjöfarten och hamnarna"

I studien görs en genomgång av dagens hamnväsende med avseende på de institutionella förhållandena och olika typer av hamnar. Vidare redovisas godsomsättningen fördelad på viktigare varuslag liksom fartygsanlöpen indelade efter olika parametrar.

Slutligen behandlas intäkts- och kostnadsstrukturen i hamnarna. Nedan sammanfattas dessa olika avsnitt.

Hamnens roll och olika typer av hamnar

Hamnen i sin helhet är sjöfartens knutpunkt för omhändertagande av gods som transporteras med fartyg. Hamnen utgör även industriers knutpunkt i fråga om lagring och utlastning av producerat gods till samtliga transportmedel.

Den traditionella hamnen består av två skilda enheter, dels anläggningen som normalt ägs och drivs av en offentlig förvaltning eller ett offentligt ägt hamnbolag (i Sverige kommunalt), dels entreprenadverksamheten som bedrivs av godshanteringsoperatören, dvs. stuveriet.

I Sverige finns, av historiska och organisatoriskt/fackliga skäl, enbart ett stuveri i varje hamn. Ambitionen är enligt överenskommelse mellan parterna att varje hamn skall ha ett stuveri som konkurrensneutralt och utan vinstintressen ger service till fartygen i hamnen samtidigt som redaren garanteras att det finns en fungerande stuverikår i hamnen. Numera drivs allt oftare hamnen och stuveriet i ett gemensamt hamnbolag.

Hamnverksamheten i Sverige är avreglerad. Det innebär att den individuella hamnen och stuveriet kan sätta egna avgifter och sluta egna avtal utan statlig inverkan. Stuverierna är företag, aktiebolag, som drivs helt på företagsmässiga villkor. Det finns följaktligen ingen statlig subventionering av hamnarna. I dag går 80 % av godset över hamnar som drivs i bolagsform, dvs. med en öppen ekonomisk redovisning samt värdering och förräntning av anläggningar och tillgångar på vanliga företagsekonomiska villkor.

Summeras det ekonomiska resultatet för Hamn- och Stuveriförbundets ca 50 medlemshamnar visar det sig att hamnverksamheten gick med ett överskott på 265 miljoner kronor år 1994. Däremot finns det ett flertal enskilda hamnar som uppvisar förlust. Det går inte att generellt hävda att kommunerna subventionerar hamnverksamheten, men det finns uppenbara lönsamhetsproblem i

en del hamnar. Med bolagiseringen och en fri konkurrens mellan hamnarna är detta naturligt.

Dagens hamnar arbetar i stort sett med följande marknadsområden.

Färjetrafik som är mycket attraktiv för hamnen eftersom en etablerad reguljär färja ger hamnen en kontinuerlig fast inkomst. Ofta är emellertid färjetrafik förbunden med investeringar för hamnen. Väl etablerad trafik har ett mycket starkt konkurrensläge i förhållande till tillkommande trafik då kajläge och anläggningar redan är etablerade och finansierade. För ny trafik beräknar hamnen normalt de investeringskostnader och övriga anläggningskostnader som trafiken kräver och offererar avgifter efter denna kalkyl. Ofta får rederiet (operatören) lämna någon form av garanti för att grundinvesteringen i hamnen skall kunna täckas. Det förekommer att hamnar är delägare vid etablering av färjelinjer eller har andra intressen i färjetrafiken. I dag är intresset för nya färjelinjer mycket stort. Det hänger samman med öppnandet av ststaterna och den ökade handeln österut.

Industriterminaler för den tyngre massgodsindustrin och bulkprodukter ligger ofta i hamnar och innebär varierande sysselsättning beroende på typen av produkter. Flera industrier har en egen kaj eller lastageplats och använder det närliggande stuveriet för hanteringen av godset på och av fartyget. Hamnansvariga har även börjat ta initiativ till anläggningar som ger en ökad beläggning för hamnen. Exempel på detta är gasterminaler och anläggningar för insatsvaror till industrin där hamnen är med och investerar i anläggningen på helt kommersiella villkor.

Linjetrafiken väljer etablering efter var den huvudsakliga marknaden finns. Linjetrafiken kan även använda hamnen som nod för gods som kommer med annan linje och transiteras i hamnen. En stor del av linjetrafiken är regional containertrafik till de stora hamnarna på kontinenten, s.k. feedertrafik. Från västkusten drivs en mycket frekvent och omfattande linjetrafik på England och Holland. I dag sker en ökning av linjer på Norrlandskusten och en utökning av feedertrafiken runt Sydsverige.

Tillfällig trafik eller s.k. trampsjöfart är en viktig men resurskrävande del för främst stuveriverksamheten i hamnen. Tillfälliga skeppningar kan ske med alla former av fartyg. En hel del av industrins in- och uttransporter sker med tillfälligt inhyrt tonnage för en enstaka resa. Lågvärdiga bulkprodukter skeppas ofta med fartyg från tredje världen vilka kan vara av mycket dålig standard och kräver många arbetstimmar för hanteringen.

Godsomsättningen

Godsomsättningen i de 25 största hamnarna i Sverige år 1993 var ca 125 miljoner ton. Bland dessa hamnar finns också några industrihamnar, vilka inte är allmänna hamnar. Sådana industrihamnar är Husum för skogsprodukter, Slite och Storugns på Gotland för bulkprodukter, Stenungsund för i huvudsak kemikalier och Brofjorden för mineraloljor. Total godsomsättning i utrikes trafik var 94 miljoner ton, vilket inkluderar färjetrafiken. I siffran ingår inte transitgods.

Total godsomsättning i hamnarna i inrikes trafik var 26 miljoner ton räknat på både lastat och lossat gods, vilket alltså motsvarar en transporterad volym om 13 miljoner ton. I utrikes färjetrafik omsattes 20 miljoner ton.

De 25 största hamnarna mätt efter total omsättning i godston svarade tillsammans för 84 % av den totala godsmängden i svenska hamnar (utrikes och inrikes trafik) år 1993. Vissa produkter som t.ex. oljan får ett stort genomslag i statistiken för ett antal hamnar. För de 25 största hamnarna svarade vid mätningar Trelleborg och Helsingborg för nästan 90 % av antalet omsatta järnvägsvagnar. Av antalet omsatta lastbilar stod Helsingborg och Göteborg för nästan 50 %. Av antalet passagerare svarade Stockholm och Helsingborg för ca 50 %.

Göteborgs hamn har även transocean linjetrafik och hamnen har inom detta segment ett omland som omfattar nära nog hela Norden.

De snabbt ökande godsflödena med bil och järnväg medför samtidigt en ökad koncentration av flödena till ett begränsat antal färjehamnar, nämligen de som ligger strategiskt till för att förbinda Sverige liksom Norden med kontinenten.

Ett i transportsammanhang ofta förbisett förhållande är sjöfartens betydelse för resandet och särskilt de utrikes persontransporterna. Med färjor i utrikes trafik transporterades år 1994 ca 36 miljoner passagerare. Denna siffra kan jämföras med det totala antalet flygpassagerare som, inräknat inrikes- och utrikestrafik samt charterflyg, uppgick till ca 17 miljoner passagerare samma år.

Fartygsanlöpen

Inte mindre än 68 olika flaggstaters lastfartyg deltog i trafik på Sverige under år 1993. Drygt 20 miljoner ton eller 25 % av totalt 83 miljoner ton transporteras på svenska fartyg. De tio största flaggstaterna transporterar tillsammans 73 % av de totala volymerna.

Till svenska hamnar kom år 1993 3 250 olika lastfartyg som inklarerades ca 19 000 gånger. Sammanlagt gjordes ca 25 000 anlöp i svenska hamnar (denna siffra innehåller även s.k. kombinationsanlöp, dvs. fartygen anlöper mer än en svensk hamn under samma resa).

Av de 3 250 fartygen var 263 svenskflaggade (8 %) som svarade för 22 % av anlöpen och 27 % efter bruttot.

Mindre än 20 % av fartygen återkommer med en frekvens som motsvarar en gång per månad eller mer.

Följande slutsatser kan dras av materialet om fartygsanlöpen

* de svenska fartygen anlöper nästan tre gånger mer frekvent än genomsnittet för alla flaggstater,

* sammanlagt 22 % av det totala antalet fartyg som anlöpt de svenska hamnarna är äldre än 20 år samt

* nästan hälften eller 1 100 av fartygen inom grupperna övrig och okänd fartygstyp tillhör "övriga flaggstater", dvs. andra än de tio största.

Att endast 8 % svenskflaggade lastfartyg deltar i transporterna på Sverige kan ha flera orsaker. Bland dessa kan nämnas följande.

* att hamnarna förväntas ta emot allt tonnage och tillhandahålla de resurser som behövs. Undermåligt tonnage kräver betydligt mer resurser och därmed kanske prisättningen är för låg,

* låga kapital- och besättningskostnader för de fartyg som i dag utför transporterna,

* låg teknisk, social, säkerhets- och miljöstandard,

* lågvärdigt gods och bristande intresse från lastägaren att betala för högre standard på fartygen,

* brist på riskkapital för nyetableringar och framför allt för förvärv av andrahandstonnage,

* för smal marknadskunskap samt

* "ointressant" verksamhet för stora rederier som snedvrider fokuseringen mot de stora sjöfartsmarknaderna.

Kunskapen om dessa fartyg, mäklare, avlastare, lastslag och volymer samt sociala förhållanden, miljö och säkerhetsstandard är följaktligen bristfällig. Detta är ett allvarligt problem då trafiken på Sverige utgör en hemmamarknad som borde vara av stort intresse för svensk rederinäring.

Högre hamnavgifter och skärpta säkerhets- och miljökrav och framför allt hårdare och frekventare inspektioner kan leda till en fraktsättning som medger förbättrad standard och att fler svenskflaggade/kontrollerade fartyg kan konkurrera.

Intäkts- och kostnadsstrukturen

Följande intäkter härrör från hamnens (hamnförvaltningens) tjänster i form av fasta anläggningar.

* Fartygshamnavgift. Avgiften skall i första hand täcka hamnens åtagande för att hålla hamnområdet i skick, bl a kan nämnas kajer, muddring, fyrar och öppethållande av farleder. Redaren är betalningsansvarig. Avgiften utgår varje gång fartyget anlöper eller avgår från hamnen och beräknas på fartygets bruttodräktighet eller lastton.

* Varuhamnavgift. Avgiften skall i huvudsak täcka hamnens fasta anläggningskostnader på land för lagerbyggnader, spår etc. Varuägaren är betalningsansvarig. Avgiften beräknas per lastton eller annan enhet och är differentierad efter olika godsslag.

* Andra avgifter som t.ex. kranavgifter, upplag, magasin, hamnspåravgift för järnvägsgods samt diverse andra tjänster.

Hamntaxorna fastställdes före år 1982 av Sjöfartsverket, men därefter slopades den statliga överprövningen och nu råder fri prissättning. Någon motsvarande prisreglering av stuveriverksamheten har inte förekommit.

I de fall hamnen drivs i förvaltningsform gäller att avgiftssättningen är underkastad de allmänna kommunalrättsliga reglerna och hamntaxor beslutas av kommunfullmäktige. Självkostnadsprincipen upprätthålls sedan länge när det gäller kommunal verksamhet. Det innebär att intäkter för en kommunal verksamhet skall ligga i nivå med kostnaderna.

Förvaltningsformen har dock som nämnts minskat i betydelse. Den största delen av de allmänna hamnarnas intäkter härrör från hamnar som drivs i bolagsform – ca 75 %. Kommunen äger vanligen helt eller delvis bolaget som majoritetsägare, men i vissa fall är kommunen minoritetsägare. Om ett bolag sköter driften och kommunen är majoritetsägare är det fortfarande självkostnadsprincipen som skall gälla. Hur hårt den i praktiken är styrande är emellertid oklart.

Kostnaderna för att föra godset från ett landtransportmedel och ombord i fartyget beror i hög grad på hur många tjänster som utnyttjas i hamnen.

För hamnar gäller konkurrenslagstiftningens regler liksom för övrigt näringsliv. Ärenden som gäller t.ex. priskarteller eller utnyttjande av diskriminerande eller monopolistisk prissättning, som har skadlig verkan, kan granskas enligt svensk konkurrenslagstiftning och enligt EU:s regler. Skadlig verkan är enligt konkurrenslagstiftningen att från allmän synpunkt otillbörligt påverka prisbildningen, hämma verkningsförmågan inom näringslivet eller försvåra eller hindra annans näringsutövning.

Stuverimonopolet

Frågan om hamnarnas effektivitet har under senare år allt mer kommit att diskuteras i belysning av det s.k. stuverimonopolet, som inte är ett formellt lagstadgat monopol utan mer ett faktiskt förhållande med lång tradition som funnits mellan parterna på hamnarbetsmarknaden. Flera av referensgruppernas medlemmar har tagit upp denna fråga och hävdat att den nuvarande ordningen hämmar teknisk utveckling och effektivitet i hamnarna. I samman-

hanget hänvisas till en ILO-konvention (nr 137), som Sverige ratificerat och som används som stöd för nuvarande system. I och med Sveriges medlemskap i EU har också frågan om "stuverimonopolets" förenlighet med EU:s regelverk aktualiserats. Till sin princip är detta en arbetsrättslig fråga, vilket utredningen tidigare påpekat, som faller inom ramen för den av regeringen tillsatta Arbetsrättskommissionens uppdrag. I ett sjöfarts- och trafikpolitiskt perspektiv är det dock angeläget att försöka bedöma effekterna av systemet i termer av transporteffektivitet och därmed hamnarnas och sjöfartens konkurrenskraft.

Utredningen har erfarit att det finns exempel på uppenbart orationella lösningar som tvingats fram genom att stuveriarbete så strikt förbehållits hamnarbetarkåren. Flera sådana fall finns inom skogsindustrin där ny hanteringsteknik inte kunnat utnyttjas fullt ut. Självlossartekniken, som används på vissa bulkfartyg, är ett annat exempel som lett till problem. Även containerhantering när det gäller att lasta och tömma samlastade containrar har försvårats och lett till orationella lösningar. Samtidigt har från andra håll påpekats att en sammanhållen stuveriorganisation, under senare år även allt oftare integrerad med tidigare hamnförvaltningar, varit till fördel för de rationaliseringar som genomförts i hamnarna.

Den tekniska utvecklingen och förändringar i allmänhet i samhället leder ofta till att arbetsinnehåll och arbetsorganisation påverkas. Detta är en företeelse som inte är unik för hamnverksamheten. Med svensk tradition är det i första hand parterna på arbetsmarknaden som måste söka lösningar som kan tillgodose både rimliga krav på effektivitet i arbetet och rimliga krav på trygghet och villkor i övrigt för arbetstagarna. Utredningen har ingen möjlighet att avgöra var den exakta balanspunkten vid en sådan avvägning ligger, men menar att flera av de exempel som utredningen tagit del av är besvärande för en positiv utveckling av hamnarna och understryker behovet av att alla sätt att hitta lösningar måste övervägas. Till detta skall läggas att det från vissa håll ifrågasätts om detta faktiska monopol är förenligt med EU:s regelverk.

Transportstödet

Från flera håll, bl.a. inom utredningens referensgrupper, har frågan om det nuvarande transportstödets utformning tagits upp mot bakgrund av att sjötransporter inte är bidragsberättigade. Transportstödet uppfattas av denna anledning som konkurrenssnedvridande till sjöfartens nackdel.

Nuvarande utformning av transportstödet

Transportstödet infördes år 1971 i syfte att minska de kostnadsmässiga olägenheter som följer av de långa avstånden i stödområdena. Det har sedan dess modifierats flera gånger. De grundläggande bestämmelserna finns i förordningen (1980:803) om regionalpolitiskt transportstöd. Närmare föreskrifter om stödet meddelas av NUTEK och finns i TPRFS 1985:14, som gavs ut av dåvarande Transportrådet. NUTEK har numera övertagit Transportrådets uppgifter på detta område.

Endast transporter med *tåg* och *lastbil i yrkesmässig trafik* kan få stöd. Stödet lämnas till den som erlagt fraktkostnaden för en stödberättigad transport in till företag i stödområdena och ut från företag i stödområdena. Antalet transportstödszoner är fem. I zon 5 är den maximala bidragsnivån 50 %, medan den är högst 10 % i zon 1. Transportavståndet måste vara minst 251 km och stödnivån ökar i zonerna 2–5 med ökat avstånd. Specialregler finns för utlandstransporter. Ingen del av transportsträckan utomlands skall erhålla bidrag. Varje enskild transports fraktgrundande vikt måste vara minst 100 kg. Det bidragsgrundande fraktbeloppet måste minst uppgå till 6 000 kronor under ett kalenderår.

Intransportstöd ges för råvaror och halvfabrikat som skall genomgå betydande bearbetning inom stödzon i vissa bestämda näringsgrenar. Uttransportstöd lämnas för hel- eller halvfabrikat som genomgått betydande bearbetning. Många varuslag är

undantagna. Särskilt intrikata är bestämmelserna kring sågade trävaror.

Tidigare bedömningar och utvärderingar av stödet

Stödet har rönt stor uppmärksamhet och flera utredningar och utvärderingar har gjorts av stödet, vilka också i ett antal fall lett till modifieringar av bestämmelserna. En återkommande kritik mot stödets utformning har varit att det diskriminerar sjötransporter och därmed snedvrider konkurrensen mellan trafikslagen. Denna fråga om stöd till godstransporter till sjöss behandlades senast i betänkandet Regional utveckling och mellanregional utjämning (SOU 1984:74). Enligt utredningens mening fanns det inte skäl att införa ett speciellt stöd till sjötransporter (kostnaden för ett sådant stöd hade beräknats till ca 25 miljoner kronor). Ett sådant stöd ansågs bl.a. kunna påverka balansen mellan kust- och inlandslokaliserade företag. För att skapa bättre likställighet mellan fartygs- och landtransporter föreslogs i stället att landtransporter till hamnar som ligger vid norrlandskusten skulle erhålla stöd med den procentsats som gäller för den längsta sträckan (över 700 km) i respektive transportstödszon. Riksdagens beslut med anledning av propositionen (prop. 1984/85:115) anslöt till utredningens förslag med tillägget att alla varuslag som omfattades av transportstödet också skulle kvalificera för det utvidgade s.k. hamntransportstödet. Denna förändring av transportstödet finns reglerad i SFS 1985:857.

I betänkandet Transportstöd (SOU 1990:73) föreslogs bl.a. att stödet skulle administreras av länsstyrelserna i berörda län och mer bringas i samklang med andra regionalpolitiska företagsstöd. Stödet borde i mindre grad vara ett direkt fraktbidrag till enskilda företag, utan i stället få formen av stöd till alternativa insatser som t.ex. logistikutbildning och andra åtgärder för att förbättra utbudet och kvaliteten på de transporttjänster som erbjuds i stödområdena. Efter att regeringen lagt ett sådant förslag i 1991 års budgetproposition gick emellertid riksdagen emot dessa förändringar. Det

kan här noteras att de föreslagna förändringarna hade, om de genomförts, kunnat bidra till en minskad snedvridning mellan sjö- och landtransporter.

Den senaste utvärderingen gjordes av NUTEK år 1993. Denna avsåg att bedöma stödets ekonomiska betydelse för de stödmottagande företag som ligger i stödområdena. Bl.a. framgick att av det totala stödet om ca 300 miljoner kronor gick drygt 40 % till regionalpolitiskt prioriterade områden (ordinarie stödområden). Största delen gick till Norrbottens och Västerbottens län (ca 70 %). Av branscherna var verkstadsindustrin och trävaruindustrin de största mottagarna med 36 respektive 30 % år 1991. Stödet är mycket ojämnt fördelat. Antalet företag som fick mer än 1 miljon kronor uppgick till 70. Tillsammans fick dessa ca 5 % av företagen 50 % av stödet. Enbart de 10 största företagen fick 20 % av stödet. Bland dessa fanns Volvo, SAAB, Plannja och Boliden.

Transportstödet anses av NUTEK knappast av egen kraft kunna initiera nyetableringar. Stödet har i stället sin betydelse i att stödja det befintliga näringslivet och har i bland bedömts vara avgörande för en expansion.

NUTEK drar slutsatsen att för merparten av företagen har stödet inte någon finansiell betydelse. Enligt NUTEK är det för de små företagen i glesbygd som stödet har reell betydelse. NUTEK anser vidare att stödet har en konserverande effekt och betyder mest för företag med låg förädlingsgrad och volymkrävande gods i arbetsintensiva och skyddade branscher. En avsevärt höjd undre gräns för vad som kan utbetalas rekommenderas. Slutligen har NUTEK framhållit behovet av att stödreglerna ses över så att alla företag behandlas lika.

Regeringen har i 1995 års budgetproposition föreslagit att transportstödet skall bibehållas oförändrat som regionalpolitisk stödform. Den av NUTEK föreslagna översynen bör ske inom ramen för nuvarande system.

EU-konsekvenser

Sveriges överläggningar med kommissionen DG IV (Konkurrensdirektoratet) om de nationella regionalpolitiska företagsstöden har hittills resulterat i att Kommissionen har godkänt dels ett nytt glesbygdskriterium (högst 12,5 inv./km^2) för att utse stödområden, dels att transportstöd skall kunna lämnas även i fortsättningen till företag i glesbygdsområden. Transportstödet är dock omgärdat av en rad villkor. Inom en 2-årsperiod efter inträdet i EU måste transportstödet avvecklas i vissa delar av Värmlands och Kopparbergs län. Bland de villkor som skall iakttas finns ett som särskilt säger att stödet inte får avse vissa specifika branscher med mindre än att särskilda föreskrifter tillämpas.

Sedan Sverige blivit medlem av EU har Kommissionen beslutat granska det svenska transportstödet före utgången av år 1996.

I 1995 års budgetproposition har regeringen med hänvisning till EU:s regler föreslagit att transportstödet skall upphöra i vissa kommuner i Värmlands och Kopparbergs län. Vidare föreslås att det i fortsättningen skall vara en uppgift för regeringen att besluta om vilka varuslag och branscher som skall omfattas av transportstöd.

Konsekvenser för sjöfarten

Genom att transportstödet som ovan framgått endast kan erhållas för lastbils- och järnvägstransporter kommer en betydande del av varutransporterna att styras mot dessa transportslag oavsett om sjötransport från en mera närbelägen norrlandshamn totalt sett skulle vara en bättre transportlösning. Konsekvenserna kan i vissa fall bli att transporterna fördyras och det statliga stödet därmed används ineffektivt. Till detta kommer samhällsekonomiska minusposter i form av säkerhets- och miljöförluster vid långa landdragningar av godset till syd- eller västkusthamn för vidaretransport med lastfartyg eller färja jämfört med en längre sjötransport. Följande exempel kan illustrera effekterna.

Sågade trävaror, som skall exporteras till kontinenten, transporteras ofta på lastbil eller järnväg till Sydsverige för att där skeppas ut med fartyg i stället för att skeppas ut över någon betydligt mer närbelägen norrlandshamn. Transportstödet stimulerar ökade väg- och järnvägstransporter i stället för att bidra till att den totalt sett mest kostnadseffektiva transportlösningen väljs. Vidare skall observeras att stödbeloppet vid utrikestransporter beräknas efter en schablonmodell, som innebär att man bedömer den svenska sträckans andel av den totala transportlängden och ger transportstöd med motsvarande andel av transportkostnaden. Vid t.ex. en stärkt D-Mark och därmed en totalt sett dyrare transport ökar alltså stödet för den "svenska transportdelen" även om inga kostnadsökningar har skett för denna del.

Tabell 6.1 Effekter av transportstödet

Västerbotten–Bayern stödberättigad transport	Fartyg kr/m³	Järnväg kr/m³
Förtransport	55	0
Frakt inkl. terminal	198	350
Sluttransport	73	0
Totalt	***326***	***350***
– Stödberättigad del	65	58 %
– Transport	50	50 %
– Stöd	32,5	101,50
Total kostnad för:		
– Industrin	293,50	248,50
– Staten	32,50	101,5

Effekterna framgår av ovanstående tabell, som avser ett sågverk i transportstödszon 5 i Umeåområdet som sänder sågade trävaror till en kund i Bayern.

Om stödet i stället utgått med ett fast belopp per m³ oavsett transportsätt, säg 90 kr, skulle staten spara 11,50 kr/m³ i transport-

stöd och industrin 12,50 kr/m^3 genom att använda det billigaste transportsättet.

Med nuvarande regler för det s.k. hamntransportstödet kan, om sågverket i exemplet ovan väljer att transportera från närmaste hamn, ett stöd om 32,50 kr/m^3 erhållas för matartransporten, medan stödet nästan trefaldigas till 90 kr/m^3 om trävarorna dras till en sydsvensk hamn för utskeppning.

Studien "Integration of Ports and Maritime Transport in the Baltic Sea Region"

Danmark och Sverige har, som tidigare nämnts, lett arbetet inom en regional EU-grupp som haft till uppgift att studera hamn- och sjöfartsfrågor inom Östersjöområdet som ett led i arbetet med det transeuropeiska transportnätverket (TEN). Bakom detta arbete ligger inom EU insikten att den trafiktillväxt som förutses måste med hänsyn till de redan svåra miljö- och trängselproblem som föreligger i centrala delar av Europa stimuleras att i ökad grad använda sjötransportlösningar. I arbetet har samtliga Östersjöländer deltagit, även de som ännu inte är medlemmar av EU. En av uppgifterna har nämligen varit att försöka integrera s.k. tredje länder i TEN-arbetet. Studien har koncentrerats på godstrafiken och inneburit en kartläggning av befintlig hamnkapacitet och existerande sjöfartsförbindelser inom området. Vidare har tillgängliga utbyggnadsplaner och förbättringar av hamnarna bedömts och ställts mot prognoser av den framtida handels- och transportutvecklingen. Planeringsåret har varit 2010. Med hjälp av en transportmodell, som beaktar transportkostnaderna för olika transportslag, vänte- och trängselkostnader samt miljöeffekterna m.m., har bedömningar gjorts om olika transportmedels- och ruttval för tre olika scenarier. De scenarier som förutsatts kan karaktäriseras på följande sätt.

a) Fortsatta gräns- och tullproblem i de Österuropeiska länderna.

b) Högre drivmedelsskatter.

c) Restriktioner för vägtrafiken i centrala Europa.

I studien bedöms tillväxten i handeln inom regionen uppgå till i genomsnitt 3 % per år med en ungefär dubbelt så stor tillväxt i de tidigare östblocksländerna. Beroende på olika scenarioantaganden blir det betydande förändringar både i valet av transportmedel och transportvägar.

De flesta hamnar redovisar planer på modernisering och utbyggnad av sina hamnar, särskilt länderna i det forna östblocket. Ryssland, som till följd av de politiska förändringarna förlorat inflytandet över hamnarna i de Baltiska staterna, har omfattande nybyggnadsplaner i Finska viken. Samtidigt finns sedan gammalt stor tillgänglig kapacitet i de baltiska hamnarna.

Arbetsgruppen har mot bakgrund av studien gemensamt utarbetat ett antal rekommendationer. Gruppen bedömer att sjötransporterna minst kommer att fördubblas fram till år 2010. Med framtida högre drivmedelsskatter och restriktioner för vägtrafiken i centrala Europa kommer det att bli ännu större ökning av sjötransporterna och därmed gods som går genom hamnarna. I många relationer är sjöfart det enda möjliga transportsättet.

Gruppen betonar vikten av utvecklingen av det transeuropeiska transportnätverket och betydelsen av att integrera hamnarna i detta nät. Generellt anser arbetsgruppen att möjligheterna till modernisering och effektivisering av befintliga hamnar måste tas tillvara innan stora nyinvesteringar sätts igång. Särskilt i de östra delarna av regionen måste landförbindelserna till hamnarna prioriteras. Stor vikt bör läggas på att utveckla lednings- och organisationsformer för dessa hamnar. Konkurrensen mellan hamnarna bedöms öka och bör ske på lika och rättvisande villkor. Hamnavgifterna bör motsvara de fulla kostnaderna och tas ut på ett icke diskriminerande sätt. I de tidigare öststaterna måste frågan om gränspassager och säkerheten för godset uppmärksammas.

Ett antal fortsatta gemensamma studier inom hamn- och sjöfartsområdet rekommenderas. Gruppen stöder också det av EU-kommissionen framlagda förslaget att inrätta en Member States

Group on Waterborne Transport in the Baltic Sea Region. I sammanhanget kan också nämnas att ett Memorandum of Understanding angående hamn- och sjöfartsfrågor av intresse för Östersjöländerna diskuteras.

Energi, miljö och säkerhet

Energi-, miljö- och säkerhetskraven för de olika transportslagen har bl.a. genom ett omfattande internationellt arbete stegvis skärpts under senare år. I fokus för vägtrafiken har stått avgasutsläpp och trafiksäkerhet och numera även energianvändningen. För flyget har säkerheten och bullerstörningarna stått i centrum och under senare tid även miljökraven. För järnvägen har säkerhetsaspekten hela tiden varit dominerande. Inom sjöfarten har sjösäkerhetsfrågorna traditionellt tilldragit sig stor uppmärksamhet. Under senare tid har genom flera fartygshaverier säkerhetsfrågorna ytterligare kommit i förgrunden. Sjöfartens miljö- och energifrågor har däremot internationellt ännu inte getts den uppmärksamhet som kan anses motiverad. Skälet härtill är att vattenföroreningarna har dominerat när det gäller miljöarbetet och att sjöfarten har haft ett grundmurat anseende som en i övrigt miljövänlig och säker transportgren. Sjöfarten har dock ännu inte nått upp till de krav på framför allt luftutsläppen som i dag ställs på övriga transportslag, särskilt om man beaktar den stora potential för förbättringar som finns.

Sjöfartspolitiska utredningen har enligt sina direktiv haft att värdera dessa frågor. Utredningen har, som angetts i kapitel 1, prioriterat miljö- och energifrågorna, då Sjösäkerhetskommittén i särskild ordning behandlar säkerhetsfrågorna. Utredningen redovisar dock en allmän översikt även i denna del.

Utredningen har låtit genomföra en särskild studie kallad "Sjöfartens miljö- och energisituation", vars huvudsakliga slutsatser redovisas nedan.

Miljö- och energistudien

Den grundläggande bedömning som redovisas i studien är att transporterna står för en stor och ökande andel av den miljöbelastning som härrör från den totala energiförbrukningen i samhället. Detta gäller i hög grad de tunga godstransporterna. Utredaren pekar på att det är angeläget att få fram alternativ som totalt sett ger den lägsta energiförbrukningen och de lägsta miljöbelastande utsläppen för hela transportkedjan. Sjöfarten har, framhålls det i rapporten, en mycket god energi- och miljöpotential, vilket har belysts i flera tidigare studier. Genom att utnyttja de naturgivna förutsättningarna för farleder erhålls en minimal påverkan på landskapet samtidigt som trängselproblemen är mindre än för andra trafikslag. Med utnyttjande av lågsvavliga bränslen och rening av avgaserna kan också utsläppen till luft bli betydligt lägre per fraktat ton än för övriga transportslag. Även utsläppen till vatten kan minimeras genom lämplig konstruktion av fartygen samt genom föreskrifter och inrättande av mottagningsstationer för rest- och avfallsprodukter från fartygen.

Eftersom sjöfarten till stor del går på öppet hav fordras internationella konventioner och bestämmelser för att kunna utnyttja sjöfartens goda energi- och miljöpotential. Studien visar att sådana överenskommelser ännu inte kunnat uppnås i tillräcklig omfattning för sjöfarten. Studien redovisar även uppgifter om de stora skillnader som i dag finns mellan trafikslagen, där miljö- och energikraven för t.ex. vägtrafikfordon är högre ställda både vad gäller svavel- och kväveoxidutsläppen. De uppgifter som lämnas visar att sjöfartens andel av olika regionala miljöstörande utsläpp tycks öka jämfört med övriga transportslag, inte bara i Sverige utan i hela Europa. Även andelen avgasutsläpp från fartyg i hamn tycks öka, vilket också redovisats till Sjöfartspolitiska utredningen från annat håll. De relativa andelarna av bl.a. svavel och kväveoxider från sjöfarten ökar t.ex. i Göteborg.

Av rapporten framgår att det huvudsakliga skälet till den negativa utvecklingen är svårigheterna att träffa internationella överenskommelser inom IMO. Bakom denna svårighet finns, anser

utredaren, starka krav från oljeindustrin att deras restprodukter skall kunna användas som drivmedel inom sjöfarten (med svavelhalter på uppemot 5 % jämfört med fordonsbränslen under 0,1 %).

Utredaren är pessimistisk om möjligheten att genom IMO kunna forcera takten i sjöfartens miljöarbete och framhåller att även om Sverige liksom många andra Östersjö- och Nordsjöländer aktivt arbetar inom IMO för att få till stånd kraftigt sänkta gränsvärden för miljöbelastande utsläpp, bedöms möjligheterna till resultat som små under överblickbar framtid.

En mer positiv bild ges dock om de möjligheter som i dag står till buds när det gäller tekniska åtgärder för att lösa de nuvarande miljöproblemen inom sjöfarten. Studien lyfter fram tre huvudsakliga möjligheter. Den första är att det är helt möjligt att framföra alla typer av såväl gamla som nya fartyg på bränslen med låg svavelhalt. För det andra påpekas att experimentella försök och nu också kommersiell drift av fartygsmotorer med katalysatorer visar att det är tekniskt möjligt att installera och använda sådan reningsutrustning. Kostnaderna per kilo renad kväveoxid blir enligt flera samstämmiga kalkyler och driftserfarenheter endast en fjärdedel jämfört med stationära anläggningar på land (under 10 kronor jämfört med 40 kronor). För det tredje framhålls att energieffektivisering är möjlig såväl vad gäller enskilda fartyg som vad gäller förutsättningarna för en förbättrad transportplanering av hela transportkedjan. Studien lyfter dock fram energiproblemet vad gäller höghastighetsfartygen.

En särskild fråga gäller mottagningsanläggningar för olja, kemikalier och fast avfall i hamnar. De länder som har ratificerat MARPOL-konventionen (The International Convention for the Prevention of Pollution by Ships) skall uppfylla kraven på mottagningsanläggningar i hamnar. Trots konventionen har man problem bl.a. i Östersjön med illegala utsläpp. Problemen har uppmärksammats inom Helsingforskommissionen och Sverige har varit pådrivande i arbetet med att utveckla en "Baltic Strategy for Reception Facilities". En arbetsgrupp har under några år arbetat

med frågan och beräknas redovisa sitt resultat inom kort. Syftet med strategin är att minimera avfallsproduktionen ombord, att förbättra avfallssorteringen, att harmonisera avgiftssystemet för mottagningsanläggningar, att utveckla ett samarbete mellan hamnarna för att kontrollera avfallslämnandet och att medverka till investeringar för anläggningar i de tidigare öststaterna. Avgiftsfrågan är av stor vikt och Sveriges inställning är att inga särskilda avgifter skall tas ut för lämnat avfall. I dag leder detta till att fartyg väntar med att lämna sitt avfall tills de kommer till en svensk hamn, vilket medför att svenska hamnar får ta emot orimligt stora mängder. I nästa steg är avsikten att försöka inlemma även Nordsjöstaterna i detta system.

Studien redovisar avslutningsvis sina bedömningar om hur miljöarbetet bör bedrivas från svensk sida åren framöver. Som framgått tidigare anser utredaren att det internationella arbetet går för långsamt i IMO. I rapporten lyfts fram de initiativ som redan tagits av Sverige när det gäller att i stället söka finna "Europalösningar" eller "Östersjölösningar" genom bilaterala avtal avseende svavel och kväveoxidreduktion med länderna i vårt närområde. Tyskland, Finland och Danmark bör prioriteras enligt utredaren. Dessa slutsatser har redan redovisats till regeringen i en särskild rapport kallad "Bilaterala överenskommelser för att minska sjöfartens luftföroreningar" (mars 1995). Om sådana avtal om regionala lösningar kan träffas är det, som utredaren påpekar, ett sätt att senare påverka globala överenskommelser. Även arbetet inom FN:s Europaorgan, ECE, samt EU och Helsingforskommissionen bör prioriteras.

Av intresse för Sjöfartspolitiska utredningen är även de förslag till incitamentsystem för miljöavgiftsuttag och finansiering av miljöförbättringar inom sjöfarten som utredaren tar upp. I rapporten redovisas flera olika modeller för miljöavgifter (främst avseende svavel- och kväveoxidutsläpp samt avgifter för avfallsprodukter) som skulle kunna användas utöver de gränsvärdesättningar som bör ingå i de överenskommelser som eftersträvas. Förslagen som presenteras bygger på tanken att flera

länder ansluter sig till ett system med miljöavgifter eller miljörabatter i samband med fartygsanlöpen. Avgifter skulle således kunna tas ut av de som inte begränsar sin energianvändning, inte minskar svavelhalten i bränslet eller inte installerar katalysatorer för avgasrening. Alternativt skulle miljörabatter lämnas och en generell höjning ske av övriga avgifter för att finansiera rabatterna. För- och nackdelar med de olika modellerna anges.

Referensgruppernas synpunkter

Flera av referensgruppens medlemmar har tagit upp miljöfrågorna varför dessa synpunkter återges nedan.

Samma typ av krav på miljöförbättrande åtgärder och samma typ av ekonomiska restriktioner bör enligt *Industriförbundet* tillämpas på fartyg som för andra transportmedel. Möjligheterna att via hamn- och farledsavgifter gynna miljövänliga fartyg bör undersökas. Likaså bör, menar förbundet, möjligheterna till kraftigare sanktioner övervägas mot rederier som bryter mot miljöbestämmelser av olika slag. Man förutsätter att det på detta område sker en internationell samordning men menar att inget hindrar att Sverige är pådrivande och så långt möjligt flyttar gränserna mot mer miljövänliga transporter. En mer strikt tillämpning av befintliga regelverk är inte heller emot svensk industris intressen.

Sjöfart är det energisnålaste och miljövänligaste transportslaget, hävdar *Sveriges Redareförening* och tillägger att fartyg transporterar över 80 % av världshandelns gods på ett mera miljövänligt sätt än andra transportslag. Föreningen påpekar att katalysatorer för fartygsmaskiner finns framtagna och används experimentellt men även i drift av ett antal fartyg. Redareföreningen har, framhåller man, medverkat i forskningsprojekt på området och man anser att det finns en mycket stor utvecklingspotential. Föreningen påpekar att ett antal svenska hamnar ger rabatt för miljövänligt tanktonnage och menar att fler initiativ av detta slag kan medverka till att sjöfarten ges en bättre miljöprofil.

Svenska Sjöfolksförbundet har uppfattningen att sjöfartens utsläpp till luft måste minska. Fartygen bör utrustas med avgasrening och teknik för detta finns redan i dag. Förbundet anser att den lämpligaste metoden för att få en minskning till stånd är att staten använder ekonomiska incitament. Det bör gå till så att avgifterna för hamnanlöp anpassas så att det blir lönsamt för rederierna att satsa på miljövänlig teknik. Vidare bör enligt förbundets uppfattning bunkerolja med lägre svavelhalt användas. Även i detta fall bör anlöpsavgifterna användas i likhet med vad som sagts om avgasreningen. Förbundet anser att Sverige omedelbart kan vidta åtgärder enligt detta men att det är en fördel om Sverige i avvaktan på EU- eller IMO-regler träffar bilaterala överenskommelser med i första hand våra grannländer. När det gäller utsläpp till vatten anser förbundet att tankfartyg med dubbelbotten/skrov bör premieras via hamn-och farledsavgifterna.

För att minska emissionerna till luft anser *Svenska Maskinbefälsförbundet* att fartyg i framtiden i större utsträckning bör utrustas med avgasrening. Införandet av avgasreningsanläggningar ombord bör uppmuntras genom att fartyg med sådana anläggningar bör få lägre avgifter vid t.ex. hamnanlöp. En liknande modell bör användas för att uppmuntra användning av miljövänligare bunkerolja.

Sveriges Fartygsbefälsförening konstaterar att sjöfarten som transportmedel är mycket miljövänlig i förhållande till det transportarbete som utförs. Man menar dock att begränsningar måste ske av svavelutsläpp och att avgasrening måste införas.

Sveriges Hamn- och Stuveriförbund menar att svenska rederiintressen skulle vinna på att stärka sin miljöprofil och bl.a. satsa på det senaste inom avgasreningstekniken samt på bränslen med lägre svavelhalt med tanke på de krav inom miljöområdet som kan förutses de närmaste åren. Det som enligt förbundets bedömning ligger närmast är investeringar i katalytisk avgasrening vid omrespektive nybyggnad av fartyg. För att minska energianvändningen måste befintliga motorer bytas respektive nya mer energisnåla fartyg byggas, menar förbundet. Man redovisar även fakta

om enskilda hamnar som söker ge incitament till rederierna att t.ex. använda miljövänliga tankfartyg med dubbelbotten genom att differentiera avgifterna. Detta visar enligt förbundets mening att hamnar tar ett ansvar för miljön. Det är dock viktigt, betonar föbundet, att hamnarna även fortsättningsvis får ha frihet att själva utforma sina "miljöpremieringssystem" då det därigenom säkerställs att hänsyn tas till lokala förhållanden och bärkraft.

Sjösäkerhet

Senare års allvarliga fartygsolyckor och då särskilt Estonias totalhaveri har satt sjösäkerhetsfrågorna i centrum både nationellt och internationellt. Som tidigare nämnts har regeringen tillkallat en parlamentarisk utredning för att utarbeta ett handlingsprogram för ökad sjösäkerhet med speciell inriktning på passagerarfärjor. Vidare skall denna utredning redovisa en samlad strategi för det svenska agerandet i EU, IMO och i det övriga internationella samarbetet. Detta innebär att Sjöfartspolitiska utredningen endast har anledning att översiktligt beröra sjösäkerhetsfrågorna och då närmast i den del som de kan vara av sjöfartspolitisk betydelse.

Det samlade myndighetsansvaret för sjösäkerheten åvilar Sjöfartsverkets Sjöfartsinspektion. Sjöfartsinspektionen har i vissa sjösäkerhetsfrågor ett självständigt ansvar direkt under regeringen. Inspektionens samlade verksamhet syftar till att tillse att kraven på fartygs säkerhet och kraven på rederiers och fartygs säkerhetsorganisation uppfylls med beaktande av internationell standard i utvecklade länder. Till grund för det internationella säkerhetsarbetet ligger överenskommelser som utarbetats inom IMO, FN:s organ på sjösäkerhetsområdet. Sverige har traditionellt spelat en aktiv och pådrivande roll inom IMO. Arbetet inom IMO med över 150 medlemsländer är naturligtvis tidskrävande och måste utformas med hänsyn till möjligheterna att vinna anslutning bland medlemsländerna, vilket gör att de överenskommelser som nås tar lång tid att få fram och ofta får formen av kompromisser. Den stora fördelen med IMO:s arbete är att det är världsomspännande.

Andra viktiga internationella fora med mer regional betydelse är Helsingforskommissionen för Östersjöarbetet och efter Sveriges inträde i EU naturligtvis även sjösäkerhetsarbetet i Europeiska Unionen. Så långt möjligt försöker de nordiska länderna genom arbete inom Helsingforskommissionen och nu alltmer inom EU förbereda arbetet i IMO och genom gemensamt uppträdande ge det större tyngd.

Under en följd av år har nya internationella regler införts som innebär skärpta krav på fartygs konstruktion, utrustning och handhavande av fartygen. De allvarliga olyckor som inträffat har, med ledning av de slutsatser som kunnat dras av olycksutredningar, lett till nya eller ändrade bestämmelser och till skärpt kontroll av gällande regler. Som nämnts är arbetet med att utveckla sjösäkerheten tidskrävande, då nya regler och bestämmelser förutsätter ett brett internationellt stöd.

Varje land har ett ansvar som flaggstat för att gällande bestämmelser följs och att fartyg som är registrerade i flaggstaten är i gott skick. Det gäller vidare att personalen ombord är väl förtrogen med sitt fartyg och kan fungera som ett väl intrimmat team även i en nödsituation. Fartyg under svensk flagg måste alltså uppfylla de krav som den svenska sjösäkerhetsmyndigheten föreskriver.

Sverige och flertalet västeuropeiska länder har under de senaste decennierna ställts inför likartade sjöfartspolitiska problem. Kostnadsskäl har, som framgått av utredningens tidigare redovisning, medfört att redare valt att bedriva sjöfart under flaggor som betraktas som lågkostnadsflagg eller s.k. bekvämlighetsflagg. I det senare fallet är det ofta så att flaggstaten antingen saknar eller har bristande kontroll över sina fartyg, bl.a. vad gäller säkerhetsnivån. Det finns i dag ingen möjlighet för en hamnstat att generellt förbjuda trafik med fartyg som för en viss flagg. En viktig sjösäkerhetsåtgärd, delvis även sjöfartspolitiskt motiverad, är därför det samarbete som växt fram kring inspektion av fartyg som anlöper en hamn. Sedan år 1982 samarbetar 14 västeuropeiska länder, däribland Sverige, om s.k. hamnstatskontroll.

Nyligen har också Kanada och Polen anslutit sig till detta samarbete. Arbetet syftar till att motverka att undermåliga fartyg trafikerar hamnarna inom samarbetsområdet.

I det internationella sjösäkerhetsarbetet har under senare tid ökat intresse riktats mot den mänskliga faktorns betydelse vid olyckor och olyckstillbud. I såväl det förebyggande arbetet som i utredningar av inträffade händelser har frågan om samverkan mellan människa, teknik och organisation blivit av central betydelse. Ett led i detta arbete är tillämpningen av den inom IMO utvecklade koden för ledning av säkerhetsarbetet, den s.k. ISM-koden (International Safety Management Code). Koden skall göras obligatorisk internationellt år 1998, men med möjligheter för anslutna länder att börja tillämpa den tidigare. Sverige har redan beslutat att sätta den i kraft fr.o.m. år 1996. Inom EU kommer den också att tillämpas från ett tidigare datum.

I detta sammanhang bör också nämnas IMO:s konvention om fartygsbesättningars utbildning, kompetens, behörighet och arbete ombord, STCW-konventionen (Standards of Training, Certification and Watchkeeping for Seafarers). För närvarande pågår en revidering av konventionen. Vidare bör också nämnas de s.k. operativa kontroller som utförs inom ramen för samarbetet om hamnstatskontroll. En operativ kontroll innebär i korthet att inspektionsmyndigheten prövar besättningens förmåga att hantera fingerade olyckshändelser såsom brand, kollision och övergivande av fartyg.

Efter Estonias förlisning har ett flertal initiativ tagits nationellt och internationellt i syfte att höja säkerheten. IMO:s sjösäkerhetskommitté har tillsatt en expertpanel för att se över RoRo-färjornas sjösäkerhet. Åtgärder har också föreslagits av de nordiska sjösäkerhetsdirektörerna. Även inom EU har förslag till en rad sjösäkerhetshöjande åtgärder lagts fram.

Utredningen kommer i sina överväganden och förslag att uppmärksamma sjösäkerhetsfrågornas betydelse i ett sjöfartspolitiskt perspektiv.

6.5 Forskning och utveckling

Utvecklingen av sjöfarten har under århundradena skett i en långsam takt och främst byggt på beprövad erfarenhet. De stora tekniska innovationerna under 1700- och 1800-talen förändrade bilden och fartygen kom att utvecklas från segelfartyg till maskindrivna fartyg som fram till andra världskriget effektiviserades vad gäller prestanda och utformning. En ny era inleddes i och med att fartygens storlek ökade kraftigt under efterkrigstiden genom det växande transportbehovet. Från 1960-talet utvecklades nya krav från kunderna på effektivare lasthanteringssystem, vilket lett till en omstrukturering av sjöfarten. Den nya informationsteknologin har under det senaste årtiondet starkt påverkat hela navigationstekniken. Även ökade krav på sjösäkerhetsförbättrande åtgärder har under senare tid präglat utvecklingen. Forskningen såväl inom sjöfarten som inom andra områden (t.ex. IT-utvecklingen) har haft stor betydelse liksom de initiativ och det framåtsyftande arbete bl.a. Sjöfartsverket och enskilda rederier genomfört. På flera tekniska områden ligger Sverige långt framme. Det gäller bl.a. positionsbestämning med GPS (Global Positioning System) och utvecklingen av ett s.k. transpondersystem i vilket fartygens position, kurs, fart, last m.m. kan anges. Systemet har presenterats för IMO och även uppmärksammats inom EU. Sverige har inom flera av dessa områden hittills legat i frontlinjen och kunnat påverka såväl konkurrenssituationen som de mer trafikpolitiskt viktiga förändringarna – sjösäkerhet, navigation m.m.

Den grundläggande bedömning som redovisas i den särskilda FoU-studien är att statens insatser för forskning och utveckling inom sjöfarten stegvis minskat och i dag endast utgör en bråkdel av vad som anslås till andra transportslag. Utredaren anser att det bör vara ett politiskt intresse att ta till vara sjöfartens kapacitet och möjligheter. Samhället, menar utredaren, bör därför satsa resurser inte bara inom områden där samhällsinvesteringar är nödvändiga utan även på områden som kan reducera behovet av samhällsinvesteringar som t.ex. sjöfarten.

Den översikt som lämnas visar att Sverige fram till i dag på flera områden intagit en ledande position inom forskningen som lett till förbättringar inom hela världssjöfarten och inom den svenska sjöfarten. RoRo-konceptet har t.ex. utvecklats i Sverige och det har lett till en stark förändring av lasthanteringen världen över.

Av studien framgår att statens bidrag vida understiger de belopp enskilda rederier satsar i t.ex. ny teknik. Stena Lines uppmärksammade utveckling av höghastighetsfartyg har lett till att rederiet nu bygger ett par höghastighetsfärjor för kommersiell drift. Exemplet illustrerar behovet av FoU dels för att stärka rederiernas konkurrenskraft (den näringspolitiska dimensionen) och FoU som berör bl.a. sjösäkerhet och miljöeffekter för denna typ av nya fartyg. Just på detta område anser utredaren att det finns ett mycket stort nytillkommande forskningsbehov.

I rapporten redovisas även andra exempel som tydligt visar kopplingen mellan FoU och senare påbörjad produktion av komponenter och system som lett till företagsutveckling och skapat arbetstillfällen. Sverige har genom tidigare FoU inom sjöfarten kunnat bygga upp nya företag i efterdyningarna av de stora varvsnedläggningarna. Utredaren hävdar att genom avvecklingen av varvsindustrin, som i det närmaste innebar en total nedläggning av fartygsproduktion, har intresset för att stödja FoU inom sjöfarten minskat från statens sida. Detta är, påpekas det, en naturlig omställning. Det framgår av rapporten att det emellertid finns anledning att påvisa det faktum att Sverige fortfarande är en sjöfartsnation av betydelse. Internationellt uppmärksammade transportkoncept utvecklas och för sjöfarten vitala system och komponenter konstrueras och tillverkas. Som exempel anges att världens största tillverkare av lasthanteringsutrustning för fartyg finns i Sverige och även ledande tillverkare av propellersystem.

Forskningsstudien redovisar mer i detalj den bredd på forskningen som har funnits och nu finns inom sjöfarten och anger ett flertal områden där samhällets insatser bör förstärka och komplettera den utveckling som bedrivs inom företagen. Flera av

dessa berör fundamentala samhällsfrågor som t.ex. sjösäkerhet och miljö. Ett slående drag är att rederiernas utvecklingsarbete främst syftar till att förbättra konkurrensförutsättningarna (högre hastighet och effektivare system för lastning och lossning) medan samhällets ansvar rör frågor om säkerhet, navigationssystem, människa/maskinproblemet och miljön. Inom såväl navigations- som miljöområdet har staten genom Sjöfartsverkets insatser bidragit till en internationellt uppmärksammad utveckling. På sjösäkerhetsområdet anser utredaren att genomslaget för en nations förslag till internationella sjösäkerhetsregler stärks om förslagen kan underbyggas med forskningsresultat.

I rapporten behandlas även behovet av regelutformning och teknik, t.ex. hur fartyg skall kunna fungera under svåra isförhållanden. Behovet av utveckling inom just detta område illustrerar tydligt integreringen mellan regelutformning och forskning. Rederier och lastägare har behov av fartyg som klarar isen och staten har samma intresse för att begränsa kostnaderna för isbrytning. På flera områden befinner man sig också i början av en ny utveckling, som innebär behov av ny och bredare forskning, t.ex. om vilka möjligheter som ligger i den nya informationstekniken.

Utredarens samlade bedömning är att forskningen bör breddas, fördjupas, samordnas bättre och inte minst förstärkas. Det framgår också att EU:s 4:e ramprogram innebär behov av ökad nationell forskning på detta, inom EU prioriterade områden. I dag satsar staten ca 2 miljoner kronor och övriga intressenter ca 14 miljoner kronor. Till detta kommer rederiernas egna forsknings- och utvecklingsanslag som storleksmässigt vida överstiger de statliga anslagen. Det förslag som utredaren presenterar är att FoU-anslagen bör öka till sammantaget ca 30 miljoner kronor och att staten och näringen bör svara för ungefär hälften var. Nivån skulle ändå bara motsvara ungefär halva det belopp som jämförbara sjöfartsnationer satsar på sin forskning i syfte att både förstärka sjöfartens konkurrenskraft, skapa arbeten, öka sjösäkerheten och förbättra miljön. KFB och NUTEK bör, anser utredaren, tillsammans med Sjöfartsverket och näringen utveckla forskningen så

att en samlad FoU-plan för hela sjöfarten tas fram samt att ett "sjöfartens kompetenscentrum" skapas och samordnas med högskoleutbildningen.

Kompetens- och utvecklingsfrågor lyfts fram mycket starkt av Sjöfartens Analys Institut. Institutet pekar ut flera viktiga områden som bör utvecklas bl.a. genom forskning nämligen informationsteknikens möjligheter, utveckling av skrovformer och sjöegenskaper, framdrivning, lasthantering, trafikövervakning, begränsning av utsläpp till luft samt avfallshantering.

Referensgruppernas synpunkter

Sveriges Redareförening betonar i likhet med vad man gjort beträffande utbildning, att det är angeläget att det tillskapas ytterligare resurser för forskning för en långsiktig sjöfartspolitik. Föreningen pekar ut att dessa resurser bör tillföras områdena för teknisk utveckling, transportteknik och miljö- och energiområdena.

6.6 Sjöfartens trafikpolitiska problembild

Sjöfartspolitiska utredningen har genom sitt uppdrag att, som det uttrycks i direktiven, "utreda behovet av hur svensk utrikeshandel bäst skall tillgodoses i ett långsiktigt perspektiv" naturligen kommit att inrikta sitt arbete på de internationella transporterna. Direktiven slår också fast att sjöfartens roll för de svenska utrikestransporterna är strategisk. En av trafikpolitikens viktigaste uppgifter blir därmed att bidra till att sjöfart på Sverige – i detta fall oberoende av flagg – kan bedrivas på ett effektivt och säkert sätt till svenska näringslivets och folkhushållets bästa.

Enligt utredningens bedömning ligger Sveriges största trafikpolitiska problem i Europa. Den mångomtalade trafikinfarkten tilltar successivt och kostar nu genom trängsel och förseningar, olyckor och miljöförstöring årligen mångmiljardbelopp. Enorma utbyggnadsplaner för väg- och järnvägsnäten i Europa föreligger

men bedöms ändå inte kunna hålla jämna steg med trafiktillväxten, utan förhållandena kommer, om inte kraftfulla restriktioner eller andra verkningsfulla åtgärder sätts in, att ytterligare förvärras. Denna situation är ett påtagligt hot mot utvecklingen i Kontinentaleuropa och för ett så extremt utrikeshandelsberoende land som Sverige kan den få stora återverkningar.

Det internationella beroendet utmärker sjöfarten i särskild grad och gör också att problembilden blir annorlunda och mera komplex än vad som gäller för de inhemska transporterna. Den trafikpolitiska problembilden flyttas utomlands och särskilt de europeiska förhållandena får stort genomslag, om man betänker att ca 70 % av den svenska utrikeshandeln rör Europa.

Inom EU söker man nu med olika medel utveckla både inlandssjöfarten och kustsjöfarten för att så långt möjligt avlasta landtransportmedlen. Det arbete inom EU, som Sverige deltar i, har beskrivits i det föregående och enligt utredningens mening kommer detta internationella samarbete att vara av vital betydelse för Sveriges del. Utredningen knyter i sina överväganden an till denna problembild.

Vid en jämförelse med de europeiska trafikförhållandena framstår situationen i Sverige som avundsvärd. I Sverige finns en bra infrastruktur inom hela transportsektorn. Vi har överlag bra vägar, tillräckligt med järnvägar och hamnar samt utmärkta farleder. Vi har inte tillnärmelsevis de trängsel- eller miljöproblem eller den olyckssituation som föreligger söder om Östersjön. Det hindrar emellertid inte, att det även i Sverige finns problem och skevheter i trafikpolitiken som enligt utredningens bedömning bör åtgärdas. Ett sådant problem som påtalats i den "trafikpolitiska studien" är den välkända och ofta diskuterade frågan om konkurrensneutralitet mellan trafikslagen. Den skillnad i tillämpningen av det trafikpolitiska kostnadsansvaret som sker för landtransporterna jämfört med sjöfarten får naturligtvis effekter. Parallellt med den tidigare diskuterade näringspolitiska konkurrensanpassningen av den svenska sjöfartsnäringen finns det alltså ett motsvarande konkurrensanpassningsproblem för sjöfarten i allmänhet i Sverige.

En fråga som utredningen särskilt tagit upp i det föregående är det nuvarande transportstödet. Den utformning som det har medför uppenbara konkurrenssnedvridningar mellan stödberättigade väg- och järnvägstransporter och icke stödberättigade sjötransporter.

Sjöfarten är traditionellt känd som ett säkert och totalt sett miljövänligt trafikslag. Som har framgått av den tidigare redovisningen finns det dock en betydande potential för ytterligare förbättringar. Sjöfartspolitiska utredningen, som i detta sammanhang begränsar sig till miljösidan, anser att olika åtgärder bör övervägas för att stimulera en miljövänligare sjöfart. Sjöfartens internationella prägel gör att internationella överenskommelser bör träffas för att åtgärderna skall få avsedd effekt. Samtidigt kan anföras att man på nationell nivå bör göra allt för att ta egna initiativ och driva på arbetet. Utredningen anser det därför motiverat att överväga olika ekonomiska styrmedel för att stimulera en ökad miljöanpassning.

Hamnarnas roll som omlastningspunkt i transportkedjan är central. Denna roll kommer ytterligare att förstärkas i och med den fortgående internationaliseringen. Utredningen har, som redovisats tidigare, med beaktande av de institutionella förutsättningar som gäller för hamnväsendet i Sverige, även behandlat hamnarna. En fråga som staten har ett inflytande över är landinfrastrukturens utveckling och dess koppling till hamnarna. Denna svenska version av den transeuropeiska nätverksplaneringen är betydelsefull och utredningen tar upp denna fråga i sina överväganden. En annan fråga som förts fram från flera håll är det s.k. stuverimonopolet och statens eventuella roll i det sammanhanget. Utredningen tar därför även upp denna fråga i sina överväganden.

Två problemområden av betydelse för den trafikpolitiska delen är FoU-frågorna och det fortsatta internationella agerandet från svensk sida vad gäller sjöfartens allmänna förutsättningar. Dessa två områden har även näringspolitisk betydelse, varför de behandlas samlat i utredningens förslag.

Utredningen vill i detta sammanhang också framhålla att framtiden inte enbart rymmer problem på det trafikpolitiska området.

Som framgått tidigare har Sverige en i många avseenden gynnsam situation jämfört med andra europeiska länder. Sveriges i allt väsentligt kustbaserade industri och vår traditionella sjöfartsorientering ger oss för framtiden goda förutsättningar att i tider av tilltagande problem för landtransporterna utveckla väl fungerande sjötransportlösningar för den svenska utrikeshandeln. Dessa framtida möjligheter ligger också till grund för utredningens överväganden i det följande.

7 Allmänna överväganden om mål och inriktning

I detta kapitel redovisar utredningen sina överväganden om sjöfartspolitikens mål och inriktning.

Redovisningen sker efter samma grundläggande uppdelning som tidigare, nämligen i en del som behandlar den näringspolitiska inriktningen och en del som rör den trafikpolitiska inriktningen. Utredningen inleder med ett avsnitt som är gemensamt för båda dessa områden.

Värderingen sker utifrån de, som utredningen uppfattar det, mycket tydliga problembilder som redovisats tidigare.

Den ena problembilden – den näringspolitiska – rör de internationella register av olika slag som under lång tid påverkat konkurrensen mellan världens sjöfartsnationer och de former av åtgärder som flertalet västländer vidtagit för att öka konkurrenskraften för sina handelsflottor.

Den andra problembilden – den trafikpolitiska – handlar om sjöfartens svenska och europeiska förutsättningar vad gäller infrastruktur, avgifter, sjösäkerhets- och miljökrav samt genomförande och tillämpning av internationella överenskommelser på dessa områden. Sist men inte minst handlar det om de europeiska transportsystemens funktion och de stora trängsel- och miljöproblem som blir allt allvarligare.

7.1 Sjöfartspolitik – en fråga om både närings- och trafikpolitik

Den grundläggande frågan som regeringen begärt att utredningen skall besvara är: Hur kan svensk sjöfart utvecklas? Regeringen har angett att utredningen skall klarlägga den svenska sjöfartens marknadssituation och konkurrensförutsättningar samt värdera behoven av och motiven för en fortsatt statlig sjöfartspolitik med inriktning på stöd till svenskflaggade fartyg.

I direktiven har regeringen lyft fram trafikutskottets önskemål om att alla ansträngningar bör göras i syfte att nå en bred enighet över partigränserna i den för nationen centrala frågan om hur behovet av sjöburen utrikeshandel bäst skall tillgodoses i ett långsiktigt perspektiv.

Utredningen har tolkat direktiven så att det från riksdag och regering i grunden finns en positiv inställning till att i en rimlig omfattning söka bibehålla fartyg under svensk flagg och att utveckla den svenska sjöfartsnäringen som helhet. En sådan tolkning styrks av att regeringen i direktiven angett *hur* och inte *om* sjöfarten skall utvecklas.

Direktiven pekar enligt utredningens uppfattning ut två olika perspektiv. Det ena perspektivet rör frågan om den svenska sjöfartsnäringen och dess utveckling och det andra hur sjöfarten på Sverige, i detta fall oberoende av fartygens nationalitet, kan utvecklas.

Det helt dominerande problemet för alla sjöfartsnationer är den förändrade konkurrenssituation, som uppstod redan på 1930-talet i och med att de s.k. internationella registren inrättades. Resultatet blev att konkurrensen stegvis förändrades så att kostnadsskillnaderna för de fartyg som registrerades i de internationella registren blev så gynnsamma att många rederier helt enkelt slogs ut eller för att undvika detta mer eller mindre tvingades att flagga ut till dessa register. Den mest påtagliga förändringen i rederiernas konkurrenssituation har skett på arbetskraftsmarknaden. Runt 70–80 % av världshandelsflottan finns i dag i register som i olika

hög grad tillåter olika nationaliteter i besättningen till lokala avtal. Sjöfartsmarknaden är genom detta helt internationell.

Konkurrensen för de svenska rederierna och därmed för den svenska sjöfartsnäringen är fortfarande internationellt sett mycket hård och andra stater subventionerar liksom Sverige i lika eller än högre grad sina nationella fartygsflottor med motiveringen att de har stor betydelse för landet. Ett bakomliggande skäl kan naturligtvis vara att man i grunden inte accepterar de internationella registren.

De motiv som vanligtvis ligger bakom andra länders sjöfartspolitik är i stort sett desamma som för Sverige. Det är enligt utredningens mening inte meningsfullt att utgå ifrån ett teoretiskt ifrågasättande av sjöfartens betydelse i allmänhet eller för Sverige i synnerhet, då Sverige, jämfört med många andra länder har ett mycket stort utrikeshandelsberoende.

RRV har i sin granskning av rederistödet ansett att stödet med hänsyn till sina effekter är svårt att motivera och bör ersättas med någon annan form av statligt engagemang. Utredningen ser för sin del inga sådana realistiska alternativ. Riksdagen har avvisat tanken att införa ett svenskt internationellt register och erfarenheterna från bl.a. Norge visar att sådana register ändå måste kompletteras med direkta statliga stöd i form av bl.a. skattesubventioner.

Sverige kontrollerar i dag ca 2 % av världshandelsflottans fartyg mätt efter lastkapacitet, vilket ger en tolfteplats bland världens sjöfartsnationer. Svensk rederinäring arbetar på många olika marknader och Sverige intar en sjunde plats i världen när det gäller kontrollen av fartyg för oljeprodukter, kemikalie- och råoljetransporter. 83 % av de svenskkontrollerade fartygen är utlandsflaggade och förs under 46 olika utländska flaggor men kontrolleras av svenska intressen. Den totala omslutningen för den samlade svenska sjöfartsnäringen uppgår till nästan 45 miljarder kronor. Ungefär 60 000 anställda finns i sjöfartsnäringen som helhet, och flertalet inom själva rederiverksamheten med hälften av de sysselsatta inom färjetrafiken. Utredningen kan därmed konstatera att

Sverige fortfarande är en betydande sjöfartsnation internationellt sett.

De grundläggande motiven för att Sveriges utrikeshandel i så stor utsträckning som möjligt bör gå på svenska kölar är flera. En nationell svensk handelsflotta underlättar för den svenska exportindustrin genom att den förutsätter svenskt sjöfolk och skapar även incitament för lokalisering av sjöfartsföretag till Sverige. Det är – sett i ett näringspolitiskt perspektiv – också en fördel för svensk industri att man även fortsättningsvis kan utveckla morgondagens transportlösningar och lasthanteringssystem i nära samarbete med rederiföretag och industriell kompetens som är baserad i Sverige och har ett aktivt intresse av att dessa lösningar fungerar på ett sätt som stödjer den svenska industrins konkurrenskraft. Utredningens samlade bedömning är att en svensk handelsflotta ger ett ekonomiskt mervärde för Sverige och att varje fartygsanställd skapar ytterligare värdefull sysselsättning i sjöfartsnäringens service- och utvecklingsfunktioner. Andra viktiga skäl är att det i flera avseenden framstår som bättre av både transportmässiga och ekonomiska skäl. Även beredskapsskäl talar fortfarande för ett bibehållande av en svensk handelsflotta. Kulturella och rent kommunikationsmässiga skäl talar likaså för att man bör söka bibehålla en svensk handelsflotta för att erbjuda en effektiv service till den svenska industrin. En nationell handelsflotta av en viss storlek krävs likaledes för att kunna upprätthålla Sveriges maritima kompetens i vid bemärkelse. En egen handelsflotta skapar också en nödvändig plattform för ett trovärdigt svenskt agerande i internationella sjöfartspolitiska sammanhang när det gäller bl.a. sjösäkerhets- och miljöfrågor, inte minst inom EU.

Utredningen har i sin granskning av nuvarande motiv, mål och medel funnit att dessa i huvudsak ligger i linje med de behov av en svensk handelsflotta av rimlig omfattning, som riksdag och regering hittills har ansett viktig för Sverige.

Det framstår som uppenbart efter de studier, analyser och kontakter som utredningen genomfört att det avgörande för en stabil sjöfartspolitik – såväl för den näringspolitiska som för den

transportpolitiska delen – är att staten och sjöfartens parter är eniga om hur stabilitet och långsiktighet skall uppnås. Utredningen har därför – som framgått av den tidigare redovisningen – ingående diskuterat dessa frågor med parterna och funnit att behovet av långsiktighet är framträdande i samtliga parters ställningstaganden liksom i utredningens direktiv. Konsekvenserna av detta är enligt utredningens bedömning att statsmakterna, utifrån de nya något förändrade sjöfartspolitiska mål som utredningen senare föreslår, nu bör skapa hållbara och stabila spelregler för sjöfartsnäringen och för sjöfarten på Sverige. En sådan inriktning anser också svensk industri vara till fördel för Sverige. I realiteten handlar det om att uttala en politisk viljeinriktning för en längre period än för ett budgetår.

Långsiktigheten i statsmakternas agerande är enligt utredningens mening direkt kopplad till svenska rederiers förutsättningar på längre sikt vad gäller tillväxt och utveckling. Läget tycks nu vara gynnsamt. Sjöfartsnäringen kan utveckla den svenska sjöfarten både under svensk och utländsk flagg. Utredningens egna studier och parternas uppfattningar indikerar att svensk sjöfart är på väg upp ur den svåra kris som tidigare lett till stora strukturförändringar. Ett tecken på denna utveckling är den tidigare stora utflaggningen, som nu är på väg att dämpas och förbytas i en försiktig inflaggning.

Utredningen uppfattar situationen så att tillkomsten av den Sjöfartspolitiska utredningen i kombination med det år 1992 fattade beslutet att återinföra rederistödet kan ha lagt grunden för en långsiktigt stabilare situation, som nu bör fullföljas av en konsekvent statlig politik åren framöver. Utredningen kan konstatera att alla kontakter med parterna under arbetets gång har skett i ett positivt klimat och i en konstruktiv anda.

Utredningen har i sina bedömningar, i enlighet med direktiven, koncentrerat sig på utvecklingen under svensk flagg. Svensk sjöfart har lämnat ett par marknader där Sverige tidigare varit en dominerande aktör men samtidigt utvecklat nya marknader och stabiliserat en del gamla. Den svenska sjöfarten konkurrerar dock

fortfarande på ojämlika och osäkra villkor och många länder, i samma situation som Sverige, har under senare år ökat sina stöd till den nationella rederinäringen för att kunna bibehålla den egna flaggan och sjöfartskompetensen. I grunden krävs det alltså någon form av insats även från den svenska statens sida.

I det trafikpolitiska perspektivet kan utredningen konstatera att sjöfart till och från Sverige – särskilt efter anslutningen till EU – kommer att öka och att svenska rederier bör kunna hävda sig i konkurrensen enligt de bedömningar de själva gör. Transportvolymerna har under senare år ökat och prognoserna är positiva åren framöver. Utredningen anser att förutsättningarna för denna ökande sjöfart bör kunna tas till vara, inte minst på Europamarknaden. Sverige är att likna vid en ö i transportsammanhang, vilket framgår av att ca 95 % av allt export- och importgods i någon form måste transporteras med fartyg. I det europeiska perspektivet måste förutsättningarna för sjöfarten allmänt sett stärkas mot bakgrund av de växande miljö- och trängselproblemen i centrala Europa. Dessa problem utgör enligt utredningens mening ett hot mot den svenska utrikeshandeln och de transporter denna medför. Sjöfarten kan komma att inta en nyckelroll som transportalternativ till väg- och järnvägstrafik. I dag finns ett par problem som gör att sjöfartens fördelar som ett säkert och miljövänligt transportalternativ inte till fullo kan utnyttjas. Det finns bl.a. skevheter i prissättningen mellan transportslagen och transportstödet är inte konkurrensneutralt mellan transportslagen. Konkurrensneutralitet måste enligt utredningens mening gälla mellan trafikslagen.

Sambandet mellan den näringspolitiska och den trafikpolitiska dimensionen blir tydligast när man ser frågan i ett vidare europeiskt och internationellt perspektiv. Den svenska handelsflottans utvecklingsmöjligheter stöds av internationellt strikta sjösäkerhets- och miljöregler. Trafikpolitiska krav ger således fördelar för en redan säkerhetsmedveten rederinäring som den svenska. Hög sjösäkerhet, god miljöstandard och effektivitet i transporterna är faktorer som talar till fördel för svenska rederier.

Utredningens grundläggande bedömning är att den statliga sjöfartspolitiken i både näringspolitiskt och trafikpolitiskt avseende måste präglas av en större långsiktighet för att ge stabilitet åt den berörda näringen och åt statens egen planering. Utredningen har därför funnit att det är angeläget att utforma underlaget för ett vad utredningen vill kalla långsiktigt sjöfartspolitiskt inriktningsbeslut. Ett sådant beslut bör fattas av riksdagen och omfatta en period om 5 år. Utredningen redovisar i förslagsdelen den mer detaljerade utformningen av ett sådant beslut. För att kunna utforma sjöfartspolitiken i ett ännu längre perspektiv anser utredningen det angeläget med ett fortsatt utvecklingsarbete i vilket staten och hela sjöfartsnäringen medverkar. Syftet med arbetet bör vara att finna former för att komma till rätta med de långsiktiga konkurrens- och trafikproblemen. Synsätten och värderingarna bör kunna stämmas av och riktlinjerna för arbetet i ett längre tidsperspektiv dras upp. Det är väsentligt att finna gemensamma ansatser att reducera och på sikt avveckla den internationellt mycket omfattande stödgivningen och eftersträva värdegemenskap kring alternativen.

7.2 Den näringspolitiska inriktningen

Den näringspolitiska inriktningen måste enligt utredningens mening bygga på två utgångspunkter. Den ena är förutsättningarna för den näring som statens engagemang kan komma att beröra och hur den allmänna näringspolitiken är utformad och om de engagemang som kan komma i fråga för staten passar in i den allmänna bilden. Den andra utgångspunkten är vilka problem som finns i sjöfartsnäringen och vilka framtidsbedömningar som man kan göra.

Allmänna motiv

Motiven för den nu gällande statliga sjöfartspolitiken har i stort varit desamma under den senaste 15-årsperioden. De nuvarande

sjöfartspolitiska målen, som antogs av riksdagen redan år 1980, anger att målen för den statliga sjöfartspolitiken skall vara att

* skapa förutsättningar för att landets utrikeshandel kan utföras på ett effektivt sätt till lägsta samhällsekonomiska kostnader,

* trygga landets transportförsörjning i politiska och ekonomiska krissituationer,

* ta till vara sjöfartens möjligheter som konkurrenskraftig exportnäring och därigenom stärka betalningsbalansen.

Riksdagen förutsatte vid utformningen av dessa tre övergripande mål att sjöfartspolitiken skulle inordnas i den allmänna näringspolitiken och därtill utformas så att den skulle bidra till att samhällets övergripande mål om ekonomisk tillväxt, full sysselsättning, regional balans, social och ekonomisk utjämning samt god miljö kunde uppfyllas.

Ett framträdande motiv i statsmakternas olika sjöfartspolitiska beslut har varit att söka ge svenska rederier samma förutsättningar som andra länders sjöfartsnäringar har. Tyngden i detta motiv har ökat över åren beroende på de alltmer tydliga förändringarna i konkurrensbilden länderna emellan. Utredningen anser för sin del att detta är ett av de allra viktigaste motiven för en fortsatt näringspolitisk satsning på sjöfarten.

Utredningen anser att de nuvarande sjöfartspolitiska målen har beröringspunkter med och faller inom ramen för de allmänna näringspolitiska utgångspunkterna i Sverige. Den under våren 1995 av riksdagen beslutade näringspolitiska inriktningen innebär att svenska företag och då även sjöfartens företag i princip skall stå på egna ben utan statligt stöd. Näringspolitiken är i dag utformad så att staten skall ange spelregler och med generella medel stimulera miljön för svenska företag. Utgångspunkten bör vara att ekonomins spelregler i största möjliga utsträckning skall underlätta förutsägbarhet och långsiktighet samt stödja nyföretagande och

kapitalförsörjning. Riksdagen slår dock fast att det i praktiken även finns och att det även framöver kan finnas behov av branschinriktade åtgärder om omvärldsförutsättningarna förändras. Detta är särskilt tillämpligt på sjöfarten med sin stora internationella anknytning och med rådande förhållanden inom världssjöfarten. Rederinäringen påverkas i likhet med industrin i övrigt av den allmänna ekonomiska politiken. Läget inom sjöfartens olika marknadssegment präglas allmänt sett av tillförsikt om en positiv utveckling. Den låga kronkursen har under senare år gynnat kostnadsläget, bl.a. för sjöfarten. Inriktningen är emellertid att stärka kronan och därmed skulle den svenska sjöfartens konkurrenskraft ytterligare kunna försvagas.

Utredningen har, som ett led i sina bedömningar, arbetat med frågeställningen om den svenska sjöfartsnäringen skulle kunna klara sig utan statligt stöd. Här kan utredningen bara konstatera att så inte är fallet. Den entydiga bild utredningen har kunnat få fram innebär att flertalet konkurrentländer under senare år förstärkt sina stöd till respektive nationell rederinäring. Den redovisning utredningen lämnar visar tydligt att flertalet svenska rederier skulle gå med förlust om stödet upphör eller försvagas. Försäljningar skulle ske, utflaggning genomföras och företag flytta sin verksamhet utomlands. Samma utveckling har beskrivits i flera andra länder såväl i Norden som inom EU.

Den betydelse som sjöfarten har innebär att det nuvarande stödets omfattning naturligtvis också bör ställas mot de samhällsförluster som skulle uppstå om stödet togs bort. Sjöfartsnettot skulle minska och därmed medföra att direkta inkomster faller bort. Sjöfartens Analys Institut har, som tidigare redovisats, under olika antaganden sökt beräkna dessa samhällsförluster. Institutet har funnit att betydande insatser för bl.a. arbetsmarknadspolitiska åtgärder skulle behöva sättas in, belopp som i varje fall kortsiktigt överstiger de belopp som nu behövs för konkurrensanpassningen.

Den tidigare, i slutet av 1970-talet arbetande, sjöfartspolitiska utredningen menade att stödet kan ses som ”en hjälp till självhjälp” och Sveriges Redareförening har nu fångat problemet med

sin formulering att "det s.k. sjöfartsstödet i princip innebär att staten avstår från intäkter man annars inte skulle ha haft". Vad föreningen pekar på är således att svenska rederier utan stöd skulle välja eller snarare för sin överlevnad tvingas lokalisera sin verksamhet till andra länder och under andra flaggor, vilket skulle medföra ett bortfall för statskassan som sannolikt är större än den besparing staten kan göra genom att ta bort rederistödet.

Den näringspolitiska fråga som dock kvarstår i den slutliga avvägningen mellan en allmän näringspolitisk inriktning och den typ av särlösning som utredningen anser behövs för sjöfarten, återspeglas tydligt i tidigare riksdagsbeslut. I den föregående regeringens proposition om vissa sjöfartspolitiska åtgärder (prop. 1992/93:128) återfinns en sammanfattande bedömning, som kan ses som ett av de tydligaste uttalandena i dessa sammanhang. Dåvarande departementschefen anförde:

> "Jag vill emellertid framhålla att de insatser som skulle behövas från statens sida för att stärka konkurrensförutsättningarna inte är självklara i dagens ansträngda ekonomiska läge. Stödet till sjöfarten utgör ett stöd till en enskild näringsgren, som i stort saknar motsvarighet inom andra områden. Det finns därför skäl som talar för att stödet avvecklas så snart det låter sig göra. Samtidigt måste beaktas att stöd i olika former förekommer i ett antal västeuropeiska länder. Sverige har därför knappast något val om man vill bevara en sjöfart under svensk flagg. Uppfattningen att svensk sjöfart har en positiv betydelse i olika avseenden tror jag delas av de flesta."

Utredningen gör samma bedömning i dag och kan konstatera att andra länder nu infört ytterligare stöd eller förstärkt redan existerande stöd under åren efter år 1992, däribland Finland, Norge, Holland och Tyskland.

Sjöfartsnäringens långsiktiga förutsättningar

En fråga som utredningen ställt sig är om sjöfartsnäringen och särskilt de svenska rederiernas tillväxtkraft är stark nog för att kunna konkurrera på sjöfartsmarknaderna i Europa och transoceant. Om den genomgående bedömningen skulle vara att näringen inte ens med stöd från statens sida kan utvecklas bör staten självfallet inte ställa medel till förfogande. De analyser över näringens potentiella marknader, utvecklingsinriktning och utvecklingskraft som redovisats i kapitel 3 visar enligt utredningens mening att näringen sammantaget har marknader och tillväxtkraft, men att bilden inte är helt problemfri. Den framtidsbild som nu ges är en annan än den som rått under de två senaste årtiondena. Inte minst EU-medlemskapet ger en konkurrensutsatt egen hemmamarknad som är mycket stor och som redan har utnyttjats av ett par svenska rederier. Såväl den svenska rederinäringen som övriga EU-staters handelsflottor kommer dock under de närmaste åren att utsättas för en allt hårdare konkurrens från öststaterna.

De utvecklingsdrivande krafterna har varit och är starka, vilket gör att svenska rederier och underleverantörer internationellt sett på flera områden har en stark ställning. Utrustningsindustrin tar fram nya framdrivnings- och navigationssystem. Rederier och lastägare utvecklar nya lasthanteringssystem inom olika marknadssegment liksom nya logistiksystem. Med hjälp av långt driven specialisering och internationalisering har de svenska rederierna i dag sammantaget möjligheter att utvecklas. Potentialen är så stor att statens insats genom konkurrensanpassning av bemannings- och kapitalkostnaderna på marginalen är motiverad.

De slutsatser utredningen drar av de i kapitel 3 framlagda bedömningarna är att den svenska sjöfartsnäringen har goda framtidsutsikter men dock står inför flera problem. Utredningen vill för sin del sammanfatta problembilden på följande sätt.

* Nyetableringstakten i Sverige är låg, tröskelkostnaderna för nyetablering växer och tillväxten sker huvudsakligen inom de

etablerade företagen. En ökad koncentration sker till de stora aktörerna inom näringen.

* Strukturomvandlingen mot större enheter går långsamt och behovet av en effektivare fraktförmedling är stort.

* Flera potentiellt stora näraliggande marknader för rederier med mindre fartyg har inte bearbetats, bl.a. i Östersjön.

* Lönsamheten är förhållandevis svag och valutariskerna inom rederiverksamheten har ökat.

* Mindre rederier har ekonomiskt svårt att klara inköp av nya fartyg och intjäningsförmågan kan vara svag.

* Det finns svårigheter och hinder för att starta rederier, reglerna upplevs som krångliga och kostsamma.

* Ett förbättrat samarbete mellan rederier och hamnar skulle kunna stärka sjöfartsnäringens konkurrenskraft.

* Kompetens- och rekryteringsproblem finns på längre sikt.

* Den svenska sjöfarten kan inte drivas utan en fortsatt kompetensutveckling såväl i det allmänna utbildningssystemet som inom rederierna. Internutbildningskapaciteten är i dag för liten mot bakgrund av behoven av kommersiell, ekonomisk och teknisk kompetens.

* Nya tekniska system och nya marknader ställer krav på allt större kunskaper bl.a. om utvecklingen av sammanhängande sjöfartsbaserade transportsystem med hög frekvens. Detsamma gäller IT-utvecklingen och utvecklingen av höghastighetsfartyg.

Till detta skall läggas de tidigare redovisade övergångsproblemen vid ett borttagande av taxfree-försäljningen inom EU år 1999.

Ett problem för den svenska sjöfartsnäringen är de små och medelstora rederiernas möjlighet att utvecklas.

Ett annat problem berör kompetensutvecklingen i de flesta rederier och ett tredje berör rederiernas utveckling av sambandet mellan hemmatrafiken och den utlandsbaserade fjärrtrafiken vad gäller en sammanhållen och integrerad kunskapsutveckling på olika områden. Bedömningarna spelar en stor roll för utredningens överväganden och förslag i de näringspolitiska frågorna.

Mål och måluppfyllelse

Utredningen vill inledningsvis belysa frågan om huruvida de nuvarande sjöfartspolitiska målen uppnås och om de åtgärder som satts in ger någon effekt från näringspolitiska utgångspunkter.

Det första målet är ett ekonomiskt och handelspolitiskt mål med trafikpolitisk inriktning som anger att sjöfartspolitiken syftar till att skapa förutsättningar för att landets utrikeshandel kan utföras på ett effektivt sätt till lägsta samhällsekonomiska kostnader.

Det andra målet är beredskapsmålet, med innebörden att man skall trygga landets transportförsörjning i politiska och ekonomiska krissituationer. Detta kräver, som riksdagen vid flera tillfällen uttalat, en rimlig omfattning av den svenska handelsflottan.

Det tredje målet är ett mer renodlat näringspolitiskt mål nämligen att sjöfartens möjligheter att som konkurrenskraftig exportnäring stärka Sveriges betalningsbalans skall tas till vara. Även i detta mål ligger behov av att bibehålla en svensk handelsflotta av rimlig omfattning.

Därtill kan läggas det allmänna samhällsmålet om ekonomisk tillväxt, vilket enligt utredningens mening har betydelse för bedömningen av näringen. Ett annat allmänt samhällsmål är sysselsättningsmålet vars räckvidd sträcker sig från de ombordanställda till sjöfartsnäringen som helhet. Sjöfartspolitiken har vidare att

beakta det allmänna målet om regional balans, vilket har betydelse i avvägningar om bl.a. infrastruktur, avgifter och transportstödsfrågor. Målet för social och ekonomisk utjämning har betydelse vid bl.a. bedömningar av såväl svenska som utländska besättningars villkor och avvägningar i den internationella delen av den svenska sjöfartspolitiken. Målet om god miljö har även en direkt betydelse för sjöfarten.

De medel som kan komma i fråga för att söka tillgodose de tre sjöfartspolitiska huvudmålen och de allmänna samhällsmålen är enligt utredningens mening bl.a. internationell konkurrensanpassning för att hindra utflaggning och utflyttning av svenska sjöfartsföretag samt åtgärder för att skapa goda förutsättningar för sjöfart på Sverige genom bl.a. infrastrukturens uppbyggnad. Man kan härvid notera att den näringspolitiska inriktning som redovisats innehåller ett intressant medel som i dag, bortsett från ett begränsat varvsstöd, inte används inom sjöfarten, nämligen kapitalstöd. Men även sådant som utbildning och forskning samt Sveriges roll i det internationella arbetet med att skapa rimliga sociala, ekonomiska, miljö- och sjösäkerhetsmässiga villkor på sjöfartsområdet är medel som staten i dag använder för att söka uppfylla målen. Utredningen anser att den redovisade målstrukturen är viktig för helheten och vid en bedömning av måluppfyllelsen i vidare bemärkelse.

Utredningen har, i syfte att förtydliga sina överväganden, valt att översiktligt värdera måluppfyllelsen i två olika perspektiv.

Perspektiven förtydligar konsekvenserna om staten medverkar eller inte medverkar till att söka nå målen genom en aktiv och internationellt anpassad näringspolitik. Det ena perspektivet belyser om målen uppnås med insatta medel. Det andra vad som kan bedömas bli resultatet för måluppfyllelsen om inga åtgärder sätts in från statens sida.

* *Har förutsättningar skapats för att landets utrikeshandel kan utföras på ett effektivt sätt till lägsta samhällsekonomiska kostnader?*

Utredningen kan konstatera att målet om en effektiv utrikeshandel i sig främst är att se som ett trafikpolitiskt mål, men det har bäring på de näringspolitiska förutsättningarna för svensk industri och för den svenska sjöfartsnäringen inklusive hamnarna.

Utredningens uppfattning är att detta mål hittills har uppfyllts på ett tillfredsställande sätt. Såväl den svenska industrin som den svenska rederinäringen har hävdat att de nuvarande näringspolitiska förutsättningarna för effektiva transporter i huvudsak är tillgodosedda. Det man pekat på är att den svenska industrins förmåga att konkurrera på främmande marknader är starkt beroende av funktions- och kostnadseffektiva sjötransporter men samtidigt framhålls att det finns flera problem i denna utveckling som bl.a. berör förutsättningarna i de svenska hamnarna.

Om man däremot blickar framåt och söker bedöma de förutsättningar som bör gälla blir bilden en annan. Ett genomgående drag i flertalet bedömares analyser är att den svenska industrins förutsättningar på sikt kan försämras av de framväxande trafikproblemen i centrala Europa. Det är en sak att Sverige inom landet har ett bra transportsystem och en helt annan sak att landtransportörerna redan vid gränsen till Tyskland börjar uppleva stockningar och senare i centrala Europa möter omfattande trängsel- och miljöproblem. Det väsentliga för den svenska industrin i deras bedömningar av effektiviteten är om hela transportkedjan håller ända fram. Här har under utredningens gång flera signaler getts om att detta inte är fallet. Lastbilstrafikens framkomlighet påverkas främst av personbilarna och järnvägstrafiken främst av bristande effektivitet och dålig samordning mellan de nationella järnvägsförvaltningarna. Ett talande exempel är de bedömningar den tyska regeringen har gjort om tillväxten av antalet personbilar i Tyskland. De uppgifter utredningen har tillgängliga visar att antalet fordon under den närmaste 10–15-årsperioden kan komma

att öka från 35 miljoner till uppemot 50 miljoner personbilar enbart i Tyskland.

Det industrin inser är att sjötransporter därför i det längre perspektivet kan eller måste vara ett alternativ och att de omlastningar som nästan alltid krävs i transportkedjan måste vara smidiga och effektiva.

* *Har förutsättningar skapats för att trygga landets transportförsörjning i politiska och ekonomiska orostider?*

Utredningen vill inledningsvis betona att det fortfarande kan komma tider där Sverige helt eller delvis kan berövas möjligheten att ta i anspråk utländska fartyg, som i dag svarar för den dominerande delen av transporterna till och från Sverige. Detta medför enligt utredningens mening att en viss planering bör ske från samhällets sida för att i möjligaste mån säkerställa tillgången på främst svenskkontrollerade fartyg, men att förberedelser också bör göras för att få tillgång till utländska fartyg på främst kommersiell basis. Utredningens bedömning är att sådana tjänster till viss del bör kunna upphandlas och ses som en "nationell riskförsäkring". Härigenom torde Sverige så långt möjligt kunna försäkra sig om att även i kristider ha tillgång till en handelsflotta av rimlig omfattning.

Det framgår av den studie om beredskapsfrågorna som utredningen låtit göra att det svenska tonnaget inte är tillräckligt vid en svårare och mer långvarig kris och att det saknas fartyg av vissa typer – storbulk och stortank. Medlemskapet i EU kan i sig tänkas underlätta för Sverige att upprätthålla beredskapen. Utredningen vill dock peka på att en viss osäkerhet kvarstår. Det är mot den osäkerheten Sverige bör betala en "nationell försäkringspremie" och aktivt vidta de möjliga förebyggande åtgärder som behövs för att få tillgång till fartyg utöver de som kan komma att finnas i ett svenskt register. Genom de nuvarande medlen – rederistödet m.m. – kan detta samhällsmål således hjälpligt upprätthållas, även om

motivet allmänt sett något har försvagats. Målet bör emellertid, som utredningen ser det, bestå i sin nuvarande utformning.

* *Har statens insatser påverkat förutsättningarna för att ta till vara sjöfartsnäringen som en konkurrenskraftig exportnäring med betydelse för betalningsbalansen?*

Det står enligt utredningens mening klart att de åtgärder som staten satt in under årens lopp direkt påverkat förhållandena inom sjöfarten. Det är särskilt under senare år som stabiliteten i det svenska skeppsregistret har ökat genom att utflaggningen upphört och förbytts i en nettoinflaggning.

Utredningen menar att en förklaring till detta är att signalen om en ny, långsiktig sjöfartspolitik påverkat situationen. Även den svenska kronans värde har haft betydelse för dagens situation. Rederistödets nuvarande utformning och nivå är dock en avgörande förutsättning för enskilda svenska rederiers överlevnad. Möjligheterna att behålla en handelsflotta av rimlig omfattning kan därmed sägas finnas. Den totala transportkapaciteten i den nuvarande handelsflottan har genom inflaggning och förändringar i tonnaget ökat även om antalet fartyg minskat enligt de uppgifter som Sjöfartens Analys Institut redovisat.

Rederistödet har, enligt Sjöfartens Analys Institut, direkt bidragit till rederinäringens överlevnad och även bidragit till att motverka en ytterligare föråldring av den svenska handelsflottan. Om stödet hade tagits bort skulle 73 av 86 undersökta rederier visat negativt resultat och ytterligare 150–175 fartyg sannolikt sålts eller flaggats ut. Även en reducering av stödnivån bedöms påverka rederierna så att en utflaggning sker. De svenska bemanningskostnaderna ligger i dag på gränsen till vad som är lönsamt.

Utredningen menar att det i de analyser utredningen gjort klart framgår, att när staten uttalar att stöd skall införas (år 1988) ökar inflaggningen och när staten uttalar att stödet skall upphöra (år 1992) minskar inflaggningen och förbyts i en utflaggning eller

försäljning av fartyg. Statens agerande har således påverkat situationen så till vida att en osäkerhetssituation skapades för svenska rederier i början av 1990-talet. Den bild utredningen nu har av parternas bedömningar styrker detta, främst genom att man påtalat bristen på långsiktighet i statens agerande.

Utredningen vill också tillägga att om Sverige, till skillnad från sina konkurrentländer, nu skulle upphöra med eller kraftigt försämra stödet skulle detta med mer eller mindre omedelbar verkan innebära att konkurrensförutsättningarna drastiskt försämrades för den svenska sjöfartsnäringen. Resultatet skulle bli (med en titt i backspegeln under åren 1988–1994) att den svenska handelsflottan skulle minska i omfattning till en nivå som inte är rimlig för ett sjötransportberoende land som Sverige. Sjöfartens möjligheter som konkurrenskraftig exportnäring skulle försämras och betalningsbalansen påverkas negativt. Ett exempel är de resultat Finland erhållit med sina stödkonstruktioner till sjöfarten. Konkurrensanpassningen har starkt påverkat en direkt inflaggning och därmed haft en positiv betydelse för den finska betalningsbalansen.

En viktig del i bedömningen av den svenska sjöfartsnäringens konkurrenskraft ligger enligt utredningens mening i frågan om personalens kompetens. Utredningen kan här med tillfredsställelse konstatera att dagens utbildning till sjöyrken av olika slag håller en hög internationell klass och att detta faktum bidrar till att framgent ge den svenska sjöfartsnäringen en stabil och god konkurrenskraft i detta avseende. Den svenska sjöfartsforskningen håller god internationell standard men har för liten omfattning. Utredningen menar att man för att stärka den svenska sjöfartsnäringen bör öka samhällets och företagens insatser på FoU-området. Den kompetens som tidigare utmärkt näringen bl.a. hos varv och rederier för att utveckla ny teknik kan inte självklart återtas utan ett ytterligare statligt FoU-engagemang och en motsvarande satsning från rederiernas och industrins sida i framtiden.

Beträffande de allmänna samhällsmålen kan utredningen konstaterara att mångfalden av företag inom den samlade sjöfartsnäringen och den mångfacetterade verksamhet dessa bedriver

skapar och kommer att skapa utvecklingskraft, inte bara inom sjöfartsnäringen utan även i närstående branscher. Den positiva utvecklingen i flertalet av dessa företag som redovisats i kapitel 3 tolkar utredningen som tecken på att sjöfartsnäringen i framtiden kan ge sitt bidrag till en ökad ekonomisk tillväxt i Sverige. Utredningen anser mot bakgrund av de underlag som redovisats till utredningen och tidigare framlagts i denna fråga, att det står utom allt tvivel att sjöfarten har en direkt betydelse för den ekonomiska utvecklingen i Sverige. Sverige med sitt stora utrikeshandelsberoende kan dock inte åstadkomma tillräcklig ekonomisk tillväxt utan effektiva transportsystem. Det paradoxala är emellertid med dagens sätt att mäta, att ju bättre den svenska ekonomin och vår utrikeshandel utvecklas desto lägre andel av det totala produktionsvärdet och den totala sysselsättningen kommer från sjöfarten. Det går därför inte att värdera sjöfartens betydelse för Sverige på detta sätt. Sjöfartens bidrag till tjänstebalansen ger ett bättre mått. Ju högre bidrag den svenska sjöfartsnäringen lämnar till tjänstebalansen desto effektivare är den jämfört med andra nationers sjöfartsnäringar. I dag utvecklas detta bidrag positivt. Detta gynnar därmed den svenska exportindustrin med sina långa transportavstånd.

De hittillsvarande stöden till rederierna har – sett i ett kort perspektiv – bidragit till att förhindra ökad arbetslöshet inom sjöfartsnäringen. Såväl antalet ombordanställda som övriga inom näringen har dock minskat under perioden 1988–1994. De vidtagna rationaliseringarna har även bidragit till en minskad sysselsättning. Av betydelse är att ett förlorat jobb ombord bedöms få följdverkningar med ytterligare ett antal anställda iland enligt de bedömningar Sjöfartens Analys Institut redovisat. Institutet har uppskattat att ca 3 200 arbetstillfällen ombord skulle gå förlorade om stödet skulle tas bort.

Målet om social och ekonomisk utjämning måste ses i ett internationellt perspektiv då sjöfartens arbetsvillkor styrs av internationella regler och värderingar. Det framstår för utredningen som uppenbart att sjöfartsnäringen präglas av mycket stora sociala

och ekonomiska skillnader främst vad gäller de ombordanställdas villkor vid en jämförelse mellan världens handelsflottor. Det svenska sjöfolket har villkor som i Sverige uppfattas som självklara och rimliga. Utredningen vill betona att Sverige även i fortsättningen bör driva dessa frågor i internationella fora. Den internationella sjöfartens sociala och ekonomiska förhållanden för anställda måste, som utredningen ser det, stegvis utjämnas och det pågående arbetet med denna inriktning måste fortsätta.

Vad slutligen gäller miljöfrågorna har sjöfarten stora möjligheter att utvecklas till ett ännu miljövänligare transportslag och utredningen anser att ytterligare steg bör tas för att bättre uppfylla miljömålet, särskilt vad avser sjöfartens avgasutsläpp till luft.

Utredningens slutsats av denna genomgång är att den näringspolitiska målformuleringen i dag inte täcker alla de aspekter som en värdering av måluppfyllelsen egentligen kräver. För att förtydliga inriktningen bör därför det näringspolitiska målet utvecklas.

Utredningen vill i denna del avslutningsvis ta upp de slutsatser som förs fram av RRV i deras utvärdering av rederistödet. Som framgått tidigare anser RRV att rederistödet inte heller under 1990-talet bidragit till inflaggning av fartyg. Det har inte heller kunnat hejda utflaggningen. RRV utesluter dock inte att en ytterligare decimering av den svenska handelsflottan skulle ha skett om stödet avskaffades, eventuellt med en ökad risk för att svenska rederier skulle flytta hela sin verksamhet till andra länder. Vidare har enligt RRV rederistödet inte heller haft någon större effekt på sjöfartsnettot. Uppföljningen bekräftar att sjöfartsnettot är ett principiellt olämpligt mått på rederinäringens betydelse för den svenska ekonomin.

RRV framhåller dock att det finns vissa argument för att rederistödet fyller ett näringspolitiskt syfte, dvs. ett mål vid sidan av de av riksdagen tidigare uppställda målen. Sammantaget anser RRV att det, givet de mål som riksdagen har ställt upp för rederistödet och de effekter som stödet hittills haft, är svårt att motivera en statlig insats av rederistödets omfattning och att alternativa former bör övervägas.

Utredningen har förståelse för RRV:s synpunkter och har också tidigare framhållit att näringsstöd av olika slag är principiellt tvivelaktiga och på sikt bör avvecklas. Detta gäller självfallet också rederistödet. Enligt utredningen är emellertid hela frågan om den internationella sjöfartens konkurrenskraft mycket komplex och Sverige har som en liten nation små möjligheter att agera på egen hand eller tillämpa egna lösningar. Vill vi ha en svenskflaggad handelsflotta måste den svenska rederinäringen på ett eller annat sätt ges någorlunda likartade konkurrensmöjligheter jämfört med andra sjöfartsnationer.

I det korta och medellånga perspektivet måste därför konkurrensanpassningen behållas. Detta strider inte enligt utredningens bedömning mot RRV:s uppfattning, då RRV inte uteslutit en ytterligare decimering av den svenskflaggade flottan om stödet skulle avskaffas och därmed ökad risk för att svenska rederier skulle flytta sin verksamhet utomlands. Det är exakt detta som utredningen vill förhindra med sina förslag. Det vore olyckligt om Sverige genom att i det korta perspektivet straffa ut sig från den internationella sjöfarten skulle avhända sig möjligheterna att påverka hela detta område på ett positivt sätt. Det bör erinras om att Sverige på både säkerhets- och miljöområdet varit pådrivande i det internationella arbetet och bör så förbli även i framtiden.

På längre sikt bör alla staters stödformer avvecklas och utredningen lägger stor vikt vid ett ökat internationellt engagemang inom olika internationella fora som WTO, IMO, OECD och EU för att jämna ut konkurrensvillkoren och därmed skapa förutsättningar för att avveckla olika former av sjöfartsstöd. Det internationella sjösäkerhets- och miljöarbetet måste drivas vidare. Utbildnings- och managementfrågor måste också ges ökad tyngd. Den nyligen inrättade ISM-koden är ett exempel på detta. Hamnstatskontrollerna måste också utvidgas och skärpas för att bli ett bättre vapen i kampen mot undermåliga fartyg. I sammanhanget vill utredningen fästa uppmärksamheten på ITF:s mångåriga arbete för att få till stånd ekonomiskt och socialt acceptabla villkor för världshandelsflottans ombordanställda. Detta arbete är

av stort värde och har haft betydelse för att göra förhållandena på många fartyg drägliga och därmed även medverkat till sundare konkurrensvillkor. Den motsättning som kan synas föreligga mellan utredningens och RRV:s uppfattning är enligt utredningens mening i huvudsak skenbar. Problemet måste ses både på kort och lång sikt. Lägg därtill att RRV har pekat på den näringspolitiska effekt som rederistödet kan ha och att det mot den bakgrunden kan finnas anledning att utveckla ett mer näringspolitiskt orienterat mål för sjöfarten.

Den samlade bedömning utredningen gör om måluppfyllelsen är att utan ett statligt stöd till rederier, till utbildning och till FoU skulle måluppfyllelsen bli avsevärt lägre. Konkurrensanpassningen fyller därmed sammantaget en roll för att sjöfartspolitikens olika mål på sikt skall kunna uppfyllas. Utredningen drar slutsatsen att den gällande huvudinriktningen av den statliga sjöfartspolitikens näringspolitiska del i huvudsak bör ligga fast men kompletteras med ett par nya delmål med näringspolitisk inriktning. Beredskapsmålet bör bestå i sin nuvarande utformning även om motivet försvagats. Det trafikpolitiskt inriktade målet bör också bestå men preciseras, vilket utredningen tar upp senare i detta kapitel.

Nya näringspolitiska delmål

Som framgått finns ett behov av att förtydliga det gällande näringspolitiska målet. Utredningen anser att fyra nya näringspolitiska delmål framgent bör gälla för sjöfartspolitiken. Det främsta skälet för att komplettera målet är enligt utredningens uppfattning att detta bidrar till att förtydliga och bredda inriktningen på de åtgärder som bör kunna komma i fråga. Det nuvarande målet är formulerat på följande sätt:

> ”att sjöfartens möjligheter att som konkurrenskraftig exportnäring stärka Sveriges betalningsbalans skall tas till vara.”

Målet bör kompletteras med följande delmål:

* att trygga en svensk handelsflotta på i vart fall nuvarande nivå,

* att trygga Sveriges försörjning av sjöfartskompetens på hög internationell nivå,

* att vid behov stimulera utvecklingskraftiga delar av rederinäringen,

* att verka internationellt för att utjämna konkurrensförutsättningar för fartyg med olika flaggtillhörighet.

De motiv utredningen vill föra fram för att lägga fram delmålet "att trygga den svenska handelsflottan på i vart fall nuvarande nivå" är främst hotet om en mer eller mindre total utflaggning, vilket utredningen bedömer som sannolikt, om stödet tas bort. Målet bör tillgodoses med en fortsatt konkurrensanpassning för att öka stabiliteten inom rederierna. Samtidigt ger en sådan målformulering en tydlighet åt de åtgärder som kan behövas för beredskapsplaneringen inför kris och eventuellt krig.

Att formulera ett delmål avseende kompetens anser utredningen naturligt. Det visar att staten liksom tidigare är beredd att fullfölja sina åtaganden gentemot ungdomar som är intresserade av att välja en yrkesbana till sjöss eller sjöanknutna verksamheter i land så att de kan göra detta medvetna om att utbildningen håller hög internationell klass. Målet innebär givetvis att staten påtar sig uppgiften att bibehålla den höga kvaliteten på utbildningarna och lyfter fram behovet av en kompetensmobilisering inom sjöfartsnäringen. Målet ger enligt utredningens mening även stadga åt forskningen och visar att kompetensfrågan inte enbart handlar om grundläggande sjöutbildningar utan även om framtida kunskaps- och kompetensuppbyggnad genom forskning och utveckling. Detta mål innebär samtidigt ett krav på staten vad gäller forskningsanslagen.

Målet "att vid behov stimulera utvecklingskraftiga delar av rederinäringen" är enligt utredningen särskilt viktigt. Det anger

statens ansvar att, om förhållandena för en näring av olika skäl är svåra, kunna stödja en svensk näringsgren som utsätts för en osund internationell konkurrens av den typ som det handlar om i detta fall. Det kan för sjöfartsnäringens del gälla både bemanningskostnaderna och en modernisering av den svenska handelsflottan, dvs. både drift- och kapitalsidan. Härvid bör de allmänna näringspolitiska medlen utnyttjas, vilka i praktiken i hög grad är riktade mot små och medelstora företag, något som i stor utsträckning gäller inom sjöfarten. Målet innebär samtidigt att insatserna skall vara behovsanpassade.

Delmålet om internationellt arbete vill utredningen lägga fram då det tydliggör behovet av att staten och sjöfartsnäringen tar initiativ till åtgärder mot konkurrenssnedvridande stödåtgärder och fortsatt aktivt driver sådana frågor. Sverige ger med sin nuvarande inriktning – främst genom att inte ha infört ett internationellt register – trovärdighet åt sin politik även om konkurrensanpassningen tills vidare måste bibehållas, men med det uttalade syftet att avveckla denna så snart internationella överenskommelser härom kan träffas.

Näringspolitiska åtgärder inom sjöfarten

Utredningens allmänna bedömning är – mot bakgrund av de mycket tydliga internationella konkurrensproblem som den svenska sjöfartsnäringen har – att näringspolitiska åtgärder är motiverade. Det finns enligt utredningens mening fyra viktiga huvudåtgärder som bör vidtas i ett medellångt perspektiv och som ansluter till det sjöfartspolitiska inriktningsbeslut och det fortsatta utvecklingsarbete som utredningen föreslår.

* För det första bör staten medverka till att svenska rederier ges konkurrensvillkor som är jämförbara med andra länders vad avser såväl bemannings- som kapitalkostnader.

* För det andra bör staten tillsammans med näringen utreda förutsättningarna för bl.a. den framtida kapitalförsörjningen för de små och medelstora rederierna.

* För det tredje bör – med hänsyn till den vikt utredningen fäster vid kompetensfrågorna – utbildning samt forskning och utveckling förstärkas.

* För det fjärde bör det internationella arbetet liksom i dag ges en mycket hög prioritet.

Bemanningsfrågor

Det nuvarande rederistödet, som utredningen betraktar som en internationell konkurrensanpassning, föreslås i huvudsak bestå för att reducera rederiernas bemanningskostnader. Det bör bibehållas intill dess att internationella överenskommelser medger en konkurrenssituation utan omfattande statliga stöd. Utredningen har inte heller kunnat se att det i realiteten finns andra metoder än rederistöd för att ge svensk sjöfartsnäring nödvändig internationell konkurrenskraft.

Ett problem som utredningen särskilt vill uppmärksamma är hur man skall möta det krav som staten hittills ställt på rationaliseringsåtgärder för att få tillgång till konkurrensanpassningen. Utredningen anser, i likhet med de flesta bedömare, att ytterligare rationaliseringar är svåra att genomföra utan att äventyra sjösäkerheten. Utredningen har därför övervägt att inte längre ställa detta krav, men funnit att det förslag som Nämnden för rederistöd lämnat uppfyller de rimliga krav som staten framöver bör ställa på svenska rederier. Rationaliseringskravet bör kvarstå men modifieras i enlighet med nämndens förslag. Förslaget innebär att rationaliseringsarbete fortfarande är av stor betydelse, men att kravet på att statens egna kostnader för konkurrensanpassningen därmed skall kunna minskas, bör tas bort.

En fråga som berör detta är om konstruktionen av konkurrensanpassningen kan vara kostnadsdrivande för staten och om en eventuell "överbemanning" stimuleras. Utredningen kan härvid konstatera att det är det nuvarande skattesystemet, sjöarbetstidslagen och de gällande kollektivavtalen samt Sjöfartsverkets beslut om minimibesättning, som styr kostnaderna för den nuvarande konkurrensanpassningen. Kollektivavtalen har en grundutformning som innebär att man arbetar halva arbetstiden ombord och är iland halva arbetstiden, vilket gör att det krävs två personer för att upprätthålla en tjänst. Vid ombordtiden för anställda med det s.k. Europaavtalet, medger nuvarande avtal en ordinarie arbetstid om 61 timmar per vecka med möjligheter att därutöver beordra övertid upp till ytterligare 13 timmar per vecka dock med ett tak för uttaget av arbetstid satt till 16 timmar per 24-timmarsperiod. Detta sätt att fördela arbetstiden med en koncentration av arbete till ombordtiden med arbete större delen av dygnet sju dagar i veckan motsvarar sammanlagt den årsarbetstid som övriga arbetstagare har vid landanställningar, alltså ca 1 600 timmar per år. Samma typ av avtalskonstruktion gäller med vissa variationer för samtliga övriga västländers handelsflottor. Veckoarbetstiden är i medeltal 65 timmar för samtliga ombordanställda, enligt uppgifter som redovisats i en forskningsrapport från Chalmers år 1995.

För svenskar anställda på utlandsflaggade men svenskkontrollerade fartyg gäller sedan år 1982 det s.k. internationaliseringsavtalet. Genom avtalet reduceras arbetsgivarens kostnader för det sociala skyddet med ca hälften. Totalt är ca 500 personer anställda enligt detta avtal som berör ett 25-tal fartyg.

Det nuvarande sjömansskattesystemet och kollektivavtalen på detta område är konstruerade så att de kan tyckas leda till incitament för hemmavaro, bl.a. genom traktamente och s.k. vederlag. Detta är dock inget som hänför sig till själva rederistödets konstruktion. Utformningen av avtalen är parternas ansvar men avtalen påverkar utvecklingen av statens skatteintäkter och intäkterna av de sociala avgifterna. Ju färre anställda desto lägre kostnader för konkurrensanpassningen. Skulle avtalen – om nu detta

vore möjligt med hänsyn till att en sjöman gör en full årsarbetstid – utformas så att t.ex. hemmatiden minskar, påverkar detta statens kostnader. Utformningen av konkurrensanpassningen i sig kan dock inte anses påverka statens kostnader. Det är i stället kollektivavtalen och skattesystemet som kan ge sådana effekter. Genomförs de förslag som redovisas i departementspromemorian "Beskattning av sjömän" (Ds 1991:41 – Finansdepartementet) kan dessa problem delvis undanröjas. Frågan om sjömansskattesystemet bereds, som nämnts i kapitel 5, för närvarande inom regeringskansliet.

Utredningen vill också peka på de direkt kostnadssänkande åtgärder som fram till i dag vidtagits inom rederierna med stöd av bl.a. den överenskommelse om rationalisering ombord som träffades hösten 1992 och de beslut om minimibesättning som Sjöfartsverket stegvis fattat under senare år. Bemanningsreduceringar inom den svenska handelsflottan har möjliggjorts genom att sjöarbetsmarknadens parter utnyttjat sjöarbetstidslagens disposivitet och tecknat avtal som innebär ett utökat ordinarie arbetstidsuttag. Således har exempelvis Sveriges Fartygsbefälsförening och Sveriges Redareförening träffat avtal om utökad ordinarie arbetstid för styrmän som innebär att den ordinarie arbetstiden får uppgå till 12 timmar per dag och därutöver 13 timmars övertid per vecka. Detta avtal innebär att ett tvåvaktssystem kan tillämpas i de fartyg som annars enligt sjöarbetstidslagen skulle varit bemannade med tre styrmän.

Nämnden för rederistöd har uppskattat sänkningen av bemanningskostnaderna genom vidtagna rationaliseringsåtgärder till ca 15 %. Sjöfartsverket har gemensamt med svenska rederier och de sjöfackliga organisationerna initierat försök i syfte att ytterligare pröva begränsningar av minimibesättningen inom ramen för de rutiner och de beslut som Sjöfartsverket fattar beträffande varje enskilt fartyg i den svenska handelsflottan. Sådana experiment pågår bl.a. inom den rederigrupp som har flest fartyg registrerade i den svenska handelsflottan, nämligen Bylock & Nordsjöfrakt. Sjöfartsverket anser att Sverige är ett av de länder i världen som har kommit längst med rationaliseringar ombord samt att svenska

fartyg generellt sett har lägre bemanning än våra konkurrentländer inom EU.

Rationaliseringarna samt konkurrensanpassningen ger sammantaget en reduktion av bemanningskostnaderna på ca 40 %. De flesta andra länders konkurrensanpassningar innebär en ungefär lika stor reduktion enligt bl.a. norska studier som utredningen tagit del av. Det genomförda rationaliseringsarbetet i Sverige har emellertid också varit till fördel för att hålla nere statens kostnader. Den nuvarande konstruktionen av rederistödet kan i detta avseende alltså inte heller anses vara kostnadsdrivande. Kostnadssänkningar har i stället åstadkommits som bl.a. beror på resultatet av rationaliseringsarbetet och utredningen föreslår, som tidigare redovisats, att rationaliseringskravet består. Utrymmet för fortsatta rationaliseringsåtgärder minskar dock i takt med gjorda bemanningsreduktioner.

Konsekvensen av detta är, som utredningen ser det, att det i dag inte är lämpligt att sänka stödnivån utan bibehålla den nuvarade nivån på 400 miljoner kronor årligen. Stödet ger i dag som utredningen tidigare angett enskilda rederiföretag det stöd som behövs och utredningen delar i stort den bedömning som Sjöfartens Analys Institut gör av effekterna av att minska konkurrensanpassningen. Stödet kan i stället avgränsas så att bl.a. oljeplattformar inte i framtiden medges konkurrensanpassning.

Utredningen har övervägt om andra krav kan ställas på rederierna för att få tillgång till den statliga konkurrensanpassningen. Som tidigare redovisats finns det i dag inget obligatoriskt krav på relevanta försäkringar för handelsfartyg med undantag för oljetankers för vilka ansvarsförsäkring krävs. Utredningen finner detta förhållande anmärkningsvärt. Försäkringsfrågan bör ytterligare belysas och varuägarnas roll och ansvar vid val av fartyg klarläggas.

Utredningen har likaledes funnit att det är rimligt att ställa krav på att utbildningsplatser (praktikplatser) skall kunna erbjudas ombord på fartyg som tillhör rederier, vars fartyg medges konkurrensanpassning. Enligt utredningens mening innebär sådana platser att sjöutbildningssystemet som helhet kan fungera bättre.

Utredningen kan efter de studier som redovisats också konstatera att administrationen av det nuvarande rederistödet är tillfredsställande och har god effektivitet.

Under åren 1981–1985 beviljades svenska rederier en konkurrensanpassning som var behovsprövad bl.a. efter företagens resultat. I kapitel 5 har detta system redovisats. Utredningen är inte beredd – efter de erfarenheter som då erhölls – att föreslå en sådan lösning. Frågan är dock av betydelse för att inte staten skall bidra med en konkurrensanpassning som egentligen inte behövs. Utredningen föreslår i stället en utökad kontroll bl.a. i detta avseende samt att staten inför ett tak för sina kostnader. Utredningen återkommer i förslagsdelen till detta.

Utredningen har i sin bedömning av nu gällande bidragsregler funnit att dessa i stort sett fungerar tillfredsställande men att de är krångliga och föråldrade och bl.a. låser bidragsgivningen till sjömansskattesystemet på ett onödigt sätt. Utredningen anser det angeläget att bidragsreglerna först och främst anpassas till de svenskflaggade fartygens konkurrenssituation och till den svenska utrikeshandelns behov och inte som i dag till ett föråldrat sjömansskattesystem.

Utredningen har för att kunna bedöma om det finns några alternativ till det nuvarande rederistödet studerat erfarenheterna av ett behovsprövat stöd som användes i början av 1980-talet. Även andra former som t.ex. att utnyttja modellen med en sänkt bolagsskatt eller en sänkt arbetsgivaravgift har granskats.

Det finns i huvudsak *två alternativa synsätt* när det gäller formerna för en fortsatt konkurrensanpassning.

* Ett synsätt som inte alls eller i mycket liten utsträckning kräver ekonomiska insatser från staten.

Detta synsätt skulle innebära att svenska rederier medges rätt att i ökad omfattning anställa utländska medborgare ombord (på andra avtal än de svenska) i syfte att minska bemanningskostnaderna. Detta skulle kunna rubriceras som svenskt

internationellt register. Konstruktionen används i flera av våra konkurrentländer. Synsättet har prövats under år 1992 och befunnits oacceptabelt i Sverige. Regeringen har sedan länge medverkat i EU-diskussioner om att inrätta ett EU-register (EUROS) som skulle reglera alla medlemsstaters registreringar på ett konkurrensneutralt sätt. Arbetet har hittills inte gett något resultat. EU-kommissionen har aviserat ett strategidokument i frågan runt årsskiftet 1995/96.

* Ett synsätt som fortfarande innebär behov av ekonomiskt stöd från staten, antingen dagens rederistöd eller någon annan likvärdig form av stöd.

Utredningen har kunnat finna följande alternativa former: Behovsprövat stöd, stöd genom sänkning av bolagsskatten, stöd genom sänkning av arbetsgivaravgiften, kapitalstöd i stället för bemanningsstöd.

Det nya målet om att vid behov stimulera utvecklingskraftiga delar av rederinäringen öppnar på sikt en möjlighet att senare överväga ett rent *behovsanpassat stöd.* Ett sådant stöd infördes i början av 1980-talet men avvecklades redan efter ett par år. Det blev mycket krångligt och anses ha skapat orättvisor mellan rederierna. Under åren 1981–1985 beviljades svenska rederier stöd baserat på en viss procent av inbetald sjömansskatt. Stödet var behovsprövat och ett antal kriterier skulle uppfyllas för att stöd skulle utgå. För rederier som visade förlust utgick det s.k. konsolideringsstödet. Rederier med vinst, men vars flotta inte ökat, beviljades inte stöd. Vinstgivande rederier med en ökande fartygsflotta beviljades utvecklingsstöd i form av ett investeringsbidrag. Övriga krav var att fartyget skulle föra svensk flagg, att sjömansskatten skulle vara rätt inbetald och att rederiet bedömdes ha en överlevnadsförmåga. För att kunna behandla ansökningarna om rederistöd var det nödvändigt att årsredovisningar bifogades, vilket medförde att stödet inte kunde utbetalas förrän en färdig årsredovisning hade presenterats. Beräkningarna av stödgivande resultat

var mycket komplicerade med problem om avskrivningarnas storlek, redovisning av andra statliga bidrag och koncernförhållanden. Konstruktionen av stödet gav även effekter som inte var avsedda. Ett rederi som hade negativt driftresultat och avyttrat ett fartyg för att täcka förlusten var inte stödberättigat till konsolideringsstödet då rederiets resultat efter försäljningen blev positivt. Ett utvecklingsstöd kunde då inte heller beviljas då fartygsflottan minskats.

Modellen med behovsprövning skulle – om den återinfördes – ställa staten inför samma typ av problem som fanns på 1980-talet och som angetts ovan. En återgång till detta system skulle innebära en mycket omfattande administration och tydliga svårigheter att göra rätta bedömningar. Till detta kommer ett behov av en starkt utökad kontrollapparat då bokslut saknas för partrederier (ca en tredjedel av de bidragsberättigade) och det är komplicerat att tränga in i bakomliggande fakta i ett bokslut. Konstruktionen med behovsprövade rederistöd avvecklades därför år 1985 och ersattes med en mer generell modell som tillämpats sedan år 1988.

En annan form för rederistöd skulle kunna vara att arbeta med stöd inbyggda i något generellt skatte- eller avgiftssystem.

Bolagsskatten skulle teoretiskt kunna vara ett sådant instrument som skulle kunna ersätta såväl skattedelen som socialavgiftsdelen i det nuvarande rederistödet. Skatten skulle kunna sänkas och ersätta hela rederistödet.

Den svenska bolagsskatten är för närvarande bland de lägsta i Europa och sänktes i anslutning till den stora skattereformen i början av 1990-talet då en generell sänkning skedde som ersatte flera särlösningar. Skatten är i dag 28 % av vinsten för aktiebolag. Partrederier omfattas av naturliga skäl inte av bolagsskatten. Detta gör att man inte generellt kan tillämpa modellen med en sänkning av bolagsskatten. Om företagen därtill går med förlust, vilket de flesta rederier gör i dag, är denna metod inte användbar. Att återigen söka differentiera bolagsskatten och andra skatter har också hittills avvisats av regeringen.

Arbetsgivaravgiften (den s.k. redaravgiften) är ett instrument som också teoretiskt skulle kunna utnyttjas. Redan i dag används modellen med att återbetala delar av socialavgiften i det nuvarande rederistödssystemet. Ett alternativ skulle i stället kunna vara att helt enkelt reducera socialavgiftsuttaget. Sådana lösningar finns. Den stora nackdelen med detta är dock att staten inte förrän i efterhand vet hur stora bidragskostnaderna egentligen blir eftersom då kostnaderna kommer att variera med de anställdas löner under året. Ett på förhand bestämt bidragsbelopp som i dag (29 000 kr) har av denna anledning fördelar. Det är dock tekniskt möjligt att använda sig av en avräkningsmodell, men denna ersätter förmodligen ett system med ett annat där för- och nackdelar tar ut varandra. Kalkyler som Sjöfartens Analys Institut gjort visar att det totala arbetsgivaruttaget inte heller är tillräckligt för att kunna ersätta det samlade rederistödet för större rederier. Nuvarande bidragsbelopp överskrider med ca 25 % det totala arbetsgivaruttaget. Däremot kan man tänka sig denna möjlighet för rederier med endast få fartyg.

Ett alternativ skulle avslutningsvis kunna vara att inte ge stöd till bemanningskostnaderna utan i stället rikta insatserna mot *kapitalkostnaderna.* En tanke skulle härvid kunna vara att endast bevilja stöd till antingen vinstgivande eller förlustgivande rederier t.ex. genom ett investeringsbidrag vid nyinvesteringar i syfte att uppnå förnyelse av den svenska handelsflottan. I det första fallet skulle man prioritera de starka företagen och i det andra fallet de svaga. Den näringspolitiska huvudinriktningen är dock i dag att verka genom generella kapitalstöd.

Stöd till kapitalkostnaderna har den uppenbara nackdelen att det inte tar hänsyn till de kostnader som varierar mellan olika flaggor och som därmed är huvudfrågan i konkurrensanpassningen, nämligen bemanningskostnaderna. Som framgår av utredningens överväganden finns det dock i dag ett behov av att temporärt även ha ett kapitalstöd för en modernisering av den svenska handelsflottan.

Utredningen har inte funnit att någon av de ovan angivna formerna för rederistöd i realiteten är några realistiska och framför allt inte bättre alternativ. Två av alternativen har tidigare avvisats och de övriga är inte generellt tillämpliga och kan medföra ett omfattande administrativt merarbete.

Utredningen har även ingående granskat den stödparagraf (2 § sjömansskattelagen) som i dag styr bidragsgivningen.

Som framgått tidigare är den nuvarande definitionen komplicerad och ursprungligen utformad för att definiera skatteklassen för respektive fartyg (till fjärrfart respektive närfart). Utredningen har mot bakgrund av de nya näringspolitiska mål som utredningen diskuterat prövat två alternativa formuleringar med något olika utformning. Den första avgränsar stödets omfattning och den andra är formulerad så att omfattningen av stödet bibehålls men huvudsakligen riktas mot fartyg i trafik som berör den svenska utrikeshandeln. Förslagen har som bakomliggande tanke att tillgodose vad som i direktiven anges om att utredningen skall analysera hur behovet av sjöburen utrikeshandel bäst skall tillgodoses i ett långsiktigt perspektiv. Alternativen möjliggör även att man frigör sig från sjömansskattelagstiftningen.

Det nuvarande stödets omfattning finns redovisat tidigare i detta kapitel och av betydelse är att av 141 rederier som ges stöd är det drygt 100 som endast har ett fartyg. Av dessa är 20 stycken under 1 000 dwt (10 under 500 dwt) samt 193 stycken över 1 000 dwt. Medelfartygets lastkapacitet är ca 11 000 dwt.

* Definition nr 1

Konkurrensanpassningen omfattar svenska handelsfartyg i trafik bortom linjen Cuxhaven i Tyskland och Lindesnäs i Norge – dvs. i Nordsjötrafik eller bortom.

Effekten blir att 50 % av dagens bidragsberättigade fartyg skulle falla bort. Det gäller främst det mindre och medelstora tonnaget i trafik i Östersjön. 25 % av dagens rederistöd skulle falla bort då dessa fartyg generellt sett har mindre besättningar än de i Nordsjön och bortom.

* Definition nr 2

Konkurrensanpassningen omfattar svenska lastbärande, lastdragande eller lastskjutande handelsfartyg som används i utrikestrafik, dock ej passagerarfartyg.

Med utrikestrafik avses trafik som är av betydelse för den svenska utrikeshandeln eller den svenska tjänsteexporten.

Till definitionen bör kopplas en möjlighet att kunna fatta beslut som – för att undvika uppenbara orimligheter – begränsar konkurrensanpassningen ytterligare samt att om så krävs underställa regeringen beslut om att medge konkurrensanpassning, som med denna definition eller av anslagstekniska skäl inte skulle vara möjlig.

Effekten blir att ett tjugotal fartyg faller bort, ett par fartyg i ren inrikestrafik, några fartyg i Mälartrafik, några charterfartyg i trafik både i Östersjön och Nordsjön och bortom, en kabelutläggare, ett skolfartyg, några bogserbåtar, ett par bunkerfartyg samt atomavfallsfartyget Sigyn. 10–15 miljoner kronor faller bort i bidragsbehov. Oljeplattformar faller även bort till en minskad kostnad av ca 30 miljoner kronor.

Mellan 10 och 15 fartyg tillkommer: Några RoRo-fartyg i Östersjötrafik, två lastbilsfärjor, en järnvägsfärja samt eventuellt ytterligare något eller några fartyg. Dessa är generellt något större än de som går ur systemet, varför bidragsbehovet ökar med 30–40 miljoner kronor.

Kostnaderna för de som faller ur respektive in i systemet tar alltså i stort ut varandra.

Utredningens förslag, som redovisas närmare i nästa kapitel, utgår från definition nr 2 och knyter därmed an till de förutsättningar som regeringen angett redan i utredningens direktiv, nämligen att utreda hur behovet av den sjöburna utrikeshandeln bäst skall tillgodoses i ett långsiktigt perspektiv. Utredningen anser att effekten av ett sådant synsätt blir att konkurrensanpassningen

målbestäms tydligare och i ökad grad inriktas mot den sjöfart som är av betydelse för Sverige.

Kapitalfrågor

Utredningen anser det motiverat att närmare utreda förutsättningarna för bl.a. kapitalförsörjningen för de mindre och medelstora rederierna och för att starta nya rederier. Ett genomgående drag för världshandelsflottan och även för den svenska är att fartygen har en hög medelålder. I takt med att transportvolymerna ökar och med högre säkerhets- och miljökrav har expansionsbehovet i världshandelsflottan beräknats till minst 2 % per år, vilket leder till att mer än halva flottan måste bytas ut under de kommande 20 åren.

Kapitalfrågorna inom rederinäringen har stor betydelse med hänsyn till att ett fartygsförvärv är en tung investering i förhållande till de flesta rederiers ekonomiska storlek. Detta gäller i särskilt hög grad de små och medelstora företagen. Det särskilda kreditinstitutet för sjöfarten – Svenska Skeppshypotekskassan – ställer i dag höga krav på företagens egenfinansiering, intjäning och kreditsäkerhet och den allmänna bild utredningen har är att kraven blir för stora för många rederier. Detta är en förklaring till att den svenska handelsflottan inte har moderniserats i tillräckligt snabb takt. Moderniseringen har i stället skett inom de större rederierna och framför allt inom den utlandsflaggade flottan. Övriga kreditgivare ställer även stora krav på säkerhet och har tydligt angett att så länge den statliga sjöfartspolitiken är så osäker som den varit under 1990-talets första hälft, medger man inte lån till bl.a. nybyggnation av fartyg. Utredningen har också kunnat konstatera att kreditinstituten naturligen ställer krav på att intjäningen skall vara så stor att fartygets finansiering är rimligt tryggad. Detta kan ske om intjäningen kan spridas på många fartyg i rederiets ägo. De flesta svenska rederier har ett eller ett par fartyg. Utredningen menar att detta kan indikera ett behov av en struktur-

rationalisering inom rederinäringen som näringen själv bör ta ett ansvar för.

Utredningen har även uppmärksammats på problemen med att starta nya rederier i Sverige. Behovet av åtgärder i syfte att underlätta nyetablering är stort. Det har framkommit att en förklaring till att svenska fartyg är gamla är att de modernare fartygen flaggades ut medan de äldre bibehölls under svensk flagg. Även om detta inte är hela förklaringen tycks läget vara bekymmersamt och sjöarbetsmarknadens samtliga parter har tydligt önskat att staten återinför de tidigare s.k. fartygsfonderna, som gav möjlighet att fondera vinstmedel från fartygsförsäljningar för senare inköp av svenskflaggade fartyg. För att skaffa riskvilligt kapital till sjöfartsnäringen har parterna likaså framfört önskemål om att kontraktsavskrivningar åter får ske såvida fartyget byggs och garanteras under svensk flagg under en längre tid. Utredningen vill också framhålla att åtta EU-länder med vilka vi direkt konkurrerar har sådana regler.

Utredningen gör på detta område den bedömningen – inte minst beroende på de bakomliggande strukturfrågorna – att det finns ett behov av att mer samlat utreda dessa frågor. De allmänna förutsättningarna för riskkapitalförsörjning som regeringen nyligen föreslagit riksdagen (prop. 1995/96:25) anser utredningen i detta läge vara tillfredsställande. På en punkt anser dock utredningen att det finns omedelbara men temporära behov och det gäller systemet med s.k. fartygsfonder som därför i någon form föreslås införas under fem år.

Utredningen anser dock att systemet med fartygsfonder inte är tillräckligt för att möjliggöra en modernisering och upprustning av fartygen i de riktigt små rederierna. För dessa skulle ett direkt riktat räntestöd vara effektivare. Utredningen har därför granskat förutsättningarna för att införa ett sådant system och funnit att man på ett enkelt sätt och med förhållandevis blygsamma medel skulle få en god effekt av ett sådant stöd. Utredningen har beräknat att ett statligt bidrag till en räntenedsättning med 2–3 % öppnar möjligheter för även små rederier att modernisera och byta

ut sina fartyg. Av redovisningen i kapitel 4 framgår att flertalet länder inom EU på olika sätt bidrar med kapitalstöd till sina rederier.

Miljöfrågor

Utredningen har på miljöområdet övervägt om Sverige i någon näringspolitiskt attraktiv form skulle kunna utveckla sina miljöambitioner på sjöfartens område. Vid tidigare övergångar till miljövänligare teknik har staten tillämpat vad man kan kalla "förebyggande planering" genom någon form av incitament. En sådan användes i mitten av 1980-talet inför den obligatoriska övergången till katalysatorer på personbilar år 1989. Bilägare gavs en rabatt om en katalysator installerades. En liknande tankegång har utredningen prövat och kommit fram till att det rent tekniskt i dag är möjligt att förse både nya och gamla fartyg med katalysatorer. Sjöfartsnäringens parter har – som utredningen uppfattat det – betonat vikten av att intensifiera miljöarbetet. Utredningen bedömer det som angeläget att kunna påbörja en utveckling mot installation av katalysatorer särskilt på fartyg som går i mycket frekvent och regelbunden trafik på Sverige. Utredningen menar att tiden nu är mogen för att ta steget från experiment till verklighet och att staten har ett miljöpolitiskt ansvar för att detta sker. Det är mot bakgrund av de problem som finns på detta område rimligt att staten nu avsätter medel för en sådan näringspolitisk satsning i likhet med vad man tidigare gjort på bilsidan. Utvecklingen går, som utredningen bedömer det, mot att europeiskt harmoniserade miljöavgifter kommer att införas inom överskådlig tid. En åtgärd av den föreslagna typen skulle därför vara välmotiverad.

Kompetensfrågor

Utredningen anser med den problembild som redovisats och mot bakgrund av de behov som finns att det är mycket angeläget att bibehålla och utveckla den maritima kompetensen inom landet. Sjöfartens Analys Institut anser att en "kritisk nivå" finns i detta avseende och att den gränsen nu börjar nås. Den föreslagna fortsatta konkurrensanpassningen är därför viktig för att bibehålla tillräckligt underlag för sådana satsningar. Flertalet av konkurrentländerna har under senare tid också upprustat sina utbildningar och sin forskning. Med hänsyn till det nya näringspolitiska delmål som utredningen föreslår, bör stegvisa anpassningar och förbättringar genomföras inom den civila sjöfartsutbildningen och samordningen förstärkas. Behovet av resursförstärkningar från både staten och sjöfartsnäringen som helhet är stort inom forskning och utveckling. Förslaget om den nya yrkeshögskolan berör även den framtida utvecklingen inom detta område.

Internationella frågor

Ett av de områden som för sjöfartspolitiska utredningen framstår som särskilt viktigt är det internationella arbetet. De mycket starka motstående internationella intressen som finns, måste enligt utredningens bestämda uppfattning på något sätt överbryggas. På den ena sidan finns de som önskar att tingens ordning skall bestå (alltså de internationella registren med sina gynnsamma och delvis dolda villkor) och på den andra sidan de som aktivt arbetar med att skapa sundare konkurrensförutsättningar och drägliga villkor för de ombordanställda. Konfliktytan är i realiteten stor och det kommer att krävas stora insatser från de som vill ändra den nuvarande situationen. Utredningen menar att Sverige med tradition och kompetens och genom det faktum att det fortfarande finns en svensk sjöfartsnäring av betydelse, har möjligheter att bidra i detta arbete. Utredningen anser, som en konsekvens även av den internationellt sett mycket omfattande stödgivningen i

konkurrentländerna, att det därför är ytterst angeläget att Sverige spelar en fortsatt aktiv roll i det internationella arbetet för att skapa en sund och rättvis konkurrenssituation för att man på sikt skall kunna ersätta de stora samhällsstöden med andra åtgärder. Men även sjösäkerhets- och miljöarbetet måste stärkas inte minst genom hamnstatskontrollen. Man kan här illustrera detta med att det år 1993 enbart till Sverige anlöpte 3 250 olika fartyg under 68 olika flaggor varav 8 % förde svensk flagg. Den vanligaste flaggan var den ryska. Utredningen lägger i sitt förslagskapitel fram en strategi i sex punkter med riktlinjer för det fortsatta svenska arbetet. Inriktningen bör vara att lägga tyngdpunkten i arbetet med dessa frågor inom EU men samtidigt arbeta aktivt inom övriga internationella organ som IMO, WTO m.fl.

Övriga frågor

Utredningen anser att även ett par övriga åtgärder är motiverade. Som framgått av den redovisning som lämnats om beredskapsfrågan anser utredningen att motiven för beredskapsmålet har försvagats, men menar att vissa åtgärder ändå är motiverade. Det gäller främst möjligheten att genom en beredskapsplanering ha tillgång till viss typ av utlandsregistrerade fartyg.

Vissa anpassningar av kontakter och arbetsformer bör slutligen ske för Sjöfartsverkets del med hänsyn till de näringspolitiska frågornas betydelse för sjöfarten.

7.3 Den trafikpolitiska inriktningen

Utredningen redovisar i detta avsnitt sina överväganden om sjöfartens trafikpolitiska inriktning, dvs. sådana frågor som berör sjöfart på Sverige oberoende av flagg. Det gäller därvid de trafikpolitiska målens relevans och tillämpning för sjöfarten, infrastrukturen i form av hamnar och farleder och de avgifter som tas ut av sjöfarten för att använda denna infrastruktur. Av

betydelse är också landinfrastrukturens anknytning till hamnarna. Hit hör också internationella frågor och FoU inom sjöfarten.

De trafikpolitiska målens tillämpning inom sjöfarten

Målet för sjöfartspolitiken när det gäller den trafikpolitiska inriktningen är "att den skall skapa förutsättningar för att Sveriges utrikeshandel skall kunna utföras på ett effektivt sätt till lägsta samhällsekonomiska kostnad". Detta utesluter självfallet inte att sjöfarten även har stor betydelse för de rent inhemska transporterna och att denna betydelse också kan komma att öka. Målet måste ställas mot bilden av de stora och tilltagande trafikproblemen i centrala Europa. Utredningens bedömning är att huvudinriktningen i det trafikpolitiska arbetet på sjöfartens område mot denna bakgrund måste vara att mycket aktivt arbeta inom EU för att utveckla sjöfarten och dess kopplingar genom bl.a. hamnarna till det transeuropeiska transportnätverket. I samma mån som man inte lyckas avlasta landtransportsystemen för att minska trängsel och miljöproblem kommer kraven att växa på utveckling av de sjöburna transporterna för att klara utrikeshandeln.

Utredningen menar att detta är en nyckelfråga för Sverige och vill förtydliga detta genom att i det följande föreslå en konkretisering av målet om effektiva transporter för utrikeshandeln. Det bör vara en uppgift för Kommunikationskommittén att ta fasta på detta i sitt arbete med den nationella kommunikationsplanen.

Utredningen kan mot bakgrund av de analyser som utredningen gjort och den precisering som ovan diskuterats, konstatera att några större konflikter mellan de nationellt inriktade trafikpolitiska målen och den förda sjöfartspolitiken inte föreligger. Tvärtom kan hävdas att för sjöfarten tillämpas de trafikpolitiska riktlinjerna med större konsekvens än för andra trafikslag. Sedan lång tid har kostnadsansvaret till fullo utkrävts av sjöfarten vad gäller den infrastruktur som staten genom Sjöfartsverket tillhandahåller. På samma sätt betalar sjöfarten kommersiellt motiverade hamnavgifter för utnyttjandet av hamninfrastruktur och hamnservice.

Sjöfartsverkets avgifter fastställs på ett sådant sätt att full kostnadstäckning inklusive stipulerad utdelning till staten medges. Detta är enligt utredningen en riktig princip som det inte finns anledning att förändra eller luckra upp. Vad som från sjöfartens sida i stället framstår som angeläget är att denna princip tillämpas striktare även för övriga transportslag. Av särskild betydelse är detta inom områden som är direkt konkurrensutsatta. Även om trafikslagen till stor del har sina egna naturliga marknader finns avsnitt där konkurrensen är hård. Som exempel kan tas transporter av skogsindustriprodukter, oljedistribution samt även andra varugrupper med relativt lågt varuvärde och långa transportdistanser. Här är konkurrensen mellan främst sjöfart och järnväg, men även i vissa fall mellan sjöfart och lastbil hård och det är självklart att olika tillämpningar av kostnadsansvaret på marginalen får betydelse. För de flesta företag är det just marginalerna som avgör om företaget skall överleva. Det är enligt utredningen anmärkningsvärt att så stor del av skogsindustrins ökade långväga exportvolymer transporteras med lastbil från Norrland.

Enligt Sjöfartspolitiska utredningen bör, i enlighet med nuvarande trafikpolitiska principer, avgifterna för samtliga trafikslag motsvara de reella kostnaderna inklusive beräknade kostnader för externa effekter, dvs. i första hand säkerhet, miljö och trängsel.

Med en sådan mer strikt tillämpad kostnadsansvarsprincip bör det övervägas att för sjöfarten tillämpa någon form av avgiftsdifferentiering efter fartygens miljöprestanda och därvid i första hand använda nuvarande avgiftssystem. Detta har också diskuterats i den trafikpolitiska studie som tidigare redovisats. Utredningen har erfarit att frågan om miljöavgifter behandlas i en departemental arbetsgrupp och noterar att frågan redan är under behandling. Utredningen vill för sin del understryka att miljöavgifter måste införas på ett sådant sätt att konkurrensneutraliteten inte ytterligare rubbas till sjöfartens nackdel. På motsvarande sätt måste miljöavgifter betraktas i ett internationellt perspektiv så att miljövänlig svensk sjöfart inte konkurreras ut av mindre miljövänliga utländska fartyg i trafik på Sverige.

En modell, som utredningen finner tilltalande och som kan knytas till de sjöfartsavgifter, t.ex. fyravgifterna, som Sjöfartsverket tar ut, är en enkel och i viss mån schabloniserad rabattering. En sådan rabattering kan ske efter t.ex. bunkerkvalitet med avseende på svavelinnehåll, installation och drift av reningssystem med en högre rabatt för katalysatorrening jämfört med andra mindre effektiva reningsmetoder och med hänsyn till omfattningen av installationen. Rabatternas eller avgiftsdifferentieringens närmare utformning får bedömas mot bakgrund av det incitament som kan behövas för att stimulera en miljövänligare fartygsdrift inom ramen för ett totalt sett oförändrat avgiftsuttag. En liknande modell tillämpas redan för att ge tankfartyg med bl.a. dubbel botten lägre avgifter med hänsyn till dessa fartygs större miljösäkerhet. Utredningen bedömer det som sannolikt att även hamnarna i stor utsträckning skulle vara intresserade av liknande lösningar för sina avgifter för att stimulera miljövänlig sjöfart med tanke på de inte minst lokala effekter som olika utsläpp för med sig. Exempel på sådana miljörelaterade hamnavgifter finns redan.

Utredningen vill understryka vikten av enkla, begripliga och praktiska lösningar där någon millimeterrättvisa med hänvisning till exakt utsläppt mängd, störningens lokalisering, eller liknande inte bör eftersträvas.

Det i tidigare sammanhang framförda förslaget om bilaterala avtal avseende den täta och regelbundna sjötrafiken på Sverige för att begränsa luftutsläppen finner utredningen välgrundat. Enligt vad utredningen inhämtat pågår också överläggningar med denna inriktning.

Transportstödet

Ett direkt snedvridande inslag, som påtalats från flera håll, är transportstödet. Utredningen har därför, som framgått tidigare, ingående granskat regelverket kring stödet och därvid för sin del också funnit uppenbara brister i konstruktionen som direkt diskriminerar sjöfart som transportalternativ. Det är enligt utred-

ningen inte rimligt att bibehålla ett stödsystem som både stimulerar till mer och längre landtransporter och ökade statsbidrag. Som flera utvärderingar av stödet visat är de regionalpolitiska effekterna tveksamma. I dagens goda konjunktur kan också konstateras att stora delar av stödet tillfaller storföretag inom bas- och verkstadsindustrin. Ett alternativ som Kommunikationskommittén bör överväga är därför om stödet kan slopas med hänsyn till dess begränsade effekter och den förhållandevis stora belastning på statsbudgeten som stödet utgör. Utredningen har också erfarit att det är tveksamt om den nuvarande utformningen av stödet är förenlig med EU:s regler. En utvärdering av denna fråga pågår. Om stödet i någon form skall bibehållas måste det göras konkurrensneutralt. Flera sätt kan användas för att nå detta syfte. Ett sätt är att ge ett schablonbidrag i förhållande till en beräknad total transportkostnad oberoende av vilket transportslag som används. Ett annat är att begränsa landtransportstödet vid utrikes transporter till att bara avse närmast lämpliga hamn.

Parallellt med den tidigare diskuterade konkurrensanpassningen av den svenska sjöfartsnäringen finns det alltså även ett behov från trafikpolitiska utgångspunkter av konkurrensanpassning av sjöfarten i allmänhet.

Infrastruktur och avgifter m.m.

Sjöfartens infrastruktur är väl tillgodosedd i Sverige. Det finns ett väl utbyggt och utmärkt farledsväsende. Den trafikpolitiska studien visar också att dagens avgiftssystem är rimligt utformat och att avgifterna tas ut på ett sätt som sannolikt ger små snedvridande effekter. Mindre justeringar kan naturligtvis tänkas, bl.a. övervägs för närvarande en anpassning av systemet till EU:s regler för att undvika att avgifterna får karaktär av tull. I allt väsentligt torde dock de principer som ligger bakom dagens avgiftssystem vara fortsatt giltiga med beaktande av vad som ovan sagts om miljöavgifter. Det kan också noteras att dessa avgiftsprinciper väl stämmer med den inriktning som EU:s arbete på detta område har

och som kan sammanfattas i begreppen "user pays" och "polluter pays".

Den andra delen av sjöfartens infrastruktur utgörs av hamnarna. Utredningen ställer sig bakom de principer för det svenska hamnväsendet som gällt sedan länge och som också uttryckligen stöds av Hamn- och Stuveriförbundet. Ett decentraliserat och marknadsorienterat hamnväsende med dagens lokala och regionala förankring är enligt Sjöfartpolitiska utredningen en riktig och lämplig modell. Någon direkt statlig inblandning i hamnarnas verksamhet utöver vad som erfordras för ett fungerande samarbete mellan Sjöfartsverket och enskilda hamnar bör därför inte aktualiseras. Det samarbete som sker mellan bl.a. Sjöfartsverket och Hamn- och Stuveriförbundet har visat sig fungera bra och även i det internationella arbetet inom t.ex. EU har Sjöfartsverket tillsammans med bl.a. Hamn- och Stuveriförbundet företrätt Sverige i olika hamn- och sjöfartspolitiska frågor.

Med den självständiga ställning som hamnarna har är frågor om hamnservice, effektivitet och avgifter frågor för hamnarna själva. Marknadens krav och konkurrensen mellan hamnarna och mellan olika transportlösningar är viktiga drivkrafter som bör upprätthållas.

Från flera håll har det s.k. stuverimonopolet tagits upp som ett exempel på ett förhållande som hindrar teknisk utveckling och rationalisering inom hamnarna. Utredningen vill för sin del konstatera att detta inte i första hand är någon statlig angelägenhet, utan en sak mellan parterna att lösa på sedvanligt förhandlingssätt. Enligt vad utredningen upplysts om pågår också diskussioner mellan Hamn- och Stuveriförbundet och Transportarbetareförbundet med syfte att nå för båda parter godtagbara lösningar. Sjöfartspolitiska utredningen vill betona vikten av rationella och kostnadseffektiva hamnar som ett led i strävandena att stärka sjöfarten som transportalternativ.

I sammanhanget har en ILO-konvention (nr 137) som Sverige anslutit sig till åberopats som ett hinder för effektivisering av bl.a. hanteringsfunktionerna i hamnarna och för rationella organisa-

toriska lösningar. Det har också gjorts gällande att detta faktiska monopol och därmed även ILO-konventionen i den mån den används för att upprätthålla detta monopol inte står i överensstämmelse med EU:s konkurrensregler. Från flera hamnar har emellertid också uttryckts den uppfattningen, att förhållandet med en sammanhållen stuverifunktion har varit en förutsättning för den integrering mellan hamnförvaltning och stuveri som skett och som möjliggjort betydande rationaliseringar. Svenska hamnar är för små för att rymma flera konkurrerande operatörer i en och samma hamn. De jämförelser som ibland görs med de kontinentala storhamnarna är enligt detta synsätt inte relevanta.

Utredningen kan för sin del se principiella fördelar med en faktisk etableringsfrihet i hamnarna. En sådan frihet betyder inte att flera operatörer i varje hamn måste bli resultatet. De praktiska konsekvenserna måste emellertid också vägas in i sammanhanget och vad utredningen förstår är det också detta som varit vägledande för de avtal som på detta område träffats mellan parterna. Som ovan anförts finns inget formellt monopol att upphäva. Frågan om huruvida Sverige skall säga upp den nämnda ILO-konventionen bereds för närvarande inom regeringskansliet.

Hamnens roll som länk mellan sjö- och landtransporter och som knutpunkt för så gott som Sveriges hela utrikeshandel kan inte nog betonas. Med utbyggnaden av det transeuropeiska nätverket blir hamnarnas roll än viktigare och sannolikt kommer en ytterligare koncentration av varuflödena att ske till de bäst belägna och konkurrenskraftigaste hamnarna. Den avskräckande trafiksituation som befaras i Europa ger hamnarna och nya sjötransportlösningar stora möjligheter i framtiden. Detta pekar också på landinfrastrukturens betydelse för hamnarna och sjöfarten för att få till stånd effektiva genomgående transportflöden. Sjöfartspolitiska utredningen har därför ansett det viktigt att se på hela transportinfrastrukturen och inte bara själva hamnarna och farlederna. Utredningen fäster därför stor vikt vid den investeringsplanering som nu pågår och som skall vidare övervägas inom Kommunikationskommittén för att sjöfartens och hamnarnas in-

tressen av goda landförbindelser skall kunna tillgodoses. Som en av de allra största trafikalstrande punkterna är naturligtvis hamnen av stort intresse i all trafikplanering.

Utredningen har också tagit del av Sjöfartsverkets långsiktsplaner och den senaste enkäten om hamnarnas investeringsplaner som Sjöfartsverket och Hamn- och Stuveriförbundet tagit fram. Utredningen har ingen anledning att uttala sig om enskilda projekt i dessa planer men vill allmänt framhålla betydelsen av att sjöfartens infrastruktur bevakas och i fortsättningen ges en utformning som svarar mot sjöfartens behov och betalningsvilja. Det tidigare flera gånger nämnda pågående arbetet inom EU med det transeuropeiska transportnätverket bör uppmärksammas i detta sammanhang. Överläggningar pågår redan mellan Sverige och EU-kommissionen om s.k. "projects of common interest" inom sjöfartsområdet. Sådana mer betydande hamn- och farledsprojekt skall uppfylla ett antal kriterier för att accepteras som en del i det transeuropeiska nätverket.

8 Förslag till åtgärder

Utredningen har i det föregående kunnat konstatera att det föreligger behov för statsmakterna att vidta åtgärder inom sjöfartsområdet.

Utredningen redovisar nedan sina mer detaljerade förslag till åtgärder i fyra delar: förslag om mål och inriktning, ett näringspolitiskt program, ett trafikpolitiskt program och vissa gemensamma åtgärder.

8.1 Mål och inriktning

Utredningen anser att det är av stor vikt att riksdagen fattar ett långsiktigt sjöfartspolitiskt beslut, ett beslut med längre räckvidd än ett år. Utredningen föreslår ett 5-årigt perspektiv. Syftet med detta är främst att ge de relativt få men dock livskraftiga svenska rederierna bättre förutsättningar främst för investeringsbeslut och beslut som handlar om vilken flagga fartyget skall föras under. Branschen har i mycket tydliga ordalag lagt fram förslag med denna innebörd. Om staten skall bidra till näringens utveckling bör man enligt utredningens mening också anpassa de statliga åtgärderna så att de passar den näring som stödet avser. Beslutet bör första gången kunna användas när det nya budgetåret 1997 skall förberedas. I beslutet bör anges de ekonomiska ramar staten är beredd att ställa till förfogande under respektive år. Detta gör det möjligt för rederierna att kunna bedöma sin situation under en längre tid än ett år vilket är nödvändigt i en så kapitalintensiv näring som sjöfarten. Under perioden bör en utvärdering genom-

föras och läggas till grund för framtida planeringsperioders inriktning.

Utredningen har också kommit fram till att målen på ett par punkter skulle behöva förtydligas i form av nya sjöfartspolitiska mål. Det gäller både de näringspolitiskt och trafikpolitiskt inriktade målens utformning.

Det nuvarande näringspolitiska målet med formuleringen "att sjöfartens möjligheter som konkurrenskraftig exportnäring att stärka Sveriges betalningsbalans skall tas till vara", bör bestå och kompletteras på följande sätt:

* att trygga en svensk handelsflotta på i vart fall nuvarande nivå,

* att trygga Sveriges försörjning med sjöfartskompetens på hög internationell nivå,

* att vid behov stimulera utvecklingskraftiga delar av rederinäringen,

* att verka internationellt för att utjämna konkurrensförutsättningarna mellan fartyg med olika flaggtillhörighet.

Det nuvarande trafikpolitiska målet i sjöfartspolitiken är "att skapa förutsättningar för att landets utrikeshandel kan utföras på ett effektivt sätt till lägsta samhällsekonomiska kostnader". Målet föreslås omfatta två nya delmål med följande lydelse:

* att sjöfarten till och från Sverige ges samma konkurrensförutsättningar som andra trafikslag,

* att Sverige aktivt arbetar för att skapa effektiva sjötransportlösningar och effektiva anknytningar till det transeuropeiska transportnätverket i syfte att lösa framkomlighetsproblem för utrikeshandelns transporter.

Utredningen föreslår vidare att regeringen tar initiativ till ett fortsatt utvecklingsarbete mellan staten och sjöfartsnäringens olika intressenter.

Det sjöfartspolitiska inriktningsbeslut som utredningen föreslår bör ses som ett första steg i utvecklingen av sjöfartspolitiken. Det är dock angeläget att fortsätta arbetet med att finna former och metoder för att komma till rätta med de långsiktiga konkurrens- och trafikproblemen. En intressant utveckling har kunnat urskiljas under arbetet i den Sjöfartspolitiska utredningen. Flera regeringar har med sina sjöfartsnäringar stegvis utformat vad man kan kalla "samhällskontrakt" (Code of understanding or conduct). Detta gäller t.ex. Finland och Holland. Det finns en framtid som sträcker sig mer än fem år framåt, alltså utöver den period som det föreslagna sjöfartspolitiska inriktningsbeslutet bör omfatta. De långsiktiga frågorna, t.ex. frågan om de internationella registren, är av betydelse att lösa. Utredningen vill särskilt betona frågor som har med världssjöfartens grundläggande struktur att göra, inte minst frågan om hur de ombordanställdas villkor, miljön och sjösäkerheten skall kunna förbättras, liksom frågan hur de ökande statsstöden i västvärlden skall kunna reduceras och på sikt avvecklas. Det arbete som bl.a. Sjöfartens Analys Institut genomfört åt Sjöfartspolitiska utredningen ger en bra faktabas att bygga vidare på, både när det gäller världssjöfartens grundläggande förutsättningar och problem samt nationella frågor om sjöfartsnäringens strukturproblem, marknadsfrågor, finansieringsfrågor, liksom trafikpolitiska frågor av olika slag.

8.2 Näringspolitiskt program för sjöfarten

Det näringspolitiska program för sjöfarten som utredningen här mer i detalj redovisar syftar till att ge de svenska rederierna och sjöfartsnäringen som helhet så långt möjligt samma konkurrensförutsättningar som andra länder och att kompetensen inom sjöfartsnäringen kan bibehållas och utvecklas.

Konkurrensanpassning av bemanningskostnaderna

Den nuvarande formen för anpassning av bemanningskostnaderna för de svenska rederierna fungerar enligt utredningens mening bra och administreras på ett effektivt sätt, vilket framgår av de studier som genomförts. För de drygt 140 rederier som omfattas av konkurrensanpassningen är den effektiv. Det nuvarande systemet föreslås i huvudsak bibehållas och endast ändras på ett par punkter och fortsättningsvis handhas av Nämnden för rederistöd, som föreslås byta namn till Nämnden för rederinäringens konkurrensanpassning (NRK).

Den totala nivån på anslaget föreslås oförändrad 400 miljoner kronor och bidraget till de sociala avgifterna bibehållas med 29 000 kronor per år. Statens kostnader för denna anpassning har under åren minskat med nästan 150 miljoner kronor från år 1989 fram till i dag (från ca 550 till 400 miljoner kronor). En av förklaringarna till detta, utöver fartygsförsäljningar och utflaggning, är att staten ställt krav på att genomföra de åtgärder som sjöarbetsmarknadens parter hösten 1992 träffade överenskommelse om beträffande kostnadsbesparingar och rationaliseringar ombord på svenska fartyg.

Nämnden för rederistöd har framfört uppfattningen att man bör åläggas att i sin årliga rapport till regeringen ge signal *om* konkurrensanpassningen blir så förmånlig att rationaliseringsarbetet avstannar. Utredningen finner detta vara en mycket rimlig utgångspunkt framöver, inte minst mot bakgrunden av att den svenska handelsflottan i dag har en bemanningsnivå som jämfört med andra länders fartyg är mycket låg.

Den ändring utredningen föreslår senare, innebär dock att statens utgifter redan fr.o.m. år 1996 minskar med ca 30 miljoner kronor varför anslagsnivån generellt sett minskar i utgångsläget. Detta medger, inom ramen för nuvarande nivå, en viss inflaggning utan att detta ökar statens nuvarande budgeterade utgifter.

Riksdagen har beslutat att fr.o.m. budgetåret 1997 införa ett utgiftstak. Utredningen menar att det är angeläget att ha kontroll

över anslagsutvecklingen åren framöver och föreslår i enlighet med riksdagens beslut att det sätts en ekonomisk ram (ett "tak") på 400 miljoner kronor per år under planeringsperioden samt att medel anvisas i form av ett ramanslag fr.o.m. år 1997. Utredningen anser att denna modell ger en tillräcklig flexibilitet mellan budgetåren och en möjlighet att hantera kostnaderna för en eventuell ökad inflaggning utöver vad anslaget beräknats för. Ramanslagsmodellen medger en "buffert" om 5 % av anslaget genom en kredit vilket motsvarar en inflaggning av ett 10-tal fartyg (2 miljoner kronor per fartyg i medeltal) utöver den ordinarie ramen. Skulle inflaggningen bli större än detta, bör det ankomma på nämnden att till regeringen inkomma med tilläggsäskanden.

Ett försäkringstvång avseende relevanta sjöförsäkringar bör också införas. I dag kan en fartygsolycka med ett oförsäkrat fartyg innebära stora bärgningskostnader som staten får stå för om fartyget är oförsäkrat. Likaså är det viktigt att likformighet skapas mellan trafikslagen när det gäller försäkrings- och ansvarsfrågor. Utredningen föreslår även att varuägarnas ansvar vid val av fartyg bör utredas liksom EU-aspekter på försäkringsfrågan. Regeringen bör ge Sjöfartsverket i uppdrag att i samråd med Nämnden för rederinäringens konkurrensanpassning, Sjöassuradörernas Förening, Sveriges Redareförening och andra berörda närmare utreda försäkringsfrågan och övriga ovan redovisade frågor. I avvaktan på resultatet från denna utredning föreslås att ett försäkringskrav avseende kasko- samt P&I-försäkringar införs för de fartyg som medges konkurrensanpassning.

Kaskoförsäkring är rederiets försäkring av själva fartyget. P&I står för Protection and Indemnity Insurance och är rederiets ansvarsförsäkring. Denna kompletterar kaskoförsäkringen och skyddar rederiet i egenskap av ägare eller förhyrare av ett visst fartyg vid krav från tredje man på ersättning för sådana skador och utgifter av olika slag som uppkommit i samband med driften av det fartyg försäkringen avser t.ex. kollisionsskador i den mån de inte täcks av kaskoförsäkringen.

För att utbildningssystemet skall kunna fungera tillfredsställande föreslår utredningen att ett krav på att tillhandahålla utbildningsplatser ombord ställs på de rederier som omfattas av konkurrensanpassningen.

Som framgått föreslår utredningen att riksdagen fattar ett långsiktigt sjöfartspolitiskt inriktningsbeslut. Detta ställer särskilda krav på statsmakterna i den uppföljning som till viss del redan nu förekommer. Nämnden för rederinäringens konkurrensanpassning bör ges vissa vidgade uppgifter. Namnbytet visar vilken huvudinriktning nämnden bör ha, nämligen att för statens räkning svara för frågor som ligger i hela detta problemkomplex. Nämndens instruktion bör ändras så att framför allt den årliga rapporteringen till regeringen vidgas.

Nämnden bör ges uppgiften att som nu ansvara för administrationen av konkurrensanpassningen och svara för de årliga rapporterna om denna till regeringen, men på ett betydligt bredare sätt än vad som hittills skett, inte minst mot bakgrund av de nya näringspolitiska mål som utredningen föreslår.

Utredningen har övervägt möjligheten att införa konkurrensanpassningar efter vinstnivån i enskilda rederier. Utredningen har dock funnit att övervägande skäl talar emot en sådan lösning. Det kan dock uppkomma situationer i framtiden som skulle kunna motivera en sådan uppläggning. Nämnden för rederinäringens konkurrensanpassning bör i sin instruktion ges uppgiften att årligen redovisa och bedöma rederiernas ekonomi avseende vinstnivån med och utan konkurrensanpassning samt vid behov föreslå regeringen erforderliga åtgärder. Till detta bör läggas ett ansvar på den nya nämnden att i varje enskilt ärende följa upp utflaggningsbilden och de bedömningar enskilda rederier gör samt mer i detalj årligen redovisa dessa för regeringen. Detta medger också en ingående redovisning av hur statens kostnader varierar med in- och utflaggningssituationen.

Nuvarande system föreslås alltså i huvudsak bibehållas. Utredningen har kunnat konstatera att ändamålsenligheten i den nu-

varande konkurrensanpassningen i stort sett är bra, men att den kan förbättras.

Utredningen föreslår därför nedanstående definition för fartyg som skall medges konkurrensanpassning.

Konkurrensanpassning skall omfatta svenska lastbärande, lastdragande eller lastskjutande fartyg, dock ej passagerarfartyg, som används i utrikestrafik. Med utrikestrafik avses trafik som är av betydelse för den svenska utrikeshandeln och den svenska tjänsteexporten.

Nämnden föreslås också, om skäl finns, kunna besluta att ett fartyg inte bör omfattas av konkurrensanpassningen. I de fall nämnden finner att svenskflaggade fartyg utan statligt stöd i konkurrens med utländska fartyg med stöd bör ges konkurrensanpassning, bör det ankomma på nämnden att hänskjuta ärendet till regeringen.

Utredningen redovisar ett författningsförslag som anger hur den föreslagna konkurrensanpassningen skall fungera.

Utredningen har i sina allmänna överväganden angett att konkurrensneutralitet utan subventioner i grunden måste eftersträvas för sjöfarten som helhet. Uppstår snedvridande effekter genom att ett land värnar om sin egen flotta tvingas dock andra länder införa motsvarande regler i avvaktan på att bilaterala eller internationella överenskommelser kan träffas. Konkurrensförutsättningarna i vårt närområde – Östersjön och Nordsjön – förväntas i dag inte påtagligt förändras vad gäller införandet av statliga stöd som snedvrider konkurrensen. Om sådana regler införs bör – som tidigare angetts – den nya nämnden snabbt meddela regeringen detta. Regeringen kan då precis som i dag uppta bilaterala förhandlingar med det berörda landet.

Finansieringen av den nya nämndens verksamhet bör som hittills ske genom anslag men kompletteras så att nämnden medges rätt att finansiera den föreslagna utvidgade verksamheten med expeditionsavgifter som tas ut av rederierna för hanteringen av

deras ansökningar. En avgift per fartyg kan vara en lämplig modell. Utredningen anser att avgifterna per år skulle kunna sättas till maximalt 2 000 kronor per fartyg för att täcka merkostnaderna.

"Rundgången" med skattemedel bör enligt utredningens mening upphöra genom att rederierna ges formell rätt att innehålla den skatt och de sociala avgifter, som skulle betalats in till staten för att därefter betalas ut igen. Enligt vad utredningen erfar pågår en särskild statlig utredning (Skattebetalningsutredningen) som arbetar fram ett nytt system för skatteuppbörd, som öppnar möjligheter för sådana lösningar.

Utredningen vill i sammanhanget uppmärksamma regeringen på att vissa kostnader i samband med inflaggningen kan minska benägenheten att registrera fartyg i det svenska skeppsregistret.

Konkurrensanpassning av kapitalkostnader

Rederinäringens struktur med ett litet antal stora rederier och ett stort antal små rederier aktualiserar – som framgått av utredningens allmänna överväganden – ett behov av att inom den allmänna näringspolitikens ram kunna bidra med riskkapital för de små och medelstora rederierna. Tillväxtmöjligheterna för dessa rederier skulle avsevärt stärkas om tillgång på sådant kapital kunde tryggas. Skall marknadsmöjligheterna kunna utnyttjas måste, förutom långsiktighet i konkurrensanpassning av bemanningskostnaderna, även kapitaldelen stärkas. I dag finns i det närmaste inga sådana möjligheter på kapitalmarknaden. Utredningen har dock i sina näringspolitiska bedömningar funnit att inte minst denna stora grupp småföretagare inom sjöfartsnäringen är värd att uppmärksamma. Det är som utredningen tidigare redovisat inte helt enkelt att finansiera nya fartyg för de små och medelstora rederierna. Intäkterna ger osäkra förutsättningar för finansieringen om man inte samtidigt redan har tillgång till andra inkomstbringande fartyg. Detta innebär dels att behovet av strukturrationaliseringar i själva rederinäringen måste uppmärksammas och dels att en motsvararande rationalisering bör diskuteras för för-

medlingen av frakterna. Sådana rationaliseringar har sedan länge genomförts inom t.ex. åkerinäringen. Motsvarande arrangemang bör kunna övervägas inom sjöfarten. Dessa allmänna strukturfrågor bör därför studeras mer ingående.

Utredningen föreslår att Sjöfartsverket i samverkan med Sveriges Skeppshypotekskassa, Sveriges Redareförening och övriga berörda ges i uppdrag att närmare analysera de små och medelstora rederiernas förutsättningar för tillväxt.

Svenska rederier hade fram t.o.m. år 1989 möjlighet att göra avdragsgill avsättning till särskild investeringsfond – s.k. fartygsfond – för att ersätta avyttrat fartyg. De avsatta medlen skulle inom tre år från utgången av det år avsättningen gjordes tas i anspråk för nyanskaffning av fartyg. Efter ansökan kunde Riksskatteverket förlänga tiden till sex år. För rätt till avdragsgill avsättning till fartygsfond krävdes att den skattskyldige ställde bankgaranti motsvarande halva fondavsättningen.

Fartygsfonder innebär en möjlighet för rederier som sålt fartyg med realisationsvinst att avvakta med fartygsanskaffning till en tidpunkt som bedöms mest gynnsam från affärssynpunkt. Det bör uppmärksammas att fartygsmarknaden normalt är sådan att det sällan är ekonomiskt att sälja och köpa fartyg vid samma tidpunkt.

Avsaknaden av möjligheter till fondavsättning försvårar enligt utredningens mening anskaffningen av nya fartyg till den svenska handelsflottan och utredningen föreslår därför att möjligheter till någon form av fondering införs temporärt under den femåriga planeringsperioden. Denna form av konkurrensanpassning ligger inte – som utredningen är medveten om – inom nuvarande ramar för den svenska företagsbeskattningen. Bolagsbeskattningen sänktes påtagligt i samband med skattereformen för att man skulle kunna ta bort "särlösningar" av olika slag.

Utredningen är medveten om de skattemässigt förhållandevis gynnsamma avskrivningsregler som gäller i Sverige och som under goda år – när sådana förekommer – ger företag och även rederier möjlighet att bygga upp kapital och begränsa företagsbeskattningen i syfte att konsolidera och investera för framtiden.

Utredningen kan därför tänka sig att effekterna av ett införande av fartygsfonder får vägas mot dagens avskrivningsregler så att ett lämpligt utformat förnyelseprogram för den svenska handelsflottan kan stimuleras. Utredningen vill i sammanhanget erinra om att en ofta rekommenderad avskrivningstid för fartyg är ca 15 år. I praktiken blir den på grund av dålig lönsamhet ofta längre, vilket skall ställas mot de skattemässigt optimala, betydligt kortare avskrivningstiderna, som emellertid sällan kan utnyttjas av rederierna.

Det kan också nämnas att man i Norge för närvarande diskuterar att införa fartygsfonder som skulle få användas under en 4-årsperiod, med samma argument som här har framförts. Vidare diskuteras i Norge möjligheterna att medge kontraktsavskrivning med 20 % och därtill extra avsättning med upp till ytterligare 20 % till en miljöfond för att stimulera anskaffning av modernare och miljövänligare fartyg.

Utredningen föreslår också att ett riktat *räntestöd* införs under 5 år. Stödet bör avse rederier med högst två fartyg och begränsas till fartyg mellan 1 000 och ca 10 000 dwt och omfatta ombyggnader och förvärv av fartyg. Räntestödet bör begränsas till en räntenedsättning på högst 3 % jämfört med gällande ränta och kopplas till långivningen vid Svenska Skeppshypotekskassan. Utredningen föreslår att 20 miljoner kronor årligen avsätts under 5-årsperioden och att finansiering sker inom Kommunikationsdepartementets ansvarsområde. Utredningen föreslår att NRK sköter systemet och i utredningens författningsförslag framgår de närmare föreskrifterna för räntestödet.

Utredningen anser alltså att det särskilt för rederinäringen nu finns speciella skäl för att snabbt kunna underlätta en modernisering av den svenska handelsflottan. Regeringen har nyligen till riksdagen lagt fram förslag om tillväxtbefrämjande åtgärder rörande bl.a. riskkapitalförsörjningen för små och medelstora företag (prop. 1995/96:25 En politik för arbete, trygghet och utveckling), vilket naturligtvis även kan gynna den näring som Sjöfartspolitiska utredningen har arbetat med. I propositionen behandlas flera förslag som även kan beröra sjöfarten, bl.a. möjlig-

heten att vid nyemission få göra ett riskkapitalavdrag under 2 år, en utvidgad kvittningsrätt för enskilda näringsidkare samt en möjlighet att utnyttja Industrifonden för vissa kapitalförsörjningsobjekt.

Utredningens förslag om fartygsfonder och räntestöd är tillväxtinriktade och ligger i linje med regeringens förslag i övrigt.

Som en följd av utredningens tidigare förslag bör nuvarande instruktion för Nämnden för rederistöd ändras och kompletteras i enlighet med det utarbetade författningsförslaget. Utredningens förslag om ett räntebidrag innebär behov av att ändra och komplettera gällande bidragsförordning. Ändringarna återfinns i utredningens författningsförslag.

Installation av katalysatorer i svenska fartyg

Som framgått av de allmänna övervägandena i kapitel 7 anser utredningen tiden nu mogen att stegvis öka miljöanpassningen inom sjöfarten. En särskild närings- och miljöpolitiskt inriktad satsning bör därför inledas som syftar till att på sikt stärka den svenska handelsflottans konkurrenskraft i miljöhänseende.

Särskilda medel för installation av katalysatorer bör avsättas av staten och rederierna gemensamt under en 5-årsperiod. 40 miljoner kronor årligen föreslås sammanlagt utnyttjas fr.o.m år 1997. Den sammanlagda insatsen under 5 år blir därmed 200 miljoner kronor. Staten föreslås bidra med mellan 30 och 50 % av katalysatorinstallationen och rederiet med mellan 50 och 70 %. Sjöfartsverket har biträtt utredningen med underlagskalkyler, som visar att en sådan medelsavsättning skulle kunna innebära att 10 % (ca 20 fartyg av olika storlekar) av den svenska handelsflottan skulle kunna förses med katalysatorer. Satsningen bör koncentreras på fartyg med hög anlöpsfrekvens på Sverige. Utredningen förordar att färjor och lastfartyg som går i tät regelbunden trafik prioriteras. Sjöfartsverket bör ges i uppdrag att utforma regelsystemet, kostnadsfördelningen mellan staten och rederierna samt att administrera systemet. Finansieringen av den statliga delen bör ske

genom omfördelning av medel inom Kommunikationsdepartementets ansvarsområden.

Utbildning

Den svenska civila sjöfartsutbildningen håller liksom marinens utbildning hög internationell klass. Utredningen har främst i sina näringspolitiska överväganden om sjöfartsnäringens långsiktiga samlade kompetensbehov funnit att de nuvarande utbildningarna i dag uppfyller rimliga krav men ändå formulerat ett nytt näringspolitiskt mål, som direkt berör utbildningen.

Ett problem i dagens sjöutbildning är att utbildningarna planeras och genomförs isolerat från varandra. Utredningen kan för sin del bara konstatera att detta innebär ett ökat krav på samordning i syfte att utnyttja samhällets resurser effektivare. Sådana initiativ har tagits och bör fördjupas så att framtidens sjöutbildning kan bibehålla sin starka ställning och ge ungdomar likartade förutsättningar var de än utbildar sig.

Utredningen föreslår att samtliga utbildningsansvariga såväl inom högskolan som inom gymnasieskolan, Sjöfartsverket, Marinen, Kustbevakningen m.fl. gemensamt inrättar ett informellt samarbetsorgan inom vars ram nya krav och anpassningar kan diskuteras. Sjöfartsverket som är ansvarigt organ för kvalitetskontrollen av sjöutbildningar bör kunna ta på sig samordningsansvaret.

När det gäller det framtida innehållet i utbildningarna har utredningen dragit slutsatsen att anpassningar kommer att behöva ske. Utredningen föreslår nedanstående inriktning.

De nya krav som redovisats tidigare i kapitel 5 lägger en ännu större betoning på sjösäkerheten genom den nya STCW-konventionen. Utbildningarna måste därför anpassas så att de internationella kraven kan uppfyllas. Detsamma gäller nya förväntade miljökrav och ny miljöteknik. Utredningen föreslår att dessa utbildningskrav tillgodoses på alla nivåer. De nya förändrade bemanningsförutsättningarna ombord ställer enligt utredningens mening också krav på mycket högt tekniskt kunnande inom kommunika-

tions-, navigations- och datortekniken men även nya krav på ledarskap och teamutveckling. Sådana krav föreslås stegvis integreras i utbildningarna.

När det gäller den utrustning som i dag ställs till utbildningens förfogande är utredningen angelägen om att peka på de krav som den nya tekniken ombord i fartygen ställer på god, modern och ändamålsenlig utrustning. Utredningen föreslår att regeringen tar initiativ till en särskild översyn av utbildningsanstalternas utrustningsbehov.

En fråga som bl.a. framkommit under utredningens arbete är att kopplingen mellan högskoleverksamhetens utbildande del och forskningen inom sjöfarten är oklar. Utredningen har uppfattat det så att högskoleutbildade inte automatiskt har tillträde till vidare forskarstudier och forskning med den kompetens och behörighet dessa utbildningar ger. Utredningen ser detta som ett hinder för en bredare forskning inom sjöfarten och föreslår därför att denna fråga blir föremål för ytterligare belysning.

Avslutningsvis vill utredningen beröra ett förslag som framförts av Svenska Sjöfolksförbundet. Förbundet anser att rederierna bör avsätta medel till en gemensam utbildningsfond för återkommande sjösäkerhetsutbildning och kompetensutveckling. Utredningen anser att förslaget är intressant, men att ansvaret för denna fråga faller på Sjösäkerhetskommittén som också delgivits förslaget.

Beredskapsplanering

Sjöfartspolitiska utredningen har i sina överväganden funnit att beredskapsskäl även fortsättningsvis kan motivera vissa åtgärder inom sjöfarten även om motivet minskat något i betydelse. Utredningen gör den bedömningen att en viss planering bör ske inte minst beroende på de fluktuationer i fartygsinnehav som hittills har präglat det svenska skeppsregistret. Den tidigare regeringen inledde en sådan planering genom att utreda förutsättningarna och formerna för att i krislägen få tillgång till fartyg utanför det svenska registret.

Utredningen föreslår att staten träffar avtal med bl.a. svenska rederier och övriga berörda med utlandsflaggade fartyg som kan passa in i beredskapsplaneringen. Flera svenska rederier har sådana fartyg. Finansieringen bör enligt utredningens mening ske över Försvarsdepartementets anslag, då åtgärderna kan anses ligga inom ramen för samhällets totala försvars- och beredskapsplanering.

Sjöfartsnettot

Utredningen har i sina studier och analyser kunnat konstatera att sjöfarten har stor betydelse för den svenska ekonomin och för folkhushållet. Nuvarande ekonomiska mått ger dock inte en heltäckande och inte heller en helt rättvisande bild. Det s.k. sjöfartsnettot bör därför ändras och nya mått utvecklas. Statistiska Centralbyrån har inlett ett sådant arbete och utredningen föreslår att berörda parter ges möjlighet att medverka i detta arbete.

Övrigt

Sjöfartsnäringen och enskilda rederier har i de synpunkter de lämnat till utredningen uppmärksammat två frågor som berör förhållandena i vårt närområde och inom EU. Den ena frågan gäller den skattefria försäljningen av varor ombord, främst på färjorna till och från Sverige. Den andra frågan gäller 24-timmarsregeln som i sig är en del av taxfree-frågan.

Utredningen kan konstatera att taxfree-försäljningen kommer att upphöra den 1 juli 1999. Utredningen anser dock att särskilda omställningssvårigheter finns för den svenska färjenäringen och anser det angeläget att regeringen följer utvecklingen och i kontakter med främst Finland och Danmark samråder om en lämplig strategi på detta område. Det är framför allt av betydelse att värdera de trafikmässiga effekter för utrikeshandeln som en eventuell neddragning av trafiken skulle kunna få.

8.3 Trafikpolitiskt program för sjöfarten

Det trafikpolitiska program för sjöfarten som utredningen lägger fram syftar till att ge sjöfarten bättre och med andra trafikslag mer likvärdiga konkurrensförutsättningar. Även i dessa avseenden är långsiktiga och stabila spelregler av största betydelse.

De trafikpolitiska målen

Utredningen har i sina överväganden anfört att de trafikpolitiska målen för sjöfartens del är principiellt riktigt utformade och att sjöfarten i allt väsentligt uppfyller dessa mål. Mot bakgrund av den europeiska trafiksituationen och det pågående trafikpolitiska arbetet inom EU vill dock utredningen, som redan framgått, föreslå några preciseringar av det mål som behandlar transporterna av utrikeshandeln. En precisering bör ta fasta på de mer nationella förhållandena och ytterligare en precisering bör tydligt markera det europeiska och internationella beroendet. Utredningen föreslår således följande mål och delmål i detta avseende.

* Målet för den statliga sjöfartspolitiken bör vara att skapa förutsättningar för att landets utrikeshandel kan utföras på ett effektivt sätt till lägsta samhällsekonomiska kostnader.

  - Sjöfarten på Sverige skall ges samma konkurrensförutsättningar som andra trafikslag.

  - Sverige skall aktivt arbeta för effektiva sjötransportlösningar inom EU och effektiva anknytningar till det transeuropeiska transportnätverket i syfte att lösa framkomlighetsproblem för utrikeshandelns transporter.

Infrastruktur

Utredningen kan konstatera att sjöfartens traditionella infrastruktur vad gäller farleder och hamnar är väl utbyggd i Sverige. De kompletteringar av farledssystemet som förs fram i Sjöfartsverkets långtidsplan är enligt utredningen välmotiverade och bör när finansiella lösningar träffats med berörda parter kunna genomföras.

De planerade hamninvesteringar som framgår av hamnarnas 5-årsplaner indikerar att hamnväsendet även i framtiden kommer att spela en central roll i transportsystemet. Utredningen har ingen anledning att på detta område göra något annat uttalande än att understryka vikten av ett marknadsbaserat hamnsystem i Sverige, där trafiken och dess behov är styrande för investeringarna. Även här är naturligtvis Sveriges anknytning till det transeuropeiska transportnätverket av central betydelse.

Utredningen har också uppmärksammat landinfrastrukturens stora betydelse för ett effektivt sjötransportsystem. Den allmänna slutsatsen är härvid att hamnarna och trafiken till och från hamnarna utgör en viktig planeringsparameter för trafikverken. Utredningen föreslår att Kommunikationskommittén i sina överväganden särskilt beaktar sådana väg- och järnvägsprojekt som är av särskild betydelse för sjöfarten och hamnarna samt för kopplingarna till det transeuropeiska transportnätverket i syfte att få väl fungerande transportkedjor.

Sjöfartens kostnadsansvar och avgifter

Sjöfarten uppfyller det trafikpolitiska kostnadsansvaret i det närmaste fullt ut och sannolikt i högre grad än något annat trafikslag. Sjöfartsavgifterna har en konstruktion som medger full kostnadstäckning på ett sätt som samtidigt innebär mycket små snedvridande inslag. Utöver de justeringar av avgiftssystemet som kan bli nödvändiga för EU-anpassningen och tidigare diskuterade miljöavgifter eller miljörelaterade rabatter föreslår utredningen därför inga förändringar. Utredningen anser däremot att det är

angeläget att de trafikpolitiska målen och kostnadsansvarsprincipen tillämpas fullt ut och på ett likvärdigt sätt även för övriga trafikslag. Med en sådan mera strikt tillämpning skulle en effektivare samhällsekonomisk styrning av transporterna kunna åstadkommas och också bättre förutsättningar skapas för att i avgiftssystemet internalisera trafikens miljöeffekter.

Utredningen föreslår således att miljöavgifter eller någon form av miljörabatter knutna till sjöfartsavgifterna införs under förutsättning av motsvarande tillämpning för övriga trafikslag och att svensk sjöfart inte missgynnas mot annan sjöfart. Sjöfartsverket bör ges i uppdrag att utforma ett konkret förslag och redovisa det till regeringen i sådan tid att en med Kommunikationskommitténs kommande förslag för transportsektorn i sin helhet samordnad bedömning kan komma till stånd.

Transportstödet

Utredningen föreslår att det nuvarande transportstödet, om det skall vara kvar, omarbetas så att reell konkurrensneutralitet skapas mellan väg- och järnvägstrafik respektive sjöfart. Detta kan, som utredningen berört tidigare, åstadkommas på flera sätt. Det bör ankomma på Kommunikationskommittén att utifrån denna klart angivna förutsättning ta fram ett förslag som uppfyller kravet på konkurrensneutralitet.

8.4 Vissa gemensamma åtgärder

Utredningen har i detta avsnitt samlat förslag som berör både näringspolitiska och trafikpolitiska frågor och där sambanden mellan dessa är särskilt påtagliga. Utredningen lägger i denna del fram förslag om åtgärder för ett förstärkt internationellt arbete och om forskning och utveckling inom sjöfarten.

Internationellt arbete

Det internationella arbetet inom sjöfarten har, som utredningen starkt betonat i sina allmänna överväganden, en mycket betydelsefull roll.

Det som framstår som mest angeläget är att söka finna den strategi som Sverige tillsammans med EU:s övriga medlemsstater kan ena sig kring vad avser sjöfartens internationella konkurrenssituation.

Den andra frågan av stor betydelse berör sjöfartens olika tekniska frågor. I detta ligger de allt viktigare regelsystemen om sjösäkerhet, miljö, utbildning m.m. Inom dessa områden verkar FN:s sjöfartsorgan IMO.

Utredningen ser för sin del bara en långsiktigt hållbar strategi och det är att inom EU skapa förutsättningar för att gemensamt stärka samtliga EU-staters handelsflottor genom en mycket strikt tillämpning av internationella regler (och EU-anpassningar av dessa) och att detta genomförs samtidigt i EU:s medlemsstater så snart som möjligt.

Inom EU har sedan flera år pågått diskussioner om gemensamma åtgärder inom sjöfartspolitiken i syfte att stärka medlemsstaternas handelsflottor. Kommissionen har för sin del aviserat ett strategiskt dokument om EU:s framtida sjöfartspolitik före årsskiftet 1995/96.

Med hänsyn till detta anser utredningen det angeläget att inför presentationen av EU:s dokument formulera en svensk uppfattning i dessa frågor och utredningen föreslår nedanstående sexpunktsstrategi.

* Den första delen i denna strategi bör vara att kraftfullt verka för att nödvändiga åtgärder sätts in mot illojal konkurrens, att bekämpa låg sjösäkerhet och dålig miljö, att stödja goda sociala villkor för de ombordanställda.

* Den andra delen i strategin bör vara att ta initativ till en fördjupad diskussion om den omfattande stödgivningen inom EU och därmed förstärka det inom OECD redan inledda arbetet.

* Det tredje elementet i strategin bör vara att förstärka det redan stora svenska engagemanget i främst IMO:s regelutveckling inom sjösäkerhets- och miljöområdet som grund för ett fortsatt arbete med tillämpningen inom EU:s medlemsstater.

* En fjärde del i strategin bör vara att eftersträva att EU:s medlemsstater samtidigt implementerar IMO:s regelverk och med kraft söker kontrollera att fartyg som anlöper medlemsstaterna också uppfyller gällande krav. Det s.k. hamnstatskontrollsamarbetet omfattar ytterligare ett par länder utanför EU, bl.a. Norge, Kanada och Polen. Utredningen kan konstatera att en sådan kontrollapparat med hög verkningsgrad sedan många år även tillämpas i USA. En ökad samverkan mellan olika hamnstatskontrollsystem i världen bör eftersträvas. Regeringen bör kunna ta sådana initiativ inom EU.

* Den femte delen i den svenska strategin bör enligt utredningens mening vara att även inom EU låta pröva frågan om hur ett mer renodlat "Europaavtal för sjöfolk" skulle kunna utformas gemensamt med ITF. Ett avtal som gäller för EU:s samtliga medlemsstater skulle kunna jämna vägen för ett gemensamt europeiskt fartygsregister på längre sikt. Förutsättningarna för ett "världsavtal" skulle även kunna prövas.

* Strategin bör för det sjätte omfatta frågan om att stärka banden mellan staterna inom Norden och runt Östersjön i de sjöfartspolitiska frågorna med sikte på gemensamt uppträdande i olika internationella organ.

En fråga som utredningen tidigare berört gäller sjöfartens försäkringsfrågor. Förslaget om att tillsätta en arbetsgrupp som

belyser dessa frågor innebär på sikt att Sverige även kan agera internationellt på detta område.

Utredningen föreslår, som en direkt konsekvens av den föreslagna svenska strategin, att Sverige med så stor kraft som möjligt genomför hamnstatskontroller. Enligt det europeiska avtalet om hamnstatskontroller förbinder sig länderna att granska 25 % av de utländska fartyg som kommer till respektive land. Detta mål har uppnåtts i Sverige. Enligt vad utredningen erfarit ingår det nu i Sjöfartsverkets planer att ytterligare förstärka sin inspektionsverksamhet vad avser hamnstatskontroller och åtgärder inom ramen för IMO:s utbildningskonvention (STCW) och IMO:s sjösäkerhetsresolution (ISM). För Sverige är det också av stor vikt att lämna uppgifter till övriga stater inom EU och runt Östersjön om de erfarenheter som erhålls i inspektionsarbetet. Utredningen har uppmärksammat det samarbete och det stöd till bl.a. de baltiska staternas sjöfartsmyndigheter som Sjöfartsverket sedan flera år har engagerat sig i och ser dessa insatser som en viktig uppgift även i framtiden.

Forskning och utveckling

Forskningen inom sjöfarten har stor strategisk betydelse för kunskapsutvecklingen om både trafikpolitiskt och näringspolitiskt viktiga frågor.

På det trafikpolitiska området handlar det om sjösäkerhet, vintersjöfart, miljö, lasthantering m.m. och frågor som har att göra med sjöfartens unika förutsättningar som transportslag utan behov av omfattande statliga satsningar på infrastrukturen samt om olika samhällsekonomiska frågor.

På det näringspolitiska området handlar det om kompetens och utveckling av sjöfartsnäringen som helhet. Det gäller ekonomi och management men lika mycket konkurrenskraftiga fartyg och lastningstekniker samt en konkurrenskraftig hamnnäring.

Det är som utredningen ser det inte helt enkelt och inte heller nödvändigt att särskilja dessa områden från varandra. Behovet av

forskning på det trafikpolitiska området kan stödja utvecklingen inom sjöfartsnäringen och vice versa. Forskning om t.ex. höghastighetsfartygs hållfasthet i drift och andra egenskaper kan på längre sikt bidra till utvecklingen av dessa fartyg.

Utredningen kan också med tillfredsställelse konstatera att forsknings- och utvecklingsarbetet inom många svenska rederier är i världstopp på flera områden, en utveckling som utredningen hoppas kommer att bli bestående.

Utredningen kan efter de studier som utredningen genomfört konstatera att behovet av ökat statligt engagemang på detta område är mycket påtagligt.

Utredningen föreslår därför att regeringen ger KFB i uppdrag att tillsammans med Sjöfartsverket, sjöfartsnäringen och NUTEK samt övriga berörda parter arbeta fram en samlad näringspolitisk och trafikpolitisk offensiv forskningsplan för sjöfarten, integrerad med EU:s forskningsstrategier på detta område.

I arbetet bör även ingå att pröva frågan om uppbyggnaden av ett "sjöfartens kompetenscentrum". Uppdraget bör även omfatta frågan om forskningsbehörigheten i enlighet med vad som tidigare framgått.

Staten bör ställa ytterligare resurser till förfogande för FoU-verksamhet och utredningen förutsätter att sjöfartsnäringen, i likhet med vad som nu gäller, bidrar till finansieringen med belopp som motsvarar de statliga insatserna.

Genomförandet bör ske inom ramen för de former och den organisation som riksdagen beslutat om i den senaste forskningspropositionen. Prioriteringen av medel bör göras av ansvariga forskningsmyndigheter enligt de riktlinjer som riksdagen har beslutat om och inom de medelsramar som kommer att anvisas.

Sjöfartsverkets roll

Sjöfartsverket har att företräda sjöfartens intressen och därmed omfattas båda de huvudområden som utredningen behandlar, alltså det näringspolitiska och det trafikpolitiska området. Verket bör enligt utredningens mening överväga att med samma inriktning som i dag gäller för verkets trafikpolitiska engagemang utveckla kontakterna och samrådsformerna även på det näringspolitiska fältet.

9 Förslagens effekter

I detta avslutande kapitel berörs de bedömda effekterna av utredningens förslag.

För att åskådliggöra förslagens långsiktiga verkan vill utredningen inledningsvis redovisa en särskild framtidsbild – *Svensk sjöfart inför år 2002* – som på utredningens uppdrag utarbetats av sjökapten Rolf Nilsson, Göteborg. Den metodik som används – s.k. scenarioteknik – är ett försök att se tillbaka, i detta fall 5 år. Den används i olika sammanhang för att söka belysa effekterna av ett samlat förslag.

9.1 Svensk sjöfart inför år 2002
av Rolf Nilsson

När detta skrivs har vi ca ett halvår kvar av det 5-åriga sjöfartspolitiska inriktningsbeslut avseende trafik- och näringspolitik som den svenska riksdagen beslutade om år 1996. Beslutet innehöll konkreta åtgärder för att kunna utveckla den svenska sjöfarten och göra den konkurrenskraftig under perioden. Det fanns också en ambition att skapa en plattform för att fastställa ännu mer långsiktiga förutsättningar för svensk sjöfart, men utan de stödformer som man år 1996 – av flera skäl – insåg vara nödvändiga i ett kort och medellångt perspektiv.

Vad har då resultaten blivit och hur ser framtiden ut för svensk sjöfart? Utvecklingen de senaste fem åren har styrts av ett flertal faktorer där de sjöfartspolitiska initiativen självklart haft betydande inverkan inom de flesta områden. Det finns andra omvärldsfaktorer som också, huvudsakligen positivt, påverkat sjöfartsnäringen

i Sverige. Det finns dock inslag i sjöfartens ramförutsättningar och struktur som delvis hämmat den positiva utvecklingen och som fortfarande skapar bekymmer.

Fortsatt utvecklingsarbete

Den inriktningsförklaring, som parter och intressenter inom sjöfartsnäringen och staten utvecklat gemensamt, och som undertecknades år 1997, har framför allt avgränsat ansvarsområden och målsättningar inom utbildning samt forskning och utveckling.

Förklaringen har kommit att ses som ett långsiktigt åtagande från både näringens och statsmakternas sida för att utveckla en för samhället viktig transportnäring. En fördjupad samverkan och förståelse mellan rederinäring, lastägare och statsmakter har åstadkommits genom det maritima forum som bildades under år 1996.

Utbildning och forskning

Det sjöfartspolitiska beslutet år 1996 innebar bl.a. en kraftig ökning av resurserna till både grundforskning och tillämpad forskning. Det sjöfartsinriktade forskningsprogrammet har också kommit att fungera som en bro mellan forskning och sjöfartsrelaterad utbildning inom högskolan och den nya sjöfartshögskolan. Den senare kom till stånd i samband med yrkeshögskolereformen och organiserar de operativa sjöutbildningarna.

Att denna samordning av samhällets resurser för utbildning inom det maritima området kunde genomföras samtidigt som den reviderade STCW-konventionen infördes, har visat sig vara mycket positivt. Utveckling av ny teknik och införande av nya metoder för undervisning underlättades samtidigt som effektivitetsvinster gjordes och resursförstärkning kunde sättas in efter en betydligt mer övergripande och samordnad planering. Sammantaget har detta inneburit att den svenska utbildningsorganisationen håller högsta internationella klass och att Sverige på ett mycket tidigt

stadium togs upp på IMO:s vita lista (listan över internationellt godkända behörigheter).

Handelsflottan

Den svenskflaggade handelsflottan är större i dag än år 1996. Antalet fartyg är ungefär lika stort som i början av 1990-talet. Antalet ombordanställda har också ökat men inte i samma utsträckning. Detta beror framför allt på rationaliseringar och strukturförändringen inom färjesjöfarten. Moderna flexibla färjor och en ökad tonvikt på godstransport har inneburit att antalet befattningshavare inom intendenturen minskat. Samtidigt har dock personalbehovet inom driftbemanningen ökat.

En hämmande faktor för expansionen under svensk flagg inledningsvis var den brist på sjöfolk som uppdagades i samband med den initiala inflaggningstrenden efter att det sjöfartspolitiska programmet beslutades. Stora pensionsavgångar och det faktum att många av de sjömän som fanns registrerade som arbetssökande inte hade den utbildning och erfarenhet som krävdes ställde till stora problem. Framför allt blev bristen på seniorbefäl i maskin med tankfartygserfarenhet akut.

Under senare år har vi också alltmer sett svårigheterna med att behålla sjöfolk ombord i svenskflaggade fartyg. Detta är dock ett problem vi har gemensamt med många nationer i Europa. Den internationella bristen på sjöfolk ökade i och med att den reviderade STCW-konventionen fick genomslagskraft, samtidigt som hamnstatskontrollerna effektiviserats på flera håll i världen. Bland annat innebär detta att svenskt sjöbefäl blivit mycket attraktiva på den internationella marknaden.

Nya krafttag håller därför på att tas fram inom EU. I Sverige börjar de ökade utbildningssatsningarna nu att ge resultat och antalet nyutexaminerade befäl är i dag i nivå med avgångarna från den svenskflaggade handelsflottan.

Sverigebaserad sjöfart

Detta relativt nya begrepp har blivit alltmer vanligt efter hand som utländska investeringar och företagsetableringar inom sjöfartsområdet ökat. Skälen till intresset är det generellt gynnsamma företagsklimatet i Sverige, däribland företagsbeskattningen, EU-medlemskapet, närheten till de nya och kommande medlemsstaterna i öst samt den alltmer ökande aktiviteten inom den svenska sjöfartsmiljön.

Denna miljö påverkas till stor del av det entreprenörskap som historiskt växt fram i en mycket utrikeshandelsberoende nation vars industri har en klar konkurrensnackdel i avståndet till sina marknader. Detta har lagt grunden till kompetens och kunnande inom de flesta sjöfartssektorer, som kan utnyttjas även på andra ställen internationellt där sjöfartens infrastruktur håller på att utvecklas. De av näringen och staten gemensamma offensiva satsningarna på utveckling av denna miljö har ökat det internationella intresset alltmer. För svenska sjöfartsföretag innebär detta ett välkommet tillskott på ytterligare riskkapital.

Hemmamarknaden ökar

Den utvidgning av EU mot öster som inleddes i slutet av 1990-talet är av mycket stor betydelse för Sverige i allmänhet och för sjöfarten i synnerhet. Även som fullvärdig medlem av den Europeiska Unionen försvinner inte nackdelen av att vara en geografiskt perifer marknad med litet underlag.

Med utvidgningen får vi ett innanhav i EU-perspektiv med en delmarknad omfattande mer än 50 miljoner invånare. Detta skapar förutsättningar för industriexpansion och internationella investeringar i Sverige. Den "pendelsjöfart" som är under utveckling blir ett alltmer finmaskigt nät av förbindelser mellan Sverige, Finland och Östersjöländerna i det forna Sovjetunionen. En del större industrier har tillsammans med rederier utvecklat integrerade transport-

system mellan fabriker på båda sidor av Östersjön och fram till avsättningsmarknader inom och utom EU.

Trafik och miljö

Att skapa konkurrensneutralitet mellan trafikslagen såväl nationellt som internationellt var en av ambitionerna som uttalades i samband med att det sjöfartspolitiska programmet antogs av riksdagen år 1996. Denna förstärktes ytterligare av Kommunikationskommitténs betänkande som kom något år senare.

Problemen visade sig dock vara betydligt svårare än att bara vara en fråga om olika avgifter. De mer genomlysande rapporter som lagts fram under senare år visar att snedvridningen av konkurrensvillkoren mellan de olika transportslagen till stor del är av strukturell natur och att sjöfarten ofta missgynnas. Det faktum att samhällsinvesteringar i vägar och järnvägar, åtminstone tillfälligt, genererar många arbetstillfällen väger också tungt – fortfarande – inom EU som ännu brottas med en stor arbetslöshet.

De mest uppenbara fall som direkt leder till konkurrenssnedvridning, t.ex. transportstödet, har dock rättats till, vilket haft en positiv inverkan på sjöfartens möjligheter att konkurrera.

Katalysatorrabatten har både gett genomslag och internationell uppmärksamhet. I dag är närmare hälften av de svenskflaggade fartyg som regelbundet och med stor frekvens anlöper svenska hamnar utrustade med katalysatorer. Att dessa också får "miljörabatt" på såväl hamnavgifter som andra umgälder täcker åtminstone delvis de ökade kapitalkostnader som installation av katalysatorer medför. Flera länder, framför allt i Nordeuropa har "hakat på" och från svenskt håll arbetar man intensivt inom EU för att katalysatorrening skall bli obligatoriskt på fartyg, till att börja med på dem som huvudsakligen opererar inom den Europeiska Unionen. Denna alltmer ökande marknad för reningsanläggningar har också inneburit att installationskostnaden per fartyg minskat.

Internationell konkurrens

Det finns i dag en utjämnande trend för kostnadsskillnaderna mellan olika fartygsregister. Detta beror på ett flertal faktorer.

- De nya regelverk som trätt i kraft internationellt.
- Den alltmer utökade och effektiva hamnstatskontrollen.
- Den snabbt ökande levnadsstandarden i Fjärran Östern, varifrån merparten av sjömännen i världshandelsflottan hämtas.

Den reviderade STCW-konventionen har börjat ge effekt. Ett resultat av de ökade kontroll- och övervakningsmöjligheter IMO fått är att antalet sjömän med brister i kunskap och kompetens minskat markant i världshandelsflottan. En konsekvens är också att det i dag utexamineras färre sjömän i världen, vilket medfört en global brist på kompetenta befattningshavare till sjöss. Denna ändrade situation av utbud och efterfrågan har lett till lönekostnadsökningar även för sjömän från utvecklingsländer på fartyg i internationella register.

Att finna nya rekryteringsområden för lågprisbesättningar försvåras av det faktum att det är svårt att finna länder i sådana områden vars utbildning och behörigheter finns med på IMO:s vita lista. I områden som Europa, Nordamerika och en stor del av Fjärran Östern är hamnstatskontrollen numera så effektiv att det är mycket troligt att ett fartyg bemannat med personal vars behörigheter inte finns med på denna lista kommer att upptäckas av myndigheterna, och därmed riskeras att läggas stilla.

Säkerhet har inte blivit ett marknadsargument, och få vill att det skall bli ett. Säkerhet skall vara en *självklarhet* som tillsammans med kompetens och tillförlitlighet ger den kvalitet som lastägaren eller passagerare efterfrågar, och i allt större utsträckning betalar för. Detta gäller framför allt tankfartyg, passagerartransporter och nischtrafik, framför allt med högvärdigt gods. Även om lastägare och redare närmar sig varandra alltmer och samverkan

blir allt vanligare, så är dock fortfarande lägsta pris utslagsgivande inom de flesta andra sjötransporter.

Internationellt arbete

Det sjöfartspolitiska programmet gav inte bara en positiv framtidstro inom den svenska sjöfarten. Det gav också en viktig signal till omvärlden. Sverige anser att sjöfarten är ett viktigt transportslag och en betydelsefull näring och har därför beslutat att också i handling satsa på sin sjöfart både i ett kortare och i ett mer långsiktigt perspektiv.

Vi har dock valt att gå en egen väg. Satsningarna är stora men innehåller inget internationellt register. Resultatet har visat att detta inte behövs för att vi skall uppnå våra mål.

Från Sverige styrs i dag en handelsflotta som är bland de 8–10 största i världen, om än under flera olika flaggor. Vi har lika många svenska sjömän sysselsatta som det finns norska sjömän. Detta har väckt både intresse och uppmärksamhet internationellt. Trots vår relativt blygsamma flotta under egen flagg – vilken i och för sig är den största nationella i Norden – lyssnar man på Sverige inom EU och i internationella fora som IMO.

Dagsläget för den svenska handelsflottan

Att det tidigare beslutet om slopande av skattefri försäljning uppsköts för färjor i nordeuropeiska farvatten var väntat. De utredningar som redovisades under år 1998 visade konkret på vilka konkurrensnackdelar ett slopande av taxfree-försäljningen skulle medföra för industrier i Skandinavien och på de brittiska öarna gentemot industrin på kontinenten. Fraktpriserna skulle stiga med mellan 10 och 40 % beroende på färjelinje, turtätheten minska och transporttiderna skulle därmed öka.

De nya regionala säkerhetskraven för RoRo-färjor i Nordeuropa medförde också högre kostnader för färjerederier som opererar i

dessa vatten. Fartygen blir dyrare utan att andrahandsvärdet ökar i motsvarande grad i ett internationellt perspektiv. Å andra sidan har de skärpta reglerna varit en bidragande orsak till att konkurrensen från färjor under lågkostnadsflagg och från färjekonkurrens på grund av det fria cabotaget inom EES inte fått den omfattning som befarats.

Att EU medgivit ytterligare en tidsfrist för taxfree-försäljningen motiverades med att sjöfarten och industrin tillsammans behövde mer tid för att utveckla och införa nya sjöburna transportsystem. Detta och det framför allt av säkerhetsskäl motiverade önskemålet om att separera passagerar- och godsbefordran innebär att den utveckling som inleddes av bl.a. Stena under andra hälften av 1990-talet nu verkligen tagit fart.

Inom en nära framtid kommer de flesta större passagerarlinjer i Nord- och Västeuropa att trafikeras av snabbgående passagerarfartyg med lastutrymme huvudsakligen för personfordon. Trailers och tågset befordras med särskilda fraktfärjor. Den framför allt i Nordeuropa viktiga nöjes- och konferenstrafiken sker i allt större utsträckning med renodlade kryssningsfartyg.

Linjetrafik mellan Sverige och kontinenten sker med snabba men konventionella fartyg i ett system där stor vikt har lagts vid minimerad tid i hamn och ett smidigt lastflöde genom terminalerna. I Sverige har flera utvecklingsprojekt redan realiserats där rederier, lastägare och hamnar tillsammans driver system som kraftigt minskat transporttider och kostnader.

Nästa steg väntar dock ännu på sin realisering: Sjötransporter mellan norra Europa och Nordamerika på mindre än fyra dygn.

För svenska rederier med mindre bulkfartyg kom den sjöfartspolitiska utredningen med rätt förslag i rätt tid. Flottans medelålder började bli alarmerande hög samtidigt som EU-medlemskapet i princip gav fritt tillträde till den inre marknaden via Europas inre vattenvägar. De återuppståndna möjligheterna att fondera medel för anskaffning av nytt tonnage som kan skräddarsys för denna trafik mellan kontinenten och Norden skulle kunna ge stora möjligheter.

Den Sverigebaserade rederiverksamheten led allvarlig skada när på sin tid möjligheterna till fartygsfondering upphörde. Sedan sådana möjligheter återinfördes på sjöfartsutredningens förslag har den svenska rederinäringen kunnat planera sina investeringar på ett för rederierna och samhället betydligt förståndigare sätt. Eftersom prisnivåerna för nybeställningar, andrahandsköp och ombyggnader ligger 50–100 % högre under högkonjunktur än under lågkonjunktur är det ett överlevnadskrav för ett rederi att anpassa fartygsförsäljningar och fartygsanskaffningar efter en konjunkturcykel på 5–6 år, i stället för ett räkenskapsår. Prisförändringarna inom sjöfarten är våldsammare än inom andra näringar.

Räntebidragssystemet, i kombination med de generella åtgärder för utveckling av små och medelstora företag som infördes under andra hälften av 1990-talet, har bidragit till en betydligt mer positiv syn på fartygsfinansiering från bankernas och finansinstitutens sida. Detta har varit en förutsättning för nyetablering, och vi kan i dag se att flera nya entreprenörer har skaffat sig fotfäste på marknaden.

Samtidigt har behovet av en närmare samverkan mellan redare och lastägare blivit en allt viktigare faktor vid nyetablering och finansiering av nytt tonnage. Utvecklingen går nu åt två håll för mindre bulkrederier. En del knyts nära en stor, möjligen två stora, lastägare. Andra mer oberoende samlas i pooler med olika starka band. Dessa formeringar har inneburit att svenska rederier fått en betydligt bättre marknadsposition i Europa. Poolerna som tidigare diskuterats i decennier realiserades för några år sedan, som en direkt följd av den nya sjöfartspolitiken.

Den svenska kusttankflottan hade redan innan år 1995 en mycket stark ställning med en marknadsandel i Europa på nästan 25 %. Flottan bestod då till två tredjedelar av modernt tonnage och till en tredjedel av äldre, visserligen moderniserat, tonnage som huvudsakligen byggts tidigt på 1970-talet. Dessa äldre har nu tack vare det nya investeringsklimatet inom sjöfarten till mycket stor del ersatts med nytt tonnaget.

Från Sverige opereras en betydande flotta av stora tank- och bulkfartyg. I princip seglar alla under andra flaggor än den svenska. Det sjöfartspolitiska programmet medförde ingen utflaggning av detta tonnage.

Det finns dock fler svenska sjömän ombord i dessa fartyg i dag än år 1996. Detta beror bl.a. på tidigare nämnda faktorer som minskade kostnadsskillnader och skärpta krav. Dessutom har ett antal rederier genom avtal med staten förbundit sig att ställa tonnage till förfogande vid beredskap och ofärdstider.

Avtalen som skrivits med försvarsmakten och finansieras via försvarsbudgeten innehåller också en förbindelse från rederiernas sida om att på dessa fartyg ha ett antal svenska befattningshavare.

Med några undantag finns det i dag inga svenska intressen kvar inom transocean linjetrafik. I denna verksamhet råder i dag en närmast oligopolliknande situation med ett par mycket stora internationella konsortier som i princip har kontroll över världshandelsflottans större container- och linjetonnage. De svenska undantagen är ett par rederier som arbetar i nischer där man opererar med anpassat tonnage.

9.2 Övriga effekter

I detta avsnitt redovisas enligt de generella kommittédirektiven bedömningar rörande förslagens statsfinansiella och regionala effekter. Utredningen försöker enligt nämnda direktiv även att bedöma förslagens effekter på jämställdheten.

Statsfinansiella effekter

Utredningens samlade förslag bedöms inte ge några ökade utgifter för staten. En förutsättning för genomförandet av vissa av förslagen är dock att omfördelningar görs inom vissa departements verksamhetsområden. De förslag med statsfinansiella effekter som utredningen lägger fram bör kunna finansieras genom sådana om-

fördelningar, genom avgifter på näringen samt genom medverkan av de som påverkas och drar nytta av förslagen.

Utredningens förslag om att staten skall lämna bidrag till konkurrensanpassningen för bemanningskostnader medför inga ytterligare statliga utgifter utöver nuvarande 400 miljoner kronor per år. De vidgade uppgifterna för Nämnden för rederinäringens konkurrensanpassning finansieras genom att nämnden får ta ut expeditionsavgifter för sin ärendehantering.

Utredningen anser det näst intill omöjligt att med någon grad av säkerhet uppskatta de rent statsfinansiella effekterna av fartygsfonder. Hela idén med fonderna är att de skall bidra till en positiv utveckling av den svenska handelsflottan och därmed motivera sig själva.

Utredningen har ändå försökt göra ett grovt överslag av det skattebortfall som fartygsförsäljningar åren 1992–1994 skulle ha gett om det tidigare gällande systemet med fartygsfonder hade tillämpats. Ett sådant överslag ger vid handen att det kan antas ligga mellan 10 och 50 miljoner kronor per år. Dessa siffror beaktar dock endast försäljningar där rederierna inte har andra fartyg eller andra reserveringsmöjligheter. Den ovan angivna siffran på skattebortfallet måste därför anses vara en minimiuppskattning. Den i någon mening reala effekten på statsbudgeten är emellertid att se som statens ränteutgifter på lån som, allting annat lika, får ersätta skattebortfallet. Dessa ränteutgifter kapitaliserade under fondperioden och därefter nuvärdeberäknade utgör statsbudgeteffekten.

Den föreslagna konkurrensanpassningen av kapitalkostnaderna (fartygsfonder och räntebidrag) föreslås i den mån den kan anses belasta statsbudgeten finansieras inom befintliga ramar inom Kommunikationsdepartementets verksamhetsområde.

De föreslagna avtalen om att i kristider få tillgång till även utlandsflaggade fartyg för försörjningsberedskapen, och de statliga åtaganden sådana avtal kan medföra, föreslås finansieras inom Försvarsdepartementets verksamhetsområde.

Den föreslagna miljöanpassningen vad gäller avgiftsdiffentiering för fartyg med bl.a. katalysatorer skall finansieras genom höjda sjöfartsavgifter i övrigt.

Statens del i introduktionen av katalysatorer i svenskflaggade fartyg om högst 100 miljoner kronor under fem år föreslås finansieras inom Kommunikationsdepartementets verksamhetsområde. Skulle rederierna inte medverka i finansieringen bortfaller statens utgifter i denna del.

Den utökade FoU-satsningen inom sjöfarten föreslås prioriteras inom ramen för befintliga FoU-resurser inom kommunikationsområdet.

Den föreslagna förändringen av transportstödet innebär möjligheter att sänka statens utgifter genom lägre statsbidrag.

Regionala effekter

Sjöfartsnäringen är till stora delar regionalt förankrad främst till Västkusten och orter i Göteborgs och Bohus län samt till mindre kuststäder längs den svenska kusten i huvudsak upp till och med Stockholmsområdet.

Utredningens samlade förslag – inte minst förslaget att riksdagen bör fatta ett långsiktigt sjöfartspolitiskt inriktningsbeslut och förslagen om fartygsfonder och räntebidrag – innebär att sjöfartsnäringen i de nämnda områdena kan utvecklas och sysselsättningen således bibehållas och till viss del öka. Inte minst de små och medelstora rederierna med ett betydande antal familjeföretag och mindre partrederier lokaliserade till mindre kustsamhällen kan påverkas positivt av förslagen.

Om transportstödet förändras i enlighet med utredningens synsätt torde detta kunna påverka bl.a. de norrländska hamnarnas sysselsättning positivt.

Jämställdhetseffekter

Utredningen har kunnat konstatera att sjöfarten och dess olika verksamheter traditionellt är mycket mansdominerad. Utredningens förslag påverkar inte direkt denna situation, men utredningen har noterat att ett ökat antal kvinnliga sökande finns till sjöutbildningar samt att svenska rederier kunnat börja anställa kvinnligt befäl ombord i svenska fartyg.

Utredningens bedömning är att bl.a. jämställdhetsfrågorna bör kunna bli en naturlig del i det utvecklingsarbete som föreslås ske i samarbete mellan staten och hela sjöfartsnäringen.

Reservationer och särskilda yttranden

Reservation från Tom Heyman (m), ledamot av utredningen

Utredningsmajoritetens förslag innebär en utökning av kostnadsramen för det nuvarande rederistödet. Med tanke på att den svenska staten tillhör en av de tyngst skuldsatta, och att det statliga budgetunderskottet alltjämt är mycket stort, förefaller det mindre välbetänkt att i dag lägga förslag som innebär en ökad belastning på statsbudgeten.

Nuvarande stödform

Det nuvarande stödet infördes när den svenska rederinäringen – i likhet med övrig svensk industri – befann sig i en akut kostnadskris, som ledde till en omfattande industriell avveckling. Den förändrade växelkursen för den svenska kronan, och den följande högkonjunkturen, skapade helt andra förutsättningar för svenskt näringsliv. Svensk exportindustri har i dag, generellt sett, en mycket god lönsamhet. I jämförelse med övrig svensk tjänstesektor uppvisar rederinäringen inte något avvikande mönster. Trots dessa väsentligt förändrade förutsättningar har stödet funnits kvar. Behovet av stödet borde analyserats bättre men i utredningen saknas de detaljerade kostnads/intäktsanalyser som borde funnits som underlag för besluten.

Riksrevisionsverket har granskat det nuvarande rederistödet och vid sin utvärdering funnit att stödet är svårt att motivera och att någon annan form av statligt engagemang bör finnas. Även

utredningen konstaterar att ett antal uppenbara brister finns i stödkonstruktionen. Jag delar RRV:s uppfattning att det statliga engagemanget inte skall ske i form av kontantstöd.

Kronkursen

Effekterna av kronans fall förbigås nästan helt av utredningen, trots att denna förändring fick dramatiska konsekvenser för all industriell verksamhet. Man påpekar endast att en kommande – marginell – förstärkning av kronkursen kan komma att bli ett nytt hot mot näringen. Denna slutsats finner jag alltför defensiv.

Konkurrenssituationen

Utredningen lyfter fram den "illojala" konkurrens som uppstår då skattesubventionerade, utländska rederier, uppträder på marknaden. Detta är dock endast en del av svenska redares problem. Skattesubventionerade flottor förekommer visserligen i en rad länder, främst i Västeuropa, men huvuddelen av konkurrensen sker mot s.k. lågkostnadsbesättningar från Asien och Östeuropa. Med svenska mått mätt är dessa besättningar lågavlönade, relaterat till löneläget i sina hemländer är de ofta mycket välavlönade.

Denna priskonkurrens skiljer sig icke på något avgörande sätt från den konkurrens som övrig svensk industri har utsatts för under alla år och det är orealistiskt att tro att den skattemässigt kan subventioneras bort. Tvärtom har vi i internationella sammanhang drivit en aktiv frihandelslinje och arbetet för en öppen konkurrens och fritt marknadstillträde, såväl för varor som för tjänster.

Industrin har mött denna konkurrens genom att i Sverige införa rationell drift, modern produktion och hög kvalitet på produkterna. Arbetsintensiv och lågproduktiv verksamhet har förlagts till andra länder. För rederinäringen har utvecklingen tyvärr blivit den motsatta. Den moderna svenska handelsflottan har till övervägande delen placerats under utländsk flagg samtidigt som den svensk-

flaggade – subventionerade – flottan i stor utsträckning kommit att arbeta med omodernt och personalintensivt tonnage. En liknande utveckling har tidigare skett i andra länder, t.ex. i USA. Resultatet har där blivit att den nationella flottan helt utplånats, utom på vissa skyddade marknader.

Arbetsrätten

En starkt bidragande orsak till den omfattande svenska utflaggningen har varit en dåligt fungerande svensk arbetsrätt. Som exempel kan nämnas konsekvenserna av "Argonautdomen" och den nyligen införda s.k. "Lex Britannia". Utredningen avstår från att behandla detta problem med hänvisning till den sittande arbetsrättskommissionen. Såvitt nu är känt arbetar denna kommission inte med lagstiftningsfrågor och den tidigare tillsatta Arbetsrättsutredningen upphörde utan att avlämna något slutbetänkande. Jag anser att utredningen borde behandlat denna fråga.

Bemanningsstöd

I jämförelse med övrig industri är rederinäringen mycket kapitalintensiv. Bemanningskostnaden är icke den dominerande utgiften för modernt tonnage. Bemanningsstöd blir ineffektivt och strukturbevarande när statliga insatser i stället borde medverka till teknisk utveckling och rationell drift.

Tidigare i år har Finansdepartementets expertgrupp publicerat rapporten "Företagsstödet – Vad kostar det egentligen?". Expertgruppen konstaterar att de studier som gjorts av olika företagsstöd, i sin helhet ger en pessimistisk bild av uppnådda effekter. Direkt negativa följder konstateras ofta för "konserverande" stöd som subventionerar produktion eller som håller företag vid liv som annars hade gått i konkurs. Det nuvarande sjöfartsstödet tillhör denna grupp.

I likhet med RRV finner jag dock att de speciella förhållanden i internationell sjöfart bör beaktas. Närmast till hands ligger då skattereglerna. För fjärrsjöfarten (nordsjö- eller vidsträcktare fart enligt tidigare förordningar) bör tjänsten ombord jämställas med utlandstjänst och svensk inkomstskatt skall då ej utgå. En liknande regel har länge tillämpats i det s.k. internationaliseringsavtalet. Som följd av detta kommer heller ingen utbetalning att ske till kommunerna av ej inbetald kommunalskatt (som sker enligt dagens system). Skattebefrielsen bör endast gälla under verklig tid ombord, däremot anser jag inte att det i skattelagstiftningen införda kravet på 6-månaders sammanhängande utlandstjänstgöring behöver uppfyllas.

Socialavgifter

Ett av huvudproblemen för all svensk industri är det höga kostnadsläge som främst uppstår genom en extremt hög skattebelastning, även för låga inkomster. Ett minskat skattetryck – och därmed även en minskande kostnadsnivå – framstår som en av de mest angelägna åtgärderna om vi åter skall kunna öka den industriella verksamheten i Sverige.

För sjöfartens del har redan nu en viss justering skett genom att kostnaderna för socialavgifter sätts ner med 29 000 kronor per årsanställd. Den socialförsäkringskostnad som utgår för sjömän motsvarar därigenom bättre den verkliga kostnaden och sjöfarten slipper att därutöver betala en överkostnad i form av någon sorts extra socialförsäkringsskatt. Detta system bör bibehållas i nuvarande omfattning.

Katalysatorer

Utredningen föreslår att ytterligare ett kontantstöd införs för montering av katalysatorer på skepp i närfart. Jag anser inte att detta är en riktig lösning. Kostnaden för en sådan åtgärd är

tämligen ringa och den bör kunna motiveras av kvalitets- och konkurrensskäl. Statens roll bör begränsas till tekniskt utvecklingsarbete och hjälp till finansiella lösningar.

Stuverifrågan

Utredningen konstaterar att en rad olika problem finns i hamnverksamheten och att den nu gällande ordningen i stor utsträckning hindrar nya tekniska lösningar och effektiva driftsformer. En av anledningarna är den ILO-konvention nr 137 som öppnat för ständiga konfliktsituationer inom stuverinäringen. Utredningen drar dock inte den logiska slutsatsen att konventionen bör sägas upp under första halvåret 1996 när detta är möjligt. Jag anser att så skall ske.

Räntestöd

Utredningen föreslår att ett räntestöd införs för mindre rederier. Jag finner detta olämpligt.

Reservation från Gudrun Norberg (fp), ledamot av utredningen

Sjöfartspolitiska utredningen har försökt analysera och undersöka den svenska sjöfartsnäringens förutsättningar och villkor. Ett ambitiöst arbete har gjorts med framtagning av faktaunderlag och beskrivningar av näringens problem och möjligheter. Detta arbete till trots har tyvärr utredningsmajoritetens förslag stannat vid vad som redan råder; nämligen samma statliga stöd som nu, samma form och minst samma nivå.

Två slags konkurrens

Den internationella konkurrenssituation som svensk sjöfartsnäring brottas med är av två slag. Dels möter svenska rederier konkurrens från europeiska rederier, som har generösa industristöd i sina hemländer. Dels möter de en konkurrens från främst Asien och andra Östländer, som har låga bemanningskostnader.

Den problematiken måste svensk sjöfart möta med andra metoder såsom säkerhet, effektivitet, kvalitet m.m. Internationella industristöd och låga lönekostnader skapar hårt konkurrenstryck även på annan svensk industri på världsmarknaden. Att i Sverige avhjälpa detta med breda industristöd vore både ekonomiskt omöjligt och en näringspolitisk otjänst.

Med tiden kommer sannolikt låglöneländerna att upphöra att vara låglöneländer och industristöden i Västeuropa kommer att trappas ner. Det är dock realistiskt att räkna med att den processen kommer att ta decennier. Det är inte rimligt att Sverige, i det perspektivet, försöker behålla tvivelaktiga statliga stödinsatser.

Riksrevisionsverket

Riksrevisionsverket granskade och utvärderade statens rederistöd år 1991 och har under innevarande år gjort en uppföljning av den utvärderingen. RRV kom vid 1991 års granskning till slutsatsen att "rederistödet i ringa grad bidragit till att uppfylla målen". Vid 1995 års uppföljning förstärktes den uppfattningen ytterligare.

"Rederistödet har inte heller under 90-talet bidragit till en inflaggning av svenskkontrollerade fartyg. Det har inte heller kunnat hejda utflaggningen... RRV anser att det är än mer angeläget än vid tidpunkten för den förra granskningen att ompröva rederistödets omfattning och inriktning. Givet de mål som riksdagen har ställt upp för rederistödet och de effekter som stödet hittills har haft, är det svårt att motivera en statlig insats av rederistödets omfattning." skriver RRV.

Jag anser att RRV:s kritik nästan helt förbigås av utredningen, som inte fördjupar sig i problematiken varför rederistödet inte fått de effekter som avsetts.

Företagskrisen

Utredningen ser allvarligt på den utflaggning som skett, men tycks inte se sambandet mellan utflaggningen av handelsfartyg och den utflyttning av investeringskapital från hela svenska industrisektorn som skedde under 80-talet. Inte heller ser utredningen den allmänna kostnadskris – åtföljd av en konkursvåg – som svenska företag befann sig i under 90-talets första hälft. Konjunkturuppgång och förändringar i kronkursen är säkert avgörande faktorer för den inflaggning som skett de allra senaste åren.

Folkpartiet har alltid uttalat motstånd mot riktade branschstöd. Det gör vi även i detta fall. Statliga stöd har visat sig ha en konserverande effekt som gör näringen ineffektiv. Stöd till vissa branscher snedvrider dessutom näringslivsstrukturen och skapar sårbarhet så snart något stöd faller bort. Rederistödet är ett exempel på detta.

Inled successiv avveckling

Det kan tydligt utläsas såväl av utredningens underlag som av RRV:s slutsats att en snabbavveckling av stödet, utan andra näringspolitiska åtgärder, kan äventyra hela den svenska sjöfartsnäringen. I det läget är jag inte beredd att förorda en avveckling av rederistödet på kort sikt – men däremot bör en successiv avveckling inledas nu. Utredningsmajoriteten gör tvärtom och utökar stödets omfattning. Det är inte försvarligt i det ekonomiska läge statens finanser befinner sig i.

Utredningen föreslår att statens sjöfartspolitiska utgiftsramar beslutas för en 5-årsperiod, liknande försvarsbesluten. Jag delar den tanken och tror att näringen gynnas av långsiktigheten. En successiv avtrappning av rederistödet är därmed lättare att genomföra genom att näringen får tydliga signaler i tidigt skede.

Näringspolitik och arbetsrätt

Samtidigt som denna successiva avtrappning av stödet sker måste andra näringspolitiska åtgärder vidtas. Förmånlig beskattning, gynnsamma avskrivningsregler, låg ränta och tillgång till investeringskapital är viktiga komponenter som kan nämnas. Utredningens förslag om återinförande temporärt av fartygsfonder för att underlätta förnyande av sjöflottan är en välkommen åtgärd, som särskilt bör gälla de små rederierna.

En annan viktig del i ett bra näringslivsklimat är arbetsrätten. Den frågan berör utredningsmajoriteten inte alls, utan hänvisar till arbetsrättskommissionen. Det är beklagligt att utredningsmajoriteten utelämnar en så vital fråga för särskilt små företag. Rederierna är inget undantag. Tyvärr har arbetsrättsutredningen avvecklats, utan att få avlägga betänkande, och en del av de åtgärder som vidtagits under förra regeringen har rivits upp. Det försvårar läget för särskilt de små rederierna.

Inte heller vill utredningsmajoriteten uttala sig om det s.k. stuverimonopolet, trots att det har en direkt koppling till sjöfartens

lönsamhet. Nu har Sverige möjlighet att säga upp ILO-konventionen – som monopolet kopplas till – och det måste göras snarast, enligt min mening.

Ej fler subventioner

Den reducerade socialavgiften är också en form av selektivt stöd, men har en mera naturlig förklaring genom att sjömän under lång tid av året inte vistas i hemlandet. Den kan därmed accepteras.

Däremot är det mycket tveksamt om staten skall subventionera katalysatorer. En stimulering på miljöavgiftsområdet bör vara en bättre metod att nå samma effekt.

Särskilt yttrande från Stephan Gyllenhammar (mp), ledamot av utredningen

Den sittande Sjöfartspolitiska utredningen, K 1994:09, kommer förmodligen att föreslå en konkurrensanpassning av den svenska handelsflottan genom ett bemanningsstöd motsvarande ca 75 000 kronor per helårsanställd sjöman. Detta innebär en skattesubvention med i genomsnitt 46 000 kronor och en reduktion av de sociala avgifterna med 29 000 kr. Tidigare fram till 1993 var reduktionen av de sociala avgifterna 38 000 kronor per helårsanställd sjöman. Mitt förslag är en återgång till denna högre nivå, 38 000 kr, för reduktion av de sociala avgifterna. Detta skulle kunna medföra, enligt bedömning, en ytterligare inflaggning till den svenska handelsflottan med ca 50 fartyg varvid ca 1 200 arbetslösa sjömän och kvinnor skulle kunna få arbete. Detta skulle trots allt ändå inte innebära att den svenska statsfinansen skulle belastas ytterligare, enligt beräkning, om man tar hänsyn till de uteblivna arbetsmarknadskostnaderna, för de annars arbetslösa sjömännen. Denna ökade inflaggning skulle dessutom få stora positiva men kvantitativt svårbedömbara följdeffekter för det s.k. sjöfartsnettot, betalningsbalansen och tjänsteexporten. Dessutom skulle kompetensutveckling, beredskapspotential samt i hög grad miljö- och säkerhetsaspekter gynnas.

Särskilt yttrande av experterna Helen Källberg och Anita Saldén Enérus

Fartygsfonder

Utredningen föreslår att rederiföretagen ges skattelättnader vid försäljning av fartyg. Försäljningsvinsten skall kunna sättas av till en särskild fond och tas i anspråk ett senare år vid eventuell nyanskaffning. Reglerna föreslås gälla temporärt under en femårsperiod i syfte att åstadkomma en snabb upprustning av den svenska handelsflottan.

Före skattereformen var bolagsskattesatsen drygt 60 % inklusive vinstdelningsskatt och särskild vinstskatt. Den höga skattebelastningen lindrades genom avdrag och reserveringar av olika slag, t.ex. avdrag för avsättning till särskild investeringsfond för avyttrat fartyg (fartygsfond).

Genom skattereformen kunde bolagsskattesatsen halveras. Den uppgår numera till 28 %. Reformen möjliggjordes genom avskaffande av ett stort antal fonder och reserveringsmöjligheter. I stället infördes en mer begränsad men generell reserveringsmöjlighet, skatteutjämningsreserven, som numera ersatts av periodiseringsfonder.

Vid skattereformen fick alla branscher och näringar "betala" skattesänkningen. Rederinäringen fick avstå från kontraktsavskrivning och fartygsfonder. Det var "helhetslösningen" som möjliggjorde reformen. Av neutralitetsskäl är det angeläget att beskattningen är så likformig som möjligt och att vissa företag eller näringar inte favoriseras. Den likformiga beskattningen säkerställer att man genom skattesystemet inte subventionerar vissa branschers efterfrågan av företagskapital. En fondering av det slag kommittén föreslår är att jämföra med andra former av direkt stöd

till näringen. Ett temporärt återinförande av fartygsfonder kan väntas ge upphov till motsvarande krav på skattesubventioner från andra branscher. Det skulle tvinga fram höjningar av skattesatserna för att täcka skattebortfallet.

Att betydande vinster kan uppkomma vid fartygsförsäljningar sammanhänger med att avskrivningsreglerna är mycket generösa. Fartyg som beräknas ha en livslängd på 30–40 år får skattemässigt skrivas av på fem år. Redan under anskaffningsåret medges avskrivning med 30 %. Ett exempel illustrerar. Anta att ett rederiföretag år 1 anskaffar ett fartyg för 10 miljoner kronor. År 1–5 skrivs fartyget ned till 0 kronor. Detta minskar företagets skatter med upp till 2,8 miljoner kronor. År 6 säljs fartyget för 9 miljoner kronor. Fartygsvinsten antas bli beskattad fullt ut med 28 %, dvs. med 2,52 miljoner kronor. Skatten på fartygsvinsten kan således ses som en återbetalning av tidigare års överavskrivningar på fartyget, dvs. en avbetalning av en skattekredit. Det "påtalade" behovet av fartygsfonder är en direkt konsekvens av de generösa avskrivningsreglerna. Enligt vår mening kan det snarare finnas anledning att också se över de ordinare reglerna för avskrivning av fartyg och andra anläggningstillgångar med lång varaktighet.

Till bilden hör också att företagen kan sätta av 25 % av årsvinsten till en periodiseringsfond. Avdrag för avsättning till periodiseringsfond skall återföras till beskattning senast femte beskattningsåret efter avsättningsåret. Ett företag får ha upp till fem års avsättningar till periodiseringsfond. Systemet möjliggör således dels att endast 75 % av försäljningsvinsten behöver skattas av när fartyget säljs, dels att avsättningarna senare kan tas i anspråk för nyanskaffning. Skatten på fartygsvinsten i exemplet ovan blir således 1,89 miljoner kronor. i stället för 2,52 miljoner kronor.

Sammantaget är de nuvarande skattereglerna fördelaktiga för rederiföretagen. I den mån beskattningen av fartygsvinster framstår som betungande beror det på att rederiet skaffat sig skattekrediter genom överavskrivningar. En möjlighet att göra avsättning till fartygsfond löser inte problemet utan ger upphov till än större inlåsningseffekter. Fonderna kan vidare snedvrida konkurrens-

förhållandena och ge upphov till skatteflykt. En föryngring av flottan förutsätter att de nyanskaffade fartygen som enligt förslaget skall omfattas av fonderna är nybyggda. Eftersom utredningens förslag inte innehåller något krav på att de nyanskaffade fartyg skall vara nybyggda kan fonderna likväl användas till förvärv av äldre fartyg. Fonderna skapas också förutsättningar att skifta fartyg inom koncernen eller med andra bolag. Fartygsfonderna garanterar därmed ingalunda någon föryngring av den svenskflaggade flottan utan den kommer även fortsättningsvis att kunna bestå av gamla fartyg. Fartygsfonderna kan ge upphov till icke avsedda skattekrediter. Redarna ges vidare möjlighet, när verksamheten skall avvecklas, att i stället för att lösa upp fonden, sälja bolaget som ett skalbolag till någon som avser att köpa ett fartyg. Den nya ägaren kan utnyttja fonden i bolaget mot sitt nyanskaffade fartyg. Den uppkomna skattevinsten kan fördelas mellan köparen och säljaren av bolaget. Några stoppregler som hindrar dylik skatteplanering finns för närvarande inte och det är svårt att se hur sådana skall vara utformade. Det är alldeles uppenbart att införande av fartygsfonder kommer att öppna för ett skatteplanerande där fonder blir föremål för transaktioner mellan säljare som vill undgå den ekonomiska dubbelbeskattningen och köpare som inte har några egna fonder.

Vi delar utredningens uppfattning att effekterna på de offentliga finanserna är mycket svårbedömda. Utredningen bygger sin bedömning på ett material som avser vissa fartygsförsäljningar under inkomståren 1992 till 1994. I materialet har endast beaktats försäljningar där företagen inte har andra fartyg eller andra reserveringsmöjligheter. Detta bygger emellertid på ett enligt vår mening för statiskt synsätt. Företagens reserveringsmöjligheter kan i stället sparas och utnyttjas mot t.ex. en vinst om två år. Den kostnad som utredningen redovisar måste därför, såsom hävdas, anses vara en minimikostnad.

För att göra en mera rimlig bedömning kan man ta utgångspunkt i de bruttoförsäljningssiffror som kommer från Statistiska Centralbyrån och som har rensats för statliga och kommunala

företag samt stiftelser och dylikt. Då kvarstår en försäljningslikvid på 800 miljoner kronor för år 1992 och på 2 000 miljoner kronor för år 1993. Uppgifter för år 1994 föreligger inte. Vid ett antagande om att försäljningslikviden över tid ligger på 1 400 miljoner kr, kommer den årliga kostnaden för fartygsfonder på kort sikt att uppgå till 400 miljoner kronor. Den varaktiga kostnaden i ett system med sexåriga fonder, som uppkommer i ett permanent fondsystem då lättnaden består av räntan på skattekrediten, uppgår då till 200 miljoner kronor. I ett tisbegränsat system begränsas den varaktiga kostnaden till en ränteeffekt vilken kan beräknas till 100 miljoner kronor.

Den nu redovisade kostnadsbedömningen är behäftad med osäkerhet i samma utsträckning som utredningens bedömning. Utredningens bedömning förefaller orealistisk på grund av de kriterier som ligger till grund för urvalet. Den av oss redovisade bedömningen torde vara en överskattning eftersom det inte kan hävdas att företag generellt utnyttjar alla sina reserveringsmöjligheter. Mot bakgrund av den stora osäkerheten knutet till bedömningen torde en rimlig uppskattning vara att effekterna ligger någonstans i intervallet mellan 100 miljoner kronor och 400 miljoner på kort sikt och mellan 50 miljoner kronor och 200 miljoner kronor varaktigt.

Med hänvisning till det anförda ställer vi oss avvisande till kommitténs förslag om temporära fartygsfonder.

Kommittédirektiv

En långsiktig sjöfartspolitik

Dir. 1994:132

Beslut vid regeringssammanträde den 24 november 1994

Sammanfattning av uppdraget

En kommitté tillkallas för att utreda hur behovet av sjöburen utrikeshandel bäst skall tillgodoses i ett långsiktigt perspektiv. Kommittén skall klarlägga den svenska sjöfartens marknadssituation och konkurrensförutsättningar samt analysera hur svensk sjöfart skall kunna utvecklas. Kommittén skall värdera behoven av och motiven för en fortsatt statlig sjöfartspolitik med inriktning på stöd till svenskflaggade fartyg. I sammanhanget skall nuvarande avgränsning av stödet analyseras och värderas.

Bakgrund

Den svenska handelsflottan har sedan mitten av 1970-talet minskat kraftigt. Den grundläggande orsaken till denna nedgång har varit det höga svenska kostnadsläget. Konkurrens från fartyg från länder med ingen eller låg företagsskatt, låga löner och i övrigt låga kostnader för sociala förmåner, som pension, sjukersättning eller semester, har blivit påtagligt kännbar för den svenska handelsflottan och för många andra traditionella sjöfartsländers flottor.

I flertalet fall har staterna vidtagit åtgärder för att hävda den egna handelsflottans konkurrenskraft. Metoderna har varit något

varierande. Internationella register med möjlighet att anställa utländsk arbetskraft på lokala avtal eller statliga subventioner för att på annat sätt sänka kostnadsnivån har varit de mest vanliga sätten att återupprätta konkurrenskraften.

När riksdagen år 1988 beslutade om sjöfartspolitiska åtgärder var det med det uttalade syftet att kunna trygga tillgången till en svenskflaggad handelsflotta av rimlig omfattning. Beredskapsaspekten tillmättes stor betydelse för denna inställning.

I regeringens proposition (prop. 1993/94:69) Sjöfartspolitiska åtgärder, som lades fram för riksdagen i oktober 1993, föreslogs åtgärder också då i syfte att skapa långsiktiga förutsättningar för en svensk konkurrenskraftig handelsflotta av rimlig omfattning. Propositionen innehöll förslag om ett bidrag till svenska rederiers handelsfartyg som huvudsakligen går i fjärrfart. Riksdagen godkände regeringens förslag (bet. 1993/94:TU7, rskr. 1993/94:99).

Bidraget är uppdelat på dels återbetalning av sjömansskatt, dels ett bidrag till reduktion av sociala avgifter om 29 000 kronor per kalenderår och årsanställd sjöman. Totalt beräknas bidraget till ca 400 miljoner kronor per år och administreras av Nämnden för rederistöd.

I propositionen angavs att regeringens förslag till sjöfartspolitiska åtgärder baserades på vidtagna åtgärder till följd av en överenskommelse mellan sjöarbetsmarknadens parter i oktober 1992 om rationaliseringar m.m. för att sänka kostnaderna för de svenskflaggade fartygen. Regeringen konstaterade dock att ett fortsatt rationaliseringsarbete var nödvändigt för att tillsammans med statliga åtgärder bibehålla konkurrenskraften för de svenska fartygen. En årlig uppföljning av rationaliseringsarbetet förordades därför.

I 1994 års budgetproposition förordade regeringen ett rederistöd i enlighet med fastlagda riktlinjer på 400 miljoner kronor för budgetåret 1994/95. Förslaget godkändes av

riksdagen (prop. 1993/94:100 bil. 7, bet. 1993/94:TU14, rskr. 1993/94:158).

Trafikutskottet framhöll dock följande vid behandlingen av regeringens förslag till sjöfartspolitiska åtgärder.

"Nuvarande sjöfartspolitik, i den del den omfattar åtgärder i syfte att stärka handelssjöfartens internationella konkurrenskraft, baseras på ett nu drygt sex år gammalt riksdagsbeslut. Det är därför enligt utskottets mening inte för tidigt att ånyo pröva denna politiks mål och medel. Utskottet anser att alla ansträngningar därvid bör göras i syfte att nå en bred enighet över partigränserna i den för nationen centrala frågan om hur vårt behov av sjöburen utrikeshandel bäst skall tillgodoses i ett långsiktigt perspektiv. En parlamentariskt sammansatt utredning bör därför tillsättas för ändamålet."

Uppdraget

En kommitté skall tillkallas för att utreda hur behovet av sjöburen utrikeshandel bäst skall tillgodoses i ett långsiktigt perspektiv.

Stora och genomgripande politiska förändringar har skett i vårt närområde och i Östeuropa. Tillkomsten av EES-avtalet och Sveriges kommande medlemskap i Europeiska unionen är andra förhållanden av stor betydelse i detta sammanhang. Detta bör rimligen tas i beaktande vid den analys av sjöfartspolitikens mål och medel som riksdagen uttalat sig för. Kommittén skall mot den angivna bakgrunden värdera relevansen av gällande mål för sjöfartspolitiken med avseende på den betoning som hittills legat på beredskapsmotivet med beaktande av utrikeshandelns betydelse under ett återtagningsskede, dvs. vid ett skärpt säkerhetspolitiskt krisläge.

Sjöfarten svarar för en dominerande andel av Sveriges utrikeshandelstransporter. Cirka 95 % av vår utrikeshandel, mätt i ton gods, transporteras direkt eller indirekt på lastfartyg eller färjor. Samtidigt visar en mångårig trend att färjetrans-

porterna successivt ökat sin andel på bekostnad av de konventionella fartygstransporterna. De svenskflaggade fartygens andel av den sjöburna utrikeshandeln är däremot relativt blygsam, ca 25 %. Detta förhållande bör utgöra en viktig del i kommitténs överväganden beträffande behoven av en statlig sjöfartspolitik med inriktningen som hittills på en svenskflaggad handelsflotta.

Sjöfartens roll för Sveriges utrikestransporter är central. Den infrastruktur som skall betjäna sjöfarten blir därför även den av strategisk betydelse för att åstadkomma kostnadseffektiva transportlösningar. Sjöfartsverkets taxor och statens avkastningskrav på dess verksamhet är, som framhålls i trafikutskottets betänkande, av väsentlig betydelse för den framtida transportpolitiken och för sjöfartens konkurrenskraft. Även den infrastruktur samt de taxor och avgifter som hamnarna kontrollerar är av central betydelse för sjötransporternas samlade effektivitet.

Kommittén skall i sitt arbete analysera de frågor beträffande Sjöfartsverkets avgifter och taxor m.m. som aktualiseras i trafikutskottets betänkande. Kommittén skall i denna analys också värdera hamnarnas roll för den samlade kostnadseffektiviteten.

I propositionen Sjöfartspolitiska åtgärder (prop. 1993/94:69) uttalade regeringen att ett statligt ekonomiskt stöd inom ramen för en långsiktig sjöfartspolitik måste ha sin utgångspunkt i den överenskommelse som sjöarbetsmarknadens parter träffade hösten 1992. Långsiktigheten i det statliga stödet kan därför enligt regeringen inte göras oberoende av de åtgärder parterna själva kan åstadkomma för att pressa bemanningskostnaderna.

Kommittén skall i sitt arbete närmare klarlägga den svenska sjöfartens marknadssituation och konkurrensförutsättningar samt analysera hur svensk sjöfart skall kunna utvecklas. En sådan redovisning bör göras för samtliga sjöfartssektorer som har relevans för den svenska rederinäringen oberoende av om trafiken utförs med fartyg under svensk flagg eller under

utländsk flagg fast med svenska ekonomiska intressen. Omfattningen av svenska rederiintressen på de olika sjöfartssektorerna bör klarläggas.

Med ledning av en sådan marknadsanalys skall kommittén överväga behovet av och motiven för en fortsatt statlig sjöfartspolitik med inriktning på svenskflaggade fartyg. Motiven för ett fortsatt statligt stöd samt nuvarande modells möjligheter att nå internationell konkurrenskraft skall ingående värderas. Den långsiktighet som eftersträvas skall därvid också bedömas med avseende på fortsatta möjligheter till kostnadsbesparingar och rationaliseringar enligt den tidigare nämnda överenskommelsen mellan sjöarbetsmarknadens parter. Regeringen fäster därvid stort avseende vid att rationaliseringsarbetet fortsätter som ett led i strävan att åstadkomma minskade driftskostnader.

En analys av sjöfartspolitikens mål och medel skall vidare göras med betoning på möjligheterna att se sjöfartspolitiken som en naturlig del i den övriga närings- och transportpolitiken. I analysen skall också sjöfartspolitikens betydelse från miljö- och sjösäkerhetssynpunkt värderas. Kommittén skall vidare beakta den politik och de åtaganden som Sverige kommer att omfattas av som en följd av medlemskapet i Europeiska unionen.

Förutom frågan om värdet av och motiven för en fortsatt stödpolitik skall kommittén också analysera nuvarande avgränsning av det statliga stödet. Med den gällande avgränsningen av stödet har t.ex. den svenskflaggade färjetrafiken i våra nordiska farvatten varit exkluderade från statligt stöd. Det faktum att trafiken i huvudsak utförts i konkurrens med nordiska färjor med likvärdiga konkurrensförutsättningar har kunnat motivera denna avgränsning.

Kommittén är fri att, med beaktande av det statsfinansiella läget, diskutera en omprioritering av nuvarande stödinriktning och lämna eventuellt förslag till ny avgränsning, som dock inte får ge upphov till konkurrenssnedvridningar på den svenska sjötransportmarknaden.

Administrationen av stödet har med hittillsvarande avgränsning kunnat göras relativt enkel. Kommittén bör emellertid i sitt arbete undersöka om de rutiner som tillämpas beträffande återbetalning av sjömansskatt och utbetalning av bidrag för reduktion av sociala kostnader kan förenklas ytterligare. De förenklingar som därvid bör övervägas bör ta sikte på att förkorta tiden mellan redarens inbetalning av skatter och avgifter och återbetalningen i form av bidrag.

Övriga ramar för utredningsarbetet

Kommitténs arbete skall ske i nära kontakt med företrädare för berörda myndigheter, sjöarbetsmarknadens parter, hamnar, stuverier och andra representanter för transportnäringen. Uppdraget skall redovisas senast i september 1995.

För arbetet gäller regeringens direktiv till kommittéer och särskilda utredare om beaktande av EG-aspekter i utredningsverksamheten (dir. 1988:43), om att redovisa regionalpolitiska konsekvenser (dir. 1992:50) samt om att pröva offentliga åtaganden (dir. 1994:23).

(Kommunikationsdepartementet)

Några sjöfartstermer

Bekvämlighetsflagg. Land, som tillåter registrering av utländska fartyg i obegränsad utsträckning och som underlåter att utöva säkerhetsmässig och social kontroll över nationens handelsflotta.

Bilateral överenskommelse. Avtal mellan två staters regeringar.

Bulk. Oemballerad fartygslast, t.ex. kol, malm och spannmål.

Bunker, bunkring. Benämning på fartygets drivmedel, dvs. den olja som används i fartygets maskineri. Ombordtagande av bunkers kallas bunkring.

Cabotage. Rätten att utföra inrikes transporter inom annat land.

Cross Trader. Rederi som transporterar gods mellan utländska hamnar.

Dagskostnad. Kvarstående kostnader efter avdrag för kapital- och resekostnader. Dagskostnader avser bl.a. teknisk drift, bemanning, administrativa kostnader samt de försäkringskostnader som kan hänföras till fartyget.

Driftskostnad. Alla kostnader som är att hänföra direkt till fartygets drift, t.ex. kostnader för besättning, teknisk drift, försäkringar, underhåll och reparationer.

Dwt (deadweight). Dödvikt. Vikten av den last, bunker och lös utrustning, som fartyget förmår bära.

FOC. Flag Of Convenience. Se bekvämlighetsflagg.

Internationellt register. Fartyg måste vara registrerade i ett lands sjöfartsregister (flaggstaten). I normalfallet tillåts endast fartyg registreras som till huvuddelen ägs av rederier eller enskilda i landet och bemanningen ges ersättning enligt landets lagar och avtal. En särskild internationell konvention medger dock att stater kan inrätta internationella register öppna för andra staters rederier. Dessa registerstater kan ställa väsentligen lägre krav på ersättningar och på de sociala villkoren för anställda besättningar. Flera av desa register har klassats som s.k. bekvämlighetsregister av Internationella Transportarbetarefederationen. (Se bekvämlighetsflagg.)

Flera västeuropeiska länder har kompletterat sina rent nationella register med register som till viss del medger att landets rederier kan anställa utländsk arbetskraft på lokala villkor i stället för gällande villkor i landet i fråga.

Flera benämningar förekommer som "andraregister", "parallell förteckning" m.fl.

Kasko- och P&I-försäkring. Kaskoförsäkring är rederiets försäkring av själva fartyget. P&I står för *Protection and Indemnity Insurance* och är rederiets ansvarsförsäkring. Denna kompletterar kaskoförsäkringen och skyddar rederiet i egenskap av ägare eller förhyrare av ett visst fartyg vid krav från tredje man på ersättning för sådana skador och utgifter av olika slag som uppkommit i samband med driften av det fartyg försäkringen avser t.ex. kollisionsskador i den mån de inte täcks av kaskoförsäkringen.

Klassificeringssällskap. Oberoende organisation som kontrollerar fartyg, säkerhet och kvalitet mot såväl egna som nationella myndigheters regler.

Maastrichtfördraget. Fördrag om upprättande av en ekonomisk och politisk union, Europeiska Unionen, mellan EG-länderna som trädde i kraft den 1 november 1993.

Partredare. Delägare i ett fartyg, som ägs i en bolagsform som liknar kommanditbolagets. Partredare kan vara en enskild person eller ett aktiebolag. Inom sjöfarten förekommer det att börsnoterade företag är partredare. En av partredarna utses som huvudredare.

Resekostnader. De kostnader som är direkt beroende av den aktuella resan t.ex. bunker, hamnavgifter, reseförsäkring etc.

Roll on roll off (RoRo). Lastning och lossning genom att lasten köres ombord via en eller flera ramper i fartygets ändskepp eller sidor. De olika fartygsdäcken är förbundna genom ramper.

Romfördraget. Fördrag från år 1957 om upprättande av Europeiska Ekonomiska Gemenskapen EEC, senare EG.

Skeppsmäklare. Fristående ombud som förmedlar last och/eller fartygsutrymme samt köp och försäljning av fartyg.

Spotmarknad. Fraktmarknad där fartyg bokas för enstaka resor.

SSS (Short Sea Shipping). Handelssjöfart mellan EU-länder.

Tidsbefraktning (timecharter). Redare hyr ut sitt fartyg komplett och bemannat för en betalning som utgår med en viss summa per dag eller en viss summa per ton dödvikt och månad. Den som hyr fartyget betalar för bunker och hamnavgifter.

Ton. Registerton är ett volymmått om 100 kubikfot (2,83 kubikmeter). Bruttoregistertonnaget är i stort sett volymen av fartygets alla helt stängda rum exklusive brygga, kök och några andra

utrymmen. Nettoregistertonnaget är bruttotonnaget med avdrag för volym, som behövs för fartygets drift (däckshus, maskinrum etc.). Dödviktston är ett viktton och dödviktstonnaget är den vikt fartyget kan bära av last, bunker och lös utrustning.

Tonkilometer. Ett prestationsmått som innebär transport av ett ton en kilometer.

Trampmarknad. Den delen av sjöfartsmarknaden där man hyr fartyg för enstaka resa. Ett annat ord för trampmarknad är spotmarknad.

KUNGL. BIBLIOTEKET STOCKHOLM

Statens offentliga utredningar 1995

Systematisk förteckning

Statsrådsberedningen

IT-kommissionens arbetsprogram 1995-96. [68]

Justitiedepartementet

Pensionsrättigheter och bodelning. [8]
Nya konsumentregler. [11]
IT och verksamhetsförnyelse inom rättsväsendet. Förslag till nya samverkansformer. [32]
Ersättning för ideell skada vid personskada. [33]
Sambandet Redovisning - Beskattning. [43]
Aktiebolagets organisation. [44]
Tvångsmedel enligt 27 och 28 kap. RB samt polislagen. [47]
Godtrosförvärv av stöldgods? [52]
Näringslivets tvistlösning. [65]
Polisens användning av övervakningskameror vid förundersökning. [66]
Vårdnad, boende och umgänge.[79]
Ny rättshjälpslag och andra bestämmelser om rättsligt bistånd. [81]
Ett reformerat straffsystem. Del I-III. [91]

Utrikesdepartementet

Lagen om vissa internationella sanktioner - en översyn. [28]
Röster om EU:s regeringskonferens - hearing med organisationsföreträdare, debattörer och forskare. [77]
EU om regeringskonferensen 1996 - institutionernas rapporter - synpunkter i övriga medlemsländer. [80]
EU-kandidater - 12 länder som kan bli EU:s nya medlemmar. [83]
Ett utvidgat EU - möjligheter och problem. Sammanfattning av en hearing i augusti 1995. [101]
Medborgarnas EU - frihet och säkerhet? Frågor om unionens tredje pelare inför regeringskonferensen 1996. [102]
Omvärld, säkerhet, försvar. Frågor om unionens andra pelare inför regeringskonferensen 1996. [111]

Försvarsdepartementet

Muskövarvets framtid. [6]
Analys av Försvarsmaktens ekonomi. [13]
Ett säkrare samhälle. [19]
Utan el stannar Sverige. [20]
Staden på vatten utan vatten. [21]
Radioaktiva ämnen slår ut jordbruk i Skåne. [22]
Brist på elektronikkomponenter. [23]
Gasmoln lamslår Uppsala. [24]
Civilt bruk av försvarets resurser - regelverken, erfarenheter, helikoptrar. [29]
Samverkan för fred. Den rättsliga regleringen. [53]
Svenska insatser för internationell katastrof- och flyktinghjälp. Kartläggning, analys och förslag. [72]

Socialdepartementet

Vårdens svåra val.
Slutbetänkande av Prioriteringsutredningen. [5]
Könshandeln. [15]
Socialt arbete mot prostitutionen i Sverige. [16]
Homosexuell prostitution. [17]
Underhållsbidrag och bidragsförskott, Del A och Del B. [26]
Avgifter inom handikappområdet. [35]
Kompetens och kunskapsutveckling - om yrkesroller och arbetsfält inom socialtjänsten. [58]
Ohälsoförsäkring och samhällsekonomi - olika aspekter på modeller, finansiering och incitament. [59]
Kvinnofrid. Del A+B. [60]
Dokumentation och socialtjänstregister. [86]
Hälsodataregister - Vårdregister. [95]

Kommunikationsdepartementet

Samordnad och integrerad tågtrafik på Arlandabanan och i Mälardalsregionen. [25]
Älvsäkerhet. [40]
Framtidsanpassad Gotlandstrafik. [42]
EG-anpassade körkortsregler. [48]
Klimatförändringar i trafikpolitiken. [64]
Allmänna kommunikationer - för alla? [70]
Finansieringslösningar för Göteborgs- och Dennisöverenskommelserna. [82]
SMHI:s verksamhetsform? [99]
Svensk sjöfart - näring för framtiden. + Bilagor. [112]

Finansdepartementet

Grön diesel - miljö- och hälsorisker. [3]
Långtidsutredningen 1995. [4]
Fullt ekonomiskt arbetsgivaransvar. [9]
Översyn av skattebrottslagen. [10]
Mervärdesskatt - Nya tidpunkter för redovisning och betalning. [12]
Förmåner och sanktioner - en samlad redovisning. [36]
Prognoser över statens inkomster och utgifter. [49]

Statens offentliga utredningar 1995

Systematisk förteckning

Förmåner och sanktioner
– utgifter för administration. [56]
Översyn av skattereglerna för stiftelser och ideella föreningar. [63]
Naturgrusskatt, m.m. [67]
Betaltjänster. [69]
Lägenhetsdata. [74]
Försäkringsrörelse i förändring 3. [87]
Svenskar i EU-tjänst. [89]
Omprövning av statliga åtaganden. [93]
Personalavveckling, utbildning och beskattning. [94]
Skattereformen 1990-1991. En utvärdering. [104]
Rapporteringsskyldighet för revisorer i finansiella företag. [106]

Utbildningsdepartementet

Yrkeshögskolan - Kvalificerad eftergymnasial yrkesutbildning. [38]
Allmän behörighet för högskolestudier. [41]
Förslag om ett internationellt flygsäkerhetsuniversitet i Norrköping-Linköping. [57]
Behörighet och Urval. Förslag till nya regler för antagning till Universitet och högskolor. [71]
Ett aktiebolag för service till universitet och högskolor m.m. [73]
Föräldrar i självförvaltande skolor. [103]
Likvärdig utbildning på lika villkor. [109]
Viljan att veta och viljan att förstå –
Kön, kompetens och den kvinnovetenskapliga utmaningen i högre utbildning. [110]

Jordbruksdepartementet

Den brukade mångfalden. Del 1+2. [88]
Avbytarverksamhetens organisation och finansiering. [107]

Arbetsmarknadsdepartementet

Arbetsföretag – En ny möjlighet för arbetslösa. [2]
Obligatoriska arbetsplatskontakter för arbetslösa. [7]
Kompetens för strukturomvandling. [34]
Some reflections on Swedish Labour Market Policy. [39]
Några utländska forskares syn på svensk arbetsmarknadspolitik. [39]
Effektivare styrning och rättssäkerhet i asylprocessen. [46]
Ett samlat verksamhetsansvar för asylärenden. [55]
Svensk flyktingpolitik i globalt perspektiv. [75]
Arbete till invandrare.[76]
EG:s arbetstidsdirektiv och dess konsekvenser för det svenska regelsystemet. [92]

Kulturdepartementet

Konst i offentlig miljö. [18]
Vårt dagliga blad - Pstöd till svensk dagspress.[37]
Kulturpolitikens inriktning. [84]
Kulturpolitikens inriktning – i korthet. [84]
Tjugo års kulturpolitik 1974-1994. [85]

Näringsdepartementet

Ett renodlat näringsförbud. [1]
Ny Elmarknad + Bilagedel. [14]
Elförsörjning i ofred. [51]
Den svenska Rymdverksamheten. [78]
1990-talets bostadsmarknad
– en första utvärdering. [98]
Konkurrens i balans. Åtgärder för ökad konkurrensneutralitet vid offentlig prissättning m. m. [105]
Ny ellag. [108]

Civildepartementet

Regional framtid + bilagor. [27]
Myndighetsutövning vid medborgarkontor. [61]

Miljödepartementet

Alkylat och Miljöklassning av bensin. [30]
Ett vidareutvecklat miljöklassystem i EU. [31]
Grundvattenskydd. [45]
Kunskapsläget på kärnavfallsområdet 1995. [50]
Fastighetsbildning – en gemensam uppgift för stat och kommun. [54]
Ett renat Skåne. [62]
Kärnavfall och Miljö. [90]
Jordens klimat förändras. En analys av hotbild och globala åtgärdsstrategier. [96]
Miljöklassning av snöskotrar. [97]
Hållbar utveckling i landets fjällområden. [100]

Statens offentliga utredningar 1995

Kronologisk förteckning

1. Ett renodlat näringsförbud. N.
2. Arbetsföretag – En ny möjlighet för arbetslösa. A.
3. Grön diesel – miljö- och hälsorisker. Fi.
4. Långtidsutredningen 1995. Fi.
5. Vårdens svåra val.
   Slutbetänkande av Prioriteringsutredningen. S.
6. Muskövarvets framtid. Fö.
7. Obligatoriska arbetsplatskontakter för arbetslösa. A.
8. Pensionsrättigheter och bodelning. Ju.
9. Fullt ekonomiskt arbetsgivaransvar. Fi.
10. Översyn av skattebrottslagen. Fi.
11. Nya konsumentregler. Ju.
12. Mervärdesskatt – Nya tidpunkter för redovisning och betalning. Fi.
13. Analys av Försvarsmaktens ekonomi. Fö.
14. Ny Elmarknad + Bilagedel. N.
15. Könshandeln. S.
16. Socialt arbete mot prostitutionen i Sverige. S.
17. Homosexuell prostitution. S.
18. Konst i offentlig miljö. Ku.
19. Ett säkrare samhälle. Fö.
20. Utan el stannar Sverige. Fö.
21. Staden på vatten utan vatten. Fö.
22. Radioaktiva ämnen slår ut jordbruk i Skåne. Fö.
23. Brist på elektronikkomponenter. Fö.
24. Gasmoln lamslår Uppsala. Fö.
25. Samordnad och integrerad tågtrafik på Arlandabanan och i Mälardalsregionen. K.
26. Underhållsbidrag och bidragsförskott, Del A och Del B. S.
27. Regional framtid + bilagor. C.
28. Lagen om vissa internationella sanktioner – en översyn. UD.
29. Civilt bruk av försvarets resurser – regelverken, erfarenheter, helikoptrar. Fö.
30. Alkylat och Miljöklassning av bensin. M.
31. Ett vidareutvecklat miljöklassystem i EU. M.
32. IT och verksamhetsförnyelse inom rättsväsendet. Förslag till nya samverkansformer. Ju.
33. Ersättning för ideell skada vid personskada. Ju.
34. Kompetens för strukturomvandling. A.
35. Avgifter inom handikappområdet. S.
36. Förmåner och sanktioner - en samlad redovisning. Fi.
37. Vårt dagliga blad - stöd till svensk dagspress. Ku.
38. Yrkeshögskolan - Kvalificerad eftergymnasial yrkesutbildning. U.
39. Some reflections on Swedish Labour Market Policy. A.
    Några utländska forskares syn på svensk arbetsmarknadspolitik. A.
40. Älvsäkerhet. K.
41. Allmän behörighet för högskolestudier. U.
42. Framtidsanpassad Gotlandstrafik. K.
43. Sambandet Redovisning – Beskattning. Ju.
44. Aktiebolagets organisation. Ju.
45. Grundvattenskydd. M.
46. Effektivare styrning och rättssäkerhet i asylprocessen. A.
47. Tvångsmedel enligt 27 och 28 kap. RB samt polislagen. Ju.
48. EG-anpassade körkortsregler. K.
49. Prognoser över statens inkomster och utgifter. Fi.
50. Kunskapsläget på kärnavfallsområdet 1995. M.
51. Elförsörjning i ofred. N.
52. Godtrosförvärv av stöldgods? Ju.
53. Samverkan för fred. Den rättsliga regleringen. Fö.
54. Fastighetsbildning – en gemensam uppgift för stat och kommun. M.
55. Ett samlat verksamhetsansvar för asylärenden. A.
56. Förmåner och sanktioner – utgifter för administration. Fi.
57. Förslag om ett internationellt flygsäkerhetsuniversitet i Norrköping-Linköping. U.
58. Kompetens och kunskapsutveckling – om yrkesroller och arbetsfält inom socialtjänsten. S.
59. Ohälsoförsäkring och samhällsekonomi – olika aspekter på modeller, finansiering och incitament. S.
60. Kvinnofrid. Del A+B. S.
61. Myndighetsutövning vid medborgarkontor. C.
62. Ett renat Skåne. M.
63. Översyn av skattereglerna för stiftelser och ideella föreningar. Fi.
64. Klimatförändringar i trafikpolitiken. K.
65. Näringslivets tvistlösning. Ju.
66. Polisens användning av övervakningskameror vid förundersökning. Ju.
67. Naturgrusskatt, m.m. Fi.
68. IT-kommissionens arbetsprogram 1995-96. SB.
69. Betaltjänster. Fi.
70. Allmänna kommunikationer – för alla? K.
71. Behörighet och Urval. Förslag till nya regler för antagning till Universitet och högskolor. U.
72. Svenska insatser för internationell katastrof- och flyktinghjälp. Kartläggning, analys och förslag. Fö.
73. Ett aktiebolag för service till universitet och högskolor m.m. U.
74. Lägenhetsdata. Fi.
75. Svensk flyktingpolitik i globalt perspektiv. A.
76. Arbete till invandrare. A.

Statens offentliga utredningar 1995

Kronologisk förteckning

77. Röster om EU:s regeringskonferens
- hearing med organisationsföreträdare, debattörer och forskare. UD.
78. Den svenska rymdverksamheten. N.
79. Vårdnad, boende och umgänge. JU.
80. EU om regeringskonferensen 1996
- institutionernas rapporter
- synpunkter i övriga medlemsländer. UD.
81. Ny rättshjälpslag och andra bestämmelser om rättsligt bistånd. Ju.
82. Finansieringslösningar för Göteborgs- och Dennisöverenskommelserna. K.
83. EU-kandidater - 12 länder som kan bli EU:s nya medlemmar. UD.
84. Kulturpolitikens inriktning. Ku.
84. Kulturpolitikens inriktning - i korthet. Ku.
85. Tjugo års kulturpolitik 1974-1994. Ku.
86. Dokumentation och socialtjänstregister. S.
87. Försäkringsrörelse i förändring 3. Fi.
88. Den brukade mångfalden. Del 1+2. Jo.
89. Svenskar i EU-tjänst. Fi.
90. Kärnavfall och Miljö. M.
91. Ett reformerat straffsystem. Del I-III. Ju.
92. EG:s arbetstidsdirektiv och dess konsekvenser för det svenska regelsystemet. A.
93. Omprövning av statliga åtaganden. Fi.
94. Personalavveckling, utbildning och beskattning. Fi.
95. Hälsodataregister - Vårdregister. S.
96. Jordens klimat förändras. En analys av hotbild och globala åtgärdsstrategier. M.
97. Miljöklassning av snöskotrar. M.
98. 1990-talets bostadsmarknad
- en första utvärdering. N.
99. SMHI:s verksamhetsform? K.
100. Hållbar utveckling i landets fjällområden. M.
101. Ett utvidgat EU - möjligheter och problem. Sammanfattning av en hearing i augusti 1995. UD.
102. Medborgarnas EU - frihet och säkerhet? Frågor om unionens tredje pelare inför regeringskonferensen 1996. UD.
103. Föräldrar i självförvaltande skolor. U.
104. Skattereformen 1990-1991. En utvärdering. Fi.
105. Konkurrens i balans. Åtgärder för ökad konkurrensneutralitet vid offentlig prissättning m.m. N.
106. Rapporteringsskyldighet för revisorer i finansiella företag. Fi.
107. Avbytarverksamhetens organisation och finansiering. Jo.
108. Ny ellag. N.
109. Likvärdig utbildning på lika villkor. U.
110. Viljan att veta och viljan att förstå - Kön, kompetens och den kvinnovetenskapliga utmaningen i högre utbildning. U.
111. Omvärld, säkerhet, försvar. Frågor om unionens andra pelare inför regeringskonferensen 1996. UD.
112. Svensk sjöfart - näring för framtiden. + Bilagor. K.