

Regelrådet är ett särskilt beslutsorgan inom Tillväxtverket vars ledamöter utses av regeringen. Regelrådet ansvarar för sina egna beslut. Regelrådets uppgifter är att granska och yttra sig över kvaliteten på konsekvensutredningar till författningsförslag som kan få effekter av betydelse för företag.

Sjöfartsverket

Yttrande över Sjöfartsverkets förslag till nya avgiftsföreskrifter avseende farleds- och lotsavgifter, isbrytning m.m.

Regelrådets ställningstagande

Regelrådet finner att konsekvensutredningen uppfyller kraven i 6 och 7 §§ förordningen (2007:1244) om konsekvensutredning vid regelgivning.

Innehållet i förslaget

I remissen ingår förslag till ändringar i Sjöfartsverkets föreskrifter om farledsavgift (SJÖFS 2019:3), om lotsavgifter (SJÖFS 2019:4), om taxa för isbrytning på beställning (SJÖFS 2014:6), om statens isbrytningsverksamhet (SJÖFS 2011:1) samt i föreskrifter om taxa för fartyg på Trollhätte- och Södertälje kanal (SJÖFS 2019:6).

I sak anges förslaget innebära bland annat följande. För Farledsavgifterna föreslås en generell höjning i enlighet med den ram som tillåts enligt Sjöfartsverkets regleringsbrev, dvs. motsvarande höjning av konsumentprisindex minus konstant skatt (KPI – KS) under samma period. Denna höjning uppgår till 1,1 procent. Rörande miljöincitamentet uppgår höjningen till åtta procent. Utöver avgiftsförändringarna sker en ändring av vissa undantag för gods (tomcontainrar och transport av förnödenheter), en utökning av möjligheten att lämna periodvisa deklARATIONER i vissa fall, en sänkt avgiftsreduktion för fjärrzonstrafik från 75 till 50 procent samt sista delen i utfasningen av avgiften för turn-aroundanlöp. För lotsavgifterna föreslås en generell höjning med 10 procent. Vidare sker en uppdatering av aktuella lotsområden och lotsleder i föreskriftens bilaga. Utöver detta sker endast mindre redaktionella korrigeringar samt borttagande av inaktuell information. För isbrytning föreslås en uppräknig av avgiftsnivåerna med motsvarande förändring i KPI-KS sedan 2014, vilket motsvarar en ökning med åtta procent. I föreskriften om statens isbrytningsverksamhet förtydligas villkoren avseende isbrytning på Göta älv, Trollhätte kanal, Mälaren samt Ångermanälven. Utöver detta sker en revidering av bilagan kring vilka gränser som gäller för statlig isbrytarassistans. I föreskriften om taxa för fartyg på Trollhätte- och Södertälje kanal föreslås trossföringsavgiften höjas med 100 kronor per sluss, från 600 kr till 700 kr.

Skälen för Regelrådets ställningstagande

Bakgrund och syfte med förslaget

I konsekvensutredningen anges att Sjöfartsverket är ett statligt affärsverk med uppdrag att hålla Sveriges sjövägar framkomliga, tillgängliga och säkra. Ett affärsverk innebär bland annat att det är kunderna som nyttjar Sjöfartsverkets tjänster som står för finansieringen av dessa tjänster i form av avgifter. Sjöfarten anges ha en avgörande betydelse för transporter till och från Sverige. Att den kan bedrivas säkert och effektivt anges vara av stor vikt för uppfyllandet av de transportpolitiska målen.

Vidare anges följande avseende *farledsavgifterna*. Sjöfartsverkets ekonomi är inte i balans och ytterligare åtgärder behöver vidtas för att myndigheten även på sikt ska uppfylla sitt uppdrag om framkomliga, tillgängliga och säkra sjövägar. Bland dessa åtgärder ingår höjningar av farledsavgiften för att kunna möjliggöra och utveckla serviceförmågan inom myndighetens uppdrag. Sjöfartsverket blev under 2020 beviljat anslag om 300 miljoner kr för att täcka de förluster som uppstått under året till följd av Covid-19. Med hjälp av detta tillskott kunde ett underskott undvikas som annars skulle uppstått som en konsekvens av minskade avgiftsintäkter. I juni 2021 beslutade riksdagen att Sjöfartsverket får ytterligare anslag om 130 miljoner kr i syfte att täcka även årets förluster till följd av pandemin. Det anges emellertid fortfarande råda stor osäkerhet såväl när det gäller världsekonomins utveckling som sjöfartsbranschens återhämtningstakt. Det sistnämnda anges inte minst gälla kryssnings- och passagerartrafiken. Sjöfartsverkets intäkter via farledsavgifterna kommer således fortsatt påverkas negativt av Covid-19 även under 2022. Mot bakgrund av detta bedömer Sjöfartsverket att myndigheten behöver fullt ut nyttja den möjlighet som myndigheten har att höja farledsavgiften för år 2022. Farledsavgiften får höjas maximalt motsvarande KPI-KS, med undantag för miljöincitamentet. Beräkningen för den procentuella ökningen av KPI-KS görs för de månader som gått sedan beräkningen inför föregående avgiftsförändring gjordes. I detta fall innebär det att förändringen mellan augusti 2019 och maj 2021 anger begränsningen för ökningen av farledsavgifterna. Förändringen under denna period uppgår till 1,1 procent. En ökning av farledsavgiften, till följd av KPI-restriktionen, med 1,1 procent från 1 januari 2022 motsvarar intäkter på cirka 12 mnkr under 2022.

I en bilaga till konsekvensutredningen beskrivs miljöincitamentet närmare. Där anges att miljöincitamentet är Sjöfartsverkets system för att uppmuntra en mer miljövänlig sjöfart, som infördes 2018 i sin nuvarande form. Systemet innebär att fartyg med en miljöklassning enligt Clean Shipping Index (CSI) är berättigad till en nedsättning av farledsavgiftens fartygsbaserade del. Miljöincitamentet finansieras av hela fartygskollektivet genom att ett procentuellt påslag på farledsavgiftens fartygs-, gods, och passagerare baserade del. Påslaget ska således motsvara de utgifter Sjöfartsverket betalar ut till de fartyg som är registrerade i CSI och därmed är kvalificerade till en nedsättning av den fartygsbaserade delen av farledsavgiften. Systemet bygger på det antal anlöp fartyg anslutna till CSI gör, samt vilken klass enligt CSI de tillhör. Detta innebär att medel för miljöincitamentet betalas ut kontinuerligt under året, då nedsättningen sker på varje anlöp. Samtidigt är Sjöfartsverkets möjlighet att höja farledsavgiften i samma utsträckning begränsad till de årliga revideringarna av myndighetens avgifter.

Sjöfartsverket prognostiserar att cirka 60 miljoner kr för helåret 2021 kommer att betalas ut till de fartyg som innehar en miljöklass berättigad till nedsättning. Sjöfartsverket har, för 2021, hittills skjutit upp samtliga avgiftshöjningar, inklusive den höjning myndigheten avsåg genomföra till följd av miljöincitamentet, till den 1 januari 2022. Det medför att myndigheten, enligt prognos, inte kommer att få in några intäkter alls som syftar till att täcka utbetalningarna för miljöincitamentet för 2021. Då utbetalningarna prognosticeras till 60 miljoner kr för helåret 2021 innebär det att Sjöfartsverket har ett underskott på 60 miljoner kr. Eftersom miljöincitamentet är ett system finansierat av fartygskollektivet uppgår således Sjöfartsverkets fordran på branschen till 60 mnkr. Denna fordran anges i huvudsak kunna hanteras på två sätt, antingen genom en höjning av farledsavgiften för ett enskilt år, eller över flera år. Att hantera fordran över flera år anges innebära en mindre höjning av avgiftsnivån, jämfört med alternativet med höjning ett enskilt år. Det anges att Sjöfartsverket kan, över en treårsperiod, balansera de uteblivna intäkterna för miljöincitamentet härrörande 2021. Treårsperioden ligger i linje med den planeringshorisont myndigheten tillämpar för ekonomisk planering. Att balansera systemet med miljöincitamentet över en treårsperiod anges innebära en större möjlighet till en utjämnande effekt och därmed mindre svängningar i avgiftsjusteringar mellan åren. Detta anges skapa både möjligheter för verket att hämta in den utestående fordran, ta höjd för eventuella ökningsgrad till CSI och ge en större förutsägbarhet till kunderna avseende avgiftsnivåer. Mot bakgrund av detta är det rimligt att balansera resultatet över treårsperioder, istället för enskilda år. I den årliga revideringen av verkets avgifter 2022 föreslås därför en höjning av farledsavgiften med åtta procent till följd av miljöincitamentet, utöver KPI-KS restriktionen. Den första treårsperioden sträcker sig därmed från 2021 till och med 2023. Sjöfartsverket kommer att redovisa resultatet för miljöincitamentet årligen, för att på ett transparent sätt redovisa de intäkter och utgifter myndigheten har till följd av miljöincitamentet.

Sjöfartsverket nyttjar under 2022 för första gången möjligheten att höja farledsavgiften utöver KPI-restriktionen för att åstadkomma ett självförsörjande system för miljöincitamentet med 2021 som basår. Det innebär att de utbetalningar som görs till dem som åtnjuter reduktion av den fartygsbaserade delen av farledsavgiften, ska täckas av de avgifter som betalas in av det övriga kollektivet. På grund av att den höjning som ursprungligen planerades till den 1 januari 2021 har skjutits fram ett år går systemet med underskott, eftersom den uppskjutna avgiftshöjningen medfört att inga intäkter inkommit till systemet. En kommande höjning måste därför täcka de utbetalningsnivåer som prognosticeras för 2021. Mot bakgrund av detta avser Sjöfartsverket att höja farledsavgiften med åtta procent från och med den 1 januari 2022. Denna höjning motsvarar cirka 80 mnkr. Mot denna bakgrund föreslås således farledsavgiften sammantaget att höjas med 9,1 procent.

Beträffande *lotsavgifter* anges att ett medel för en säker sjöfart är användandet av lots. Genom att lots används minskar riskerna för grundstötningar och kollisioner och därmed risken för skador på människor, miljö och egendom. Det anges att under de senaste åren har Sjöfartsverket arbetat med att höja lotsningsverksamhetens kostnadstäckningsgrad samt förbättra och effektivisera verksamheten. Sjöfartsverket bedriver vidare forskning för att undersöka olika alternativa och mer kostnadseffektiva lösningar som komplement till lotsningstjänsten, exempelvis navigationsstöd från land. Sedan 2000 har antalet lotsningar sjunkit från 46000 per år till som lägst drygt 30000 stycken. Orsaken är bl.a. att fartygen har blivit större, och därmed kunnat erhålla en högre fyllnadsgrad på godset, lågkonjunktur samt att mer gods transporteras landvägen. Från 2017 till 2019 hade dock antalet stabiliserats på

en nivå om cirka 33 500 lotsningar per år. Under 2020 har Covid-19 haft en stor påverkan på sjöfartsnäringen, vilket återspeglas i att Sjöfartsverkets avgiftsintäkter inom lotsområdet minskade med cirka 40 miljoner kr jämfört med 2019. Antalet genomförda lotsningar minskade med cirka 10 procent under 2020 jämfört med 2019, till strax över 30000 lotsningar. Denna minskning av intäkter kan inte Sjöfartsverket på kort sikt kompensera genom neddragning av personal eller verksamhet. Det anges inte vara möjligt att tillhandahålla en offentligrättslig tvingande "tjänst" som ska gälla på samma villkor och samtidigt nå full kostnadstäckning enbart genom att förbättra och effektivisera lotsningsverksamheten. Sjöfartsverket måste därför höja lotsavgifterna. Mot bakgrund av detta avser Sjöfartsverket att höja lotsavgifterna med tio procent från den 1 januari 2022, vilket beräknas motsvara en intäktsökning om cirka 60 miljoner kr för 2022.

När det gäller *statens isbrytningsverksamhet och taxa för beställning av isbrytning* anges följande. Genom ett förtydligande i föreskriften avses förutsebarheten öka för kunderna kring roll- och ansvarsfördelning rörande ansvaret för isbrytning på Göta älv, Trollhätte kanal, Mälaren och Ångermanälven. I bilagan till föreskriften om statens isbrytningsverksamhet anges vilka gränser och ansvarsområden som gäller för statlig isbrytning. Vissa av de hamnar som anges i listan är inte längre i bruk och för andra hamnar är koordinaterna felaktigt angivna. Av denna anledning revideras bilagan så att den överensstämmer med dagens förhållanden. Avgiftsnivåerna för isbrytning på beställning anges inte ha reviderats sedan 2014, varför en ökning av avgifterna anses vara nödvändig för att i högre grad motsvara Sjöfartsverkets faktiska kostnader för tjänsten, som i dagsläget är underfinansierad. Intäkterna varierar kraftigt från år till år, men har de senaste fem åren i genomsnitt uppgått till 80000 kr per år. Sedan 2014 har KPI-KS ökat med motsvarande åtta procent. Avgifterna föreslås få motsvarande höjning.

Avseende *taxorna på Trollhätte och Södertälje kanal* anges följande. Sjöfartsverket har som målsättning att myndighetens taxor och priser ska nå full kostnadstäckning. Om full kostnadstäckning inte kan uppnås måste en avveckling av produkten eller tjänsten ifråga övervägas på sikt. Ändringen i de aktuella föreskrifterna avser justeringar av taxenivåerna för handelsfartyg. I dagsläget anges verksamheten vara underfinansierad och täckningsgraden uppgår endast till cirka 65 procent av de direkta personalkostnaderna. Sjöfartsverket ämnar därför höja avgiften från 600 kr till 700 kr per sluss.

Regelrådet gör följande bedömning. Det framgår av vilka skäl som förslaget lämnas. Inte minst när det gäller farledsavgifterna och finansieringen av miljöincitamentet är beskrivningen utförlig och tydlig.

Regelrådet finner redovisningen av bakgrund och syfte med förslaget godtagbar.

Alternativa lösningar och effekter av om ingen reglering kommer till stånd

I konsekvensutredningen anges följande när det gäller *farledsavgifterna*. Sjöfartsverket har mandat att föreskriva om farledsavgifter och deras storlek. Sjöfartsverket bedömer att en höjning är nödvändig för att myndigheten ska kunna utföra sitt utpekade myndighetsuppdrag. När det gäller finansieringen av miljöincitamentet anges att Sjöfartsverket ser flera problem med alternativet att hantera fordran över endast ett enskilt år. Det skulle innebära en höjning

av farledsavgiften med cirka 12 procent från den 1 januari 2022. Vid kommande årlig revidering skulle sedan sannolikt en kraftig sänkning av farledsavgiften behöva genomföras, detta för att förhindra att myndigheten tar in mer pengar för miljöincitamentet än vad som betalas ut. Ett system med denna typ av kraftiga svängningar i avgiftsnivån mellan enskilda år inte är eftersträvansvärt och skapar en osäkerhet och oförsäglighet för Sjöfartsverkets kunder. Därför väljs ett sådant alternativ bort.

När det gäller *lotsavgifter* anges följande. Sjöfartsverket har mandat att föreskriva om lotsavgifter och deras storlek. Sjöfartsverket bedömer att en höjning är nödvändig för att myndigheten ska kunna utföra sitt utpekade myndighetsuppdrag. Sjöfartsverket har inte mandat att subventionera viss trafik för att påverka konkurrensytan mot andra transportslag. På några års sikt pågår försök med utveckling av lotsningstjänsten med inriktning att möjliggöra alternativa utföranden av tjänsten som kan hålla tillbaka kostnadsökningen och tillgodose kundbehovet av ett säkert anlop. Detta förutsätter att regelverk för lotsning revideras i takt med utvecklingen.

Beträffande *isbrytning* anges att Sjöfartsverket har föreskriftsmandat och myndigheten bedömer att en höjning är nödvändig för genomförande av myndighetsuppdraget. När det gäller *taxorna på Trollhätte och Södertälje kanal* anges att Sjöfartsverket under många år har föreslagit att de statliga anslagen för kanal- och slussverksamheten ska öka, dock utan att få gehör för detta. En avgiftshöjning anges vara den enda möjliga lösningen efter många år av kraftiga effektiviseringar av verksamheten. Det anges att om regleringen inte genomförs kommer verksamheten fortsätta att vara underfinansierad och därmed bidra ytterligare till Sjöfartsverkets redan ansträngda ekonomiska läge.

Regelrådet gör följande bedömning. I andra fall kan det finnas flera, kanske många, tänkbara lösningar på ett problem som ska åtgärdas. Regelrådet noterar att det problem som förslagsställaren identifierat till stor del handlar om finansiering av en verksamhet. Finansiering av statlig verksamhet brukar vanligtvis kunna ske antingen via anslag eller avgift och förslagsställaren har i förekommande fall nämnt båda alternativen. Det är svårt att se någon uppenbar helt annorlunda lösning för att hantera det specifika problemet med finansieringen. Det är i och för sig möjligt att avgiftsökningar i en något annorlunda takt och med annan omfattning skulle kunna vara möjliga. Regelrådet noterar att när det gäller finansieringen av miljöincitamentet redovisas två principiella möjligheter och för- och nackdelar med dessa beskrivs. Det har också angetts arbete som pågår med alternativ till lotsning. På det hela taget kan alternativa lösningar anses vara tillräckligt beskrivna utifrån förutsättningarna i ärendet. Det finns också tillräcklig beskrivning av vilka effekter som förslagsställaren bedömer skulle uppstå om någon reglering inte kom till stånd.

Regelrådet finner redovisningen av alternativa lösningar och effekter av om ingen reglering kommer till stånd godtagbar.

Förslagets överensstämmelse med EU-rätten

I konsekvensutredningen anges avseende samtliga förslag till ändrade föreskrifter att förändringarna bedöms vara i linje med Sveriges skyldigheter vid anslutningen till EU och inte i strid med de fyra friheterna inom EU.

Regelrådet gör följande bedömning. Det kan ofta ha ett informativt värde om förslagsställaren något förklarar skälen till sin bedömning avseende ett förslags överensstämmelse med EU-rätten och det hade kunnat gälla även i detta fall. Regelrådet kan emellertid inte finna något som tydligt talar emot förslagsställarens bedömning och befintlig information kan anses tillräcklig.

Regelrådet finner redovisningen av förslagets överensstämmelse med EU-rätten godtagbar.

Särskild hänsyn till tidpunkt för ikraftträdande och behov av speciella informationsinsatser

I konsekvensutredningen anges avseende *farledsavgifterna* att reglerna avses träda ikraft den 1 januari 2022 och remitteras under hösten 2021 samt att Sjöfartsverket genomför informationsinsatser kring de aktuella förändringarna innan ikraftträdande. Likalydande information anges avseende *lotsavgifterna* och *taxeförändringarna på Trollhätte och Södertälje kanal*. När det gäller föreskrifterna om *isbrytning* görs bedömningen att det inte behövs mer informationsinsatser än att information publiceras på verkets webbplats.

Regelrådet gör följande bedömning. Det finns information om vilken tidpunkt som avses gälla för ikraftträdandet. Det är inte explicit angivet av vilket skäl tidpunkten förordas, men det framgår på annan plats i remissen att verket anser sig behöva säkerställa kostnadstäckning. Det framgår också att planerade avgiftshöjningar skjutits upp på grund av pandemin. Sammantaget går det att sluta sig till överväganden som ligger bakom valet av tidpunkt för ikraftträdande, även om beskrivningen med fördel hade kunnat vara mer tydlig. Det framgår vilken bedömning som görs avseende informationsinsatser.

Regelrådet finner redovisningen av särskild hänsyn till tidpunkt för ikraftträdande och behov av speciella informationsinsatser godtagbar.

Berörda företag utifrån antal, storlek och bransch

Det anges i konsekvensutredningen att de redare och fartygsagenter som betalar *farledsavgifter* uppgår tillsammans till cirka 250 stycken. Sjöfartsverket har dock i tidigare beräkningar uppskattat att antalet berörda är betydligt flera, cirka 1500 stycken. Uppskattningen som genomfördes 2016 baserades på att fartygsagenter företräder fler än en redare samt att en redare äger minst ett fartyg. En majoritet av dessa redare är utländska. Givet de internationella ägarstrukturerna och det faktum att fartyg är en överförbar tillgång är det svårt att analysera i vilken utsträckning som redarna är utländska. Sjöfartsverket har dock identifierat att majoriteten (80 procent) av fartygen är utländska. Slutkunderna av redarnas tjänster består av näringsidkare från olika typer av branscher och privatpersoner. Sjöfartsverket har inte några kontrollmekanismer för att identifiera varje enskild godsägare eller slutkund av det gods som transporteras. Däremot finns det övergripande statistik om vilka typer av gods som lossas och lastas i olika delar av landet. Till följd av strukturen på sjöfartsbranschen (internationella ägarstrukturer, chartertonnage samt att fartyg ofta byter ägare) kan inte Sjöfartsverket uppskatta storleken på de berörda företagen utan kan enbart konstatera att förslaget berör alla företag med fartyg som är avgiftspliktiga.

Storleken på de företag som påverkas av de föreslagna reglerna om *lotsavgifter* anges variera kraftigt från enmansföretag till stora koncerner med en tyngdpunkt på mindre och

medelstora företag. Sjöfartsverkets kunder är rederier, vilka (oftast genom fartygsagenter) svarar för rapportering av uppgifter till grund för debitering och för betalning av farleds- och lotsavgifterna. Fartygsagenterna är redarnas representanter i de svenska hamnarna och antalet agenter uppgår till cirka 170 stycken. De företag som levererar stödtjänster till sjöfarten har i genomsnitt nio anställda. Då redarna i regel agerar genom sina fartygsagenter saknar Sjöfartsverket uppgifter om antalet redare eller fartygsägare. Det är även viktigt att beakta att sjöfartsnäringsen är internationell och att ägarstrukturer ofta är komplexa och till viss del även föränderliga. En uppskattad bedömning är att det är cirka 1500 kunder som påverkas.

Beträffande föreskriftsändringarna *om statlig isbrytning och taxa för isbrytning på beställning* anges följande. De som främst berörs av de föreslagna förändringarna är de redare, lastägare och hamnar som har verksamhet på Vänern, Mälaren och Ångermanälven. De transporter som sker i Vänern är i hög grad knutna till sågverks- och massaindustrin, vilket också innebär att merparten av den lastade och lossade godsvikten går i utrikes trafik. Det lastas stora volymer inom främst kategorierna trävaror, pappersmassa och pappersprodukter. De stora kategorierna inom lossade varor utgörs av insatsvaror från skogsbruket samt kemiska produkter. De transporter som sker i Mälaren har en större bredd än i Vänern och det transporteras relativt stora volymer i högvärdiga segment som livsmedel, kemikalier, gummi- och plastvaror samt metallvaror. I Mälaren är dock trafiken mycket mer obalanserad i den bemärkelsen att lossade volymer står för nästan 85 procent av den totala volymen. Transporterna på Ångermanälven är i likhet med Vänern i övervägande grad knutna till sågverks- och massaindustrin.

När det gäller taxor på *Trollhätte och Södertälje* kanal anges följande. Avgifterna påverkar endast de redare som framför handelsfartyg i antingen Trollhätte kanal och cirka 2700 passager årligen i Södertälje kanal. Sjöfartsverket uppskattar att dessa fartyg opereras av cirka 50 rederier och ytterligare ett tjugotal mäklare är involverade. De transporter som sker i Vänern är i hög grad knutna till sågverks- och massaindustrin, vilket också innebär att merparten av den lastade och lossade godsvikten går i utrikes trafik. Det lastas stora volymer inom främst kategorierna trävaror, pappersmassa och pappersprodukter. De stora kategorierna inom lossade varor utgörs av insatsvaror från skogsbruket samt kemiska produkter. De transporter som sker i Mälaren har en större bredd än i Vänern och det transporteras relativt stora volymer i högvärdiga segment som livsmedel, kemikalier, gummi- och plastvaror samt metallvaror. I Mälaren är dock trafiken mycket mer obalanserad i den bemärkelsen att lossade volymer står för nästan 85 procent av den totala volymen.

Regelrådet gör följande bedömning. Den branschmässiga beskrivningen av berörda företag är tydlig. Det är mindre tydligt hur många företag som berörs och det är än mindre tydligt hur stora de berörda företagen är, även om viss information finns. Samtidigt framgår det tydligt av den beskrivning som finns i remissen vilka skäl som gör att det blir svårt att ge en mer precis bild än den som redovisas. Eftersom det finns viss information om företags antal även om den inte är heltäckande och eftersom några uppgifter om företagets storlek går att finna samt att de utmaningar som finns på området är tydligt förklarade finner Regelrådet att beskrivningen är tillräcklig givet förutsättningarna i ärendet.

Regelrådet finner redovisningen av berörda företag utifrån antal, storlek och bransch godtagbar.

Påverkan på berörda företags kostnader, tidsåtgång och verksamhet

Administrativa kostnader

När det gäller *farledsavgifterna* anges att föreskriftsförändringen inte innebär någon strukturell ändring jämfört med nuvarande föreskrift (SJÖFS 2019:3), utan enbart en ökad nivå på avgiften. De föreslagna ändringarna anges vara kommunicerade sedan tidigare och följer fastställd plan. Nedtrappningen av avgiftsreduktionen för fjärrzonstrafik är aviserad sedan föregående remittering under hösten 2020. Avskaffandet av rabatten för turnaroundslöp har genomförts i steg sedan 2018. Även avseende *lotsavgifterna* anges att de föreslagna ändringarna är kommunicerade sedan innan och följer fastställd plan. Beträffande *taxeförändringarna på Trollhätte och Södertälje kanal* anges att eftersom föreskriftsändringen endast är av avgiftsnatur torde detta inte innebära något behov för omställning. Fartygen använder redan trossföringstjänsten och kommer därför inte att behöva utveckla nya processer eller rutiner. När det gäller föreskrifterna om *isbrytning*, slutligen, anges att berörda företag bedöms inte ha några behov av förändring av sin verksamhet på grund av ändringarna vilket anges innebära att det inte föreligger behov av extra tid för anpassning.

Regelrådet gör följande bedömning. Det framgår av beskrivningen att de föreslagna ändringarna, som till största delen avser avgiftshöjningar, inte bedöms leda till någon ökning i tidsåtgång, eftersom förändringen till stor del redan är känd. Beskrivningen är överlag tydlig.

Regelrådet finner redovisningen av påverkan på administrativa kostnader godtagbar.

Andra kostnader och verksamhet

Avseende *farledsavgifterna* anges följande. Förslaget förväntas inte medföra några extra lönekostnader, andra administrativa kostnader eller någon ökad resursbelastning utöver de 9,1 procent i ökade farledsavgifter som följer för Sjöfartsverkets kunder. Vidare anges att farledsavgifternas andel av de totala transportkostnaderna för ett enskilt anlöp kan variera beroende på ett flertal parametrar som t ex hamnavgifter, anlöpsfrekvens och drivmedelspris. Med utgångspunkt i en studie som VTI genomfört rörande konsekvenser av den nya avgiftsmodellen som infördes 2018 redogörs det för vilken andel farledsavgifterna utgör av den totala transportkostnaden, vilket är mellan 0,1 och 4,6 procent. Vidare anges att Under 2020 har Covid-19 haft en stor påverkan på sjöfartsnäringen, vilket återspeglas i att Sjöfartsverkets avgiftsintäkter inom farledsområdet minskade med cirka 120 mnkr jämfört med 2019. Påverkan anges emellertid vara olika stor inom sjöfartens olika områden. Antalet anlöp 2020 minskade med cirka 16 procent jämfört med 2019, samtidigt minskade godsvolymer med endast cirka tre procent. Antalet passagerare minskade med närmare 65 procent. Med anledning av att pandemin har drabbat passagerartrafiken hårdare än godstrafiken har Sjöfartsverket analyserat vilka konsekvenser en höjning av farledsavgiften får för passagerartrafiken. Det anges att höjningarna bör ses i relation till miljöincitamentet i nuvarande avgiftsmodell, men också i relation till frekvensrabatten. Detta anges gälla eftersom dessa båda delar drastiskt kan påverka den faktiska avgiften för ett enskilt fartyg. Sjöfartsverkets egen statistik visar för 2020 att det är totalt 25 passagerarfartyg och färjor som är klassade i antingen kategori A eller B enligt CSI:s index. Dessa fartyg står för 53

procent av de totala antal anlöp inom segmentet och åtnjuter 93 procent av det utbetalda miljöincitamentet. I kategori C är det ytterligare 11 fartyg. Inkluderas dessa i beräkningen så omfattas 68 procent av totala antalet anlöp inom segmentet. Detta innebär att en klar majoritet av alla anlöp med färjor i dagsläget drar nytta av existerande miljöincitament. Vidare anges det kunna konstateras att eftersom flera färjor som går i regelbunden trafik är A-, B- eller C-klassade enligt CSI, samt nyttjar frekvensrabatten, påverkar en höjning av farledsavgiften detta branschsegment proportionellt sett mindre än övriga segment som står för en högre del av Sjöfartsverkets intäkter. Sammanfattningsvis konstaterar Sjöfartsverket att passagerarfartyg med hög miljöklassning och som går i frekvent trafik påverkas i klart mindre omfattning av ett ökat avgiftsuttag än vad andra segment inom sjöfartsbranschen gör. Avskaffandet av undantaget för tomcontainrar förväntas leda till att vissa anlöp som idag är avgiftsbefriade blir avgiftsbelagda, eftersom fartyg som endast lastar tomcontainrar i dagsläget kan vara helt befriade från farledsavgifter p.g.a. att tomcontainrar inte räknas som gods. De utökade möjligheterna att lämna periodvisa deklarationer förväntas minska det administrativa arbetet något för de fartyg som går i frekvent trafik.

Beträffande *lotsavgifterna* anges följande. Föreskrifterna väntas inte medföra några extra lönekostnader, andra administrativa kostnader eller någon ökad resursbelastning utöver de tio (10) procenten i ökad lotsavgift som följer för Sjöfartsverkets kunder. De språkliga och innehållsmässiga förändringar som görs i föreskriften anges förväntas minska den administrativa bördan något för både Sjöfartsverket och kunder. I den ovan nämnda studien som VTI genomfört rörande konsekvenser av den nya avgiftsmodellen anges det att lotsavgifterna utgör mellan 0,1 och 3,9 procent av den totala transportkostnaden beroende på transportupplägg. Undantaget anges vara sjötransporter som går via Vänern, där lotsavgifterna uppgår till närmare nio procent av den totala transportkostnaden. Vidare anges att p.g.a. lotsledernas olika längd får en höjning av lotsavgifterna proportionerligt större påverkan för trafiken på Vänern och Mälaren.

Avseende de förändrade *taxorna på Trollhätte och Södertälje kanal* anges förslaget inte förväntas medföra några extra lönekostnader, andra kostnader eller någon resursbelastning i övrigt för Sjöfartsverkets kunder, förutom de i föreskrifterna genomförda taxehöjningarna, från 600 kr till 700 kr per sluss. När det gäller föreskrifterna om *isbrytning* anges förslaget innebära ett förtydligande av redan gällande reglering som inte bedöms påverka de berörda företagen i sin verksamhet. De berörda hamnarna anges idag ha isbrytande resurser för att klara av detta arbete för hamnens egen räkning. För vissa av hamnarna anges emellertid förtydligandet av ansvarsfördelning innebära ett större ansvar att hålla basrännan öppen under vintersäsong, vilket kan leda till ökade kostnader. Hamnarna har dock möjligheter att själva anpassa sina avgifter mot sina kunder för att kompensera denna kostnadsökning.

I remissen finns en bilaga med exempelberäkningar. Det anges att avgiftsmodellen innehåller många komponenter som styr förutsättningarna för vad fartygen betalar, varje fartyg är således unikt. Det anges mot denna bakgrund inte vara möjligt att ange en generell kostnad för alla anlöp. För att påvisa effekten för olika fartygstyper med olika förutsättningar har Sjöfartsverket därför tagit fram tre exempelanlöp, två godsfartyg samt ett passagerarfartyg, där fartygsstorlek och godsmängd/passagerarantal är beräknat utifrån ett genomsnitt för den aktuella hamnen som anlöps. Exempelanlöp 1 visar kostnadsökningen för ett större fartyg som anlöper Göteborgs hamn med kort lotsled. Exempelanlöp 2 visar kostnadsökningen för ett mindre fartyg som anlöper Vänerhamn med lång lotsled. Exempelanlöp 3 visar

kostnadsökningen för ett passagerarfartyg som går i regelbunden trafik mellan Stockholm och Finland som innehar full frekvensrabatt samt lotsdispens. Exempel 1 och 2 antas inte vara klassade i CSI, exempel 3 visas både med och utan klassning. I exempelanlöp 1 ökar den totala avgiftskostnaden från drygt 165000 kr till drygt 180000 kr. För exempelanlöp 2 beräknas en ökning i avgiftskostnader från drygt 50000 kr till drygt 55000 kr. I fallet med passagerarfartyget, exempelanlöp 3, anges avgiftskostnaden öka från drygt 73000 kr till knappt 80000 kr under förutsättningen att det inte finns miljöincitament. Om det däremot förutsätts finnas miljöincitament blir ökningen från knappt 35000 kr till knappt 38000 kr. (För fullständig beskrivning se den aktuella bilagan. Regelrådet har i detta referat av uppgifterna avrundat beloppen, som i bilagan anges med fler värdesiffror, till jämna tusental kr).

Regelrådet gör följande bedömning. Det är visserligen inte möjligt att utifrån förslagsställarens redovisning utläsa vad kostnadsökningen kan väntas bli per företag eller för företagen totalt. Vad som däremot finns är den nyss refererade exempelberäkningen, som på ett tydligt sätt visar hur avgiftskostnaden kan utvecklas per anlöp under vissa givna förutsättningar. I kombination med den kvalitativa information som finns anser Regelrådet att denna kvantifiering ger en bild av effekterna av förslaget som är tillräcklig utifrån förutsättningarna i ärendet.

Regelrådet finner redovisningen av påverkan på andra kostnader och verksamhet godtagbar.

Påverkan på konkurrensförhållandena för berörda företag

När det gäller *farledsavgifter* anges följande. Det råder i dagsläget en hög prispress på transporter till följd av flera faktorer. Detta anges delvis bero på en hög konkurrens inom transportbranschen. Det anges också finnas historiska skäl, som exempelvis fartygens stora investeringskostnader, långa livscykel samt svårighet att hitta alternativa användningsområden. Utredningar anges vidare ha visat att transportköparna och slutkunderna har en låg betalningsvilja för transporter. Mycket av de råvaror som används vid transporter handlas dessutom till världsmarknadspris, vilket gör det svårt att förutsäga fluktuationer eller förhandla långa kontrakt. Det anges att konkurrens finns dels inom samma sjöfartssegment, dels från andra trafikslag gentemot sjöfarten. Höjningar av farledsavgifterna anges träffa Sjöfartsverkets kunder likvärdigt, men de totala avgiftsökningarna kan variera mellan kunder beroende på nyttjandet av frekvensrabatt och miljöincitament. Sjöfartsverket bedömer dock inte att detta inverkar snedvridande på konkurrensen, utan att det är delar i avgiftsmodellen som alla kunder kan nyttja. Konkurrensen mellan företagen inom de olika segmenten bedöms därför inte påverkas av avgiftshöjningarna. Vidare anges att enligt VTI:s rapport Sjötrafik i Väner och Mälaren får en höjning av farleds- och lotsavgifter en större procentuell påverkan på den totala transportkostnaden för sjötransporterna i dessa områden. Det anges att för både Väner och Mälaren är sjötransporterna utsatta för konkurrens från andra trafikslag. Det innebär att en ökad totalkostnad för sjötransporter relativt med andra transportslag kan leda till att transportköparna väljer bort transport via sjöfart till förmån för till exempel vägtransport via lastbil. En konsekvens av detta anges i sin tur kunna bli försämrade konkurrensmöjligheter för de redare som är verksamma inom Väner och Mälaren. Samma möjliga effekter anges även för höjningen av *lotsavgifter*.

När det gäller *isbrytning* anges följande. Det föreslagna förtydligandet i föreskrifterna rörande ansvarsfördelningen för underhållande av basrännan innebär att samma förutsättningar gäller

för alla berörda områden, vilket minskar risken för enskilda parter gynnas av större tillgång till statlig isbrytarassistans. Eftersom höjning av avgifterna påverkar Sjöfartsverkets kunder likvärdigt innebär det att konkurrenssituationen mellan dem är oförändrad.

Beträffande taxehöjningarna på Trollhätte och Södertälje kanal anges följande. Eftersom den föreslagna höjningen påverkar Sjöfartsverkets kunder likvärdigt innebär det att konkurrenssituationen mellan dem är oförändrad. Eftersom Sjöfartsverkets kunder konkurrerar inom sitt eget segment, bedöms konkurrensen mellan dessa företag vara oförändrad. Förslagsställaren anger även i detta sammanhang förutsättningarna för konkurrens med andra transportslag när det gäller Väner och Mälaren. Även om kostnaden för trossföringen kan betraktas som marginell och dess påverkan på den totala transportkostnaden i princip försumbar så anges de samlade kostnadsökningarna under många år för inlandssjöfarten sannolikt ge väsentliga konsekvenser för konkurrenskraften.

Sjöfartsverket för också ett resonemang om att företags ansträngda finansiella situation till följd av pandemin skulle kunna innebära att en avgiftshöjning ger ytterligare negativ påverkan på läget och i värsta fall kan konkurs bli aktuell (se även nedan i avsnitt om påverkan i andra avseenden).

Regelrådet gör följande bedömning. Beskrivningen ger i vissa avseenden en tydlig bild av hur konkurrensförhållandena kan se ut i utgångsläget och påverkas av de aktuella förslagen. Regelrådet vill emellertid framhålla att det i några avseenden är oklart vad som avses med att avgiftshöjningarna påverkar företagen likvärdigt. När det gäller höjningen av taxan för trossföring verkar denna i och för sig begränsade kostnadsökning träffa alla företag med samma belopp. Detta kan i förstone te sig som att det slår på samma sätt, men en kostnadshöjning med samma belopp i absoluta tal kan likväl påverka företag med olika förutsättningar på olika sätt. En otydlighet i dessa avseende kan också anses finnas när det gäller de avgiftshöjningar som nämns när det gäller isbrytning. När det gäller farleds- och lotsavgifterna är det inte heller helt tydligt hur höjningarna skulle kunna påverka fartygsägare olika beroende på förutsättningar. Det som förslagsställaren angett om företags ansträngda finansiella situation hade också gjort det motiverat med en mer utvecklad beskrivning av påverkan på konkurrensförhållandena. Sammantaget finner Regelrådet att beskrivningen av påverkan på konkurrensförhållandena borde ha varit tydligare, även om det finns viss värdefull information.

Regelrådet finner redovisningen av påverkan på konkurrensförhållandena bristfällig.

Regleringens påverkan på företagen i andra avseenden

När det gäller *farledsavgifterna* anges att mot bakgrund av Covid-19 har många företag en ansträngd finansiell situation. Ytterligare kostnadsökningar som en konsekvens av avgiftshöjningar kan således ha en ytterligare negativ påverkan på företagens finansiella situation och i värsta fall leda till konkurser. Beträffande *lotsavgifterna* anges det inte finnas några andra konsekvenser. Det samma anges beträffande de ändrade taxorna för trossföring på *Trollhätte och Södertälje kanal* och bestämmelserna om *isbrytning*.

Regelrådet finner att informationen om företagens ansträngda finansiella situation förmodligen främst har en koppling till konkurrensförhållanden för företag även om någon koppling till påverkan i andra avseenden möjligen också skulle kunna finnas. Regelrådet

finner inte något som talar emot det som anges om påverkan i andra avseenden när det gäller förslagen i övrigt. Beskrivningen av påverkan på företagen i andra avseenden kan, i sig, anses tillräcklig.

Regelrådet finner redovisningen av förslagets påverkan på företagen i andra avseenden godtagbar.

Särskilda hänsyn till små företag vid reglernas utformning

Beträffande *farledsavgifterna* anges att ingen särskild hänsyn behöver tas till små företag vid utformningen, eftersom förslaget endast är begränsat till en avgiftsökning. Förslaget genererar därmed inte en ökad administrativ börda i frågan om hantering eller dokumentation. Samma resonemang anges avseende *lotsavgifterna*. När det gäller *isbrytning* anges att ingen särskild hänsyn behöver tas till små företag vid utformningen av reglerna. Avseende *taxorna på Trollhätte och Södertälje kanal* anges att Sjöfartsverkets avgifter baseras på en likabehandlingsprincip och undantag från avgifterna kan inte baseras på existerande eller presumtiva kunders storlek.

Regelrådet gör följande bedömning. Det framgår att särskild hänsyn till små företag inte har tagits vid reglernas utformning. Ett visst resonemang om varför detta inte görs finns också. Regelrådet måste emellertid göra några iakttagelser i detta avseende. Det framstår av vissa formuleringar som om förslagsställaren ansett att enbart administrativa bördor för hantering eller dokumentation skulle kunna vara svårare att hantera för ett mindre företag än för ett större. Regelrådet vill framhålla att vilken kostnadsökning som helst i princip skulle kunna vara lättare för ett större företag än för ett mindre att hantera. Inte minst skulle detta kunna gälla när skillnaden avser ekonomisk storlek, snarare än antal anställda. Det skulle ha förbättrat konsekvensutredningens transparens om förslagsställaren hade formulerat sin bedömning tydligare. Samtidigt erfar emellertid Regelrådet att det slags avgifter som är aktuella i förslaget i normalfallet måste baseras på det enskilda transportmedlet snarare än företaget som äger transportmedlet. Detta gör, såvitt Regelrådet kan förstå, att möjligheterna att ta hänsyn till företag utifrån storlek vid fastställande av avgiftsnivåerna blir små eller obefintliga. Mot den bakgrunden finner Regelrådet att beskrivningen är tillräcklig utifrån förutsättningarna i ärendet.

Regelrådet finner redovisningen av särskild hänsyn till små företag godtagbar.

Sammantagen bedömning

Regelrådet finner att konsekvensutredningen i flertalet avseenden håller tillräcklig kvalitet. Särskilt värdefullt är att det har gjorts exempelberäkningar för att så tydligt som möjligt visa effekter av avgiftshöjningarna under vissa förutsättningar. Beskrivningen av berörda företag kan också anses tillräcklig givet förutsättningarna. Beskrivningen av påverkan på konkurrensförhållandena för berörda företag brister i tydlighet. Dessa brister är emellertid inte av sådan betydelse att de blir avgörande för bedömningen av konsekvensutredningen som helhet.

Regelrådet finner därför att konsekvensutredningen uppfyller i 6 och 7 §§ förordningen (2007:1244) om konsekvensutredning vid regelgivning.

Regelrådet

Stöd till regelgivare i konsekvensutredningsarbetet finns i [Tillväxtverkets handledning för konsekvensutredning](#).

Regelrådet behandlade ärendet vid sammanträde den 29 september 2021.

I beslutet deltog: Claes Norberg, ordförande, Cecilia Gunne, Hans Peter Larsson och Lennart Renbjer.

Ärendet föredrogs av: Per Högström.



Claes Norberg
Ordförande



Per Högström
Föredragande