

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 föreskrifter (SJÖFS 2023-1) om farledsavgift

Regelrådets ställningstagande

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

Innehållet i förslaget

Sjöfartsverket föreslår att genomföra en höjning av farledsavgiften med cirka 7,30 procent från gällande avgiftsnivåer i SJÖFS 2022:1.

Föreskriften avses träda i kraft den 1 januari 2024.

Enligt restriktion med den ram som tillåts enligt Sjöfartsverkets regleringsbrev får en avgiftsjustering göras med motsvarande höjning av KPI-KS (konsumentprisindex med konstant skatt). Beräkningen för KPI-KS är 9,80 procent som baseras på utfall mellan augusti 2022 och juli 2023. Exakt höjning beräknas när det finns ett utfall. Ett avdrag görs med 2,50 procentenheter på KPI-KS-utfallet på grund av justering av tidigare höjning för miljöincitamentet. Under 2022 nyttjades för första gången möjligheten att höja farledsavgiften utöver KPI-KS- restriktionen för att åstadkomma ett självförsörjande system för miljöincitamentet med 2021 som basår. Höjningen för 2022 innehöll dels ett procentuellt påslag för att återta "skulden" för 2021 samt för att ta höjd för årliga utbetalningar av miljöincitamentet. Under 2022 och 2023 har den nämnda skulden reglerats vilket resulterar i att farledsavgiften behöver sänkas med 2,50 procentenheter. Detta ger ett utfall för höjning av farledsavgifterna med cirka 7,30 procent enligt beräknad prognos (9,80-2,50). I föreskriften har en definition av läktring införts samt att fjärrzonsrabatten tas bort.

Med läktring avses lastning eller lossning av last som sker direkt mellan olika fartyg utan att lasten passerar en lastterminal eller någon annan anläggning. Vid läktring på svenskt sjöterritorium ska berörda fartyg lämna farledsdeklaration och rapportera för godset som lastas och lossas. Beredskapsavgift och fartygsbaserad farledsavgift tas ut på samma sätt som om fartyget anlöpt en hamn.

Förändringen av avgiftsreduktionen för fartyg som trafikerar den sk fjärrzonen (fartyg som går i linjetrafik i fjärrzon får en avgiftsreduktion) tas bort. Detta i enlighet med vad som tidigare beslutats av Sjöfartsverket rörande en gradvis utfasning av reduktionen.

Skälen för Regelrådets ställningstagande

Bakgrund och syfte med förslaget

I konsekvensutredningen anges att Sjöfartsverket är svenska statens maritima infrastrukturhållare med ett ansvar för att tillhandahålla en säker och tillgänglig maritim infrastruktur för sjötransporter. Detta är viktigt för att möjliggöra export och import av varor och på så sätt stärka Sveriges konkurrenskraft och ekonomi. Sjöfarten har en avgörande betydelse för transporter till och från Sverige.

För att Sjöfartsverket ska kunna utföra sitt uppdrag menar förslagsställaren att det är nödvändigt att ekonomin är i balans och att avgiftsintäkterna är tillräckliga för att täcka kostnader samt ge möjlighet till exempelvis återinvesteringar i fartyg och anläggningar. Det ekonomiska ramverket ska möjliggöra samhällsuppdraget genom att upprätthålla en tillförlitlig, bra och säker leverans samt ge god service till både kunder och samhälle skriver förslagsställaren i remissen.

Sjöfartsverkets intäkter är rörliga och påverkas av omständigheter som enligt förslagsställaren ligger utanför myndighetens kontroll, framför allt volymen kopplat till anlop, gods och passagerare. Dessa är i sin tur starkt påverkade av rådande konjunkturovärldsläge och inflationsnivå enligt vad som anges i remissen. Utmaningen som förslagsställaren ser är att hela tiden anpassa kostnaderna, som till stor del är fasta, utifrån de mer rörliga intäkterna. Sjöfartsverket har med begränsade resurser prioriterat leveranser till sjöfarten och samhället enligt remissen, vilket har lett till en underhållsskuld i farleder samt uppskjutna investeringar i fartygsflottan. Sjöfartsverket har påbörjat arbetet med underhållsskulden, vilken också kommer att intensifieras de kommande åren. Mot bakgrund av detta bedömer Sjöfartsverket att myndigheten behöver höja farledsavgiften enligt restriktionen i regleringsbrevet (KPI-KS) för 2024.

Sjöfartsverkets finansieringsmodell innebär att det är kunderna som nyttjar tjänster som står för finansieringen i form av avgifter. Farledsavgiften är en offentligrettslig avgift avsedd att finansiera Sjöfartsverkets huvudsakliga kostnader. Myndighetens verksamhet finansieras till cirka 70 procent genom avgifter via handelssjöfarten (farleds- och lotsavgifterna). Intäkter genereras också genom försäljning av produkter och tjänster, medel från Försvarmakten, medel via Eurocontrol samt anslag via statsbudgeten. Intäkterna från farledsavgiften motsvarar idag cirka 45 procent av Sjöfartsverkets omsättning. Sjöfartsverkets bemyndigande att föreskriva om och att ta ut farledsavgifter regleras i förordning (1997:1121) om farledsavgift, samt i Sjöfartsverkets regleringsbrev.

För att skapa en tydlighet och förutsägbarhet när det gäller uttag av farleds- och lotsavgifter har Sjöfartsverket sedan 2020 initierat en årlig process där en mindre uppföljning och revidering av föreskrifterna sker.

Regelrådet finner beskrivningen av bakgrund och syfte är godtagbar.

Alternativa lösningar och effekter av om ingen reglering kommer till stånd

I konsekvensutredningen konstaterar förslagsställaren att Sjöfartsverket har mandat att föreskriva om farledsavgiften och dess storlek. Vid utebliven reglering ökar det budgeterade ekonomiska underskottet för myndigheten. Sjöfartsverket bedömer därför att en höjning är nödvändig för att myndigheten ska kunna utföra sitt utpekade myndighetsuppdrag. Ingen annan uppgift om alternativa lösningar anges i konsekvensutredningen. En alternativ lösning

med lägre avgiftsnivåer än maximala finns inte med i förslaget och följaktligen heller inte något resonemang om vilka konsekvenser en sådan lösning skulle ge för myndigheten. Förslagsställaren beskriver att myndigheten löpande arbetar med effektiviseringar och kostnadsbesparingar. I missivet framgår att myndigheten under de senaste fem åren har effektiviserat till ett värde av en halv miljard och att besparingsplaner på lika mycket finns i planerna för de kommande fem åren.

Enligt Regelrådet saknas det redovisning av om besparingar hos myndigheten skulle kunna ge utrymme för en alternativ lösning med mindre än maximal avgiftshöjning. Det finns heller inget resonemang om ett nollalternativ och konsekvenser av ett sådant förslag.

Regelrådet finner beskrivningen av alternativa lösningar och effekter av om ingen reglering kommer till stånd bristfällig.

Förslagets överensstämmelse med EU-rätten

I konsekvensutredningen anges att förändringarna bedöms vara i linje med Sveriges skyldigheter som medlemsstat i EU och inte i strid med de fyra friheterna inom EU.

I beskrivningen av förslagets överensstämmelse med EU-rätten framgår inte vilken lag eller bestämmelse förslagsställaren stödjer sig på då man menar att Sjöfartsverket uppfyller lagar och regler inom EU. Regelrådet kan emellertid inte finna något som tydligt talar emot förslagsställarens bedömning och befintlig information kan i detta ärende anses tillräcklig.

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

Särskild hänsyn till tidpunkt för ikraftträdande och behov av speciella informationsinsatser

I konsekvensutredningen anges att föreskriften avses träda i kraft den 1 januari 2024 och att förslaget har remitterats under sommaren 2023. Sjöfartsverket kommer att genomföra informationsinsatser kring de aktuella förändringarna innan ikraftträdande enligt konsekvensutredningen.

Regelrådet gör följande bedömning. Det finns information om vilken tidpunkt som avses gälla för ikraftträdandet. Däremot saknas det en beskrivning och bedömning av om särskilda hänsyn kan tas till tidpunkten för ikraftträdande.

Vidare framgår det att informationsinsatser kommer att ges av förslagsställaren om de nya reglerna. På vilket sätt information om regelförändringarna kommer att delges företagen och tidpunkt för denna information framgår inte. Metoden, och formen för informationsinsatser är inte beskrivna i förslaget. Mot bakgrund av att regelförändringarna föreslås inträda inom en kort tidsperiod från det att förslaget presenterats är det särskilt viktigt med en beskrivning av behovet av speciella informationsinsatser.

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

Berörda företag utifrån antal, storlek och bransch

I konsekvensutredningen anges att förslaget till ändring av farledsavgiften berör redare (och deras kunder) vars fartyg anlöper Sverige. Under 2022 lämnade 2 721 unika fartyg farledsdeklaration och de stod för sammanlagt cirka 75 000 anlop. Antalet fartyg som under 2022 tog del av miljöincitamentet var 115 stycken. Antalet redare eller fartygsägare uppskattas till cirka 1 000 stycken och antalet företag som tillhandahåller fartygsagenter uppgår till cirka 150 stycken. En majoritet av redarna är utländska. Slutkunderna av redarnas tjänster består av näringsidkare från olika typer av branscher och privatpersoner. I konsekvensutredningen anges att Sjöfartsverket inte har 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 förslagsställaren inte uppskatta storleken på de berörda företagen utan kan enbart konstatera att förslaget berör alla företag med fartyg som är avgiftspliktiga.

Vidare anges att avgifterna debiteras fartygsagenten i egenskap av ombud för redaren. Till följd av hur den maritima transportmarknaden fungerar (komplexa internationella ägarstrukturer, samarbeten och inhyrt tonnage) saknar Sjöfartsverket uppgifter rörande individuella redare eller fartygsägare. Givet ägarstrukturen, varornas överförbarhet med mera, kan förslagsställaren inte analysera ägarstrukturerna på det transporterade godset på detaljnivå. Istället får bedömningar göras mot bakgrund av vilka typer av gods som lastas och lossas på respektive plats.

Rörande borttagandet av avgiftsreduktionen för fartyg i fjärrzonstrafik berör förändringen endast ett fåtal aktörer. Sedan införandet av fjärrzonsrabatten 1998 är det fram till idag i stort sett samma antal aktörer som tar del av avgiftsreduktionen. Under 2022 har totalt fyra aktörer nyttjat fjärrzonsrabatten, samtliga är globala aktörer inom sjöfarts- och transportbranschen.

Fartyg som innehar en miljöklassning enligt Clean Shipping Index (CSI) åtnjuter en nedsättning av farledsavgiftens fartygsbaserade del. 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.

Regelrådet gör följande bedömning. Förslagsställaren anger att förutsättningar att beskriva storlek på företagen inte finns på grund av branschens komplexa struktur. Förslagsställaren har dock väl beskrivit de komplexa branschstrukturer som existerar och vilka slutsatser om företagens storlek som trots allt kan göras utifrån detta underlag. Givet detta 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

Föreskriften förväntas inte medföra några extra lönekostnader, andra administrativa kostnader eller någon ökad resursbelastning utöver de 7,30 procent i ökade farledsavgifter medför för Sjöfartsverkets kunder skriver förslagsställaren.

Förutom att definitionen av läktring införs och avgiftsuttaget av densamma redovisas innebär föreskriftsförändringen inte någon strukturell ändring jämfört med nuvarande föreskrift (SJÖFS 2022:1), utan enbart en ökad nivå på farledsavgiften enligt konsekvensutredningen. Nedtrappningen och borttagandet av avgiftsreduktionen för fjärrzonstrafik är aviserad sedan tidigare remitteringar, 2020 samt 2021.

I remissen beskrivs att farledsavgiftens andel av de totala transportkostnaderna för ett enskilt anlop kan variera beroende på ett flertal parametrar som exempelvis hamnavgifter, anlöpsfrekvens och drivmedelspris. Med utgångspunkt i den studie som förslagsställaren citerar i remissen anges att VTI (Statens väg- och transportforskningsinstitut) genomfört rörande konsekvenser av den nya avgiftsmodellen. Avgiftsmodellen som infördes 2018 anger vilken andel farledsavgifterna utgör av den totala transportkostnaden, vilket är mellan 0,1 och 4,6 procent enligt VTI. Påverkan av en höjning av farledsavgiften bör ses i relation till miljöincitamentet i nuvarande avgiftsmodell, men också i relation till frekvensrabatten. Detta eftersom dessa båda delar drastiskt kan påverka den faktiska avgiften för ett enskilt fartyg. Fartyg med hög miljöklassning och som går i frekvent trafik påverkas i klart mindre omfattning av ett ökat avgiftsuttag.

Regelrådet gör följande bedömning. Det framgår av beskrivningen att de föreslagna ändringarna, som avser avgiftshöjningar, inte bedöms leda till någon ökning i tidsåtgång. Det hade varit önskvärt det av förslaget skulle framgå en summa med en uppskattning av de totala kostnaderna som ökningen av farledsavgifter kommer att generera under 2024. Gällande läktring kommer ändringar att ske. Förslagsställaren uppger att läktring inte kommer att påverka avgifter eller tidsåtgång utan att endast en förändrad definition framgår av förslaget.

Regelrådet finner redovisningen av påverkan på företags kostnader, tidsåtgång och verksamhet är godtagbar.

Påverkan på konkurrensförhållandena för berörda företag

I konsekvensutredningen anges att det i dagsläget råder en hög prispress på transporter till följd av flera faktorer. Det anges att detta beror på en hög konkurrens inom transportbranschen. Här anges också att historiska skäl, som exempelvis stora investeringskostnader i fartyg, långa livscykler och svårighet att hitta alternativa användningsområden påverkar. Utredningar har vidare visat att transportköparna och slutkunderna har en låg betalningsvilja för transporter. I konsekvensutredningen anges att mycket av de råvaror som används vid transporter handlas till världsmarknadspris, vilket gör det svårt att förutsäga fluktuationer eller förhandla långa kontrakt. Konkurrens sker dels inom samma sjöfartssegment, dels från andra trafikslag gentemot sjöfarten. Höjningen av farledsavgiften anges drabba Sjöfartsverkets kunder likvärdigt, men den totala avgiftsökningen kan variera mellan kunder beroende på nyttjandet av frekvensrabatt och miljöincitament. Sjöfartsverket bedömer dock inte att detta inverkar snedvridande på konkurrensen, utan dessa är delar i avgiftsmodellen som alla kunder kan nyttja. Konkurrensen mellan företagen inom de olika segmenten bedömer förslagsställaren inte påverkas av avgiftshöjningen mot denna bakgrund. 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. 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 innebära att transportköparna väljer bort transport via sjöfart till förmån för till exempel vägtransport via

lastbil. En konsekvens av detta kan bli försämrade konkurrensmöjligheter för de redare som är verksamma inom Vänern och Mälaren.

Regelrådet gör följande bedömning. Beskrivningen ger i vissa avseenden en bild av hur konkurrensförhållandena påverkas av det aktuella förslaget. Regelrådet vill emellertid framhålla att det i några avseenden är oklart vad som avses med att avgiftshöjningarna påverkar företagen likvärdigt. Kostnadsökningen träffar i och för sig alla företag genom samma regler och avgifter. Detta kan te sig som att det slår på samma sätt, men en kostnadshöjning kan likväl påverka företag med olika förutsättningar på olika sätt. Det hade också behövt framgå vilken påverkan en höjning av farledsavgiften har på företagets konkurrensförmåga i relation till andra transportslag i ett nationellt perspektiv.

Det hade varit motiverat med en mer utvecklad beskrivning av påverkan på konkurrensförhållandena. Sammantaget finner Regelrådet att beskrivningen av påverkan på konkurrensförhållandena borde ha varit tydligare och omfattat analys av företagets inbördes unika förutsättningar och även inkluderas deras förmåga att konkurrera mot andra transportslag.

Regelrådet finner redovisningen av påverkan på konkurrensförhållandena för berörda företag bristfällig.

Regleringens påverkan på företagen i andra avseenden

I konsekvensutredningen anges att när den nya föreskriften träder i kraft kommer inga större administrativa, praktiska eller andra åtgärder behöva vidtas för vare sig Sjöfartsverket, fartygsagenter, redare eller fartygsägare utöver ordinarie åtgärder vid ökning av kostnaderna. Vidare anges att mot bakgrund av rådande omvärldsläge samt de generella kostnadsökningar som ses i dagsläget, kan ytterligare kostnadsökningar som en konsekvens av avgiftshöjningar ha en ytterligare negativ påverkan på företagets finansiella situation.

Regelrådet finner att beskrivningen av regleringens påverkan på företagen i andra avseenden är godtagbar.

Särskilda hänsyn till små företag vid reglernas utformning

I konsekvensutredningen framgår 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 anser förslagsställaren. Av konsekvensutredning framgår att förslaget träffar 1000 redare som totalt äger 2271 fartyg. Hur fördelningen av fartygsägande är fördelat mellan dessa 1000 framgår inte och Sjöfartsverket skriver att man på grund av branschens komplexitet inte har insamlat data om detta. Förslagsställaren borde trots detta kunnat göra en uppskattning av om det i gruppen redare finns företag som skall klassas som små och om det mot bakgrund av detta skulle vara motiverat att utforma regler med särskild hänsyn till små företag.

Regelrådet menar att små företag med lägre omsättning och mindre vinst har sämre förutsättningar att kunna bära kostnaderna för de höjda avgifterna. Även om det inte är möjligt att ta särskilda hänsyn till små företag vid reglernas utformning behöver en beskrivning och bedömning av detta finnas med i konsekvensutredningen,

Regelrådet finner att beskrivningen av om särskilda hänsyn kan tas till små företag vid reglernas utformning är bristfällig.

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. Även beskrivningen av om särskilda hänsyn kan tas till små företag vid reglernas utformning har brister. Dessa brister är emellertid inte av sådan betydelse att de blir avgörande för bedömningen av konsekvensutredningen som helhet.

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

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

Regelrådet behandlade ärendet vid sammanträde den 27 september 2023

I beslutet deltog: Anna-Lena Bohm, ordförande, Helena Fond, Hans Peter Larsson och Lars Silver.

Ärendet föredrogs av: Anna Nilsson



Anna-Lena Bohm
Ordförande



Anna Nilsson
Föredragande