

Regelrådets uppgift är att granska och yttra sig över kvaliteten på konsekvensutredningar till författningsförslag som kan få effekter av betydelse för företag.

Sjöfartsverket

Yttrande över förslag till ändring i föreskrifter om tillhandahållande av lots, lotsbeställning, tilldelning av lots och lotsavgifter.

Regelrådets ställningstagande

Regelrådet bedömer att konsekvensutredningen uppfyller kraven i förordningen (2024:183) om konsekvensutredningar.

Motivering till Regelrådets ställningstagande

Regelrådet finner att det saknas en beskrivning av förslaget effekter för företagets intäkter och även en fullständig beskrivning av hur och när konsekvenserna av förslaget kan utvärderas. Enligt Regelrådets uppfattning borde förslagsställaren också ha redovisat alternativa lösningar på ett mer utförligt sätt, särskilt med hänsyn till att lotsavgifterna nyligen höjts med 25 procent. Regelrådet finner också att det hade varit bra om förslagsställaren kunde angett beloppsmässiga uppskattningar av företagets kostnader till följd av förslaget. Dessa brister är emellertid inte av tillräcklig betydelse för att bli avgörande för helhetsbedömningen. Regelrådet bedömer därför att konsekvensutredningen uppfyller kraven i förordningen (2024:183) om konsekvensutredningar.

Innehållet i förslaget

I remissen föreslås ändringar i föreskrifter (SJÖFS 2024:2) om tillhandahållande av lots, lotsbeställning, tilldelning av lots och lotsavgifter. Förslaget innebär en höjning med tio procent av lotsavgifterna från gällande avgiftsnivåer från och med 1 juli 2025. Därutöver föreslås ändringar av flera lotsleder: Förändringar i Helsingborg, där den nuvarande lotsleden delas upp i fyra separata leder, Furö-Västervik klassas som allmän farled i stället för lotsled och avveckling av Skärhamn och Malö strömmar som lotsled.

Bedömning av delaspekter

Problembeskrivning och syftet med förslaget

Det anges i konsekvensutredningen att enligt förordning (2007:1161) med instruktion för Sjöfartsverket är en av myndighetens huvuduppgifter bland annat att tillhandahålla lotsning. Genom att lots används minskar riskerna för grundstötningar och kollisioner och därmed risken för skador på människor, miljö och egendom. Lotsavgiften för lotspliktiga fartyg är en offentligrättslig avgift för en verksamhet som ska garantera sjösäkerheten. Att anlita lots är en straffsanktionerad skyldighet och utgör i vissa fall myndighetsutövning i regeringsformens mening. Det är användarna som nyttjar Sjöfartsverkets lotsningstjänster som står för finansieringen av dessa i form av lotsavgifter.

Vidare anges att Sjöfartsverket befinner sig i en ansträngd ekonomisk situation som kräver att myndigheten vidtar ett flertal åtgärder för att förbättra sin ekonomi. Den föreslagna höjningen av lotsavgifterna är en del av detta och syftar till att påskynda takten mot full kostnadstäckning av lotsningsverksamheten. Lotsningsverksamhetens intäkter påverkas av antalet lotsbeställningar vilka har fluktuerat och minskat under de senaste åren, från cirka 33 500 beställningar 2019 till cirka 31 000 beställningar 2024. En minskning av intäkter kan Sjöfartsverket på kort sikt inte kompensera genom neddragning av personal eller verksamhet. Orsaken är att Sjöfartsverkets uppdrag att tillhandahålla lotsning medför ett tillgänglighets- och beredskapskrav att i alla Sveriges hamnar kunna tillhandahålla lots. Sjöfartsverkets kostnader är således till stor del fasta på kort- och medellång sikt oaktat antalet anlöp och antalet utförda lotsningar. Kostnaderna för verksamheten har också ökat till följd av inflationstakten som drivit upp personalkostnader, men också övriga kostnader såsom transport och resekostnader, drivmedel för lotsbåtarna men även kostnaderna för underhåll på lotsstationerna. Sjöfartsverket avser mot bakgrund av detta att höja lotsavgifterna för lotspliktiga fartyg med tio procent från den 1 juli 2025, vilket beräknas motsvara en intäktsökning om cirka 36 mnkr för andra delen av 2025 (juli-december). Förslagsställaren redogör därutöver för syftet med ändringar i bilaga 1, beträffande lotsleder i sin konsekvensutredning (s. 2–4).

Regelrådet finner redovisningen av problem och syfte med förslaget godtagbar.

Konsekvenser om ingen åtgärd vidtas

Sjöfartsverket bedömer att en höjning av lotsavgiften är nödvändig för att myndigheten ska kunna utföra sitt utpekade myndighetsuppdrag, att tillhandahålla säker och tillgänglig lotsning i hela landet. Vid utebliven reglering kommer verksamheten fortsatt gå med underskott, vilket kan leda till nedskärningar som över tid riskerar att påverka beredskap, sjösäkerhet och tillgänglighet negativt.

Regelrådet gör följande bedömning. Det framgår vilket behov som de föreslagna ändringarna ska fylla och det går att sluta sig till att det behovet inte skulle uppfyllas om ingen åtgärd vidtogs. Beskrivningen är tillräcklig.

Regelrådet finner redovisningen av konsekvenser om ingen åtgärd vidtas godtagbar.

Alternativa lösningar

Förslagsställaren bedömer i sin konsekvensutredning att den alternativa lösningen, att göra en stor nedskärning av verksamheten inte är rimlig mot bakgrund av ovan nämnda skäl. Sjöfartsverket bedömer därför att det inte finns några realistiska alternativ till en avgiftshöjning för att täcka det befintliga underskottet i lotsningsverksamheten. Förslagsställaren ser inte heller några alternativa lösningar till att inte ändra i bilaga 1. Det anges vidare att ur ett sjösäkerhetsperspektiv blir effekten av ändringarna en reell sjösäkerhetshöjande åtgärd, vilket följer grundsyftet med lotsplikten i Sverige.

Regelrådet gör följande bedömning. Det finns en viss beskrivning av alternativa lösningar och de överväganden som gjorts, men på en väldigt övergripande nivå. Den 1 januari 2025 höjdes lotsavgifterna med 25 procent. Med hänsyn till detta vore det enligt Regelrådets uppfattning behövligt med en mer utförlig förklaring till varför det inte går att göra andra besparingar, nedskärningar i verksamheten eller differentiera avgiftshöjningen, i stället för att höja avgifterna ännu en gång med 10 procent för samtliga.

Regelrådet finner redovisningen av alternativa lösningar bristfällig.

Berörda företag

Enligt förslagsställaren uppgick antalet utförda lotsuppdrag under 2024 till cirka 31 000. Antal unika fartyg uppgick till cirka 2 500. Det anges att redare vars fartyg använder svensk lots till och från svenska hamnar berörs av ändringarna i föreskrifterna. Vidare anges att storleken på de företag som påverkas av de föreslagna förändringarna varierar 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 130 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 sjöfartsnäringen är internationell och att ägarstrukturer ofta är komplexa och till viss del även föränderliga.

Regelrådets samlade bedömning av förslagsställarens beskrivning av berörda företag är att den är godtagbar.

Förslagets effekter för företagens kostnader och intäkter

Förslagsställaren anger att de föreslagna föreskrifterna inte medför några extra lönekostnader, andra administrativa kostnader eller någon ökad resursbelastning för berörda företag. Vidare anges att den föreslagna höjningen av lotsavgifterna förväntas ha varierande effekter beroende på fartygssegment och region. En studie från VTI¹ visar att sjöfarten generellt är relativt okänslig för kostnadsökningar, med en egenpriselasticitet mellan -0,07 och -0,16. För regioner som Vänern och Mälaren, där lotsavgifterna utgör en större andel av de totala transportkostnaderna, får höjningen en större påverkan. Det anges vidare att den föreslagna höjningen av lotsavgifterna med tio procent från den 1 juli 2025 motsvarar en intäktsökning för Sjöfartsverket om cirka 36 miljoner kronor för andra delen av 2025 (juli-december).

Med anledning att nuvarande lotsled Helsingborgs hamn – Helsingborgs redd föreslås delas upp till fyra separata lotsleder kan en ekonomisk konsekvens bli att fartyget måste ta lots till den andra hamnleden, där de med nuvarande föreskrift kan gå utan lots. Efter ett anlöp kan fartyget, om det uppfyller övriga undantagsregler, gå utan lots de kommande tolv månaderna. En annan ekonomisk konsekvens kan vara att befälhavaren behöver ta lotsdispens för fler lotsleder i framtiden. Det är väldigt sällan något fartyg hittills har nyttjat undantagsreglerna eller tar lotsdispens i Helsingborg. Därför bedömer Sjöfartsverket de ekonomiska konsekvenserna under rådande förhållande som minimala.

Därutöver anges att fartyg som trafikerar Helsingborg frekvent behöver uppdatera sig om de nya lotsleder som tillkommit. Förutom en ökad nivå på lotsavgifterna och förändringar i bilaga 1 innebär föreskriftsförändringen inte någon större ändring jämfört med nuvarande föreskrift.

Regelrådet gör följande bedömning. Det finns en kvalitativ beskrivning av förslagets effekter för företagens kostnader. Det finns en viss indikation på omfattningen av påverkan i form av intäktsökning för Sjöfartsverket som kan motsvara ökat avgiftsuttag från berörda företag. Regelrådet har förståelse för att den föreslagna avgiftshöjningen kommer ha varierande effekter på berörda företag beroende på segment och region. Regelrådet anser däremot att det

¹ Konkurrensytta land – sjö, 2020, VTI rapport 1058.

hade varit bra om förslagsställaren kunde angett beloppsmässiga uppskattningar, exempelvis med hjälp av scenarioräkningar för olika fartygsegment och regioner. Den befintliga beskrivningen är dock tillräckligt tydlig i detta ärende. Regelrådet finner däremot att det helt saknas en beskrivning av förslagens effekter för företagens intäkter, vilket är en brist.

Regelrådet finner att redovisningen av förslagens effekter för företagens kostnader är godtagbar.

Regelrådet finner att redovisningen av förslagens effekter för företagens intäkter är bristfällig.

Påverkan på konkurrens och särskilda hänsyn till små företag

Påverkan på konkurrens

Det anges i konsekvensutredningen att det i dagsläget råder en hög prispress på transporter till följd av flera faktorer. Dels beroende på en hög konkurrens inom transportbranschen, dels på grund av historiska skäl, som exempelvis fartygens stora investeringskostnader, långa livscykel samt svårighet att hitta alternativa användningsområden. Utredningar har vidare 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 förhandlade långa kontrakt.

Det anges att även om lotsavgiften tillämpas enligt samma principer för alla Sjöfartsverkets kunder, väntas den föreslagna höjningen av lotsavgifterna påverka transportkostnaderna för sjöfarten olika beroende på fartygssegment och geografisk region. Generellt utgör lotsavgifterna en mindre andel av de totala transportkostnaderna nationellt. I specifika områden som Väner och Mälaren är dock påverkan större, vilket framgår av VTI:s rapport Sjötrafik i Väner och Mälaren.² Rapporten visar att en höjning av farledsavgifterna i allmänhet, och lotsavgifterna i synnerhet, har en större procentuell påverkan på de totala transportkostnaderna för sjötransporter i dessa regioner. Detta medför en ökad risk för att ytterligare avgiftshöjningar kan leda till att gods flyttas över till andra transportslag, främst lastbil, med negativa effekter för företag som bedriver sjötransporter på Väner och Mälaren.

Det framgår av konsekvensutredningen att förslagsställaren är medveten om denna målkonflikt mellan behovet av full kostnadstäckning för lotsningsverksamheten då myndigheten vill underlätta framkomligheten på land genom att flytta över gods till sjöfarten. Enligt analyser av tidigare avgiftsförändringar står lotsavgifterna i Väner för mellan 6,6 och 9,8 procent av de totala transportkostnaderna, jämfört med det nationella genomsnittet på mellan 0,1 och 3,9 procent. Dessa regionala skillnader beror på unika förutsättningar i Väner och Mälaren, såsom långa lotsleder och färre anlöp, vilket gör sjötransporten i dessa områden mer känslig för avgiftsförändringar. Rapporten indikerar att sjöfarten generellt är relativt okänslig för kostnadsökningar, med en uppskattad minskning av transportvolymerna på endast 0,11–0,19 procent vid en 1-procentig kostnadsökning. Vissa godssegment, såsom trä- och jordbruksprodukter, har dock en högre priskänslighet, vilket kan göra dessa segment mer sårbara för höjningar.

Regelrådet finner redovisningen av påverkan på konkurrens godtagbar.

² Sjötrafik i Väner och Mälaren, VTI rapport 1040.

Särskilda hänsyn till små företag

Förslagsställaren bedömer att ingen särskild hänsyn behöver tas till små företag vid utformningen av reglerna.

Regelrådet finner inget skäl att ifrågasätta bedömningen men den hade med fördel kunnat utvecklas med en tillhörande motivering till bedömningen.

Regelrådet finner redovisningen av särskilda hänsyn till små företag godtagbar.

Åtgärder för att begränsa förslagets kostnader och andra effekter

Det anges i konsekvensutredningen att förslagsställaren är medveten om att höjningen kan påverka konkurrenskraften för sjöfarten gentemot andra transportslag och därmed potentiellt minska sjöfartens andel. Höjningen är dock nödvändig för att hantera det ekonomiska underskottet i lotsningsverksamheten. Sjöfartsverket arbetar kontinuerligt med effektiviseringar och att noggrant se över den egna påverkan på kostnadsbilden för att minimera avgiftshöjningarnas effekter. Trots åtgärder går det inte att effektivisera verksamheten i en omfattning som skulle täcka underskottet utan att det får betydande konsekvenser för tillgängligheten och sjösäkerheten. För att kunna fortsätta tillhandahålla en säker och tillgänglig lotsning i hela landet, dygnet runt, är avgiftshöjningen och förändringarna i bilaga 1 nödvändiga åtgärder för att säkerställa verksamhetens framtida stabilitet.

Regelrådet finner redovisningen av åtgärder för att begränsa förslagets kostnader och andra effekter godtagbar.

Särskild hänsyn till tidpunkt för ikraftträdande och behov av speciella informationsinsatser

De föreslagna föreskrifterna föreslås träda i kraft den 1 juli 2025. Det anges i konsekvensutredningen att förslagsställaren har förståelse för att förslagets ikraftträdande, vid halvårsskiftet 2025, kan försvåra för företag som gjort sina transport- och prisupplägg utifrån den senaste avgiftsjusteringen som trädde i kraft den 1 januari 2025. Myndigheten brukar förhålla prisjusteringar till helårsskiftet men på grund av Sjöfartsverkets ekonomiska situation behöver underskottet i lotsningsverksamheten återtas så snart som möjligt. Sjöfartsverket kommer att genomföra informationsinsatser kring aktuella förändringar innan ikraftträdandet, dels genom att beslut av förändringar i Sjöfartsverkets föreskrifter skickas ut till samtliga aktörer som förslaget remitteras till, dels genom uppdaterad information på myndighetens hemsida.

Regelrådet finner att redovisningen av om särskild hänsyn behöver tas till tidpunkten för ikraftträdande och behovet av speciella informationsinsatser är godtagbar.

Hur och när konsekvenserna av förslaget kan utvärderas

Det anges i konsekvensutredningen att förslagsställaren är medveten om att ökade avgifter generellt för sjöfarten kan påverka konkurrenskraften negativt och leda till att gods flyttas över till andra transportslag, exempelvis till vägtransporter. Myndigheten gör dock ingen närmare analys av denna eventuella påverkan utan behöver förhålla sig till den grundläggande finansieringsprincipen för verksamheten. Den nuvarande finansieringsmodellen bygger på användarfinansiering och är avgörande för att hantera det ekonomiska underskott som föreligger i lotsningsverksamheten. Sjöfartsverket övervakar sjöfartens utveckling på ett

övergripande plan. Det anges dock att det är viktigt att understryka att sjöfarten är en komplex sektor där myndighetens avgifter endast utgör en mindre del av de totala transportkostnaderna. Detta gör det svårt att isolera och analysera de exakta effekterna av Sjöfartsverkets avgiftshöjningar i detalj.

Regelrådet gör följande bedömning. Det finns en viss information om hur förslagsställaren ser på möjligheten att utvärdera konsekvenserna av de föreslagna ändringarna. Regelrådet har förståelse för att det kan vara komplext att analysera de exakta effekterna. Regelrådet anser däremot, mot bakgrund av de återkommande avgiftshöjningarna de senaste åren, att det är nödvändigt att utvärdera hur dessa förslag påverkar företagens konkurrenskraft.

Regelrådet bedömer att redovisningen av hur och när konsekvenserna av förslaget kan utvärderas är bristfällig.

Förslagets överensstämmelse med EU-rätten och om förslaget går utöver minimikraven

Förslagsställaren bedömer att de föreslagna ändringarna ligger i linje med Sveriges skyldigheter vid anslutningen till EU och inte i strid med de fyra friheterna inom EU.

Regelrådet finner att redovisningen av förslagets överensstämmelse med EU-rätten och om förslaget går utöver minimikraven är godtagbar.

Övrigt av relevans för ärendet eller Regelrådets bedömning

Regelrådet har inte kunnat utläsa något annat än det som behandlats i tidigare avsnitt som varit relevant för rådets bedömning i ärendet.

Regelrådet behandlade ärendet vid sammanträde den 12 mars 2025.

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

Ärendet föredrogs av Katarina Kjellström.



Anna-Lena Bohm
Ordförande



Katarina Kjellström
Föredragande