

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 förslag till ändringar av föreskrifter om farledsavgift

Regelrådets ställningstagande

Regelrådet bedömer att konsekvensutredningen uppfyller kraven i förordning (2024: 193) om konsekvensutredningar.

Motivering till Regelrådets ställningstagande

Förslaget innebär en höjning av farledsavgiften. I konsekvensutredningen anges skälen till höjningen. Förslagsställaren har bland annat beskrivit bakgrund och syfte samt berörda företag på ett överskådligt sätt. Även företagen som påverkas finns beskrivna.

Det hade varit önskvärt att verksamhetspåverkan hos företagen som berörs av förslaget hade analyserats vidare. I en bransch där även små kostnadshöjningar kan påverka konkurrenskraften i förhållande till andra transportslag skulle denna information ha givit bättre insikt i effekterna för företag och deras framtida förutsättningar för att driva konkurrenskraftiga bolag. Genom konsekvensutredningen är det svårt att utläsa en bild av den ekonomiska, konkurrensrelaterade och verksamhetsmässiga påverkan som sker genom förslaget. Detta hade kunnat utredas i högre grad. Dock ser Regelrådet att förslagsställaren har berört alla områden och sannolikt är begränsad att vidta alternativa lösningar.

Därför kan konsekvenserna förstås genom beskrivningarna i konsekvensutredningen.

Innehållet i förslaget

Sjöfartsverket föreslår att genomföra en höjning av farledsavgiften med cirka 5,75 procent från gällande avgiftsnivåer i SJÖFS 2023:2.

Förslaget föreslås genomföras från och med den 1 januari 2025.

Bedömning av delasppekter

Problembeskrivning och syftet med förslaget

Enligt promemorian består Sjöfartsverkets finansiering av avgiftsintäkter som ska vara tillräckliga för att täcka Sjöfartsverkets kostnader samt ge möjlighet till exempelvis återinvesteringar i fartyg och anläggningar, så att verksamhet kan bedrivas enligt uppdrag. Farledsavgiften som bidrar till intäkterna får maximalt höjas med motsvarande konsumentprisindex-konstant skatt (KPI-KS), med undantag för miljöincitamentet.

Myndigheten bedömer att ett behov föreligger att höja farledsavgiften enligt restriktionen i regleringsbrevet (KPI-KS) för 2025. Den möjliga procentuella ökningen med utgångspunkt från KPI-KS prognosticeras för perioden till cirka 4,75 procent, men kommer att fastställas när utfall till och med juli 2024 finns tillgängligt.

Konsekvensbeskrivningen anger att fartyg som innehar en miljöklassning enligt Clean Shipping Index (CSI) åtnjuter en nedsättning av farledsavgiftens fartygsbaserade del. Sjöfartsverket nyttjade första gången under 2022 möjligheten att höja farledsavgiften utöver KPI-KS restriktionen för att åstadkomma ett självförsörjande system för miljöincitamentet, med 2021 som basår. Det innebär att 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. Höjningen för 2022 innehöll ett procentuellt påslag för att återta "skulden" för 2021 samt ta höjd för årliga utbetalningar av miljöincitamentet. Under 2022 och 2023 hade skulden nästan reglerats, utfallet 2023 blev 5,7 mnkr. Enligt prognos inför 2024 sänktes därför det procentuella påslaget på farledsavgiften för miljöincitamentet med 2,5 procent. Det första kvartalet 2024 visar dock att utbetalningarna för miljöincitamentet ligger på en högre nivå än intäkterna vilket gör att "skulden" ökar. Detta resulterar i att farledsavgiften behöver höjas med en (1) procent, varav den sammanlagda höjningen av farledsavgiften blir cirka 5,75 procent (4,75 procent + 1 procent).

Regelrådet finner att förslagsställaren har beskrivit såväl problem som syfte med förslaget.

Beskrivningen av problem och syfte är godtagbar.

Konsekvenser om ingen åtgärd vidtas

Förslagsställaren beskriver inte konsekvenser om ingen åtgärd vidtas, men anger följande resonemang. "Sjöfartsverket saknar verktyg att möta volatila sjöfartsvolymer och kostnadsökningar orsakat av såväl väder som andra yttre påverkansfaktorer. Sjöfartsverket är en investeringstung verksamhet och behöver en långsiktig ekonomisk förmåga och ekonomiskt överskott över tid för att genomföra nödvändiga investeringar och underhåll som krävs för att säkerställa uppdraget. Myndigheten har med begränsade resurser prioriterat leveranser till sjöfarten och samhället vilket har lett till en underhållsskuld i farleder samt uppskjutna investeringar i fartygsflottan. Sjöfartsverket bedömer att en höjning av farledsavgiften är nödvändig för att öka den ekonomiska förmågan."

Av detta resonemang drar Regelrådet slutsatsen att om inga åtgärder vidtas kommer den ekonomiska förmågan minska och förmågan att fullgöra uppdraget likaså.

Regelrådet finner att beskrivningen av konsekvenser om ingen åtgärd vidtas är godtagbar.

Alternativa lösningar

Förslagsställaren anger inte någon alternativ lösning till förslaget, men motiverar däremot vikten av att förslaget genomförs. Regelrådet läser av förslaget att den nuvarande finansieringsmodellen sannolikt inte ger utrymme för alternativa lösningar. Förslagsställaren beskriver att den enda möjliga lösningen för att finansiera kostnadsökningarna är genom en ökning av farledsavgiften, varför Regelrådet tolkar det som att alternativa lösningar inte är möjliga.

Regelrådet finner att beskrivningen av alternativa lösningar är godtagbar.

Berörda företag

Av konsekvensutredningen framgår att förslaget till ändring av farledsavgiften berör redare (och deras kunder) vars fartyg anlöper Sverige. Under 2023 lämnade 2 483 unika fartyg farledsdeklaration och de stod för sammanlagt cirka 70 200 anlöp. Antalet fartyg som under 2023 tog del av miljöincitamentet var 107 till antalet. Antalet redare eller fartygsägare uppskattas till cirka 1 000 och antalet företag som tillhandahåller fartygsagenter uppgår till cirka 130.

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 Sjöfartsverket inte analysera ägarstrukturerna på det transporterade godset på detaljnivå. I stället får bedömningar göras mot bakgrund av vilka typer av gods som lastas och lossas på respektive plats.

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 Sjöfartsverket inte uppskatta storleken på de berörda företagen utan kan enbart konstatera att förslaget berör alla företag med fartyg som är avgiftspliktiga.

Regelrådet finner att förslagsställaren har beskrivit företagen som påverkas väl, utifrån den information som finns att tillgå. Regelrådet har förståelse för att företagsstrukturerna inom sjöfarten är komplexa, men anser att förslagsställaren utifrån de möjligheter som finns att beskriva desamma ändå gjort så på ett överskådligt sätt.

Regelrådet finner att beskrivningen av berörda företag är godtagbar.

Förslagets effekter för företagens kostnader och intäkter

Förslagsställaren uppger att förslaget inte väntas medföra några extra lönekostnader, andra administrativa kostnader eller någon ökad resursbelastning utöver de 5,75 procent i ökade farledsavgifter som det medför för Sjöfartsverkets kunder. Farledsavgiftens andel av de totala transportkostnaderna för ett enskilt anlöp kan variera beroende på ett flertal parametrar som exempelvis hamnavgifter, anlöpsfrekvens och drivmedelspris. Förslagsställaren anger vidare att andelen farledsavgifterna utgör av den totala transportkostnaden är mellan 0,1 och 4,6 procent. 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 förstår det som att kostnadshöjningen gällande farledsavgifter påverkar företag olika beroende på miljöklassning och frekvens av anlöp. Förslagshållaren har uppgivit hur stor del avgiften utgör av den totala transportkostnaden och har även beskrivit att nystartade

företag drabbas hårdare av avgiftshöjningen än mer väletablerade företag. Det framgår att farledsavgiften utgör en mindre del av företagets kostnader. Det framgår också att konkurrensen mellan företag inom sjöfartsektorn samt mellan företag inom sjöfart och landtransporter är stor. Mot denna bakgrund finner Regelrådet att det är möjligt att även en mindre kostnadsökning kan få stor påverkan på företag som har låg lönsamhet och likviditet. Det framgår inte hur många företag som finns i denna kategori och hur stora deras verksamhetspåverkan och ekonomiska risk blir genom höjningen. I remissen anges att företagets farledsavgifter beror av bland annat anlöpsfrekvens och miljöklassning och att dessa förutsättningar kan ge stor påverkan på storleken på farledsavgiften. Dock framgår det inte om företag som önskar minska farledsavgiften genom att uppnå miljöklassning kommer att behöva göra investeringar i verksamhet för att klassningen ska kunna genomföras och kostnaderna sänkas. Förslagsställaren skriver att miljöklassning och frekvensrabatt är valbara delar av myndighetens finansieringsmodell som varje företag kan välja att nyttja eller ej.

Regelrådet noterar att förslagsställaren har observerat de sårbara företagen i Väneren och Mälaren samt agerat för att utforma reglerna med hänsyn till dessa företagens speciella villkor.

Regelrådet finner att förslagsställaren har redogjort för hur stor kostnadsökningen blir för företag och hur stor den farledsavgiften är i förhållande till de totala transportkostnaderna. Förslagsställaren har beskrivit att de ökade kostnaderna kan leda till att förmågan att konkurrera med andra transportslag minskar, varför Regelrådet antar att en risk för minskade intäkter uppstår till följd av kostnadsökningen.

Det hade varit behövligt att förslagsställaren i högre utsträckning hade analyserat hur de ökade kostnaderna och sannolikt minskade intäkterna kommer att påverka företag, deras ekonomi och verksamhet. Regelrådet ifrågasätter också om man kan se miljöklassning och frekvens av anlop som valbara för företagen, då det är möjligt att omkostnader för att göra dessa val styr om företagen kan välja dessa lösningar och på så sätt få en lägre avgift.

Regelrådet finner att beskrivningen av företagets kostnader och intäkter är bristfällig.

Påverkan på konkurrens, särskilda hänsyn till små företag och andra relevanta konsekvenser

Av konsekvensutredningen framgår att det råder i dagsläget 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, dels på grund av svårighet att hitta alternativa användningsområden. Utredningar har vidare visat att transportköparna och slutkunderna har en låg betalningsvilja för transporter. De råvaror som används vid transporter handlas dessutom i stor utsträckning 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.

Enligt konsekvensutredningen påverkas höjningen av farledsavgiften Sjöfartsverkets kunder likvärdigt. Dock kan den påverka företag med olika förutsättningar på olika sätt, exempelvis kan nystartade företag med lägre likviditet drabbas mer än mer väletablerade företag. Den totala avgiftsökningen kan även variera mellan kunder beroende på nyttjandet av frekvensrabatt och miljöincitament. Förslagsställaren bedömer dock inte att frekvensrabatt

och miljöincitament inverkar snedvridande på konkurrensen, utan är delar i avgiftsmodellen som alla kunder kan nyttja. Konkurrensen mellan företagen inom de olika segmenten kan i en liten utsträckning påverkas av avgiftshöjningen. Likväl utgör andelen av farledsavgifterna av den totala transportkostnaden mellan 0,1 och 4,6 procent vilket förespråkar att höjning av farledsavgiften inte är den drivande kostnaden för företagen, utan den största kostnaden är godshanteringen i hamnarna som står för cirka 70 procent av den totala transportkostnaden.

Enligt förslagsställaren får sjötrafik i Vänern och Mälaren en höjning av farleds- och lotsavgifter en större procentuell påverkan på den totala transportkostnaden för sjötransporterna i dessa områden. För både Vänern 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.

Mot bakgrund av rådande omvärldsläge samt de generella kostnadsökningar som ses i dagsläget, kan ytterligare kostnadsökningar som en konsekvens av avgiftshöjningar således ha en ytterligare negativ påverkan på företagets finansiella situation.

Ingen särskild hänsyn behöver tas till små företag vid utformningen, eftersom förslaget endast är begränsat till en avgiftsökning som påverkar små företag på samma sätt som stora. Förslaget genererar därmed inte en ökad administrativ börda i frågan om hantering eller dokumentation.

Regelrådet noterar att konkurrensen till följd av förslaget riskerar att negativt påverka sjöfartstransporters konkurrenskraft i förhållande till exempelvis landtransporter, något som även förslagsställaren nämnt i konsekvensutredningen. Av konsekvensutredningen går att utläsa att små och stora företag drabbas lika av kostnadshöjningen. Regelrådet kan dock konstatera att risken finns att små och stora företag påverkas olika även om den procentuella kostnadshöjningen av farledsavgiften är densamma. Mot denna bakgrund anser Regelrådet att det skulle ha varit behövligt att förslagsställaren hade analyserat de små företagets förutsättningar att absorbera kostnadsökningen och vilken påverkan denna höjning skulle ge för marknaden för sjötransporter i deras fall.

Regelrådet finner att beskrivningen av konkurrenspåverkan och effekter på små företag är godtagbar. Andra relevanta effekter så som verksamhetspåverkan är bristfällig.

Åtgärder för att begränsa förslagets kostnader och andra effekter

Av konsekvensutredningen framgår att 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.

Regelrådet anser att det hade varit önskvärt att proportionen mellan vilka kostnader som är kontrollerbara och icke-kontrollerbara kostnader hade framgått för att ge en överblick av hela kostnadsmassan som ger behov av att höja farledsavgiften. Av förslaget går inte att utläsa om exempelvis myndighetens interna kostnader för administration, löner eller pensionsskulder utgör en relevant del av de kostnader som leder till höjda farledsavgifter. Höjningar av farledsavgiften kan ge minskad konkurrenskraft i förhållande till landtransporter, vilket bör beaktas. För begränsa risken för framtida höjningar av farledsavgiften med åtföljande möjliga negativa konsekvenser för konkurrenskraften mot landtransportsektorn

hade det varit önskvärt att kontrollerbara kostnader redovisats och möjliga åtgärder för att begränsa dessa kostnader hade presenterats.

Som Regelrådet förstår förslagsställaren byggs en skuld upp i myndighetens ekonomi över tid på grund av att miljörabatterna inte motsvaras av höjningen av farledsavgiften. Regelrådet hade ansett det önskvärt att en beskrivning av hur myndigheten långsiktigt avser hantera denna situation för att om möjligt undvika att fler höjningar av farledsavgiften kommer till stånd. Anledningen till att detta skulle vara av intresse är att ytterligare ökade farledsavgifter också riskerar att försämra sjöfartens konkurrenskraft i förhållande till landtransporter. Regelrådet noterar dock att myndigheten har angivit en tydlig ambition att proaktivt arbeta med den underhållsskuld som har uppstått i verksamheten. Förslagsställaren konstaterar också att en målkonflikt uppträder då myndigheten enligt sitt uppdrag ska verka för ökade sjöfartstransporter och att farledsavgifternas höjning medverkar till en möjlig minskning av volymen sjötransporter på grund av ökade kostnader.

Regelrådet finner trots allt att beskrivningen av åtgärder för att begränsa förslaget kostnader och andra effekter är godtagbar.

Särskild hänsyn till tidpunkt för ikraftträdande och behov av speciella informationsinsatser

Föreskriften avses träda i kraft den 1 januari 2025 och remitteras under sommaren 2024. Sjöfartsverket anser inte att särskild hänsyn behöver tas när det gäller tidpunkt för ikraftträdande om inte betydande händelser inträffar som kräver en avgiftsförändring vid en annan tidpunkt än ovan angiven. Sjöfartsverket kommer genomföra informationsinsatser kring aktuella förändringar innan ikraftträdandet skicka ut de nya föreskrifterna till samtliga berörda företag. I konsekvensutredningen uppges också att uppdaterad information om föreskrifterna kommer att publiceras på myndighetens hemsida.

Regelrådet noterar att perioden mellan remitteringstiden under sommaren 2024 och tidpunkten för ikraftträdande den 1 januari 2025 är kort. I konsekvensutredningen har förslagsställaren konstaterat att ingen särskild behöver tas till tidpunkt för ikraftträdande och Regelrådet finner inte någon anledning att ifrågasätta förslagsställarens bedömning.

Regelrådet finner att beskrivningen av särskild hänsyn till tidpunkt för ikraftträdande och behov av speciella informationsinsatser är godtagbar.

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

Förslagsställaren anger att förändringarna bedöms vara i linje med Sveriges skyldigheter som medlem i EU och inte strider med de fyra friheterna inom EU.

Regelrådet finner inte någon anledning att ifrågasätta förslagsställarens bedömning att förslaget är i linje med Sveriges skyldigheter vid anslutningen till EU och inte strider emot de fyra friheterna inom EU.

Regelrådet finner att beskrivningen av förslagets överensstämmelse med EU-rätten är godtagbar.

Regelrådet behandlade ärendet vid sammanträde den 28 augusti 2024.

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

Ärendet föredrogs av Anna Nilsson.



Anna-Lena Bohm
Ordförande



Anna Nilsson
Föredragande