

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 om tillhandahållande av lots, lotsbeställning, tilldelning av lots och lotsavgifter

Regelrådets ställningstagande

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

Motivering av Regelrådets ställningstagande

Regelrådet finner att beskrivningen av förslagens konsekvenser är bristfällig som helhet.

Alternativa lösningar, åtgärder för att begränsa förslagens kostnader och andra effekter samt hur och när konsekvenserna av förslaget ska utvärderas hade behövt utvecklas vidare.

Regelrådet konstaterar att förslaget innebär en betydande höjning av avgifterna. Mot denna bakgrund hade det varit behövt att förslagsställaren skulle ha bedrivit mer av resonemang kring konsekvenser för att på ett tydligt sätt beskriva konsekvenserna för företag.

Innehållet i förslaget

Sjöfartsverket föreslår att genomföra en höjning på 25 procent av startavgiften för lotsning i lotsled och en höjning på beställningsavgiften från gällande avgiftsnivåer i SJÖFS 2023:3. För öppensjölotsning, genomfartslotsning i Öresund och Öresundslotsning föreslås en höjning på 25 procent av grundavgiften och en höjning av beställningsavgiften vid öppensjölotsning från gällande avgifter i SJÖFS 2023:3.

En höjning av startavgiften med 25 procent motsvarar den planerade avgiftsökningen om 10 procent på hela lotsavgiften, i enlighet med Sjöfartsverkets treårsplan.

Föreskrifterna föreslås börja gälla den 1 januari 2025.

Bedömning av delasppekter

Problembeskrivning och syftet med förslaget

Enligt konsekvensutredningen har lotsningsverksamheten under många år gått med underskott och under de senaste åren har Sjöfartsverket arbetat med att höja kostnadstäckningsgraden genom avgiftsjustering samt genom effektivisering av verksamheten. Lotsningsverksamhetens intäkter påverkas av antalet lotsbeställningar vilka har minskat under det senaste året. Från cirka 31 000 beställningar 2021, cirka 31 600 beställningar 2022 till cirka 30 600 beställningar 2023. 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 tillgänglighetskrav att i alla hamnar i hela Sverige, dygnet runt, inneha en lotsberedskap. 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 både personalkostnader och övriga kostnader såsom transport och resekostnader, drivmedel för lotsbåtarna och kostnader för underhåll på lotsstationerna. Sjöfartsverket avser mot bakgrund av detta höja startavgiften för lotspliktiga fartyg och grundavgiften för fartyg i öppen sjö och Öresund i lotsavgiften med 25 procent från den 1 januari 2025, vilket beräknas motsvara en intäktsökning om cirka 80 mnkr för 2025. Syftet med höjningen av beställningsavgiften är att säkerställa att Sjöfartsverkets kostnad för vad en beställning senare än fem timmar innebär täcks av avgiften.

Beställningsavgift tas också ut för en första ändring av tidpunkt för lotsningsstart som sker tre timmar innan bekräftad tidpunkt. För efterföljande ändringar tas beställningsavgift ut oavsett tidpunkt.

Av remissen framgår också att planeringen av lotsningsuppdrag är en komplex uppgift där lotsbeställningar kommer in med kort varsel och där förändringar sker löpande. Samtidigt måste en lotsplanerare ta ställning till lotsens styrsedel, det vill säga vilken behörighet för fartygsstorlek lotsen måste ha för att få lotsa ett fartyg på en specifik lotsled utifrån beställningen, samt ta lotsens vilotid i beaktning. Utöver lotsen krävs två båtmän till varje lotsningsuppdrag om inte lotsen kan gå på/av vid kaj. De beställningsavgifter som tas ut idag täcker inte myndighetens kostnad för beställningar som görs senare än fem timmar före planerad lotsstart. Detta då dessa beställningar till stor del inte går att planera om. Även vid omplanering genereras merkostnader då konsekvensen kan bli att lotsar och båtmän måste tas in på övertid, vilket medför extra resekostnader för båtmän. Det får även effekter för planeringen att optimera en körning med lotsbåt i syfte att lämna alternativt hämta fler lotsar till olika lotsningsuppdrag, vilket medför att båtmännen behöver köra snabbare som i sin tur genererar mer drivmedel. För öppensjölotsning tas en beställningsavgift ut om beställningen görs senare än 24 timmar före önskad tidpunkt för lotsningsstart. Beställningsavgift tas också ut för en första ändring av tidpunkt för lotsningsstart som sker åtta timmar innan bekräftad tidpunkt. För efterföljande ändringar tas beställningsavgift ut oavsett tidpunkt. Öppensjölotsning är när Sjöfartsverket tillhandahåller lots för biträde åt fartyg för färd utanför Sveriges sjöterritorium. Dessa lotsningar är inte lotspliktiga men utförs således av lotsar med giltigt öppensjölotsningscertifikat, så kallat "Red Card". Genom att justera beställningsavgiften uppåt säkerställer Sjöfartsverket att beställningar som sker senare än 24 timmar täcker kostnaden för vad en sådan beställning innebär.

Regelrådet finner att nedgången i lotsningsuppdrag är mycket marginell. Av konsekvensutredningen framgår inte vad denna minskning motsvarar i kostnader för myndigheten. Därför är det också svårt att uppskatta förslagets proportionalitet i förhållande till frånfallet av intäkter.

Regelrådet finner trots allt att problembeskrivning och syfte är godtagbar.

Konsekvenser av om ingen åtgärd vidtas

Av förslagsställarens beskrivning förstår Regelrådet förslaget så att om ingen konsekvens vidtas kommer Sjöfartsverkets lotsningsverksamhet att generera löpande negativa resultat. Eftersom myndighetens uppdrag är att tillhandahålla lotsning och att finansiera verksamheten

skulle konsekvenserna av om ingen åtgärd vidtas förmodligen drabba Sjöfartsverkets ekonomi negativt och i förlängningen även sannolikt minska servicegraden för företag som önskar beställa lotsning.

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

Alternativa lösningar

Sjöfartsverket bedömer att en höjning är nödvändig för att myndigheten ska kunna utföra sitt utpekade myndighetsuppdrag. Vid utebliven reglering kommer verksamheten gå med större underskott än idag vilket kan föranleda behov av nedskärningar som över tid kan medföra ökade förseningar.

Regelrådet finner att förslagsställaren har beskrivit vilka konsekvenser som en utebliven reglering har, men inte om det finns alternativa lösningar som skulle kunna övervägas. Det hade varit behövligt att förslagsställaren själv hade beskrivit om alternativa lösningar icke är möjliga eller om det skulle kunna finnas alternativ till förslaget.

Regelrådet finner att beskrivningen av alternativa lösningar är bristfällig.

Berörda företag

Enligt konsekvensutredningen uppgår antalet utförda lotsuppdrag uppgick under 2023 till cirka 30 600. Antal unika fartyg uppgick till cirka 2 500. Redare vars fartyg som använder svensk lots till och från svenska hamnar berörs av ändringarna i föreskrifterna i form av en ökad kostnad. Lotstjänsten beställs och betalas av fartygsagenter på uppdrag av rederier. Antalet fartygsagentföretag uppgår till cirka 130. Avgifterna debiteras fartygsagenten för redarens räkning. Uppgifter om antalet redare eller fartygsägare som berörs finansiellt av ändringen saknas därför.

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. Det anges att de företag som Sjöfartsverket ger service till 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. 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.

Regelrådet finner att beskrivningen av berörda företag avseende storlek, bransch och antal är godtagbar.

Förslagets effekter för företags kostnader och intäkter

Av konsekvensutredningen går att utläsa att föreskriften inte väntas medföra några extra lönekostnader, andra administrativa kostnader eller någon ökad resursbelastning för Sjöfartsverkets kunder. Förslagsställaren beskriver att i den nya avgiftsmodell som infördes 2018 utgör lotsavgifterna en andel mellan 0,1 och 3,9 procent av den totala transportkostnaden beroende på transportupplägg. Undantaget är sjötransporter som går via Väneren, där lotsavgifterna uppgår till närmare nio procent av den totala transportkostnaden.

Det bör tilläggas i sammanhanget att på grund av lotsledernas olika längd får en höjning av startavgiften något mindre påverkan för trafiken på Vänern och Mälaren då lotsavgiften (debiteras per halvtimme) inte justeras. Oavsett hur lång lotsning ett fartyg gör, minsta lotsavgift som kan debiteras är en lotsning mellan 1–30 minuter, betalar alla fartyg en startavgift. Förslaget innebär en fördyring för lotsningar upp till två timmar med en ökad startavgift jämfört med ökade avgifter generellt. När en lotsning överstiger 2,5 timmar blir det en lägre kostnad med ökad startavgift jämfört med ökade avgifter generellt. För 2023 var det cirka 65 procent av alla lotsbeställningar som uppgick till 2,5 timmar eller mindre. När det kommer till att höja grundavgiften för öppensjölotsning, Öresundslotsning och genomfartslotsning i Öresund medför höjningen en fördyring för samtliga användare som väljer att köpa tjänsten av Sjöfartsverket.

Det 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.

Regelrådet finner att förslagsställaren har beskrivit förslagets ökade kostnader för lotsning samt konstaterat att utöver dessa ökningarna förekommer inga ytterligare kostnader för företagen. Gällande intäkter för företagen läser Regelrådet förslaget så att några sådana inte förekommer. Genom att förslaget innebär höjda avgifter kan Regelrådet anta att möjligheten finns att de resulterar i ett minskat antal anlöp och i förlängningen då risk för ytterligare en minskning av intäkterna. Detta har inte förslagsställaren beskrivit. Regelrådet uppfattar att höjningen av avgiften beror på att verksamhetskostnaderna behöver täckas och att höjningen kan förstås mot denna bakgrund.

Regelrådet finner trots allt att beskrivningen av förslagets effekter för företags kostnader och intäkter är godtagbar.

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

Av konsekvensutredningen framgår 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 finns även för vissa segment inom sjöfartsbranschen en substitutionsrisk med andra transportslag. Lotsavgiften påverkar dock alla Sjöfartsverkets kunder likvärdigt. Förslagsställaren understryker att en avgiftsjustering som endast innebär en förändrad avgift på startavgiften, grundavgiften och beställningsavgiften kommer påverka företag olika. I konsekvensutredningen konstateras att det finns områden inom sjöfart som möter konkurrens mot andra transportslag, för vilka en avgiftshöjning kan ha negativ inverkan på deras konkurrensförmåga. Enligt förslagsställaren kan en höjning av farledsavgifterna i allmänhet och lotsavgifterna i synnerhet få en större procentuell påverkan på den totala transportkostnaden för sjötransporterna i dessa områden. Det innebär en ökad risk för att ytterligare avgiftshöjningar kan medföra att godset flyttas över till andra transportslag, främst lastbil, vilket skulle få negativa effekter för de företag som bedriver sjötransporter på Vänern och Mälaren. Förslagsställaren uppger att myndigheten är medveten om att detta innebär en risk för en målkonflikt mellan kravet på full kostnadstäckning för myndighetens

lotsverksamhet kontra regeringens godstransportstrategi som syftar till att öka mängden gods som transporteras via sjöfart. Genom att endast höja startavgiften dämpas denna effekt något då en höjning av startavgiften inte får en lika stor procentuell påverkan på den totala transportkostnaden för sjötransporterna då dessa lotsningar ofta sträcker sig mellan 5-9 timmar. Gällande öppensjölotsning, Öresundslotsning och genomfartslotsning i Öresund ser inte myndigheten att det finns konkurrensförhållanden mellan företag. Företag som behöver lotsning inom detta geografiska område kan också välja att köpa tjänsten av danska statens lotsningsverksamhet DanPilot.

Även om små företag kan påverkas beroende på hur långa lotsningar deras fartyg behöver så anser Sjöfartsverket att ingen särskild hänsyn behöver tas till små företag vid utformningen av reglerna. Förslaget är begränsat till en avgiftsökning och genererar därmed inte en ökad administrativ börda i frågan om hantering eller dokumentation uppger förslagsställaren.

Förslagsställaren bedömer att inga andra konsekvenser för de berörda företagen finns.

Regelrådet finner att beskrivningen av påverkan på konkurrensen, särskilda hänsyn till små företag och andra relevanta konsekvenser är godtagbar.

Åtgärder för att begränsa förslagets kostnader och andra effekter

Inga åtgärder för att begränsa förslagets kostnader och andra effekter har presenterats av förslagsställaren.

Regelrådet utläser att myndighetens uppdrag bland annat består av att tillhandahålla lotsning efter vissa förutsättningar och att därmed uppstår också ett behov av finansiering för att täcka verksamhetens kostnader, vilket är förståeligt. Det som inte framgår av konsekvensutredningen är om det förutom kostnader för att bedriva lotsningsverksamhet även finns andra förutsättningar som påverkar varför en höjning föreslås ske. Det hade varit behövligt att myndigheten redovisade om det uteslutande är ökade kostnader för lotsning som leder till behovet av höjning av avgifter eller om det också påverkas av myndighetens interna kostnader för drift.

Regelrådet utläser också att myndigheten genom att höjningen verkställs hamnar i en målkonflikt mellan att öka andelen sjötransporter i förhållande till andra transportslag. Det hade varit av intresse att få information om hur denna målkonflikt kommer att hanteras vidare av myndigheten.

Regelrådet finner att beskrivningen av åtgärder för att begränsa förslagets kostnader och andra effekter är bristfällig.

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 dels genom att beslut av förändringar i Sjöfartsverkets föreskrifter skickas ut till samtliga aktörer till vilka förslaget remitteras, dels genom uppdaterad information på myndighetens hemsida.

Regelrådet ställer sig frågan om den korta tiden till ikraftträdande kommer att medföra svårigheter för vissa företag och om insatser kunnat vidtas för att tiden från remissens hantering till förslagets genomförande hade kunnat göras längre.

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

Hur och när konsekvenserna av förslaget ska utvärderas

Regelrådet konstaterar att ingen beskrivning återfinns av denna delaspekt.

Regelrådet finner att beskrivningen av hur och när konsekvenserna av förslaget ska utvärderas är bristfällig.

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

Förändringarna bedöms vara i linje med Sveriges skyldigheter vid anslutningen till EU och inte i strid med de fyra friheterna inom EU.

Regelrådet finner inte någon anledning att ifrågasätta förslagsställarens bedömning och anser därför att beskrivningen av förslagets överensstämmelse med EU-rätten och om förslaget går utöver minimikraven är godtagbar.

Övrigt av relevans för ärendet eller Regelrådets bedömning

Ingen övrig information av relevans för ärendet eller Regelrådets bedömning finns att uppge.

Regelrådet behandlade ärendet vid sammanträde den 28 augusti 2024.

I beslutet deltog Anna-Lena Bohm, ordförande, Hanifeh Khayyeri, Hans Peter Larsson, Lennart Renbjer och Lars Silver.

Ärendet föredrogs av Anna Nilsson.



Anna-Lena Bohm
Ordförande



Anna Nilsson
Föredragande