

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 ändring av föreskrifter (SJÖFS 2017:27) om farledsavgift

Regelrådets ställningstagande

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

Innehållet i förslaget

Förslaget avser ändring i föreskrifter (SJÖFS 2017:27) om farledsavgift och innebär att den nuvarande modellen för miljöincitament ändras så att det blir tre miljöparametrar istället för fem. De tre parametrarna ska, till skillnad från idag, också viktas olika. Parametrarna som föreslås är kväveoxider med viktning 50 procent, koldioxid med viktning 30 procent och svaveloxider och partiklar med viktning 20 procent. De parametrar som faller bort är "vatten och avfall" samt "kemikalier".

En ändring föreslås dessutom i bestämmelserna för periodisk farledsdeklaration. Enligt nuvarande bestämmelse får rederier lämna in en periodisk farledsdeklaration över samtliga genomförda anlop per månad, istället för att lämna en farledsdeklaration för varje enskilt anlop. Den föreslagna ändringen avser förtydliganden om att det är passagerarfartyg som kan ansöka om sådan deklaration samt om vilka uppgifter som en ansökan ska innehålla.

Skälen för Regelrådets ställningstagande

Bakgrund och syfte med förslaget

Sjöfartsverket uppger i sin konsekvensutredning att verket för en dialog med Sveriges hamnar för att skapa en samstämmighet mellan det miljöincitament som hamnarna ger i sin prissättning och miljöincitamentet i Sjöfartsverkets avgiftsmodell. Under 2017 inkom, enligt förslagsställaren, starka synpunkter på nuvarande modell för miljöincitament. Verket uppger att med anledning av detta har ett nytt förslag till incitament tagits fram i nära samarbete med sjöfartsbranschen och andra berörda intressenter.

Enligt förslagsställaren syftar förändringen till att sätta ett tydligare fokus på de miljöparametrar som bedöms ge upphov till starkast miljöincitament, vilket innebär ett tydligare fokus på fartygens bränsle och åtgärder som minskar utsläppen till luft. Fartygen ges därmed möjlighet till ökade miljöincitament genom att byta till ett miljövänligare bränsle eller implementera teknik som ger utsläppsminskningar. Utöver detta uppger förslagsställaren att modellen även syftar till att närma sig det index som används i flera hamnar. När det gäller delförslaget om periodisk farledsdeklaration anges att föreskriftsändringen är i linje med vad som avsågs vid införandet av möjligheten till periodvisa farledsdeklarationer.

Regelrådet finner att förslagsställarens redovisning av förslagets bakgrund och syfte är godtagbar.

Alternativa lösningar och effekter av om ingen reglering kommer till stånd

Det anges i konsekvensutredningen att om förslaget inte genomförs kommer befintliga föreskrifter att gälla, som enligt förslagsställaren fungerar. Däremot skulle inte de förändringar som bedöms vara önskvärda och som har utarbetats i samarbete med sjöfartsbranschen och andra externa representanter tas till vara.

Regelrådet anser att förslagsställaren borde ha fört ett resonemang utifrån det sätt man valt att utforma förslaget på, det vill säga exempelvis redovisat vilka överväganden som gjorts vid valet av parametrar och hur viktning bestämts när det gäller miljöincitamentet. Enligt vad Regelrådet erfar skiljer sig branschens uppfattning från Sjöfartsverkets både om vilka parametrar som bör användas samt om hur viktning bör göras. Det hade därför varit värdefullt - även om det inte är något Regelrådet kräver - om förslagsställaren hade redovisat om hela eller delar av branschen har en avvikande mening i något avseende gällande miljöincitamenten och hur Sjöfartsverket i sådant fall har resonerat och varför.

När det gäller den periodvisa deklARATIONEN av anlop skulle en redovisning av vilka överväganden som gjorts när det gäller vilka fartyg som ska deklarerat och hur ofta förbättrat konsekvensutredningens kvalitet.

Regelrådet kan konstatera att förslagsställaren redovisar effekterna av om ingen reglering kommer till stånd, men att det saknas en redovisning av alternativa lösningar.

Regelrådet finner med anledning av detta att redovisningen av alternativa lösningar är bristfällig, men att redovisningen av effekterna av om ingen reglering kommer till stånd är godtagbar.

Förslagets överensstämmelse med EU-rätten

I konsekvensutredningen anges att farledsavgifterna tas ut på samma sätt och med samma nivåer oavsett vilken hamn som anlöpts eller vilken nationalitet fartygen har.

Förslagsställaren uppger att regleringen bedöms överensstämma med de skyldigheter som följer av EU-medlemskapet och att den inte står i strid med de fyra friheterna inom unionen.

Regelrådet finner ingen anledning att ifrågasätta förslagsställarens bedömning, då förslaget i huvudsak rör farledsavgifter. Den del som rör utformningen av den periodiska deklARATIONEN utgör sannolikt heller inget område för EU-rätten. En tydlig redovisning av om det finns respektive inte finns EU-regler som har bäring på förslaget eller om det är en helt nationell reglering hade dock förbättrat konsekvensutredningens kvalitet.

Regelrådet finner trots allt att förslagsställarens redovisning av förslagets överensstämmelse med EU-rätten är godtagbar.

Särskild hänsyn till tidpunkt för ikraftträdande och behov av speciella informationsinsatser

I konsekvensutredningen uppges att det planerade datumet för ikraftträdandet är den 1 januari 2019 och att tidpunkten är vald med hänsyn till att sjöfartsbranschen ska ha tid att vidta nödvändiga omställningar.

Regelrådet kan konstatera att det saknas redovisning av om det föreligger behov av speciella informationsinsatser.

Såvitt Regelrådet förstår bör sjöfartsbranschen emellertid vara informerade om de eventuella ändringarna av avgiftsmodellen för miljöincitament, eftersom branschen själv till viss del varit med i processen med att ta fram dessa. Däremot saknas det en bedömning av behov av information till de företag som eventuellt inte längre kommer att behöva deklarerat vid varje anlop.

Regelrådet finner därför att förslagsställarens redovisning av särskild hänsyn till tidpunkt för ikraftträdande är godtagbar, men att redovisningen av behov av speciella informationsinsatser är bristfällig.

Berörda företag utifrån antal, storlek och bransch

I konsekvensutredningen anges att föreskrifterna riktar sig till de som bedriver handelssjöfart på svenska hamnar och som betalar farledsavgifter. Det uppges att antalet fartyg uppgår till cirka 2 700 per år och antalet fartygsägare eller redare uppskattningsvis är cirka 1 500. När det gäller ägarna eller redarna anger Sjöfartsverket att det saknas uppgifter om dessa, men att det finns cirka 170 agenter som fungerar som redarens representant vid anlop till svenska hamnar. Förslagsställaren uppger att storleken på de berörda företagen varierar kraftigt från enmansföretag till stora koncerner med en tyngdpunkt på mindre och medelstora företag

Det uppges vidare att antalet fartyg med verifierade miljöpoäng i CSI¹ i maj 2018 uppgick till 96 stycken och att av dessa har 55 fartyg anlopit svenska hamnar under 2017 eller 2018. Förslagsställaren bedömer dock att antalet sannolikt kommer att vara större vid tiden för ikraftträdandet av förslaget, det vill säga den 1 januari 2019.

Regelrådet anser att det hade varit önskvärt om förslagsställaren hade förklarat vad CSI är, liksom ESI. Den senare förkortningen nämns i remissen, men inte i konsekvensutredningen.

När det gäller redovisningen av delförslaget om periodvisa farledsdeklarationer anser Regelrådet att förslagsställaren borde ha redovisat antalet passagerarfartyg som berörs och om redovisningen av berörda företag ovan även avser redovisningen av detta delförslag. Det saknas även redovisning av vilken typ av fartyg som tidigare ansökt, men som nu eventuellt inte längre kan göra detta samt hur många dessa fartyg är, antalet företag som innehar sådana fartyg samt en redovisning av företagets storlek.

Regelrådet finner att förslagsställarens redovisning av berörda företag utifrån antal och storlek är bristfällig, men att redovisningen avseende bransch är godtagbar.

Påverkan på berörda företags kostnader, tidsåtgång och verksamhet

Administrativa kostnader

I konsekvensutredningen anges att förändringen angående möjligheten att använda periodvisa farledsdeklarationer kan innebära en viss ökad administration för några fartygsägare, men medför inte några förändringar gällande tidsåtgången för företagen i samband med den ökade administrationen. De kostnadsmässiga konsekvenserna bedöms som ringa.

Regelrådet kan konstatera att förslagsställaren i sin beskrivning av förslaget anger att den förändring som förslaget innebär syftar till att fånga upp den typ av trafik som de periodvisa farledsdeklarationerna är avsedda för, men exkludera övrig trafik och att de fartyg som går enligt en given tidtabell, med många kontinuerligt återkommande anlop, ges möjlighet att använda periodvisa farledsdeklarationer.

¹ Clean Shipping Index. Regelrådets notering.

Såvitt Regelrådet förstår innebär detta ett förtydligande om vem som får ansöka om periodvis deklARATION, vilket tyder på att det eventuellt finns andra fartyg än passagerarfartyg som tidigare har ansökt. Regelrådet anser att förslagsställaren borde varit tydlig med om dessa andra fartyg hittills inte fått sin ansökan om periodvis deklARATION beviljad eller om de nu går miste om den periodvisa deklARATIONen. Om företagen går miste om en sådan möjlighet innebär den ändrade lydelsen i föreskriften att en viss typ av företag får ökade administrativa kostnader när de istället ska deklARERAR vid varje anlop. En redovisning av tidsatgång och en beräkning av dessa kostnader skulle i så fall redovisats. En motivering till bedömningen om att de kostnadsmässiga konsekvenserna är ringa borde också ha redovisats.

Regelrådet kan konstatera att förslagsställaren bedömer att administrationen till viss del ökar, men att tidsatgången för företagen kopplat till administrationen inte gör det. Regelrådet har på denna punkt svårt att följa förslagsställarens resonemang. Regelrådet anser därför att förslagsställaren borde ha förklarat mer i detalj vad förändringen innebär. Regelrådet vill i detta sammanhang även understryka vikten av att i konsekvensutredningen i detalj beskriva vilka ändringar som föreslås. Regelrådet anser att den redovisning som nu presenteras är långt ifrån tydlig och därför kräver en detaljstudie och jämförelse av nuvarande föreskrifter och de ändringar som nu föreslås.

Regelrådet finner att förslagsställarens redovisning av förslaget administrativa kostnader är bristfällig.

Andra kostnader och verksamhet

I konsekvensutredningen uppges att avgiftsuttaget förändras när modellen för miljöincitament görs om. En viss omfördelning kommer att ske mellan fartyg som idag erhåller miljöincitament i form av avgiftsreduktioner bland annat till följd av att miljöparametrarna "vatten och avfall" samt "kemikalier" försvinner. Fartyg med god prestanda inom dessa parametrar riskerar att förlora miljöpoäng och de företag som har god prestanda inom parametrarna kväveoxider, koldioxider och/eller svaveloxider och partiklar kan däremot få ökad miljöpoäng. Det uppges även att avgifterna år 2013 utgjorde cirka 5 - 6 procent av ett fartygs kostnader och att övriga kostnader är schablonmässigt hamn- och stuveriavgifter 32 - 60 procent, fartyg cirka 25 procent och bränsle cirka 25 procent.

Förslagsställaren uppger att 55 fartyg har analyserats särskilt och förslaget för dessa innebär att ett större antal fartyg hamnar i miljöklass D och får därmed inte del av miljöincitamentet. De fartyg som hamnar i miljöklass A (90 procent avgiftsreduktion) och B (70 procent avgiftsreduktion) ökar mest i antal och får då ökade incitament. En tabell med de olika miljöklasserna och hur fartygen fördelar sig, idag respektive med förslaget, redovisas i konsekvensutredningen. Det uppges att de fartyg som får ett större miljöincitament ökar generellt från miljöklass C (10 procent avgiftsreduktion) till miljöklass A eller B. Merparten av de fartyg som får lägre miljöincitament sjunker från klass C till D (ingen avgiftsreduktion).

Förslagsställaren uppger att baserat på avgiftsuttaget under första kvartalet 2018 skulle det nya förslaget innebära en ökning med närmare 0,4 miljoner kronor för sjöfartsbranschen som helhet. Ökningen på årsbasis beräknas utifrån detta uppgå till mellan 1,5 och 2 miljoner kronor. Eftersom få fartyg ingår i analysen bedömer Sjöfartsverket att uppskattningarna är förenade med viss osäkerhet.

Förslagsställaren uppger därutöver att förslaget i sin helhet inte påverkar företagets verksamhet.

Regelrådet finner ingen anledning att ifrågasätta förslagsställarens bedömning av att förslaget i sin helhet inte påverkar företagets verksamhet på ett betydande sätt, men anser likväl att det hade varit önskvärt om förslagsställaren hade redogjort för avgiftsreduktionens betydelse för företagets verksamhet på ett generellt plan och samtidigt gjort en bedömning av vilken påverkan förslaget får på

de företag som nu riskerar att förlora sin avgiftsreduktion. Det hade även varit önskvärt om förslagsställaren hade bedömt de små företagens möjligheter att göra sådana miljöinvesteringar som avses.

Regelrådet kan konstatera att förslagsställaren har beräknat avgiftsuttaget till följd av förslaget och anser därför att det hade varit önskvärt om det i redovisningen även hade ingått en beskrivning av hur beräkningen har gjorts. En sådan redovisning hade möjligen kunnat visa på effekten för skilda företag, vilket hade förbättrat konsekvensutredningens kvalitet.

Regelrådet kan slutligen konstatera att förslagsställaren uppger att avgifterna år 2013 endast utgjorde 5 – 6 procent av ett fartygs kostnad. Med anledning av att det under de senaste åren skett omfattande höjningar i flera omgångar hade det varit önskvär om en sådan siffra hade kommenterats av förslagsställaren.

Regelrådet finner trots detta att förslagsställarens redovisning av förslagets påverkan på andra kostnader och verksamhet är godtagbar.

Påverkan på konkurrensförhållandena för berörda företag

I konsekvensutredningen anges att fartyg som har en god prestanda för utsläpp till luft erhåller ett högre incitament och därmed en större avgiftsreduktion. Fartyg som har god prestanda inom kemikaliehantering och vatten och avlopp riskerar istället att erhålla ett lägre incitament.

Regelrådet anser att redovisningen är ett konstaterande av faktiska förhållanden, men att det saknas en analys av hela förslagets betydelse för företagens konkurrensvillkor.

Regelrådet finner därför att förslagsställarens redovisning av förslagets påverkan på konkurrensförhållandena för berörda företag är bristfällig.

Regleringens påverkan på företagen i andra avseenden

I konsekvensutredningen anges att Sjöfartsverkets ambition är att även svenska hamnar ska införa ett liknande system för miljöincitament och att det därför pågår ett arbete med en fyrpartsöverenskommelse. En sådan överenskommelse skulle medföra att fartygsägare även skulle påverkas av samma effekter gällande hamnavgifterna.

Regelrådet kan konstatera att en sådan påverkan inte direkt härrör från regleringen, men finner likväl att förslagsställarens redovisning av regleringens påverkan på företagen i andra avseenden kan anses vara godtagbar.

Särskilda hänsyn till små företag vid reglernas utformning

I konsekvensutredningen uppges att ingen särskild hänsyn behöver tas till små företag, eftersom reglerna i stor utsträckning inte förändras.

Regelrådet anser att förslagsställarens bedömning är knapphändig och att den borde ha motiverats i ett utförligt resonemang gällande de två respektive förslagsdelarna. Såvitt Regelrådet förstår innebär delförslaget om miljöincitamenten sannolikt att möjligheterna till avgiftsreduktion ökar om de mindre företagen exempelvis väljer ett mer miljövänligt bränsle. Regelrådet anser emellertid att det hade varit önskvärt om förslagsställaren i sammanhanget hade redogjort för de små företagens förutsättningar att göra investeringar för att uppnå en bättre miljöprestanda.

När det gäller delförslaget om periodvis farledsdeklaration saknar Regelrådet tillräckligt underlag för bedömning om frågan om särskild hänsyn till små företag är relevant, eftersom det inte framgår vilka fartyg och företag som berörs av de förändrade villkoren för ansökan eller vilka kostnader som eventuellt blir följden för dessa eller om det finns konkurrensmässig påverkan.

Regelrådet finner därför att förslagsställarens redovisning av särskild hänsyn till små företag vid reglernas utformning är bristfällig.

Sammantagen bedömning

Regelrådet kan konstatera att förslagsställaren till viss del redovisar förslagets konsekvenser på ett godtagbart sätt i sin utredning, men att det även saknas uppgifter om till exempel berörda företag, kostnadsmässiga konsekvenser, konkurrenspåverkan och behov av hänsyn till små företag som försvårar bedömningen.

Regelrådet vill understryka vikten av att utförligt beskriva de föreslagna föreskriftsändringarna samt alla de omständigheter och förhållanden som påverkar bedömningen av vilka konsekvenser förslaget medför. Det är därutöver viktigt att alltid motivera de bedömningar som görs i konsekvensutredningen.

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

Regelrådet behandlade ärendet vid sammanträde den 20 juni 2018.

I beslutet deltog Pernilla Lundqvist ordförande, Claes Norberg, Lennart Renbjer och Marie-Louise Strömgren.

Ärendet föredrogs av Annika LeBlanc.



Pernilla Lundqvist
Ordförande



Annika LeBlanc
Föredragande