

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 föreskrifter (SJÖFS 2023-2) om tillhandahållande av lots, lotsbeställning, tilldelning av lots och lotsavgifter

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 lotsavgifterna med 15 procent från gällande avgiftsnivåer i SJÖFS 2022:2. Utöver avgiftsförändringen försvinner kravet på att kunden ska avisera sitt behov av lots. Istället kommer det bli obligatoriskt att göra en preliminär lotsbeställning i samband med fartygsanmälan, det vill säga 24 timmar innan ETA (beräknad ankomst). Utöver ovan justeras skrivelsen i 22 § där hänvisning till gällande lokalt reseavtal för Sjöfartsverket (RAS) tas bort och ersätts med faktiska kostnader för lots och medhjälparens resor som avses i 4 § punkt 1 och 4 i förordningen (1999:215) om lotsavgifter.

Föreskrifterna föreslås träda i kraft den 1 januari 2024.

Skälen för Regelrådets ställningstagande

Bakgrund och syfte med förslaget

I konsekvensutredningen anges att ett medel för en säker sjöfart är användandet av lots. Genom att lots används minskar riskerna för grundstötningar och kollisioner och därmed risken för skador på människor, miljö och egendom. Lotsavgiften är en offentligrettslig avgift för en "tjänst" som ska garantera sjösäkerheten. Att anlita lots är en straffsanktionerad skyldighet och utgör i vissa fall myndighetsutövning i regeringsformens mening. Det är kunderna som nyttjar Sjöfartsverkets lotsningstjänster som står för finansieringen av dessa i form av lotsavgifter.

Vidare anges att för lotsavgifterna föreslås en generell höjning med 15 procent. Lotsningen har under lång tid gått med förlust och en höjning krävs för att långsiktigt kunna upprätthålla servicen i ekonomisk balans. En höjning av lotsavgiften med 10 procent har tidigare aviserats, men med de ökade kostnader som omvärldsläget med bland annat hög inflation medför behövs en större höjning än planerat. Vidare har Sjöfartsverket gjort en översyn av beställningsförfarandet enligt SJÖFS 2022:2 för att kunna förbättra möjligheterna att förutse

kundernas behov av lots. Att få in den preliminära lotsbeställningen tidigare ökar möjligheten att förutse behovet av lotsar och därmed öka förutsättningen att förbättra servicegraden för lotsning.

Det anges att under de senaste åren har Sjöfartsverket arbetat med att höja lotsningsverksamhetens kostnadstäckningsgrad samt att förbättra och effektivisera verksamheten. Trots detta går verksamheten fortsatt med underskott. Under 2020 påverkade pandemin sjöfartsnäringen i stor utsträckning, vilket återspeglades i att antalet genomförda lotsningar minskade med cirka tio procent i jämförelse med antalet genomförda lotsningar för 2019, cirka 33 600 stycken lotsningar 2022 ökade antalet lotsningar till cirka 31 700 stycken, vilket dock fortsatt är en något lägre nivå jämfört med 2019. 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- samt likabehandlingskrav att i alla hamnar i hela Sverige, dygnet runt, innehar en lotsberedskap. Sjöfartsverkets kostnader är således till stor del fasta på kort- och medellång sikt oaktat antalet anlöp och antalet utförda lotsningar. Det är inte möjligt att tillhandahålla en offentligrättslig tvingande "tjänst" som ska gälla på samma villkor och samtidigt nå full kostnadstäckning enbart genom att förbättra och effektivisera lotsningsverksamheten. Sjöfartsverket anser sig därför vara tvungna att höja lotsavgiften. Mot bakgrund av detta avser Sjöfartsverket höja lotsavgiften med 15 procent från den 1 januari 2024, vilket beräknas motsvara en intäktsökning om cirka 88 mnkr för 2024. Transportstyrelsen har beslutat nya föreskrifter om lotsning (TSFS 2022:94) som träder i kraft den 1 december 2023. Sjöfartsverket har tidigare lyft fram att de nya föreskrifterna innebär svårigheter att förutse behovet av lots och därmed svårigheter att planera lotsningsverksamheten, inte minst lokalt inom vissa lotsområden. Sjöfartsverket har därför gjort en översyn av beställningsförfarandet enligt SJÖFS 2022:2 för att kunna förbättra möjligheterna att förutse kundernas behov av lots.

Det anges att branschen har efterfrågat en tydligare koppling av preliminära lotsbeställningar till fartygsanmälan i syfte att förenkla hanteringen och minska administrationen kring anlöpet och dess rapportering. I MSW (Maritime Single Window) som är det administrativa rapporteringssystemet kunderna använder kommer det förutsättas, alltså vara automatiskt förvalt, att lotspliktiga fartyg, över 70 meters längd eller 20 meters bredd och som saknar lotsdispens, ska beställa lots. Det kommer dock i MSW vara möjligt att aktivt återropa undantag från lotsplikten i enlighet med TSFS 2022:94 och då behöver det förvalda alternativet för en preliminär lotsbeställning tas bort. Det skapas då inget underlag för preliminär lotsbeställning. För fartyg som inte är lotspliktiga enligt TSFS 2022:94, alltså för fartyg som är mindre än 70 meters längd eller 20 meters bredd och tillika fartyg med lotsdispens, kommer det vara möjligt att beställa lots genom att aktivt göra en preliminär lotsbeställning i MSW.

Förslaget syftar till att öka förutsägbarheten kring behovet av lots. Att kräva in en preliminär lotsbeställning i tidigare skede ger jämfört med en avisering alla uppgifter som behövs för att starta planeringen av beställningen. Merparten kunder får ett steg mindre att utföra och därmed ett effektivare beställningsförfarande uppger förslagsställaren. Genom att kunden med en aktiv handling måste välja bort sin preliminära lotsbeställning i MSW, tydliggörs att användandet av undantag från lotsplikt sker under kundens ansvar. Skrivelsen i 22 § och hänvisning till gällande lokalt reseavtal för Sjöfartsverket (RAS) tas bort och ersätts med faktiska kostnader för lots och medhjälpares resor som avses i 4 § punkt 1 och 4 i

förordningen (1999:215) om lotsavgifter. Justeringen förenklar för Sjöfartsverket och kunderna då lokala reseavtal kan se olika ut beroende på vart lotsningen sker.

Regelrådet finner att beskrivningen av bakgrund och syfte är godtagbar.

Alternativa lösningar och effekter av om ingen reglering kommer till stånd

I konsekvensutredningen anges att Sjöfartsverket bedömer att en höjning är nödvändig för att myndigheten ska kunna utföra sitt utpekade myndighetsuppdrag. Vid utebliven reglering går verksamheten fortsatt med underskott vilket kan föranleda behov av nedskärningar som över tid kan påverka servicegraden. På några års sikt pågår det försök med utveckling av lotsningstjänsten med inriktning att möjliggöra alternativa utföranden av tjänsten som kan hålla tillbaka kostnadsökningen och tillgodose kundbehovet av ett säkert anlöp. Detta förutsätter att regelverken för lotsning revideras i takt med utvecklingen. Därutöver hade det förbättrat konsekvensutredningens kvalitet om det också hade funnits en analys av om sänkta avgifter hade kunnat medföra ökad konkurrenskraft, att fler transporter hade flyttats över till sjöfart och hur det hade påverkat verkets intäkter.

Enligt Regelrådet har förslagsställaren angivit alternativa lösningar, vilka beror av om och hur regelverket utvecklas. Det hade varit önskvärt att förslagsställaren närmare beskrivit de regelförändringar som nämns, när de möjligen skulle kunna inträda och hur sannolikt det är. Först då kan ett resonemang utvecklas om hur regelförändringar skulle kunna ge upphov till möjligheten att de kan ligga till grund för en alternativ lösning.

Regelrådet finner att redovisningen av alternativa lösningar och effekter av om ingen reglering kommer till stånd är godtagbar.

Förslagets överensstämmelse med EU-rätten

I konsekvensutredningen anges att förändringarna bedöms vara i linje med Sveriges skyldigheter vid anslutningen till EU och inte i strid med de fyra friheterna inom EU. I beskrivningen av förslagets överensstämmelse med EU-rätten kan Regelrådet se att förslagsställaren inte presenterat vilken lag eller bestämmelse man 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 anses tillräcklig.

Regelrådet finner 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 har remitterats under sommaren 2023. Vidare anges att Sjöfartsverket kommer att genomföra informationsinsatser kring de aktuella förändringarna innan ikraftträdande. Avgiftsjusteringen är kommunicerad sedan tidigare och följer fastställd plan. Gällande preliminär lotsbeställning är ändringen en konsekvens av Transportstyrelsens nya föreskrifter som beslutades 2 november 2022.

Regelrådet gör följande bedömning. Det finns information om vilken tidpunkt som avses gälla för ikraftträdandet. Det saknas dock en beskrivning av om särskild hänsyn kan tas till

tidpunkten för ikraftträdande. Vidare framgår det att informationsinsatser kommer att ges av förslagsställaren. Dock framgår inte en tidplan för när information kommer att ges och i vilka informationskanaler.

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

Berörda företag utifrån antal, storlek och bransch

I konsekvensutredningen 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.

Vidare anges att fartygsagenterna är redarnas representanter i de svenska hamnarna och antalet agenter uppgår till cirka 170 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.

Regelrådet gör följande bedömning. Strukturen på företagen i den bransch som påverkas av förslaget är beskrivna. Det är mindre tydligt vilken storlek företagen har. Samtidigt framgår det tydligt av den beskrivning som finns i remissen vilka skäl som gör att det blir svårt att ge en mer precis bild än den som redovisas. Regelrådet har förståelse för branschens komplexitet och de svårigheter som finns att överblicka den. För dessa svårigheter redogörs i förslaget.

Regelrådet finner att redovisningen av berörda företag utifrån antal, storlek och bransch är godtagbar.

Påverkan på berörda företags kostnader, tidsåtgång och verksamhet

I konsekvensutredningen anges att föreskriften inte väntas medföra några extra lönekostnader, administrativa kostnader eller någon ökad resursbelastning, utöver vad de tio procenten i ökad lotsavgift medför för Sjöfartsverkets kunder, vilket enligt förslagsställaren motsvarar en intäktsökning om cirka 88 mnkr för 2024. Undantaget de kunder som idag rapporterar lotsstatus via maskin-till-maskinrapportering kan behöva se över hur rapporteringen gällande preliminär lotsbeställning går till.

Vidare anges att i den studie som VTI (Statens väg-och transportinstitut) genomfört rörande konsekvenser av den nya avgiftsmodellen som infördes 2018 redogörs det för att lotsavgifterna utgör andelen 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 att lotsledernas olika längd får en höjning av lotsavgifterna proportionerligt större påverkan för trafiken på Väneren och Mälaren.

Regelrådet gör följande bedömning. Det framgår av beskrivningen att de föreslagna ändringarna, som avser avgiftshöjningar, inte bedöms leda till någon ökning i tidsåtgång. Det finns dock undantag hos de företag som idag rapporterar lotsstatus via maskin-till-maskinrapportering. Dessa företag kan behöva förändra sina rutiner och även utveckla sin kompetens i att inrapportera preliminär lotsbeställning. Det hade varit önskvärt om förslagsställaren uppskattat hur mycket tid denna inläring tar i anspråk och vilka kostnader det medför för företagen.

Regelrådet finner trots det nämnda att redovisningen av förslagets påverkan på företagens kostnader, tidsåtgång och verksamhet är godtagbar.

Påverkan på konkurrensförhållandena för berörda företag

I konsekvensutredningen 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.

Vidare anges att fartygsagenterna är redarnas representanter i de svenska hamnarna och antalet agenter uppgår till cirka 170 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.

Regelrådet gör följande bedömning. Strukturen på företagen i den bransch som påverkas av förslaget är beskrivna. Det är mindre tydligt vilken storlek företagen har. Samtidigt framgår det tydligt av den beskrivning som finns i remissen vilka skäl som gör att det blir svårt att ge en mer precis bild än den som redovisas. Regelrådet har förståelse för branschens komplexitet och de svårigheter som finns att överblicka den. För dessa svårigheter redogörs i förslaget.

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

Regleringens påverkan på företagen i andra avseenden

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

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

Särskilda hänsyn till små företag vid reglernas utformning

I konsekvensutredningen anges att ingen särskild hänsyn behöver tas till små företag vid utformningen av reglerna då förslaget är begränsat till en avgiftsökning. Förslaget genererar därmed inte en ökad administrativ börda i frågan om hantering eller dokumentation.

Enligt Regelrådet behöver en konsekvensutredning som får effekter för företag innehålla en beskrivning av om särskilda hänsyn kan tas till små företag vid reglernas utformning. Detta

oavsett om förslaget genererar en ökad administrativ börda, eller främst får andra effekter. Den sårbarhet som små företag har i att bära avgifter och kostnader redogörs inte för och heller inte avgifternas påverkan på desamma.

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

Sammantagen bedömning

Sammantaget finner Regelrådet att beskrivningen av påverkan på konkurrensförhållandena borde ha varit utförligare och tydligare, samt omfattat en analys av företagens inbördes unika förutsättningar och om särskilda hänsyn skulle kunna ha tas till små företag vid reglernas utformning. Övergripande har förslagsställaren beskrivit förslaget och dess införande på ett tydligt sätt och de brister som Regelrådet har noterat påverkar inte den sammantagna bedömningen av konsekvensutredningen.

Regelrådet finner därför att konsekvensutredningen uppfyller 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 2023-09-27

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