

Sjöfartsverket
sjofartsverket@sjofartsverket.se

Remissyttrande

Er beteckning: 18-03417

Göteborg 2018-10-31

Remiss av förslag till nya avgiftsföreskrifter avseende Sjöfartsverkets farledsavgifter (SJÖFS 2018:17) samt Sjöfartsverkets föreskrifter om tillhandahållande av lots, lotsbeställning, tilldelning av lots och lotsavgifter (SJÖFS 2017:26)

Svensk Sjöfart är en branschorganisation för svensk sjöfartsnäring och representerar ett 60-tal rederier med verksamhet över hela världen. Den svenska sjöfarten är en del av det europeiska sjöfartsklustret som kontrollerar drygt 40 procent av världshandelsflottan. Mer än 90 procent av Sveriges utrikeshandel går via sjöfarten.

Svensk Sjöfart har givits tillfälle att yttra sig i ovan rubricerat ämne. Vi tar tagit del av förslaget och tillhörande konsekvensutredning och lämnar följande synpunkter.

Sammanfattning

Svensk Sjöfart avstyrker förslag om ytterligare höjning av farleds- och lotsavgifter och förordar istället att verket avvaktar med en höjning tills man ser hur intäkterna av den nya avgiftsmodellen och de redan beslutade avgiftshöjningarna slår. Förslaget till ändrade avgifter innebär försämrad konkurrenskraft för sjöfarten och därmed svensk industri. Förslaget går också på tvärs med regering och riksdagens ambition om att styra om mer gods från land till sjö. Svensk Sjöfart ser vidare inte att de föreslagna avgiftshöjningarna kommer att leda till någon ökad motprestation från Sjöfartsverket och vi ställer oss frågande till syftet med avgiftshöjningarna. Enligt regeringsformen ska en avgift motsvaras av en motprestation annars måste det anses utgöra en skatt. Vi ber därför verket utreda denna fråga utifrån de grundlagsrättsliga delarna.

De nu föreslagna höjningarna om ca 50 miljoner kronor ska ses i tillägg till de generella höjningar om ca 215 miljoner kronor som Sjöfartsverket infört på farleds- och lotsavgifter under de senaste två åren. Sjöfartsverket avser därmed att sammantaget höja avgifterna med totalt ca 265 miljoner kronor per år jämfört med 2016 års nivåer. Därtill införde Sjöfartsverket under 2018 en ny modell för beräkning av farleds- och lotsavgifter som för flera rederier inneburit ytterligare kraftigt höjda avgifter och en försämrad miljöstyrning.

Sjöfartsverkets bekymmersamma ekonomiska situation är inte ny. Svensk Sjöfart har under lång tid efterfrågat ett helhetsgrepp och översyn av Sjöfartsverkets roll, uppgifter och avgifter och hur verkets verksamhet finansieras.

Tidigare förslag och remissprocesser

Svensk Sjöfart har aktivt följt Sjöfartsverkets process med förslag och genomförande av avgiftshöjningar och nytt avgiftssystem. Svensk Sjöfarts medlemmar har lagt åtskilligt med tid på att göra beräkningar och analysera Sjöfartsverkets förslag och lämnat synpunkter och beräkningsexempel till Sjöfartsverket de senaste åren.

Svensk Sjöfart har tagit del av alla inkomna remissvar till Sjöfartsverket de senaste åren gällande farleds- och lotsavgifter. Vi kan inte annat än notera och förvånas över att Sjöfartsverket inte tycks beakta den omfattande kritik och mängden synpunkter från sjöfartens aktörer, transportköpare, näringsliv och systemmyndigheter rörande bland annat bristerna i processen, konsekvensutredningen och risken för *modal backshift* som konsekvens av förslagen.

Vi efterlyser därför att Sjöfartsverket tydliggör och redovisar hur man hanterar synpunkter som lämnas på remisser. Transportstyrelsen är ett bra exempel på hur detta kan göras. Det är viktigt med transparens i hur remissynpunkter behandlas för att inte remissförandet ska framstå som ett spel för galleriet, utan att man de facto ser det som en möjlighet att justera förslaget till det bättre.

Bakgrund

Sjöfartsverket är ett affärsverk med ett räntabilitetsmål som kräver att myndigheten går med vinst och levererar överskott till staten. Farledsavgiften finansierar Sjöfartsverkets verksamhet. Farledsavgifter är nära nog unikt för Sverige (och Finland) i ett europeiskt perspektiv. Isproblematiken likaså. De nuvarande svenska farledsavgifterna utgör därför en konkurrensnackdel för handelssjöfart på Sverige och för det svenska näringslivet. Trafikverken finansieras på olika sätt: Trafikverket finansieras till stor del med skattemedel, medan Sjöfartsverket (och LfV) bedrivs som affärsdrivande verk. Svensk Sjöfart anser att vinstkravet på verket ska tas bort och mer offentliga medel måste in i systemet, bland annat för att finansiera isbrytningen.

Svensk Sjöfart noterar att Finland förlängt beslut om att sänka farledsavgifterna i Finland med 50 procent för att stärka finskt näringsliv i samband med att strängare (och dyrare) krav på fartygsbränsle infördes 2015.

Det hävdas i remissunderlaget att verket, före de två senaste årens avgiftshöjningar, inte genomfört höjningar på många år. Det må vara riktigt, men det är ju tämligen självklart med tanke på den tillförda sjöfartsmiljarden¹ samt det faktum att verket också fick tillbaka hela summan för farledsavgifter som tidigare täckte Sjöfartsinspektionens verksamhet vilket utgör cirka 150 miljoner kronor per år; något som nu istället täcks med avgifter från Transportstyrelsen. Så totalt har kostnaderna för samma tjänster ökat medan verket inte längre behöver täcka kostnaderna för Sjöfartsinspektionens verksamhet. Vi noterar dock att verket har lyckats göra vissa effektiviseringar och har aviserat att man avser att gå vidare med ytterligare förslag på effektiviseringar vilket vi naturligtvis välkomnar.

Förslaget går emot politiska ambitioner om att stärka sjöfartens konkurrenskraft

Svensk Sjöfart är positiv till de politiska ambitioner som finns för att stärka sjöfartens konkurrenskraft, vilket är avgörande för att få till mer klimatsmarta transporter och att nyttja de infrastrukturella resurserna på ett mer hållbart sätt. Sjöfartsverkets förslag om att ytterligare höja avgifterna påverkar sjöfartens konkurrenskraft negativt och därmed svensk industri. Att belasta befintlig sjöfart med mer avgifter går tväremot de politiska ambitionerna om mer gods och passagerare på köl.

Trafikanalys rapport² om sjöfartens internationella konkurrenssituation visar att sjöfarten är det mest miljö- och klimatvänliga transportmedlet. Trots det ökar nu internaliseringsgraden ytterligare vilket betyder att man är det trafikslag som betalar mest för sina samhällsekonomiska kostnader. Sjöfarten gör, när den används, dessutom stor samhällsnytta genom att minska trängseln på vägar och järnvägar och de säkerhetsmässiga aspekterna talar också för att de transportpolitiska målen är högst rimliga. Att internaliseringsgraden ökat beror främst på de höjda farledsavgifterna. Svensk Sjöfart har även i tidigare remissvar påpekat att det är viktigt att politiken ger Sjöfartsverket de förutsättningar som krävs för att kunna klara sitt uppdrag utan att försämra industrins konkurrenskraft gentemot andra trafikslag.

¹ Föreningen Svensk Sjöfart noterade och välkomnade att tidigare regering förstärkte Sjöfartsverkets ekonomi för att undvika avgiftsökningar i den s.k. sjöfartsmiljarden. Detta skedde i form av ökade anslag kopplade till Sjöfartsverkets ansvarsområde med 1 035 miljoner kronor fördelat på åren 2014-2016.

² <https://www.trafa.se/sjofart/svensk-sjofarts-internationella-konkurrenssituation-2018-7575/>

Korssubventionering från farledsavgifterna till lotsningsverksamheten

Idag finansieras Sjöfartsverkets lotsningsverksamhet delvis genom farledsavgifterna. Med avseende på korssubventionering av lotsningsverksamheten genom farledsavgifterna saknar vi i remissen information om hur farledsavgifterna påverkas/justeras med anledning av de föreslagna höjningarna av lotsavgifterna. Avser Sjöfartsverket att vid höjning av lotsavgifter kompensera sjöfartsnäringen med motsvarande sänkning av farledsavgifter?

Sjöfartsverket har genom den nya avgiftsmodellen infört en så kallad beredskapsavgift som en del av farledsavgiften. Beredskapsavgiften är en del av farledsavgiften som inte är miljödifferenterad och för många rederier har beredskapsavgiften stor inverkan på de totala farledsavgiftskostnaderna. Svensk Sjöfart ställer sig högst tveksamma till om denna beredskapsavgift uppfyller kraven på skatt kontra avgift och vi ber verket utreda detta vidare.

Sjöfartsverkets nya avgiftsmodell

I tillägg till de kraftiga höjningarna av avgifter som Sjöfartsverket genomfört senaste åren har verket från årsskiftet infört en ny modell för beräkning av farleds- och lotsavgifterna. Detta trots att förslaget på den nya modellen kritiserades av majoriteten av remissinstanserna, inklusive ett flertal myndigheter, dels för att nya avgiftsmodellen leder till försämrad konkurrenskraft för sjöfarten och minskad miljöstyrning.

Trafikanalys fick våren 2017 i uppdrag av regeringen att analysera miljökonsekvenserna av Sjöfartsverkets förslag till förändrat farledsavgiftssystem. Trafikanalys rapport³, som publicerades i juli 2017, visar att miljödifferenteringen i den nu införda avgiftsmodellen inte ger förutsättningar för att åstadkomma en bättre miljö- och klimatnytta. Trafikanalys skrev vidare i rapporten att de därtill inte kan utesluta att de föreslagna avgiftsförändringarna medför en risk för överflyttning av gods från sjöfart till väg och har därför svårt att se hur det nya systemet ska kunna bidra till regeringens övergripande mål att flytta långväga lastbilstransporter till sjöfart. Trafikanalys huvudförslag var därför att tillsvidare bibehålla dåvarande avgiftsmodell och under tiden ta fram mer underlag om hur en ny avgiftsmodell kan utformas för att ge effektivast möjliga miljöstyrning.

Trots den massiva kritik som framfördes tog Sjöfartsverket beslutet att införa den nya avgiftsmodellen. Verket bedyrar att den är intäktsneutral på totalen även om den kan påverka enskilda aktörer mycket olika, varför det av ekonomiska skäl inte borde varit någon brådska med införandet. Svensk Sjöfart efterfrågar en utvärdering av effekter och konsekvenser av den nya avgiftsmodellen, och en redogörelse huruvida den nya avgiftsmodellen verkligen visat sig vara intäktsneutral. Svensk Sjöfart har genomfört en intern uppföljning från första kvartalet som visar på det föreningen tidigare befarat; det nya avgiftssystemet skapar mindre miljöstyrning och ökar avgifterna markant för flera rederier.

Svensk Sjöfart var 2008 först ut i Europa att anta Kommissionens nollvision om en sjöfart utan negativ påverkan i luft och vatten samt antog våren 2015 en unik Klimatfärdplan med visionen om noll emissioner till 2050. Våra medlemmar är världsledande i miljö- och klimatvänlig sjöfart och har investerat mångmiljardbelopp i fartygsflottan för att minska fartygens påverkan på miljö- och klimat. Det var för oss glädjande att Sjöfartsverket 2015 aviserade en ambition att utveckla ett reviderat avgiftssystem som skulle leda till ökad miljöstyrning genom miljödifferenterade farledsavgifter, för att på så vis ge incitament för ytterligare investeringar i gröna fartyg. Vi vill ha en effektiv och kraftfull miljöstyrande modell, de som satsar mot en allt mer hållbar sjöfart ska premieras. Dessvärre har vi vid upprepade tillfällen under revideringsprocessen haft anledning att bli besvikna, dels för att avgifterna höjts kraftigt (med över 200 mkr) vilket motverkar den politiska ambitionen att flytta gods från väg till sjöfart, men också för att utformningen på helheten ger en försämrad miljöstyrning jämfört med det tidigare avgiftssystem.

Svensk Sjöfart har i flera omgångar framfört konstruktiva förslag på ändringar på det av Sjöfartsverket reviderade avgiftssystemet. Vi har fokuserat på systemets utformning, den kraftiga avgiftshöjningen som

³ https://www.trafa.se/globalassets/pm/2017/pm_2017_9_miljokonsekvenser-av-nya-farledsavgifter.pdf

urholkar sjöfartens konkurrenskraft samt att systemet inte uppmuntrar till investeringar i miljö- och klimatfrämjande teknik/åtgärder. Många rederier har investerat stora belopp i miljö- och klimatsmarta fartyg, och när dessa nu vittnar om kraftiga avgiftshöjningar blir det tydligt hur misslyckat miljöstyrningen inom farledsavgiftssystemet blivit. Miljörabatten är idag en marginellt liten del i Sjöfartsverkets avgiftsmodell och den har dessutom minskat sett på totalen om man jämför med tidigare år. Och eventuella miljörabatter som fartyg får i det nya avgiftssystemet försvinner på grund av tillägg av nya avgifter.

I tillägg till de generella höjningar som verket infört senaste två åren, leder det nya avgiftssystemet till kraftigt ökade kostnader för flera av de fartyg som har hög miljöprestanda. Svensk Sjöfart har upprepade gånger efterfrågat ett helhetsgrepp i frågan och kommit med flera konkreta förslag på förbättringar.

Några av föreningens ståndpunkter och förslag⁴ avseende beräkningsmodellen, som även framförts i tidigare remissyttranden:

- Inkludera beredskapsavgiften i miljödifferenteringen
- Inför passageraravgiftstak
- Frekvensanlöpsrabatt från andra anlöpet
- Fler dräktighetsklasser eller linjär skala
- Hindra inte inlandssjöfarten
- Vikta NOx, CO2 och partiklar högre än andra utsläpp
- "Early movers"-rabatt

Svensk Sjöfart har tillsammans med Sjöfartstidningen gjort en uppföljning⁵ på tematidningen⁶ om farledsavgifterna. Tematidningen innehåller bland annat flera rederiers beräkningar och synpunkter på den nya avgiftsmodellen och avgiftshöjningarna, samt Svensk Sjöfarts farledsavgiftsarbetsgrupps konkreta förslag på förbättringar och föreningens uppmaningar till politiken och Sjöfartsverket.

Sjöfartsverket publicerade i början av sommaren en remiss med förslag om ändring av miljörabatten, ändringar som Svensk Sjöfart inte kunde stödja då vi ansåg att det inte skulle leda till förbättrat miljöincitament. Sjöfartsverket meddelade under hösten att beslut tagits om att inga förändringar ska ske av miljöincitamentet innan en utvärdering har genomförts. Svensk Sjöfart är positiv till att Sjöfartsverket avvaktar beslut om ytterligare förändringar i miljöincitamentet innan en ordentlig analys har genomförts. Svensk Sjöfart kommer att fortsätta att lyfta fram konstruktiva förslag på förbättringar för att stärka sjöfartens möjligheter att bidra till det hållbara samhället.

Svensk Sjöfart menar att de rederier som har ambitionen att ligga i hållbarhetens absoluta framkant bör premieras, vilket också var det initiala syftet med att införa en miljöstyrning i farledsavgiften. Bland våra medlemmar finns åtskilliga exempel där man tyvärr upplever att man missgynnas på bekostnad av fartyg som sällan anlöper Sverige och som inte har lika höga hållbarhetsambitioner men som erhållit lägre kostnadsökningar i det nya systemet.

Konsekvensutredning

Vi ser återigen att Sjöfartsverkets remissunderlag är bristfälligt och framförallt efterlyser vi en analys över hur förslaget påverkar konkurrenskraften för sjöfarten, men också hur svensk konkurrenskraft generellt påverkas av de föreslagna ytterligare höjningarna av farleds- och lotsavgifter.

Svensk Sjöfart vill i sammanhanget understryka att vi även i tidigare remissyttranden påpekat att Sjöfartsverkets konsekvensutredningar till remisser gällande farleds- och lotsavgifter varit undermåliga. Vi har noterat att också andra remissinstanser har haft synpunkter på konsekvensutredningarnas kvalitet. Även

⁴ Förslag till förbättringar, sida 13: <https://www.sjofartstidningen.se/assets/2018/07/avgiftsbilaga-web.pdf>

⁵ <http://www.sweship.se/nyhet/tematidning-om-sjofartens-avgiftssystem/>

⁶ <https://www.sjofartstidningen.se/assets/2017/11/avgifterna-hi.pdf>

Regelrådet har fört fram att tidigare remisser har bristfälliga konsekvensanalyser. Regelrådet skrivet i [yttrande](#) till Sjöfartsverkets remiss (18-02291): *"Regelrådet finner att konsekvensutredningen inte uppfyller kraven i 6 och 7 §§ förordningen (2007:1244) om konsekvensutredning vid regelgivning."*

Trafikverket skriver i tidigare remissvar gällande Sjöfartsverkets avgiftshöjningar att ***"man bör ställa sig frågan hur den nu aviserade höjningen av avgifterna kommer att påverka konkurrenskraften för sjöfarten som trafikslag"***.

Svensk Sjöfart anser att det är anmärkningsvärt att Sjöfartsverket inte tycks ta till sig av kritiken och vi är bekymrade över vilka konsekvenser det får för sjöfarten och därmed svensk industri.

Göteborg som ovan,

Föreningen Svensk Sjöfart

Rikard Engström

VD

Christina Palmén

Föredragande