

Sjöfartsverket  
601 78 Norrköping  
sjofartsverket@sjofartsverket.se

# Remissyttrande

Er beteckning: 17-02807

Göteborg 2017-10-20

## Ändring av Sjöfartsverkets föreskrifter om farledsavgift (SJÖFS 2016:2)

*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.*

### 1 Sammanfattning

Svensk Sjöfart avstryker Sjöfartsverkets remitterade förslag i sin helhet - såväl den föreslagna höjningen av farledsavgifterna som den nya avgiftsmodellen som sådan samt tidigare remitterat förslag om höjning av lotsavgifter.

Den föreslagna generella höjningen av farledsavgifter med nio (9) procent och lotsavgifter med fem (5) procent från 1 januari 2018 ska ses i tillägg till den generella höjning på 100 miljoner som Sjöfartsverket införde på farleds- och lotsavgifter 1 januari 2017. På ett år avser Sjöfartsverket därmed att höja farledsavgifterna med drygt 17 procent och lotsavgifterna med drygt 10 procent från 2016 års nivåer, totalt höjningar på cirka 215 miljoner.

Vi kan inte acceptera Sjöfartsverkets förslag då det tydligt går emot de mål som regering och riksdag har för sjöfarten och det hållbara samhället. Vi förvånas över att förslaget över huvud taget presenteras med tanke på den massiva kritik som förts fram av såväl myndigheter som näring under processens gång och vid tidigare remisser.

Den nya avgiftsmodellen går tvärt emot bland annat miljöambitionerna, vilket tydligt visats i Trafikanalys rapport<sup>1</sup>. Sjöfartsverket tar i remitterat förslag ingen hänsyn till Trafikanalys rekommendation att "bibehålla den nuvarande farledsavgiftsmodellen och under tiden ta fram mer underlag om hur en ny avgiftsmodell kan utformas för att ge effektivast möjliga miljöstyrning. Vidare bör även analyseras närmare vilka typer av miljöutsläpp som farledsavgifterna ska differentieras utifrån."

Vid tidigare remissomgångar har såväl näring som myndigheter påpekat risken för överflyttning från sjö till land och minskad miljöstyrning. Trafikverket påpekar återigen denna sannolikhet i sitt yttrande på rubricerad remiss. Verket avser att göra en översyn efter att förslaget trätt ikraft. Att införa ett system som man vet får oönskade effekter är direkt kontraproduktivt mot de uppsatta målen. Sjöfartsverket

<sup>1</sup> Trafikanalys har på regeringens uppdrag analyserat miljökonsekvenser av Sjöfartsverkets förslag till förändrat farledsavgiftssystem. Analysen omfattar både miljö- och klimatstyrande effekter av förändringarna.  
<https://www.trafa.se/sjofart/miljokonsekvenser-av-nya-farledsavgifter-6723/>

borde inse att man är fel ute när många av riksdagens politiker, andra myndigheter (till och med Sjöfartsverket själva) och näringslivet är eniga i sin kritik. Svensk Sjöfart hemställer därför att verket skjuter på införandet av ny avgiftsmodell och att verket tar ett större omtag och samverkar med näringen.

Vi noterar att Sjöfartsverket fortsatt brister i sin konsekvensutredning av förslaget trots den enhetliga kritiken i just denna del. Att ange att verket har behov av större intäkter och att inte utreda konsekvenserna är inte tillräckligt enligt förordning (2007:1244) om konsekvensutredning vid regelgivning; något som också noterats särskilt av bland annat Transportstyrelsen, Näringslivets Regelnämnd samt Regelrådet.

Som tidigare påpekats vill Svensk Sjöfart betona att så kallade *early movers* måste premieras för att innovationskraften och investeringsviljan i en än mer hållbar sjöfart ska stimuleras. Man kan därvidlag tänka sig flera olika stimulansformer för *early movers* men en mycket viktig sådan bör ges genom att en rejäl fördel introduceras i avgiftsmodellen.

Sjöfartsverkets bekymmersamma ekonomiska situation är inte ny. Men den måste hanteras på ett sätt som inte äventyrar sjöfarten, miljön och konkurrenskraften. Som ett led i detta utreds för närvarande affärsverksformen av Riksrevisionen. Svensk Sjöfart har bett om en analys av huruvida alla delar av verkets avgift uppfyller grundlagens krav på avgifter kontra skatt, detta gäller ex. isbrytning och den nya föreslagna beredskapsavgiften. Vi har inte sett någon sådan analys varför vi här upprepar behovet.

Att hänvisa till att farledsavgifterna endast utgör en liten del av den totala kostnaden är argument som inte bara är omdömeslösa; det visar också på en märkligt låg kunskap om ekonomiska grundprinciper. Detta räcker inte som konsekvensanalys enligt de krav som ställs på konsekvensanalyser i samband med föreskriftsarbete i staten.

Svensk Sjöfart har under många år aktivt drivit på för en vidareutveckling av Sjöfartsverkets farledsavgifter och hamnarnas avgifter. Samverkan är nödvändig för att skapa ett avgiftssystem som tar in nödvändiga intäkter samtidigt som sjöfartens och industrins konkurrenskraft utvecklas och styr mot större miljönytta och ett hållbart transportsystem. Vi har också under processens gång lämnat konkreta förbättringsförslag och kommer naturligtvis fortsatt att bidra i en kommande process för att ta fram ett system som på allvar bidrar till mer grön sjöfart i Sverige.

## 2 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. Trafikverket finansieras på olika sätt: Trafikverket finansieras till stor del med skattemedel, medan Sjöfartsverket (och LfV) bedrivs som affärsdrivande verk. Svensk Sjöfart menar att Sjöfartsverket borde anslagsfinansieras i högre utsträckning.

Svensk Sjöfarts generella position i frågan är att farledsavgifterna ska reduceras med 90 procent. Det första motivet till sådan sänkning är att stärka sjöfartens möjligheter att komplettera och avlasta övriga trafikslag. Därmed nyttjas ledig kapacitet i befintligt transportsystem på ett bättre sätt och man tar Trafikverkets första två steg i 4-stegsprincipen på allvar. Det andra och omedelbara motivet är att en sänkning av farledsavgifterna är en möjlighet för Sverige att något kompensera för de negativa effekter som införandet av de regionala svavelreglerna får för näringslivet och svensk sjöfartsberoende industri. En sänkning med 50 procent på farledsavgifterna gjordes exempelvis i Finland av just det skälet och

det har nyligen beslutats att de ska ligga kvar på den nivån. Svensk Sjöfart anser att vinstkravet på verket ska tas bort och mer offentliga medel måste in i systemet, bland annat för att finansiera isbrytningen.

### 3 Remitterat förslag

Svensk Sjöfart har återigen använt sig av den arbetsgrupp med bred representation som etablerats sedan tidigare med representanter från olika fartygs- och trafiksegment där beräkningar av förslaget noggrant analyserats. Antalet timmar som rederierna lagt på detta är oräkneliga. Vi har bidragit med synpunkter och beräkningsexempel, men har genom processen saknat konstruktiv återkoppling.

Vi noterar att Sjöfartsverket publicerat återkoppling av remissynpunkterna - 18 månader efter att vi och andra lämnat synpunkter på förslaget på ny avgiftsmodell. Dessvärre saknar vi svar från Sjöfartsverket på flera av remissinstansernas synpunkter. Vi noterar bland annat att Sjöfartsverket instämmer i kritiken om att konsekvensutredningen inte är tillräckligt utförlig, men samtidigt presenterar inte Sjöfartsverket åtgärder för att hantera det. Vi förutsätter att återkoppling på synpunkter kopplade till denna remiss inte dröjer 18 månader.

#### 3.1 Höjningen av avgifterna

Sjöfartsverket föreslår att höja farledsavgifterna med cirka nio (9) procent från gällande avgiftsnivåer i SJÖFS 2016:2 och SJÖFS 2016:7 från och med den 1 januari 2018. I remissen går inte att läsa hur mycket det beräknas innebära i ökade intäkter för Sjöfartsverket, men enligt information från verket beräknas höjningen av farledsavgiften med 9 % öka Sjöfartsverkets intäkter med cirka 90 miljoner.

Den föreslagna höjningen ska ses i tillägg till den generella höjning på 100 miljoner som Sjöfartsverket införde på farleds- och lotsavgifter 1 januari 2017. På ett år avser Sjöfartsverket därmed att höja farledsavgifterna med drygt 17 procent och lotsavgifterna med drygt 10 procent från 2016 års nivåer, totalt höjningar på ca 215 miljoner. Detta påverkar kostnaden för svensk export och påverkar därmed industrins konkurrenskraft negativt. Det försvårar också möjligheten att flytta över mer gods till sjöfart. Risken för ett modal backshift från sjö till väg blir stor, inte minst i tider av 74-tonsregler och längre fordonskombinationer.

Då det samtidigt införs en ny avgiftsmodell utöver de generella höjningarna ser vi att flertalet av våra medlemmar kommer att få ytterligare ökade avgifter med de remitterade föreskrifterna, då det samtidigt införs ny avgiftsmodell. Vi har vid upprepade tillfällen påpekat de problem vi ser i föreslagen avgiftsmodell, däribland:

- Införande av beredskapsavgift
- Förändring av frekvensanlöp
- Införande av passageraravgift
- Indelning av dräktighetsklasser
- Utformning av miljöindexet

Dessutom avser Sjöfartsverket att ta bort befintlig lotsrabatt för Trollhätte kanal, Vänern samt Mälaren. Visserligen har verket till viss del justerat denna försämring men enbart i liten omfattning och konsekvenserna blir fortsatt de samma; kraftigt höjda avgifter och överflyttning av godstransporter från sjö till väg. Sjöfartsverket föreslår också borttagande av befintligt undantag från farledsavgifter för transporter av last mellan hamnar belägna inom Göteborg/Vänern-området. Vi anser att verket måste ta en helhetssyn om denna fråga.

Vi ser inte heller att man tagit höjd för en tillräcklig early mover-rabatt. Svensk Sjöfart har framfört konstruktiva förslag på vidareutveckling av nuvarande avgiftsmodell, bland annat i brev till Sjöfartsverkets styrelse 2 augusti 2017.

Den nya modellen innebär att de flesta av våra medlemsrederier får betydligt mer än de 9 % som är den generella höjningen. Exempelvis kan nämnas att Vänertrafiken får en ökning med 70 % eller omräknat till 11 kr per ton. Detta kommer att innebära en överflyttning från sjöfart till land. Denna risk ser också Trafikanalys i redovisningen av regeringsuppdrag. Att Sjöfartsverket inte noterar överflyttningssannolikheten i sin konsekvensanalys håller inte måttet.

För att ett rederi ska kunna bedöma förslaget i sin helhet krävs en helhetsanalys av varje fartyg i flottan, alla typer av laster, miljöåtgärder, lotsdispenser m.m. Våra rederier har alla de senaste åren gjort omfattande beräkningar av systemet, vilka också delgetts verket. Dessa analyser visar det att det är ett antal områden som är särskilt bekymmersamma. Exempelvis innebär ett införande av en passageraravgift en otroligt stor höjning för våra färjerederier som har stor passagerarandel. Denna höjning i sig åter för de flesta färjor, men inte alla, upp hela den miljödifferentering som fartygen kan få. Detta gäller även för några av de mest miljövänliga fartygen, som nya batterifärjan som trafikerar Helsingborg-Helsingör, vilket ger en mycket olycklig signal då det är världens första batterifärja i internationell trafik.

Vi tvingas exempelvis notera att en miljövänlig färja med mycket passagerare och befälhavare med lotsdispens får med det nya systemet en höjning i alla led; beredskapsavgift, passageraravgift samt mindre miljöbonus. Det är i våra ögon inte en rimlig konsekvens och det känns som att verket vill bestraffa oftaanlöp för att gynna sällananlöpen.

Vidare ger också beredskapsavgiften som nu införs en större börda för våra rederier som ofta befinner sig på svenska vatten och har bekostat lotsdispenser för sina befälhavare. Nu minskar definitivt incitamentet för att skaffa sig dessa lotsdispenser ytterligare då rederierna nu ändå får vara med och bekosta en tjänst de inte använder. Svensk Sjöfart ställer sig högst tveksamma till om beredskapsavgiften uppfyller kraven på skatt kontra avgift och vi ber verket utreda detta vidare.

Under många år har vi uppfattat en tydlig strategi från Sjöfartsverket att reducera korssubventioneringen mellan farledsavgifterna och lotsningen. Svensk Sjöfart har stått bakom denna strategi (users pay - principen). I den nya modellen introduceras beredskapsavgiften för att synliggöra korssubventioneringen, men vi kan inte utläsa om Sjöfartsverkets tidigare strategi att lotsningsverksamheten på sikt skall bära sig själv har lämnats. I Svensk Sjöfarts yttrande<sup>2</sup> till remiss (17-01633) 20 juni 2017, om ytterligare höjning av lotsavgifter, frågar vi om Sjöfartsverket vid höjning av lotsavgifter avser att kompensera sjöfartsnäringen med motsvarande sänkning av farledsavgifterna?

### 3.2 Konsekvensutredningen

Flera tunga remissinstanser har vid tidigare remissomgångar påpekat Sjöfartsverkets otillräckliga konsekvensutredningar. Förutom att synpunkterna framfördes från näringslivet påpekade även statliga myndigheter såsom Transportstyrelsen, Trafikanalys och Regelrådet. Även Sjöfartsverket (!) efterlyste en konsekvensutredning i sitt regeringsuppdrag<sup>3</sup> om inlands- och kustsjöfart. Det är svårt att få tydligare signaler än så.

<sup>2</sup> <http://www.sweship.se/wp-content/uploads/2015/08/Remissyttrande-Svensk-Sjofart-17-01633-Sjofartsverkets-forslag-lotsavgifter.pdf>

<sup>3</sup> Regeringsuppdrag dnr N2016/01639/MRT <http://www.regeringen.se/regeringsuppdrag/2016/03/uppdrag-att-analysera-utvecklingspotentialen-for-inlandssjofart-och-kustsjofart/>

Redovisning av uppdrag: <http://www.sjofartsverket.se/sv/Sjofart/Farleder-och-underhall/Uppdrag-for-okad-kust-och-inlandssjofart/>

Vidare anger en sådan tung remissinstans som Trafikverket att de ställer sig *"frågan om vissa delar av det som föreslås i den nya avgiftsmodellen kan komma att innebära en försämrad konkurrenskraft för sjöfarten som trafikslag."*

Svenska Petroleum & Biodrivmedel Institutet anför i sin tur att *"Riskerar att leda till att företag som redan investerat i miljövänlig teknik för bränslen och framdrivnings-maskineri misskrediteras på ett icke acceptabelt sätt. Det kan även leda till att man därigenom väljer att "stänga av" miljövänlig teknik (katalysatorer m.m.) för att reducera kostnadsökningen."*

Näringslivets Regelnämnd anför att: *"NNR uppfattar också att det finns tveksamheter om att i konsekvensutredningen redovisade beräkningar av förändring av farleds- och lotsavgifter för olika fartygstyper verkligen visar det mest troliga utfallet"* Vidare skriver man: *"Det enda tydliga mål som NNR kan utläsa är att Sjöfartsverket ska få ökade intäkter från farleds- och lotsavgifterna. NNR uppfattar att föreslagna avgifter riskerar att leda till att transporter flyttas från fartyg till lastbil, vilket generellt sett sällan gynnar miljön."*

Att Sjöfartsverket trots detta och utan ytterligare analys väljer att gå vidare med förslaget är olyckligt och riskabelt. Sjöfartsverket skriver i remissunderlaget: *"Önskemål om att skjuta upp införandet av den nya modellen ett år har förts fram men verkets bedömning är att det varken utifrån verkets ekonomiska situation eller utifrån konjunkturläget är möjligt att avvakta med att säkra ett mer stabilt intäktstillflöde till Sjöfartsverket."* Detta faktum fritar dock inte verket från att göra en ordentlig konsekvensanalys enligt förordning (2007:1244) om konsekvensutredning vid regelgivning. Vi noterar att verket återigen bortser från denna skyldighet och undrar hur detta motiveras?

Vi noterar vidare att Sjöfartsverket själva i sin konsekvensanalys som remitterats skriver; *"Att hålla Sveriges sjövägar framkomliga, tillgängliga och säkra är viktigt för att möjliggöra export och import av varor och på så sätt stärka Sveriges konkurrenskraft och ekonomi. För att Sjöfartsverket ska kunna förverkliga sitt uppdrag är det nödvändigt att ekonomin är i balans och avgiftsintäkterna är tillräckliga för att täcka Sjöfartsverkets kostnader samt ger möjlighet att bygga upp ett kapital för återinvesteringar i fartyg och anläggningar."* Detta har gällt under lång tid och var också anledning till att verket tillfördes den så kallade sjöfartsmiljarden. Det hävdas i remissunderlaget att verket inte höjt sina avgifter under lång tid. Det må vara riktigt, men det är ju tämligen självklart med tanke på den tillförda sjöfartsmiljarden 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 effektiviseringar och har aviserat att man avser att gå vidare med ytterligare förslag på effektiviseringar vilket vi naturligtvis välkomnar.

Svensk Sjöfart ifrågasätter också att verket inte avser att ge rederierna tillräckligt tid för detta införande av följande skäl: *"Berörda företag bedöms behöva minst 4 månader på sig för att bland annat förta kostnadsökningen vidare i sina egna leverantörsled vid större strukturella förändringar av avgiftsmodellen. Då denna ändring inte innebär någon strukturell ändring jämfört med remissen våren 2016, utan enbart en ökad nivå på avgiften, bedöms ingen ytterligare tidsåtgång behövas."* Vi har vid upprepade tillfällen försökt förklara hur våra affärsmodeller ser ut. De flesta har längre kontrakt med sina kunder och har ingen möjlighet att med kort varsel införa höjningar av denna typ. Vi har hela tiden hävdat att vi inte kan acceptera mindre än 6 månader för förändrat avgiftsuttag och detta gäller fortsatt.

Vidare anger verket under avsnittet om hur företagen behöver förbereda sig att de kan träda ikraft utan *"större administrativa, praktiska eller andra åtgärder behöva vidtas för vare sig Sjöfartsverket, fartygsagenter, redare eller fartygsägare utöver ordinarie åtgärder vid ökning av kostnaderna."* Detta är

felaktigt då verket föreslår en modell för miljödifferiering vilket innebär en kostnad av ca 25 000 – 30 000 kronor för certifiering av fartyg och 25 000 – 50 000 kr i administrativt förberedelsearbete per fartyg. Lägg därtill till att verket redan nu aviserar att de ska se över miljödifferieringssystemet redan efter första kvartalet. Detta innebär att rederierna måste betala denna administrativa kostnad för certifiering som i sin tur leder till minskad miljörabatt och med en risk för att det sedan ändras och blir ett nytt system. Att inte ta med detta i konsekvensanalysen är mycket märkligt. Det visar på en oförståelse för rederiernas situation.

Verket anger att den nya avgiftsmodellen ska vara intäktsneutral över en konjunkturcykel. Svensk Sjöfart delar inte verkets bedömning. Våra medlemmars beräkningar tyder på att förslaget generellt innebär höjda farledsavgifter och därmed ökade intäkter för Sjöfartsverket. Vi saknar redovisning över hur Sjöfartsverket kommit fram till att avgiftsmodellen är intäktsneutral samt vad verket avser göra om den inte är det? Därtill undrar vi om förslaget är i enlighet med grundlagens krav på skatt kontra avgifter?

### 3.3 Miljödifferiering

Svensk Sjöfart har uppfattat att regeringen anser att farledsavgifterna ska användas för just miljöstyrning samtidigt som detta ska kunna stärka svenska rederiers konkurrenskraft. Vår uppfattning är att om detta görs på rätt sätt så kan dessa två gå hand i hand och föreningen har därför under många år varit mycket aktiv i frågan. Det unika har varit att vi gjort det i bred samverkan mellan myndigheten och industrin. En metod som hittills har frångåtts trots våra uttryckliga önskemål.

Vidare är det för oss viktiga att Sjöfartsverket utnyttjar den expertkunskap om internationell sjöfartsreglering som finns hos regelgivande myndighet Transportstyrelsen, något som vi inte ser att verket tagit hänsyn till och inte heller avser att göra. Vi tycker att det är otroligt olyckligt.

Om detta index införs blir det världens första statliga index för miljöstyrning av sjöfarten. Det är helt unikt och låt oss nu tillsammans med bland annat Transportstyrelsen och HELCOM se till att vi också gör det bra. Svensk Sjöfart och Transportstyrelsens intention har hela tiden varit att detta index sedan ska kunna exporteras till först och främst Östersjön genom HELCOM men sedan också vidare i världen. Vi vill att Sjöfartsverket tar ett större omtag med större involvering av näringen för att uppnå dessa gemensamma mål.

Tyvärr visar beräkningar och våra analyser att det föreslagna systemet som helhet inte är tillräckligt rejält för att fungera som incitament för investeringar i miljöförbättrande åtgärder. Snittmiljörabatten halveras från 1,5 miljoner per fartyg till 0,7 miljoner per fartyg. Intentionen att flera fartyg ska få miljödifferiering är god, men det kräver förstås ökade ekonomiska resurser om fler ska dela på samma kaka.

Vi är glada att verket har noterat våra synpunkter på problemet med krav på minst 11 poäng i varje kategori i CSI och justerat det. Det gör en viss skillnad. Vi är dock tveksamma till om CSI kommer att kunna fungera som ett bra miljöindex för att vara ett statlig miljö- och klimatindex. Detta stöds till viss del av kommissionen i sin senaste rapport om index i hamn där de går igenom de olika indexens olika för- och nackdelar<sup>4</sup>. Vi välkomnar därför verkets idé om att börja om från början med frågan om miljödifferiering och först vara överens om vad som ska uppnås med miljödifferieringen. Politiken är i sin tur tydlig och ställer i både Klimatramverket samt Miljömålsberedningen upp tuffa krav på vad sjöfarten ska leverera för minskningar något vi utgår från ligger till grund för verkets överväganden. Det är där uppenbart att NOx och CO2 är de emissioner som ska vägas tyngst och något Svensk Sjöfart också upplevde att vi hade samsyn med verket om tidigt i processen.

<sup>4</sup> [https://ec.europa.eu/transport/modes/maritime/news/2017-06-27-study-differentiated-port-infrastructure-charges-promote\\_en](https://ec.europa.eu/transport/modes/maritime/news/2017-06-27-study-differentiated-port-infrastructure-charges-promote_en)

## 4 Slutsats

Mot bakgrund till ovan avstyrker vi Sjöfartsverkets remitterade förslag i sin helhet - såväl den föreslagna höjningen av farledsavgifterna som den nya avgiftsmodellen som sådan samt tidigare remitterat förslag om höjning av lotsavgifter.

Vi ser fram emot en förbättrad och konstruktiv dialog där vi genom samverkan med Sjöfartsverket arbetar tillsammans för att nå målet om att nyttja sjöfarten i högre utsträckning för att lösa samhällets hållbarhets- och transportutmaningar.

Göteborg som ovan,

Föreningen Svensk Sjöfart



Rikard Engström

VD



Pia Berglund

Vice-VD

Christina Palmén

Föredragande