



Handläggare, direkttelefon
Anders Westerlund, +46(0)10 478 6175

KONSEKVENsutREDNING

2020-10-23

Dnr: 20-03845

Enligt sändlista

Konsekvensutredning angående förslag till ändringar av föreskrifter om farledsavgift

Sjöfartsverket har för avsikt att genomföra en höjning av farledsavgifterna med 0,3 procent från gällande avgiftsnivåer i SJÖFS 2019:3 från och med den 1 maj 2021. Höjningen baseras på det tillgängliga utrymme som medges enligt verkets regleringsbrev och baseras på förändringen i Konsumentprisindex Konstant skatt (KPI-KS) mellan juli 2019 till augusti 2020, vilket följer den beräkningsprincip som tillämpats vid föregående höjningar.

Utöver detta avser Sjöfartsverket genomföra en höjning av farledsavgifterna med fyra (4) procent i syfte att täcka den kostnad som idag genereras som en följd av miljöincitamentet i avgiftsmodellen. Därtill föreslås en ändrad skrivning rörande passageraravgiften, ett avskaffande av den s.k. fjärrzonsrabatten samt rabatten för turn-around anlop, varav det sistnämnda följer av den treåriga plan för nedtrappning och avskaffande som tidigare beslutats.

Bakgrund och förutsättningar

Sjöfartsverket är ett statligt affärsverk med uppdrag att hålla Sveriges sjövägar framkomliga, tillgängliga och säkra. Den statliga formen affärsverk innebär att det är kunderna som nyttjar Sjöfartsverkets tjänster som direkt står för finansieringen av dessa tjänster i form av avgifter.

Farledsavgifterna får höjas maximalt motsvarande KPI-KS, med undantag för miljöincitamentet, medan lotsavgiften får höjas till full kostnadstäckning med påslag för resultatkrav. Det sammanlagda uttaget av farleds- och lotsavgifter svarar för cirka 75 procent av Sjöfartsverkets omsättning. Intäkterna från farledsavgiften omfattar cirka 45 procent av omsättningen och täcker kostnaderna för de tjänster som tillhandahålls för handelssjöfarten.

Att hålla Sveriges sjövägar framkomliga, tillgängliga och säkra är viktigt för att möjliggöra export och import av varor och på så sätt stärka Sveriges

Datum
2020-10-23

Dnr 20-03845

konkurrenskraft och ekonomi. För att Sjöfartsverket ska kunna förverkliga sitt uppdrag är det nödvändigt att ekonomin är i balans och att avgiftsintäkterna är tillräckliga för att täcka Sjöfartsverkets kostnader samt ge möjlighet att bygga upp ett kapital för återinvesteringar i fartyg och anläggningar.

I januari 2020 genomförde Sjöfartsverket en generell höjning på cirka två (2) procent av farledsavgiften. Innan denna höjning hade tre höjningar genomförts under 2017-2019. Dessförinnan hade Sjöfartsverket inte gjort några avgiftshöjningar under ett flertal år. Dock har en avgiftsväxling skett mellan lots- och farledsavgiften.

För att skapa en tydlighet och förutsägbarhet när det gäller uttag av farleds- och lotsavgifter har Sjöfartsverket under 2020 initierat en årlig process där en mindre uppföljning och revidering av föreskrifterna sker. Vart femte år genomförs sedan en större utvärdering som sedan ger upphov till en genomlysning av avgiftsmodellen. Det är verkets ambition att detta ska göras ur ett helhetsperspektiv. En första utvärdering av verkets avgiftsmodell har genomförts under vintern 2019-2020 av VTI¹.

Miljöincitament ges på basis av en typ av bonus-malus-system för farledsavgifterna. Fartyg som uppfyller höga miljökrav premieras med en bonus, som består av en rabatt på farledsavgiften, medan fartyg med sämre miljöprestanda betalar högre farledsavgifter, malus. Det tidigare avgiftssystemet baserades på SO_x-certifikat (1998 – 2014) och NO_x-certifikat (1998 – 2017) som Sjöfartsverket utfärdade. SO_x-certifikaten blev obsoleta med införandet av svaveldirektivet i SECA-området som omfattar Östersjön, Nordsjön och Engelska Kanalen. Mellan 1998 stödde Sjöfartsverket även investeringar som leder till lägre NO_x-utsläpp.

Sedan 1 januari 2018 baseras miljöincitamenten på fartygets verifierade poäng enligt Clean Shipping Index (CSI). Om det verifierade värdet är mindre än 75 (D) eller om fartyget inte har någon poäng (E) betalar de 100 procent. Fartyg med CSI poäng mellan 75 - 99 (C) betalar 90 procent, 100 - 124 (B) betalar 30 procent och 125 - 150 (A) betalar 10 procent av avgifterna.

Beskrivning av problemet och vad man vill uppnå

Under de senaste åren har Sjöfartsverket arbetat med att förbättra och effektivisera verksamheten. Från och med hösten 2018 arbetar verket med det s.k. Framtidsprogrammet, en förnyad strategisk inriktning samt en kartläggning och prioritering av ytterligare effektiviseringar, kompletterande affärer och digitalisering och modernisering av tjänsteutbudet. Bl.a. bedrivs digitalisering för att på sikt kunna automatisera VTS och lotsplanering. Arbetet sker i samråd med

¹ Utvärdering av Sjöfartsverkets nya avgiftsmodell 2018, VTI rapport 1034

Datum
2020-10-23

Dnr 20-03845

våra kunder och ägare för att tydliggöra uppdraget och behovet av servicenivå och därmed skapa en tydlighet mellan avgiftsnivå och uppdrag/servicenivå.

Trots dessa åtgärder är Sjöfartsverkets ekonomi inte i balans och ytterligare åtgärder behöver vidtas för att myndigheten även på sikt ska uppfylla sitt uppdrag om framkomliga, tillgängliga och säkra sjövägar. Bland dessa åtgärder ingår höjningar av farledsavgiften, detta för att kunna möjliggöra och utveckla serviceförmågan inom myndighetens uppdrag.

Sjöfartsverket har blivit beviljade anslag om 300 mnkr för att täcka de förluster som uppstått till följd av Covid-19 pandemin för 2020. Det föreligger stora osäkerheter kring ekonomins och sjöfartsbranschens återhämtningstakt, att Sjöfartsverket kommer att påverkas negativt av Covid-19 pandemin även under 2021 är ett faktum.

Farledsavgifterna får höjas maximalt motsvarande KPI-KS, med undantag för miljöincitamentet. Beräkningen för den procentuella ökningen av KPI-KS görs för de månader som gått sedan beräkningen inför föregående avgiftsförändring gjordes. I detta fall innebär det att förändringen mellan juli 2019 till augusti 2020 anger begränsningen för ökningen av farledsavgifterna. Förändringen under denna period uppgår till 0,3 procent.

Det innebär att en ökning av farledsavgifterna för 2021 inte kan överskrida 0,3 procent, med undantag för miljöincitamentet då dessa medel inte omfattas av KPI-restriktionen.

Om utgångspunkten är det prognosticerade utfallet i treårsplanen så motsvarar en ökning av farledsavgiften med 0,3 procent från 1 maj 2021 intäkter på cirka tre (3) miljoner kronor under 2021.

Sjöfartsverket avser mot bakgrund av detta att göra en generell höjning av farledsavgiften med 0,3 procent från den nuvarande nivån i SJÖFS 2019:3.

Det nya systemet för miljöincitament, baserat på poängsättning via Clean Shipping Index (CSI) i fem kategorier, har gjort att fler fartyg erhåller miljöincitament. Jämfört med systemet med NOx-certifikat tog dubbelt så många fartyg del av incitamenten 2018. Under 2019 har antalet registrerade fartyg fortsatt att öka till totalt 94 fartyg. Dessa fartyg motsvarar 3,5 procent av det totala antalet debiterade fartyg, men sammanlagt stod de för 48 procent av de totala anlöpen. Den totala summan av utbetalda miljöincitament uppgick under 2019 till cirka 61 miljoner kronor.

För att renodla bonus-malus konstruktionen i det nuvarande systemet, så att de utbetalningar som görs till de som åtnjuter reduktion av fartygsavgifterna, ska täckas av de avgifter som betalas in av det övriga kollektivet, avser Sjöfartsverket

Datum
2020-10-23

Dnr 20-03845

att höja farledsavgifterna med fyra (4) procent. Denna höjning motsvarar cirka 60 miljoner kronor, vilket täcker både den nivå som utbetalades under 2019 samt första halvåret 2020.

Sjöfartsverket avser också att, som tidigare kommunicerat, ta bort rabatten för kryssningsfartygens turn-around anlop. Under 2020 uppgår denna rabatt till 20 procent. I jämförelse med det senaste helåret 2019 så uppgick den samlade rabatten för turn-around anlop till cirka 4,5 miljoner kronor.

Vidare avser Sjöfartsverket göra mindre justeringar rörande skrivningar i föreskriften rörande ett förtydligande i nuvarande 8§, där en uppdelning i definition görs av kryssning respektive kryssningsfartyg. I 15§ sker en förändring av formuleringen kring passageraravgiften. Detta med anledning av att nuvarande formulering skapar en otydlighet i förhållande till vad som fastslås i förordning 1997:1121. Istället förtydligas föreskriften rörande när passageraravgift tas ut för fartyg i inrikes och utrikes trafik. Därtill sker en förändring i samma paragraf från att endast bil och husvagn omfattas till att alla personfordon samt släp- och husvagnar ska anses som avgiftspliktiga motsvarande ett ton gods.

Utöver dessa förändringar avser Sjöfartsverket göra förändringar i avgiftsreduktionen för fartyg i linjetrafik som trafikerar fjärrzonen. Dessa förändringar redovisas i en separat konsekvensutredning.

Beskrivning av alternativa lösningar för det man vill uppnå och vilka effekterna blir om någon reglering inte kommer till stånd

Föreskriftsändringarna är motiverade av de ovan angivna ekonomiska skälen. En reglering i föreskriftsform är den enda lösningen som Sjöfartsverket har rådighet över i och med att de ekonomiska reserverna är uttömda och effektiviseringstakten inte bedöms kunna höjas utan inverkan på leveranser till kund. Att minska Sjöfartsverkets ansvar anses inte vara möjligt då majoriteten av verksamheten är regelstyrd.

Uppgift om vilka som berörs av regleringen

Förslaget till ändring av farledsavgifter berör redare (och deras kunder) vars fartyg anlöper svenska hamnar. Under 2019 lämnade 2 724 unika fartyg farledsdeklaration och de stod för sammanlagt 79 619 anlop. Under samma period gjorde 24 kryssningsfartyg s.k. turn around anlop och skulle därför påverkas av den minskade rabatten. Antalet fartyg som har miljöincitament har ökat från 65 fartyg under 2018 till 94 fartyg under 2019.

Antalet redare eller fartygsägare uppskattas till cirka 1 500 och antalet fartygsagentföretag uppgår till cirka 170. Avgifterna debiteras fartygsagenten i egenskap av ombud för redaren. Till följd av hur den maritima transportmarknaden fungerar (komplexa internationella ägarstrukturer,

Datum
2020-10-23

Dnr 20-03845

samarbeten och inhyrt tonnage) saknar Sjöfartsverket uppgifter och möjlighet att analysera den finansiella påverkan för individuella redare eller fartygsägare.

Givet ägarstrukturen, varornas överförbarhet m.m. kan inte Sjöfartsverket analysera ägarstrukturerna på det transporterade godset. Detta har ytterligare försvårats sedan expansionen av containersegmentet där varor samlastas.

Uppgifter om de bemyndigande som myndighetens beslutanderätt grundar sig på

Med stöd av förordningen (1997:1121) om farledsavgift har Sjöfartsverket rätt att föreskriva om avgifter för farledsavgift, senast ändrad i SFS 2017:866.

Uppgifter om kostnadsmissiga och andra konsekvenser regleringen medför

Föreskrifterna förväntas inte medföra några extra lönekostnader, andra administrativa kostnader eller någon ökad resursbelastning utöver de 4,3 procent i ökade farledsavgifter eller de ökade kostnader som avskaffandet av turn around rabatten medför. Att reglerna tillämpas på avsett sätt kommer att kontrolleras av Sjöfartsverket.

Med utgångspunkt i den studie som VTI² genomfört rörande konsekvenser av den nya avgiftsmodellen som infördes 2018 redogörs det för vilken andel farledsavgifterna utgör av den totala transportkostnaden, vilket är en mycket blygsam del, mellan 0,1 till 4,6 procent. Dessa resultat är i linje med vad tidigare analyser från CombiPort³ konstaterat. En ökning av farledsavgifterna med 4,3 procent innebär därmed en genomsnittlig ökning av den totala transportkostnaden med mellan 0,043 – 0,3 procent.

Med anledning av att den pågående Covid-19 pandemin har drabbat passagerartrafiken inom sjöfartensbranschen hårdare än godstrafiken så finns det anledning att se till vilka konsekvenser en höjning av farledsavgifterna skulle få för passagerartrafiken. I synnerhet i relation till miljöincitamentet i nuvarande avgiftsmodell, men också i relation till frekvensrabatten. Detta eftersom dessa båda delar drastiskt kan påverka den faktiska avgiften för ett enskilt fartyg.

Sjöfartsverkets egen statistik visar för första halvåret 2020 att det är totalt 21 passagerarfartyg och färjor som är klassade i antingen kategori A eller B enligt CSI:s index. Dessa fartyg står för 53 procent av de totala anlöpen inom segmentet och 93 procent av det utbetalda miljöincitamentet. I kategori C är det ytterligare 10 fartyg. Inkluderas dessa i beräkningen så omfattas 69 procent av totala antalet anlöp inom segmentet. Detta innebär att en klar majoritet av alla anlöp med färjor i dagsläget drar nytta i någon mån av existerande miljöincitament.

² Utvärdering av Sjöfartsverkets nya avgiftsmodell 2018, VTI rapport 1034

³ Combiport, Förutsättningar för svensk intermodal kustsjöfart (2013-03-31)

Datum
2020-10-23

Dnr 20-03845

Vidare så kan det konstateras att eftersom flera färjor som går i regelbunden trafik är A-, B- eller C-klassade enligt CSI, samt nyttjar frekvensrabatten, så drabbar en höjning av farledsavgiften detta branschsegment proportionellt sett mindre än övriga segment som betalar en högre del.

Detta kan illustreras med ett räkneexempel där fartyg A är en färja som är klassad i kategori A enligt CSI och följaktligen endast betalar 10 procent av den fartygsbaserade delen av farledsavgiften. Fartyg B antas vara en färja klassad i kategori B och som betalar 30 procent av den fartygsbaserade farledsavgiften.

Om farledsavgiften i ursprungsläget antas vara 100 och en höjning görs med 4,3 procent så blir den nya avgiften 104,3.

Det rådande miljöincitamentet reducerar varje ökning av farledsavgiften med följande:

Klass A: Avgiftshöjning x 0,1
Klass B: Avgiftshöjning x 0,3
Klass C: Avgiftshöjning x 0,9
Klass D/E: Avgiftshöjning x 1 (ingen reduktion)

För fartyg A innebär en höjning av farledsavgiften med 4,3 procent att den totala kostnaden ändras från 10 (dvs. 10 procent av 100) till 10,43 (10 procent av 100,3). Ökningen av farledsavgiften för fartyg A, och övriga fartyg som är miljöklassade i klass A, blir därmed inte 4,3 procent, utan 0,43 procent.

För fartyg B innebär höjningen att den totala kostnaden ändras från 30 (30 procent av 100) till 31,29 (30 procent av 104,3). Ökningen på 4,3 procent blir därmed 1,29 procent för fartyg i klass B.

Läggs även frekvensrabatten för anlop till så resulterar det i att färjorna som har många anlop och en hög miljöklassning, i mycket liten del, drabbas av avgiftshöjningar avseende farledsavgiften.

Frekvensrabatten är konstruerad så att de fem första anloppen per kalendermånad är avgiftsbelagda enligt följande steg:

Anlop 1: 100 procent av fartygsbaserad farledsavgift
Anlop 2: 100 procent
Anlop 3: 75 procent
Anlop 4: 50 procent
Anlop 5: 25 procent

Datum
2020-10-23

Dnr 20-03845

För en färja i miljöklass A eller B som gör minst fem anlöp per månad innebär en höjning av farledsavgiften med 4,3 procent därmed följande totala höjning:

	Klass A	Klass B
Anlöp 1:	0,43 procent	1,29 procent
Anlöp 2:	0,43 procent	1,29 procent
Anlöp 3:	0,3225 procent	0,9675 procent
Anlöp 4:	0,215 procent	0,645 procent
Anlöp 5:	0,1075 procent	0,3225 procent

Sammanlagt innebär detta en total höjning av farledsavgiften med 0,301 procent per månad för klass A och 0,903 procent för klass B.

Vad som också kan konstateras är att många färjor även har dispens från kravet från lotsplikt (över 50 procent av segmentet, att jämföra med cirka 12 procent för det totala antalet fartyg), varför höjningar av lotsavgiften berör färjetrafiken i mindre omfattning relativt sett jämfört med andra segment.

Sammanfattningsvis kan det därmed konstateras att för de färjor som har hög miljöklassning och går i frekvent trafik, påverkas de i klart mindre omfattning av ett ökat avgiftsuttag än vad andra segment inom sjöfartsbranschen gör.

Sammanställningen ovan illustrerar också på den övergripande skillnad i kostnadsökning som frekvensrabatten i kombination med det existerande miljöincitamentet i avgiftsmodellen genererar. Högt miljöklassade fartyg i frekvent trafik får en avgiftsökning per anlöp som motsvarar 1/14-del av den generella ökningen.

Ändringen i 15§ till att omfatta alla personfordon och släpvagnar kan medföra en viss ökad kostnad för framför allt de färjor som fraktar fordon. Dock tar färjorna redan idag ut en avgift för alla olika sorters personfordon, varför ändringen anses bättre överensstämja med rådande prissättningsmodeller på marknaden.

Under 2019 uppgick antalet turn-around anlöp till 84 stycken. I ljuset av Covid-19 epidemin och de konsekvenser den medfört för framför allt kryssningstrafiken, är den påverkan i kostnader som ett avskaffande av rabatten för turn-around anlöp medför svår att uppskatta. Detta då de mer långsiktiga konsekvenserna och återhämtningstakten för kryssningsnäringen i nuläget är oklara.

Bedömning av om regleringen överensstämmer med eller går utöver de skyldigheter som följer av Sveriges anslutning till Europeiska unionen
Förändringarna bedöms vara i linje med Sveriges skyldigheter vid anslutningen till EU och inte i strid med de fyra friheterna inom EU.

Datum
2020-10-23

Dnr 20-03845

Bedömning av om särskild hänsyn behöver tas när det gäller tidpunkt för ikraftträdande och om det finns behov av speciella informationsinsatser
Reglerna avses träda ikraft den 1 maj 2021, och remitteras under hösten 2020, Sjöfartsverket genomför informationsinsatser kring de aktuella förändringarna innan ikraftträdande.

Beskrivning av antalet företag som berörs, vilka branscher företagen är verksamma i samt storleken på företagen

De redare och fartygsagenter som betalar farledsavgift uppgår tillsammans till cirka 250 stycken. Sjöfartsverket uppskattade dock under 2016 att antalet berörda är betydligt fler, cirka 1 500 stycken. Uppskattningen baserades på att fartygsagenter företräder fler än en redare och en redare äger minst ett fartyg. En majoritet av dessa redare är utländska. Givet de internationella ägarstrukturerna och det faktum att fartyg är en överförbar tillgång är det svårt att analysera i vilken utsträckning som redarna är utländska. Sjöfartsverket har dock identifierat att majoriteten (80 procent) av fartygen är utländska.

Endast kryssningsrederier påverkas av minskningen av turn around rabatten.

Slutkunderna av redarnas tjänster består av näringsidkare från olika typer av branscher och privatpersoner. Sjöfartsverket kan inte utröna specifika godsägare eller slutkunder och kan därför inte analysera detta vidare.

Till följd av strukturen på sjöfartsbranschen (internationella ägarstrukturer, chartertonnage samt att fartyg ofta byter ägare) kan inte Sjöfartsverket uppskatta storleken på de berörda företagen utan kan enbart konstatera att förslaget berör alla företag med fartyg som är avgiftspliktiga.

Beskrivning av tidsåtgång som regleringen kan föra med sig för att anpassa företagets verksamheter till förändringen

Då denna föreskriftsförändring inte innebär någon strukturell ändring jämfört med nuvarande föreskrift (SJÖFS 2019:3), utan enbart en ökad nivå på avgiften, bedöms inte någon speciell tidsanpassningsperiod behövas. Avskaffandet av rabatten för turn-around anlop är sedan tidigare aviserad och har genomförts i steg sedan 2018.

Beskrivning av vilka andra kostnader den föreslagna regleringen medför för företagen och vilka förändringar i verksamheten som företagen kan behöva vidta till följd av den föreslagna regleringen

När de nya föreskrifterna 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.

Datum
2020-10-23

Dnr 20-03845

Beskrivning av i vilken utsträckning regleringen kan komma att påverka konkurrensförhållandena för företagen

Det råder i dagsläget en hög prispress på transporter till följd av flera faktorer. Dels finns en hög rivalitet inom transportbranschen och i sjöfartssegmentet i synnerhet. Detta kommer dels av historiska skäl men även några inneboende faktorer så som fartygens stora investeringskostnad, långa livscykel samt svårighet att hitta alternativa användningsområden. Utöver detta har transportköparna och slutkunderna en låg betalningsvilja för transporter. Mycket av de råvaror som används vid transporter handlas till världsmarknadspris vilket gör det svårt att förutsäga fluktuationer eller förhandla långa kontrakt. Det finns även för vissa segment inom sjöfartsbranschen en substitutionsrisk med andra transportslag. För transporter som berör fjärrzonen är dock denna substitutionsrisk så gott som obefintlig. Sjöfartsverket vill därmed påtala att transportbranschen utsätts för en hård konkurrens med ett stort fokus på pris men då en höjning av farledsavgifterna påverkar alla Sjöfartsverkets kunder likvärdigt innebär det att konkurrenssituationen mellan dem är oförändrad. Då Sjöfartsverkets olika kunder konkurrerar inom sitt eget segment, exempelvis inom frakt av olja, bedöms konkurrensen mellan dessa företag vara oförändrad.

Det finns områden inom sjöfart som möter konkurrens mot andra transportslag, för vilka en avgiftshöjning kan ha negativ inverkan på deras konkurrensförmåga. Enligt VTI:s rapport *Sjötrafik i Vänern och Mälaren* kan det konstateras att en höjning av farleds- och lotsavgifter får en större procentuell påverkan på den totala transportkostnaden för sjötransporterna i dessa områden⁴. 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.

Beskrivning av hur regleringen i andra avseenden kan komma att påverka företagen

Mot bakgrund av Covid-19 epidemin har många företag en ansträngd finansiell situation och ytterligare kostnadsökningar som en konsekvens av avgiftshöjningar, kan för företag med låga marginaler, ha en ytterligare negativ påverkan på företagets finansiella situation och i värsta fall leda till konkurser.

Sjöfartsverket har dock inte möjlighet att bedöma antalet eller hur kraftigt detta slår mot företagen då Sjöfartsverket inte har en uppfattning om vilka dessa företag är. De berörda företagen har också vissa möjligheter att skjuta över hela eller delar av avgiftshöjningen till sina slutkunder alternativt optimera sina slingor för att minimera avgifterna.

Beskrivning av om särskild hänsyn behöver tas till små företag vid reglernas utformning

⁴ Sjötrafik i Vänern och Mälaren, VTI rapport 1040

Datum
2020-10-23

Dnr 20-03845

Ingen särskild hänsyn behöver tas till små företag vid utformningen av reglerna då dessa inte förändras utan förslaget är begränsat till en avgiftsökning. Förslaget genererar därmed inte en ökad administrativ börda i frågan om hantering eller dokumentation.

Beskrivning av effekter för kommuner eller landsting

Kommuner och landsting påverkas inte av de föreslagna ändringarna.

Kontaktperson Anders Westerlund +46(0)10 478 6175
anders.westerlund@sjofartsverket.se