

2016-04-20

Sjöfartsverket

Dnr 2016-00296

Er ref 16-00810

## Yttrande över Sjöfartsverkets förslag till nya föreskrifter om farleds- och lotsavgifter

Stockholms Hamnar har länge följt Sjöfartsverkets arbete med att ta fram en ny avgiftsmodell och har nu tagit del av Sjöfartsverkets remitterade förslag. Efter att ha gjort en mycket omfattande och detaljerad analys av hur den nya modellen påverkar trafiken på Stockholms Hamnar kan det konstateras att konsekvenserna kommer bli mycket svåra – både direkt för sjöfarten som trafikerar Stockholmsregionen men även indirekt för besöksnäringen.

### Behovet av likabehandling av transportslagen – fortsatt anslag för isbrytning är nödvändigt

Inledningsvis vill Stockholms Hamnar lyfta principerna kring finansieringen av Sjöfartsverket och infrastrukturen kopplat till sjöfarten. Till skillnad från väg och järnväg står sjöfarten för sina egna infrastrukturkostnader genom farledsavgifterna. Farledsavgifterna finansierar dessutom isbrytningen vilket också skiljer sjöfarten från övriga transportslag. Under perioden 2014-2016 har Sjöfartsverket erhållit utökad anslag för just isbrytningen i syfte att hålla farledsavgifterna nere under en period där sjöfarten stått inför en utmanande omställning för att anpassa sig efter de nya, skärpta svavelreglerna. Dock finns det nu en risk att detta utökade anslag tas bort från och med 2017 vilket innebär att Sjöfartsverket måste höja farledsavgifterna med 15 procent. Detta innebär alltså att ökade avgifter utöver de förändringar som den nya avgiftsmodellen innebär.

För exempelvis kryssningsfartygen innebär den nya modellen att av den totala avgiftshöjningen är det framför allt farledsavgifterna där avsevärd höjning sker medan lotsavgifterna höjs i mindre utsträckning. Att därutöver höja farledsavgifterna med ytterligare 15 procent för att finansiera isbrytningen är orimligt särskilt med tanke på att kryssningsfartygen endast anlöper sommarhalvåret, och därmed finansierar den övriga sjöfartens isbrytning.

## Förslaget slår oproportionerligt hårt mot besöksnäringen

Sjöfartsverket står inför en nästintill omöjlig uppgift att hitta en ”rättvis” modell och det kommer sannolikt alltid finnas vinnare och förlorare i denna typ av system. Men, som Sjöfartsverkets egna beräkningar tydligt visar, kommer kryssningstrafiken och delar av färjetrafiken att drabbas hårdare än många andra segment. Stockholms Hamnar anser att det är högst beklagligt och bekymmersamt att besöksnäringen ännu en gång inte tillskrivs samma betydelse för svensk ekonomi som den tunga industrin och den traditionella basindustrin, i utformningen av avgiftsförslaget.

Enligt Tillväxtverket uppgick turismens exportvärde, d.v.s. utländska besökares konsumtion i Sverige, 2014 till 96,5 miljarder vilket är högre än till exempel summan av den svenska järn- och stålexporten (50,1 mdr) och personbilsexporten (33,8 mdr). Även om besöksnäringen är en förhållandevis ny näring är den växande och av allt större betydelse för sysselsättning och tillväxt och är numera en av våra basnäringar i svensk ekonomi.

Kryssningsverksamheten i Sverige, och inte minst via Stockholms Hamnar, har en stor ekonomisk betydelse och inbringar ansevärd summor pengar till besöksnäringen i Stockholmsregionen och till staten via moms och andra skatteintäkter. Stockholms Hamnar är den största kryssningsdestinationen i Sverige med omkring 250 anlöp per år och en halv miljon passagerare som årligen bidrar med en halv miljard kronor till Stockholmsregionen. Dessutom spelar kryssningsverksamheten en viktig del i att sprida en positiv bild av Sverige genom de ambassadörer som passagerarna utgör. Det finns således ett viktigt marknadsföringsvärde i denna trafik.

Det är dock inte enbart kryssningstrafiken som bidrar till besöksnäringen. De viktiga färjepassagerarna konsumerar för ett värde motsvarande närmare fem miljarder kronor årligen. Dessutom bidrar det till en effekt på sysselsättningen på drygt 4 100 årsarbeten varje år.

Mot bakgrund av detta bör inte staten via Sjöfartsverket försvåra eller rentav omöjliggöra en omfattande kryssnings- och färjeturism till Stockholm och därigenom missgynna besöksnäringen. Ett av målen med den nya modellen är att bibehålla svensk konkurrenskraft men det är tydligt att detta främst är riktat till de traditionella basnäringarna och den tunga industrin.

Ett tydligt exempel på detta är att undantagen för så kallade ”turn around”-anlöp, dvs där mer än 90 procent av passagerarna byts ut i svensk hamn, föreslås tas bort från 1 januari

2017. Turn-around anlöpen är av stor betydelse då det innebär att resenärerna som flyger till och från Stockholm för att starta sin kryssning och dessutom bor på hotell och vistas i staden, om än för en kort tid. Det finns förvisso regeringsbeslut från 2004 på att kryssningstrafiken ska fasas in i samma avgiftsnivåer som övriga fartygssegment och undantaget tas bort i den nya modellen med argumentet att det primärt är ett indirekt stöd till näringslivet i en viss region. Men samtidigt behålls fjärrzonsrabatten för större containerfartyg som anlöper från destinationer utanför Europa. Argumentet som anges för detta är att det finns risk att större containerfartyg väljer att inte gå till svenska hamnar om rabatten tas bort. Risken är dock lika stor att kryssningsfartyg väljer bort svenska hamnar på grund av den mycket kraftiga kostnadsökningen för just detta segment som förslaget innebär.

Varför fjärrzonsrabatten behålls och turn-around-rabatten tas bort är ologiskt och verkar enbart bero på att gods prioriteras högre än passagerare. Ytterligare ett tecken på detta är rabatterade avgifter för lågvärdigt gods, och i den nya modellen är det fler godsslag som omfattas av denna lägre avgift – vilket är ett indirekt stöd till den traditionella basindustrin.

## Konsekvenser för kryssningstrafiken

Modellen innebär stora förändringar i farledsavgifterna för kryssningsfartygen, vilket Sjöfartsverket även påpekar i det remitterade materialet. Sjöfartsverkets konsekvensanalys visar på en avgiftshöjning på 4 procent för kryssningsfartygen i Sverige.

När Stockholms Hamnar bryter ner siffrorna på de fartyg som trafikerar Stockholm blir resultatet ett annat. Stockholms Hamnar har i sina beräkningar, precis som Sjöfartsverket, utgått från de anlöp som gjordes 2014 och räknat på förändringarna i avgift mellan nu gällande regler och det remitterade förslaget. I beräkningarna har antagandet gjorts att samtliga kryssningsfartyg hamnar i miljöklass D/E, vilket är samma antagande som Sjöfartsverket gör. Antagandet görs framför allt för att kryssningsfartygen med sina få anlöp per år har litet incitament att ansluta sig till CSI.

Beräkningarna visar att förslaget innebär en total avgiftsökning på 14 procent för Stockholms Hamnars kryssningstrafik. Förändringarna i avgifterna på kryssningsfartygen beror på att en passageraravgift införs, att avgifterna beror på storleksklasser utifrån NT samt borttagande av befintliga rabatter för kryssningsfartygen.

Konsekvenserna av modellen skiljer sig självklart åt från fartyg från fartyg, framför allt beroende på fartygens storlek. För de största fartygen (storleksklass 8-10) som utgör 60 procent av anlöpen ökar avgifterna med 11 000 kr per anlöp, en ökning motsvarande

4 procent. För de mindre fartygen (storleksklass 1-7) blir ökningen emellertid hela 44 000 kr per anlop, vilket motsvarar 38 %.

I den hårda konkurrensen mellan kryssningsdestinationer i Östersjöregionen riskerar Stockholms Hamnar att förlora viktiga kryssningsanlop som följd av de kraftigt ökade farledsavgifterna. Framför allt turn-around anlopen, som tidigare varit undantagna från farledsavgifter, drabbas då de plötsligt ska betala farledsavgifter och det finns en stor risk att denna tröskeleffekt innebär att de väljer andra destinationer. Detta vore olyckligt med tanke på att enbart Stockholms Hamnar investerar omkring 250 miljoner kronor för kryssningstrafiken under en femårsperiod, investeringarna i infrastruktur som riskerar att bli lågt utnyttjade.

Mot bakgrund av vad som anförts ovan är det av yttersta vikt att Sjöfartsverket totalt sett lindrar effekten för kryssningstrafiken. Dessutom måste Sjöfartsverket möjliggöra för kryssningsfartygen att anpassa sig för de nya avgiftsförutsättningarna genom att införa förändringarna successivt över en längre tid. Redan idag finns ett stort antal kryssningsanlop bokade för 2017 och 2018 – bokningar som gjorts utifrån nu rådande avgiftsnivåer och som inte tagit de kraftiga avgiftshöjningarna i beaktande.

### Konsekvenser för färjetrafiken

När det gäller färjetrafiken är det framför allt två problem som Stockholms Hamnar vill lyfta; svårigheten att överhuvudtaget bedöma konsekvenserna av förslaget samt hur effektiva de miljödifferentierade avgifterna egentligen är.

#### *Stor osäkerhet över vilka konsekvenser modellen får på färjetrafiken*

Vilka konsekvenser förslaget får på den reguljära färjetrafiken är i dagsläget mycket svårt att bedöma och detta är även en stor svaghet i det remitterade förslaget.

Modellen innebär att anlöpsdelen differentieras utifrån fartygens miljöprestanda och placeras in i olika miljöklasser utifrån miljöindexet CSI. De fartyg som inte ansluts till CSI placeras automatiskt i den sämsta miljöklassen, D. Till skillnad från kryssningssegmentet är det för färjetrafiken mycket svårt att bedöma vilken miljöklass enligt CSI respektive fartyg får när avgiftsmodellen börjar gälla.

Enligt Sjöfartsverkets konsekvensanalys får fartygstypen passagerarfartyg sänkta farledsavgifter på totalt 6 procent. Sänkningen förklaras bland annat av att fler fartyg kan ta del av miljörabatterna samt att det är ett lägre antal fullt debiterade anlop. Här har alltså antagande gjort att de fartyg som analyserats placerats i de högre miljöklasserna.

Stockholms Hamnar finner att effekterna av modellen skiljer sig markant åt beroende på vilken miljöklasser fartygen får. I ett ”sämsta tänkbara scenario”, där alla fartyg placeras i klass D/E, visar resultaten på en total avgiftsökning för passagerarfartygen på 27 procent. Förmodligen kommer vissa fartyg hamna i högre miljöklasser och i andra scenarier som Stockholms Hamnar studerat blir förändringarna mindre och i vissa fall kan fartyg få sänka farledsavgifter. Variationen är mycket stor när man bryter ner analysen på fartygs- och rederinivå.

#### *Hur effektiva är miljörabatterna?*

Idag har 14 fartyg som trafikerar Stockholms Hamnar gjort investeringar för att begränsa utsläppen av kväveoxider, NO<sub>x</sub>. Dessa fartyg har så kallade NO<sub>x</sub>-certifikat som bekräftar deras lägre utsläpp och fartygen erhåller således rabatter på farledsavgifterna från Sjöfartsverket. Certifikaten ligger även till grund för motsvarande rabatter på hamnavgifterna i Stockholms Hamnar.

Hur fartygen som idag har NO<sub>x</sub>-certifikat placerar sig i CSI är okänt, dels då det är fler parametrar än NO<sub>x</sub> som räknas in i modellen och dels då det inte är klarlagt vilken viktning de olika parametrarna kommer att ha.

Enligt Sjöfartsverket fick totalt 37 fartyg som trafikerar Sverige NO<sub>x</sub>-rabatter under 2014 och i den nya modellen kommer fler fartyg att omfattas av rabatter vilket får till konsekvens att många fartyg får avsevärt minskade rabatter. Det är alltså fler fartyg som ska dela på samma miljörabattskaka, vilket får till följd att vissa fartyg får ökade och andra minskade rabatter. Sjöfartsverket skriver i sin konsekvensanalys att fartyg som blir av med stora miljörabatter har ofta haft dessa under mycket lång tid, vilket innebär att rabatterna i de flesta fall redan täckt kostnaderna för den initiala investeringen.

Att minska ett fartygs utsläpp av kväveoxider innebär dock inte enbart en initial investering och återkommande certifieringskostnader utan även höga, årliga driftskostnader. Fartygens möjligheter att placera sig i miljöklass A-C påverkas i hög grad av dess ålder och tekniska förutsättningar för att, inom en rimlig kostnadsnivå, kunna vidta åtgärder för att erhålla miljörabatt.

Stockholms Hamnar finner att det endast är om fartygen har miljöklass A eller B som det finns tillräckliga incitament för att vidta åtgärder att hålla nere utsläppen av NO<sub>x</sub>. Om ett fartyg endast kan nå miljöklass C innebär detta att kostnaderna för att upprätthålla nuvarande NO<sub>x</sub>-nivå överstiger förslaget miljörabatter och det finns då en risk att berörda rederier på ekonomiska grunder då väljer att släppa sin certifiering, med ökade kväveoxid utsläpp som följd.

Ytterligare en svårighet är att modellen tycks leda till att ett antal fartyg, som idag inte har reducerade NO<sub>x</sub>-utsläpp får sänkta farledsavgifter. Orsaken till detta beror på flera saker; övergången från GT till NT, att miljörabatterna i den nya modellen nu fördelas på fler fartyg samt den nya miljöklassningen enligt CSI. Detta kan i sin tur innebära att incitamentet att vidta åtgärder för att minska NO<sub>x</sub>-utsläppen för att få miljörabatter minskar.

Slutsatsen är att det finns en risk att samma trögheter som i nuvarande modell kvarstår även i den nya modellen med den fartygsflottan finns idag, genom att miljöklass A och B i princip blir ouppnåeliga. Däremot finns möjlighet att påverka utformningen av framtidens flotta, även om den ligger ett antal år fram i tiden.

Stockholms Hamnar anser att det är mycket tveksamt att fatta beslut kring en avgiftsmodell där konsekvenserna kan bli allt ifrån sänkta farledsavgifter till ökning på närmare 30 procent – beroende på vilken miljöklass fartyg får enligt CSI. Sjöfartsverket måste därför genomföra en fullständig konsekvensanalys innan den nya modellen införs.

Med vänliga hälsningar

Johan Castwall  
VD