

Sjöfartsverkets verksamhets- och finansieringsform

MISSIV

DATUM
2023-02-01
ERT DATUM
2022-01-20

DIARIENR
2022/29-5
ER BETECKNING
I2020/00178
I2020/01207

Regeringen
Landsbygds- och
infrastrukturdepartementet
103 33 Stockholm

Sjöfartsverkets verksamhets- och finansieringsform

Regeringen gav den 20 januari 2022 Statskontoret i uppdrag att utreda förutsättningarna för Sjöfartsverkets verksamhets- och finansieringsform. Statskontoret ska också lämna förslag på en ändamålsenlig myndighetsorganisation som möjliggör en effektiv styrning mot transport- och klimatpolitiska mål.

Statskontoret överlämnar härmed rapporten *Sjöfartsverkets verksamhets- och finansieringsform* (2023:3).

Generaldirektör Annelie Roswall Ljunggren har beslutat i detta ärende. Utredningschef Matilda Ardenfors, utredarna Susanne Johansson (föredragande) och Keili Saluveer var närvarande vid den slutliga handläggningen.

Annelie Roswall Ljunggren

Susanne Johansson

Innehåll

	Sammanfattning	7
1	Statskontorets uppdrag	11
1.1	Sjöfartsverket har ansvar för tillgänglighet, framkomlighet och säkerhet till sjöss	11
1.2	Sjöfartsverket ska bidra till att nå flera politiska mål	12
1.3	Sjöfartsverket är organiserat som ett affärsverk	13
1.4	Så har vi tolkat uppdraget	16
2	Slutsatser och förslag	21
2.1	Affärsverksformen innebär få fördelar för Sjöfartsverket	21
2.2	Finansieringsformen är ändamålsenlig, men inte den finansiella styrningen	23
2.3	Avgifterna har liten betydelse som styrmedel	24
2.4	Förslag för en mer effektiv styrning mot transport- och klimatpolitiska mål	25
2.5	Förslag för att bidra till en ekonomi i balans	29
2.6	Konsekvenser av Statskontorets förslag	34
3	Sjöfartsverket som affärsverk	37
3.1	Sammanfattande iakttagelser	37
3.2	Affärsverk är ingen formell verksamhetsform	38
3.3	Liten skillnad mellan hur regeringen styr affärsverk och vanliga förvaltningsmyndigheter	39
3.4	Vissa ekonomiadministrativa skillnader mellan affärsverk och vanliga myndigheter	44
3.5	Större frihet att planera och organisera verksamheten	51
4	Sjöfartsverkets finansieringsform	55
4.1	Sammanfattande iakttagelser	55
4.2	Sjöfartsverkets finansiering och finansieringsform	56
4.3	Avgiftsfinansieringen begränsas av flera faktorer	62
4.4	Finansieringsansvaret behöver tydliggöras	64
4.5	Sjöfartsverket har genomfört vissa åtgärder för att effektivisera	71

5	Sjöfartsavgifterna som styrmedel	73
5.1	Sammanfattande iakttagelser	73
5.2	Sjöfartsavgifterna ska bidra till att uppnå transportpolitiska och klimatpolitiska mål	74
5.3	Sjöfartsverkets avgifter påverkar överflyttning i begränsad utsträckning	76
5.4	Sjöfarten bär inte sina samhällsekonomiska marginalkostnader	79
5.5	Små effekter av miljöincitamentet	82
5.6	Internationella styrmedel bedöms som mer effektiva	85
	Referenser	87

Bilagor

1.	Uppdraget	91
2.	Sjöfartsverkets avgifter ur ett internationellt perspektiv	95

Sammanfattning

Statskontoret har haft i uppdrag att utreda förutsättningarna för Sjöfartsverkets verksamhets- och finansieringsform. I uppdraget har det ingått att lämna förslag på en ändamålsenlig myndighetsorganisation och finansiering som möjliggör en effektiv styrning mot de transport- och klimatpolitiska målen. Det har bland annat innefattat att utvärdera den nuvarande verksamhetsformen och alternativa verksamhetsformer samt Sjöfartsverkets avgiftsfinansiering.

Sjöfartsverket har ansvar för tillgänglighet, framkomlighet och säkerhet till sjöss. Myndigheten tillhandahåller lotsning, svarar för farledshållning, tillhandahåller sjö- och flygräddning samt svarar för isbrytning och för sjögeografisk information.

Sjöfartsverket är ett affärsverk, men affärsverk är ingen reglerad verksamhetsform. De är förvaltningsmyndigheter med vissa tillägg till, och undantag från, det ekonomiadministrativa regelverket som vanliga förvaltningsmyndigheter lyder under. Förutom Sjöfartsverket bedrivs också Luftfartsverket och Affärsverket Svenska kraftnät i affärsverksform.

Få fördelar med affärsverksformen för Sjöfartsverket

Sjöfartsverket leds och styrs idag till stora delar som en vanlig förvaltningsmyndighet. De ekonomiska målen, som hör till affärsverksmodellen, har till exempel inte varit styrande för myndigheten under den senaste tioårsperioden. Sjöfartsverkets verksamhet är även till stor del förordningsstyrd, vilket bland annat innebär att myndigheten har begränsade möjligheter att bedriva affärer.

Statskontoret bedömer att verksamhetsformen inte påverkar Sjöfartsverkets möjligheter att fullgöra sitt uppdrag och bidra till de transport- och klimatpolitiska målen. Däremot försvårar de tillägg och undantag som Sjöfartsverkets har regeringens finansiella styrning,

eftersom de bland annat medför en försämrad kontroll över, och insyn i, verksamheten. Dessutom har affärsverksformen bidragit till oklarheter inom myndigheten gällande Sjöfartsverkets roll och uppgift.

Statskontoret bedömer därför att Sjöfartsverket på sikt bör följa samma regelverk som vanliga förvaltningsmyndigheter och vara en förvaltningsmyndighet som leds av en styrelse och som i huvudsak finansieras via avgifter.

Finansieringsformen är ändamålsenlig, men den finansiella styrningen kan utvecklas

Sjöfartsverket är till största del finansierat av sjöfartsavgifterna. Statskontoret bedömer att denna finansieringsform även fortsättningsvis är lämplig givet Sjöfartsverkets uppdrag och målgrupper. Regeringen bör inte fullt ut finansiera Sjöfartsverkets verksamhet med anslag eftersom det bland annat skulle innebära att de tjänster som utländska rederier idag betalar i stället skulle belasta skattebetalarna.

Sjöfartsverkets ekonomiska situation är en utmaning och har varit så under en längre tid. Situationen beror bland annat på coronapandemin och strukturella förändringar i sjöfartsbranschen. Men vi menar att problemen även kan förklaras av regeringens otydliga styrning av Sjöfartsverkets anslagsfinansierade verksamhet. Regeringen har återkommande styrt myndigheten med tillfälliga medel. Det har medfört att myndigheten har haft svårt att planera och anpassa sin verksamhet efter sina intäkter. Det har också bidragit till att finansieringsansvaret mellan staten och handelssjöfarten har blivit otydligt.

Statskontoret bedömer också att det finns en risk att Sjöfartsverkets servicemål leder till högre kostnader och att Sjöfartsverket levererar sina tjänster på en högre nivå än vad ekonomin medger.

Avgifterna har marginell betydelse som styrmedel

Vår bedömning är att Sjöfartsverkets avgiftsfinansiering har en marginell betydelse för Sjöfartsverkets möjligheter att bidra till de transport- och klimatpolitiska målen. Det beror främst på att avgifterna i första hand syftar till att finansiera Sjöfartsverkets verksamhet. Den miljöstyrande effekten i avgifterna är därför liten. Forskning visar också att avgifterna

har en liten betydelse för överflyttningen av gods från väg- till sjötransport. Ett undantag är inrikes sjötransporter, främst på Vänern och Mälaren.¹

Förslag för en mer effektiv styrning mot transport- och klimatpolitiska mål

Utifrån Statskontorets slutsatser lämnar vi nedanstående förslag.

Sjöfartsverket bör följa regelverket för vanliga förvaltningsmyndigheter

Statskontoret föreslår att regeringen påbörjar arbetet för att ta bort de tillägg och undantag från det ekonomiadministrativa regelverket som Sjöfartsverket har idag. Därutöver föreslår vi att

- Sjöfartsverket bör förbli en avgiftsfinansierad myndighet,
- regeringen bör ta bort vinstkravet och andra ekonomiska mål i Sjöfartsverkets regleringsbrev,
- Sjöfartsverkets anslag bör omfattas av en relevant årlig indexuppräkningsindex,
- pensionsskulden behöver lösas in,
- resultatutjämningsfonden bör avvecklas.

Regeringen bör se över affärsverksformen mer generellt

I ljuset av de slutsatser som Statskontoret presenterar i den här rapporten, men också utifrån vår tidigare utredning av affärsverket Svenska kraftnät anser vi att det finns skäl för regeringen att se över affärsverksformen mer generellt.

¹ VTI (2020). *Sjötrafik i Vänern och Mälaren. Transportkostnader, avgifter och transportmönster*. Rapport 1040; Sjöfartsverket. (2016). *Analys av utvecklingspotentialen för inlands-och kustsjöfart i Sverige*. Huvudrapport, Dnr 16-00767.

Förslag för att stärka Sjöfartsverkets ekonomiska ställning

Utöver att påbörja ett arbete med att reformera verksamhetsformen bör regeringen och Sjöfartsverket under tiden arbeta för att förbättra myndighetens ekonomi. Statskontoret lämnar därför även följande förslag:

- Regeringen behöver tydliggöra hur finansieringsansvaret bör fördelas mellan staten och handelssjöfarten.
- Sjöfartsverket bör omfattas av internrevisionsförordningen.
- Om möjligt bör Sjöfartsverket försöka öka sina intäkter.
- Sjöfartsverket behöver ha en plan för sina kostnader.
- Sjöfartsverket behöver utveckla den interna styrningen.
- Regeringen bör låta utreda om delar av Sjöfartsverkets uppdrag kan samordnas med andra myndigheter.

1 Statskontorets uppdrag

Statskontoret har fått i uppdrag av regeringen att utreda förutsättningarna för Sjöfartsverkets verksamhets- och finansieringsform. I uppdraget ingår att lämna förslag på en ändamålsenlig myndighetsorganisation och finansiering av Sjöfartsverket som möjliggör en effektiv styrning mot transportpolitiska och klimatpolitiska mål. Statskontoret har bland annat utvärderat både den nuvarande och alternativa verksamhetsformer för Sjöfartsverket samt Sjöfartsverkets avgiftsfinansiering.

Uppdraget redovisas i sin helhet i bilaga 1.

1.1 Sjöfartsverket har ansvar för tillgänglighet, framkomlighet och säkerhet till sjöss

Sjöfartsverket har ansvar för tillgänglighet, framkomlighet och säkerhet till sjöss.² Enligt instruktionen är Sjöfartsverkets huvuduppgifter att tillhandahålla lotsning, svara för farledshållning, tillhandahålla sjö- och flygräddning, svara för isbrytning och för sjögeografisk information.³ Myndigheten ska också verka för att minimera sjöfartens påverkan på miljön samt ansvara för vissa byggnadsminnen och på regeringens uppdrag sköta vissa internationella kontakter. Sjöfartsverkets uppdrag riktar sig främst mot handelssjöfarten (gods- och passagerarfartyg), men myndigheten ska även ta hänsyn till fritidsbåtstrafikens, fiskets och marinens intressen.

Myndighetens ansvar för sjövägarna gäller fram till ett hamnområde. Det är i allmänhet kommunen eller ett hamnbolag som är ansvarig för hamnen. Sjöfartsverket har också ansvar för vissa kanaler och slussar.

² Se Sjöfartsverkets webbplats [Det här är Sjöfartsverket \(sjofartsverket.se\)](http://Det%20h%C3%A4r%20%C3%A4r%20Sj%C3%B6fartsverket%20(sjofartsverket.se)) (hämtad 2022-06-27).

³ Förordning (2007:1161) med instruktion för Sjöfartsverket, 2 §.

Sjöfartsverket blev den 1 oktober 2022 beredskapsmyndighet enligt förordningen (2022:524) om statliga myndigheters beredskap.

Sjöfartsverket har en central roll för att möjliggöra import och export

Sjöfartsverket har en central roll i att möjliggöra import och export till och från Sverige. Ungefär 90 procent av allt gods som exporteras eller importeras till Sverige transporteras till sjöss. För vissa typer av varor är sjötransporten ofta det enda möjliga transportslaget. Det gäller till exempel oljeprodukter som bensin, diesel och eldningsolja och varor som kol, kalk, spannmål, skogsråvaror och stora volymer järnmalm.⁴ Ungefär 30 miljoner personer reser också årligen till och från svenska hamnar.⁵

1.2 Sjöfartsverket ska bidra till att nå flera politiska mål

Sjöfartsverket ska enligt instruktionen bidra till att nå de transportpolitiska målen. Sjöfartsverket ska också verka för att nå generationsmålet för miljöarbetet och de miljökvalitetsmål som riksdagen har fastställt. Enligt instruktionen ska Sjöfartsverket göra detta genom att använda ett trafikslagsövergripande synsätt.⁶ Det betyder att de ska beakta sin roll i hela transportsystemet.

Transportpolitiska målen tar hänsyn till näringsliv och klimat

Målet för transportpolitiken är att säkerställa en samhällsekonomiskt effektiv och långsiktigt hållbar transportförsörjning för medborgarna och näringslivet i hela landet.⁷ Det övergripande målet är nedbrutet i två delmål: funktionsmålet och hänsynsmålet. Funktionsmålet tar sikte på tillgängligheten till transporter. Delmålet är att både medborgare och näringsliv ska få en grundläggande tillgänglighet till transporter med god kvalitet och användbarhet i hela landet. Hänsynsmålet fokuserar på att

⁴ Trafikverket (2018). *Trafikverkets omvärldsanalys 2018*.

⁵ Trafikanalys (2022). *Sjöfart 2021*. Statistik 2022:17.

⁶ Förordning (2007:1161) med instruktion för Sjöfartsverket.

⁷ Mål för transportpolitiken - Regeringen.se (hämtad 2022-11-16).

ingen ska skadas eller dödas i trafiken och att transportsystemet ska bidra till generationsmålet för miljö och miljö kvalitetsmålen. Generationsmålet innebär att vi till nästa generation ska kunna lämna över ett samhälle där de stora miljöproblemen är lösta, utan att öka miljö- och hälsoproblem utanför Sveriges gränser.

Sjöfartsverket verkar för att uppnå de transportpolitiska målen genom att bedriva och utveckla verksamheten på sjöfartsområdet så att alla mål kan uppnås på sikt. Myndigheten följer upp sitt bidrag genom sina egna servicemål.⁸

Regeringen vill stimulera överflyttning av godstransporter från väg till sjöfart

I den klimatpolitiska handlingsplanen anger regeringen att en större andel av godstransporterna behöver ske på järnväg och med sjöfart för att nå etappmålet för inrikes transporter till 2030. Enligt handlingsplanen är Sjöfartsverkets avgifter ett viktigt verktyg i detta arbete.⁹

1.3 Sjöfartsverket är organiserat som ett affärsverk

Sjöfartsverket bildades 1987 och är organiserat i form av ett affärsverk. I dag är även Luftfartsverket och Affärsverket Svenska kraftnät organiserade som affärsverk.

Sjöfartsverket bedriver verksamhet i hela landet

Sjöfartsverket finns representerat runt om i Sverige genom bland annat lotsstationer, helikopterbaserna och trafikledningscentralerna. Sjöfartsverkets kärnverksamhet är indelad i sju verksamhetsområden som följer av uppgifterna i instruktionen: farleder, isbrytning, sjögeografisk information, lotsning, sjö- och flygräddning, sjömansservice och sjötrafikinformation.

⁸ Sjöfartsverket (2022). *Årsredovisning för Sjöfartsverket 2021*, s.16.

⁹ Prop. 2019/20:65. *En samlad politik för klimatet – en klimatpolitisk handlingsplan*.

Enligt instruktionen har Sjöfartsverket ett omfattande uppdrag inom det marina området. I delar överlappar uppdraget med andra myndigheters uppdrag. Det gäller exempelvis ansvaret för byggnadsminnen, som till exempel fyrar. Flera myndigheter ansvarar även för helikoptrar och helikopterunderhåll är därmed en uppgift som flera myndigheter bedriver.

Verksamheten är nästan helt avgiftsfinansierad

År 2021 hade Sjöfartsverket cirka 1 200 årsarbetskrafter. Intäkterna uppgick till cirka 2,4 miljarder kronor. Av dessa kommer cirka 70 procent från avgiftsintäkter i form av främst farledsavgifter, men också lotsavgifter, som handelssjöfarten betalar.

Ungefär 13 procent av intäkterna kommer från anslag. Sjöfartsverket har två anslag som ska täcka kostnader som inte finansieras via handelssjöfarten (flyg- och sjöräddning, isbrytningsverksamhet, fritidsbåtsinfrastruktur, merkostnader för omställning till fossilfri flotta) samt ersättning för viss kanaltrafik och byggnadsminnen.

Cirka 18 procent av intäkterna kommer från försäljning av exempelvis sjökort, uthyrning av fartyg och andra intäkter.

Sjöfartsverket ska leverera vinst

Som affärsverk ska Sjöfartsverket leverera vinst genom att uppnå de ekonomiska mål som regeringen årligen fastställer i regleringsbrevet. De ekonomiska målen, räntabilitetsmål och soliditetsmål, gäller för Sjöfartsverkets avgiftsbelagda verksamhet.

För varje verksamhetsområde finns servicemål och operativa mål

Den interna styrningen utgår ifrån en mål- och resultatstyrningsmodell. Varje verksamhetsområde har servicemål, så kallade servicelöften, som i sin tur bryts ned till operativa verksamhetsmål. Det är genom målstyrningen och genom servicemålen som Sjöfartsverket följer upp hur de bidrar till att uppnå de transportpolitiska målen.

Sjöfartsverkets ekonomiska situation har varit ansträngd länge

Sjöfartsverket har under lång tid haft en ansträngd ekonomisk situation. Myndigheten har endast under några enstaka år under den senaste tioårsperioden nått de ekonomiska mål som regeringen har satt upp.¹⁰ Analyser visar att intäkterna över tid har varit för låga i förhållande till de löpande kostnaderna.¹¹

Myndigheten har ett ackumulerat underskott i verksamheten som motsvarar ett värde på 6,1 miljarder kronor. Underskottet består av åtaganden för pensioner till personalen (3,4 miljarder), underhållsskuld för farleder (1,5 miljarder) och nödvändiga investeringar i fartyg och sjösäkerhetsanslagningar (1,2 miljarder).¹²

Sjöfartsverkets ekonomiska situation beror bland annat på strukturella förändringar i den globala världshandeln och sjöfartsbranschen som följde efter finanskrisen 2007. Fartygen blev då färre men samtidigt större. Det har minskat antalet fartyg som anlöper svenska hamnar vilket därmed även har minskat Sjöfartsverkets avgiftsintäkter.¹³

Extra anslag vid flera tillfällen

Under perioden 2012–2022 har Sjöfartsverket fått nästan 1,6 miljarder i extra anslag, bland annat genom den så kallade sjöfartsmiljarden. Sjöfartsverket har därutöver fått särskilda medel för att ställa om sin egen båt- och fartygsflotta till att bli fossilfri. Regeringen fattade hösten 2022 beslut om att inkludera investeringar i nya isbrytare inom ramen för nationell plan för transportinfrastruktur.¹⁴ Det innebär att Sjöfartsverket inte behöver finansiera nya isbrytare. Utöver tillskottet från staten har Sjöfartsverket dessutom under flera år höjt både farleds- och lotsavgifterna. De höjda avgifterna har skapat missnöje i sjöfartsbranschen.

¹⁰ Sjöfartsverket (2022). *Årsredovisning för Sjöfartsverket 2021*.

¹¹ SOU 2008:53. *Styra rätt! Förslag om Sjöfartsverkets organisation* och Statskontoret (2013:1). *Myndighetsanalys av Sjöfartsverket*.

¹² Sjöfartsverket. (2022). *Anslagsframställan och Treårsplan 2023–2025*.

¹³ VTI (2021). *Sjöfart mot svensk hamn 2007 till 2019. Förändringar i volym, struktur och rörelsemönster*. Rapport 1070.

¹⁴ Förordning (2009:236) om en nationell plan för transportinfrastruktur.

1.4 Så har vi tolkat uppdraget

Vår tolkning av uppdraget är att analysen ska öka kunskapen om hur Sjöfartsverket styrs, leds och finansieras. Men vi bedömer att analysen också kan bidra med kunskap om hur affärsverk fungerar generellt.

I analysen har vi utgått från uppdraget och lyft fram för- och nackdelar med verksamhetsformen. Vi har tolkat uppdraget som att vi ska jämföra affärsverksformen med hur vanliga förvaltningsmyndigheter fungerar.

Vi har sammanfattat uppdraget i fyra övergripande frågor.

- Vilken betydelse har verksamhetsformen för Sjöfartsverkets möjlighet att bidra till transport- och klimatpolitiska mål?

I analysen har vi fokuserat på vilken betydelse verksamhetsformen affärsverk har för Sjöfartsverkets möjlighet att bidra till att nå transport- och klimatpolitiska mål. I analysen har vi utgått från de bestämmelser som gäller för Sjöfartsverket och övriga affärsverk. Sammantaget är det omkring 20 förordningar som behandlar affärsverken. Vi har avgränsat analysen till de som vi bedömer har bäring på hur myndigheten bidrar till att nå de transport- och klimatpolitiska målen.¹⁵ Vi har också fokuserat på de särskilda bestämmelser, undantag och tillägg som gäller för affärsverken i förhållande till förvaltningsmyndigheter som inte har samma undantag och tillägg, det vill säga *vanliga förvaltningsmyndigheter* som vi kallar dem i rapporten. I analysen har vi genomgående utgått från hur Sjöfartsverket fungerar i dag, inte hur myndigheten var tänkt att fungera när den bildades.

Enligt vårt uppdrag ska vi belysa för- och nackdelar ur ett styrnings-, finansierings- och verksamhetsperspektiv. Vi har definierat styrningsperspektivet som regeringens styrning av myndigheten och verksamhetsformens betydelse för styrningen. Finansieringsperspektivet har vi definierat som myndighetens möjlighet att finansiera sin verksamhet

¹⁵ Som exempel har vi inte inkluderat lagen (1986:765) med instruktion för Riksdagens ombudsmän som reglerar att tjänstemän och uppdragstagare i statliga affärsverk, när de för verkens räkning fullgör uppdrag i sådana aktiebolag där staten genom verken utövar ett bestämmande inflytande, står under ombudsmännens tillsyn.

och göra sina investeringar. Verksamhetsperspektivet har vi definierat som myndighetens möjlighet att genom den interna styrningen bedriva verksamhet och verka för att nå de övergripande målen för verksamheten. Vi har belyst vilka konsekvenser de särskilda tilläggen och undantagen får för exempelvis myndighetskulturen och styrelsens möjlighet att styra myndigheten.

- Vilka ekonomiska förutsättningar ger finansieringsformen Sjöfartsverket?

Med finansieringsform menar vi i sammanhanget på vilket sätt som verksamheten ska finansieras. I vår analys har vi fokuserat på vilka förutsättningar som den nuvarande finansieringsformen ger Sjöfartsverket att genomföra sin verksamhet och därmed bidra till att nå de transportpolitiska målen. Vi har analyserat finansieringsformens utformning och hur regeringen och Sjöfartsverket tillämpar den. Med utgångspunkt i analysen har vi bedömt om finansieringsformen är ändamålsenlig eller inte. Vår bedömning tar utgångspunkt i de lagar och förordningar som styr finansieringen av myndigheter.¹⁶

Vi har analyserat finansieringsformen med utgångspunkt i frågorna om den ger verksamheten förutsättningar och tillräckliga och stabila intäkter för det uppdrag som myndigheten ska fullgöra, om det finns ett tydligt definierat finansieringsansvar för de olika aktörerna, om finansieringen är uppföljningsbar, samt om finansieringen är legitim och uppfattas som relevant.

- Hur fungerar avgiftsfinansieringen som styrmedel för att Sjöfartsverket ska kunna bidra till transport- och klimatpolitiska mål?

Enligt uppdraget ska vi utvärdera avgiftsfinansieringen utifrån det övergripande transportpolitiska målet att säkerställa en samhällsekonomiskt effektiv och långsiktigt hållbar transportförsörjning i hela landet samt utifrån vilka möjligheter som myndigheten har att styra mot att flytta över andra transporter till sjöfart. Vi har särskilt fokuserat på

¹⁶ Budgetlag (2011:203), myndighetsförordning (2007:515), prop. 2009/10:175. *Offentlig förvaltning för demokrati, delaktighet och tillväxt.*

hur avgiftsfinansieringen fungerar som styrmedel och hur de avgifter som myndigheten tar ut bidrar till Sjöfartsverkets uppdrag att minska sjöfartens miljöpåverkan. Vi har också analyserat vilka möjligheter som Sjöfartsverket har att sätta avgifter för att öka överflyttningen och transporteffektiviteten i enlighet med godsstrategin.

- Vilka konsekvenser skulle en förändrad verksamhets- och eller finansieringsform få för Sjöfartsverket, sjöfarten respektive möjligheten till måluppfyllelse?

Vi har analyserat vilka konsekvenser en förändrad verksamhets- och eller finansieringsform skulle få för sjöfartens olika aktörer och för möjligheten att uppnå de transportpolitiska målen. Enligt uppdraget ska Statskontoret redovisa konsekvenser av de förslag som vi lämnar, i enlighet med 14–15a §§ i kommittéförordningen. Därför resonerar vi i rapporten kring tänkbara konsekvenser och vilken typ av kostnader som våra förslag kan komma att medföra.

Avgränsningar i genomförandet av analysen

Vi har valt att fokusera vår analys på regeringens styrning av Sjöfartsverket och hur myndigheten tar emot och omsätter den styrningen i praktiken i verksamheten. I rapporten jämför vi hur affärsverk fungerar i relation till vanliga myndigheter. Vi har inte analyserat eller värderat hur den operativa verksamheten fungerar. Men vår bild efter att vi har genomfört uppdraget är att den operativa verksamheten som helhet fungerar väl.

I vårt uppdrag har det inte ingått att analysera den interna organiseringen i Sjöfartsverket. Men den interna styrningen har betydelse för om och hur myndigheten når regeringens mål för verksamheten eller inte. Den interna styrningen påverkar också Sjöfartsverkets ekonomiska ställning. Därför har vi i viss mån behövt analysera den.

Vi har också analyserat om de sjöfartsavgifter som Sjöfartsverket tar ut i form av farleds- och lotsavgifter bidrar till att flytta över andra transporter till sjöfart. Däremot har vi inte tagit fram förslag på alternativa avgiftsmodeller. I analysen har vi främst fokuserat på den avgiftsmodell för farledsavgifter som gäller. Sjöfartsverket planerar att tidigast 2025

införa en ny avgiftsmodell. Men den modellen är inte fastslagen, utan det pågår en dialog med branschen samtidigt som VTI håller på att ta fram ett kunskapsunderlag inför den nya modellen.

Vi har analyserat transporteffektiviteten för sjöfartsnäringen med utgångspunkt i de insatser som Sjöfartsverket kan genomföra. Vi har däremot inte jämfört transporteffektiviteten mellan olika trafikslag.

Så här har vi genomfört arbetet med uppdraget

Analyserna i rapporten baseras främst på skriftlig dokumentation och intervjuer med företrädare för Sjöfartsverket och Regeringskansliet.

Vi har under arbetet med uppdraget också haft kontakter med Arbetsgivarverket, Ekonomistyrningsverket, Naturvårdsverket, Riksrevisionen och Statens tjänstepensionsverk.

Vi har också haft kontakter med sjöfartsbranschen. Vi har pratat med företrädare för Svensk Sjöfart, Svensk skeppsmäklarförening, Sveriges hamnar och Transportköparna.

Enligt uppdraget ska Statens väg- och transportinstitut (VTI) bistå oss i arbetet. Under arbetet med uppdraget har vi haft flera möten och avstämningar. VTI har bistått oss i arbetet med att utvärdera avgiftssystemet med urval av forskningsmaterial och artiklar. VTI har också bistått oss under utredningsarbetet med synpunkter på analyser och textutkast.

Staffan Brantingson, Susanne Johansson (projektledare), Keili Saluveer, Tove Stenman och Natalie Verständig-Axelius har genomfört arbetet med uppdraget.

Kvalitetssäkring

Rapporten har kvalitetssäkrats genom Statskontorets interna rutiner.

Sjöfartsverket och VTI har faktagranskat delar av ett utkast av rapporten.

Disposition

Vi har disponerat rapporten enligt följande.

I kapitel 2 redovisar vi våra slutsatser och förslag. Vi lämnar förslag till regeringen och till Sjöfartsverket.

I kapitel 3 redovisar vi vår analys och utvärdering av Sjöfartsverkets verksamhetsform.

I kapitel 4 redovisar vi vår analys och utvärdering av Sjöfartsverkets finansieringsform.

I kapitel 5 redovisar vi vår analys av avgiftsfinansieringen som styrmedel för att nå transport- och klimatpolitiska mål.

I bilaga 2 redovisar vi vår kartläggning av Sjöfartsverkets avgifter ur ett internationellt perspektiv.

2 Slutsatser och förslag

Statskontoret har haft i uppdrag att utreda förutsättningarna för Sjöfartsverkets verksamhets- och finansieringsform. I uppdraget ingår att lämna förslag på en ändamålsenlig myndighetsorganisation och finansiering som möjliggör en effektiv styrning mot de transport- och klimatpolitiska målen. I uppdraget ingår också att utvärdera den nuvarande verksamhetsformen och alternativ till den, samt att utvärdera Sjöfartsverkets avgiftsfinansiering.

Inom ramen för uppdraget har vi inte analyserat om Sjöfartsverket bidrar till att uppfylla målen för verksamheten utan enbart om myndighetens organisering och finansiering ger förutsättningar för att den ska kunna bidra till att nå de transport- och klimatpolitiska målen.

2.1 Affärsverksformen innebär få fördelar för Sjöfartsverket

Statskontorets slutsats är att affärsverksformen innebär få fördelar för Sjöfartsverket. Vi bedömer att myndigheten inte fungerar som ett affärsverk på det sätt som det var tänkt när myndigheten bildades. Det finns också en viss okunskap både inom myndigheten och inom den övriga statsförvaltningen om att affärsverken i de flesta avseenden styrs och fungerar på samma sätt som vanliga förvaltningsmyndigheter.

Det är små skillnader mellan Sjöfartsverket och vanliga myndigheter

Det är små skillnader mellan hur Sjöfartsverket styrs och leds jämfört med vanliga förvaltningsmyndigheter. Affärsverk är en verksamhetsform som saknar formell reglering. Det innebär att Sjöfartsverket enligt sin instruktion är en förvaltningsmyndighet som leds av en styrelse. Men som affärsverk har Sjöfartsverket till skillnad från andra förvaltningsmyndigheter vissa undantag från delar av det ekonomiadministrativa regelverket. Av dessa undantag och tillägg tillämpar Sjöfartsverket vissa, men inte alla.

Det finns även ett antal informella principer för hur affärsverken är tänkta att fungera. De ska till exempel bedriva affärsverksamhet. Men merparten av den verksamhet som Sjöfartsverket bedriver är myndighetsuppgifter som regleras i förordning. Bara en liten del av verksamheten kan i dag räknas som affärsverksamhet.

Under det senaste året har Sjöfartsverket fått en tydligare roll inom totalförsvaret. Det ser vi som ytterligare ett exempel på att regeringen anser att Sjöfartsverket är en myndighet snarare än en affärsinriktad verksamhet.

Verksamhetsformen har ingen koppling till finansieringen eller måluppfyllelsen

Sjöfartsverket har traditionellt haft avgifter som sin huvudsakliga intäktskälla. Men det finns formellt sett inget likhetstecken mellan verksamhetsform och finansieringsform. Regeringen kan besluta om att ge mer anslag till myndigheten om den så önskar.

Statskontoret bedömer att verksamhetsformen inte heller påverkar Sjöfartsverkets möjligheter att fullgöra sitt uppdrag och bidra till att nå de transport- och klimatpolitiska målen. Det följer av att regeringen inom ramen för den nuvarande verksamhetsformen till stora delar både kan finansiera och styra Sjöfartsverket som en vanlig förvaltningsmyndighet.

Verksamhetsformen försvårar styrningen av Sjöfartsverket

Statskontoret bedömer samtidigt att affärsverksamformen försvårar både regeringens styrning och Sjöfartsverkets interna styrning. Myndigheten har en något större frihet i förhållande till andra myndigheter när det gäller det ekonomiadministrativa regelverket. Det innebär att regeringen saknar viss kontroll över till exempel hur myndigheten bestämmer sina avgifter och använder eventuella överskott från avgiftsverksamheten. Verksamhetsformen ställer därmed höga krav på Sjöfartsverkets egen förmåga att förvalta den ekonomiska frihet som det innebär att vara ett affärsverk.

Verksamhetsformen innebär också att Sjöfartsverket redovisar sin ekonomi annorlunda än en vanlig förvaltningsmyndighet. Det medför att regeringen har en sämre insyn i verksamheten än i en vanlig förvaltningsmyndighet. Det har också försämrat regeringens möjlighet att styra Sjöfartsverket finansiellt.

Verksamhetsformen har påverkat förvaltningskulturen

Vi uppfattar att verksamhetsformen har en framträdande betydelse för kulturen på Sjöfartsverket. Det finns ett utpräglat affärstänk i alla delar av verksamheten. Våra intervjuer visar att både ledningen och medarbetare uppfattar att Sjöfartsverket är någonting annat än en myndighet. De intervjuade anser att det är positivt och delvis nödvändigt för att Sjöfartsverkets ska kunna rekrytera nautisk personal.

Men Statskontoret anser att detta snarare är en utmaning, eftersom det är viktigt att alla anställda i staten förstår sin roll och uppgift samt att myndigheter präglas av en god förvaltningskultur. Statskontoret ser det som positivt att myndigheten inom ramen för programmet *Ett Sjöfartsverk* lyfter fram frågor om att stärka förvaltningskulturen.

2.2 Finansieringsformen är ändamålsenlig, men inte den finansiella styrningen

Vi bedömer att Sjöfartsverkets nuvarande finansieringsform även fortsättningsvis är lämplig utifrån Sjöfartsverkets uppdrag och målgrupp samt med tanke på den marknad som myndigheten verkar på. I dag finansieras myndigheten huvudsakligen genom avgifter och därtill av vissa anslag. Eftersom det i Sjöfartsverkets uppdrag ingår både myndighetsuppgifter och affärsverksamhet bedömer vi att den nuvarande finansiering med olika intäktskällor och finansiärer är anpassad till verksamheten.

Vi anser att det inte är lämpligt att fullt ut finansiera Sjöfartsverkets verksamhet med anslag via statsbudgeten. En fullständig anslagsfinansiering skulle nämligen bland annat innebära att de tjänster som utländska rederier i dag betalar i stället skulle belasta skattebetalarna. En tyngdpunkt på avgiftsfinansiering är dessutom rimlig, eftersom sjöfarten traditionellt har stått för sina kostnader. Ett annat skäl är att det i dag inte finns något specifikt system för att beskatta sjötransporter. Exempelvis är sjöfarten undantagen från bränsleskatter.

En avgiftsfinansierad verksamhet ställer höga krav på tydlighet och transparens när det gäller vilka tjänster som omfattas. Det är därför viktigt att de avgifter som handelssjöfarten betalar sätts på ett transparent sätt. Annars finns en risk för att förtroendet för systemet och betalningsviljan minskar.

Samtidigt är det en utmaning för Sjöfartsverket att axla självfinansieringsansvaret i kombination med de villkor som gäller för avgiftsbelagd verksamhet och som begränsar myndighetens möjligheter att anpassa avgifterna till verksamhetens finansieringsbehov fullt ut. Vi menar också att både regeringens och Sjöfartsverkets tillämpning av de principer och villkor som följer med affärsverksformen försvårar myndighetens möjlighet att bedriva en effektiv och hållbar verksamhet.

Regeringens finansiella styrning behöver bli tydligare och mer stabil

Sjöfartsverkets ekonomiska situation är en utmaning och har så varit under en längre tid. Myndigheten har inte klarat av att i huvudsak vara självfinansierad via avgifter. Den ekonomiska situationen har flera orsaker. Men vi menar att problemen delvis kan förklaras av regeringens otydliga styrning av Sjöfartsverkets anslagsfinansierade verksamhet. Regeringen har vid flera tillfällen skjutit till extra medel till verksamheten, men det har inte resulterat i en ekonomi i balans.

En verksamhet som ska genomföra många olika uppgifter som är riktade till olika målgrupper kräver en tydlig styrning. En stor del av Sjöfartsverkets verksamhet är myndighetsuppgifter som staten är huvudman för men som finansieras via farledsavgifterna. Men det saknas idag tydliga principer för hur finansieringsansvaret är fördelat och som säkerställer en tillräcklig finansiering av Sjöfartsverkets uppgifter.

Dessutom menar vi att de tillfälliga medel som regeringen återkommande har tillfört Sjöfartsverket har gjort det svårt för myndigheten att planera och anpassa sin verksamhet. Det är även av flera skäl svårt att följa upp hur avgifter respektive permanenta och tillfälliga anslag används.

2.3 Avgifterna har liten betydelse som styrmedel

Vår bedömning är att Sjöfartsverkets avgiftsfinansiering har en liten betydelse för Sjöfartsverkets möjligheter att bidra till att nå de transport- och klimatpolitiska målen. Sjöfartsavgifterna ska bland annat fungera som styrmedel för att minska sjöfartens miljöpåverkan och öka överflyttningen av transporter från väg till sjö. Ett sätt kan vara att via avgifterna skapa incitament för rederierna att investera i mer miljövänliga fartyg.

Vår analys visar att farledsavgifterna endast marginellt fungerar som ett styrmedel i dessa avseenden. Det beror bland annat på att avgifterna är Sjöfartsverkets primära intäktskälla och att myndigheten därför främst behöver ta hänsyn till intäktsbehovet när den utformar dem. Dessutom påverkar den del av avgifterna som utgör miljöincitamentet en mycket liten del av farledsavgifterna. Sjöfartsverkets avgifter är också totalt sett en liten del av de sammanlagda transportkostnaderna för rederier. Forskning visar att avgifterna har en liten betydelse för överflyttningen av gods från väg- till sjötransport, förutom när det gäller inrikes sjötransporter främst på Vänern och Mälaren.¹⁷

2.4 Förslag för en mer effektiv styrning mot transport- och klimatpolitiska mål

Statskontorets bedömning är att Sjöfartsverkets verksamhetsform har en relativt liten betydelse för regeringens möjlighet att utforma en effektiv styrning mot transport- och klimatpolitiska mål. Hur regeringen väljer att använda de styrinstrument som följer med en specifik verksamhetsform har större betydelse. Dessutom påverkar internationella styrmedel också Sjöfartsverkets möjlighet att bidra till att nå de svenska transport- och klimatpolitiska målen. Sjöfartsverket kan som myndighet påverka klimatavtrycken från sin egen verksamhet, men har inga effektiva styrmedel som kan påverka hela sjöfartsbranschen.

Men vi anser ändå att Sjöfartsverket på sikt bör bli en vanlig förvaltningsmyndighet som huvudsakligen finansieras genom avgifter och som leds av en styrelse. Vi bedömer att ett sådant förtydligande skulle göra det enklare för regeringen att styra myndigheten. Men det skulle också tydliggöra för Sjöfartsverket att verksamhetens primära syfte är att utföra myndighetsuppgifter och inte att utveckla affärer.

¹⁷ VTI (2020). *Sjötrafik i Vänern och Mälaren. Transportkostnader, avgifter och transportmönster*. Rapport 1040; Sjöfartsverket. (2016). *Analys av utvecklingspotentialen för inlands- och kustsjöfart i Sverige*. Huvudrapport, Dnr 16-00767.

Den ekonomiska situationen är en utmaning

En förändrad verksamhetsform är inte meningsfull om regeringen inte också genomför åtgärder för att få Sjöfartsverkets ekonomi i balans. Sjöfartsverkets ekonomiska situation har varit svår under mer än ett decennium. Det ackumulerade ekonomiska underskottet uppgår till cirka 6,1 miljarder kronor (pensionsskuld, underhållsskuld och eftersatta investeringar). Statskontoret anser att myndigheten behöver fortsätta att arbeta för att förstärka ekonomin och genomföra alla åtgärder som den kan för att få sin ekonomi i balans. Det inkluderar att se över verksamhetens omfattning. Vissa av dessa åtgärder kan behöva stöd av regeringen. Vi bedömer att det skulle underlätta både för regeringen och Sjöfartsverket om myndigheten skulle bli en vanlig förvaltningsmyndighet. Det skulle bland annat göra det enklare att följa myndighetens ekonomi.

Den ekonomiska situationen har uppmärksamats av flera utredningar, av regeringen och av myndigheten själv.¹⁸ Eftersom detta har pågått under så lång tid har den ekonomiska situationen institutionaliserats i myndigheten. Statskontoret vill därför vara tydligt med att det är viktigt att omedelbart påbörja ett arbete för att stärka Sjöfartsverkets ekonomi.

Sjöfartsverket bör följa regelverket i likhet med vanliga förvaltningsmyndigheter

Vi bedömer att regeringen snarast bör se över och fatta beslut om hur Sjöfartsverket ska organiseras, styras och finansieras. Vi anser att det behövs en tydligare styrning av Sjöfartsverket och att myndigheten på sikt bör följa samma regelverk som vanliga förvaltningsmyndigheter. Det innebär att myndigheten fullt ut bör vara en förvaltningsmyndighet som leds av en styrelse och inte ett affärsverk. Den nuvarande verksamhetsformen ger inte några tydliga mervärden för Sjöfartsverket samtidigt som den försvårar regeringens styrning och uppföljning. Regeringen bör därför påbörja ett arbete för att avlägsna de tillägg och undantag som Sjöfartsverket har i dag.

¹⁸ Exempelvis Statskontoret (2013:1). *Myndighetsanalys av Sjöfartsverket*.

Sjöfartsverket bör förbli en avgiftsfinansierad myndighet

Vi anser att finansieringen med tyngdpunkt på avgifter är ändamålsenlig. Sjöfartsverket bör därför även i fortsättningen finansieras med avgifter som de får disponera. Sjöfartsverkets samtliga avgifter bör på sikt sättas utifrån principen om full kostnadstäckning. Det innebär att samtliga kostnader inklusive indirekta kostnader kopplas till den specifika verksamheten eller tjänsten som avgiften gäller.

Regeringen bör ta bort ekonomiska mål

Regeringen bör på sikt ta bort vinstkravet och andra finansiella mål i Sjöfartsverkets regleringsbrev. Vinstkravet fyller ingen praktisk funktion eftersom Sjöfartsverket inte har levererat någon utdelning till staten på många år.

Anslagen till Sjöfartsverket räknas idag inte upp på samma sätt som till exempel förvaltningsanslag och vissa andra sakanslag gör (årligen utifrån pris- och löneomräkningen, PLO). För att ge myndigheten mer stabila förutsättningar anser vi att Sjöfartsverkets anslag, oavsett vilken typ av anslag, bör omfattas av en lämplig indexuppräkning. Det skulle minska behovet av tillfälliga anslagsförstärkningar.

Pensionsskulden behöver lösas in

Sjöfartsverket har en omfattande pensionsskuld till sina anställda och behöver ta fram en plan för att hantera den. En inlösning av skulden skulle sannolikt leda till en mer stabil kostnadsnivå på längre sikt. Statskontoret föreslår därför att Sjöfartsverket fattar beslut om att lösa in pensionskulden och övergå till en premi modell hos SPV. SPV kan bistå med att ta fram en plan för hur och under vilken tidsperiod som skulden kan lösas in.

Ett första steg är att Sjöfartsverket måste fatta beslut om att skulden ska lösas in. Det är Sjöfartsverkets uppgift att fatta ett sådant beslut, eftersom det ingår i ansvaret som följer med den delegerade arbetsgivarpolitiken. Därefter kan Sjöfartsverket och regeringen komma överens om en plan för finansiering, exempelvis genom lån i Riksgälden. Sjöfartsverket bör i samband med detta ta fram en finansieringsplan som är förankrad hos regeringen.

Innan Sjöfartsverket löser in skulden behöver myndigheten se över sina kollektivavtal. Vissa av kollektivavtalen vid Sjöfartsverket är konstruerade så att skulden inte kommer att kunna lösas in i sin helhet. Arbetet med att se över kollektivavtalen och lösa in pensionsskulden kommer därför att behöva pågå länge. Arbetet behöver därför vara förankrat både i Regeringskansliet och i Sjöfartsverket.

Resultatutjämningsfonden bör avvecklas

Resultatutjämningsfonden ger Sjöfartsverket möjlighet att utjämna variationer mellan ekonomiskt goda och mindre goda år. Fonden är en sÄrlösning för Sjöfartsverket. I dag finns det inga bestämmelser för hur fonden får användas. Värdet av resultatutjämningsfonden uppgick den 31 december 2021 till 631 miljoner kronor. Statskontoret anser inte att det är ett effektivt resursutnyttjande att Sjöfartsverket förfogar över denna betydande buffert samtidigt som myndigheten har stora skulder. Därför anser Statskontoret att Sjöfartsverket på sikt bör avveckla fonden, om regeringen väljer att låta myndigheten följa samma regelverk som vanliga förvaltningsmyndigheter. Det innebär att Sjöfartsverket bör ta fram en plan för hur medlen i fonden ska användas, exempelvis för att delfinansiera underhållsskulden eller pensionsskulden.

Sjöfartsverket kommer att ha vissa möjligheter att spara eventuella överskott från den avgiftsbelagda verksamheten även om resultatutjämningsfonden avvecklas. Vanliga förvaltningsmyndigheter som disponerar sina avgiftsintäkter får ofta behålla ett visst överskott från den avgiftsbelagda verksamheten. Regeringen kan också ge Sjöfartsverket en särreglering i regleringsbrevet om myndigheten skulle överskrida den generella gränsen för anslagssparande på tre procent.

Regeringen bör se över affärsverksformen mer generellt

Statskontoret anser att det finns skäl för regeringen att se över affärsverksformen som sådan. Denna bedömning vilar på de slutsatser som vi presenterar i den här rapporten, men också på det som Statskontoret tidigare har redovisat i myndighetsanalysen av Svenska kraftnät.¹⁹

¹⁹ Statskontoret (2021). *Myndighetsanalys av Svenska kraftnät. 2021:14.*

De tre affärsverken Sjöfartsverket, Svenska kraftnät och Luftfartsverket fungerar vart och ett mer som myndigheter än som affärsdrivande verksamheter.²⁰ Samtliga har i dag uppdrag inom samhällskritisk verksamhet. Vi anser att sådan verksamhet bör drivas inom ramen för en reglerad verksamhetsform. Vi rekommenderar att regeringens översyn bör syfta till att ta bort de särskilda bestämmelser och undantag som finns i övrig reglering och som gäller särskilt för affärsverk. Regeringen behöver exempelvis se över budgetlagen (2011:203), avgiftsförordningen (1992:191), förordningen (2000:605) om årsredovisning och budgetunderlag och kapitalförsörjningsförordningen (2011:210).²¹

Översynen bör också uppmärksamma hur affärsverken kan arbeta med en god förvaltningskultur. Affärsverken menar att de i dag präglas av en affärskultur. Statskontoret anser att en god förvaltningskultur istället ska stå i centrum för statliga myndigheter.

2.5 Förslag för att bidra till en ekonomi i balans

Vi bedömer att det krävs ett långsiktigt arbete för att förändra verksamhetsformen. Regeringen och Sjöfartsverket bör i ett första steg arbeta för att förbättra myndighetens ekonomi på kort sikt. Det är ett arbete som bör påbörjas omgående och vara genomfört om några år. Våra förslag riktar sig till både regeringen och till Sjöfartsverket.

Finansieringsansvaret måste tydliggöras

Som ett första steg behöver regeringen tydliggöra för Sjöfartsverket vilka förutsättningar och resurser som myndigheten måste förhålla sig till. Sjöfartsverket behöver därefter anpassa sin verksamhet efter detta.

Regeringen behöver tydliggöra hur finansieringsansvaret ska fördelas mellan staten och handelssjöfarten. Det handlar exempelvis om att fatta ett principiellt beslut om vem som ska finansiera driften av isbrytare och hur sjö- och flygräddningen ska finansieras. Regeringen behöver också tydliggöra inom vilka områden som anslagen får användas och att omfattningen av verksamheten ska motsvara anslagen.

²⁰ Statskontoret (2021). *Myndighetsanalys av Svenska kraftnät. 2021:14*; ESV (2021). *Analys av Svenska kraftnäts ekonomiska mål*. ESV 2021:35.

²¹ Riksrevisionen (2018). *Regeringens styrning av affärsverken*. RiR 2018:5, s. 42.

Sjöfartsverket bör omfattas av internrevisionsförfordningen

Sjöfartsverket har i dag en internrevisionsfunktion som inrättats på initiativ av styrelsen. Statskontoret anser att regeringen bör fatta beslut om att myndigheten ska omfattas av internrevisionsförfordningen (2006:1228), med tanke på det arbete som ligger framför myndigheten. Sjöfartsverket uppfyller redan flera av Ekonomistyrningsverkets kriterier för att omfattas av förfordningen.²² Ett sådant beslut skulle stärka internrevisionens roll och ge den mer stabila förutsättningar att vara ett angeläget stöd till både regeringen och myndighetsledningen.

Sjöfartsverket behöver ha en plan för sina kostnader

Sjöfartsverket behöver ta fram en samlad plan för hur myndigheten kan minska sina kostnader samt vilka eventuella åtgärder som kan medföra ytterligare kostnader. I planen kan också framgå om det finns möjlighet att öka intäkterna inom något område. I planen bör ingå att ta fram förslag på ett fördjupat effektiviseringsprogram. Det nuvarande effektiviseringsprogrammet ”Miljarden” har inte lett till så stora besparingar som det var tänkt. Det behövs därför en plan för nästa steg i effektiviseringsarbetet. Planen måste vara förankrad i verksamheten och bestå av konkreta förslag för att anpassa verksamhetens kostnader till dess intäkter.

Inom ramen för detta arbete behöver Sjöfartsverket ta fram relevanta och nödvändiga underlag och analyser av kostnader för olika delar av verksamheten. Sjöfartsverket har redan påbörjat ett sådant arbete. Statskontoret anser att det är viktigt att detta arbete fortskrider och att Sjöfartsverket intensifierar det om det behövs.

Vi anser även att myndigheten bör prioritera arbetet med att ta fram moderna kollektivavtal. Dagens avtal försvårar för Sjöfartsverkets ledning att leda, planera och effektivisera verksamheten.

²² ESV (2021). *Behovet av internrevision. En ändamålsenlig och samordnad statliga internrevision*. ESV 2021:4.

Sjöfartsverket har identifierat behov av underhåll i farleder samt behov av att investera i nya fartyg för sjötrafikservice och i ytterligare en helikopter.²³ Statskontoret anser att planen bör visa hur myndigheten ska finansiera de identifierade investeringsbehoven och hur detta påverkar Sjöfartsverkets ekonomi.

Den interna styrningen behöver utvecklas

Sjöfartsverkets styrs av flera interna mål. Målen beslutas av styrelsen, av generaldirektören och på avdelningsnivå. Målen är i delar operationaliseringar av det transportpolitiska målet. Men de är också framtagna för att adressera interna problem, som exempelvis problem med ekonomin. Det behöver bli tydligare hur målen stödjer och korresponderar med varandra för att de ska få en styrande effekt. I dag finns det ingen målhierarki eller någon samlad kommunikation om målen till olika delar av verksamheten. Statskontoret anser därför att Sjöfartsverket i flera avseenden behöver utveckla arbetet med sin interna uppföljning. Arbetet är delvis påbörjat, men behöver vidareutvecklas och intensifieras.

Styrelsen behöver ta ett mer samlat grepp

Styrelsen bör ta fram överordnade mål för verksamheten. Den övriga verksamheten bör sedan utgå ifrån dessa mål. Det skulle göra det möjligt att följa upp verksamheten med utgångspunkt i styrelsens mål. Detta skulle stärka styrelsens strategiska grepp om myndigheten.

Statskontoret anser att styrelsen behöver ta ett tydligare strategiskt grepp om verksamheten genom att lyfta fler frågor till styrelsens bord. Styrelsen har i dag en stöttande snarare än en styrande roll. Det är vanligt i styrelsemyndigheter.²⁴ För att utveckla styrelsens roll bör även regeringen använda styrelsen mer i sin styrning, exempelvis genom att tydliggöra sina förväntningar på styrelsen eller rikta uppdrag direkt till den.

Vi anser att förslaget om att Sjöfartsverket ska omfattas av intern-revisionsförordningen också är ett sätt för styrelsen att ta ett mer samlat grepp om verksamheten.

²³ Sjöfartsverket (2022). *Anslagsframställan och Treårsplan 2023–2025*.

²⁴ Statskontoret (2018). *Myndighetsstyrelser i praktiken*.

Det finns behov av att anpassa servicemålen

Statskontoret konstaterar att servicemålen är styrande för Sjöfartsverkets verksamhet. Vi bedömer att det finns en risk att servicemålen i sig kommer att leda till högre kostnader och att Sjöfartsverket kommer att leverera på en högre nivå än vad ekonomin medger. Sjöfartsverket bör därför se över servicemålen i syfte att minska sina kostnader. Detta följer av att möjligheterna att uppnå målen på ett kostnadseffektivt sätt varierar mellan olika delar av landet.

Regeringen behöver följa utvecklingen i Sjöfartsverket noga

Regeringen behöver systematiskt följa Sjöfartsverkets arbete med att förbättra den ekonomiska situationen, inklusive de åtgärder som vi har föreslagit. Regeringen behöver bland annat tydligt definiera vad som ingår i Sjöfartsverkets uppdrag.

Regeringen behöver också säkerställa att Sjöfartsverket har förutsättningar att genomföra arbetet med att stärka ekonomin, både organisatoriskt och finansiellt. Regeringen behöver därför föra en nära dialog med myndigheten och om det behövs ge den särskilda uppdrag under det kommande året eller i regleringsbrevet för 2024.

Regeringen bör överväga att se över om sjöfartsavgifterna även framöver ska ha dubbla syften, så som är fallet i dag. Vi anser att avgifterna bör utformas utifrån ett tydligt syfte, antingen för att fungera som transportpolitiskt styrmedel eller för att finansiera verksamheten. Om avgifterna skulle bli mer styrande skulle de samtidigt bli en mindre stabil och förutsägbär finansieringsform. Om regeringen däremot skulle ta bort funktionen som styrmedel skulle det ge avgifterna ge en ökad stabilitet i finansieringen av verksamheten.

Regeringen behöver också vara öppen för att det interna utvecklingsarbetet kan kräva att Sjöfartsverket tilldelas särskilda tillfälliga medel.

Utred om det går att samordna delar av Sjöfartsverkets uppdrag med andra myndigheter

Sjöfartsverket har ett omfattande uppdrag. Myndigheten anser att det är befogat att investera i en åttonde helikopter för att leva upp till ingångna avtal om att säkerställa en fungerande sjö- och flygräddning. En sådan

investering skulle innebära att myndigheten åtar sig en större uppgift när det gäller drift och underhåll. Vi anser att Sjöfartsverket i planen för kommande investeringar bör få i uppdrag att undersöka och analysera möjligheterna att samordna en sådan investering med andra myndigheter. Vi anser också att det finns andra delar av verksamheten som Sjöfartsverket av effektivitetsskäl sannolikt skulle kunna samordna med andra statliga myndigheter. Det gäller förutom helikopterunderhåll till exempel viss byggnadsminnesvård.²⁵

Insatser som stöd för regional utveckling

En del i det transportpolitiska målet är att alla delar av landet ska få tillgång till transporter. Analyser visar att fler godstransporter skulle kunna flyttas över från väg till sjö om det var möjligt att i högre grad anpassa lotsavgifterna för inlandssjöfarten.

Anpassade lotsavgifter för inlandssjöfarten kan bidra till överflyttning

Lotsavgifterna behöver sänkas för transporter på Vänern och Mälaren om det ska vara ekonomiskt rimligt att flytta över fler godstransporter från väg till sjö. Att ytterligare anpassa avgifterna för transporter inom dessa områden kräver att regeringen inkommer med en anmälan om statsstöd till EU-kommissionen. Hur stort statsstödet behöver vara är upp till regeringen och Sjöfartsverket att diskutera. En sådan anpassning av avgifterna skulle också kräva att regeringen stödjer Sjöfartsverket med ytterligare medel. Den nuvarande rabatten till inlandssjöfarten finansieras inom ramen för nuvarande lotsavgifter. Ytterligare rabatter skulle sannolikt medföra att lotsavgifterna behöver höjas på övriga sträckor.

Anslagsfinansiera delar av isbrytningen

Isbrytning är en förutsättning för att bedriva handelssjöfart i norra Sverige. Försvarsmakten behöver också isbrytning för att kunna utföra sitt uppdrag. När Sjöfartsverket bildades som affärsverk planerade regeringen att handelssjöfarten skulle betala de fasta kostnaderna för isbrytning

²⁵ Sjöfartsverket (2022). *Utförande av tekniskt underhåll för sjö- och flygräddning med räddningshelikopter. En utredning avseende fortsatt driftform för verksamheten inom SMA Maintenance AB.*

(kapacitet och beredskap) medan staten skulle finansiera driften (bränslekostnaderna).²⁶ Regeringen har vid vissa tillfällen frångått dessa principer och finansierat även fasta kostnader för isbrytning.

Finansiering av isbrytning är en fråga som återkommande diskuteras. Vinterväghållning på väg och järnväg finansieras av staten. Det är också en kostnad som kan varieras beroende på väderlek. Statskontoret bedömer därför att det är rimligt att Sjöfartsverket finansierar även driften av isbrytarna, åtminstone till del. I Finland garanterar regeringen finansiering för de kostnader som är förknippade med isbrytningen och som överstiger genomsnittskostnaden för isbrytning under de senaste fem åren.

2.6 Konsekvenser av Statskontorets förslag

Enligt uppdraget ska vi redovisa tänkbara konsekvenser som våra förslag kan få enligt 14–15a §§ i kommittéförordningen. Vi har valt att redovisa konsekvenser av vårt förslag att regeringen på sikt bör fatta beslut om att förtydliga Sjöfartsverkets verksamhetsform, att Sjöfartsverket blir en renodlad förvaltningsmyndighet med en styrelse och som i huvudsak finansieras via avgiftsintäkter. Förslaget kan få konsekvenser för staten, Sjöfartsverket och för sjöfartsnäringen.

När Statskontoret tidigare har föreslagit förändringar av ledningsformer har vi bedömt att det inte behöver vara förenat med större kostnader.

Vi bedömer att våra förslag inte påverkar övriga aspekter som nämns i 14–15a §§ kommittéförordningen.

Förslagen kan öka statens kostnader

Statens kostnader beror framför allt på hur fördelningen mellan avgifter och anslag skulle komma att se ut. Men de beror också på om anslagen räknas upp årligen eller inte. Effekten av förslagen uppstår både på kort och på något längre sikt. Ett exempel är att om driften av isbrytningen ska anslagsfinansieras så ökar det kostnaderna för staten med cirka 300 miljoner kronor baserat på vad isbrytningen kostade 2021 minus externa intäkter.

²⁶ Prop. 1985/86:100. *Förslag till statsbudget 1986/87. Bilaga 8. Kommunikationsdepartementet, s. 96–97.*

Vidare kan statens kostnader öka om Sjöfartsverkets anslag räknas upp årligen. Enligt våra beräkningar summerar de tillfälliga ökningarna av anslagen under det senaste decenniet till 745 miljoner kronor (exklusive de medel som var avsedda för isbrytarverksamhet 2014–2016).

Om Sjöfartsverket som vi föreslår blir en vanlig förvaltningsmyndighet är det rimligt att avskaffa de ekonomiska målen för verksamheten. Det innebär att Sjöfartsverket inte längre behöver betala in en utdelning och skattemotsvarighet till staten. Skattemotsvarighet är en inbetalning till staten som ska motsvara bolagsskatt. I teorin innebär det att staten förlorar intäkter på förslaget. Men Sjöfartsverket har inte betalat in utdelning och skattemotsvarighet till staten under den senaste tioårsperioden och därför skulle förslaget i praktiken inte innebära någon skillnad. Men jämförelsevis kan nämnas att den totala inleveransen till staten under 2007 var 19,9 miljoner kronor, varav 10,7 avsåg skattemotsvarighet och resterande 9,2 avsåg utdelningen.²⁷

Regeringen kan ompröva delar av Sjöfartsverkets uppdrag

Sjöfartsverket behöver genomföra alla de åtgärder som myndigheten kan för att minska sina kostnader. Vissa av dessa åtgärder kan kräva stöd från regeringen. Men om regeringen anser att en större andel av Sjöfartsverkets verksamhet ska finansieras genom anslag och det saknas reformutrymme bör regeringen i stället överväga om det statliga åtagandet ska minska i omfattning. Regeringen kan också överväga om det går att samordna Sjöfartsverkets verksamhet bättre med andra myndigheter.

Sjöfartsverkets verksamhet kan påverkas under omställningsarbetet

Våra förslag ställer krav på ytterligare förändringsarbete i Sjöfartsverket. Under perioder kan myndighetens verksamhet riskera att påverkas. Men vi menar att utvecklingsarbetet kan organiseras på ett sådant sätt att eventuella konsekvenser bli relativt begränsade och på sikt bidra till en verksamhet som har sin ekonomi mer i balans.

²⁷ SOU 2008:53. *Styra rätt! Förslag om Sjöfartsverkets organisation, slutbetänkande av Lotsutredningen.*

Förslagen kan förändra kostnaderna för sjöfartsnäringen

Vilka konsekvenser som den föreslagna förändringen i verksamhetsform skulle kunna få för sjöfartsnäringen beror delvis på vad som finansieras genom avgifter. Men det beror också på hur avgifterna kommer att beräknas om Sjöfartsverket ska tillämpa principen om full kostnads-täckning. Om avgifterna skulle höjas till följd av ett beslut om ett ökat betalningsansvar för handelssjöfarten kan det försämra det svenska näringslivets konkurrenskraft och därmed påverka sysselsättningen negativt. Men sjöfarten är en internationell bransch och de svenska sjöfartsavgifterna står i allmänhet för en liten del av de totala transportkostnaderna.

Förslagen kan medföra konsekvenser för den offentliga servicen i olika delar av landet

Det transportpolitiska målet slår fast att det ska finnas en effektiv och hållbar transportförsörjning för medborgarna och näringslivet i hela landet. Det innebär att det transportpolitiska målet även rymmer regionalpolitiska aspekter som berör Sjöfartsverket och sjöfarten. Allmänna farleder har lotsplikt oavsett mängden fartyg. Det gör att det kan kosta relativt mycket att uppnå tillgänglighet i hela landet i förhållande till antalet fartyg, mängden gods eller antalet passagerare som fraktas. Därtill är det nödvändigt med isbrytartjänster i vissa områden för att upprätthålla tillgängligheten, medan det inte alls är nödvändigt i andra delar av landet.

Vi anser att Sjöfartsverket bör se över servicelöften för till exempel lotsning och isbrytning, i syfte att minska kostnaderna. Sänkta servicemål bör innebära att Sjöfartsverket fortfarande kommer att kunna erbjuda likande service som i dag i vissa hamnar, men samtidigt inte lika snabb service i andra. Det kan vara nödvändigt för att minska kostnaderna utan att tillgängligheten helt upphör på vissa ställen. En sådan förändring kan påverka vissa hamnar och kommuner mer än andra, men vi bedömer att just förändringen av verksamhetsform i sig inte skulle påverka detta.

3 Sjöfartsverket som affärsverk

I detta kapitel presenterar vi vår analys av den verksamhetsform som Sjöfartsverket drivs i, det vill säga affärsverk. Vi har analyserat vilken betydelse affärsverksformen har för myndighetens möjlighet att bidra till det transportpolitiska målet. Vi fokuserar på hur ledningen, styrningen och finansieringen av Sjöfartsverket ser ut och fungerar i dag.

Vi lyfter särskilt fram de undantag och tillägg som gäller för Sjöfartsverket som affärsverk och jämför dessa med de bestämmelser som gäller för andra förvaltningsmyndigheter.

3.1 Sammanfattande iakttagelser

- Affärsverk är ingen formell verksamhetsform. Den finns inte reglerad i centrala författningar som regeringsformen och myndighetsförordningen. I stället regleras affärsverken i huvudsak genom särskilda undantag från och tillägg till det ekonomiadministrativa regelverket.
- Skillnaderna mellan affärsverk och vanliga förvaltningsmyndigheter är relativt små när det gäller styrning. De verktyg som regeringen har för att styra Sjöfartsverket är i huvudsak desamma som vid styrningen av förvaltningsmyndigheter. Regeringen styr också Sjöfartsverket på liknande sätt som den styr vanliga myndigheter.
- De särskilda undantag och tillägg som gäller för Sjöfartsverket ger myndigheten större frihet i sin egen ekonomiska styrning och planering än vad vanliga förvaltningsmyndigheter har. Men det innebär också att regeringen har sämre insyn och svårare att styra myndighetens ekonomi än vad som gäller för vanliga förvaltningsmyndigheter.

- De tillägg och undantag som gäller för Sjöfartsverket kan innebära vissa fördelar för verksamheten. Myndigheten är i delar friare att planera verksamheten utifrån sina egna behov, till exempel när det gäller lokalförsörjningen. Men viljan att göra affärer kan utgöra en risk för myndighetskulturen och för att utveckla en god förvaltningskultur.

3.2 Affärsverk är ingen formell verksamhetsform

Affärsverk är ingen formell verksamhetsform. Den finns med andra ord inte reglerad i centrala författningar som regeringsformen och myndighetsförordningen. Som exempel består Sveriges förvaltning enligt regeringsformen av domstolar och förvaltningsmyndigheter och i myndighetsförordningen nämns endast myndigheter. I den förvaltningspolitiska propositionen har regeringen uttalat att all statlig verksamhet ska bedrivas i myndighetsform.²⁸

De särskilda bestämmelser som gäller för de tre affärsverken Sjöfartsverket, Luftfartsverket och Svenska kraftnät styrs istället genom ett antal undantag från och tillägg till de regelverk som gäller för vanliga förvaltningsmyndigheter. Dels finns generella undantag i den allmänna regleringen, som exempelvis specifika bestämmelser enligt budgetlagen (2011:203) och avgiftsförordningen (1992:191), dels specificerar respektive affärsverks instruktion eller regleringsbrev särskilda undantag. Men det framgår inte av Sjöfartsverkets instruktion eller regleringsbrev att Sjöfartsverket är ett affärsverk.

Riksrevisionen har tidigare kritiserat hur affärsverken är reglerade. De anser att det är svårt att överblicka den nuvarande ordningen där verksamheterna enbart är reglerade genom tillägg och undantag i ett stort antal författningar. De anser även att det ibland saknas tydliga motiveringar till vissa undantag samt att vissa undantag inte används av de tre myndigheterna.²⁹

²⁸ Prop. 2009/10:175. *Offentlig förvaltning för demokrati, delaktighet och tillväxt.*

²⁹ Riksrevisionen (2018). *Regeringens styrning av affärsverken*. RiR 2018:5.

Särregleringen innebär en något större handlingsfrihet

Övergripande innebär särregleringen att affärsverken på flera sätt har en något större handlingsfrihet än vanliga förvaltningsmyndigheter. Det handlar bland annat om att de har undantag från avgiftsförordningen och därmed en något större frihet att bestämma vissa av sina avgifter själva. De får också besluta om hur de ska disponera eventuella över- och underskott. Vi analyserar särregleringarna mer detaljerat i kommande avsnitt.

3.3 Liten skillnad mellan hur regeringen styr affärsverk och vanliga förvaltningsmyndigheter

Skillnaderna mellan regeringens möjligheter att styra affärsverk och vanliga myndigheter är relativt små (tabell 1). De verktyg som regeringen har för att styra Sjöfartsverket är i huvudsak de samma som för att styra vanliga förvaltningsmyndigheter. Regeringen styr också myndigheten på liknande sätt som den styr vanliga myndigheter.

Tabell 1. Jämförelse mellan affärsverk och vanliga förvaltningsmyndigheter.

	Vanliga förvaltningsmyndigheter	Affärsverk	Förhållande för Sjöfartsverket
Styrverktyg	Instruktion, regleringsbrev, uppdrag.	Instruktion, regleringsbrev, uppdrag.	Får få uppdrag eftersom de inte får något förvaltningsanslag.
Ledning	GD och styrelse som utses av regeringen.	GD och styrelse som utses av regeringen.	GD och styrelse som utses av regeringen.
Mål för verksamheten	Samhälleliga mål	Samhälleliga mål och ekonomiska mål	De ekonomiska målen är för tillfälligt pausade.
Tillsyn/revision	Riksrevisionen, JO och JK	Riksrevisionen, JO och JK	Riksrevisionen, JO och JK
Återrapportering	Resultatredovisning	Förvaltningsberättelse i årsredovisning	Förvaltningsberättelse i årsredovisning

Källa: Riksrevisionen 2018:5 (Statskontorets bearbetning).

Sjöfartsverket har samma styrdokument som en vanlig förvaltningsmyndighet

Formellt kan regeringen styra Sjöfartsverket på ungefär samma sätt som den styr vanliga förvaltningsmyndigheter. Myndigheten lyder liksom vanliga förvaltningsmyndigheter under regeringen.³⁰ De centrala styrdokumenten är myndighetens instruktion, regleringsbrev och uppdrag. Den generella utgångspunkten för regeringens myndighetsstyrning är att den ska vara långsiktig, strategisk, helhetsinriktad, sammanhållen, verksamhetsanpassad och tillitsbaserad.³¹

Även i praktiken är skillnaden mellan styrningen av affärsverk och vanliga förvaltningsmyndigheter liten. Det uppger företrädare för Landsbygds- och infrastrukturdepartementet. Den enda skillnaden är enligt dem att regeringen är mer försiktig med att ge uppdrag till Sjöfartsverket, eftersom myndigheten inte får något förvaltningsanslag. Det bekräftar Statskontorets genomgång av regleringsbreven för 2019 och 2022 för myndigheterna som sorterade under dåvarande Infrastrukturdepartementet. Sjöfartsverket har fått relativt få uppdrag i jämförelse med vanliga myndigheter som sorterade under departementet.

Sjöfartsverkets GD och styrelse har samma roll och ansvar som motsvarande funktioner på vanliga myndigheter

Sjöfartsverket leds enligt instruktionen av en styrelse.³² Det innebär att Sjöfartsverket formellt är en styrelsemyndighet där styrelsen som kollektiv leder myndigheten. Generaldirektören är Sjöfartsverkets operativa ledning och sitter även med i myndighetens styrelse. Både Sjöfartsverkets styrelse och generaldirektör utses av regeringen, precis som för vanliga myndigheter.

Myndighetsförordningen reglerar vad som är ledningens ansvar, det vill säga styrelsens ansvar. Arbetet i Sjöfartsverkets styrelse och fördelningen i ansvar mellan styrelsen och generaldirektören följer dessa bestämmelser. Exempelvis fattar styrelsen beslut om övergripande strategier och

³⁰ Regeringsformen (1974:152) 1:1§ ”den offentliga makten utövas under lagarna.

³¹ Prop. 2021/22:1. *Budgetpropositionen för 2022. Utgiftsområde 2. Samhällsekonomi och finansförvaltning*, s. 59.

³² Förordning (2007:1161) med instruktion för Sjöfartsverket, 11 §.

långsiktiga mål.³³ Det kan till exempel handla om nya modeller för avgifter. Generaldirektören fattar beslut om mer kortsiktiga mål och olika verksamhetsstrategier. Sjöfartsverkets olika avdelningar tar årligen fram verksamhetsplaner med operativa mål och servicelöften utifrån de långsiktiga målen.³⁴

Svårt för styrelsen att driva ett vederhäftigt styrelsearbete

Det kan vara svårt för styrelsen att fullt ut ta ansvar för verksamheten trots att de formellt leder myndigheten. Det har både Statskontoret och Riksrevisionen tidigare pekat på.³⁵ En anledning är att generaldirektören ofta står för de löpande och informella kontakterna med departementet, vilket kan kortsluta styrelsen när det gäller att styra myndigheten. En annan anledning är att styrelsen sällan har lika god insyn i myndighetens verksamhet som myndighetschefen har. Dessutom är det vanligt att myndighetschefen sitter i styrelsen, vilket kan göra rollfördelningen mellan myndighetschef och styrelse otydlig. Detta gäller i synnerhet i jämförelse med den ordning som gäller för bolag där vd:n är ansvarig inför styrelsen.³⁶

Även Sjöfartsverkets styrelse uppfattar att det kan vara svårt att bedriva ett välunderrättat styrelsearbete. Förutom ovanstående orsaker nämner företrädare för Sjöfartsverkets styrelse att:

- tillfälliga medel från regeringen underminerar vikten av styrelsens arbete med att komma till rätta med ekonomin
- ett stort antal målhierarkier inom myndigheten försvagar betydelsen av styrelsens långsiktiga och strategiska mål.

Styrelsen har bland annat tagit initiativ till att inrätta en internrevision som är direkt underställd styrelsen för att få bättre insyn i verksamheten. Detta har de gjort trots att Sjöfartsverket inte omfattas av internrevisionsförordningen. För att ytterligare stärka styrelsens roll efterfrågar styrelsen

³³ T.ex. styrelseprotokoll förd vid styrelsemötet den 23–24 maj 2022. Dnr. 22-00135.

³⁴ Sjöfartsverket (2022). *Årlig översyn av mål och strategier*. v. 1.0. Dnr. 22-01913.

³⁵ Statskontoret (2018). *Myndighetsstyrelser i praktiken*.; Riksrevisionen (2007). *Styrelser med fullt ansvar*. RiR 2007:25.

³⁶ Statskontoret (2018). *Myndighetsstyrelser i praktiken*.

ett tydligt uppdrag från regeringen. De anser att regeringen kan använda styrelsen mer i styrningen av verksamheten, till exempel genom att ställa krav på avrapporteringar.³⁷

Styrelsen har fått mer kompetens om statlig verksamhet

Sjöfartsverkets styrelse består av tio ledamöter, inklusive generaldirektören och tre personalföreträdare. Ledamöterna har erfarenhet både från statlig verksamhet och från näringslivet. I vår myndighetsanalys av Sjöfartsverket 2013 konstaterade vi att ledamöterna då i huvudsak företrädde näringslivet. Under senare år har styrelsens kompetens om statlig verksamhet alltså ökat något.

Stora delar av verksamheten är reglerad

Stora delar av Sjöfartsverkets verksamhet regleras genom olika lagar, föreskrifter samt internationella överenskommelser och konventioner. Uppgifter som gäller lotsning, sjö- och flygräddning samt skötsel av farleder är exempelvis lag- eller förordningsstyrda. Därutöver ska myndigheten enligt instruktionen tillhandahålla kulturaktiviteter för sjöfolk samt byggnadsminnesvård av fyrar och sjömärken. Dessutom är myndigheten kontaktpunkt för flera internationella samarbeten.

Sammantaget innebär det att Sjöfartsverket inte har möjlighet att fritt dimensionera sin verksamhet utifrån hur myndigheten bedömer befintliga behov och tillgängliga resurser. Det begränsar också i viss mån Sjöfartsverkets möjligheter att påverka sina kostnader.

Flera mål kan kräva en anpassad styrning, men har inte haft betydelse i praktiken

Sjöfartsverket styrs liksom andra förvaltningsmyndigheter av samhälleliga mål. Sjöfartsverket ska bidra till att uppnå det transportpolitiska målet men också mål inom miljö- och klimatområdet. Därutöver styrs Sjöfartsverket också genom ekonomiska mål som regeringen anger i regleringsbrevet. Det handlar om ett räntabilitetsmål och ett soliditetsmål.³⁸ Just de ekonomiska målen är ett utmärkande drag för affärsverken.

³⁷ Intervju med företrädare för Sjöfartsverkets styrelse, 2022-08-29.

³⁸ Regleringsbrev för budgetåret 2022 avseende Sjöfartsverket.

Tidigare utredningar har framhållit de dubbla målen som en särskild utmaning för affärsverken. Lotsutredningen framhöll som exempel att styrningen av Sjöfartsverket kan försvåras av konflikter mellan de finansiella och transportpolitiska målen. Det är svårt för myndigheten att veta vilket mål de ska prioritera.³⁹ Riksrevisionen menade att regeringen behöver anpassa styrningen särskilt utifrån dessa förhållanden, något som regeringen än så länge inte har gjort.⁴⁰ Även ESV har i sin analys av Svenska kraftnät framhållit att dessa målkonflikter ställer högre krav på en tydlig och verksamhetsanpassad styrning från regeringen än styrningen av andra myndigheter.⁴¹

Men i praktiken verkar de ekonomiska målen ha haft en relativt liten betydelse i regeringens styrning av Sjöfartsverket. Sjöfartsverket har med undantag för räntabilitetsmålet 2018 inte uppfyllt de ekonomiska målen under den senaste tioårsperioden.⁴² Trots detta har regeringen inte genomfört några åtgärder. För perioden 2021–2024 har regeringen valt att pausa de ekonomiska målen helt och hållet. Anledningen är att regeringen vill ge myndighetens ledning möjlighet att hantera de negativa ekonomiska effekterna till följd av covid-19-pandemin.

Särskilda bestämmelser innebär en annorlunda återrapportering och uppföljning

Att Sjöfartsverket har undantag från vissa regelverk inom det ekonomiadministrativa området försvårar uppföljningen av myndigheten. Till exempel gäller särskilda bestämmelser för Sjöfartsverket enligt förordningen om årsredovisning och budgetunderlag (2000:605). Enligt förordningen behöver affärsverken bland annat inte inkludera någon resultatredovisning eller någon anslagsredovisning i årsredovisningen. Det innebär att det inte går att utläsa av redovisningen vilka intäkter som finansierar vilka kostnader.

³⁹ SOU 2008:53. *Styra rätt! Förslag om Sjöfartsverkets organisation*, slutbetänkande av Lotsutredningen, s. 103.

⁴⁰ Riksrevisionen (2018). *Regeringens styrning av affärsverken*. RiR 2018:5.

⁴¹ ESV (2021) *Analys av Svenska kraftnäts ekonomiska mål* (ESV 2021:35).

⁴² Sjöfartsverket (2022). *Årsredovisning 2021*, Sjöfartsverket (2017). *Årsredovisning 2016*.

Sjöfartsverket har också undantag från avgiftsförordningen (1992:191). Enligt den ska myndigheter beräkna avgifter så att de helt täcker verksamhetens kostnader (full kostnadstäckning). Men detta gäller inte Sjöfartsverket och övriga affärsverk. De har i stället större friheter att bestämma nivån på sina avgifter, men med vissa begränsningar. Eftersom det inte finns något regelverk som reglerar hur affärsverken sätter sina avgifter kan inte Riksrevisionen granska avgifterna.

3.4 Vissa ekonomiadministrativa skillnader mellan affärsverk och vanliga myndigheter

Skillnaden mellan Sjöfartsverket och vanliga förvaltningsmyndigheter har utifrån ett finansieringsperspektiv minskat i flera avseenden sedan Sjöfartsverket inrättades 1987. Anledningen är att även regelverket för vanliga förvaltningsmyndigheter numera har större flexibilitet, bland annat när det gäller hur de kan få och disponera intäkter. Men fortfarande finns det vissa skillnader i regelverken (tabell 2). Sammantaget ger dessa skillnader Sjöfartsverket en större handlingsfrihet inom den ekonomiska styrningen än vad gäller för vanliga förvaltningsmyndigheter.

Tabell 2. Jämförelse mellan affärsverk och vanliga förvaltningsmyndigheter utifrån ett finansieringsperspektiv.

	Vanliga förvaltningsmyndigheter	Affärsverk	Förhållande för Sjöfartsverket
Intäkter	Anslag. Avgifter efter samråds-skyldighet med ESV. Försäljning av varor och tjänster. Bidrag.	Anslag. Avgifter. Försäljning av varor och tjänster.	Avgifter är den huvudsakliga inkomstkällan.
Överskott till statskassan	Nej.	Ja, krav på utdelning.	Ej aktuellt under senare år.
Skatt	Nej.	Ska betala in skattemotsvarighet.	Ej aktuellt under senare år.
Köp/bildande av bolag	Möjligt med regeringens medgivande. Finansieras genom anslag.	Möjligt med regeringens medgivande.	Har bolagen Sjöfartsverket Holding AB och SMA Maintenance AB.
Pensioner	Betalar premier till SPV.	Avsättning av tjänstepensioner i redovisningen. Kan även betala premier till SPV.	Avsättning av tjänstepensioner i redovisningen.
Finansiering av investeringar	Upplåning sker i Riksgäldskontoret genom låneramar som riksdagen beslutar om.	Egna genererade medel, lån på öppna marknaden och lån i Riksgäldskontoret.	Har inte nyttjat möjligheten att låna på öppna marknaden.

Källa: Riksrevisionen 2018:5 (Statskontorets bearbetning).

Sjöfartsverket ska i huvudsak finansieras genom sina avgifter

Sjöfartsverket finansieras till största del med avgifter. Men liksom för vanliga förvaltningsmyndigheter kan myndigheten även få intäkter genom anslag eller försäljning av varor och tjänster. Förvaltningsmyndigheter som inte är affärsverk kan även få intäkter genom bidrag.⁴³

En skillnad mellan affärsverk och vanliga förvaltningsmyndigheter är att affärsverken ska drivas affärsmässigt. Det innebär bland annat att de så långt som möjligt ska använda egna intäkter för att täcka sina kostnader och att de ska ge avkastning.⁴⁴ Avgifterna är därmed en viktig inkomstkälla för dessa myndigheter.

Men det är samtidigt vanligt att avgiftsfinansiering är en relativt stor del av den totala finansieringen även för myndigheter som inte är affärsverk. Exempelvis finansierar Statistiska centralbyrån (SCB), Lantmäteriet respektive Post- och telestyrelsen (PTS) omkring hälften eller mer av sin verksamhet med avgifter, andra ersättningar och bidrag.⁴⁵

Affärsverksamhet kännetecknar affärsverken, men finns även vid andra myndigheter

Ett från början utmärkande drag för ett affärsverk var möjligheten att göra affärer. Sjöfartsverket bedriver i dag affärer bland annat genom att hyra ut isbrytare och sälja tjänster och produkter som exempelvis sjökort. Men även vanliga förvaltningsmyndigheter kan bedriva affärsverksamhet. Ett exempel är SMHI. I instruktionen anger regeringen att myndigheten ska öka samhällsnyttan med sin verksamhet genom att bedriva affärsverksamhet.⁴⁶

⁴³ Riksrevisionen (2018). *Regeringens styrning av affärsverken*. RiR 2018:5, s. 40.

⁴⁴ Riksrevisionen (2018). *Regeringens styrning av affärsverken*. RiR 2018:5.

⁴⁵ SCB (2022). Årsredovisning för 2021, s. 62, Lantmäteriet (2022). Årsredovisning för 2021, s. 79 samt Post- och telestyrelsen (2022). Årsredovisning för 2021, s. 76.

⁴⁶ Förordning (2009:974) med instruktion för Sveriges meteorologiska och hydrologiska institut.

Undantag från avgiftsförordningen ger större frihet att bestämma avgiftsnivåer och disponera avgiftsintäkter

Ett av de undantag som gäller för affärsverken är undantagen från avgiftsförordningen. Avgiftsförordningen reglerar bland annat myndigheters rätt att ta ut avgifter, bestämma avgifternas storlek och disponera intäkter från avgifter.

Sjöfartsverkets farledsavgifter behöver inte sträva efter full kostnadstäckning

Sjöfartsverket lyder inte under avgiftsförordningens bestämmelser om hur myndigheter ska beräkna sina avgifter. Det innebär till exempel att Sjöfartsverket kan ta ut avgifter som överstiger de samlade kostnaderna för tjänsten som de tillhandahåller. Därigenom kan avgifterna finansiera även andra delar av verksamheten. Vanliga myndigheter behöver beräkna avgifterna så att de som mest täcker de direkta och indirekta kostnader som är förknippade med den tjänst som avgiften gäller. Det kallas full kostnadstäckning.

Sjöfartsverket utnyttjar detta undantag i dag genom att låta farledsavgifterna finansiera även de delar av verksamheten som inte har någon direkt koppling till farledsverksamheten. Farledsavgiften saknar därmed en tydlig motprestation, och är därför snarare en skatt än en avgift.⁴⁷ Lotsavgifterna behöver däremot enligt Sjöfartsverkets tolkning sättas utifrån principen om full kostnadstäckning, till följd av bestämmelser i förordning (1999:215) om lotsavgifter.

Undantaget från avgiftsförordningen är tänkt att låta Sjöfartsverket vara mer flexibla när de planerar sin verksamhet, eftersom det ger myndigheten en större möjlighet att styra sina intäkter. Det innebär även att regeringen har avsagt sig viss kontroll över den finansiella styrningen av Sjöfartsverket. Sjöfartsverket har behövt visa att de kan förvalta detta förtroende och bestämma avgifter som både ger dem tillräckligt med intäkter och är tillräckligt låga för att sjöfartsbranschen ska acceptera dem. Det har varit en utmaning för myndigheten. Branschen har kritiserat att vissa sjöfartsavgifter finansierar kostnader som inte direkt är kopplade till

⁴⁷ Statskontoret (2013:1). *Myndighetsanalys av Sjöfartsverket*.

farledsrelaterad verksamhet (till exempel sjöräddning, isbrytning och myndighetsuppgifter). Vi går närmare in på avgifternas nivåer och konstruktion i kapitel 4 och 5.

Sjöfartsverket behöver inte heller samråda med Ekonomistyrningsverket (ESV) om sina avgiftsnivåer. Affärsverken har undantag från denna bestämmelse i avgiftsförordningen, men vanliga förvaltningsmyndigheter måste följa den.⁴⁸

Frihet att disponera överskott

Sjöfartsverket har även en något större frihet att disponera överskott från avgiftsintäkterna än vanliga förvaltningsmyndigheter. Det följer av ett undantag från avgiftsförordningens bestämmelser om hur myndigheterna får disponera överskott från avgifter.⁴⁹

Denna frihet kan vara en fördel för Sjöfartsverket eftersom de därmed har en större möjlighet att spara medel från ett år till ett annat än vanliga förvaltningsmyndigheter. Det kan till exempel vara en fördel för en myndighet vars verksamhet är beroende av återkommande, stora investeringar. Men det innebär också att regeringen har mindre kontroll över den finansiella styrningen av myndigheten.

Men även förvaltningsmyndigheter kan i viss mån använda överskott efter eget behov. Som regel får myndigheterna fritt disponera hur de ska använda överskott upp till tio procent av den avgiftsbelagda omsättningen under ett år. Om det ackumulerade överskottet uppgår till mer än tio procent ska myndigheten lämna ett förslag till regeringen om hur hela överskottet ska disponeras. Motsvarande gäller vid underskott, men då ska myndigheten i stället lämna ett förslag till regeringen om hur hela underskottet ska täckas.⁵⁰ Även vanliga förvaltningsmyndigheter har därmed vissa friheter inom detta område.

⁴⁸ Avgiftsförordning (1992:191).

⁴⁹ Avgiftsförordning (1992:191), 25–26 §§.

⁵⁰ Avgiftsförordning (1992:191), 25 a §.

Resultatutjämningsfond för att samla överskott

När Sjöfartsverket bildades som affärsverk 1987 upprättade regeringen en resultatutjämningsfond. Syftet med fonden var att balansera år med goda ekonomiska resultat och år med sämre ekonomiskt resultat. De år verksamheten går med vinst kan medel avsättas till fonden.⁵¹ Vi beskriver detta mer utförligt i kapitel 4.

Konstruktionen är i det närmaste unik i statsförvaltningen. Vanliga förvaltningsmyndigheter har inte samma möjligheter att upparbeta en buffert på detta sätt. Både Riksrevisionen och företrädare för Sjöfartsverket lyfter i intervjuer fram att det varken finns riktlinjer eller regleringar av fondens användningsområden, storlek och tillåtna avsättningar. Idag är det Sjöfartsverkets styrelse som bestämmer hur fonden får användas.

Sjöfartsverket betalar utdelning och skattemotsvarighet

Sjöfartsverkets regleringsbrev säger att Sjöfartsverket ska leverera en utdelning och ett belopp som motsvarar bolagsskatt (skattemotsvarighet) till staten. Beloppen fastställs av regeringen utifrån resultat- och balansräkningen.

Dessa inbetalningar är en del i den affärsmässiga grund som verksamhetsformen vilar på. Tanken är att staten ska få tillbaka en del av det kapital som de tillskjuter verksamheten. Ur ett statligt helhetsperspektiv genererar inbetalningarna också mer pengar till statens budget som kan användas för olika ändamål.

Men Sjöfartsverket har inte levererat någon utdelning till staten under den senaste tioårsperioden (med ett undantag för 2018). Regeringen har, liksom för de ekonomiska målen, fattat beslut om att pausa kravet på utdelning för perioden 2021–2024 till följd av coronapandemin. Men kravet på myndigheten att betala skattemotsvarighet ligger kvar.⁵²

⁵¹ Sjöfartsverket (2022). *Sjöfartsverkets årsredovisning 2021*, s. 62.

⁵² Regleringsbrev för budgetåret 2021 avseende Sjöfartsverket.

Det finns även vissa vanliga förvaltningsmyndigheter som har avkastningskrav, även om det är relativt ovanligt. Två exempel är Statens fastighetsverk och Fortifikationsverket som har krav på avkastning och betalar in en viss utdelning till staten.⁵³ Men enbart affärsverk är ålagda att betala skattemotsvarighet.

Sjöfartsverket har möjlighet att finansiera investeringar på fler sätt

En annan skillnad mellan Sjöfartsverket och vanliga myndigheter är att myndigheten har fler möjligheter att finansiera sina investeringar. Affärsverken har möjlighet att låna även utanför Riksgäldskontoret enligt kapitalförsörjningsförordningen (2011:210). De kan också använda sina egna genererade medel till finansieringen.

Det kan finnas fördelar med att ha flera sätt att finansiera investeringar, särskilt för Sjöfartsverket som kan behöva genomföra större investeringar i till exempel isbrytare. Men vår analys visar att Sjöfartsverket inte har utnyttjat denna möjlighet som följer med affärsverksformen. Myndigheten har inga företagslån.⁵⁴

Sjöfartsverket har liksom vanliga förvaltningsmyndigheter möjlighet att bilda dotterbolag

Sjöfartsverket är en koncern som förutom Sjöfartsverket också består av bolagen Sjöfartsverket Holding AB och SMA Maintenance AB. Både affärsverken och vanliga förvaltningsmyndigheter har möjlighet att bilda dotterbolag om regeringen medger det.

⁵³ Regleringsbrev för budgetåret 2021 avseende Statens fastighetsverk och regleringsbrev för budgetåret 2021 avseende Fortifikationsverket.

⁵⁴ Sjöfartsverket (2022). *Årsredovisning 2021 Sjöfartsverket*; Riksrevisionen. (2018). *Regeringens styrning av affärsverken*. RiR 2018:5, s. 19 och 22–23.

Sjöfartsverket betalar inte premier till Statens tjänstepensionsverk

Affärsverken sätter av pensionsersättningar i balansräkningen som en framtida skuld, till skillnad från reguljära förvaltningsmyndigheter som betalar månatliga premier för sina anställdas pensioner till Statens tjänstepensionsverk (SPV).⁵⁵ Det är alltså Sjöfartsverket självt och inte SPV som betalar ut pensionerna till sina anställda.

Under senare år har pensionsskulden vuxit. Vid årsskiftet 2021/2022 uppgick den till cirka 3,4 miljarder.⁵⁶ Anledningen till den växande skulden är den låga räntenivån under de senaste åren. Även om pensionsskulden ska betalas över lång tid finns det en risk att Sjöfartsverket inte har tillräckligt med likvida tillgångar för att täcka skulderna.

3.5 Större frihet att planera och organisera verksamheten

Utifrån ett verksamhetsperspektiv innebär de tillägg och undantag som Sjöfartsverket har jämfört med andra förvaltningsmyndigheter vissa fördelar. Myndigheten är friare att planera sin verksamhet utifrån sina egna behov, till exempel när det gäller lokalförsörjningen. Men att Sjöfartsverket är ett affärsverk har samtidigt bidragit till att kunskapen om tjänstemannarollen och förståelsen för vad en god förvaltningskultur är och betyder varierar inom myndigheten.

⁵⁵ Riksrevisionen (2018). *Regeringens styrning av affärsverken*. RiR 2018:5.

⁵⁶ Sjöfartsverket (2022). *Årsredovisning för Sjöfartsverket 2021*.

Tabell 3. Jämförelse mellan affärsverk och vanliga förvaltningsmyndigheter utifrån ett verksamhetsperspektiv.

	Vanliga förvaltnings- myndigheter	Affärsverk
Lokalförsörjning	Får inte teckna hyresavtal på längre än sex år utan regeringens godkännande.	Fri att teckna hyresavtal som sträcker sig längre än sex år
Kollektivavtal	Ja, för statligt anställda.	Ja, ett särskilt för anställda i affärsverk.

Källa: Riksrevisionen 2018:5 (Statskontorets bearbetning).

Friare att teckna hyresavtal

Affärsverken är friare att teckna längre hyres- och arrendeavtal än vad andra myndigheterna är enligt förordningen (1993:528) om statliga myndigheters lokalförsörjning. Med lokalförsörjning avses i förordningen åtgärder för att förse en myndighet med lokaler, mark och anläggningar. För myndigheter är huvudregeln att ett hyres- och arrendeavtal får gälla som längst sex år.

Utifrån ett verksamhetsperspektiv kan det vara fördelaktigt att kunna teckna längre hyres- och arrendeavtal eftersom det ger bättre förutsättningar att planera på lång sikt. Men även vanliga myndigheter kan teckna längre avtal om regeringen medger det och de hämtar in yttrande från ESV. Samma sak gäller vid en planerad lokalförändring som förutsätter mer anslag eller att myndigheten höjer avgifter. Det är vanligt att myndigheter med särskilda behov får medgivande från regeringen att ingå längre hyresavtal. Det gäller exempelvis Kustbevakningen, Polismyndigheten och Kriminalvården.⁵⁷

⁵⁷ Se exempelvis regeringens ärendeförteckningar (Justitiedepartementet 2 av 2) vecka 47 år 2021 samt pressmeddelanden *Kriminalvårdens anstalt i Hällby växer* och *Utbyggnaden av polisen fortsätter – ny polisstation i Malmö* från den 7 juni 2022.

De anställda omfattas av ett särskilt avtal för affärsverk

De anställda på Sjöfartsverket omfattas av ett särskilt avtal. Detta avtal gäller även för andra affärsverk, myndigheter samt bolag som tillhör Arbetsgivarverkets sektor Affärsverk och infrastruktur.⁵⁸

På myndigheten finns 142 olika kollektivavtal. Det innebär att i princip samtliga arbetsställen omfattas av ett eget avtal. Detta kräver mycket resurser och försvårar myndighetens planering och kompetensförsörjning.

Under 2021 påbörjade Sjöfartsverket ett arbete med att i samverkan med arbetstagarorganisationerna förhandla fram moderniserade kollektivavtal. Ambitionen är att avtalen ska bli mer anpassade till verksamheterna, men också att de ska främja en god arbetsmiljö med goda möjligheter till återhämtning för medarbetare.⁵⁹

Affärsverksformen har präglat kulturen på myndigheten

Sjöfartsverkets kultur präglas av att myndigheten har i uppdrag att genomföra myndighetsuppgifter och göra affärer. De som vi har intervjuat framhåller exempelvis att de utvecklar sina tjänster i samverkan med kunderna genom ett maritimt partnerskap. Myndigheten har ett nära samarbete med sina kunder och skickar exempelvis många remisser till kunderna som får lämna synpunkter på olika förslag, exempelvis hur myndigheten sätter sina avgifter.

Men inom myndigheten varierar samtidigt kunskapen om tjänstemannarollen och förståelsen för vad en god förvaltningskultur är och betyder. Inte heller ledningen har samsyn om vad som är skillnaden mellan myndighets- och affärsuppdraget.

Ledningen har tagit initiativ för att förbättra förvaltningskulturen på myndigheten inom ramen för Framtidsprogrammet. Ett av delprogrammen, Ett Sjöfartsverk, syftar till att få till stånd en gemensam värdegrund inom Sjöfartsverket genom en kultur- och attitydförflyttning.⁶⁰

⁵⁸ Affärsverksavtal-T (AVA-T) mellan Arbetsgivarverket – Saco-S och Affärsverksavtal (AVA) mellan Arbetsgivarverket – Seko.

⁵⁹ Sjöfartsverket (2022). *Årsredovisning för Sjöfartsverket 2021*, s. 21.

⁶⁰ Sjöfartsverket (2020). *Anslagsframställan och Treårsplan 2021–2023*, s. 44.

Myndigheten arbetar aktivt med att förbättra förvaltningskulturen generellt och öka kunskapen i alla personalgrupper om vad det innebär att arbeta i en myndighet. Trots detta upplever fortfarande vissa av de som vi har intervjuat att Sjöfartsverket ändå är något annat än en vanlig förvaltningsmyndighet.

Myndigheten upplever att affärsverksformen underlättar kompetensförsörjningen

Företrädare för Sjöfartsverket bedömer också att affärsverksformen underlättar deras kompetensförsörjning. Sjöfartsverket rekryterar många personer från näringslivet och anser att myndighetens affärsmöjligheter är attraktiva för denna målgrupp. Sjöfartsverket har ett stort behov av att rekrytera nautisk kompetens och det finns ett begränsat utbud av dessa kompetenser inom staten.

4 Sjöfartsverkets finansieringsform

I kapitlet presenterar vi vår analys av Sjöfartsverkets finansieringsform och de förutsättningar som finansieringsformen ger för myndigheten att genomföra verksamhet och bidra till att nå de transportpolitiska målen. Vi fokuserar särskilt på finansieringsformens utformning och hur den tillämpas av regeringen respektive Sjöfartsverket.

4.1 Sammanfattande iakttagelser

- Sjöfartsverkets finansieringsform ger myndigheten större friheter än vanliga förvaltningsmyndigheter, men också ett större ansvar för sin egen finansiering.
- Blandfinansieringen med både avgifter och anslag är en lämplig finansieringsform med tanke på Sjöfartsverkets breda uppdrag och olika målgrupper. Men finansieringsansvaret mellan staten och handelssjöfarten är i flera avseenden otydligt.
- Sjöfartsavgifterna är en central del i finansieringen och intäkterna från farledsavgifter subventionerar i stort sett all verksamhet på myndigheten, även den som inte är direkt farledsrelaterad. Samtidigt är det svårt för Sjöfartsverket att anpassa sjöfartsavgifterna till verksamhetens finansieringsbehov fullt ut. Det beror på att såväl utformningen som prissättningen av avgifterna till viss del styrs av det statliga regelverket.
- Regeringen har ändrat sin finansiella styrning av Sjöfartsverket flera gånger. Ändringarna har skett dels genom tillfälliga anslag, dels genom avsteg från de ursprungliga finansieringsprinciperna som gällde när Sjöfartsverket bildades. Det har gjort ansvarsförhållandena oklara och försämrat Sjöfartsverkets möjligheter att planera sin verksamhet på lång sikt.
- Kombinationen av de tillfälliga anslagen från staten och myndighetens möjlighet att bygga upp en buffert i resultatutjämningsfonden motverkar Sjöfartsverkets kostnadsmedvetenhet.

- Sjöfartsverket har inte anpassat sin verksamhet efter sina ekonomiska förutsättningar och inte heller nyttjat alla de möjligheter som de har fått för att generera intäkter.
- Sjöfartsverkets redovisning ger inte någon möjlighet att följa hur anslags- respektive avgiftsintäkterna används i verksamheten.
- Sjöfartsverket kan inte ta fram nödvändiga och relevanta underlag över sina kostnader. De har svårt att upprätta planer för framtida kostnader. Detta kan vara en orsak till myndighetens långvariga ekonomiska problem.

4.2 Sjöfartsverkets finansiering och finansieringsform

Enligt den finansieringsform som gäller för Sjöfartsverket i dag finansieras verkets löpande verksamhet till övervägande del med olika typer av avgifter och till en mindre del med anslag från statsbudgeten.⁶¹ Finansieringsformen styrs genom de bestämmelser som gäller för affärsverksformen.

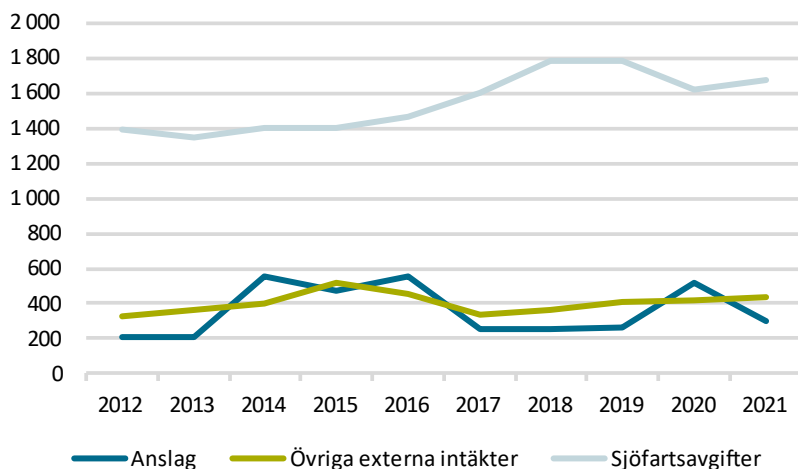
Blandade intäktskällor med tyngdpunkt på sjöfartsavgifter

År 2021 uppgick Sjöfartsverkets totala intäkter till 2,4 miljarder kronor. Sjöfartsavgifterna från handelssjöfarten uppgick till 1,7 miljarder kronor, vilket motsvarar cirka 70 procent av Sjöfartsverkets totala intäkter. De statliga anslagen uppgick till cirka 300 miljoner kronor och övriga externa intäkter till 434 miljoner.⁶²

⁶¹ Sjöfartsverkets finanspolicy. Dnr. 13-02894.

⁶² Sjöfartsverket (2022). *Årsredovisning för Sjöfartsverket 2021*.

Figur 4. Sjöfartsverkets intäkter uppdelade på anslag, sjöfartsavgifter och övriga externa intäkter, miljoner kronor. 2012–2021.



Kommentar: I sjöfartsavgifter ingår farledsavgifter och lotsavgifter.

Källa: Sjöfartsverkets årsredovisningar 2012–2021.

Det är många myndigheter som finansierar sin verksamhet med blandade intäktskällor. Men det som skiljer Sjöfartsverket från vanliga förvaltningsmyndigheter är att finansieringen påverkas av de olika regleringar som gäller för affärsverksformen (närmare beskrivning av dessa i kapitel 3).

Att verksamheten främst finansieras genom avgifter innebär att merparten av de löpande kostnaderna inte belastar statsbudgeten. Eftersom många av de rederier som betalar farleds- och lotsavgifterna dessutom är flaggade eller registrerade utomlands belastar inte heller avgifterna den svenska näringen. Men det går inte idag att fastställa hur stor andel av sjöfartsavgifterna som betalas av utländska rederier.

Farledsavgifterna utgör basen i finansieringen

Möjligheten att fatta beslut om nivån på avgifterna och hur de ska vara utformade är en central komponent i Sjöfartsverkets finansieringsmodell eftersom verksamheten till största del ska vara självfinansierad.⁶³

Sjöfartsverket justerar regelbundet sina avgifter för att anpassa nivån till sina kostnader. Ungefär vart femte år gör de en större översyn av avgiftsmodellerna för farleds- respektive lotsavgiften. Både de årliga och de större förändringarna remissbehandlas tillsammans med företrädare för sjöfartsbranschen och berörda myndigheter.

De nuvarande avgiftsmodellerna var tänkta att säkerställa en ekonomi i balans

Sjöfartsverkets nuvarande modeller för sjöfartsavgifter, farleds- och lotsavgifter gäller sedan den 1 januari 2018. Det främsta syftet med de nya modellerna var att de skulle generera intäkter som säkerställer en ekonomi i balans.⁶⁴ Sjöfartsverket hade också som ambition att farledsavgifterna skulle få en tydligare miljöprofil och att modellerna över lag skulle vara enklare än tidigare.⁶⁵ Vi återkommer till detta i nästa kapitel.

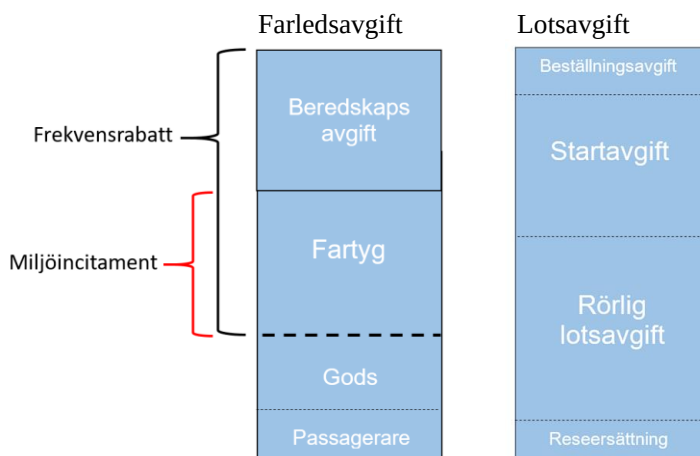
⁶³ Avgiftsuttaget sker med grund i förordning (1997:1121) om farledsavgift respektive förordning om lotsavgift (1999:215) samt i den restriktion om avgiftshöjning för farledsavgiften som framgår av Sjöfartsverkets regleringsbrev.

⁶⁴ VTI (2020). *Utvärdering av Sjöfartsverkets nya avgiftsmodell 2018*.

Rapport 1034, s. 9.

⁶⁵ VTI (2020). *Utvärdering av Sjöfartsverkets nya avgiftsmodell 2018*. Rapport 1034.

Figur 5. Sjöfartsverkets modell för farledsavgifter resp. lotsavgifter.



Källa: Sjöfartsverket.

För närvarande arbetar Sjöfartsverket med att ta fram en reviderad modell där farledsavgifterna i större utsträckning än idag ska utgå från de faktiska kostnaderna för myndighetens farledsrelaterade tjänster.⁶⁶ Modellen är planerad att införas tidigast 2025.

Farledsavgiften består av många komponenter

Alla fartyg över 300 bruttoton som lastar eller lossar last, lämnar eller hämtar passagerare i Sverige ska betala farledsavgift. Viss trafik är undantagen, exempelvis kollektivtrafik.⁶⁷

Farledsavgiften består av fyra delar (se figur 5).

- Beredskapsavgift som baseras på fartygets storlek (10 olika dräktighetsklasser⁶⁸) och miljöklass (5 olika klasser).
- Fartygsavgift som baseras på fartygets nettodräktighet och miljöklass.

⁶⁶ Möte med företrädare för Sjöfartsverket 2022-11-14.

⁶⁷ Förordning (1997:1121) om farledsavgift.

⁶⁸ Nettodräktighet är ett mått på fartygets nyttiga volym och baseras på rymden av fartygets lastrum, tillåtet passagerarantal och förhållandet mellan största djupgående och mallat djup.

- Godsavgift som baseras på mängden gods fartyget är lastat med. Priset per lastat och lossat ton gods skiljer sig mellan så kallat högvärdigt och lågvärdigt gods. Vilka gods som räknas som lågvärdigt styrs av Sjöfartsverkets föreskrifter om farledsavgift. Lastat transitgods är befriat från godsavgift.
- Passageraravgift som tas ut för passagerarfartyg, och tas ut för både avstigande och påstigande passagerare.

Avgiftsintäkter från farledsavgifterna påverkas också av antalet anlöp fartyget gör under en kalendermånad, så kallad frekvensrabatt (se figur 5). Frekvensrabatten innebär att ju fler anlöp ett fartyg gör under en kalendermånad, desto lägre blir den genomsnittliga kostnaden per anlop. För de två första anlöpen betalar fartyget 100 procent, för det tredje 75 procent, för det fjärde 50 procent, för det femte 25 procent av den fartygsbaserade delen och beredskapsavgiften i farledsavgiften. Alla ytterligare anlöp under månaden är undantagna från beredskapsavgift och fartygsavgift men man betalar gods- och passageraravgift. År 2022 var det knappt 30 procent av det totala antalet deklarerade anlöp som debiterades för avgift.⁶⁹ Exempelvis betalade färjetrafiken fartygsdelen av farledsavgiften för ungefär 8 procent av sina anlöp.⁷⁰

Undantag från avgiftsförordningen möjliggör korsfinansiering mellan olika verksamhetsområden

Farledsavgiften är en offentligrättslig avgift och intäkterna från dessa används till att finansiera myndighetens kostnader, även sådana som inte direkt är kopplade till farledsverksamhet.

Sjöfartsverket har undantag från avgiftsförordningen och från kravet på full kostnadstäckning (kapitel 3). Därmed kan myndigheten besluta om nivå för farledsavgifterna utan att ta hänsyn till det kravet. I praktiken innebär det att nivån på farledsavgiften sätts utifrån myndighetens totala finansieringsbehov, men med hänsyn till den KPI-restriktion som regeringen har satt upp. Intäkterna från farledsavgifter används sedan för att täcka kostnader inom alla verksamhetsområden som inte finansieras med lotsavgift, anslag eller annan intäkt.

⁶⁹ Sjöfartsverket, underlag skickad 2022-04-04.

⁷⁰ Sjöfartsverket (2021). *Överflyttingsanalys – land till sjö*.

Sjöfartsbranschen anser att denna korsfinansiering mellan Sjöfartsverkets olika verksamhetsområden gör att dagens avgiftssystem är otydligt och att det är svårt att veta vad handelssjöfarten egentligen betalar för. Branschen menar att avgifterna bör kopplas till de kostnader som Sjöfartsverket har för att handelsfartygen använder farlederna.⁷¹

Ett syfte med det avgiftssystem som infördes 2018 var att öka transparensen så att kunderna lättare skulle förstå grunden för avgifterna. Men branschen anser att Sjöfartsverket inte har lyckats med att tydliggöra vilka tjänster som handelssjöfarten finansierar genom farledsavgiften.

Lotsavgiften ska täcka alla kostnader kopplade till lotstjänsten

Alla fartyg som är minst 70 meter långa, 14 meter breda eller har ett djupgående av minst 4,5 meter är lotspliktiga.⁷² Sjöfartsverket har monopol på att tillhandahålla lots, enligt lotsförordningen. Ett fartyg med lotsplikt kan få undantag från kravet om kaptenen på fartyget har motsvarande lotsbehörighet.

Lotsavgiften består av en beställningsavgift, en fast startavgift och en rörlig avgift per påbörjad halvtimme samt reseersättning (kostnader för lots och medhjälparens resor). Storleken på beställningsavgiften varierar beroende på hur lång tid i förväg lotsningen beställs. Den fasta startavgiften baseras på fartygets nettodräktighet. Den rörliga avgiften baseras på fartygets nettodräktighet och på hur lång tid som lotsningen tar. Lotsningar som är längre än sju timmar ger en nedsättning av avgiften med 40 procent. Lotsning i Vänerens lotsområde rabatteras med 30 procent. Lotsning i Mälaren rabatteras med 10 procent. Rabatterna finansieras inom ramen för lotsavgiftssystemet, vilket innebär att användarna av lotstjänsten i andra lotsområden än Väneren och Mälaren får betala mer.

Till skillnad från farledsavgiften beräknas tarifferna för lotsavgiften utifrån målet om full kostnadstäckning. Det innebär att avgiften ska täcka samtliga kostnader som hör till lotsningen, inklusive ett generellt overheadpåslag. I praktiken har detta mål aldrig nåtts.

⁷¹ Möte med företrädare för Svensk Sjöfart 2022-04-19.

⁷² Transportstyrelsens föreskrifter och allmänna råd om lotsning. TSFS 2017:88.

Möjligheten att göra affärer har förtydligats

Ytterligare en del i finansieringsformen är möjligheten att få intäkter genom att bedriva affärer. Avgiftsintäkterna från affärsverksamheten består framför allt av att sälja sjökort. Dessa intäkter är mycket små i förhållande till övriga intäkter.

Det har tidigare funnits vissa oklarheter om vilket utrymme Sjöfartsverket har att bedriva affärsverksamhet. Men i augusti 2022 ändrade regeringen Sjöfartsverkets instruktion så att myndigheten fick ett tydligare mandat att exempelvis sälja tjänster och hyra ut fartyg inom ramen för sina huvuduppgifter. Vår utredning visar att det trots tydliggörandet i instruktionen finns olika uppfattningar inom såväl Sjöfartsverket som Regeringskansliet om vad som i dag är affärsverksamhet respektive myndighetsuppgifter och hur omfattande affärsverksamheten egentligen är eller bör vara.⁷³ Sjöfartsverkets huvudinriktning är att tjänste- och produktbudet i uppdrags- och försäljningsverksamheten ska öka för att hålla tillbaka avgiftshöjningar.⁷⁴

4.3 Avgiftsfinansieringen begränsas av flera faktorer

Sjöfartsverkets möjligheter att ta ut avgifter är idag begränsade på flera sätt, även om Sjöfartsverket har rätt att besluta om såväl utformningen som prissättningen av avgifterna. Sjöfartsverket måste följa de regleringar som finns i förordningar och i myndighetens regleringsbrev. Samtidigt är myndigheten undantagen från delar av avgiftsförordningen, vilket ger dem friare händer än vissa andra myndigheter att utforma principer för hur de sätter avgifter.

Restriktionen för avgiftshöjningar begränsar möjligheten att gå med vinst

Farledsavgifterna utgör idag Sjöfartsverkets enskilt största intäktskälla. 2021 betalade handelssjöfarten 1,1 miljarder kronor i farledsavgifter. I regleringsbrevet har regeringen beslutat om att begränsa hur mycket som Sjöfartsverket årligen kan höja avgiftstarifferna. Restriktionen för avgifts

⁷³ Möte med företrädare för Sjöfartsverket 2022-11-14.

⁷⁴ Sjöfartsverket (2022). *Anslagsframställan och Treårsplan 2023–2025*.

höjningen har funnits sedan 1999 och var till och med 2018 kopplad till nettoprisindexet.⁷⁵ Enligt den nuvarande restriktionen får farledsavgifterna inte höjas mer än med konsumentprisindex med konstant skatt (KPI-KS).⁷⁶

Begränsningen kan ses som motiverad ur ett effektivitetsperspektiv. Eftersom Sjöfartsverket har monopolställning som ensam aktör på flera av sina verksamhetsområden ska avgifterna inte kunna höjas hur mycket som helst. Men samtidigt står begränsningen i konflikt med kravet på självförsörjning och att Sjöfartsverket ska gå med vinst. Det är svårare för Sjöfartsverket att leverera vinst till staten om de inte kan höja avgifterna i relation till kostnadsökningar (om kostnaderna ökar mer än KPI) och om de behöver kompensera intäktsbortfall på grund av minskade volymer.

Sjöfartsverket har lyft fram att det kan finnas fördelar med att se över om utvecklingen av KPI överensstämmer med utvecklingen av myndighetens kostnadsdrivande poster eller inte. KPI mäter utvecklingen av de svenska hushållens konsumtion och syftar till att beräkna det generella kompensationsbehovet i samhället. Sjöfartsverket skulle hellre se att begränsningen sätts i relation till ett index som i högre grad grundar sig på kostnadsutvecklingen för varor och tjänster som är relevanta för myndighetens verksamhet.

Oklara principer för avgiftssättning

Avgiftsintäkterna i ett affärsverk bör beräknas så att intäkterna på några års sikt täcker samtliga kostnader som direkt eller indirekt hör till den verksamheten den avser *samt* den vinst som ska betalas till staten. Det följer av att det ekonomiska målet för den avgiftsbelagda verksamheten är att den ska gå med vinst. Att Sjöfartsverket inte har några principer för avgiftssättning medför en risk för att avgifterna sätts alltför lågt för att de ska kunna generera vinst i verksamheten och räcka till kostnader för investeringar och underhåll.

⁷⁵ Underlag från Sjöfartsverket 2023-01-19.

⁷⁶ Regleringsbrev för budgetåret 2022 avseende Sjöfartsverket.

Lotsavgifter når inte upp till full kostnadstäckning

I lotsverksamheten har Sjöfartsverket genom sin tolkning av lotsavgiftsförordningen satt upp som ekonomiskt mål att de ska ha full kostnadstäckning. Men verksamheten har under de senaste tio åren inte nått upp till målet, trots att de har höjt avgiften i stort sett varje år. Av Statskontorets myndighetsanalys från 2013 framgår att Sjöfartsverket redan då strävade efter att nå full kostnadstäckning.

Enligt våra beräkningar var kostnadstäckningen 81 procent (inklusive OH-kostnader) under 2021. Det innebär att farledsavgifterna årligen subventionerar lotsningen med cirka 20 procent, eller motsvarande cirka 150 miljoner kronor varje år.⁷⁷

För att nå full kostnadstäckning höjde Sjöfartsverket lotsavgifterna med 10 procent 2022 och de planerar motsvarande höjning för 2023, 2024 respektive 2025. Men de underliggande trafikvolymerna måste också bli tillräckligt stora för att lotsningsverksamheten ska komma upp till full kostnadstäckning.⁷⁸

4.4 Finansieringsansvaret behöver tydliggöras

En finansieringsform som består av både anslag och avgifter kräver att det finansiella ansvaret är tydligt fördelat. Det behövs en samsyn om vad som är statens respektive handelssjöfartens finansieringsansvar. Vår analys visar att Sjöfartsverket och regeringen i dag inte har någon samsyn om vem som bär finansieringsansvaret för vissa delar av verksamheten, exempelvis driften av isbrytare. I samband med bildandet av Sjöfartsverket 1987 lade regeringen fast att handelssjöfarten skulle betala för sina tjänster och att staten skulle finansiera den del av verksamheten som inte belastar handelssjöfarten.⁷⁹

⁷⁷ Enligt företrädare för Sjöfartsverket finansieras underskottet i lotsningsverksamheten inte med farledsavgifter utan med det ekonomiska underskottet, det vill säga den vinsten som egentligen skulle levererats till staten.

⁷⁸ Underlag från Sjöfartsverket 2022-12-23.

⁷⁹ Prop. 1985/86: 100. *Förslag till statsbudget 1986/87. Bilaga 8. Kommunikationsdepartementet*, s. 13.

Sjöfartsverket har återkommande efterfrågat att regeringen ska tydliggöra vad den anser ingår i statens respektive handelssjöfartens betalningsansvar. I sin treårsplan pekar Sjöfartsverket också på att anslagen har urholkats eftersom de inte räknats upp enligt pris- och löneomräkningen (PLO). Sjöfartsverket anser att staten på så sätt skjuter över finansieringsansvaret för fritidsbåtar på handelssjöfarten.

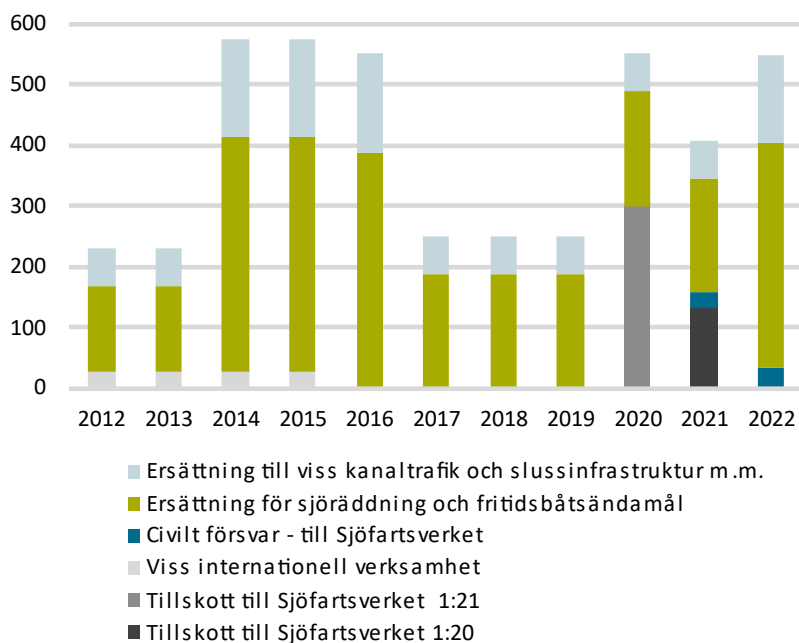
Det statliga finansieringsansvaret har varierat

Sjöfartsverkets uppdrag har varit relativt konstant under de senaste tio åren. Samtidigt har den finansiella styrningen och statliga finansieringsansvaret skiftat, både när det gäller tilldelning av anslag och efterlevnad av de ursprungliga finansieringsprinciperna.

Regeringen har fördelat 1,6 miljarder kronor i tillfälliga anslag

Sjöfartsverket får årligen två sakanslag. Under de senaste tio åren har Sjöfartsverket vid flera tillfällen även fått extra anslagsmedel från regeringen, antingen tillfälliga nya anslag eller tillfälliga höjningar av befintliga anslag. Anslagen har varierat mellan 230 och 575 miljoner kronor per år (se figur 6).

Figur 6. Anslagsmedel till Sjöfartsverket, miljoner kronor, 2012–2022.



Källa: Sjöfartsverkets årsredovisningar och regleringsbrev för 2022.

Enligt våra beräkningar uppgår de tillfälliga anslagen under 2012–2022 till nästan 1,6 miljarder kronor. Därutöver fick Sjöfartsverket 2014 en permanent anslagshöjning för sjöräddning och fritidsbåtsändamål på 45 miljoner kronor.⁸⁰ Enligt våra beräkningar motsvarar de tilldelade tillfälliga anslagen cirka 90 procent av det sammanlagda beloppet som Sjöfartsverket bedömer att de har saknat i den statliga finansieringen 2012–2022 inklusive pris- och löneomräkningen.

De tillfälliga medlen bidrar till att göra den finansiella ansvarsfördelningen mellan staten och handelssjöfarten otydlig. De tillfälliga medlen har i regel inte varit öronmärkta (med vissa undantag för medel till isbrytningen 2014–2016 och till fossilfri flotta 2022). Regeringen har inte heller krävt någon särskild återrapportering. Exempelvis fick myndigheten

⁸⁰ Prop. 2014/15:1. *Budgetpropositionen 2015. Utgiftsområde 22. Kommunikationer*, s. 82.

430 miljoner kronor 2021–2022 för att täcka intäktsbortfall på grund av corona, och för att förstärka myndighetens ekonomi. Myndighetens avgiftsintäkter minskade under dessa år med cirka 250 miljoner kronor, vilket motsvarar knappt 60 procent av tilldelningen.

Finansieringsprinciperna för isbrytningen tillämpas inte

Ett sätt att tydliggöra aktörernas finansieringsansvar är genom finansieringsprinciper. I Sjöfartsverket hittar vi flera exempel på detta. Ett exempel kommer från när Sjöfartsverket bildades. Då angav regeringen att isbrytningens fasta kostnader (kapacitet och beredskap) skulle finansieras av handelssjöfarten medan staten skulle stå för bränslekostnaderna.⁸¹ 2013 hade regeringen ändrat uppfattning och menade att handelssjöfarten skulle stå för driften av isbrytningen.⁸² Under 2014–2016 fick Sjöfartsverket tillfälliga anslagsmedel för att täcka kostnader för isbrytningen. Efter 2016 har Sjöfartsverket däremot fått täcka alla kostnader för isbrytning själva trots att det av myndighetens regleringsbrev framgår att ett av sakanslagen även får användas till isbrytningsverksamhet.⁸³

Oklarhet kring finansieringsansvar för sjö- och flygräddningen

Ett annat exempel är att Sjöfartsverket också återkommande har åskat högre anslag för att finansiera sjö- och flygräddningen. Sjöfartsverket fick 2010 i uppdrag av regeringen att ta fram en finansieringsmodell för sjö- och flygräddningen.⁸⁴ Sjöfartsverkets förslag baseras på behovet från olika samhällsaktörer (bland andra allmänheten, myndigheter och civila flyget) av sjö- och flygräddning. Men regeringen har inte fastställt modellen samtidigt som Sjöfartsverket i sin budgetering och sina äskanden utgår från modellen. I praktiken innebär det att anslagsfinansieringen utgör en betydligt lägre andel av finansieringen än vad som är beräknat enligt modellen. Det innebär att Sjöfartsverket använder farledsavgifterna för att finansiera detta underskott.

⁸¹ Prop. 1985/86: 100. *Förslag till statsbudget 1986/87. Bilaga 8.*

Kommunikationsdepartementet, s. 96–97.

⁸² Statskontoret (2013). *Myndighetsanalys av Sjöfartsverket* (2013:1).

⁸³ Se t.ex. *Regleringsbrev för budgetåret 2022 avseende Sjöfartsverket.*

⁸⁴ Regeringsbeslut II 3. 2010-02-04. Uppdrag att se över modellen för finansiering av flyg- och sjöräddning. (Dnr N2010/617/TE).

Investeringar finansieras ibland av staten

Statens finansiella åtagande är också otydligt när det gäller sjöfartsinvesteringar. Det handlar om investeringar i fartyg, isbrytare, farleder och slussar. Sjöfartsverket har en underhållsskuld i farlederna (framför allt olika typer av fyrar och elanläggningar) som uppgår till cirka 1,5 miljarder kronor.⁸⁵

Både Sjöfartsverket och sjöfartsbranschen uppfattar att det finns en obalans mellan investeringar i sjöfarten och investeringar i andra transportslag. Investeringar i transportinfrastrukturen för väg och järnväg finansieras huvudsakligen genom anslag i nationell plan för transportinfrastruktur. Investeringar i sjöfartens infrastruktur har huvudsakligen finansierats genom farledsavgifterna.⁸⁶ Men under senare år har staten tagit ett större finansieringsansvar genom att finansiera större investeringar i nationell plan och genom särskilda projektmedel. Det gäller exempelvis investeringar i Södertäljekanal, Skandiaporten i Göteborg och Malmporten i Luleå.

Men staten har inte tagit principiell ställning till vilka sjöfartsinvesteringar som ska finansieras i nationell plan respektive av farledsavgifterna. Under hösten 2022 fattade regeringen beslut om att investeringar i nya isbrytare ska ingå i den nationella planen för transportinfrastrukturen medan regeringen förväntar sig att handelssjöfarten ska finansiera de föreslagna investeringarna i ny räddningshelikopter.⁸⁷

⁸⁵ Sjöfartsverket (2022). *Anslagsframställan och Treårsplan 2023–2025*.

I Sjöfartsverkets underhållsstrategi och plan för återtagande av uppskjutet underhåll i farlederna (2022) finns en mer detaljerad beskrivning av underhållsskulden som uppskattas till mellan 1,5 och 2 miljarder kronor.

⁸⁶ Prop. 2012/13:25. *Investeringar för ett starkt och hållbart transportsystem*, s. 44.

⁸⁷ Se t.ex. Sjöfartsverkets remissvar avseende I2021/02884 Trafikverkets förslag till nationell plan för transportinfrastrukturen 2022–2033.

Sjöfartsverket har äskat högre anslag

Sjöfartsverket har årligen äskat högre anslag för att finansiera verksamhet som enligt Sjöfartsverket är statens ansvar. Enligt Sjöfartsverkets beräkningar handlar underskottet, det vill säga det ofinansierade behovet om i snitt 150 miljoner kronor årligen under 2012–2022.⁸⁸

Enligt den senaste anslagsframställan för 2023–2025 äskar Sjöfartsverket 337 miljoner kronor årligen i ökade anslagsmedel. Av detta avser 300 miljoner kronor drift av isbrytare som hittills har betalats av handelssjöfarten. Den senaste anslagsframställan förutsätter att Sjöfartsverket får behålla det anslagstillskott på 220 miljoner kronor som myndigheten fick 2022. Utöver det har Sjöfartsverket återkommande äskat att anslagen ska PLO-indexeras för att anslagen inte ska urholkas.⁸⁹

Extra anslag trots medel i resultatutjämningsfonden

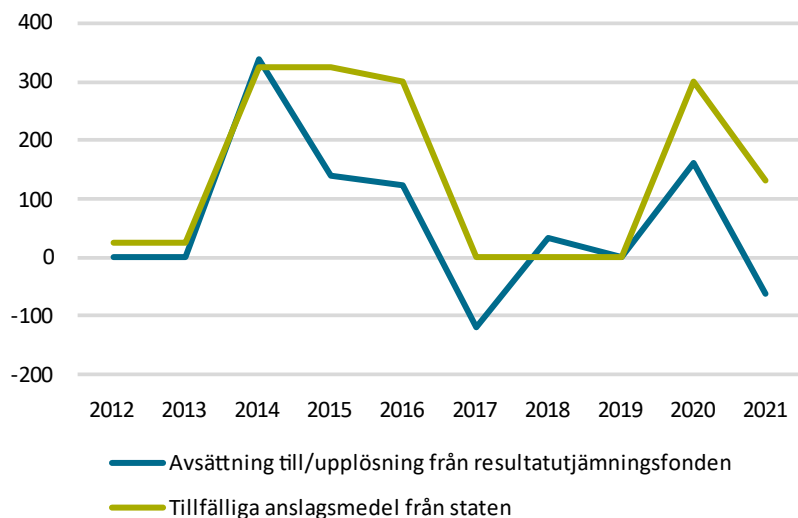
Resultatutjämningsfondens syfte är att kunna utjämna kostnader mellan år (se kapitel 3). Vi kan konstatera att regeringen vid några tillfällen har tillfört Sjöfartsverket extra anslagsmedel trots att Sjöfartsverket har haft medel tillgängliga i resultatutjämningsfonden. Vid årsskiftet 2021/2022 uppgick resultatutjämningsfonden till 618 miljoner kronor vilket motsvarar cirka 25 procent av myndighetens omsättning. Vi anser att det är anmärkningsvärt att myndigheten har en betydande buffert samtidigt som verksamheten har stora underhållsskulder och eftersatta investeringar.

Sedan 2014 har fonden återkommande fyllts på. De enda undantagen är under 2017 och 2021 då medel för fonden användes för att täcka myndighetens underskott. Påfyllningen har främst skett under de år då myndigheten har fått extra anslagsmedel (se figur 7). I förhållande till de årliga avgiftsintäkterna är det relativt stora belopp som har förts över till fonden. Avsättningar till fonden har motsvarat mellan 2 och 19 procent av de totala avgiftsintäkterna respektive år.

⁸⁸ Sjöfartsverket (2022). *Bilaga Anslagsredovisning 2003–2022 till PM 2022-02-07 Sjöfartsverkets anslag. Dnr:22-00975.*

⁸⁹ Sjöfartsverket (2022). *Anslagsframställan och Treårsplan 2023–2025.*

Figur 7. Avsättningar resp. upplösningar resultatutjämningsfonden samt tillfälliga extra anslagsmedel 2012–2021.



Kommentar: Med upplösningar menas att Sjöfartsverket för medel från fonden till verksamheten för att täcka underskottet i verksamheten.

Källa: Sjöfartsverkets årsredovisningar.

Enligt regleringsbrevet får Sjöfartsverket disponera det överskott som återstår efter inleveransen (vinst och skattemotsvarighet) till statens budget, utan någon övre begränsning.⁹⁰ Men Sjöfartsverket har under många år haft ett negativt ackumulerat eget kapital och därför har de kunnat föra över hela överskottet till resultatutjämningsfonden utan att leverera någon avkastning till staten. Vi anser att det strider mot grundtanken med affärsverksformen, det vill säga att verksamheten ska generera vinst till statskassan. Det går inte heller att utifrån Sjöfartsverkets redovisning klargöra om de medel som förs över till fonden är anslags- eller avgiftsmedel.

⁹⁰ Regleringsbrev för budgetåret 2022 avseende Sjöfartsverket.

4.5 Sjöfartsverket har genomfört vissa åtgärder för att effektivisera

Finansieringsformen definierar främst vilka intäktskällor som ska finansiera verksamheten. Men för att finansieringsformen ska fungera i förhållande till verksamheten måste Sjöfartsverket också arbeta med sina kostnader.

Servicemålen styr stor del av kostnaderna

Sjöfartsverket har formulerat flera interna mål för verksamheten (se kapitel 1). Servicemålen syftar främst till att handelssjöfarten ska veta vilken service som de kan förvänta sig för de avgifter som de betalar. I dag överträffar myndigheten i de flesta fall servicemålen, både när det gäller isbrytning och lotsning.⁹¹

Sjöfartsverket har genomfört vissa effektiviseringsåtgärder

Sjöfartsverket har under de senaste åren arbetat med att anpassa omfattningen av verksamheten efter intäkterna. Men vår analys visar att de åtgärder som har genomförts inte är tillräckliga för att kunna resultera i en ekonomi i balans. 2017 påbörjade Sjöfartsverket arbetet med ett övergripande förändringsprogram, Framtidsprogrammet. Ett av delprogrammen, Långsiktig hållbar ekonomi, syftar till att stärka Sjöfartsverkets ekonomi genom att minska verksamhetens kostnader och samtidigt genomföra insatser för att öka intäkterna. Målet är att till 2027 ha uppnått 1,5 miljarder kronor i effektiviseringar jämfört med resultatet 2017. Inom ramen för det programmet har Sjöfartsverket identifierat att bland annat myndighetens kollektivavtal och helikopter-verksamhet är kostnadsdrivande. En uppföljning visar att det ännu är svårt att se några större ekonomiska effekter av programmet.⁹²

⁹¹ Sjöfartsverket (2022). *Sjöfartsverkets årsredovisning 2021*, s.10.

⁹² Sjöfartsverket (2021). *Internrevisionsrapport Effekthemtagning i Miljarden. G-2021-01*.

Tillfälliga anslag försvårar planering och kostnadsmedvetenhet

Att regeringen återkommande använder tillfälliga höjningar av anslaget för att styra Sjöfartsverket försvårar både att genomföra och att planera verksamheten. Sjöfartsverkets verksamhetsstruktur med höga fasta kostnader och höga serviceåtaganden gör att det är svårt att anpassa verksamheten till ändrade finansieringsflöden. Statskontoret har tidigare konstaterat att tillfälliga medel kan försvåra arbetet med att effektivisera en myndighet och motverka kostnadsmedvetenhet inom myndigheten.⁹³

I våra intervjuer med företrädare för olika delar av verksamheten har vi stött på en kultur där det finns en hög medvetenhet om att de behöver minska kostnaderna. Men vi har också mött en kultur där det har institutionaliserats att verksamheten sannolikt kommer att få extra medel om budgeten inte går ihop.

⁹³ Statskontoret (2022). *Hur ska Jordbruksverket nå en ekonomi och verksamhet i balans? En analys av förutsättningar och vägar framåt.*

5 Sjöfartsavgifterna som styrmedel

I detta kapitel presenterar vi vår analys av hur avgiftsfinansieringen fungerar som styrmedel för att bidra till att uppnå transport- och klimatpolitiska mål. Vi har särskilt analyserat Sjöfartsverkets möjligheter att genom avgifterna styra mot ökad överflyttning av godstransporter från vägtrafik till sjötrafik och ökad transporteffektivitet.⁹⁴ Vi har också analyserat om avgifterna kan skapa incitament för klimatåtgärder för att öka sjöfartens internaliseringsgrad.

Vi har avgränsat analysen främst till farledsavgifter som styrmedel. Vi berör även lotsavgifter kort. Övriga avgifter som Sjöfartsverket tar ut är inte att betrakta som ekonomiska styrmedel.

5.1 Sammanfattande iakttagelser

- Sjöfartsavgifter ska fungera som transportpolitiska styrmedel. Men i praktiken har Sjöfartsverket begränsade möjligheter att utforma och prissätta avgifter så att de fungerar som styrmedel. Det finns flera begränsningar, men det största hindret är att avgifternas primära syfte är att generera intäkter till verksamheten. Det minskar möjligheterna att knyta avgifterna till sjötrafikens samhällsekonomiska kostnader.
- Sjöfartsverkets avgifter bidrar marginellt till att styra mot ökad överflyttning från vägtransport till sjötransport. Det beror på att överflyttningskapaciteten generellt är liten och att avgifterna i de flesta fall endast är en liten del av transportkostnaderna och därmed inte påverkar transportköparens val särskilt mycket. Ett undantag är inlandssjöfarten på Mälaren och Vänern där sjöfartsavgifterna i dag är en relativt stor andel av kostnaderna. En eventuell sänkning av avgifterna skulle därför kunna styra mot ökad överflyttning.

⁹⁴ Ökad transporteffektivitet kan åstadkommas exempelvis genom ökad tillgång till effektiv, punktlig och tillförlitlig kollektivtrafik, ökad överflyttning till mer energiintensiva transportsätt och fordon, ökad fyllnadsgrad, ruttoptimering, ökad användning av digitala lösningar med mera.

- Den miljöstyrande effekten i farledsavgiften är liten. Miljöpåverkan är bara en av flera aspekter som Sjöfartsverket ska ta hänsyn till när de utformar farledsavgiften. Lotsavgiften har ingen miljökomponent men rabatterna i inlandssjöfarten bidrar till viss del till att nå det transportpolitiska målet.
- Sjöfartsavgifterna internaliserar inte alla kostnader för de negativa externa effekter som sjöfarten ger upphov till. Det är också oklart hur stora kostnaderna för de negativa externaliteter som sjöfarten orsakar miljön är.
- Flera aktörer bedömer att europeiska och internationella styrmedel är mer effektiva verktyg för att styra mot klimatpolitiska mål än Sjöfartsverkets avgifter. Det följer av sjöfartens starka internationella koppling.

5.2 Sjöfartsavgifterna ska bidra till att uppnå transportpolitiska och klimatpolitiska mål

Regeringen har i olika sammanhang gett uttryck för att sjöfartsavgifterna är viktiga styrmedel för att nå transport- och klimatpolitiska mål.⁹⁵ Samtidigt är sjöfartsavgifternas främsta syfte att ge intäkter till Sjöfartsverket.

Sjöfartsavgifter är viktiga styrmedel i regeringens klimatpolitiska handlingsplan

I den klimatpolitiska handlingsplanen lyfter regeringen fram att Sjöfartsverkets avgifter är viktiga styrmedel i arbetet med att flytta fler godstransporter från väg till sjöfart. Regeringen pekar också på att det ska vara ekonomiskt lönsamt att flytta över godstransporter från väg till sjö. Därför anser regeringen att Sjöfartsverkets avgiftssystem behöver bli mer ändamålsenligt. Det behövs ett system som både stärker sjöfartens konkurrenskraft och samtidigt ger bättre förutsättningar att styra mot att

⁹⁵ Prop.2019/20:65. *En samlad politik för klimatet – klimatpolitisk handlingsplan*, s. 132.

göra sjöfarten mer fossilfri.⁹⁶ Riksdagen har särskilt pekat ut att miljödifferenteringen behöver ses över för att skapa ytterligare incitament för handelssjöfarten att genomföra klimatåtgärder.⁹⁷

Avgifter ska internalisera sjöfartens negativa externa effekter

Regeringen har också uttalat att transportpolitiska styrmedel ska utformas utifrån trafikens samhällsekonomiska kostnader. Det innebär att avgifter ska sättas med hänsyn både till de direkta kostnader som uppstår av en tjänst men också de indirekta kostnaderna i form av trafikens negativa externa effekter, så kallade externaliteter.⁹⁸ Sjöfartens negativa externa effekter handlar framför allt om klimat- och miljöeffekter av fartygens bränsle.⁹⁹

Sjöfartsverkets avgifter har dubbla syften

Sjöfartsverkets avgifter är centrala för myndighetens möjlighet att finansiera sin verksamhet (se även kapitel 4). Det innebär att Sjöfartsverket i första hand sätter avgifterna i syfte att få intäkter. Farledsavgifterna har i dag till exempel inte någon direkt koppling till de kostnader som sjöfarten ger upphov till.¹⁰⁰ Att avgifterna i första hand ska ge intäkter till myndigheten gör det svårare att samtidigt använda dem som ett styrmedel i arbetet för att uppnå de klimat- och transportpolitiska målen.

⁹⁶ Prop. 2019/20:65. *En samlad politik för klimatet – klimatpolitisk handlingsplan*, s. 132.

⁹⁷ Bet. 2019/20:TU8, rskr. 2019/20:218.

⁹⁸ Prop. 2012/13:25. *Investeringar för ett starkt och hållbart transportsystem*, s.76.

⁹⁹ Trafikanalys (2022). *Transportsektorns samhällsekonomiska kostnader för 2021*. Rapport 2022:8, s. 25.

¹⁰⁰ VTI (2021). *Konsekvensanalyser av justerade farleds- och lotsavgifter*, s. 26.

5.3 Sjöfartsverkets avgifter påverkar överflyttning i begränsad utsträckning

Regeringen har lyft fram att överflyttningen av godstransporter från väg till järnväg och sjöfart är ett prioriterat område för att uppnå transport- och klimatpolitiska mål.¹⁰¹ Regeringen har också pekat ut att Sjöfartsverkets avgifter är viktiga styrmedel i detta arbete. Anledningen till det är att myndigheten kan påverka avgifterna genom hur de utformar dem och vilken nivå som de ger avgifterna. Därigenom är tanken att de kan påverka handelssjöfarten att agera på ett sätt som bidrar till att nå transportpolitiska och klimatpolitiska mål.¹⁰²

Men i praktiken är dessa möjligheter begränsade, med undantag för inlandssjöfart på Mälaren och Vänern. Det beror på att sjöfartsavgifterna är en relativt liten andel av transportkostnaderna. Det beror också på att sjöfarten generellt inte är särskilt känslig för prisförändringar och på att överflyttningspotentialen är låg.

Sjöfartsavgifterna utgör oftast en liten andel av totala transportkostnader

För de flesta transportörer är sjöfartsavgifterna bara en liten andel av den totala transportkostnaden. För till exempel en godstransport för utrikes trafik ligger sjöfartsavgifterna i genomsnitt enbart mellan 1–2 procent av den totala transportkostnaden. Andelen är något högre för inrikes-transporter. För vissa inrikes transportvägar kan avgifternas andel vara betydligt högre, uppemot en sjättedel av totalkostnaden. Det gäller exempelvis kortare sjötransporter eller transporter med start eller mål i Mälaren eller i synnerhet Vänern.¹⁰³

¹⁰¹ Regeringskansliet (2018). *Effektiva, kapacitetsstarka och hållbara godstransporter – en nationell godstransportstrategi*.

¹⁰² VTI (2021). *Konsekvensanalyser av justerade farleds- och lotsavgifter*. Rapport 1098.

¹⁰³ Trafikanalys (2017). *Miljökonsekvenser av nya farledsavgifter*. PM 2017:9. s. 30.

Sjötransporter är relativt okänsliga för prisförändringar

Ett sätt att göra sjöfarten mer attraktiv gentemot andra trafikslag och därigenom styra mot ökad överflyttning är att sänka avgifter. Branschen har flera gånger framfört att farledsavgifterna är en konkurrensnackdel för handelssjöfarten och att avgifterna borde sänkas eller slopas helt.¹⁰⁴ Flera analyser visar att sjötransporter i praktiken är relativt okänsliga för pris- och kostnadsförändringar.¹⁰⁵ När svaveldirektivet infördes 2015 och fartygen behövde ställa om till bränsle med lägre svavelhalt, eller installera system för avgasrening, uteblev exempelvis den förväntade överflyttningen från sjö till väg eller järnväg. De efterföljande utvärderingarna har varken påvisat lång- eller kortsiktiga överflyttningseffekter på godstransporter. Mängden sjöfartsgods har trots höjda bränslepriser varit mer eller mindre stabil.¹⁰⁶ Branschen anger att i valet av transportlösning värdesätter de förutom kostnaden också tillförlitlighet, transporttid och miljöpåverkan.

Den låga priskänslighet som sjöfarten har skulle således kunna leda till att efterfrågeeffekter av avgiftssänkningen är marginella. Men även priskänsligheten varierar stort mellan olika varugrupper och transportsegment, just som avgifternas andel av transportkostnaderna.

Överflyttningspotentialen är begränsad

Möjligheterna till överflyttning begränsas också av att cirka 90 procent av all import och export till och från Sverige redan går helt eller delvis på sjön. Det betyder att de varugrupper som bäst lämpar sig för sjöfart redan i mycket hög grad fraktas på sjön. VTI uppskattar att den ekonomiskt uppnåbara överflyttningspotentialen mellan väg och sjö ligger på cirka 5 procent av dagens transporter. Det är alltså den överflyttning som skulle

¹⁰⁴ <https://www.sweship.se/fokusomraden/tillvaxt-konkurrens/farledsavgifter/> hämtad 22-04-16, Näringslivets Transportråd *Remissyttrande över Sjöfartsverkets förslag till nya avgiftsföreskrifter avseende farleds- och lotsavgifter samt isbrytning (dnr 21-02333, 21-02334 respektive 21-02336)*.

¹⁰⁵ T.ex. VTI Rapport 1058.

¹⁰⁶ Trafikanalys (2017). *Överflyttningseffekter inom SECA – regionala utvecklingsmönster av sjöfarts- och lastbilsgods mellan 2001 och 2015*. Rapport 2017:13.

kunna ske till följd av ekonomiska styrmedel. De bedömer också att den övre gränsen för överflyttningspotentialen ligger på cirka 18 procent, men den är troligen lägre.¹⁰⁷

Beräkningar visar att en överflyttning på 5 procent av dagens transporter motsvarar att cirka 82 000 lastbilstransporter varje år ersätts med en sjöfartslösning (ca 470 normalstora fartyg).¹⁰⁸ Men beräkningarna av överflyttningspotentialen är mycket osäkra och bör därför tolkas med försiktighet.

Överflyttningspotentialen är störst för inlandssjöfarten

Sjöfartsavgifterna i inrikes sjöfart står för en större andel av transportkostnaderna än i utrikes sjöfart. Inlandssjöfart på Mälaren och Vänern är också känsligare för konkurrens från andra trafikslag och har därmed större potential för överflyttning från väg- till sjötransporter. Men för att få till stånd överflyttning i de områdena krävs att det går att förbättra lönsamheten för sjötransporter på Mälaren och Vänern genom att sänka avgifterna.¹⁰⁹ Avgifterna blir höga eftersom det ofta är långa sträckor som är lotspliktiga och att lotsavgiften baseras på hur lång tid som lotsningen tar.¹¹⁰ Inlandssjöfart transporterar dessutom ofta lågvärdigt gods, så de är mer priskänsliga än genomsnittliga transporter. De har sannolikt inte heller något annat transportalternativ.

Enligt Sjöfartsverket bidrar lotsavgifterna till att sjöfarten har svårt att konkurrera med lastbilstrafiken, särskilt när det gäller inlands- och kustsjöfarten.¹¹¹ Idag lämnar Sjöfartsverket rabatt på upp till cirka 30 procent av kostnaden för lots när fartyg trafikerar Vänern eller Mälaren. Att ytterligare sänka lotsavgifterna för att öka överflyttningen till sjöfart skulle innebära att Sverige överträder EU:s regler om statsstöd.

¹⁰⁷ VTI (2020). *Konkurrensyta land – sjö. Vilken potential finns för överflyttning till sjöfart?* Rapport 1058, s. 72.

¹⁰⁸ Sjöfartsverket (2021). *Överflyttningsanalys – land till sjö*. Dnr 20-00942, s. 3.

¹⁰⁹ Sjöfartsverket (2022). *Anslagsframställan och Treårsplan 2023–2025*.

¹¹⁰ VTI (2020). *Utvärdering av Sjöfartsverkets nya avgiftsmodell 2018*. Rapport 1034.

¹¹¹ Sjöfartsverket (2022). *Anslagsframställan och Treårsplan 2023–2025*, s. 15.

Oklara effekter på överflyttningen av regeringens klimatkompensation

För att stimulera till ökad överflyttning har regeringen tilldelat Sjöfartsverket en klimatkompensation på 300 miljoner kronor för både 2023 och 2024. Syftet med klimatkompensationen är att sänka farledsavgifterna för att stimulera överflyttning.¹¹² Men farledsavgifterna står som sagt för en relativt liten del av sjöfartens totala kostnader. Därför är det enligt Sjöfartsverket svårt att bedöma i vilken omfattning som avgiftsminskningen i sig kan bidra till att öka konkurrenskraften och därigenom styra mot ökad överflyttning enligt regeringsuppdraget.¹¹³ Sjöfartsverket anser att det snarare är lotsavgiften som borde subventioneras, eftersom den är betydligt mer kostnadsdrivande och därmed har större påverkan på inlandssjöfarten på Mälaren och Vänern.¹¹⁴

VTI anser att endast en liten del av de tilldelade medlen är klimatkompensation eftersom huvuddelen enligt förslaget ska användas för att sänka farledsavgifterna generellt.¹¹⁵

5.4 Sjöfarten bär inte sina samhällsekonomiska marginalkostnader

Sjöfarten bär inte kostnaderna för de negativa externa effekter som den genererar, vilket innebär att sjöfarten är underinternaliserad. Med internaliseringsgrad avses kvoten mellan det pris som tas ut och transportens samhällsekonomiska kostnad. Om internaliseringsgraden är 100 procent så betalar transportköparen fullt ut ett pris som även inkluderar ersättning för de kostnader som transporten orsakar resten av samhället.

¹¹² Prop. 2022/23:1. *Budgetpropositionen för 2023. Utgiftsområde 22 Kommunikationer*, s. 58.

¹¹³ Sjöfartsverket (2022). *Klimatkompensation - redovisning av regeringsuppdrag*. Dnr 22-01662.

¹¹⁴ Underlag från Sjöfartsverket 22-12-23.

¹¹⁵ VTI (2022). *Synpunkter på Sjöfartsverkets "Klimatkompensation - redovisning av regeringsuppdrag"*. Dnr. 2021/0554-7.4.

Sjöfarten är underinternaliserad

I vilken utsträckning sjöfarten är underinternaliserad beror på hur den samhällsekonomiska marginalkostnaden beräknas, till exempel om man beräknar den totala kostnaden eller kostnaden som uppstår specifikt i svenskt vatten.¹¹⁶

Trafikanalys beräkningar inkluderar kostnader som även uppstår utanför svensk territorialvattengräns. Enligt dem uppgår sjöfartens internaliseringsgrad i genomsnitt till 11–13 procent för persontransporter och 24–27 procent för godstransporter.¹¹⁷ Sjöfartens internaliseringsgrad på 27 procent betyder alltså att sjöfarten i genomsnitt skulle behöva betala nästan fyra gånger mer för att täcka de externa kostnader dessa transporter genererar. Jämförelsevis ligger internaliseringsgraden för godstransporter med tåg på mellan 40 och 50 procent och med tung lastbil på landsväg 40 procent.¹¹⁸

VTI uppskattar att sjöfartens internaliseringsgrad, som enbart inkluderar kostnader som uppstår i Sverige, i genomsnitt ligger mellan 23 och 28 procent.¹¹⁹ Men internaliseringsgraden varierar stort, beroende på fartygstyp och rutt.¹²⁰

Delar av sjöfartsavgifterna påverkar internaliseringen

För att en avgift ska internalisera alla relevanta kostnader måste nivån på avgiften vara rörlig i förhållande till trafikvolymen och/eller kostnaden för de externa effekterna.¹²¹ Farledsavgifternas primära syfte är som sagt att

¹¹⁶ Underlag från Naturvårdsverket, 2022-03-31.

¹¹⁷ Trafikanalys (2022). *Transportsektorns samhällsekonomiska kostnader för 2021*. Rapport 2022:8, s. 19.

¹¹⁸ Trafikanalys (2021). *Svensk sjöfarts internationella konkurrenssituation 2021*. Rapport 2021:8.

¹¹⁹ Vierth & Merkel (2020). *Internalization of external and infrastructure costs related to maritime transport in Sweden. Research in Transportation Business & Management*.

¹²⁰ Trafikanalys. (2021). *Transportsektorns samhällsekonomiska kostnader för 2020*. Rapport 2021:4.

¹²¹ Trafikanalys. (2022). *Transportsektorns samhällsekonomiska kostnader för 2021*. Rapport 2022:8, s. 25.

generera intäkter till hela myndigheten, men Sjöfartsverkets avgifter har ändå vissa internaliserande element. Men de har också vissa komponenter som påverkar internaliseringen negativt.

Avgifterna tar hänsyn till fartygsstorleken

Både farleds- och lotsavgifterna differentieras efter fartygsstorlek (nettodräktighet). Det innebär att större fartyg betalar en högre avgift. Storleken på ett fartyg samvarierar med bränsleförbrukningen och i många fall även med transportavståndet. Samtidigt är avgifterna inte rörliga specifikt utifrån transportavstånd, bränsleförbrukning eller behov av isbrytarassistans. Det innebär att avgifterna bara samvarierar svagt med storleken på de samhällsekonomiska marginalkostnader som sjötransporten kan väntas ge upphov till.¹²²

Frekvensrabatten påverkar internaliseringsgraden negativt

I den nuvarande avgiftsmodellen för farledsavgiften finns en frekvensrabatt. Det innebär att fartyg som anlöper fler än två gånger under en kalendermånad får rabatt på farledsavgiften och att de inte betalar någon avgift alls efter det femte anlöpet. Dessa fartyg betalar därmed i lägre utsträckning sina marginalkostnader än de som gör färre anlöp och betalar full farledsavgift. Frekvensrabatten är därmed ett avsteg från principen om att koppla avgiften till trafikens samhällsekonomiska kostnader. Det beror på att varje ytterligare transport kan antas leda till ökade kostnader.¹²³

VTI och Sjöfartsverket lyfter i utvärderingar av avgiftssystemet fram att frekvensrabatten behöver förändras i kommande avgiftsmodeller. Sjöfartsverket föreslår att frekvensrabatten ska beräknas per kalenderår i stället för per månad. Omläggningen av beräkningsgrunden innebär att betydligt färre anlöp är avgiftsbefriade. De fartyg som anlöper svenska hamnar med hög frekvens får i så fall relativt sett högre avgifter än i dag. De som anlöper mer sällan, till exempel olika gods-fartyg, får i stället lägre avgifter än i dag. Det skulle i förlängningen kunna innebära att godstrafiken får större incitament att flytta över till sjöfart.

¹²² VTI, rapport 1098, s. 25–26.

¹²³ VTI, rapport 1098.

Gods- och passageraravgifter motverkar internaliseringen

En del av farledsavgiften består av gods- respektive passageraravgifter. Ju mer gods och passagerare fartyget har desto högre avgift får fartyget betala. Detta innebär att fartyg med större fyllnadsgrad får betala mer än de som inte har lastat fullt. Detta är kontraproduktivt för internaliseringen.

Samhällsmotiverad avgiftsdifferentiering kan öka internaliseringsgraden

En ambition är att i framtiden utforma sjöfartsavgifterna så att de i högre grad innebär att handelssjöfarten betalar sina samhällskostnader. Men i dag finns inte tillräcklig kunskap om hur avgifter korresponderar med de samhällskostnader som sjöfarten orsakar, det vill säga de kostnader som avgiftssystemet ska internalisera. Sjöfartsverket bedömer att de inte själva kan införa sådana samhällsmotiverade avgifter. De bedömer att det behövs ett annat regelverk som ger myndigheten mandat att sätta avgifter utifrån samhällsekonomiska motiv.¹²⁴

För närvarande forskar bland annat VTI om kostnader för exempelvis lotstjänster och växthusgasutsläpp per fartygskilometer kan användas som underlag för avståndsbaserade farledsavgifter.¹²⁵ VTI:s kunskapsunderlag kan användas som underlag för att utforma en ny avgiftsmodell för Sjöfartsverket som kan gälla från 2028.

5.5 Små effekter av miljöincitamentet

Enligt förordningen om farledsavgift ska Sjöfartsverket ta hänsyn till miljöpåverkan när de fastställer farledsavgiften.¹²⁶ Men miljöpåverkan är bara en av flera aspekter som ska vägas in när myndigheten utformar avgifterna.

Miljöincitament tillämpas på en del av farledsavgiften

Sjöfartsverket tillämpar ett miljöincitament på en del av farledsavgiften. Miljöincitamentet innebär att ju högre poäng ett fartyg har tilldelats enligt CSI (Clean Shipping Index), desto mer minskar farledsavgiften. Om det

¹²⁴ Underlag från Sjöfartsverket 2022-12-23.

¹²⁵ VTI:s projektbeskrivning, mejl den 7 oktober 2022.

¹²⁶ Förordning (2017:866) om ändring i förordningen (1997:1121) om farledsavgift.

verifierade värdet är mindre än 75 (klass D) eller om fartyget inte har någon poäng (klass E) betalar de 100 procent av anlöpsavgiften. Fartyg med CSI poäng mellan 75–99 (klass C) betalar 90 procent, 100–124 (klass B) betalar 30 procent och 125–150 (klass A) betalar 10 procent av avgifterna.

Miljöincitamentet fungerar som ett bonus-malus system. Det innebär att höga CSI-poäng ger en bonus medan fartyg med låga poäng får ett procentuellt påslag på farledsavgiften (malus).¹²⁷ Systemet ska vara självfinansierande på så sätt att intäkterna från malus ska väga upp utgifterna för bonus.

Under perioden 2018–2022 har miljöincitamentet tillämpats på fartygsavgiften (se figur 5 i kapitel 4). Under perioden med den så kallade klimatkompensationen 2023–2024 kommer också beredskapsavgiften att omfattas av miljöincitamentet.

Relativt små effekter av miljöincitamentet

Miljöincitamentet syftar till att öka handelssjöfartens investeringar i mer miljövänliga fartyg. Men statistiken visar att det är få fartyg som har tagit del av nedsättningen. 2021 var 105 fartyg berättigade till nedsättningen, eller fyra procent av de fartyg som anlöper svensk hamn.¹²⁸

Rederibranschen anser att det är relativt svårt för fartyg att kvalificera sig efter alla kriterier som ingår i CSI-indexet. Men det finns också fartyg som aktivt valt att inte registrera sig.¹²⁹

Sjöfartsbranschen har kritiserat att miljöincitamentet begränsar sig till en viss typ av miljöförbättrande åtgärder och att vissa miljö- och klimatmässigt effektiva fartygstyper missgynnas. Det gäller till exempel rederier som har investerat i att elektrifiera sina fartyg och därmed inte släpper ut någon koldioxid. De har fått höjda avgifter eftersom de redan tillhörde den högsta CSI-kategorin och för att Sjöfartsverket har höjt avgifterna för alla.¹³⁰ Men dessa höjningar beror inte enbart på

¹²⁷ Sjöfartsverket (2021). Bilaga Miljöincitamentet.

¹²⁸ Underlag från Sjöfartsverket 2022-11-23.

¹²⁹ Underlag från VTI 2022-12-11.

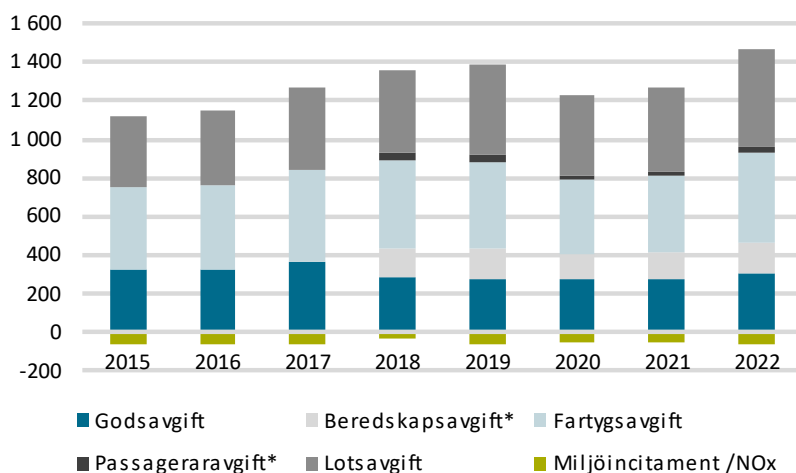
¹³⁰ Intervju med Svensk Sjöfart 2022-04-19.

miljökomponenten, utan att det också infördes nya parametrar i avgiftsmodellen. En av dessa parametrar är passageraravgift, som ledde till att vissa färjerutter fick högre avgifter.¹³¹

Rabatten fördelas mellan de fartyg som har registrerat sig i systemet. Även om det totalt sett är en liten andel av alla fartyg som anlöper svensk hamn så ökar andelen något. Det innebär att det då är fler fartyg som ska dela på det samlade miljöincitamentet.

Sedan 2018 har utbetalningarna av miljöincitamentet uppgått till mellan 37 och 62 miljoner kronor årligen (se figur 8). Det motsvarar mellan 3 och 5 procent av de årliga intäkterna från farledsavgifter.

Figur 8. Sjöfartsverkets avgiftsintäkter, uppdelad på avgiftsmodellens olika komponenter, miljoner kronor, 2015–2022.



Kommentar: För 2022 avser intäkterna fram till och med den 31 oktober. * Tillkom 2018.

Källa: Sjöfartsverket.

¹³¹ Underlag från Sjöfartsverket 2022-12-23.

Enligt Sjöfartsverket är det tveksamt om en omfattande ökning av miljöincitamentet skulle leda till att betydligt fler fartyg ansluter sig. Detta beror på att det fortfarande är relativt få fartyg som anlöper svensk hamn och därmed blir det ekonomiska incitamentet fortfarande litet.¹³²

Ingen miljöstyrning i lotsavgiften

Lotsavgiften beräknas utifrån en tidsbaserad taxa, där kostnaderna debiteras per påbörjad halvtimma. Därför ger den inte något incitament för att segla in långsammare och mer energieffektivt, något som ger upphov till lägre utsläpp.

5.6 Internationella styrmedel bedöms som mer effektiva

Vår bedömning är att Sjöfartsverkets avgifter har begränsade möjligheter att fungera som miljö- och klimatpolitiska styrmedel.¹³³ Det beror till viss del på utformningen och nivån på avgifterna men också på att sjöfartsbranschen är internationell.

Sjöfarten är en internationell bransch

Sjöfartsbranschen regleras huvudsakligen genom globala överenskommelser och konventioner framtagna av FN:s internationella sjöfartsorganisation (IMO) samt av regler inom EU. Sedan 2003 är sjöfartsbränsle skattebefriat, till följd av ett EU-direktiv. Regeringen kan därför inte, som exempelvis för vägtransporter, använda bränsleskatter som ett medel för att internalisera de kostnader som är kopplade till sjöfartens utsläpp.¹³⁴

Det behövs internationella och europeiska styrmedel

Med tanke på sjöfartens starka internationella koppling bedöms det vara mer fördelaktigt att styrmedel för att minska växthusgasutsläppen från sjöfarten införs globalt eller åtminstone inom EU än att göra det inom

¹³² Underlag från Sjöfartsverket 2022-12-23.

¹³³ Trafikanalys (2022). *Styrmedel för sjöfartens klimatomställning*. PM 2022:9.

¹³⁴ VTI rapport 1098, s. 25.

Sverige.¹³⁵ VTI säger också att det är mer effektivt att använda internationella styrmedel för att få sjöfarten att bära kostnaderna för sina utsläpp.¹³⁶

Under 2021 antog EU sin nya klimatlag vilket bland annat syftar till att före 2030 minska växthusgasutsläppen till högst 55 procent av 1990 års nivå samt att uppnå klimatneutralitet 2050. EU har därför inlett en översyn av sin klimat-, energi-, och transportlagstiftning inom det så kallade Fit for 55-paketet (FF55). EU har föreslagit att unionen ska införa fler gemensamma styrmedel.¹³⁷ EU-kommissionen har föreslagit att sjöfarten ska omfattas av det befintliga handelssystemet för växthusgaser (EU ETS), att bränslen med lågt kolinnehåll samt förnybara drivmedel (Fuel EU Maritime) ska fasas in och att bränsle till sjöfart ska beskattas (energiskattedirektivet).¹³⁸ Systemet med utsläppshandel är tänkt att omfatta utsläpp av koldioxid från fartyg med bruttodräktighet på minst 5 000 ton. Förslaget omfattar därmed alla utsläpp av koldioxid från trafik mellan hamnar inom EU, hälften av sjötransporterna till och från EES och alla utsläpp som uppstår medan ett fartyg är i en EU-hamn.

Många av förslagen på EU-nivå påverkar förutsättningarna för hur den nationella styrningen kan utformas.¹³⁹

¹³⁵ Trafikanalys (2022). *Styrmedel för sjöfartens klimatomställning*. PM 2022:9. Underlag från Naturvårdsverket 2022-03-31.

¹³⁶ Möte med VTI 2022-09-16.

¹³⁷ Europeiska rådet och Europeiska unionens råd (2022). Fit for 55. (Hämtad 2022-12-19). <https://www.consilium.europa.eu/en/policies/green-deal/fit-for-55-the-euplan-for-a-green-transition/>

¹³⁸ Europeiska rådet och Europeiska unionens råd (2022). Fit for 55. (Hämtad 2022-12-19). <https://www.consilium.europa.eu/en/policies/green-deal/fit-for-55-the-euplan-for-a-green-transition/>

¹³⁹ Trafikanalys (2022). *Generella styrmedel för transportsektorns klimatomställning och långsiktiga effektivitet*. PM 2022:11, s. 18.

Referenser

Bet. 2019/20:TU8, rskr. 2019/20:218.

ESV (2021:4). *Behovet av internrevision. En ändamålsenlig och samordnad statlig internrevision.*

ESV (2021:35). *Analys av Svenska kraftnäts ekonomiska mål.*

Marchant, V. (2021), *Fair- or Unfairway Dues? Significance of the Finnish Fairway Dues and Implications of it's Possible Removal on Ship Operators and Finnish Ports.*

Näringslivets Transportråd. *Remissyttrande över Sjöfartsverkets förslag till nya avgiftsföreskrifter avseende farleds- och lotsavgifter samt isbrytning dnr 21-02333, 21-02334 respektive 21-02336.*

Ojala, L., Kujala, P. (2020). *MERLOG 2030 Merikuljetusten logistiikka ja ulkomaankaupan kilpailukyky.*

Prop. 1985/86: 100. *Förslag till statsbudget 1986/87. Bilaga 8. Kommunikationsdepartementet.*

Prop. 2009/10:175. *Offentlig förvaltning för demokrati, delaktighet och tillväxt.*

Prop. 2012/13:25. *Investeringar för ett starkt och hållbart transportsystem.*

Prop. 2014/15:1. *Budgetpropositionen för 2015. Utgiftsområde 22. Kommunikationer.*

Prop. 2019/20:65. *En samlad politik för klimatet – klimatpolitisk handlingsplan.*

Prop. 2021/22:1. *Budgetpropositionen för 2022. Utgiftsområde 2. Samhällsekonomi och finansförvaltning.*

Prop. 2022/23:1. *Budgetpropositionen för 2023. Utgiftsområde 22. Kommunikationer.*

Regeringskansliet (2018). *Effektiva, kapacitetsstarka och hållbara godstransporter –en nationell godstransportstrategi.*

Regeringsbeslut II 3. 2010-02-04. *Uppdrag att se över modellen för finansiering av flyg- och sjöräddning, (Dnr N2010/617/TE).*

Regleringsbrev för budgetåret 2021 avseende Sjöfartsverket.

Regleringsbrev för budgetåret 2022 avseende Sjöfartsverket.

Riksrevisionen (2007). *Styrelser med fullt ansvar. RiR 2007:25.*

Riksrevisionen (2018). *Regeringens styrning av affärsverken. RiR 2018:5.*

Schroten A., Schroten P. (2019). *Transport taxes and charges in Europe. An overview study of economic internalization measures applied in Europe.*

Sjöfartsverket (2016). *Analys av utvecklingspotentialen för inlands-och kustsjöfart i Sverige. Huvudrapport, Dnr 16-00767.*

Sjöfartsverket (2020). *Anslagsframställan och Treårsplan 2021–2023.*

Sjöfartsverket (2021). *Bilaga Miljöincitamentet.*

Sjöfartsverket (2021). *Överflyttningsanalys – land till sjö. Dnr 20-00942.*

Sjöfartsverket (2021). *Internrevisionsrapport Effekthemtagning i Miljarden G-2021-01.*

Sjöfartsverket (2022). *Klimatkompensation – Redovisning av regeringsuppdrag. Dnr 22-01662.*

Sjöfartsverket (2022). *Sjöfartsverkets årsredovisning 2021.*

Sjöfartsverket (2022). *Anslagsframställan och treårsplan till regeringen 2023–2025.*

Sjöfartsverket (2022). *Bilaga till PM 2022-02-07.*

Sjöfartsverket (2022). *Utförande av tekniskt underhåll för sjö- och flygräddning med räddningshelikopter. En utredning avseende fortsatt driftform för verksamheten inom SMA Maintenance AB.*

SOU 2008:53. *Styra rätt! Förslag om Sjöfartsverkets organisation, slutbetänkande av Lotsutredningen.*

Statskontoret (2013:1). *Myndighetsanalys av Sjöfartsverket.*

Statskontoret. (2018). *Myndighetsstyrelser i praktiken. Om offentlig sektor.*

Statskontoret (2021:14). *Myndighetsanalys av Svenska kraftnät.*

Statskontoret (2022:2). *Hur ska Jordbruksverket nå en ekonomi och verksamhet i balans? En analys av förutsättningar och vägar framåt.*

Trafikanalys (2017). *Miljökonsekvenser av nya farledsavgifter.* PM 2017:9.

Trafikanalys (2017). *Överflyttningseffekter inom SECA – regionala utvecklingsmönster av sjöfarts- och lastbilsgods mellan 2001 och 2015.* Rapport 2017:13.

Trafikanalys (2021). *Svensk sjöfarts internationella konkurrenssituation 2021.* Rapport 2021:8.

Trafikanalys (2021). *Transportsektorns samhällsekonomiska kostnader för 2020.* Rapport 2021:4.

Trafikanalys (2022). *Transportsektorns samhällsekonomiska kostnader för 2021.* Rapport 2022:8, s.25.

Trafikanalys (2022). *Godstransporter och konkurrenskraftens utveckling.* Rapport 2022:2.

Trafikanalys (2022). *Styrmedel för sjöfartens klimatomställning.* PM 2022:9.

Trafikanalys (2022). *Generella styrmedel för transportsektorns klimatomställning och långsiktiga effektivitet.* PM 2022:11.

Trafikanalys (2022). *Sjöfart 2021*. Statistik 2022:17.

Trafikverket (2018). *Trafikverkets omvärldsanalys 2018*.

Vierth & Merkel (2020). *Internalization of external and infrastructure costs related to maritime transport in Sweden. Research in Transportation Business & Management*.

VTI (2018). *Organization of pilot and icebreaking in the Nordic countries and update of the external costs of sea transports in Sweden. Rapport 988A*.

VTI (2020). *Utvärdering av Sjöfartsverkets nya avgiftsmodell 2018. Rapport 1034*.

VTI (2020). *Sjötrafik i Väner och Mälaren. Transportkostnader, avgifter och transportmönster. Rapport 1040*.

VTI (2020). *Konkurrensyta land – sjö. Vilken potential finns för överflyttning till sjöfart? Rapport 1058*.

VTI (2021). *Konsekvensanalyser av justerade farleds- och lotsavgifter. Rapport 1098*.

VTI (2021). *Sjöfart mot svensk hamn 2007 till 2019. Förändringar i volym, struktur och rörelsemönster. Rapport 1070*.

VTI (2022). *Synpunkter på Sjöfartsverkets "Klimatkompensation – redovisning av regeringsuppdrag". (Dnr 2021/0554-7.4)*.

Bilaga 1

Uppdraget



Regeringsbeslut

16

2022-01-20
I2022/00178
I2020/01207

Infrastrukturdepartementet

Statskontoret
Box 396
101 27 Stockholm

Statens väg- och
transportforskningsinstitut

581 95 Linköping

Uppdrag att utreda förutsättningarna för Sjöfartsverkets verksamhets- och finansieringsform

Regeringens beslut

Regeringen ger Statskontoret i uppdrag att utreda förutsättningarna för Sjöfartsverkets verksamhets- och finansieringsform och lämna förslag på en ändamålsenlig myndighetsorganisation och finansiering som möjliggör en effektiv styrning mot transportpolitiska och klimatpolitiska mål. I uppdraget ingår följande.

- Utvärdera nuvarande och alternativa verksamhetsformer för Sjöfartsverket inklusive:
 - för- respektive nackdelar ur verksamhets-, finansierings- och styrningsperspektiv,
 - samhällsekonomiska effekter och konsekvenser för statens budget, samt
 - möjligheten att styra mot överflyttning av transporter till sjöfart och ökad transporteffektivitet i linje med transportpolitiska och klimatpolitiska mål.
- Utvärdera Sjöfartsverkets avgiftsfinansiering utifrån det övergripande målet om att säkerställa samhällsekonomiskt effektiv och långsiktigt hållbar transportförsörjning för medborgarna och näringslivet i hela landet samt möjligheten för myndigheten att styra mot överflyttning av transporter till sjöfart och ökad transporteffektivitet i linje med transportpolitiska och klimatpolitiska mål. I utvärderingen ingår att redogöra för bland annat:

Telefonväxel: 08-405 10 00
Fax: 08-24 46 31
Webb: www.regeringen.se

Postadress: 103 33 Stockholm
Besöksadress: Malmorgsgatan 3
E-post: i.registrator@regeringskansliet.se

- Sjöfartsverkets avgifter ur ett internationellt perspektiv och hur avgifternas storlek och utformning påverkar sjöfartens samt svenskt näringslivs konkurrenskraft,
- hur Sjöfartsverkets avgifter påverkar möjligheterna till överflyttning av godstransporter från vägtrafik till sjötrafik,
- möjligheterna för större inslag av samhällsekonomiskt motiverad avgiftsdifferentiering och konsekvenserna för detta, samt
- sjöfartens bidrag till att nå klimatmålen och internalisera de negativa externaliteter sjöfarten ger upphov till.

Med utgångspunkt i ovanstående analyser ska Statskontoret lämna förslag på hur Sjöfartsverkets verksamhet kan organiseras och finansieras för att mer ändamålsenligt styra mot en samhällsekonomiskt effektiv och långsiktigt hållbar transportförsörjning för medborgarna och näringslivet i hela landet.

Förslagets konsekvenser ska i övrigt redovisas enligt 14–15 a §§ kommittéförfordningen (1998:1474).

Statens väg- och transportforskningsinstitut ska bistå Statskontoret i de delar som rör avgifternas utformning och konsekvenser för sjöfarten.

Statskontoret ska vidare löpande inhämta synpunkter från Sjöfartsverket under arbetets gång. Statskontoret ska vid behov även inhämta synpunkter från Naturvårdsverket i de delar som rör miljö- och klimatpåverkan.

Uppdraget ska redovisas till Regeringskansliet (Infrastrukturdepartementet) senast den 15 februari 2023.

Skälen för regeringens beslut

Våren 2020 har riksdagen tillkännagett för regeringen det som trafikutskottet anför om att regeringen bör utreda förutsättningarna för Sjöfartsverkets verksamhets- och finansieringsform i syfte att hitta en bättre myndighetsorganisation och finansiering än den nuvarande (bet. 2019/20:TU8, rskr. 2019/20:218)

Regeringen har i klimathandlingsplanen, propositionen En samlad politik för klimatet – klimatpolitisk handlingsplan (prop. 2019/20:65), angett att den ser behov av ett mer ändamålsenligt avgiftssystem som stärker sjöfartens konkurrenskraft och har bättre förutsättningar att styra mot fossilfrihet.

Med hänvisning till tillkännagivandet och regeringens uttalande i Klimathandlingsplanen bör förutsättningarna för Sjöfartsverkets verksamhets- och finansieringsform utredas.

Bakgrund

Sjöfartsverket finansieras till drygt 70 procent genom avgifter som handelssjöfarten betalar i form av farledsavgifter och lotsavgifter. Farledsavgift tas ut av fartyg som anlöper svensk hamn och baseras på fartygens storlek och lastat/lossat gods eller passagerare. Lotsavgifter tas ut vid anlitande av lots efter fartygens storlek och lotsad tid.

Därtill kommer uppdrags- och försäljningsintäkter, bland annat från uthyrning av isbrytare, delfinansiering av sjö- och flygräddning, försäljning av sjökort samt uppdrag och tjänster som utförs åt myndigheter, kommuner och hamnar. Sjöfartsverket får även anslagsmedel för att utföra sjöräddning och viss annan verksamhet för fritidsbåttrafiken samt för viss kanaltrafik. Anslagsmedlen utgör drygt 10 procent av de totala intäkterna.

Sjöfartsverkets ekonomiska ställning har under de senaste åren påverkats negativt, vilket bland annat beror på omvärderingar av pensionsskulden till följd av låga marknadsräntor och att intäkterna har varit för låga i förhållande till kostnaderna.

Den 1 januari 2018 införde Sjöfartsverket en ny avgiftsmodell för handelssjöfarten. Den nya avgiftsmodellen syftar främst till att säkerställa en ekonomi i balans i ett långsiktigt perspektiv och att öka farledsavgifternas miljöprofil.

På regeringens vägnar



Tomas Eneroth



Per Hollander

Kopia till

Statsrådsberedningen/SAM
Finansdepartementet/BA och SFÖ
Miljödepartementet/KL
Naturvårdsverket
Sjöfartsverket

Bilaga 2

Sjöfartsverkets avgifter ur ett internationellt perspektiv

Enligt uppdraget ska Statskontorets utvärdering bland annat redogöra för Sjöfartsverkets avgifter ur ett internationellt perspektiv och hur avgifternas storlek och utformning påverkar sjöfarten samt svenskt näringslivs konkurrenskraft. Den här bilagan redogör för detta.

Sverige är ett av få länder som har statliga sjöfartsavgifter

Vår internationella utblick visar att Sverige är ett av de få länder där staten tar ut sjöfartsavgifter. I de flesta EU-länder med kustremsa finns enbart hamnavgifter som tas ut av kommuner eller enskilda aktörer, till exempel kommersiella hamnar. I vissa fall är även vissa farleder och kanaler belagda med brukaravgifter.¹⁴⁰

Ovanligt med farledsavgifter

Utöver Sverige är det enbart Estland och Finland som tar ut särskilda avgifter för fartyg som nyttjar en farled.¹⁴¹ I Lettland och Litauen ingår farledsavgiften i hamnavgiften men det går inte att utläsa hur stor andel farledsavgifterna utgör.¹⁴² I alla övriga kustländer i Europa är det gratis att använda allmänna farleder.

Att det är ovanligt med farledsavgifter beror främst på att det är få länder som har ett geografiskt läge med skärgård där det finns ett behov av att upprätthålla farleder. De flesta stora hamnarna i Sveriges närhet ligger vid

¹⁴⁰ VTI (2021). *Konsekvensanalyser av justerade farleds- och lotsavgifter*. Rapport 1098.

¹⁴¹ Ibid.

¹⁴² Schroten A., Schroten P. (2019). *Transport taxes and charges in Europe. An overview study of economic internalization measures applied in Europe*.

öppet hav med djupt vatten och det finns i stort sett inga öar utanför hamnområdena. Det innebär att kostnaderna för att hålla farlederna öppna, särskilt vintertid, är betydligt lägre än i Sverige och i Finland.

Mer vanligt med lotsavgifter

Lotsavgifter förekommer i fler länder än farledsavgifter. Men det är sällan som staten har monopol på lotsning, som i Sverige. I Norge tar staten ut lotsavgifter. I Danmark, Estland och Finland finns krav på lots, men själva lotstjänsterna är bolagiserade. Lotsningsbolagen betalar däremot delar av sin vinst till staten.

Andra statliga sjöfartsrelaterade avgifter förekommer

Samtidigt finns det i vissa andra länder sjöfartsrelaterade avgifter eller skatter som inte finns i Sverige. Till exempel tar den norska staten ut en avgift på kväve som går till en kvävefond (den så kallade NOX-fonden). Norge tar också ut en säkerhetsavgift från alla fartyg som anlöper i norskt vatten som övervakas av en sjötrafikcentral.¹⁴³

Det finns både likheter och skillnader mellan farledsavgifterna i Sverige, Finland och Estland

Eftersom farledsavgiften enbart tas ut i Sverige, Finland och Estland jämför vi i följande avsnitt avgiftssystemen i dessa tre länder.

Jämfört med farledsavgifterna i Finland och Estland är den svenska farledsavgiften i flera avseenden unik. Men det finns också vissa likheter mellan avgifterna i de tre länderna.

Svenska farledsavgifter består av fler komponenter än avgifterna i Finland och Estland

Den svenska farledsavgiften består av flera olika delkomponenter (avgift för passagerare/gods, beredskap respektive fartyg). Farledsavgifterna i Finland och Estland består bara av en avgift, men den är däremot

¹⁴³ Trafikanalys (2022). *Godstransporter och konkurrenskraftens utveckling*. Rapport 2022:2; <https://www.kystverket.no/sjotransport-og-havn/avgifter/sikkerhetsavgift/>

differentierad med avseende på fartygstyp (4 olika klasser i Finland och 2 i Estland) och fartygets isbrytarklass (4 klasser i Finland och 3 i Estland). Ju högre isklassen är, desto lägre är farledsavgiften.

I likhet med den svenska fartygsavgiften tar den finska och estniska avgiften hänsyn till fartygets storlek. I Sverige och Finland mäts detta i nettodräktighet, i Estland mäts det i bruttodräktighet.

Miljödifferntiering tillämpas enbart på svenska farledsavgifter

Till skillnad från avgifterna i Estland och Finland har de svenska farledsavgifterna sedan 1998 haft olika typer av miljöstyrning. Redan 1996 ingick Sjöfartsverket, Sveriges hamnar och Svensk sjöfart i en så kallad trepartsöverenskommelse om att dela på kostnaderna för miljöförbättrande åtgärder inom sjöfarten.

Isbrytning ingår i farledsavgiften på ett eller annat sätt i alla tre länder

Isbrytningskostnader ingår i farledsavgiften i alla tre länder, men det finns skillnader i huruvida avgiften är differentierad eller inte.

I Estland är det inskrivet i lag att farledsavgiften även ska täcka kostnader för isbrytning.¹⁴⁴ Men avgiften är differentierad, dels med avseende på fartygets isbrytarklass, dels genom rabatter för vissa typer av fartyg och vissa typer av områden. Ett exempel är att om ett fartyg anlöper en hamn utan isbrytningstjänster så betalar man bara 70 procent av farledsavgiften. Kryssningsfartyg som sällan behöver anlita isbrytjänster får betala farledsavgiften max tre gånger per kalenderår.¹⁴⁵

¹⁴⁴ According to §50 Fairway dues, Chapter 11, Maritime Safety Act “Fairway dues are dues for navigational organization, and the use of icebreaking and information services on public waterways, as well as for the use of the infrastructure installed on public waterways to ensure maritime safety.”

¹⁴⁵ Marchant, V. (2021). *Fair- or Unfairway Dues? Significance of the Finnish Fairway Dues and Implications of it's Possible Removal on Ship Operators and Finnish Ports.*

Den finska farledsavgiften är differentierad på isbrytarklass, men till skillnad från Estland finns inga ytterligare rabatter som direkt eller indirekt kan kopplas till isbrytningen.

I Sverige är kostnaden för isbrytning fördelad på hela sjöfartskollektivet. Det innebär att alla fartyg oavsett isbrytningsbehovet betalar för det. I Finland finansieras isbrytningen genom en kombination av anslag och avgifter. Vid hårda vintrar ger finska staten ett extra tillskott till isbrytningen för att täcka de högre kostnaderna.¹⁴⁶

Frekvensrabatt finns men är utformad på olika sätt

Frekvensrabatten tillämpas också i samtliga tre länder fast på olika sätt och i olika omfattning. Estland och Finland ger rabatt på årsbasis medan Sverige ger det på månadsbasis (se kapitel 4).

I estniska farvatten betalar kryssningsfartyg avgift enbart för de tre första anlöpen under året. Godsfartyg betalar för 60 första anlöpen och övriga fartyg för 10 första anlöpen. Alla anlöp utöver detta är avgiftsfria.

I Finland betalar lastfartyg full farledsavgift för de första 10 anlöpen under kalenderåret och resten är gratis. Passagerarfartyg och höghastighetsfartyg ska betala farledsavgift för de första 30 fartygsanlöpen under kalenderåret. Kryssningsfartyg omfattas inte av frekvensrabatten utan ska betala farledsavgift för varje anlöp.

Avgiftssättning

Det svenska systemet med att farledsavgifter finansierar verksamheten vid en myndighet är unikt. I Estland och Finland finansierar avgifterna enbart farledsrelaterad verksamhet inklusive isbrytning.

¹⁴⁶ VTI (2018). *Organization of pilot and icebreaking in the Nordic countries and update of the external costs of sea transports in Sweden*. Rapport 988A.

Avgifterna täcker olika saker

I Estland reglerar lagen vilka tjänster som farledsavgiften ska täcka.¹⁴⁷ Det är full kostnadstäckning som gäller, och till skillnad från svenska och finska farledsavgifter har farledsavgifterna i Estland något tydligare koppling till vilka kostnader som avgifterna ska täcka.¹⁴⁸

I Finland ska farledsavgiften täcka kostnader för att bygga och underhålla allmänna sjövägar, säkerhetsutrustning för navigering, fartygstrafiktjänster och isbrytning (som till viss del finansieras även genom statsbudgeten). Men i praktiken finns inget direkt samband mellan beloppet för farledsavgiften och kostnaderna för de olika tjänsterna. Därför är den finska farledsavgiften snarare en skatt än en avgift, på samma sätt som den svenska avgiften.¹⁴⁹

I Sverige ska farledsavgifterna täcka kostnader för all farledsrelaterad verksamhet (se kapitel 4). Men i praktiken finns det ingen konkret motprestation från myndigheten, utan nivån på farledsavgifterna bestäms utifrån hela Sjöfartsverkets finansieringsringbehov.

Storleken på avgifterna

Det är svårt att jämföra storleken på avgifterna mellan de olika systemen, eftersom tarifferna baseras på olika parametrar. Men enligt en finsk studie är de finska farledsavgifterna för de flesta fartygstyper betydligt högre än avgifterna i jämförbara länder.¹⁵⁰ Skillnaderna är särskilt stora mellan avgifter för kryssningsfartyg. Sveriges farledsavgifter för kryssningsfartyg är 80 procent billigare än de finska, och de estniska avgifterna är

¹⁴⁷ According to § 50 Fairway dues, Chapter 11, Maritime Safety Act “Fairway dues are dues for navigational organization, and the use of icebreaking and information services on public waterways, as well as for the use of the infrastructure installed on public waterways to ensure maritime safety.”

¹⁴⁸ E-post från Trafikverket i Estland (Transpordiamet), 2022-05-11.

¹⁴⁹ Marchant, V. (2021), *Fair- or Unfairway Dues? Significance of the Finnish Fairway Dues and Implications of it's Possible Removal on Ship Operators and Finnish Ports*, s. 20.

¹⁵⁰ Ojala, L., Kujala, P. (2020). MERLOG 2030 *Merikuljetusten logistiikka ja ulkomaankaupan kilpailukyky*.

50–60 procent billigare än finska. De estniska avgifterna är generellt sett betydligt lägre än de finska, med hänsyn tagen till att tarifferna avser olika mått (netto- resp. bruttodräktighet).¹⁵¹

I Finland och Estland har avgifterna sänkts medan de svenska farledsavgifterna har höjts

I Finland har farledsavgifterna legat på samma nivå sedan 2015. Då sänktes de med 50 procent för att underlätta övergången till SECA (svaveldirektivet). Under coronapandemin låg farledsavgifterna på samma nivå som tidigare i och med att den planerade avgiftshöjningen uteblev.

Estland slopade farledsavgifterna helt under 2020–2021 och de var halverade under hela 2022 som följd av coronapandemin.

¹⁵¹ Marchant, V. (2021), Fair- or Unfairway Dues? Significance of the Finnish Fairway Dues and Implications of it's Possible Removal on Ship Operators and Finnish Ports, s.23.