SJÖFART OCH FLAGG

Ur KB:s samlingar

Digitaliserad år 2013

KUNGL. BIBLIOTEKET
National Library of Sweden

betänkande av flaggutredningen

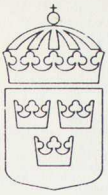
SOU 1976:44

SJÖFART OCH FLAGG

etänkande av flaggutredningen

SOU 1976:44

142
/42



Statens offentliga utredningar
1976:44
Kommunikationsdepartementet

Sjöfart och flagg

Betänkande avgivet av flaggutredningen
Stockholm 1976

Omslag Jan Boman
ISBN 91-38-03036-5
ISSN 0375-250X
Gotab, Stockholm 1976

Till Statsrådet och chefen för kommunikationsdepartementet

Kungl. Maj:t bemyndigade den 30 mars 1973 chefen för kommunikationsdepartementet att tillkalla sakkunniga för att utreda vissa frågor sammanhängande med registrering av svenskägda fartyg under utländsk flagg. Med stöd av detta bemyndigande tillkallades såsom sakkunniga den 2 april 1973 departementsrådet Bertil Voss, tillika ordförande, direktören Clarence Dybeck, förbundsordföranden Gunnar Karlsson, ekonomidirektören Bengt O. Rickard och numera verkställande direktören Karl Rude. Vidare tillkallades såsom sakkunnig den 23 januari 1975 verkställande direktören Knut Hadrup.

Såsom experter åt utredningen förordnades den 2 april 1973 kammarrättsassessorn Jan Francke, den 9 april 1973 hovrättsrådet Christer Rune, den 1 maj 1974 numera byrådirektören Tommy Cullemo samt den 26 maj 1975 direktören Erik Nordström.

Sekreterare åt utredningen har varit departementssekreteraren Jan Hyllengren till den 14 oktober 1974, då han efterträddes av hovrättsassessorn Tor Olsson. Samtidigt förordnades Hyllengren till expert.

De sakkunniga har antagit namnet flaggutredningen.

Utredningen får härmed överlämna betänkandet "Sjöfart och flagg".

Utredningens uppdrag är härmed avslutat.

Stockholm den 15 juli 1976

Bertil Voss

Clarence Dybeck *Gunnar Karlsson* *Bengt O. Rickard*

Karl Rude *Knut Hadrup*

/Tor Olsson

Innehåll

Författningsförslag 9
Förslag till lag om tillstånd till överlåtelse eller upplåtelse av fartyg m. m. 9
Förslag till ändring i kungörelsen (1939:7) med förordnanden på civilförvaltningens område jämlikt lagen (1937:249) om inskränkningar i rätten att utbekomma allmänna handlingar 12

Sammanfattning 13

Summary in English 19

Kapitel 1 *Utredningsuppdraget m. m.* 27
1.1 Framställning av Svenska sjöfolksförbundet 27
1.2 Direktiven. 27
1.3 Överlämnade skrivelser 28
1.4 Utredningsarbetet 29

Kapitel 2 *Den sjöburna världshandeln och den internationella sjöfartens struktur* 31
2.1 Den sjöburna världshandeln 31
2.2 Världshandelsflottan 33
2.3 Mellanstatligt sjöfartssamarbete 37

Kapitel 3 *Svensk sjöfartsnäring* 41
3.1 Handelsflottan m. m. 41
3.1.1 Handelsflottans utveckling och omfattning. . . . 41
3.1.2 Den utrikes godstrafiken 44
3.1.3 Den utrikes persontrafiken 47
3.1.4 Inrikessjöfarten 47
3.2 Rederinäringen 48
3.2.1 Verksamheten. 48
3.2.2 Kostnader 49
3.2.3 Sjöfartsnettot 50
3.3 Konkurrenssituationen 51

3.3.1 Internationell sjöfartspolitik 51
3.3.2 Konkurrensbegränsande åtgärder. 52
3.3.3 FN:s linjekonferenskod 53
3.3.4 Priskonkurrens 54
3.4 De anställda 55
3.4.1 Arbetsmarknaden 55
3.4.2 Löner 57
3.4.3 Anställningsförhållandena i övrigt 57

Kapitel 4 *Svenska och utländska normer för sjöfarten* 61
4.1 Svenska bestämmelser om nationalitet och registrering . . 61
4.2 Etablering utomlands 62
4.2.1 Svenska bestämmelser 62
4.2.2 Utländska bestämmelser. 66
4.3 Finansiering och stödåtgärder 72
4.3.1 Internationell bakgrund 72
4.3.2 Svenska bestämmelser m. m.. 73
4.3.3 Utländska bestämmelser m. m. 76
4.4 Beskattning 79
4.4.1 Svenska bestämmelser 79
4.4.2 Utländska bestämmelser. 83
4.4.3 Dubbelbeskattningsavtal beträffande ombordanställda. 87
4.5 Tekniska föreskrifter. 90

Kapitel 5 *Bekvämlighetsflagg* 95
5.1 Allmänt 95
5.2 Åtgärder inom internationella organisationer. 96
5.2.1 OECD 96
5.2.2 IMCO. 97
5.2.3 ILO 98
5.2.4 ITF. 99
5.3 Åtgärder i Sverige. 100
5.3.1 Sjöfartsinspektionen 100
5.3.2 Fackliga åtgärder 100
5.3.3 Riksdagens skrivelse 1974:318 101

Kapitel 6 *Utredningens undersökning angående svenskkontrollerade fartyg under utländsk flagg*. 103
6.1 Undersökningens uppläggning 103
6.2 Undersökningens resultat 104

Kapitel 7 *Utredningens överväganden och förslag* 107
7.1 Svensk sjöfart och den svenska handelsflottan. 107
7.1.1 Sjöfartens internationella ställning 107
7.1.2 Sjöfartens roll i samhället 108
7.2 Registrering under utländsk flagg. 110
7.2.1 Nuläget 110
7.2.2 Motiven för utlandsregistrering 111

7.2.3 Förutsebar utveckling 115
7.2.4 Konsekvenser av utlandsregistrering 116
7.3 Behovet av åtgärder 117
7.4 Allmänna överväganden om åtgärdernas utformning . . . 118
7.5 Konkurrensstärkande åtgärder 119
7.5.1 Allmänt 119
7.5.2 Skattefrågor. 120
7.5.3 Finansiering 121
7.5.4 Tekniska föreskrifter 122
7.5.5 Internationell sjöfartspolitik 123
7.5.6 Bareboat charter 124
7.5.7 Fria hemresor. 124
7.6 Förslaget till fartygsöverlåtelselag 125
7.6.1 Allmänt om förslagets bakgrund 125
7.6.2 Förslagets huvudlinjer 126
7.6.3 Normalfall 128
7.6.4 Krisfall 134
7.6.5 Krigs- och beredskapsfall 135
7.6.6 Förutsättningar för de olika beredskapsreglernas tillämpning 144
7.6.7 Civil- och inskrivningsrättsliga verkningar 146
7.6.8 Administrativt förfarande 147
7.6.9 Ansvarsbestämmelser m. m. 149
7.7 Förslaget till sekretessbestämmelser 152
7.8 Särskilda överväganden om bekvämlighetsflagg 152

Bilaga *Redogörelse för arbetet inom OECD i fråga om bekvämlighetsflagg* 157

Författningsförslag

Förslag till
Lag om tillstånd till överlåtelse eller upplåtelse av fartyg m. m.

Härigenom föreskrives följande.

1 § Utan tillstånd av regeringen eller myndighet som regeringen utser får svenskt registreringspliktigt skepp, som har en bruttodräktighet av minst tvåhundra registerton, eller andel i sådant skepp icke överlåtas, om skeppet genom överlåtelsen upphör att vara svenskt men

1. svensk fysisk eller juridisk person behåller andel i skeppet eller tillförsäkras nyttjanderätt till skeppet för längre tid än tre år, eller
2. överlåtaren direkt eller indirekt har del i utländskt företag som förvärvar skeppet.

Vid prövning av ansökan om tillstånd skall beaktas om överlåtelsen kan vara till gagn för svensk sjöfart. Tillstånd skall ej lämnas om det strider mot väsentligt allmänt intresse att fartyget upphör att vara svenskt.

2 § Bevaras icke svenskt inflytande över skeppets drift så som anges i 1 §, skall överlåtaren avge skriftlig försäkran härom på heder och samvete. Sådan försäkran avges till den registermyndighet som avses i 2 § sjölagen (1891:35 s. 1), om skeppet är infört i skeppsregistret. Eljest skall försäkran inom en månad avges till regeringen eller, om myndighet utsetts enligt 1 §, till denna.

3 § Tillstånd enligt 1 § och försäkran enligt 2 § fordras ej i fråga om överlåtelse från staten eller kommun, överlåtelse som sker genom exekutiv försäljning eller överlåtelse genom försäljning till realisation av retentionsrätt.

4 § Om överlåtelser som avses i 1 och 2 §§ sker i sådan omfattning att det uppstår eller kan befaras uppstå synnerligt men för sysselsättningen inom sjöfartsnäringen eller annan väsentlig skada för samhället, får regeringen förordna att tillstånd enligt 1 § skall krävas även för överlåtelser som avses i 2 §. Därvid gäller undantag som avses i 3 §.

Sådant förordnande får ej ges för längre tid än ett år men kan förnyas. Förordnande förfaller, om det ej inom en månad eller, om riksmöte ej pågår,

inom en månad från början av nästkommande möte underställes riksdagen för prövning av frågan huruvida det skall bestå och om det ej gillas av riksdagen inom två månader från underställningen.

När förordnande enligt första stycket meddelats, får tillstånd ges endast om det är uppenbart att överlåtelsen är förenlig med allmänt intresse.

5 § Är Sverige i krig gäller följande.

Utan tillstånd av regeringen eller myndighet som regeringen utser får svenskt registreringspliktigt fartyg eller andel däri icke överlåtas till

1. utlänning.

2. svenskt aktiebolag, vars aktiekapital till minst hälften eller, om aktier med olika röstvärde finns, vars röstetal för samtliga aktier till minst hälften är i utländsk ägo eller tillhör svensk juridisk person i fråga om vilken de i denna lag föreskrivna inskränkningarna för överlåtelse av fartyg gäller, eller

3. annan svensk juridisk person.

Aktie i svenskt aktiebolag, som direkt eller indirekt äger svenskt registreringspliktigt fartyg eller andel däri, får icke utan tillstånd överlåtas till eller tecknas för utlänning eller svensk juridisk person, som avses i andra stycket.

Ej heller får nyttjanderätt till svenskt registreringspliktigt fartyg utan tillstånd upplåtas eller överlåtas på tid till utlänning.

Vad nu sagts gäller även ifråga om fartyg av registreringspliktig storlek som byggs för svensk räkning.

Tillstånd får ges endast om överlåtelsen, aktieteckningen eller upplåtelsen är förenlig med vad Sveriges försvar och försörjning kräver.

6 § Tillstånd enligt 5 § fordras ej i fråga om överlåtelse eller upplåtelse från staten eller kommun. Ej heller fordras sådant tillstånd för överlåtelse av fartyg eller fartyg under byggnad som sker genom exekutiv försäljning eller genom försäljning till realisation av retentionsrätt.

7 § Bestämmelserna i 5 § medför ej inskränkning i aktieägares rätt till teckning eller erhållande av det antal nya aktier i aktiebolaget, som svarar mot hans andel i det förutvarande aktiekapitalet, eller av de nya aktier som, vid tid då bestämmelserna är tillämpliga, tillkommer aktieägare enligt bolagsordningen. Detsamma gäller i fråga om den rätt att teckna eller erhålla nya aktier, som, om någon under tid då bestämmelserna äger tillämpning på annat sätt än genom teckning eller överlåtelse erhållit aktie, vid tiden härför enligt bolagsordningen var förenad med aktien.

8 § Utfärdas teckningslista för bildande av aktiebolag, vars aktier enligt 5 § ej får tecknas av eller överlåtas till utlänning eller svensk juridisk person, som avses i 5 § andra stycket, skall teckningslistan innehålla erinran härom. Detsamma gäller, om aktiekapitalet i sådant bolag ökas genom ny aktieteckning och teckningsrätt därvid tillkommer annan än aktieägare.

9 § Vid krigsfara, vari Sverige befinner sig, eller annars under utomordent-

liga förhållanden som är föranledda av krig får regeringen förordna att bestämmelserna i 5–8 §§ skall tillämpas.

För sådant förordnande gäller 4 § andra stycket. .

10 § Tillstånd enligt 1, 4 eller 5 § till överlåtelse eller upplåtelse sökes av överlåtaren eller upplåtaren. Ägs fartyg i partrederi, får tillstånd sökas av huvudredaren.

Den som vill överlåta fartyg som avses i 1 eller 4 § har rätt till förhandsbesked om överlåtelsen är tillståndspliktig och om tillstånd i så fall kommer att ges.

11 § Förvärv av svenskt registrerat skepp eller andel däri som grundar sig på överlåtelse som avses i 1 eller 4 § får icke göras gällande utan tillstånd med mindre överlåtaren avgett försäkran enligt 2 §.

Överlåtelse, aktieteckning eller upplåtelse som avses i 5 § är ogiltig utan förut givet tillstånd.

Utges aktiebrev till obehörig aktietecknare, medför brevet icke rätt i bolaget så länge brevet innehas av den obehörige tecknaren eller annan, som enligt denna lag icke är behörig inneha detsamma.

12 § Den som uppsåtligen lämnar oriktig uppgift i ärende om tillstånd enligt denna lag eller, i strid mot bestämmelserna i 1 eller 4 §, överlåter svenskt oregistrerat skepp eller andel däri utan tillstånd dömes till böter eller fängelse i högst sex månader eller, om brottet är grovt, till fängelse i högst två år. Detsamma gäller om någon i strid mot bestämmelserna i 5 § överlåter eller upplåter egendom utan tillstånd.

Den som av grov oaktsamhet förövar gärning som avses i första stycket, dömes till böter eller fängelse i högst sex månader.

Den som i strid mot bestämmelserna i 2 § överlåter svenskt oregistrerat skepp dömes till böter.

Har någon begått brott som avses i första stycket, får egendomen eller vederlag därför eller värdet av sådan egendom helt eller delvis förklaras förverkat.

13 § Har bestämmelserna i 8 § ej iakttagits vid utfärdande av teckningslista, dömes stiftare eller, om fråga är om ökning av aktiekapital, ledamot i bolagets styrelse till böter.

Har på grund av aktieteckning, som skett i strid mot bestämmelserna i denna lag, aktiebrev utgetts till utlänning eller svensk juridisk person, som avses i 5 § andra stycket, dömes styrelseledamot, vilken uppsåtligen medverkat till gärningen, till böter eller fängelse i högst sex månader eller, om brottet är grovt, till fängelse i högst två år.

Den som av grov oaktsamhet förövar gärning som avses i andra stycket, dömes till böter eller fängelse i högst sex månader.

14 § Åtal för brott enligt denna lag får väckas endast efter förordnande av regeringen eller myndighet som regeringen bemyndigar.

Denna lag träder i kraft den

Genom lagen upphävs lagen (1939:299) om förbud i vissa fall mot överlåtelse eller upplåtelse av fartyg m. m.

Förslag till
Förordning om ändring i kungörelsen (1939:7) med förordnanden på civilförvaltningens område jämlikt lagen den 28 maj 1937 (nr 249) om inskränkningar i rätten att utbekomma allmänna handlingar

Härigenom förordnas, att i kungörelsen (1939:7) med förordnanden på civilförvaltningens område jämlikt lagen den 28 maj 1937 (nr 249) om inskränkningar i rätten att utbekomma allmänna handlingar skall införas en ny punkt, 2 § 74 av nedan angivna lydelse.

Nuvarande lydelse	*Föreslagen lydelse*
	74. handlingar i ärenden enligt lagen ( ) om tillstånd till överlåtelse eller upplåtelse av fartyg m. m.

Denna förordning träder i kraft den

Sammanfattning

Utredningens överväganden

Den svenska handelsflottan är en av de modernaste i världen. Under de senaste åren har den genomgått en fortlöpande strukturförändring med en koncentration kring stora eller specialiserade enheter. Genomsnittsåldern för svenska fartyg är endast fem år. Moderniseringen har lett till ökad transportkapacitet och effektivitet och har också varit befrämjande för sjösäkerheten. Denna utveckling är ett belägg för svensk rederinärings förmåga till nytänkande och anpassning till tekniska och ekonomiska realiteter. De anställda inom handelsflottan är internationellt sett högt kvalificerade och ansvarskännande.

Sjöfarten är av fundamental betydelse för samhällsekonomin. Underskottet i den svenska bytesbalansen skulle varit avsevärt mycket större utan rederinäringens exportprestation. Det s. k. sjöfartsnettot uppgick år 1975 till ca 3 miljarder kronor. I strävandena att återställa den externa balansen, vilket är ett av den ekonomiska politikens mål, är det uppenbart av stor vikt att det valutainflöde som den svenska handelsflottan svarar för kan bibehållas på en hög nivå. Sjöfarten ger sysselsättning åt ca 30 000 arbetstagare och är också av indirekt betydelse för andra näringsgrenar. För ett industriland som är så beroende av sin utrikeshandel som Sverige är det vidare nödvändigt att av beredskaps- och försörjningsskäl ha en egen handelsflotta.

Utredningen anser att det mot denna bakgrund skulle vara motiverat med en mer ingående analys av sjöfartens roll i samhället än vad utredningen inom ramen för sitt uppdrag haft möjligheter till. En viktig del av en sådan analys är emellertid den fråga som närmast omfattas av uppdraget, nämligen i vilken utsträckning svensk sjöfart bedrivs och bör bedrivas under svensk flagg.

Utredningen har företagit en undersökning av antalet fartyg med svenskt driftsinflytande som är registrerade under utländsk flagg. Undersökningen visade att antalet sådana fartyg, ägda till mer än 50 % av svenska intressen, under år 1974 uppgick till ett fyrtiotal, varav sex under bekvämlighetsflagg. Utredningen anser emellertid att det finns anledning anta att ytterligare ett icke obetydligt antal fartyg med svenskt driftsinflytande seglar under bekvämlighetsflagg. Av avgörande betydelse är vidare enligt utredningens

mening vilken tendens som kan förväntas i fråga om registrering under utländsk flagg.

Med utgångspunkt i undersökningen tar utredningen upp ett antal motiv som, var för sig eller i förening, kan antagas ligga bakom svensk redares beslut att driva ett fartyg under annan flagg än svensk. Det konstateras att den svenska företagsbeskattningen vid jämförelse med företagsbeskattningen i andra traditionella sjöfartsnationer inte kan anses missgynna sjöfarten så att detta skulle ha en avgörande betydelse för registreringsfrågan. Däremot måste beskattningen av de ombordanställda tillmätas stor betydelse som motiv för utlandsregistrering, särskilt under bekvämlighetsflagg. Registrering i ett lågskatteland kan för redaren innebära väsentliga kostnadsbesparingar, eftersom bruttolönerna då inte beräknas med hänsyn till ett högt skatteuttag. Den svenska sjömansskatten, som enligt såväl arbetsgivare som arbetstagare inte tillräckligt avspeglar sjömansyrkets nackdelar, bidrar dessutom till att svenskt befäl och manskap i ökande utsträckning söker sig till bekvämlighetsflagg. En jämförelse mellan kredit- och finansieringsförhållandena i Sverige och i andra sjöfartsnationer kan enligt rederinäringens bedömning leda till att svenska redare i ökande utsträckning kommer att söka sig till utländska kapitalmarknader för att tillgodose sitt finansieringsbehov. – Ett ofta åberopat skäl för utlandsregistrering är de besparingar detta innebär i fråga om fartygets drift, särskilt vad avser bemanningskostnaderna. Den svenska ambitionsnivån i fråga om social trygghet måste självklart avspeglas i de ombordanställdas förhållanden. Driftkostnadsaspekten som motiv för utlandsregistrering kan därför förväntas bestå. – Ett annat mycket ofta anfört skäl för utlandsregistrering är att svenska säkerhets- och standardkrav anses fördyra fartygsdrift under svensk flagg. – Den ökande sjöfartsprotektionismen är särskilt allvarlig för svensk sjöfart som i utpräglad grad är baserad på trafik mellan främmande hamnar (cross-trade). För svensk redare som drabbas av protektionistiska åtgärder kan en möjlighet att behålla tidigare marknadsandelar vara att driva verksamheten delvis under flagg som inte diskrimineras.

Genomgången av de olika motiven för utlandsregistrering ger enligt utredningens mening anledning räkna med att rederinäringen i ökande grad kommer att söka sig till utländsk flagg. Därtill kommer att utvecklingen sedan undersökningen företogs har lett till en allvarlig försämring av svensk sjöfarts konkurrensförmåga, framför allt genom tillväxten av bekvämlighetsflottorna och sjöfartsexpansionen inom de östeuropeiska länderna.

Registrering under utländsk flagg kan medföra negativa konsekvenser i olika hänseenden. Samhällsorganens möjligheter att utöva tillsyn över fartyget, dess drift och förhållanden ombord går förlorade. En långtgående utlandsregistrering kan få allvarliga återverkningar på sjöfartsnettot. En minskning av antalet enheter i den svenska handelsflottan innebär också en minskning av arbetstillfällena för svenska arbetstagare. Svensk sjöman som till följd av utlandsregistrering kommer att tjänstgöra på fartyg under utländsk flagg får sin situation väsentligt försämrad, eftersom vissa betydelsefulla rättigheter och förmåner som är förenade med tjänst på svenskt fartyg då går förlorade. Slutligen skulle en långtgående utlandsregistrering vara oförenlig med Sveriges beredskapsintressen.

Varje registrering under utländsk flagg behöver naturligtvis inte få ne-

gativa effekter. Inom vissa gränser kan utlandsregistrering också ha ett positivt värde, särskilt om detta till följd av protektionistiska åtgärder är svenskt rederis enda möjlighet att upprätthålla viss trafik. Ökar utlandsregistreringen kontinuerligt, uppnås emellertid förr eller senare en punkt där de negativa konsekvenserna kommer att helt dominera de positiva och sätta vitala samhällsintressen på spel. För att undvika att en sådan situation uppstår måste statsmakterna enligt utredningens mening på ett verkningsfullt sätt kunna hålla utvecklingen under kontroll.

Svensk sjöfarts betydelse för landet är sådan att tryggandet av dess framtid är en samhällelig angelägenhet. Den roll sjöfarten spelar bygger främst på de transportprestationer som den svenska handelsflottan utför. Sjöfartsnäringen måste därför drivas under svensk flagg så långt det över huvud taget är möjligt och med beaktande av att tidsbefraktning av fartyg under annan flagg ingår som ett normalt led i rederiverksamhet. Undantag från huvudregeln om svensk flagg bör kunna accepteras om det föranleds av utveckling och tendenser inom världssjöfarten och totalt sett är till gagn för samhället. Målsättningen bör vara att sjöfarten bedrivs så att den ger ett gott ekonomiskt utbyte så länge det kan ske utan att andra väsentliga samhällsintressen åsidosätts.

Utredningens förslag

Utredningen föreslår mot denna bakgrund dels vissa konkurrensstärkande åtgärder som skulle kunna stimulera verksamhet under svensk flagg, dels lagstiftning som möjliggör offentlig kontroll över fartygsöverlåtelser till utlänning.

I fråga om *konkurrensstärkande åtgärder* har utredningen tagit del av förslag som Sveriges redareförening lagt fram, vilka redovisar de förhållanden som enligt rederinäringens mening försämrar möjligheterna att på ett ekonomiskt sätt driva sjöfart under svensk flagg. Utredningen har inte ansett det möjligt att inom ramen för sitt uppdrag i detalj behandla alla de av redareföreningen redovisade problemen. Utredningen framlägger vissa förslag i fråga om förhållanden som har en direkt betydelse för frågan om registrering av fartyg med svenska ägarintressen under utländsk flagg, eller påverkar driftsförhållandena under svensk flagg. Utredningen vill kraftigt understryka det angelägna i att alla möjligheter tillvaratas att stärka den svenska handelsflottans konkurrenskraft och därmed öka förutsättningarna för en ekonomisk drift under svensk flagg, utan att för den skull prioritera sjöfartsnäringen i förhållande till andra industrier eller vidta åtgärder som strider mot Sveriges internationella åligganden i konkurrenssammanhang. Med en positiv syn på sjöfarten och dess roll i samhället bör följa en samlad strävan att finna för samhället godtagbara lösningar på sjöfartens problem.

Utredningen förordar att det i särskild ordning utreds vilka möjligheter som finns att ytterligare anpassa *sjömansskatten* till de speciella förhållanden som präglar sjömansyrket. Det påpekas också att den *stämpelskatt* som utgår vid förvärv av och inteckning i svenskt fartyg saknas i flera sjöfartsländer eller är lägre än i Sverige. Utredningen anser det angeläget att denna skillnad i merkostnader snarast undanröjs. Vidare framhåller utredningen att ett

eventuellt slopande av den *skattefria försäljningen* ombord på svenska färjor skulle allvarligt försämra dessas konkurrensförutsättningar. – Utredningen instämmer i varvskreditutredningens analys av *finansieringsproblemen* inom svensk rederinäring och inskärper nödvändigheten av att den svenska handelsflottans tillväxt och modernisering inte hindras av bristande lånemöjligheter. – Ifråga om utformningen av fartygs konstruktion och utrustning förordar utredningen samordning med andra länder, i första hand de nordiska, för att utjämna de olikheter i konkurrensförutsättningar som finns mellan olika länders handelsflottor. Vederbörande svenska myndigheter bör öka ansträngningarna att verka för *enhetliga nordiska normer,* vilket skulle dels eliminera olikheterna i kostnadshänseende vid nybyggnad av fartyg enligt svenska resp. andra nordiska länders krav, dels underlätta omsättningen av andrahandstonnage mellan de nordiska länderna. – Utredningen framhåller att skadeverkningarna för svensk sjöfart av den protektionistiska *sjöfartspolitiken* inte kan motarbetas enbart på det kommersiella planet. Rederinäringen behöver därför statsmakternas stöd i såväl bilaterala som multilaterala sammanhang. I detta sammanhang påpekas också betydelsen av att Sverige har en *transocean hamn* som är tillräckligt attraktiv för att inte avleda trafik till kontinenthamnarna. – Ett alternativ till försäljning av ett fartyg som på grund av konkurrensläget inte kan sysselsättas kan vara s. k. *bareboat charter* till utländsk befraktare. Detta kräver emellertid utvidgade möjligheter till dispens från svenska bestämmelser. Utredningen förordar att systematiskt uppbyggda regler för bareboat charter genomförs. – Utredningen framhåller att *fria hemresor* från tjänstgöring ombord och längre sammanhängande ledighet utgör ett väsentligt led i de ombordanställdas möjligheter att utnyttja det svenska samhällets förmåner och utbyggda sociala standard. De fria hemresorna medför snabbt växande kostnader för svenska rederier. Statligt bidrag utgår inte längre till hemresorna. Utredningen förordar att frågan om statsbidrag omprövas.

De konkurrensstärkande åtgärder som kan komma i fråga kan enligt utredningens mening inte förväntas bli tillräckliga för att hindra en samhällsskadlig utveckling av utlandsregistreringen. Statsmakterna måste därför ha effektiva möjligheter att övervaka och kontrollera utvecklingen. De medel som nu står till samhällets förfogande ger emellertid inte tillräckliga sådana möjligheter, eftersom de endast delvis bärs upp av eller svarar mot allmänna sjöfartssynpunkter. Utredningen föreslår därför ny *lagstiftning om tillstånd till överlåtelse eller upplåtelse av fartyg.*

Förslaget utgår ifrån att det i så hög grad som möjligt måste undvikas att kontrollsystemet skapar hinder för normala transaktioner som är förenliga med samhällsintressena. En bestämd skillnad måste därför göras mellan fartygsöverlåtelser med bevarat svenskt driftsinflytande och överlåtelser där det svenska intresset i fartyget helt upphör. Överlåtelser av det senare slaget ingår i allmänhet som ett normalt led i svenska rederiers affärsverksamhet och utgör en viktig finansieringskälla för nyanskaffning av fartyg. Under normala förhållanden bör därför offentlig prövning av sådana överlåtelser inte ske. Statsmakterna bör dock ha möjlighet att följa utvecklingen i fråga om detta slag av överlåtelser för att, när det är påkallat med hänsyn till viktiga samhällsintressen, låta även dessa omfattas av prövningen. Förslaget innebär därför olika regler för vad som kan betecknas som normalfall resp.

krisfall. Dessutom föreslås särskilda regler för krigs- och beredskapsfall.

I *normalfall* krävs enligt förslaget tillstånd för överlåtelse av svenskt registreringspliktigt fartyg som har en bruttodräktighet av minst 200 registerton eller andel i sådant fartyg, om fartyget genom överlåtelsen upphör att vara svenskt men likväl kommer att stå under svenskt driftsinflytande. Det svenska driftsinflytande som avses innebär att svensk ägarandel behålls efter överlåtelsen, att fartyget återbefraktas av svensk för längre tid än tre år eller att överlåtaren har del i utländskt företag som förvärvar fartyget. Tillstånd skall sökas hos regeringen eller myndighet som regeringen utser. Utredningen anser att prövningen av ärenden som har principiell betydelse eller allmän räckvidd bör ankomma på regeringen och att övriga ärenden bör avgöras av sjöfartsverket efter samråd med andra berörda myndigheter, framför allt riksbanken och riksskatteverket. Vid prövningen skall beaktas om överlåtelsen kan vara till gagn för svensk sjöfart.

Tillstånd skall ej lämnas om det strider mot väsentligt allmänt intresse att fartyget upphör att vara svenskt. Prövningen bör ske med sikte på att bevara eller förstärka den svenska handelsflottans konkurrenskraft med beaktande av de grundläggande målen för Sveriges ekonomiska politik, dvs. full sysselsättning med bibehållen inre och yttre balans. En huvudsynpunkt bör vara att verksamheten under utländsk flagg är ett tillskott till och ett led i den rederiverksamhet som bedrivs i Sverige och inte en ersättning för annan svensk sjöfart. Det bör alltså vara fråga om initiativ och aktivitet för att göra den samlade svenska verksamheten större än vad som i annat fall skulle vara möjligt. Utredningen anser att förekomsten av fartyg under bekvämlighetsflagg i princip utgör ett ovälkommet inslag i världssjöfarten såväl i fråga om sjösäkerhet och sociala förhållanden som ur konkurrenssynpunkt. Normalt kan det därför antas att en fartygsöverlåtelse till bekvämlighetsflagg med behållet svenskt driftsinflytande strider mot väsentligt allmänt intresse. Den intresseavvägning som måste göras vid prövningen av tillståndsärende som avser registering under bekvämlighetsflagg är enligt utredningens mening av så speciell natur att prövningen bör ankomma på regeringen.

Fartygsöverlåtelse till utlänning utan bevarat svenskt driftsinflytande omfattas enligt förslaget inte av tillståndsplikt. Överlåtaren skall emellertid avge skriftlig försäkran till skeppsregistreringsmyndigheten att sådant driftsinflytande inte föreligger. Om överlåtelser med eller utan bevarat svenskt driftsinflytande sker i sådan omfattning att det kan uppstå synnerligt men för sysselsättningen inom sjöfartsnäringen eller annan väsentlig skada för samhället skall emellertid regeringen kunna förordna att tillstånd skall krävas även för sådana överlåtelser som normalt inte är tillståndspliktiga. Regeringsförordnande skall godkännas av riksdagen. Beträffande tillståndsprövningen i dessa *krisfall* föreslår utredningen att tillstånd skall lämnas endast om det är uppenbart att överlåtelsen är förenlig med allmänt intresse. Eftersom det här blir fråga om en situation där en omfattande utförsäljning av det svenska fartygsbeståndet hotar bör en allmän skärpning av tillståndsgivningen ske och sysselsättningssynpunkter stå i förgrunden.

För *krigs- och beredskapsfall* föreslås regler av i huvudsak samma innebörd som i den nu gällande lagen (1939:299) om förbud i vissa fall mot överlåtelse eller upplåtelse av fartyg m. m., vilken föreslås upphävd. Förslaget omfattar

i denna del registreringspliktigt fartyg och fartyg av registreringspliktig storlek som byggs för svensk räkning.

Reglerna om kontroll av fartygsöverlåtelser till utlänning i normal- och krisfallen tillgodoser inte de svenska försvars- och försörjningsintressen som gör sig gällande i orostider.

Det krävs då också regler som hindrar att utlänning direkt eller indirekt får del i svenskt fartyg. Likaså är det nödvändigt att kunna förhindra att svenskt fartyg i strid med landets intressen upplåts med nyttjanderätt till utlänning. Enligt förslaget skall tillstånd ges endast om överlåtelse, aktieteckning eller upplåtelse är förenlig med vad rikets försvar eller försörjning kräver.

Om tillstånd inte har lämnats för en fartygsöverlåtelse som i normal- och krisfallen är tillståndspliktig, kan fartyget enligt förslaget inte avföras ur skeppsregistret. Överföring till utländsk flagg kan alltså inte ske, även om förvärvet är civilrättsligt giltigt. I fråga om krigs- och beredskapsfallen föreslås däremot att överlåtelse, aktieteckning eller upplåtelse utan att tillstånd lämnats skall vara ogiltig. Förslaget innehåller också straffsanktioner för vissa fall.

Utredningen föreslår sekretessbestämmelser i fråga om handlingar som företes i tillståndsärende.

I särskilda överväganden i fråga om *bekvämlighetsflagg* konstaterar utredningen att det totala tonnaget under sådan flagg utgör ca 25 % av världshandelsflottans bruttodräktighet med ett mycket stort inslag av tank- och bulkfartyg framför allt under liberiaflagg. Inga tecken tyder på att de senaste årens ökningstakt – 1–2 % – skulle minska under de närmaste åren. Bekvämlighetstonnaget ägs till helt övervägande del av redare i vissa OECD-länder. Det finns ingenting som talar för att dessa skulle vara beredda att vidta åtgärder som skulle innebära en påtaglig och verkningsfull återgång från bekvämlighetsflagg till nationell flagg. Sverige bör dock enligt utredningens mening fortsatt verka för en sådan förändring.

Beträffande säkerhets-, miljö- och sociala aspekter på bekvämlighetsflagg anser utredningen att man kan räkna med internationell samverkan och bättre kontroll. En realistisk bedömning av utvecklingen bör således enligt utredningens mening leda till att Sverige – utan att för den skull ge upp sin principiella inställning att bekvämlighetstonnaget är ett ovälkommet inslag i världsjöfarten – bör koncentrera sitt agerande i internationella sammanhang till det arbete som pågår för att höja dessa fartygs säkerhetsstandard och förbättra förhållandena för de ombordanställda. Detta bör givetvis avse även undermåliga fartyg under nationall flagg. Mot denna bakgrund anser utredningen slutligen att statliga svenska myndigheter självfallet bör ålägga sig mycket stor restriktivitet i fråga om befraktning av bekvämlighetstonnage även om det med hänsyn till bl. a. folkhushållningen inte kan förordas totalförbud för sådan befraktning.

Summary in English

Considerations

Sweden's merchant fleet is one of the most modern in the world. During the past years it has undergone continuous structural modifications, concentrating on large or specialized ships. The average age of Swedish ships is not more than five years. This modernization has resulted in increased transport capacity and greater efficiency and has also helped to improve safety at sea. These developments are evidence of the Swedish shipping industry's capacity for constructive thinking and adaption to technical and economic realities. By international standards Swedish merchant fleet personnel are highly qualified and possessed of a reassuring sense of responsibility.

Shipping is of fundamental importance to the national economy. The deficit in the Swedish trade balance would be considerably greater without the export contributions of the shipping industry. The net shipping revenues amounted to 3 000 million kronor in 1975. In the efforts to restore the external balance, which is an economic policy objective, it is obviously of major importance to ensure that the foreign currency income provided by the Swedish merchant fleet is maintained at a high level. Shipping provides employment for about 30,000 people and is also of indirect significance to other sectors of industry. For an industrial nation as dependent as Sweden is on its foreign trade it is also necessary for purposes of national readiness and supplies to maintain a merchant fleet.

The Committee considers that in view of all this there are good grounds for a more penetrating analysis of the role of shipping in relation to national economy than the Committee has been able to undertake within the framework of its mandate. An important aspect of such an analysis, meanwhile, is the question which the Committee has to consider, i.e. to what extent is Swedish shipping conducted, and to what extent should it be conducted under the Swedish flag?

The Committee has made a study of the number of ships with Swedish operating control which are registered under a foreign flag. It was found here that the number of such ships, with more than 50 % Swedish ownership interest, amounted in 1974 to about 40, six of these being under a flag of convenience. The Committee believes, meanwhile, that by now there

are probably more such ships with Swedish operating control, sailing under flags of convenience. In the Committee's view yet another factor of decisive significance is just what developments can be expected in the future regarding the registering of Swedish-controled ships under foreign flags.

The Committee has examined a number of factors which either specifically or jointly can be assumed to induce Swedish shipowners to run their ships under other flags. It is agreed that, when compared with other maritime nations, the Swedish company taxation system is not so unfavourable to shipping as to be decisive in the matter of registration. On the other hand the income tax system for those on board must be regarded as a major inducement to registering ships abroad, particularly under flags of convenience. Registering in a country where there is low income tax can mean considerable economic saving for a shipping company, because then gross wages are not calculated on a basis of high income tax demands. Swedish seamen's income tax, which according to both employers and employees does not fully reflect the disadvantages of this profession, is one of the reasons why more and more officers and crewmen are seeking work under a flag of convenience. – According to the shipowners a comparison between credit and financing conditions in Sweden and other maritime nations would indicate that more and more Swedish shipowners will turn to foreign capital markets to obtain their capital. – An often cited reason for registering abroad is the advantages this embraces in terms of operating a ship, especially respecting crew costs. Swedish social security requirements are bound to affect conditions on board for crewmen and consequently the operating expenditure argument for registering ships elsewhere must be expected to continue. – Another reason frequently voiced for registering ships abroad is the Swedish safety standards which also make it more expensive to operate ships under the Swedish flag. – The increase in maritime protectionism is a particularly serious matter for Swedish shipping which is widely engaged in cross-trade traffic. For Swedish shipowners, stricken by protectionist measures, one way of retaining threatened sectors of trade is to operate their ships under flags which are not discriminated against.

An examination of the different motives behind registering ships abroad indicates, in the Committee's view, that this tendency will increase. Moreover, since this study was made there has been a serious deterioration in the competitive power of Swedish shipping, above all through the growing covenience-flag fleets and maritime expansion among the eastern European nations.

Registering under a foreign flag, meanwhile, can incur various negative consequences. The authorities at home are deprived of their right to inspect the ships, the way in which these ships are operated and the conditions on board. Large-scale foreign registration can have serious effects on net shipping revenues. A reduction of the number of ships in the Swedish merchant fleet also means less employment at home. Swedish seamen who because of foreign registration find themselves serving under foreign flags will suffer considerable deterioration in their general working conditions since they will thereby lose certain valuable rights and advantages which they enjoy under the Swedish flag. Finally the large-scale registration of ships abroad would conflict with Sweden's national readiness interests.

Every registration under a foreign flag need not, of course, imply negative

effects. Within certain limits registering ships abroad can be an advantage, particularly if on account of protectionist measures this is the Swedish shipowner's only means of maintaining certain traffic. But if this practice continues then there comes a point sooner or later when the negative effects surpass the positive ones and jeopardize various vital public interests. In order to safeguard against this, in the Committee's view the government must be able to retain a proper control of developments.

Swedish shipping is of such importance to the country at large that the guaranteeing of its future is a matter of public concern. The role of shipping as a whole relates first and foremost to the transport achievements of our merchant fleet. The shipping industry must therefore be conducted under the Swedish flag to the greatest possible extent, while accepting at the same time that time chartering under other flags too is a normal part of the shipping industry's activities. Departure from this principle would be acceptable if, for example, this were dictated by general developments and tendencies in world shipping, and if it were altogether clearly in the interests of the public. The ultimate objective should be to conduct shipping in such a way that it gives sound economic returns, whithout this in any way impinging upon other vital interests in the community.

Proposals

On these grounds the Committee proposes that certain measures should be taken to improve our competitive capacity and thereby stimulate activities under the Swedish flag. It also proposes the introduction of legislation for public control in the transference of Swedish ships to foreigners.

In the matter of *measures to improve competitive power* the Committee has studied proposals put forward by the Swedish Shipowners Association. These include a report on those conditions which in the view of the Association impair the scope for the profitable conducting of the shipping business under the Swedish flag. Within the framework of its mandate it has not been possible for the Committee to make a detailed presentation of all these problems. But it has submitted certain proposals relating to matters which are directly relevant to the registering under a foreign flag of ships with Swedish owner interests, or to matters which influence operating conditions under the Swedish flag. The Committee would emphasize most strongly the need to do everything possible to increase the competitive power of the Swedish merchant fleet, without at the same time giving shipping preference over other industries, or taking measures which would conflict with Sweden's international commitments respecting free competition. A positive attitude towards shipping and its role in the community should be accompanied by a concentrated endeavour to find solutions to the problems of shipping which are acceptable to the community.

The Committee recommends that a special study be made to determine what scope exists for a better adaption of *seamen's income tax* to the specific conditions which characterize this profession. It is also pointed out that the *stamp tax duty* exacted upon the purchasing or mortgaging of a Swedish ship, either does not exist or else is lower in other maritime nations. The

resultant difference in costs should be eliminated. The Committee likewise observes that the abolishing of *duty free sales* on Swedish ferries would seriously impair the competitive capacity of this traffic. – The Committee agrees with the Shipyard Credit Committee's analysis of the *financing dilemmas* in the Swedish shipping industry and stresses the necessity of ensuring that the growth and modernization of the Swedish merchant fleet is not impeded by inadequate loan facilities. – In the question of the design and equipment of ships the Committee recommends collaboration with other countries, first and foremost the Nordic nations, in an effort to level out the discrepancies in competitive conditions that exist between the various merchant fleets. The relevant Swedish authorities should increase their efforts to bring about *unified Nordic norms*. This would eliminate discrepancies relating to the cost of building new ships as per the requirements of Sweden and the other Nordic countries, and it would also facilitate buying and selling second hand ships among the Nordic countries. – The Committee maintains that the drawback to Swedish shipping arising from protectionist *shipping policy* cannot be overcome on the commercial level alone. The shipping business thus needs the support of the government in both bilateral and multilateral connections. Here the importance is also stressed of ensuring that Sweden has a *transoceanic port* of such a standard that it will attract international shipping traffic and avoid the likelihood of such traffic using continental ports instead. – *Bareboat charter* to a foreign charterer is one alternative to selling a ship which, on account on the trade situation, cannot be made use of. This, meanwhile, calls for more scope for exemption from the Swedish regulations. The Committee therefore recommends the drawing up of special regulations for bareboat charter. – The Committee points out that *free travel home* from duty on board and longer consecutive periods of leave greatly facilitate a seaman's opportunity to avail himself of Sweden's general benefits and advanced social services. But such free travel home incurs a rapid rise in expenditure for the Swedish shipowners and the Committee thus recommends that the question of government subsidies for this purpose be reviewed.

In the Commmittee's view the measures likely to be considered for improving competitive power will not be sufficient to prevent the prejudicial development of registering ships abroad, and the government must thus be able to supervise and control this development. Yet the present means at disposal are inadequate for this since they are only partly supported by, or partly correspond to the general shipping viewpoints. The Committee therefore proposes the introduction of *new legislation on permission to transfer or charter out ships*.

An essential condition in this proposal, meanwhile, is that every effort shall be made to avoid any such control system as might create obstacles to normal transactions which would be to the public good. There must therefore be a definite distinction between the transferring of ships where Swedish operating control is retained and the transferring of ships where the Swedish interest is entirely relinquished. Transfers of the latter type are generally part of the normal business of Swedish shipowners and represent an important source of revenue for the purchasing of new vessels. Thus in ordinary circumstances such deals should not be subject to public control.

However, the government should be in a position to keep abreast of developments of this nature so that, when necessitated by important public interests, such transfers can be examined. Consequently the Committe's proposal here provide for different rules retaining to what can be classified as normal cases and critical cases. In addition special regulations are proposed for wartime and national emergencies.

According to the recommendations, in *normal cases* permission is required to transfer Swedish ships liable to registration and of at least 200 registered tons, or to transfer a share in such a ship, if through the transfer the ship ceases to be Swedish yet remains under Swedish operating control. The term Swedish operating control means that a Swedish share in ownership is retained after the transfer, or that the ship is re-chartered by Swedish interests for a period of more than three years, or that the transferer has a holding in the foreign concern which takes over the ship. Permission shall be applied for from the government or from any such body as the government appoints. The Committee considers that the reviewing of cases of fundamental importance or of general concern should be the responsibility of the government, while other cases should be dealt with by the National Administration of Shipping and Navigation after consultations with the relevant authorities; first and foremost the Bank of Sweden and the National Tax Board. When examining such a case it should be considered whether the transfer would be to the advantage of Swedish shipping as a whole.

Permission shall not be granted if the ship's ceasing to be Swedish conflicts with essential public interests. The main object of the examination should be to preserve and further the competitive power of the Swedish merchant fleet, on a basis of the fundamental aims of Swedish economic policy, i.e. full employment and maintained internal and external balance. A main consideration should be that the activities under a foreign flag would constitute a supplement to or form part of the activities under Swedish flag and would not be a substitute for Swedish shipping. In other words, the purpose should be to increase the total Swedish shipping activities.

The Committee is of the opinion that the existence of ships under flags of convenience is in principle an undesirable factor in world shipping in terms of safety considerations, social conditions and fair competition. Thus generally speaking it can be said that transferring ships to flags of convenience while retaining Swedish operating control is contrary to vital public interests. The weighing up of the various interests which is necessary when examining applications for transferring ships to flags of convenience is, in the Committee's view, of such a special nature that this matter should be handled by the government.

According to the Committee's proposal it would not be necessary to apply for permission to transfer a ship to a foreign owner when Swedish operating control is relinquished. The transferer shall, however, submit written assurance to the shipping registration authorities that all such operating control is relinquished. If, meanwhile, transfers are made, with or without the retention of Swedish operating control, to such an extent that this manifestly jeopardizes employment in the shipping industry or in another way represents a threat to the public good, then the government shall be able to intervene and decree that authority be required, even in instances which would not

normally involve such a procedure. This government decree would have to be approved by Parliament. Regarding the reviewing of applications in *critical cases,* the Committee proposes that permission shall be granted only if it is obvious that the transfer is in the public interests. Since this would mean a situation involving the threat of a large-scale selling out of Swedish ships, there should be a general tightening up in the granting of permission, and here the employment factor should be a major consideration.

For *wartime and national emergency cases* regulations are proposed with much the same content as the existing law (1939:299) on prohibiting, in certain instances, the transferring or chartering out ships. With the introduction of these new regulations this law would be rescinded. The regulations refer to ships liable to registration, and ships built for Sweden of a tonnage making them liable to registration.

The regulations controlling the transfer of ships to foreign concerns in normal and critical cases do not satisfy Swedish national defense and supplies requirements such as could arise in times of unrest. Regulations are thus also needed to prevent foreigners from directly or indirectly securing owner-influence over Swedish ships. It is likewise necessary to be able to prevent Swedish ships from being chartered by foreigners, when such a chartering is contrary to Sweden's interests. According to the proposal, permission shall be granted only if the transfer, shares subscription or chartering is compatible with the defense and supplies requirements.

According to the Committee's proposal, if permission has not been granted for the transference of a ship which in normal and critical cases requires such permission, then this ship may not be removed from the shipping register. In other words the ship cannot be transferred to a foreign flag even though the purchase is valid in terms of civil law. In the matter of wartime and state of emergency cases it is proposed, on the other hand, that transference, shares subscription or chartering shall be invalid when permission has not been granted. The proposal also provides for penalty measures in certain instances.

The Committee proposes secrecy regulations for documents which are presented in cases concerning application for permission.

Concerning *flags of convenience* the Committee observes that ships operating under such flags amount to about 25 % of the world's total gross merchant shipping tonnage, including a very large proportion of tankers and bulk cargo vessels under the Liberian flag in particular. There is no indication that the rate of increase in recent years: 1–2 %, is likely to diminish during the next few years. The greater part of the convenience-flag tonnage is owned by ship owners in certain OECD countries and there is nothing to indicate that these countries would be prepared to take measures for a definite and effective return to the national flag system. Meanwhile, the Committee feels that Sweden should continue to strive for this end.

In the question of safety and the environmental and social aspects of convenience-flag ships the Committee believes that there will be greater international collaboration and improved controls. Thus a realistic appraisal of developments should mean that Sweden – without abandoning her viewpoint that convenience-flag tonnage is an undesirable factor in world shipping – should continue to participate in the international efforts to improve

safety standards on these ships and conditions for those employed on them. This should also apply, of course, to ships of poor standard operating under national flags. On this basis the Committee considers finally that the Swedish government authorities should exercise great restrictiveness respecting the chartering of convenience-flag tonnage, even though on account of national economy considerations such charter arrangements cannot be prohibited altogether.

1 Utredningsuppdraget m. m.

1.1 Framställning av Svenska sjöfolksförbundet

Svenska sjöfolksförbundet hemställde i skrivelse till Kungl. Maj:t den 9 oktober 1972 om åtgärder till förhindrande av fartygsflykt från den svenska flaggan. Förbundet åberopade därvid en av förbundet verkställd utredning. Enligt förbundet var utredningen ofullständig på grund av svårigheter att få insyn i rederiernas affärsverksamhet. Trots detta hade kunnat konstateras att 33 fartyg om tillhopa 154 510 bruttoregisterton, som till minst två tredjedelar ägdes av svenska rederier, seglade under utländsk flagg. Av dessa fartyg var 14 registrerade i Nederländerna, 8 i Förbundsrepubliken Tyskland, 5 i Panama, 4 i Storbritannien, 1 Norge och 1 i Finland. Förbundet beräknade att härigenom 1 203 arbetstillfällen undanhållits den svenska arbetsmarknaden. Förbundet ansåg sig på goda grunder kunna antaga att ett avsevärt större antal till två tredjedelar svenskägda fartyg registrerats under utländsk flagg, även om detta inte kunnat bekräftas av utredningen.

1.2 Direktiven

Kungl. Maj:t föreskrev i samband med bemyndigandet för chefen för kommunikationsdepartementet att tillkalla de sakkunniga att arbetet skulle bedrivas i huvudsak enligt de riktlinjer som angavs i en inom kommunikationsdepartementet upprättad promemoria som fogats till statsrådsprotokollet den 30 mars 1973. I promemorian anfördes följande.

För närvarande gäller att fartyg som till minst två tredjedelar ägs av svenska medborgare eller som ägs av på visst sätt kvalificerat svenskt aktiebolag i princip skall registreras i Sverige. Det torde emellertid inte föreligga några större svårigheter för ägarna av ett svenskt fartyg att med bibehållande av den ekonomiska och operativa kontrollen överlåta fartyget till ny ägare (t. ex. dotterbolag) i annat land och därmed få fartyget infört i detta lands fartygsregister i stället för det svenska.

Transaktioner av detta slag torde i ökande omfattning förekomma i vissa länder, som liksom Sverige räknas till de traditionella sjöfartsnationerna. Även i Sverige har det i viss utsträckning förekommit att svenskägda fartyg registrerats under utländsk flagg, vilket påpekats av Svenska sjöfolksförbundet bl. a. i skrivelse den 9 oktober 1972 till Kungl. Maj:t.

Motiven för att låta registrera ett fartyg under utländsk flagg kan vara olika slag. Ekonomiska fördelar kan stå att vinna genom att registreringslandet har mindre stränga bestämmelser om bemanning och sociala förmåner för besättningen, vilket kan väsentligt nedbringa kostnaderna för fartygets drift. Lägre krav på fartygets säkerhetsstandard eller bristande kontroll av efterlevnaden av gällande säkerhetsbestämmelser kan också bidra till en sänkning av driftkostnaderna. Vinster till följd av förmånliga skatteregler kan vidare locka till registrering utomlands.

Fördelar av detta slag torde vara anledningen till den ökade registreringen under s. k. bekvämlighetsflagg, dvs. i en stat som medger registrering av varje fartyg oberoende av ägareförhållanden och föreningslänk mellan fartyget och staten.

Löne- och skattemässiga fördelar kan också uppstå vid annan registrering utomlands än under bekvämlighetsflagg. Skälen för sådan registrering torde dock till en del bero på utvecklingstendenserna inom den internationella sjöfarten. Den tilltagande protektionismen inom sjöfarten har lett till att redare från ett tredje land allt oftare ser sina fartyg helt eller delvis utestängda från trafik mellan två andra länder. En möjlighet att hålla sig kvar kan då vara att registrera ett eller flera fartyg i ett av dessa två länder. Registrering utomlands kan också vara en följd av det samarbete över gränserna som den sjöfartspolitiska och tekniska utvecklingen medfört inom rederinäringen.

Registrering under utländsk flagg har uppmärksammats som ett internationellt problem i vad avser bekvämlighetsflaggen. F. n. är omkring 20 % av handelstonnaget i världen registrerat under bekvämlighetsflagg. Sådan registrering kan få allvarliga återverkningar på den internationella sjöfarten genom sämre socialt skydd för de ombordanställda samt minskad sjösäkerhet och därigenom ett ökat hot mot miljön. Möjligheterna att komma till rätta med dessa problem behandlas inom olika internationella organisationer, såsom OECD:s sjötransportkommitté, IMCO och ILO.

Härutöver kan registrering under utländsk flagg ha andra negativa effekter för det egna landet i form av minskade arbetstillfällen, bortfall av skatt etc.

Även om registrering av svenskägda fartyg under bekvämlighetsflagg f. n. förekommer i endast obetydlig omfattning, är det uppenbart att Sverige i egenskap av sjöfartsnation har anledning att med oro se de risker för sjösäkerhet, arbetstrygghet och miljö som fartyg under bekvämlighetsflagg innebär. Härtill kommer de olägenheter överhuvud, som kan följa av att svenskägda fartyg registreras utomlands.

Med hänsyn härtill bör särskilda sakkunniga tillkallas för att närmare utreda i vilken utsträckning det förekommer att helt eller delvis svenskägda fartyg registreras under bekvämlighetsflagg eller annan utländsk flagg, skälen för sådan registrering och den utveckling som kan förväntas. Mot bakgrund av de internationella erfarenheterna på området bör det klarläggas på vad sätt och i vilken utsträckning sådan registrering får negativa återverkningar av olika slag.

I anslutning härtill bör de sakkunniga överväga vilka åtgärder som är påkallade för att komma till rätta med ifrågavarande problem. I detta sammanhang bör lagen (1939:299) om förbud i vissa fall mot överlåtelse eller upplåtelse av fartyg m. m. ses över.

1.3 Överlämnade skrivelser

Kungl. Maj:t överlämnade den 20 december 1974 till utredningen för beaktande riksdagens skrivelse 1974:318 (FiU 1974:31) i anledning av motionen 1974:100 angående upphandlingen av sjöfraktstjänster.

Den 30 juni 1975 överlämnade regeringen för kännedom till utredningen Sveriges redareförenings skrivelse den 2 januari 1975 till statsministern med

därtill fogade förslag till åtgärder för att stärka svensk sjöfarts produktivitet och internationella konkurrenskraft. Förslagen, som är givna i promemorieform, kartlägger de problem och svårigheter som enligt föreningens mening möter sjöfartsnäringen. Promemoriorna behandlar följande huvudfrågor: internationella frågor, finansiering, fiskala frågor, trafikpolitik, sociala frågor, rekrytering, utbildning, bemanningens storlek och kvalifikationer, tekniska frågor, juridiska frågor och administrativa frågor.

Vidare har regeringen för kännedom till utredningen överlämnat skrivelser från Vänsterpartiet Kommunisterna den 9 augusti 1974 och från Sveriges Kristna Socialdemokraters Förbund den 12 augusti 1974, båda med hemställan om åtgärder för att hindra att svenska rederier överför fartyg till bekvämlighetsflagg.

1.4 Utredningsarbetet

För att få en uppfattning om den aktuella situationen beträffande utlandsregistreringens omfattning företog utredningen en undersökning under medverkan av Sveriges redareförening. Uppgifter inhämtades från föreningens medlemmar om antalet utlandsregistrerade fartyg i vilka svenska rederier direkt eller indirekt har ett dominerande ägarinflytande, antalet kontrakterade nybyggen avsedda för utländsk flagg men med bibehållet svenskt ägarinflytande samt skälen för utlandsregistrering.

Med stöd av 21 § lagen (1937:249) om inskränkningar i rätten att utbekomma allmänna handlingar förordnade Kungl. Maj:t den 29 mars 1974 – på framställning av utredningen – om tjugo års sekretess i fråga om sådana upplysningar i utredningens handlingar som vid ett offentliggörande kan vara till men för de redare eller de rederiföretag som lämnat upplysningar.

Utredningen har genom ordföranden och/eller sekreteraren haft samråd med arbetsgruppen med uppgift att bereda frågor rörande multinationella företag, varvskreditutredningen, sjöfartsverket och SIDA.

Enligt utredningens direktiv skall eventuellt negativa återverkningar av utlandsregistrering klarläggas mot bakgrund av de internationella erfarenheterna på området. Utredningen har på nära håll kunnat följa utvecklingen av det internationella arbetet i detta hänseende, framför allt genom att utredningens ordförande och/eller sekreterare deltagit i OECD:s sjötransportkommitté och dess tillfälliga arbetsgrupp om bekvämlighetsflagg samt IMCO:s tillfälliga arbetsgrupp om bekvämlighetsflagg.

Utredningen har den 8 mars 1976 avgett yttrande till den svenska ILO-kommittén över ILO:s rapport V (1) angående undermåliga fartyg, i synnerhet sådana under bekvämlighetsflagg. I yttrandet framhöll utredningen det angelägna i att internationell enighet kan nås om sådana miniminormer för fartygs säkerhet och de ombordanställdas villkor att ett effektivt hinder skapas mot användningen av undermåliga fartyg.

I skrivelse till chefen för kommunikationsdepartementet den 24 mars 1976 fäste utredningen uppmärksamheten på att tillämpningen av lagen (1939:299) om förbud i vissa fall mot överlåtelse eller upplåtelse av fartyg m. m. till följd av ändringar i sjölagen numera kan leda till menliga konsekvenser för enskilds rätt. I beslut den 29 april 1976 fann regeringen att,

eftersom enligt dess bedömning någon beaktansvärd risk för rättsförlust inte föreligger, frågan om tillämpningen av 1939 års lag bör prövas i samband med utredningens slutliga förslag rörande lagen.

2 Den sjöburna världshandeln och den internationella sjöfartens struktur

Den svenska sjöfartsnäringen är i hög grad beroende av internationella förhållanden. Såsom kommer att framgå under kapitel 3 har nämligen den svenska handelsflottan sitt huvudsakliga verksamhetsområde i internationell trafik och är främst sysselsatt med transporter mellan främmande länder (s. k. tredjelandstrafik eller, med en engelsk term, cross-trade). Utredningen har därför funnit det motiverat att inledningsvis ange huvuddragen av den sjöburna världshandeln och av den internationella sjöfartens struktur.

2.1 Den sjöburna världshandeln

Sjöfarten spelar en helt dominerande roll i det internationella varuutbytet. Över 95 % av allt gods fraktas med fartyg. Råoljeskeppningarna svarar numera för ungefär hälften av den olja som utvinns i världen. För järnmalmen har andelen kommit upp i 40 % medan den för en vara som kol ligger enbart på 5 %.

Under efterkrigsåren har den sjöburna världshandeln växt mycket snabbt jämfört med för- och mellankrigsåren. Mellan åren 1900 och 1937 steg den sammanlagda godsmängden från ca 200 till 490 milj. ton, dvs. räknat exklusive krigsåren med knappt 3 % per år. Redan ett par år efter andra världskriget var kvantiteten åter på 1937 års nivå. År 1950 nådde skeppningarna 525 milj. ton med en starkt ökad andel mineraloljor. Oljetransporterna hade mer än fördubblats, medan skeppningarna av torrlastgods fortfarande låg betydligt under 1973 års kvantitet.

Härefter följde en period med mycket stark expansion. Mellan åren 1950 och 1973 sexfaldigades transportkvantiteten och kom upp i 3 140 milj. ton, en ökning med i genomsnitt 8 % per år. Uppgången var snabbast för oljetransporterna. De steg med i genomsnitt 9,5 % och nådde år 1973 1 840 milj. ton, vilket svarar mot nära 60 % av de sammanlagda sjötransporterna under året mot 43 % år 1950 och inte mycket mer än 20 % år 1937.

Industriländerna grundar en allt större del av sin ekonomiska tillväxt på importerade bränslen och andra råvaror. De förbilligade transporter en allt mer effektiviserad sjöfart gjort möjlig har varit en förutsättning härför. Avlägsna råvarukällor som tidigare inte varit ekonomiskt utvinningsvärda står för en ökande del av råvaruförsörjningen. Oljan har till stor del ersatt

fasta bränslen och kvarvarande behov av kol, främst för framställning av stål, får till viss del tillgodoses genom långväga transporter. Samma gäller i ännu högre grad järnmalmen. Framför allt Japans starka industriella utbyggnad har fört med sig en ökning av sjötransporterna. Livsmedelsförsörjningen blir därtill allt mer beroende av internationell handel med stigande transporter av främst spannmål. Parallellt med ökningen av massgodsskeppningarna stiger transporterna av industriprodukter och andra förädlade varor, det s. k. linjegodset. Grovt räknat utgör det ca 10 % av allt det sjötransporterade godset. Allt större del av det traditionella linjegodset transporteras med specialfartyg. Transporter av bilar sker sålunda numera huvudsakligen i hela laster.

Vid mitten av 1950-talet var torrlastskeppningarna tillbaka på 1937 års nivå och har fram till år 1973 med dess drygt 1 300 milj. ton mer än trefaldigats. Räknat från år 1950 utgör den årliga ökningen 6,5 %. De dominerande massvarorna, järnmalm, kol och spannmål, svarar för drygt 35 % av kvantiteten.

Främst det ökade beroendet av avlägsna råvarukällor har fört med sig att transportarbetet ökat än snabbare än godskvantiteten. Tillgänglig statistik tillåter bara jämförelser för senare år. Medan den sammanlagda godskvantiteten ungefär fördubblades mellan åren 1964 och 1973 nära nog trefaldigades transportarbetet. Det gick på åtta år upp från ca 6 600 till 9 100 km i genomsnitt per ton gods. Ökningen faller huvudsakligen på mineraloljorna med en uppgång från 7 900 till 11 500 km, dvs. med nära 50 %. För torrlastgodset begränsar den sig till ca 15 % eller från 5 600 till 6 500 km.

Efter en oavbruten ökning av transportvolymen från år 1950 förde den mycket starka prisökningen på råolja hösten 1973 med sig en smärre nedgång av oljetransportmängden år 1974. Torrlastgodset fortsatte däremot att stiga trots en allmänt försvagad industrikonjunktur. Den sammanlagda godskvantiteten beräknas preliminärt ha ökat med 4 % jämfört med år 1973. Först år 1975 medförde den då ytterligare kraftigt försvagade industrikonjunkturen en minskning av totalt skeppade kvantiteter. Minskningen i förhållande till år 1974 torde ha utgjort ca 8 % med en nedgång för mineraloljorna av 11 % och för torrlastgodset med 5 %.

På nytt förbättrade konjunkturer bör föra med sig ökade transporter under år 1976 trots stora råvarulager i mottagarländerna. Oljetransporterna bör dock som följd av de höga råoljepriserna och en mera aktiv energipolitik stanna under 1973 års nivå. Även ökningstakten följande år bedöms bli betydligt lägre än under perioden 1950–1973 med genomsnittligt nära 10 %. För torrlastgodset bör ökningstakten betydligt närmare anknyta till den tidigare, även om någon avsaktning ter sig mest sannolik.

Förutsätts, räknat på 1973 års kvantiteter, oljetransporterna öka med i medeltal 3 % och övrigt gods med 6 % i genomsnitt per år skulle det sjöburna godset tillsammantaget utgöra ca 5 300 milj. ton år 1985, en ökning på tolv år med totalt 67 % eller nära 4,5 % per år. Ökningen mellan åren 1950 och 1973 var i medeltal drygt 8 %. En betydligt mer negativ utveckling kan dock inte uteslutas.

2.2 Världshandelsflottan

Med ökningen av den sjöburna världshandeln har följt en snabb utbyggnad av olika länders handelsflottor. Vid mitten av år 1950 utgjorde det samlade tonnaget ca 85 milj. ton brutto, eller räknat exklusive USA:s s. k. reservflotta 71 milj. ton, att jämföra med totalt 65 milj. ton år 1937. Tonnaget fördubblades mellan 1950 och 1964 då det nådde 142 milj. ton. År 1973, dvs. efter ytterligare nio år, låg det på 287 milj. ton, alltså på nytt ungefär en fördubbling. Leveranserna av nybyggen utgjorde detta år ca 30 milj. ton och fortsatte att växa under åren 1974 och 1975.

Vid mitten av år 1975 kom världshandelsflottan upp i 340 milj. ton brutto, vilket innebar en genomsnittlig ökning från år 1950 om ca 6,5 %. Räknat i ton dödvikt, ett med hänsyn till transportkapaciteten bättre mått, var ökningen betydligt större. Antalet dödviktston per ton brutto steg således mellan åren 1970 och 1975 från 1,49 till 1,62 ton. Sistnämnda år utgjorde det samlade dödviktstonnage som korresponderar med ovan nämnda bruttodräktighet ca 550 milj. ton. Vid bedömning av transportkapacitetens utveckling får tas hänsyn till också fartygens i genomsnitt högre fart och kortare hamnliggetider.

Oljetransporternas ökade andel av världssjöfarten avspeglar sig i tonnagesammansättningen. Vid slutet av år 1975 svarade tankfartygen med deras sammanlagt 291 milj. ton för 52 % av världstonnaget mätt i dödvikt. Därtill kom en flotta av 44 milj. ton kombinerade tank- och torrlastfartyg, malmtank- eller bulktankfartyg, vilka normalt huvudsakligen sysselsatts i råoljetransporter. Räknat från år 1965 har det oljetransporterande tonnaget ökat med 246 milj. ton från 89 milj. ton, eller med i medeltal 14 % per år.

Den starka ökningen av skeppningarna av varor som malm, kol och spannmål har fört fram till utvecklingen av förutom de kombinerade fartygen av endäckade torrlastfartyg i också de högre storleksklasserna, s. k. torrbulkfartyg. Tonnaget, enheter om minst 10 000 ton dödvikt, gick upp från knappt 25 milj. ton år 1965 till 106 milj. ton år 1975, dvs. med nära 16 % per år. Övrigt handelstonnage, tillsammantaget, ökade med knappt 3 % och omfattade i slutet av år 1975 ca 113 milj. ton. Härvid är frånräknad USA:s under perioden kraftigt minskade reservflotta. En stark omvandling skedde under tioårsperioden inom denna heterogena tonnagegrupp. Andelen enkla tvådäckade fartyg, till stor del standardbyggen från andra världskriget, med dessas huvudsysselsättning inom massgodsfarten minskade betydligt. I stället kom specialfartyg av olika slag som container- och pråmbärande fartyg, lastfärjor, gas- och kemikaliefartyg samt biltransportfartyg. I gruppen ingår även konventionella linjefartyg, kylfartyg samt samtliga lastfartyg under 10 000 ton dödvikt.[1]

Utmärkande för framför allt den senaste tioårsperioden är en stark förskjutning av främst masslastfartygen mot högre storleksklasser. Utveck-

[1] Fartyg under 1 000 ton brutto, rena passagerarfartyg samt fiskefartyg m. m. ingår inte i dessa uppgifter vilka hämtats från de av Fearnley & Egers Chartering Co. Ltd utgivna publikationerna World Bulk Fleet January 1976 och Review 1975. De ovan på bruttodräktighet baserade uppgifterna, hämtade från de av Lloyd's Register of Shipping utgivna Statistical Tables 1975, avser samtliga fartyg från 100 ton brutto.

lingen framgår av följande sammanställning av antalet enheter i olika storleksklasser vid slutet av åren 1965, 1970 och 1975.

Storlek ton dödvikt	Tankfartyg			Komb. fartyg			Torrbulkfartyg		
	1965	1970	1975	1965	1970	1975	1965	1970	1975
10 000– 60 000	2 564	2 398	2 025	84	85	64	1 069	2 028	2 897
60 000–100 000	201	418	527	11	104	127	4	86	204
100 000–150 000	14	112	247	–	25	103	–	16	86
150 000–200 000	–	35	52	–	7	73	–	1	10
200 000–300 000	–	125	539	–	–	31	–	–	–
300 000–	–	6	49	–	–	–	–	–	–
Totalt	2 779	3 094	3 439	95	221	398	1 073	2 131	3 197

Källa: Fearnley & Egers Chartering Co Ltd.

Medan antalet enheter i storleksklassen 10 000–60 000 ton minskade för såväl tankfartygen som de kombinerade fartygen ökade det starkt för torrbulkfartygen. En längre gående uppdelning visar följande.

Storlek ton dödvikt	1965	1970	1975
10 000–18 000	420	587	652
18 000–40 000	591	1 153	1 841
40 000–60 000	58	288	404
Totalt	1 069	2 028	2 897

Dödviktstonnagets fördelning på olika storleksklasser dels för befintliga fartyg vid slutet av år 1975, dels då beställda fartyg var följande (1 000 ton dödvikt).

Storlek ton dödvikt	Tankfartyg		Komb. fartyg		Torrbulkfartyg		Totalt	
	Befintliga fartyg	Beställningar	Befintliga fartyg	Beställningar	Befintliga fartyg	Beställningar	Befintliga fartyg	Beställningar
10 000– 40 000	38 592	4 197	659	30	59 373	11 618	98 624	15 845
40 000– 60 000	21 541	1 790	1 873	–	20 093	4 234	43 507	6 024
60 000–100 000	41 685	5 822	10 122	714	14 347	4 954	66 154	11 490
100 000–150 000	30 518	6 916	12 190	3 865	10 313	5 101	53 021	15 882
150 000–200 000	8 982	6 897	11 855	1 659	1 623	315	22 460	8 871
200 000–300 000	132 549	22 115	7 509	225	–	–	140 058	22 340
300 000–	17 024	29 590	–	–	–	–	17 024	29 590
Totalt	290 891	77 327	44 208	6 493	105 749	26 222	440 848	110 042

Källa: Fearnley & Egers Chartering Co Ltd.

Utestående beställningar kommer ytterligare att öka medelstorleken för de tre olika fartygskategorierna. I fråga om tankfartygen var denna för de vid slutet av år 1975 befintliga fartygen (enheter om minst 10 000 ton dödvikt) ca 84 600 ton medan siffran för beställningarna utgjorde 150 000 ton. För de kombinerade fartygen var siffrorna resp. 111 100 och 118 000 ton samt för torrbulkfartygen 33 100 och 40 500 ton. De omfattande avbeställningarna av tankfartyg som skett under åren 1974 och 1975, sammanlagt ca 45 milj. ton, gäller främst mycket stora enheter och har avsevärt dragit ner medelstorleken hos utestående beställningar. De under år 1975 beställda bulkfartygen, delvis ersättning för annulerade tankfartyg, har sin tyngdpunkt på relativt små enheter.

Övergången till enhetslaster, i första hand containers, med den reducering av hamntider detta inneburit har fört med sig en stark storleksutveckling av också linjefartygen, antingen de är anpassade efter lift on/lift off (lo/lo), roll-on/roll-off (ro/ro) eller en kombination av de båda hanteringsmetoderna. Också de fartyg som är byggda för prämtransporter är mycket stora jämfört med konventionella fjärrlinjefartyg. I samband med storleksökningen har också fartygens fart ökat betydligt även om de kraftigt höjda bunkerpriserna inneburit vissa restriktioner härvidlag.

Också i fråga om närtrafiken, för svensk del Östersjö- och Nordsjötrafiken kan registreras en påtaglig uppgång av fartygens storlek. De s. k. paragraffartygen, enheter som utvecklats från 700 á 800 till 1 500 ton dödvikt, har ersatts med betydligt större fartyg. För skogsprodukttransporterna från norrlandshamnarna utnyttjas specialbyggda fartyg upp till ca 12 000 ton dödvikt. Linjefarten har till stor del tagits omhand av kombinerade passagerar- och lastfärjor eller rena lastfärjor, alltså fartyg anpassade för ro/ro-hantering. Även här sker en förskjutning mot större och snabbare enheter samtidigt som terminalarbetet effektiviseras.

Tabell 2.1 redovisar utvecklingen av de större handelsflottorna sedan år 1960 (länder med ett tonnage av minst 3 milj. ton år 1975). Uppdelning har gjorts också på olika ländergrupper. Exkl. USA:s reservflotta ökade tonnaget från ca 116 till 340 milj. ton mellan åren 1960 och 1975. För OECD-länderna var ökningen ca 125 % och för länderna med bekvämlighetsflagg 460 %. Läggs de båda ländergrupperna ihop, vilket kan vara motiverat med hänsyn till de reella äganderättsförhållandena, blir ökningen 175 % mot världshandelsflottans nära 195 %.

De båda ländergruppernas andel av världshandelsflottan minskade således något men ligger dock år 1975 så högt som 84 %.

Av OECD-länderna har Japan och Grekland de ojämförligt största relativa tonnageökningarna. Frånräknat reservflottan visar USA ett ungefär oförändrat tonnage. Detta får emellertid ses mot bakgrund av den stora andel amerikanska företag har av bekvämlighetstonnaget, av vilket huvuddelen fördelar sig mellan amerikanska och grekiska ägare.

Liberia svarade år 1975 för nära tre fjärdedelar av tonnaget under bekvämlighetsflagg. Närmast kom Panama med 15 %. På övriga länder, Singapore, Cypern, Somalia och Libanon föll sammanlagt 10 %.

Av de östeuropeiska ländernas handelsflottor tillhörde år 1975 ca 75 % Sovjetunionen med 19,2 milj. ton brutto. Närmast följde Polen med 2,8

och Östtyskland med 1,4 milj. ton. Trots den ofullständiga redovisningen av Sovjetunionens handelsflotta år 1960 torde de östeuropeiska länderna vara den ländergrupp som visat den snabbaste ökningen av tonnaget sedan år 1960. Andelen av världshandelsflottan var 1975 dock inte högre än 7 %.

Gruppen övriga länder utgörs till större delen av utvecklingsländernas handelsflottor. Endast Indien hade ett större tonnage än 3 milj. ton brutto år 1975. Över en milj. ton var registrerade i vardera Kina, Brasilien, Sydkorea, Taiwan, Argentina och Jugoslavien samt Bermuda med dettas karaktär av skattefristat.

Tabell 2.1 ger också en fördelning av tonnaget år 1975 på olika fartygstyper. OECD-länderna tillsammantagna hade en betydligt mindre andel konventionella styckegodsfartyg (inkl. endäckade fartyg under 6 000 ton brutto) än världshandelsflottan totalt sett. Samma gäller i än högre grad länderna med bekvämlighetsflagg. OECD-länderna var däremot starkt överrepresenterade i fråga om övriga handelsfartyg, dvs. specialtonnage av olika slag. Bekvämlighetsländerna, främst Liberia, hade tyngdpunkten av tonnaget på tank- och andra masslastfartyg. Av tanktonnaget var sålunda nära en tredjedel registrerat i dessa länder. Kraftigt underrepresenterade i fråga om masslastfartyg var däremot de östeuropeiska länderna. Inslaget är i stället mycket starkt i fråga om styckegodsfartyg liksom andra fartyg än handelsfartyg, främst fiskefartyg av olika slag. Övriga länder, slutligen, hade den största andelen styckegodsfartyg av de fyra ländergrupperna med 43 % av det totala tonnaget mot 21 % för världshandelsflottan som helhet.

Världshandelsflottan och än mer varvens nybyggnadskapacitet ter sig överdimensionerad i förhållande till föreliggande transportbehov. Främst gäller detta tanktonnaget som genom uppläggningar, långa hamnuppehåll och fartreduceringar vid slutet av år 1975 hade en överkapacitet i storleksordningen 100 milj. ton dödvikt, dvs. ca 30 % av det befintliga tonnaget. Siffrorna innefattar också de kombinerade fartygen. Överskottet på sådana påverkar också torrlastmarknaden.

Utestående beställningar minskade under år 1975 med drygt 80 milj. ton dödvikt till 125 milj. ton. Leveranserna under året omfattade 63 milj. ton. Nybeställningarna utgjorde endast 26 milj. ton. Annuleringar av tidigare utlagda beställningar borde sålunda ha omfattat 43 milj. ton, huvudsakligen stora tankfartyg. För tankfartygen minskade beställningarna under år 1975 med 86 milj. ton. till 81 milj. ton. I åtskilliga fall ändrades kontrakten till att avse torrbulkfartyg. Dessa beställningar tillsammans med det stora tonnaget befintliga kombinationsfartyg kan leda till ett mera långsiktigt tonnageöverskott också inom torrlastmarknaden.

Hur snabbt en anpassning av världshandelsflottan till världshandelns behov kommer att ske är en öppen fråga. Det ter sig dock knappast troligt att de närmaste åren kan medföra frakter som på nytt ger rederinäringen totalt sett en god lönsamhet. Detta beskär expansionsmöjligheterna för framför allt de länder som arbetar med höga driftkostnader.

Tabell 2.1 Världshandelsflottan medio åren 1960, 1970 och 1975 fördelad på länder och ländergrupper samt tonnaget år 1975 med uppdelning på fartygstyper.

Land och länderblock	1 000 ton brutto			Procentuell andel år 1975				
	1960	1970	1975	Tank.-fartyg	Övriga bulk-fartyg	Stycke-gods-fartyg	Övriga handels-fartyg	Ej handels-fartyg
Liberia	11 282	33 296	65 820	63	30	6	1	0
Japan	6 931	27 003	39 740	45	31	12	8	4
Storbritannien	21 131	25 825	33 157	49	24	15	9	3
Norge	11 203	19 347	26 154	53	35	7	4	1
Grekland	4 529	10 952	22 527	37	32	28	3	0
Sovjetunionen	3 429[b]	14 832	19 236	20	3	38	3	36
USA[a]	24 837	18 463	14 587	36	13	27	18	6
Panama	4 236	5 646	13 667	40	19	35	4	2
Frankrike	4 809	6 458	10 746	65	13	13	6	3
Italien	5 122	7 448	10 137	41	35	11	11	2
Västtyskland	4 537	7 881	8 517	32	26	29	10	3
Sverige	3 747	4 921	7 486	40	37	15	7	1
Nederländerna	4 884	5 207	5 679	47	9	32	7	5
Spanien	1 801	3 441	5 433	47	19	18	5	11
Danmark	2 270	3 314	4 478	48	12	26	11	3
Singapore	. .	424	3 892	37	23	36	3	1
Indien	859	2 402	3 869	17	42	37	1	3
Cypern	. .	1 138	3 221	17	10	72	1	0
Övriga länder	14 163	29 492	43 816	28	20	41	4	7
Totalt	129 770	227 490	342 162	44	25	21	5	5
Därav								
OECD	101 332	148 447	198 773	45	27	17	8	3
Bekv.-flagg	15 784	41 056	88 580	56	27	15	2	0
Östeuropa	4 198	18 548	25 320	19	10	38	3	30
Övriga	8 456	19 439	29 489	29	19	43	3	6

[a] Därav reservflotta ca år 1960 13,5, 1970 6,5 och 1975 2 milj. ton.
[b] Siffran ofullständig.
Källa: Lloyd's Register of Shipping.

2.3 Mellanstatligt sjöfartssamarbete

Sjöfartens dominerande roll som transportmedel för världshandeln gör denna verksamhet särskilt väl ägnad för samarbete över gränserna. Den tekniska utvecklingen inom sjöfarten har inneburit en successiv förändring vad gäller de organisatoriska och de kommersiella förutsättningarna för sjöfarten. De stora investeringar, som de moderna fartygen kräver, har fört med sig olika former av samgående mellan rederier både nationellt och internationellt. Denna sjöfartens internationalisering har varit särskilt markant inom linjesjöfarten, där samverkan och samgående i stor utsträckning skett inom ramen för och med utgångspunkt från s. k. linjekonferenser. En linjekonferens är en sammanslutning av rederier som seglar på samma trad och som kommit överens om att tillämpa enhetliga fraktrater och skeppningsvillkor. Syftet är att undvika en förödande konkurrens mellan de deltagande rederierna och att stärka deras konkurrensförmåga gentemot icke-konferensmedlemmar som seglar på samma trad. Konferenssystemet innebär ock-

så stora fördelar för avlastarna genom att de härigenom erbjuds regelbunden service. Linjekonferensernas struktur kan variera från oformella överenskommelser till fasta sammanslutningar med väl utvecklade sekretariat. Gemensamt för linjekonferenser av olika utformning är att medlemmarna inte förlorar sin identitet i konferensen. Varje medlem uppträder således självständigt och i eget namn. Linjekonferenserna skiljer sig därigenom från konsortiebildningar där två eller flera rederier går samman som en ekonomisk och juridisk enhet. Det finns ca 360 linjekonferenser i olika trader över hela världen.

På den statliga sidan koncentrerades samarbetet före andra världskriget till upprättande av internationella konventioner i olika privat- och offentligrättsliga frågor.

Efterkrigstidens intensifiering av det mellanstatliga samarbetet har lett till att sjöfartsfrågor behandlas i flera internationella organisationer såväl inom som utom FN:s ram. Praktiskt taget alla sidor av sjöfarten berörs av detta samarbete. Det kan gälla harmonisering av nationella bestämmelser om sjösäkerhet, navigering, fartygs konstruktion och utrustning o. dyl. Syftet kan vara att höja sjösäkerheten, förbättra de ombordanställdas villkor eller att värna den marina miljön. Det kan också vara fråga om att främja den tekniska utvecklingen beträffande både fartyg och hamnar i syfte att öka världshandelsflottans effektivitet. Vid sidan av detta slags samarbete har det mellanstatliga engagemanget i sjöfartsfrågor under de senaste 10–15 åren alltmer kommit att inriktas på sjöfartspolitiska problemställningar av genomgripande betydelse för rederinäringens kommersiella förutsättningar.

Det mellanstatliga sjöfartssamarbetet bedrivs i följande organisationer.

IMCO (Inter-Governmental Maritime Consultative Organisation) är FN:s fackorgan för sjöfart. Dess arbete är inriktat på säkerhetsfrågor genom sjösäkerhetskommittén och miljöfrågor genom kommittén om skydd av havets miljö. I det förra avseendet söker man inom IMCO utarbeta internationellt godtagbara miniminormer som syftar till att öka sjösäkerheten och höja effektiviteten i sjötransporterna. Olika underkommittéeer inom sjösäkerhetskommittén behandlar sådana frågor som fartygs stabilitet, fartygs konstruktion, brandskydd, transport av farligt gods, radiokommunikation och navigeringssäkerhet. Organisationen arbetar fram rekommendationer till de 86 medlemsländerna. Ett stort antal betydelsefulla sjöfartskonventioner har tillkommit under IMCO:s medverkan. Särskilt viktiga är konventionerna 1960 om räddning av människoliv till sjöss med senare ändringar och 1973 om förhindrande av föroreningar från fartyg.

Förhållandet mellan arbetsgivare och arbetstagare inom sjöfarten behandlas inom FN:s fackorgan *ILO* (International Labor Organisation). I arbetet deltar representanter från regeringarna, redarorganisationerna och sjöfartens fackliga organisationer. ILO:s verksamhet är koncentrerad kring de ombordanställdas löne- och sociala förhållanden samt deras arbetsrättsliga och säkerhetsmässiga skydd. ILO motarbetar aktivt registrering av fartyg under bekvämlighetsflagg.

Inom OECD bedrivs samarbete på sjöfartens område i MTC (Maritime Transport Committee). Verksamheten där bygger på OECD:s liberaliseringskod för osynliga betalningar. Denna slår i fråga om sjöfarten fast principen om fritt utbyte av tjänster baserat på fri och rättvis konkurrens och ålägger

medlemsstaterna att tillämpa en liberal sjöfartspolitik där vanliga kommersiella bedömningar skall vara avgörande för valet av sjötransporttjänster.

I början av 1960-talet upprättades CSG (Consultative Shipping Group) för att samordna en del västeuropeiska länders sjöfartspolitik i förhållande till USA. Gruppen består nu av de 12 största västeuropeiska sjöfartsnationerna samt Japan. Arbetets inriktning har successivt kommit att omfatta de flesta sjöfartspolitiska problemen och är inte längre koncentrerad till de amerikanska förhållandena. Gruppen har ingen fast organisation. Arbetet bedrivs dels på tjänstemannanivå, dels genom ministermöten. Sådana har hållits 1963, 1966, 1971 och 1973.

Genom tillkomsten år 1964 av UNCTAD (United Nations Conference on Trade and Development) har u-länderna fått ett forum för diskussion av sina utvecklings- och handelsproblem. UNCTAD:s sjöfartskommitté har antagit en rad resolutioner av betydelse för den internationella sjöfarten. Inom UNCTAD utarbetades år 1974 en kod om linjekonferensernas verksamhet, vilken i många stycken innebär en genomgripande reglering av en kommersiell verksamhet och därmed slår fast ett sjöfartspolitiskt synsätt som står i bjärt kontrast mot principerna i OECD:s liberaliseringskod.

Sjöfartsfrågor behandlas också i andra internationella sammanhang, såsom inom ramen för FN:s livsmedels- och jordbruksorganisation (FAO) och dess organisation för handelslagstiftning (UNCITRAL) samt i samband med FN:s havsrättskonferens.

Vid sidan av samarbetet i ovannämnda organisationer, i vilket Sverige aktivt deltar, förekommer ett nära sjöfartspolitiskt samarbete mellan de nordiska länderna. Syftet är att samordna de nordiska synpunkterna för att kunna uppträda enigt och därigenom med större styrka i internationella sammanhang.

I bilaterala sammanhang har sjöfartsfrågor för svensk del tagits upp i samband med handelsavtal med andra länder. År 1973 ingicks emellertid ett separat sjöfartsavtal med Sovjetunionen. Detta reglerar framför allt behandlingen av fartyg på respektive territorier och sjöfolkets rättigheter och skyldigheter men slår också fast principen om fri och rättvis konkurrens. Ett sjöfartsavtal av facilitetsnatur ingicks år 1975 mellan Sverige och Folkrepubliken Kina.

3 Svensk sjöfartsnäring

3.1 Handelsflottan m. m.

3.1.1 *Handelsflottans utveckling och omfattning*

Den svenska handelsflottan utgjorde år 1937 med ca 1,5 milj. ton brutto 2,2 % av den samlade världshandelsflottan. De stora förlusterna under andra världskriget ersattes snabbt genom främst nybyggen vid svenska varv. Handelsflottan blev därigenom starkt moderniserad och fick ett betydligt ökat inslag av tank- och linjefartyg. Det till stor del överåriga tramptonnaget med dess sysselsättning i nord- och östersjöfart minskade och fartygen sysselsattes till ökad del i trafik mellan utländska hamnar. År 1950 hade handelsflottan kommit upp i drygt 2 milj. ton och utgjorde nära 3 % av världstonnaget (exkl. USA:s reservflotta). Andelen ökade ytterligare något fram till år 1960. Därefter inträdde en minskning. Andelen av världshandelsflottan var vid mitten av år 1970 2,2 % och trots en ökning av tonnaget med drygt hälften var den procentuella andelen oförändrad år 1975.

Tabell 3.1 redovisar handelsflottans utveckling sedan år 1960 med fördelning på fartygstyper. Tabellen bygger på statistiska centralbyråns redovisning men uppdelningen på typer är driven något längre. Från tankfartygen har sålunda urskilts gastransportfartyg. Gruppen övriga fartyg har fördelats mellan fartyg tillhörande å ena sidan rederier med linjer på Medelhavet och transoceana destinationer (fjärrlinjefartyg) och å andra sidan rederier med andra typer av verksamhet. Vidare särredovisas de båda grupperna ro/ro- och containerfartyg. Som masslastfartyg räknas tankfartyg, kombinerade fartyg och torrbulkfartyg med en bruttodräktighet av minst 6 000 ton, vilket ungefärligen svarar mot 10 000 ton dödvikt.

Mellan åren 1960 och 1970, som präglades av en stark koncentration inom rederinäringen med bortfall av ett betydande antal främst medelstora rederier, ökade tonnaget med inte mycket mer än 20 % medan antalet enheter gick ned med nära en tredjedel. En fortsatt föryngring av tonnaget ägde rum. Vid slutet av år 1970 låg 75 % av flottans samlade bruttodräktighet i åldersklasserna under tio år mot 65 % år 1960. En påtaglig förskjutning skedde mot masslastfartyg, främst torrbulkfartyg, inberäknat malmfartyg. Det kombinerade tonnaget steg också betydligt genom en satsning under slutet av 1960-talet på den nya fartygstypen bulktankfartyg. Även torrbulk-

fartyget kan, bortsett från de rena malmfartygen, i huvudsak ses som en för perioden ny fartygstyp. Specialfartyg byggdes för bl. a. skogsprodukt- och biltransporter. Tanktonnaget ökade förhållandevis obetydligt. Däremot skedde en stark uppgång av fartygens medelstorlek.

De fartyg som i tabellen förts till övriga lastfartyg (enheter om minst 500 ton brutto) minskade betydligt i både antal och bruttodräktighet. Detta gällde både de konventionella linjefartygen och övriga torrlastfartyg. En specialisering kom till stånd. Linjefartygen ersattes i trafiken på främst Nordamerika av ro/ro- och containerfartyg. Fjärrlinjetonnaget hölls därigenom i stort sett uppe trots att antalet enheter minskade betydligt. Delvis berodde detta på att svenska rederier som följd av en nationalistisk sjöfartspolitik utestängdes från linjer som uppehållits under en lång följd av år.

Gruppen övriga torrlastfartyg minskade mycket starkt både i antal och tonnage. Ett av skälen härtill var en fortsatt nedgång av tramptonnaget i nord- och östersjöfart, vilket starkt reducerade det medelstora tonnaget. Större tvådäckade fartyg utbyttes mot bulkfartyg.

En mycket stark utveckling visade passagerarfartygen med ett fördubblat tonnage under tioårsperioden. Ökningen föll huvudsakligen på de kombinerade last- och passagerarfärjorna. Åtskilliga nya färjelinjer etablerades med trafik också mellan utländska hamnar.

Det minsta tonnaget, alltså enheter intill 500 ton, gick starkt tillbaka. Satsningen på s. k. paragraffartyg upphörde i huvudsak och därmed tonnageförnyelsen inom storleksgruppen.

Från år 1971 följde en period med snabb utbyggnad av den svenska handelsflottan. På fem år ökade tonnaget med två tredjedelar och kom upp i 7,7 milj. ton brutto, motsvarande 12,9 milj. ton dödvikt. Räknat i detta mått steg tonnaget med 87 % mot världshandelsflottans 73 %. Antalet enheter fortsatte att minska. Vid slutet av 1975 låg 85 % av tonnaget, räknat efter bruttodräktigheten, i åldersklasserna under tio år. Tonnagets medelålder är endast fem år.

Ökningen föll också under denna period liksom för världshandelsflottan huvudsakligen på masslastfartygen med drygt en fördubbling av bruttodräktigheten. Antalet enheter gick upp endast obetydligt, vilket betyder att också fartygens medelstorlek ungefär fördubblades. Till skillnad från 1960-talet ökade torrbulkfartygen relativt sett minst i tonnage, nämligen med knappt 50 %. De kombinerade fartygen, malm- och bulktankfartygen, ökade sitt tonnage med nära 160 %. För tankfartygen var uppgången ca 130 %. En snabb förskjutning skedde mot mycket stora enheter, tankfartyg och kombinerade fartyg. Av masslastfartygens samlade bruttotonnage föll 44 % på enheter över 100 000 ton brutto (ca 200 000 ton dödvikt). Antalet enheter i dessa storleksklasser utgjorde totalt 19.

De fartygstyper som sammanförts under övriga lastfartyg visade en viss fortsatt tonnageminskning, nämligen med 12 %. För den största nedgången, drygt 300 000 ton brutto, svarade de konventionella fjärrlinjefartygen. Minskningen kompenserades bara delvis av ett ökat ro/ro- och containertonnage i fjärrlinjefart. Medelåldern hos de konventionella linjefartygen var relativt hög, 13 år vid slutet av år 1975, räknat efter antalet fartyg.

Övrigt ro/ro-tonnage visade en stark ökning. Fartygen är i första hand avsedda för linjetrafik inom nordsjöområdet men vissa har det senaste året

frigjorts och satts in i mera långväga trafik bl. a. på hamnar i Persiska viken för att uppnå en snabb lossning i de överbelastade hamnarna. En stark ökning skedde också av tankfartygen i storleksklasserna mellan 500 och 6 000 ton brutto. Till stor del rör det sig om specialtonnage för transport av kemikalier, asfalt m. m.

Gruppen övriga torrlastfartyg fortsatte att minska om än i betydligt långsammare takt än tidigare. En inte oväsentlig förnyelse har skett av tonnaget och fartygens medelålder är numera förhållandevis låg. Till stor del rör det sig om specialiserat tonnage, bl. a. skogsprodukt- och cementtransportfartyg.

Efter att under år 1975 två stora kryssningsfartyg sålts till utlandet består gruppen passagerarfartyg nära nog helt av kombinerade färjor. Förnyelsen och utbyggnaden av tonnaget fortsatte under femårsperioden. Fartygens medelstorlek ökade betydligt.

I fråga om enheterna under 500 ton fortsatte minskningen. Framförallt under år 1974 försåldes ett stort antal torrlastfartyg i paragraffartygsklassen till utlandet. Nedgången av tanktonnaget berodde däremot till stor del på att ett antal fartyg förlängts och därigenom kommit upp i högre dräktighetsklasser.

Handelsflottans utveckling under den närmaste femårsperioden, alltså fram t. o. m. år 1980, är svår att bedöma. Utestående beställningar vid början av år 1976 utgör enligt fackpressen[1] ett 70-tal fartyg om sammanlagt drygt 1,7 milj. ton brutto, motsvarande ungefär 3 milj. ton dödvikt. Masslastfartygen med stark tyngdpunkt på stora råoljetankers svarar för nära 1,6 milj. ton. Huvudsakligen rör det sig om kontrakt som ingicks medan tankmarknaden ännu var väl hävdad och framtidsmöjligheterna bedömdes som mycket goda. Bilden är nu en annan. Vid slutet av år 1975 låg 28 % av det svenska tonnaget upplagt, främst stora råoljetankers och kombinerade fartyg. Fraktmarknaden var hårt pressad som följd av tonnageöverskott och låga frakter. För linjerederierna medförde den svaga konjunkturen minskat trafikunderlag. Färjerederierna hade kommit i ett speciellt svårt läge som följd av bl. a. den starka utbyggnaden av transportkapaciteten. Försämringen av rederiernas likviditet tillsammans med den minskade ökningstakten för den sjöburna världshandeln, som är att räkna med de närmaste åren, gör att övervägande skäl talar för en förhållandevis långsam utbyggnad av handelsflottan under femårsperioden. Hänsyn får härvid tas till den starka ökningen av tonnaget åren 1974 och 1975 med de stora investeringsresurser som bands härigenom. Tillsammantaget levererades 2,4 milj. ton brutto. Den svaga andrahandsmarknaden förde därtill med sig att försäljningarna till utlandet blev förhållandevis små.

Långstidsutredningen 1975 (SOU 1975:89) redovisar två kalkylalternativ som grund för beräkning av bl. a. investeringarna i handelsflottan och sjöfartens bidrag till betalningsbalansen. Som bakgrund hänvisar utredningen till främst den förväntade svaga ökningen av oljetransporterna och därmed av tanktonnagets sysselsättning samt en alltmer protektionistisk internationell sjöfartspolitik. I det högre alternativet förutsätts handelsflottans bruttodräktighet utgöra ca 8 milj. ton vid slutet av år 1980, dvs. inte mycket mer än tonnaget vid slutet av år 1975. Det lägre alternativet grundar sig på en ännu svagare utveckling av oljetransporterna. Tonnaget vid slutet av år 1980 skulle inte ligga högre än ca 7 milj. ton brutto. Likviditets-

[1] Svensk sjöfartstidning 1976:12.

svårigheter som följd av bl. a. låga tankfrakter för med sig att tanktonnaget inte når över 1974 års nivå och påverkar också investeringarna i andra fartygskategorier. Båda alternativen förutsätter emellertid en snabb förnyelse av tonnaget för att uppehålla handelsflottans konkurrenskraft. I förhållande till den genomsnittliga investeringsvolymen 1971–1975 innebär det högre alternativet att investeringarna minskar med endast 7 % i genomsnitt per år, räknat i 1974 års priser. Det lägre alternativet medför en minskning med 15 % per år.

Tabell 3.1 Utvecklingen av den svenska handelsflottan från år 1960 med fördelning på fartygstyper.

Fartygstyp	Antal				1 000 ton brutto			
	1960	1965	1970	1975	1960	1965	1970	1975
Enheter om minst 500 ton brutto								
Masslastfartyg								
Tankfartyg	96	63	45	45	1 276	1 320	1 470	3 342
Malmtankfartyg	26	26	11	9	396	475	289	763
Bulktankfartyg	–	–	6	13	–	–	295	741
Torrbulkfartyg	15	42	51	57	176	615	888	1 310
Summa	137	131	113	124	1 848	2 410	2 942	6 156
Övriga lastfartyg								
Tankfartyg	5	11	29	51	8	17	52	101
Gasfartyg	–	–	7	3	–	–	50	38
Malmtankfartyg	3	3	2	1	14	14	9	5
Kylfartyg	30	32	32	22	151	212	221	198
Fjärrlinjefartyg								
Konventionella	191	165	119	58	875	872	761	457
Container, ro/ro	–	–	7	15	–	–	101	237
Övriga ro/ro-fartyg	–	2	8	19	–	2	14	63
Övriga torrlastfartyg	212	97	53	46	680	341	172	122
Summa	441	310	257	215	1 728	1 458	1 380	1 221
Passagerarfartyg inkl. färjor	26	40	46	56	103	118	207	279
Totalt	604	481	416	395	3 679	3 986	4 529	7 656
Enheter 100-499 ton								
Tankfartyg	67	73	71	41	21	25	24	12
Torrlastfartyg	384	284	214	120	110	93	69	38
Passagerarfartyg	70	62	62	60	15	13	13	10
Totalt	521	419	347	221	146	131	106	60
Handelsflottan totalt	1 125	900	763	616	3 825	4 117	4 635	7 716

3.1.2 *Den utrikes godstrafiken*

Sverige som ett litet men högutvecklat industriland är i hög grad beroende av sin utrikeshandel. Både exporten och importen har under senare år ökat kraftigt som en följd av växande marknader för den successivt ökande inhemska industriproduktionen samt ett stegrat behov av varor från andra länder. Sveriges totala utrikeshandel uppgick år 1975 till 146 220 milj. kr., varav 71 635 milj. kr. avsåg export och 74 585 milj. kr. import. Exporten utgjorde 25 % av Sveriges bruttonationalprodukt och intar alltså en viktig position i landets ekonomi.

Samtidigt är Sverige genom sitt geografiska läge starkt beroende av sjötransporter i handeln med omvärlden. I stort sett hela utrikeshandeln transporteras med fartyg till och från Sverige, om den utrikeshandel som går med bil och järnväg via färjor räknas som sjöburen trafik och också den export av järnmalm som fraktas med järnväg till Narvik för utskeppning där.

Sjötransporterna ombesörjs till övervägande del av fartyg från andra länder. Den svenska handelsflottan transporterade år 1974 endast 23 % av exporten och 14 % av importen till den del transporterna ägde rum med lastfartyg. Den svenska utrikeshandeln sker huvudsakligen med övriga Europa. Svensk sjöfart är emellertid framför allt inriktad på oceansjöfart. Huvuddelen av handelsflottan är sysselsatt i trafik mellan utländska hamnar, s. k. cross trade. Endast en mindre del av tonnaget går i trafik inom Sverige eller mellan svenska och utländska hamnar. Härigenom har svensk sjöfart i ökad grad fått karaktären av en exportindustri, dvs. den tillhandahåller sjötransporttjänster till andra länder.

Tabell 3.2 Handelsflottans fartyg om 100 ton brutto och därutöver fördelade efter användning år 1974.

Samtliga fartyg	Antal	1000 ton brutto
Huvudsakligen uthyrda till utlandet	122	3 639
Därav uthyrda till utlandet hela året	96	2 817
Andra		
I fart huvudsakligen mellan svenska och utländska hamnar	192	702
I fart huvudsakligen mellan utländska hamnar	131	2 540
Därav i fart uteslutande mellan utländska hamnar	54	1 783
I fart huvudsakligen mellan svenska hamnar	154	81
Därav i fart uteslutande mellan svenska hamnar	97	40
Summa fartyg i handelsjöfart	599	6 962
Fartyg, ej använda under året	30	30
Summa	629	6 992

Källa: SCB.

Enligt uppgifterna i tabell 3.2 var 52 % av handelsflottans bruttotonnage under år 1974 huvudsakligen uthyrt (tidsbortfraktat) till utlandet och som följd härav nära nog helt sysselsatt i trafik mellan utländska hamnar. Härtill kan läggas 36 % av tonnaget som i andra befraktningsformer hade huvuddelen av sin sysselsättning i sådan trafik. Den relativa andelen tonnage som huvudsakligen sysselsattes i trafik mellan svenska och utländska hamnar samt mellan svenska hamnar var resp. 10 och 1 %. Detta innebär att nära 90 % av det totala tonnaget var huvudsakligen sysselsatt i trafik som ej berörde svenska hamnar. Inte mycket mer än 10 % av tonnaget men mer än hälften av antalet fartyg gick huvudsakligen i trafik inom Sverige eller mellan Sverige och utlandet. Det är följaktligen främst de mindre fartygen som trafikerar svenska hamnar.

Handelsflottans utnyttjande i de olika farterna har under de senaste åren

undergått väsentliga förskjutningar. Den relativa andelen tonnage som varit tidsbortfraktat till utlandet har i stort sett ökat successivt sedan förra hälften av 1960-talet, medan tonnageandelarna i övriga farter minskat. Räknat efter bruttotonnagets huvudsakliga användning ökade under tioårsperioden 1965–1974 andelen tonnage som varit tidsbortfraktat till utlandet med 29 procentenheter (12 %). Samtidigt minskade andelarna tonnage i fart mellan utländska hamnar samt mellan svenska och utlänska hamnar med resp. 20 (36 %) och 9 (47 %) procentenheter. I absoluta tal ökade det till utlandet tidsbortfraktade tonnaget med 2,67 milj. ton. Det mellan utländska hamnar sysselsatta tonnaget steg med 0,22 milj. ton, medan tonnaget i trafik mellan svenska och utländska hamnar minskade med 70 000 ton. Tonnaget i trafik mellan svenska hamnar ökade med 9 000 ton.

Förskjutningarna i handelsflottans användning har sin grund i den ändrade tonnagesammansättningen. Tank-, kombinations- och torrbulkfartyg har samtidigt med den kraftiga tonnagetillväxten i ökande utsträckning tidsbortfraktats till utlandet, tankfartygen främst till de stora oljebolagen. Även kombinationsfartygen har i stor utsträckning uthyrts för tanksjöfart. Ökad tidsbortfraktning av fartyg till utlandet är inte något speciellt för svensk rederinäring utan får ses som ett utslag av handelssjöfartens vidgade internationalisering. Svenska rederiers inhyrning av fartyg från utlandet har, räknat efter tidshyrorna, ökat i väsentligt snabbare takt än uthyrningen av svenska fartyg till utlandet.

Handelsflottans tonnagesammansättning kommer även till uttryck i fartygens användning i olika geografisk fart.[2] Den övervägande delen av tonnaget har, helt naturligt med tanke på fartygsbeståndet, sin sysselsättning i oceanfart. Relativt ringa tonnageandelar men merparten av antalet fartyg, huvudsakligen de mindre enheterna, är sysselsatta i nordsjöfart, stor kustfart och inre fart. År 1974 var 91 % av handelsflottans bruttotonnage sysselsatt i oceanfart. I nordsjöfart, stor kustfart och inre fart användes 4,1 %, 3,6 % resp. 1 % av tonnaget. Det i oceanfart sysselsatta tonnaget har under de senaste 10–15 åren i stort sett ökat i takt med den totala tonnagetillväxten. Tonnaget i nordsjöfart minskade under andra hälften av 1960-talet med 100 000 ton men har därefter ökat med 140 000 ton. I stor kustfart har tonnaget under de allra senaste åren ökat med 100 000 ton beroende på den starkt utbyggda färjetrafiken. Tonnaget i inre fart har under det senaste decenniet ökat något men är mindre än i början av 1960-talet.

[2] Handelsflottans användning i olika geografisk fart redovisas i sjöfartsstatistiken i följande områden:
a) inre fart: fart inom riket i hamnar, floder, kanaler och insjöar även inomskärs vid kusterna samt fart i Kalmarsund; med fart som nu sagts likställes all fart i Öresund och på Oslofjorden intill Larvik;
b) stor kustfart: annan fart än som anges under a) till eller från in- eller utrikes orter, belägna vid Östersjön eller därmed i sjöfartsförbindelse varande farvatten, dock ej bortom linjen Hanstholm-Lindesnäs eller bortom Cuxhaven;
c) nordsjöfart: annan fart än som anges under a) och b) dock ej bortom linjen Trondheimsfjorden-Shetlands nordpynt, därifrån västerut till 11° västlig longitud, därifrån längs denna longitud över Irlands västkust till 48° nordlig latitud och därifrån österut längs denna latitud till Brest;
d) oceanfart: alla annan fart än som anges under a)–c).

3.1.3 *Den utrikes persontrafiken*

Persontrafiken mellan Sverige och utlandet har under senare år expanderat starkt. Antalet passagerare befordrade med huvudsakligen färjor uppgick år 1974 till ca 35,2 milj., jämfört med ca 23,7 milj. år 1965. Under högsäsong trafikeras ett 40-tal färjelinjer av närmare 100 fartyg. Antalet rederier som bedriver utrikes färjetrafik uppgår samtidigt till ett 20-tal. Det största trafikutbytet sker med Danmark och Finland. Under senare år har förbindelser i ökad omfattning även tagits upp till Västtyskland, Östtyskland, Polen, Storbritannien och Nederländerna. I växande utsträckning förekommer färjelinjer med trafik mellan flera länder och Sverige.

Svenska passagerarförande fartyg i form av huvudsakligen färjor transporterade år 1974 ca 18,7 milj. passagerare mellan Sverige och utlandet, dvs. 53 % av den utrikes persontrafiken. Fartygsbeståndet karaktäriseras av internationellt sett mycket moderna kombinerade bil- och personfärjor. Dessutom har Sverige ett antal tågfärjelinjer, vilka drivs av SJ enbart eller i samtrafik med de danska och östtyska statsjärnvägarna. Även det svenska tågfärjetonnaget håller hög internationell standard.

Svenska färjor seglade under 1974 in tillsammans 849 milj. kr, varav närmare 600 milj. kr genom befordran av passagerare. Med färjorna transporterades samma år 2,4 milj. fordon och närmare en halv milj. lastbilar inklusive släp. Övriga varuslag i ton uppgick till närmare 2 milj. Denna gren av rederinäringen sysselsatte under året 7 327 anställda, därav 1 375 vid anläggningar iland. De anställda ombord uppbar under året 271 milj. kr i löner och andra förmåner. I hamnavgifter i svenska hamnar erlades under året 23,4 milj. kr och samtidigt hade färjerederierna investerat 34,3 milj. kr i hamnanläggningar.

3.1.4 *Inrikessjöfarten*

Det inrikes transporterade godset med lastfartyg ökade under åren 1960–1974 från 7,3 till 13,8 milj. ton. Fartygstransporterna, som år 1973 utgjorde 20 % av den totala inrikes godsvolymen, har trots det ökade godset minskat successivt i betydelse i förhållande till landtransportmedlen. För år 1980 har i sjöfartsverkets verksamhetsplan beräknats att det med fartyg transporterade godset skall bli 28 milj. ton, varav petroleumprodukter 19 milj. ton. I rapporten Transporter i Sverige (DsK 1975:4) har angetts att den fartygstransporterade godsvolymen skall bli 22 milj. ton år 1980 och 30 milj. ton år 1990.

Inrikessjöfarten, som tidigare kännetecknades av en mycket blandad sammansättning av olika varuslag, har under senare år blivit allt mer specialiserad. Ett utmärkande drag är inriktningen på ett fåtal bulkvaror som transporteras med ett modernt och till betydande del specialiserat tonnage. Huvuddelen av transporterna – närmare 60 % – består av oljeprodukter. I övrigt domineras inrikessjöfarten av massvaror såsom sand, grus, kalksten och cement. Oljeskeppningarna har ökat mest, vilket sammanhänger med den ökade oljekonsumtionen och med utbyggnaden av den svenska raffinaderikapaciteten. Transporterna av inrikes torrlastgods har ökat i väsentligt mindre omfattning. De långväga cementtransporterna i landet sker med special-

byggda bulkfartyg. Övergången till specialfartyg för cementtransporterna har fått som följd en ökning av fartygsstorlekarna. Större fartyg sysselsätts också vid transporter av gods som järnmalm och kalksten.

För inrikessjöfarten gäller enligt produktplakatet från år 1724 att utländska fartyg inte får transportera passagerare och gods mellan svenska hamnar. Genom överenskommelser med flera främmande stater har emellertid transporter mellan hamnar vid kusten blivit tillgängliga för dessa staters fartyg. Sådana överenskommelser har träffats bl. a. med Danmark, Norge, Nederländerna och Storbritannien. Däremot är den inrikes sjöfarten som berör hamnar vid de inre vattenvägarna öppen endast för svenska fartyg.

Utländska fartyg, vilka enligt det föregående är utestängda från transporter mellan svenska hamnar, kan efter prövning från fall till fall erhålla tillstånd. Sådana tillstånd har dock lämnats i begränsad omfattning.

Svenska lastfartyg fraktar huvuddelen av det inrikes sjötransporterade godset. Främmande fartyg i svensk kustfart transporterade år 1974 ca 2,4 milj. ton eller ca 17 % av godsmängden, jämfört med 1,1 milj. ton eller ca 11,4 % av godset år 1965. Av kvantiteten om 2,4 milj. ton utgjordes 1,9 milj. ton av mineraloljor. Det är alltså de ökade oljeskeppningarna som har medfört en ökad utländsk andel av de inrikes sjötransporterna. En del av de utländska fartygen är dock förhyrda av svenska redare.

3.2 Rederinäringen

3.2.1 *Verksamheten*

Svensk rederiverksamhet bedrivs huvudsakligen i aktiebolagsform. I slutet av år 1974, då den svenska handelsflottan bestod av 629 fartyg (enheter om minst 100 ton brutto), ägdes 374 av aktiebolag. Den därnäst vanligaste ägandeformen är partrederi. Vid samma tillfälle ägdes 176 fartyg av partrederier. Ett partrederi innebär att ett antal personer och/eller aktiebolag äger andelar i ett fartyg. En huvudredare utses att sköta fartygets drift och den kommersiella verksamheten. Rörelsens överskott eller underskott fördelas på partredarna i förhållande till deras andelar. Skattemässigt betraktas varje partredare som ett separat företag. Sinsemellan är partredarna solidariskt ansvariga.

Vid sidan av aktiebolag och partrederier ägs svenska fartyg av enskilda personer (53 fartyg i slutet av år 1974) och i mindre utsträckning av handelsbolag, kommun och staten (endast passagerarfartyg).

De senaste årens utveckling inom framför allt den oceana sjöfarten har inneburit en koncentration till stora och specialiserade fartyg. En följd härav har blivit att rederinäringen åsamkats allt högre kapitalkostnader. Bl. a. för att möta denna utveckling och göra driften rationellare har det uppstått nya verksamhetsformer både nationellt och internationellt. Åtskilliga svenska rederier ingår i olika koncernbildningar och deltar också i internationella konsortier och andra samarbetsformer inom linje-, tank- och bulk- samt färjesjöfarten.

Ett rederi bedriver inte alltid sin transportverksamhet genom egna fartyg. Befraktning (inhyrning) av annat rederis fartyg och bortfraktning (uthyrning) till annat rederi är ett normalt led i verksamheten. Sådan förhyrning sker i samma former som vid fartygsuthyrning till lastägare, dvs. som tidsbe-

fraktning, varvid redaren tillhandahåller fartyget under en bestämd tidsperiod, eller som befraktningar för en enkelresa eller för en serie av enkelresor (konsekutiva resor).

Rederiverksamhet bedrivs emellertid inte endast genom att transportera gods och passagerare. En mycket viktig del av verksamheten består i köp och försäljning av fartyg. Det realkapital som fartyg utgör omsätts snabbare än annat realkapital. De totala investeringarna i den svenska handelsflottan, dvs. inköp av nybyggda fartyg minskat med nettoutförseln av begagnade fartyg, uppgick år 1974 till 2 434 milj. kr., vilket kan jämföras med en bruttoinvestering om 12 195 milj. kr inom den egentliga industrin.

Ett utmärkande drag för svensk rederinäring är dess nära samband med den inhemska varvsindustrin. Flertalet medelstora varv ägs av rederier, och rederiintressen finns också i vissa storvarv.

3.2.2 *Kostnader*

Kostnaderna för att hålla ett fartyg i trafik kan grovt sett delas upp i kapitalkostnader (ränta, amortering, avskrivning) och driftkostnader. De senare kan i sin tur fördelas mellan dagskostnader och resekostnader. I dagskostnaderna ingår främst försäkring, underhåll och reparation, vissa förnödenheter, bemanningskostnader (löner, kostnader för avlösning, kost och logi, sociala avgifter etc.) och del av administrationskostnaderna. Resekostnaderna omfattar huvudsakligen drivmedel, hamn- och stuverikostnader samt övriga administrationskostnader.

Kapitalkostnaderna – som hänger samman med marknadsläget vid beställningen av fartyget, finansieringen, valutautvecklingen o. dyl. – torde i stort sett vara desamma för ett svenskt fartyg som för fartyg under annan traditionell flagg. Detsamma lär vara fallet i fråga om driftkostnadernas olika poster med undantag av de i dagskostnaderna ingående besättningskostnaderna.

Till belysning av dagskostnadernas storlek har utredningen fått del av en inom rederinäringen gjord jämförelse mellan kostnaden per dag för olika slags fartyg under svensk resp. vissa andra länders flagg, tabell 3.3. Jämförelsen bygger på uppgifter som lämnats av flera rederier i resp. land.

Tabell 3.3 Jämförelse av dagskostnader (försäkring, underhåll och reparation, vissa förnödenheter, administration och bemanning) för fartyg under olika flagg. (Sv.kr.)

	1974		1975		1976		%-ökning 1974-76	
	Total dagsk.	Varav besättning	Total dagsk.	Varav besättning	Total dagsk.	Varav besättning	Totalt	Besättn.
Bulkcarrier ca 20 000 TDW								
Svensk flagg	11 800	6 700	15 000	9 100	18 000	10 800	53	61
Norsk flagg	11 300	6 000	13 300	7 000	15 200	8 000	35	33
Engelsk flagg	9 000	4 600	11 200	5 800	12 500	6 700	39	46
Grekisk flagg	7 200	3 600	8 900	4 300	10 000	5 000	33	39
Liberiansk flagg	7 500	3 600	8 900	4 300	10 000	5 000	33	39
Liberiansk flagg ej ITF[a]	6 200	2 500	7 300	3 100	8 400	3 700	35	48
Linjefartyg ca 15 000 TDW								
Svensk flagg	10 700	6 000	14 300	8 800	16 800	10 400	57	73
Norsk flagg	9 800	6 000	12 800	6 900	14 700	7 800	50	30
Engelsk flagg	8 500	4 300	10 000	5 500	11 800	6 300	39	47
Grekisk flagg	6 600	3 300	8 200	3 900	9 200	4 500	39	36
Liberiansk flagg	6 800	3 200	8 200	3 900	9 200	4 500	35	41
Liberiansk flagg ej ITF[a]	5 700	2 200	6 500	2 800	7 600	3 300	33	50
Tankfartyg ca 250 000 TDW								
Svensk flagg	30 000	10 000	34 000	13 100	38 500	16 000	28	60
Norsk flagg	28 000	9 000	33 000	11 000	36 000	12 600	28	40
Engelsk flagg	24 000	5 500	27 000	7 000	31 000	8 000	29	45
Grekisk glagg	22 000	4 200	25 000	5 000	28 000	5 500	27	31
Liberiansk flagg	22 000	4 200	25 000	5 000	28 000	5 500	27	31

[a] Lönerna ligger under vad som lägst skulle utgått om ITF-avtal tillämpats.

3.2.3 *Sjöfartsnettot*

Sjöfartens betydelse för Sveriges externa balans framgår av sjöfartsnettot. Detta ingår som en post i bytesbalansen och utvisar de intäkter som den svenska handelsflottan seglar in netto. Uträkningen sker så att summan av handelsflottans bruttointäkter i utrikes trafik och utländska rederiers avgifter i Sverige minskas med svenska rederiers kostnader i utlandet.

Under år 1975 uppgick bruttointäkterna till 6 606 milj. kr, vilket innebar en minskning i förhållande till år 1974 med 820 milj. kr eller 11 %. Kostnaderna i utlandet ökade under samma period med 164 milj. kr till 4 127 milj. kr, dvs. med 4 %. Utländska rederiers kostnader i Sverige har för år 1975 beräknats till ca 470 milj. kr. Sjöfartsnettot uppgick därmed till ca 2 950 milj. kr, vilket innebär en minskning med 24 % jämfört med år 1974. Detta sammanhänger med den starkt negativa utvecklingen inom världshandeln. Enligt regeringens finansplan för år 1976 torde en viss obetydlig återhämtning av sjöfartsnettot kunna förutses.

Sveriges bytesbalans under åren 1973–1975 och den beräknade bytesbalansen för år 1976 framgår av tabell 3.4.

Tabell 3.4 Sveriges bytesbalans 1973–1976 (milj. kr).

	1973	1974	1975	1976
Handelsbalans	6 706	–2 244	–2 950	1 155
Korr. av handelsstatistiken	– 111	– 100	– 260	– 275
Sjöfartsnetto	2 989	3 877	2 950	3 000
Resevaluta	–2 275	–2 232	–2 400	–2 600
Övriga tjänster, netto	–1 179	–1 652	–2 050	–2 250
Korrigeringspost	800	800	800	800
Transfereringar, netto	–1 761	–2 564	–3 650	–4 900
Bytesbalans	5 280	–4 115	–7 560	–5 070

Källa: Prop. 1975/76:100.

3.3 Konkurrenssituationen

3.3.1 *Internationell sjöfartspolitik*

Med en handelsflotta som till nära 90 % är sysselsatt huvudsakligen i trafik mellan främmande hamnar (cross-trade) är det uppenbart att svensk rederinäring är ytterst beroende av att transporten av den sjöburna världshandeln i största möjliga utsträckning kan ske utan restriktioner som hänför sig till transportörens nationalitet och att i princip endast kommersiella bedömningar får avgöra valet av sjötransporttjänster.

Den internationella sjöfartspolitiska utvecklingen har fram till början av 1960-talet i stort sett byggt på denna princip och därmed varit gynnsam för svensk rederinäring. Sveriges sjöfartspolitiska inställning kan under denna period bäst beskrivas med en hänvisning till sjöfartsbestämmelserna i OECD:s liberaliseringskod.

I dessa slås fast att medlemsländernas sjöfartspolitik grundar sig på principen om fri och rättvis konkurrens inom världssjöfarten. Härav följer att sjöfartens handlings- och transfereringsfrihet inte får hindras genom valutabestämmelser, lagstiftning eller överenskommelser till förmån för egen flagg eller sjöfartsklausuler i handelsavtal som ger sådan förmån. Inte heller får medlemsstaterna tillämpa import- och exportlicensiering så att valet av flagga påverkas eller införa diskriminerande hamn- eller skattebestämmelser. Världsjöfarten skall följa den liberala konkurrensens handlingsmönster och endast kommersiella överväganden skall bestämma valet av flagga.

Det bör framhållas att USA inte anslutit sig till dessa bestämmelser.

En sjöfartspolitisk klimatförändring inträffade i och med att u-länderna i linje med sina allmänna ekonomiska utvecklingssträvanden krävde en ökad andel av transporterna av sin sjöburna export och import. Kritik riktades framför allt mot linjekonferenserna, som ansågs monopolisera linjesjöfarten till förmån för de traditionella sjöfartsnationernas rederier och till förfång för dels u-ländernas rederier, som påstods ha stora svårigheter att vinna inträde i konferenserna på ekonomiskt godtagbara villkor, dels deras exportindustrier, som påstods bli missgynnade genom konferensernas frakthållning.

U-ländernas åtgärder mot de påstådda missförhållandena innefattade krav på tekniskt och finansiellt bistånd för uppbyggnad av deras handelsflottor,

införande av preferensordningar för att tillförsäkra deras fartyg laster, ingående av bilaterala lastuppdelningsavtal och krav på en internationell reglering av linjekonferensernas verksamhet.

Sverige erkände, liksom andra traditionella sjöfartsnationer, att u-länderna borde erhålla all rimlig hjälp för att bygga upp sina handelsflottor och öka sin andel i sjötransporterna. Man vände sig emellertid kraftigt mot systemet med flaggpreferenser och bilaterala lastuppdelningar som skulle snedvrida konkurrensförutsättningarna särskilt för rederier som var sysselsatta i crosstrade.

Som en beredskapsåtgärd mot preferensåtgärder som skulle innebära diskriminering av svenska fartyg infördes lagen (1967:603) om åtgärder mot diskriminering i internationell sjöfart. Lagen är tillämplig om transport med svenska fartyg till eller från annat land utsätts för diskriminering i jämförelse med transport med andra fartyg. För att tillvarataga svenskt intresse i internationell sjöfart kan förbud meddelas mot att ingå avtal om befraktning av eller transport med fartyg som är registrerat i den diskriminerande staten. Sådant förbud har hittills inte meddelats. Liknande lagstiftning finns i Danmark, Finland och Norge samt även i vissa andra västeuropeiska länder.

Inom CSG sökte man på olika sätt begränsa spridningen av flaggpreferenssystemet och påvisa att detta i längden skulle skada världssjöfarten och världshandeln. Vid ett möte mellan CSG-ländernas sjöfartsministrar i Tokyo år 1971 fattades beslut om ländernas inställning till flaggpreferenser och linjekonferenssystemet. Besluten, som därefter har varit vägledande för Sverige i dessa frågor, har i huvudsak följande innebörd.

Strävandena att stoppa spridningen av diskriminerande åtgärder skall fortsätta. U-ländernas berättigade önskan att utvidga sina handelsflottor och öka sin andel i transporten av den sjöburna handeln erkänns. Särskilt skall beaktas vissa handelsflottors speciella problem under uppbyggnadsstadiet. Önskemål om tekniskt och finansiellt bistånd inom sjöfartssektorn skall bedömas välvilligt. CSG-länderna är beredda att diskutera uppkommande problem med u-länderna i syfte att finna lösningar som är acceptabla för alla berörda intressen. Sådana diskussioner får emellertid inte leda till att regeringsavtal om lastuppdelning ingås. Inte heller får eventuella medgivanden till u-land medföra intrång i konkurrensfriheten mellan CSG-ländernas handelsflottor. Ifråga om linjekonferenserna uttalades att det var nödvändigt att stärka förtroendet för systemet och förbättra konferensernas uppträdande. Konferenserna borde uppträda så att de inte kunde anklagas för orättvisa. En kod med bestämmelser om konferenspraxis borde upprättas i detta syfte.

3.3.2 *Konkurrensbegränsande åtgärder*

Tendensen att skydda den egna handelsflottan mot konkurrens från andra handelsflottor gör sig gällande inte endast i u-länderna. Det har beräknats att ett femtiotal länder på ett eller annat sätt främjar transporter med egna fartyg och att 10–15 % av den sjöburna handeln är underkastad konkurrensbegränsningar av olika slag. Orsakerna härtill kan vara t. ex. behovet att av beredskaps- och försörjningsskäl vidmakthålla en handelsflotta under nationell flagg, hänsyn till betalningsbalansen eller önskan att genom en

egen handelsflotta kunna påverka och kontrollera fraktkostnadernas utveckling. Det torde inte heller kunna uteslutas att vissa länder kan betrakta egen sjöfart som ett sätt att hävda sin nationella identitet.

Stödåtgärderna kan bestå i nybyggnads- och driftssubsidier eller åtgärder som tvingar eller stimulerar till användning av egna fartyg. Många länder har genomfört bestämmelser som innebär att landets export och import – eller vissa varuslag – helt eller delvis skall transporteras med egna fartyg så länge sådana finns tillgängliga. Preferenser av detta slag kan variera mellan 30 och 100 %. Mer och mer vanligt blir det också att två länder avtalar om en uppdelning av transporten av den sjöburna handeln mellan dem. Sådana bilaterala lastuppdelningsavtal kan innebära att tredje länders rederier fullständigt utesluts från att deltaga i transporterna eller att en viss mindre del, vanligen 20 %, lämnas öppen för sådana rederier.

Ett annat medel att styra laster till egna fartyg är föreskrifter om att fraktkontrakt skall slutas genom förmedling av nationella organisationer eller företag, vilka det åligger att i första hand befrakta landets tonnage. I samma riktning verkar den framför allt i statshandelsländerna genomförda principen att sluta cif-kontrakt (kostnader inkl. frakt och försäkring) för sin export och fob-kontrakt (fritt ombord) för sin import, dvs. att svara för transportkostnaderna och därmed valet av fartyg. Om detta kombineras med en prissättning som gör skillnad mellan cif- och fob-kontrakt obetydlig i kostnadshänseende, torde motparten ofta sakna anledning att insistera på en kontraktsform som ger honom möjlighet att svara för transporten.

Konkurrensbegränsande åtgärder av diskriminerande slag förekommer på flera håll. Utländska fartyg kan få sämre behandling än egna fartyg t. ex. genom högre hamnavgifter o. dyl., särskilda fiskala pålagor eller genom att missgynnas i fråga om tilldelning av kajplats och liknande. Genom nedsatta exportavgifter och liknande förmåner kan näringslivet också stimuleras att använda det egna landets fartyg.

3.3.3 *FN:s linjekonferenskod*

För en bedömning av svensk rederinärings internationella konkurrensmöjligheter i framtiden förtjänar FN-konventionen om en kod för linjekonferensernas uppträdande särskilt beaktande.

Koden, som antogs inom UNCTAD:s ram år 1974, bygger på en allmänt omfattad önskan att förbättra konferenssystemet under hänsynstagande till u-ländernas speciella behov och problem inom linjesjöfarten. Koden reglerar konferensmedlemmarnas inbördes förhållanden, förhållandet till avlastare, fraktsättningen och sättet för lösande av tvister.

Av största betydelse för den framtida konkurrenssituationen inom linjesjöfarten är att koden slår fast att ett lands sjöburna utrikeshandel i sådan fart i första hand skall transporteras av den egna handelsflottan. De länder, vilkas utrikeshandel betjänas av en konferens, kan således påfordra att deras rederier som konferensmedlemmar skall ha lika rätt att transportera konferensgodset och att medlemmar från tredje länder skall få rätt till en begränsad andel, som i koden anges till ungefär 20 %.

Genom koden stärks avlastarnas ställning i förhållande till konferenserna

bl. a. genom att dessa åläggs en omfattande konsultationsplikt gentemot avlastarna i fråga om frakthöjningar m. m. De europeiska avlastarna har dock motsatt sig kodens lastuppdelningsbestämmelser.

Linjekonferenskoden har ännu inte trätt i kraft och det är osäkert om och när det kan ske. Likväl måste koden tas som ett uttryck för en sjöfartspolitik som omfattas av en överväldigande majoritet av världens sjöfartsnationer. Koden antogs med 72 ja-röster, 7 nej-röster och 5 nedlagda röster. Nej-rösterna avgavs av Sverige, Danmark, Finland, Norge, USA, Storbritannien och Schweiz medan av övriga OECD-länder Belgien, Frankrike och Förbundsrepubliken Tyskland röstade ja. Det svenska ställningstagandet motiverades framför allt av att en strikt tillämpning av kodens lastuppdelningsbestämmelser skulle få mycket allvarliga konsekvenser för Sveriges sjöfart och samhällsekonomi medan vissa andra industriländer med väl etablerade handelsflottor skulle gynnas snarare än u-länderna.

3.3.4 *Priskonkurrens*

Vid sidan av den konkurrensbegränsning som svensk rederinäring utsätts för genom den tilltagande sjöfartsprotektionismen har den också att möta konkurrenter som arbetar med väsentligt lägre kostnader och större vinstmarginaler. Sådana rederier kan med bibehållet ekonomiskt utbyte tillämpa en prissättning som kan leda till en förödande konkurrens.

Skillnader i kostnadsläge och därmed i konkurrenskraft föreligger naturligtvis ofta även mellan rederier som arbetar under likartade ekonomiska system och sjöfartspolitiska förhållanden. Någon snedvridning av konkurrensen behöver för den skull inte uppstå. De traditionella sjöfartsnationernas rederier torde allmänt sett arbeta under samma förutsättningar i dessa hänseenden. En helt annan situation föreligger emellertid i förhållande till rederier som seglar under bekvämlighetsflagg och statshandelsländernas handelsflottor.

Utredningen kommer att under kapitel 5 närmare behandla de problem av olika slag som är förenade med bekvämlighetsflagg. Dessa problem har tidigare varit koncentrerade kring de bekvämlighetsflaggade fartygens allvarliga brister i fråga om säkerheten och de ombordanställdas förhållanden. Till detta har numera kommit det konkurrenshot som dessa fartyg utgör mot fartyg under traditionell flagg. Orsakerna härtill är flera. De förhållanden som gör bekvämlighetsflagg attraktiv – ingen eller förenklad offentlig kontroll över fartyget och dess drift, obetydliga fiskala pålagor, låga bemanningskostnader – har genom kostnadsutvecklingen i OECD-länderna lett till att bekvämlighetsflottorna växt mycket kraftigt under senare år. Samtidigt har framförallt det liberianska tanktonnaget tillförts nybyggen av hög standard. Genom en aktiv värvningspolitik, där skattefrihet utgör ett huvudargument, har man i ökande grad kunnat bemanna dessa fartyg med kvalificerat befäl och manskap. Skillnaden i service mellan fartyg under bekvämlighetsflagg och andra fartyg har härigenom börjat minska. Standardhöjningen inom bekvämlighetstonnaget i förening med en kostnadsnivå som grundar sig på helt andra förutsättningar än de som gäller för fartyg under traditionell flagg har skapat en mycket svårbemästrad konkurrenssituation för svensk rederinäring.

En motsvarande situation föreligger i förhållande till de östeuropeiska sjöfartsländerna. Det ekonomiska systemet i dessa länder gör att rederierna inte behöver räkna med samma kapitalkostnader som rederierna i länder med marknadsekonomi. Inte heller drabbas östeuropeiska redare av kostnader för fartygsförsäkring. Driftkostnaderna är säkerligen väsentligt lägre i öst än i väst, även om det är svårt att få en helt rättvisande bild härav. Enligt officiell sovjetisk källa är genomsnittslönen för sovjetiskt manskap 145 rubel i månaden, dvs. ungefär 900 kr, vartill kommer fickpengar i utländsk valuta. Lönen för befälhavare är enligt samma källa två till tre gånger högre än för manskapet. En sovjetisk redare kan också bunkra i sovjetisk hamn för ett betydligt lägre pris än en utländsk redare. Den östeuropeiska konkurrensen gör sig framförallt gällande i linjesjöfarten där man konsekvent håller en prisnivå som ligger under den som linjekonferenserna kan erbjuda. Svensk rederinäring har hittills drabbats av priskonkurrensen från öst i direkttrafiken med Sovjetunionen och Polen. Under senaste tid har dessa länders sjöfart expanderat kraftigt och alltmer kommit att inriktas på crosstrade. För svensk rederinäring innebär detta ett nytt allvarligt konkurrenshot.

3.4 De anställda

3.4.1 *Arbetsmarknaden*

Minskningen av antalet fartyg i den svenska handelsflottan har fört med sig en kontinuerlig minskning av antalet arbetsplatser. I viss mån beror detta också på fartygens tekniska förbättringar. Samtidigt verkar vissa andra förhållanden i motsatt riktning. Avlösningssystemet, som innebär att den anställdes tjänstgöringsperiod i princip inte får planeras för längre tid än fem månader, medför att en befattning ombord kräver närmare två anställda. Färjetrafiken, som ofta kräver dubbla besättningar, påverkar också antalet ombordanställda.

Det totala antalet arbetsplatser i handelsflottans fartyg om minst 100 ton brutto under åren 1965–1974 framgår av tabell 3.5.

Tabell 3.5 Fartygens bemanning 1965–1974.

År	Befäl	Manskap	Summa
1965	5 810	14 591	20 401
1966	5 677	14 515	20 192
1967	5 459	13 765	19 224
1968	5 224	13 149	18 373
1969	4 991	12 257	17 248
1970	4 734	11 871	16 605
1971	4 454	11 174	15 628
1972	4 244	11 345	15 589
1973	4 070	11 017	15 087
1974	4 247	11 605	15 852

Källa: SCB.

Antalet arbetsplatser minskade således oavbrutet under åren 1965–1973. Under år 1974 skedde däremot en inte obetydlig ökning (5,1 %). Totalt reducerades arbetsplatserna under åren 1965–1974 med 4 549.

Som antytts ovan är antalet ombordanställda till följd av avlösningssystemet emellertid väsentligt fler än antalet arbetsplatser. Antalet medlemmar i de ombordanställdas arbetslöshetskassor ger en bättre bild av handelsflottan som arbetsmarknad för sjöpersonal. Medlemsantalet var år 1974 totalt 23 303 mot 25 783 år 1965. Av totalantalet år 1974 avser 4 542 fartygsbefälets kassa, 3 561 maskinbefälets kassa och 15 200 sjöfolkets kassa.

Den landbaserade personalen inom rederinäringen uppgår till omkring 5 000. Svensk sjöfart kan således beräknas ge sysselsättning åt närmare 30 000 arbetstagare.

Andelen utlänningar bland de ombordanställda var, som framgår av tabell 3.6, i det närmaste konstant under åren 1965–1974 och så pass hög som ca 35 %. Orsaken härtill torde ha varit att en omfattande nyrekrytering av utländsk arbetskraft ägt rum även under tider med god tillgång på sjömän hos sjömansförmedlingarna i Sverige och i centralhamnarna. Med hänsyn till bl. a. de risker detta innebar för arbetslöshet bland svenska sjömän medgavs regeringen genom ändring i utlänningslagen (1974:194) rätt att förordna om anställningstillstånd för utlänning på svenskt fartyg i utrikes fart. Sådant förordnande har getts genom kungörelsen den 17 maj 1974 (nr 262).

Tabell 3.6 Bemanning av utländska medborgare den 31.10 åren 1965–1974, anställda i svenska handelsfartyg om minst 300 ton brutto.

År	Nordiska medb.	Andra utl.	Summa antal	Total beman.	Utl. i % av total beman.
1965	2 628	4 029	6 657	18 953	35
1966	2 528	4 162	6 690	18 785	36
1967	2 169	4 001	6 170	17 731	35
1968	2 201	3 923	6 124	17 160	36
1969	2 105	3 666	5 771	15 917	36
1970	2 208	3 531	5 739	15 415	37
1971	2 000	2 904	4 904	13 892	35
1972	2 045	3 015	5 060	14 520	35
1973	2 015	2 697	4 712	13 997	34
1974	2 357	2 582	4 939	13 946	35

Källa: SCB.

Inom den svenska handelsflottan har det under en lång period rått brist på behörigt befäl. I fråga om tillgången på manskap har perioder med överskott växlat med perioder av brist på arbetskraft. Genom bestämmelserna om anställningstillstånd för utlänningar torde en stabilisering kunna förväntas. Av stor betydelse i detta sammanhang är också möjligheterna till rederianställning. Denna innebär att sjöman inte är anställd endast i det fartyg som han påmönstrat utan för samtliga av rederiet ägda eller befraktade fartyg under svensk flagg.

3.4.2 *Löner*

De ombordanställdas löner bestäms genom avtal mellan å ena sidan Sveriges redareförening och å andra sidan Sveriges fartygsbefälsförening för befälhavare, styrmän, telegrafister och ekonomiföreståndare, Svenska maskinbefälsförbundet för maskinbefäl och Svenska sjöfolksförbundet för däcks-, maskin- och intendenturpersonal.

Fartygs- och maskinbefäls kontanta avlöning per månad utgår enligt lönetariffer som är indelade i sjutton fartygsgrupper efter fartygets storlek resp. maskinstyrka. Högsta lön uppnås efter 18 års tjänstgöring inom samma rederi eller koncern. Förutom kontantlön utgår vissa tillägg beroende på specialtjänstgöring, tjänstgöring på tank- eller kylfartyg eller tjänstgöring på fartyg i viss geografisk fart.

Däcks-, maskin- och intendenturpersonalens kontanta lön är beroende av om tjänstgöringen sker på torrlastfartyg eller oljetankfartyg och om fartyget går i närfart eller fjärrfart. Tjänsteårstillägg utgår intill tionde eller adertonde anställningsåret. Särskilda tillägg utgår t. ex. vid anställning för allmän tjänst, dvs. när den anställde är skyldig att utföra arbete inom annan avdelning än den som angetts i anställningsavtalet, och vid tjänstgöring på fartyg i viss geografisk fart.

För samtliga arbetstagarkategorier innehåller avtalen bestämmelser om arbetsgivarens skyldighet att tillhandahålla kost och bostad samt om kontantersättning i de fall då dessa förmåner av en eller annan orsak inte kan tillhandahållas. För all arbetad tid utöver den avtalade ordinarie arbetstiden utgår övertidsersättning i form av antingen kontant ersättning eller kompensationsledighet. Kontant ersättning utgår med belopp per timme som motsvarar 1/135 på vardag och 1/75 på söndag. Enligt gällande avtal för sjöfolksförbundets medlemmar skall timersättningen vara lägst 15 kr på vardag och 22 kr på söndag. Då arbetstagare beordats stå till förfogande ombord utgår en extra ersättning (stand-by ersättning) med 67 kr per påbörjad sextimmarsperiod.

Enligt avtalet mellan redareföreningen och sjöfolksförbundet skall den genomsnittliga arbetstiden för däcks-, maskin- och intendenturpersonal anses utgöra 173 timmar per månad. Den genomsnittliga månadslönen för dessa personalkategorier uppgick för andra kvartalet 1974 till 2 328 kr. Detta motsvarar en timförtjänst enligt sjöfolksförbundets beräkningar om 13 kr 46 öre och enligt redareföreningens beräkningar om 16 kr 79 öre. För hela LO-SAF-området var motsvarande timförtjänst 18 kr 91 öre för vuxna arbetare. Sjöfolkets löneläge är således klart lägre än de landanställdas.

3.4.3 *Anställningsförhållandena i övrigt*

Före 1973 års sjömanslag (1973:282) gällde som huvudregel att sjöman anställdes endast för tjänst på bestämt fartyg. Anställningen förutsattes börja i och med att sjömannen tillträdde tjänst på detta fartyg och upphöra när han frånträdde tjänsten där. Befälet hade däremot normalt anställning i rederiets tjänst utan att anställningen var bunden vid ett bestämt fartyg. Sådan rederianställning, som följer det mönster som tillämpas allmänt på arbetsmarknaden till lands, kunde även förekomma i fråga om manskapet

dock endast efter överenskommelse i varje enskilt fall mellan arbetsgivaren och den anställde. Den äldre sjömanslagen innehöll bestämmelser som hindrade generell rederianställning för manskapet. Dessa hinder har numera undanröjts och enligt gällande kollektivavtal för sjöfolket kan arbetstagare vara antingen rederi- eller fartygsanställd. Den som haft sammanhängande anställning om mer än 90 dagar hos samma arbetsgivare är automatiskt rederianställd, om han inte skriftligen anmäler att han inte önskar sådan anställning. Fördelarna med rederianställning är att sjömannen får en fast anställning året runt. Förutom den anställningstrygghet detta innebär ger det också rederiet möjlighet att placera sjömanen på det fartyg där han bäst behövs.

De grundläggande bestämmelserna om de ombordanställdas arbetstid finns i sjöarbetstidslagen (1970:105). Detaljbestämmelser ges i kollektivavtal. Den ordinarie arbetstiden är för dagmän, dvs. icke vaktgående däcks- och maskinpersonal, 45 timmar per vecka och för vakt- och intendenturpersonal 56 timmar per vecka. För färjetrafiken gäller särskilda bestämmelser. Sjöarbetstidslagen föreskriver att övertid får åläggas sjöman under högst 13 timmar i veckan och, om kollektivavtal medger det, ytterligare högst fem timmar i veckan. Övertidsarbete bör enligt lagen inte förekomma regelbundet.

Enligt sjömanslagen äger sjöman som varit anställd i utrikes fart under nio månader i följd hos samma arbetsgivare eller på samma fartyg rätt till fri resa med underhåll till sin hemort, om han i annat land än där han är bosatt får semester eller annan ledighet eller frånträder sitt anställningsavtal. En förutsättning är att han inte under de senaste 60 dagarna haft tillfälle att ta ut semestern eller ledigheten resp. frånträda avtalet i bosättningslandet. Kvalifikationstiden för rätt till fri hemresa förlängs med 30 dagar, om fartyget inom denna tid beräknas nå hamn från vilken hemresan kan ske med avsevärt mindre kostnad.

Den lagstadgade kvalifikationstiden om nio månader för rätt till fri hemresa är närmast att anse som ett grundskydd. Den återspeglar inte de hemreseförmåner som gäller för flertalet sjömän. Enligt kollektivavtalet för sjöfolksförbundet har kvalifikationstiden för rederianställd personal numera förkortats till fem månader. Arbetsgivaren är nämligen skyldig att ordna avlösning och fri hemresa genom antingen avlösningssystem, som fastställs av arbetsgivaren, eller individuell planering av tjänstgöringsperioden genom överenskommelse mellan arbetsgivaren och arbetstagaren. Tjänstgöringsperioden får i intetdera fallet planeras för längre tid än fem månader, om inte arbetstagaren vid individuell planering gjort skriftlig framställning därom. Kollektivavtalen för befälet innehåller liknande bestämmelser om rätt till tätare fria hemresor.

Kostnaderna för fri hemresa, som tidigare – med en lagstadgad kvalifikationstid om 18 månader – bestreds till hälften av statsmedel och till hälften av redaren, skall enligt sjömanslagen helt bestridas av redaren. Slopandet av det statliga bidraget till hemresorna motiverades i prop. 1973:40 (s. 143) bl. a. med att detta torde ge ett slumpmässigt bidrag till arbetsgivaren med hänsyn till de hemreseförmåner som kollektivavtalsvägen gäller för flertalet sjömän och kanske motverka arbetsgivarens intresse av att ytterligare förbättra hemresevillkoren, särskilt för manskapet. I våra nordiska

grannländer utgår däremot fortfarande statsbidrag för hemresorna.

Rätten till rederianställning och till fri hemresa föreligger endast i fråga om anställning på svenskt fartyg. Detsamma gäller andra sociala förmåner som tillkommer sjöman, t. ex. tillgodoräknande av kvalifikationstid för semester och sjömanspension samt rätten till medlemsskap i arbetslöshetskassa.

4 Svenska och utländska normer för sjöfarten

4.1 Svenska bestämmelser om nationalitet och registrering

Av folkrättsligt betingade skäl är fartyg av ålder allmänt tillerkända egen nationalitet. Hemlandets jurisdiktion över fartyget behöver kunna hävdas såväl på det fria havet som i främmande sjöterritorier, allt inom ramen för internationellt erkända folkrättsliga grundsatser. Hemlandets suveräna jurisdiktion över fartyget är underkastad ringa modifikation på det fria havet medan konkurrerande jurisdiktionsanspråk gör sig gällande i främmande staters sjöterritorier, särskilt i deras inre vatten.

Det tillkommer varje stat att själv bestämma på vilka villkor fartyg har dess nationalitet. Det är emellertid en internationellt erkänd grundsats, att det skall finnas vad som brukar kallas en verklig föreningslänk ("genuine link"/"lien substantiel") mellan fartyget och dess hemland.[1]

För Sveriges del gäller sedan den 1 januari 1976 att fartyg anses som svenskt och berättigat att föra svensk flagg, om det till mer än hälften ägs av svensk medborgare eller svensk juridisk person.[2] Från dessa relativt lågt ställda krav kan dispenseras, om fartygs drift i enskilt fall bedöms ändock stå under avgörande svenskt inflytande. Man har här tänkt på att fartyg kan behöva drivas i samverkan mellan redare i flera länder under sådan fördelning av intressena att formella hinder annars skulle möta mot att driva fartyget under annat än bekvämlighetsflagg. Är då driftsledningen på betryggande sätt knuten till Sverige och den svenska andelen proportionellt sett någorlunda stor, bör alltså dispens kunna ges. Dispens ges på ägarens begäran. Det kan alltså inte utan sådan begäran bestämmas att fartyget är svenskt.

Registrering av svenska fartyg förekommer i två centrala register, nämligen skeppsregistret och båtregistret som båda förs vid Stockholms tingsrätt. Svenska fartyg, vilkas största längd är minst 12 m och största bredd minst 4 m, kallas skepp och är i den egenskapen – samtliga utom vissa statsägda skepp – registreringspliktiga till skeppsregistret, som är fullt utvecklat för privaträttslig inskrivning. Svenska fartyg, som är mindre än skepp, kallas båtar och är i allmänhet registreringspliktiga till båtregistret, om de yrkesmässigt används i sjöfart eller till fiske.

Registrering sker på anmälan av ägaren och förutsätter att äganderättsförhållandena och fartygets därav (eller av dispens) betingade svenska nationa-

[1] Jfr art 5:1 1958 års internationella konvention om det fria havet (återgiven i prop. 1973:42 s. 97 f).

[2] SFS 1973:1064 och 1975:898.

litet styrks. Är fartyget förvärvat från utlandet, skall också utredas att det är eller i samband med svensk registrering blir avregistrerat där.[3]

Skepp resp. båt skall avregistreras här i landet bl. a. vid förlust av svensk nationalitet. För att fartyget skall kunna föras över till utländskt nationalregister måste alltså minst så stor andel i fartyget komma i utländsk hand – t. ex. genom andelsöverlåtelse eller ägares förlust av svenskt medborgarskap – att det svenska nationalitetsvillkoret brister. Avregistrering sker på anmälan av ägaren, den nye eller den förutvarande, och förutsätter bl. a. att den äganderättsövergång eller förlust av svenskt medborgarskap som betingar fartygets nationalitetsförlust styrks.

För registrering i främmande land av fartyg, som är eller varit registrerat i Sverige, fordras i allmänhet bevis att fartyget är eller blir avregistrerat här i landet.[4]

Skepp under byggnad här i landet för svensk eller utländsk beställares räkning kan registreras i skeppsbyggnadsregistret, vilket förs i anslutning till skeppsregistret. Skeppsbyggnadsregistreringen är frivillig och ordnad uteslutande för privaträttsliga ändamål såsom pantsättning och belåning.

4.2 Etablering utomlands

4.2.1 *Svenska bestämmelser*

Svenska rederier kan etablera eller bygga ut rederirörelse med fartyg under utländsk flagg genom överlåtelse av svenska fartyg till utlandet eller direkta investeringar utomlands. De legala hinder som gäller i svensk rätt mot överlåtelse av fartyg till utlandet tar inte speciellt sikte på etablering eller utbyggnad av rederirörelse med svenska intressen utomlands utan avser alla slags överlåtelser. Tillstånd för svenska företag att göra direkta investeringar utomlands prövas av riksbanken, i den mån investeringarna faller under valutaregleringen, vilket regelmässigt är fallet.

Legala hinder mot vissa förfoganden över svenska fartyg

Svensk rätt känner flera legala hinder mot överlåtelse helt eller delvis av svenskt fartyg till utlandet. Dessa hinder gäller delvis tillika upplåtelse till utlandet av svenska fartyg. Lagreglerna finns i

1. lagen (1939:299) om förbud i vissa fall mot överlåtelse eller upplåtelse av fartyg m. m. (ändrad 1957:289),
2. lagen (1971:176) om vissa internationella sanktioner,
3. den allmänna exportförbudskungörelsen (1950:324).

Därtill kommer kungörelsen (1949:614) angående förbud mot utförsel från riket av krigsmateriel.

Enligt 1939 års lag får under vissa förhållanden svenskt fartyg eller andel däri inte överlåtas till utlänning utan tillstånd av regeringen eller den regeringen bemyndigat därtill. Bestämmelserna äger tillämpning när riket befinner sig i krig. Vidare kan regeringen, med godkännande i efterhand av riksdagen, vid krigsfara eller eljest under utomordentliga av krig föranledda förhållanden förordna att bestämmelserna skall tillämpas. Sådant förordnande

[3] Jfr 35 § sjölagen.

[4] Jfr 36 § sjölagen och art. 3 i 1967 års internationella konvention om sjöpanträtt och fartygshypotek (återgiven i prop. 1973:42 s. 380 ff).

lämnades genom kungörelse den 1 september 1939 (nr 592) att gälla tillsvidare och det förordnandet består alltjämt. Bestämmelserna gäller även överlåtelse till svenskt aktiebolag, vars aktiebrev får ställas till innehavaren eller vars aktiekapital till mer än en tredjedel är i utländsk ägo. Tillstånd krävs även för teckning av aktie i svenskt aktiebolag, som äger svenskt fartyg eller andel däri, för utlänning eller för sådant svenskt aktiebolag som tidigare nämnts, liksom för överlåtelse i dylika fall. Därjämte får inte utan tillstånd svenskt fartyg bortfraktas eller eljest upplåtas på tid till utlänning.

Frågor om tillstånd enligt lagen handläggs av kommerskollegium i samråd med riksbanken (1957:236 och 1962:273). Tillståndsärende av större principiell betydelse eller allmän räckvidd underställs dock regeringen.

Överlåtelse, aktieteckning eller upplåtelse i strid med lagens förbud är utan verkan och kan bestraffas. Dessutom kan vissa former av förverkande komma i fråga.

1971 års sanktionslag utgör grundvalen för en tillämpning från svensk sida av resolutioner om icke-militära sanktioner som antas av FN:s säkerhetsråd. I den mån det påkallas enligt beslut eller rekommendation av säkerhetsrådet kan regeringen, med godkännande i efterhand av riksdagen, förordna om tillämpning av lagen med bl. a. förbud

1) mot att vara utförs från Sverige för att föras in till blockerad stat och mot att vara från sådan stat förs in till Sverige,

2) mot att – t. ex. genom överlåtelse eller befordran – främja överträdelse av förbud som avses under 1.

Regeringen kan, då lagen är i tillämpning, även förbjuda sjöfart till eller från blockerad stat.

Sanktionslagen sattes i tillämpning i fråga om Rhodesia den 1 juli 1971 (1971:177 och 178).

Fartyg som vid övergång i utländsk ägo befinner sig inom riket berörs även av den allmänna exportförbudskungörelsen. Tillstånd enligt denna kungörelse krävs sålunda i princip för fartyg som byggts vid svenskt varv och för svenskregistrerat fartyg som vid avgången uppges ha övergått i utländsk ägo. Kommerskollegium ger sådana tillstånd. Exporttillstånden kombineras i praktiken med tillstånden enligt 1939 års lag. Exportförbudskungörelsen omfattar även export av fartyg för upphuggning eller skrotning. Den omfattande frilistning som eljest meddelats för varor som omfattas av exportförbudskungörelsen gäller alltså inte i något fall fartyg.

Valutalagstiftningen

Valutalagen (1939:350, ändrad senast 1975:204) gäller fr. o. m. den 1 juli 1959 tills vidare. Valutalagen är en fullmaktslag. Den ger sålunda regeringen befogenhet att under vissa i lagen angivna förutsättningar förordna om valutareglering.

De närmare förutsättningarna för valutareglering anges i 1 §. Paragrafen innehåller i första och andra styckena regler för fall av krig och krigsfara. I tredje stycket finns bestämmelser om valutareglering för andra fall. Där uppställs som förutsättning för förordnande om valutareglering att ett sådant förordnande bedöms nödvändigt för att nå de centrala mål som fastställts för den ekonomiska politiken. Förordnande om valutareglering i fredstid gäller

under viss tid, högst ett år varje gång. I 2 a § stadgas att förordnande enligt valutalagen "skall av riksbanken ianspråktagas för att främja penning- och valutapolitiken. Därvid får industri- och sysselsättningspolitiska strävanden beaktas. Hänsyn av sistnämnda slag får dock föranleda avslag på framställning endast då denna på grund av beloppets storlek eller andra faktorer skulle åsamka landets intressen utomordentlig skada".

De valutareglerande föreskrifter, som regeringen medelat med stöd av valutalagen, återfinns i valutaförordningen (1959:264, ändrad senast 1975:206). Den stadgar bl. a. att valutainlänning[5] inte utan riksbankens tillstånd äger förfoga över valutainlänningen tillhöriga utländska betalningsmedel, utländska banktillgodohavanden, andra utländska fordringar och utländska värdepapper, så att de förminskas. Förbudet undantar föryttring av tillgångarna till valutabank. Det fordras således särskilt tillstånd från riksbanken för att disponera över tillgångarna för andra ändamål än hemtagning till Sverige.

Även tillskapande av tillgångar i utlandet hindras av förbud i valutaförordningen. Denna är författningsmässigt konstruerad som en serie allmänt utformade förbud, vilka gäller såvida inte riksbanken medger annat. Förbuden riktar sig mot vissa slag av transaktioner, såsom in- och utförsel och överlåtelse, rörande de fyra typer av värden, som omfattas av valutaregleringen, nämligen betalningsmedel, fordringar, värdepapper och guld.

Förbud gäller också för att utan riksbankens tillstånd erlägga betalning till eller mottaga betalning från valutautlänning. Från betalningsförbuden undantas i valutaförordningen de s. k. löpande betalningarna, dvs. betalningar för varor och tjänster. En exemplifierande uppräkning av dessa betalningar ges i valutaförordningen. Löpande betalningar kan fritt verkställas till och från utlandet under huvudsaklig förutsättning att överföring sker genom valutabank och på betalningsväg som anvisats av riksbanken, dvs. normalt i valfri utländsk valuta eller över allmänna (konvertibla) konton i kronor förda för valutautlänning hos svenska valutabanker.

Vidare finns bestämmelser i valutaförordningen innebärande bl. a. förbud att ikläda sig gäld till valutautlänning annat än vid ingående av köpeavtal på inom branschen gängse villkor, att gentemot utlandet medge anstånd med eller uppskjuta betalning eller träffa avtal om betalning på annat sätt än med vanliga betalningsmedel om ej annat följer av handelsbruk samt att i syfte att kringgå förordningens bestämmelser till valutautlänning, med vilken gemensamt ekonomiskt intresse föreligger, sälja eller av honom köpa varor till annat än marknadspriser.

Utöver av vad som följer av valutaförfattningarna begränsas möjligheterna att avslå framställningar i valutaärenden av Sveriges internationella åtaganden. Dessa åtaganden beror främst av Sveriges anslutning till OECD och

[5] Bosatt här i riket (valutainlänning) är
a) den som har fast bostad i Sverige, därest han är utlänning dock endast om han innehaft sådan bostad de tre senast förflutna kalenderåren,
b) juridisk person, vars styrelse har sitt säte i Sverige eller – därest styrelse inte finns – vars huvudkontor är beläget här i riket,
c) filial för utländskt bolag eller för utländsk ekonomisk förening, som med stöd av särskilt tillstånd driver näring här i riket.
Bosatt i utlandet (valutautlänning) är
den som inte enligt vad ovan sägs är att betrakta såsom valutainlänning.

innehålls i den inom denna organisation antagna kapitalliberaliseringsstadgan.

Enligt kapitalliberaliseringsstadgan skall medlemsstaterna sinsemellan avveckla restriktioner för kapitalrörelser "i den utsträckning som är nödvändig för effektivt ekonomiskt samarbete". När stadgan först infördes godtog Sverige utan reservation dess förpliktelse att fritt medge utgående direkta investeringar. För direkta investeringar medges inte reservation i efterhand. Stadgan ger dock möjligheter till vissa inskränkningar i liberaliseringsåtagandet.

Genom tillämpning av undantagsklausulerna i artikel 7 i stadgan kan ett medlemsland för kortare eller längre tid med OECD:s godkännande begränsa sina liberaliseringsförpliktelser. Sverige har sedan september 1969 åberopat artikel 7 (c) avseende betalningsbalanssvårigheter för restriktioner på utgående direkta investeringar. Artikeln hänför sig till utvecklingen av en medlemsstats betalningsbalans och valutareserv. Ändras denna utveckling för Sveriges del så att undantagsklausulen ej längre blir tillämplig bortfaller alltså denna möjlighet att avslå ansökningar om tillstånd till bl. a. rederiinvesteringar. Härigenom skulle en uppbyggnad kunna ske av rederirörelse i svenskägda bolag utomlands.

Artikel 7 (b) i stadgan medger upphävande av liberaliseringsåtagandena då dessa medför allvarliga ekonomiska och finansiella störningar i en medlemsstat. Klausulen bedöms inte kunna åberopas i förebyggande syfte och kan därför inte läggas till grund för hänsynstagande till förväntade effekter av utlandsinvesteringar.

I s. k. anmärkningar preciseras bl. a. transaktioner och överföringar vilka ej behöver godtagas trots att de omfattas av den allmänna frilistningsbestämmelsen. Den s. k. andra anmärkningen för direkta investeringar anger att liberaliseringsförpliktelsen får åsidosättas om en enskild investering på grund av beloppets storlek eller andra faktorer skulle få en utomordentligt skadlig verkan på ett medlemslands intressen. Användande av denna anmärkning måste alltså knytas till enstaka investeringar av företrädesvis betydande omfattning och OECD skall enligt stadgan underrättas härom.

De länder som tillhandahåller bekvämlighetsflagg är ej medlemmar i OECD, men medlemmarna i organisationen skall eftersträva att utsträcka liberaliseringsåtgärderna till alla medlemmar av Internationella Valutafonden (IMF), där ifrågavarande länder torde vara medlemmar. Medlemmarna i OECD skall vidare söka undvika att införa nya valutarestriktioner på kapitalrörelser eller att göra redan existerande föreskrifter mer restriktiva. Diskriminering mellan medlemsstaterna i OECD är ej tillåten.

Som medlem i IMF har Sverige förbundit sig att medverka vid borttagandet av sådana valutarestriktioner som hindrar världshandelns tillväxt. Enligt fondstadgans artikel VIII, 2 a, som Sverige accepterat, får medlem ej utan fondens godkännande införa restriktioner på betalningar och transfereringar för löpande internationella transaktioner, varmed menas betalningar vars ändamål ej är kapitalöverföring. Sverige är således i förhållande till medlemsländer i IMF ej förpliktat medge direkta investeringar i annan mån än som följer av rekommendationen i OECD-stadgan om att liberaliseringen bör utsträckas till alla IMF-länder. Sverige tillämpar emellertid i regel likartad valutaregleringspraxis för länder både inom och utom de

nämnda organisationerna (med undantag för Rhodesia).

Huvudkriterierna för riksbankens tillståndsgivning beträffande direkta investeringar i utlandet är f. n., att investeringen skall vara exportbefrämjande eller eljest förmånlig ur betalningsbalanssynpunkt eller avse land som är huvudmottagare av svenskt bistånd. I avsevärd omfattning lämnas tillstånd endast på villkor att investeringen finansieras med genomsnittligt minst femårig upplåning i utlandet.

För utnyttjande av tillstånd till direkt investering i utlandet får investeraren förbinda sig

1. att ej utan riksbankens medgivande överlåta aktier i det utländska bolaget;
2. att inte låta fondera vinstmedel i det utländska bolaget i större utsträckning än vad som är skäligt med hänsyn till den för riksbanken uppgivna arten av bolagets verksamhet;
3. att regelbundet överlämna balans- samt vinst- och förlusträkningar för det utländska bolaget till riksbanken.

Om det svenska bolaget skall äga 50 % eller mindre av det totala aktiekapitalet i det utländska bolaget lyder punkt 2:

att ej medverka till fondering av vinstmedel i det utländska bolaget i större utsträckning än vad som är skäligt med hänsyn till den för riksbanken uppgivna arten av bolagets verksamhet.

Vid obetydligt ägande utgår villkoret helt.

Villkor enligt punkt 2 förhindrar enligt riksbankens mening bildande av kedjebolag, dvs. dotterbolag till dotterbolag etc.

Om investeringen sker i ett industriland, gäller samtliga tre villkor. De används emellertid ej för investeringar i de nordiska länderna. Sker investeringen i ett u-land används som regel endast det första villkoret. Vid bestämmande av vad som är u-land följs FN:s definition.

Det kan i sammanhanget förtjäna påpekas att bl. a. de tre villkoren är föremål för översyn och kan komma att ändras.

Vid investering i rederibolag i exempelvis Liberia eller Panama kan alla tre investeringsvillkoren tänkas komma till användning. Enligt de kriterier som f. n. tillämpas vid prövningen av ansökningar om tillstånd till investeringar utomlands medges ej svensk etablering av rederiföretag i bekvämlighetsflaggländer annat än i fall där särskilda skäl föreligger.

4.2.2 *Utländska bestämmelser*

Utredningen har genom utrikesdepartementets försorg införskaffat uppgifter från ett antal främmande länder beträffande bl. a. följande frågor.

1. Är det tillåtet att registrera ett fartyg under utländsk flagg, även om äganderätten till fartyget helt eller delvis blir kvar i landet?

2. Om förbud mot sådan registrering under utländsk flagg inte finns, är det likväl möjligt att ingripa mot icke önskvärda transaktioner, t. ex. genom bestämmelser om valutaöverföring eller företagsetablering utomlands?

3. Har man inom landet märkt en ökad tendens att registrera fartyg under utländsk flagg, särskilt s. k. bekvämlighetsflagg, och har man i så fall någon uppfattning om orsakerna härtill?

Av de svar utredningen erhållit, framgår i huvudsak följande beträffande de skilda punkterna.[6]

Danmark

1. Fartyg, som är att anse som danskt, skall registreras i det danska skeppsregistret och kan inte överföras till utländsk flagg så länge det är registreringspliktigt i Danmark.

Undantag från denna regel gäller i de fall, där en dansk medborgare med fast bosättning utomlands äger fartyg och detta efter bosättningslandets lag kan eller skall registreras i landet oavsett att ägaren är dansk. I sådana fall kräver man inte att fartyget registreras i det danska skeppsregistret. En förutsättning härför är dock att vederbörande har en reell anknytning till landet i fråga och att det inte rör sig om en proformaregistrering.

2. Investeringar i utlandet överstigande 100 000 kr per år kan endast ske med tillstånd av Danmarks Nationalbank. Sådana tillstånd lämnas dock i allmänhet, under förutsättning att investeringarna sker på normala kommersiella villkor.

3. Det danska handelsministeriet har inte tillgång till upplysningar som tyder på en ökad tendens till registrering av danskägda fartyg under utländsk flagg.

Finland

1. Ett fartyg, som är att anse som finskt, kan inte kringgå finsk lagstiftning eller jurisdiktion genom registrering i annat land. Den finska lagstiftningen har alltså inte gett ägaren någon valfrihet i fall då flera nationaliteter kan komma i fråga. Även om ett fartyg eventuellt enligt lagstiftning i annat land kan föra dess flagg, sorterar fartyget i alla fall under Finlands lagstiftning t. ex. beträffande registrering, bemanning och säkerhetsnormer. Det bör dock nämnas att Finland har antagit 1958 års konvention om det fria havet.

2. Ett flaggbyte kan lättats arrangeras så att fartyget överlåts till ett närstående utländskt bolag. Något prejudikat beträffande den rättsliga giltigheten av sådana transaktioner finns inte, men fallet skulle tydligen avgöras enligt allmänna rättsprinciper och med beaktande av 1958 års konvention.

3. Det har inte kommit till den finska sjöfartsstyrelsens kännedom att finska fartyg registrerats utomlands.

Norge

1–2. Enligt lag om valutareglering den 14 juli 1950 och lag om förvärv och bortfraktning av fartyg m. m. den 5 juli 1946 får norska rättssubjekt inte utan tillstånd av handelsdepartementet äga fartyg eller del i fartyg under utländsk flagg. Ansökningar om sådant tillstånd är föremål för konkret bedömning i varje enskilt fall och avgörs av handelsministern.

Den norska flaggpolitiken har hittills tagit sikte på att i största möjliga utsträckning ha handelsflottan under norsk flagg, för att därigenom säkra sysselsättningen inom sjöfartsnäringen, och på att driften gett direkta bidrag till den norska samhällsekonomin. Norska myndigheter har därför intagit en förhållandevis restriktiv hållning till registrering av fartyg med norska ägarintressen under utländsk flagg. Ansökningar med huvudavsikten att utnyttja fördelar med hänsyn till lägre skatter, billigare bemanning

[6] Uppgifterna gäller de förhållanden som förelåg vid tiden september 1974 – februari 1975.

eller lägre sociala avgifter eller fördelar som hänger samman med subsidieanordningar eller nationella preferenser i andra länder har inte beviljats.

I de fall tillstånd lämnas för norska rederier att deltaga i investeringar i fartyg under främmande flagg förenas tillståndet med vissa villkor. Dessa går som regel i huvudsak ut på följande.

Den norska andelen av driftsöverskottet i det utländska företaget skall varje år tagas hem till Norge för beskattning. De norskägda aktierna i det utländska bolaget får inte omsättas utan handelsdepartementets samtycke. Avskrift av det utländska företagets årsredovisning skall tillställas Norges Bank. Utvidgas det utländska företagets verksamhet till att omfatta annan verksamhet, skall rederiet underrätta handelsdepartementet härom och träda ut ur verksamheten om departementet inte lämnar tillstånd till rederiets fortsatta deltagande i den utvidgade verksamheten. I ett flertal fall är det också ett villkor för registrering under utländsk flagg att berörda fartyg återförs till norsk flagg efter en närmare bestämd tidsperiod.

3. Antalet utlandsregistreringar har ökat under senare år. Huvudsynpunkten vid tillståndsgivningen har varit att den utlandsbaserade verksamheten skall vara ett tillskott till och inte en ersättning för annan norsk sjöfart.

I anslutning till ovanstående uppgifter vill utredningen fästa uppmärksamheten på att den norska regeringen i en Stortingsmelding år 1975[7] har behandlat den norska flaggpolitiken. I meldingen framhålls att antalet ansökningar om tillstånd till investeringar i fartyg under utländsk flagg har ökat starkt sedan början av 1960-talet. Under åren 1962–1975 ingavs 141 sådana ansökningar, varav 121 blev beviljade och 20 avslogs. Av de 121 beviljade ansökningarna har 91 utnyttjats. Härav var 66 aktiva, medan det norska deltagandet i 25 engagemang var avslutat. Norska rederier var den 1 januari 1975 engagerade i utländska rederiföretag genom engagemang som sammanlagt rörde sig om investeringar i storleksordningen 5,5 miljarder kr och som involverade 43 rederier i 73 projekt med 136 fartyg. Den genomsnittliga norska ägarandelen var 35 %. Under senare år har ett ökande antal ansökningar haft sin grund i det successivt högre kostnadsläget för fartyg under norsk flagg.

Den norska regeringen har, framhålls det i meldingen, uppfattningen att norsk sjöfart också i framtiden skall ha sin bas i fartyg under norsk flagg med norska besättningar. På den andra sidan är det nödvändigt att ta hänsyn till att omkring 25 % av världshandelsflottan är registrerad under bekvämlighetsflagg och att detta tonnage hör till det mest moderna och konkurrenskraftiga i världen och till stor del ägs och drivs av rederier i tradionella industri- och sjöfartsnationer. Mot bakgrund härav anser regeringen att det i framtiden kan visa sig ändamålsenligt att norska rederier får vidgade möjligheter att deltaga i sjöfart under utländsk flagg och då också under bekvämlighetsflagg. Förutsättningarna för att en sådan utveckling skall kunna accepteras måste emellertid vara att den tryggar norsk sjöfart och sysselsättningen inom näringen, att fartygen drivs under betryggande sociala och säkerhetsmässiga förhållanden och att det också kan ske under betryggande skattemässig kontroll.

I meldingen upptas ett antal skilda fall, där vidgad internationalisering kan komma i fråga. Bl. a. skall man i större utsträckning än tidigare ta fasta på möjligheten att genom utlandsregistrering kunna behålla i norsk ägo fartyg som är olönsamma under norsk flagg till följd av ofördelaktigt stora differenser i den internationella kostnadsnivån.

Belgien

1. Ett fartyg vars grundkapital till mindre än hälften tillhör belgisk medborgare som inte har sitt hemvist och som inte huvudsakligen vistas i Belgien kan registreras under utländsk flagg.

2. Med undantag för det nyssnämnda fallet är det förbjudet att registrera ett fartyg som tillhör belgisk medborgare under utländsk flagg.

[7] Stortingsmelding nr 23 (1975–1976) "Om sjøfolkenes forhold og skipsfartens plass i samfunnet".

Den för trafikfrågor ansvariga avdelningen inom vederbörande ministerium har inte befogenhet att kontrollera valutautförsel eller etablering av företag i utlandet.

3. I Belgien är man inte intresserad av att registrera fartyg under bekvämlighetsflagg eller under annan utländsk flagg.

Frankrike

1. En fransk fartygsägare kan ej registrera sitt fartyg under utländsk flagg. Förbudet kan givetvis kringgås genom försäljning till närstående intressen i utlandet. Däremot har en fransk juridisk eller fysisk person rätt att i utlandet förvärva ett utländskt fartyg och registrera det under utländsk flagg.

2. Fartygsförsäljning utomlands kan ej äga rum utan tillstånd från sjöfartsministeriet. Tillstånd vägras ofta då försäljningen syftar till byte till bekvämlighetsflagg. Vidare finns möjlighet att via den interministeriella kommittén för utlandsinvesteringar, som sorterar under finansministeriet, förhindra sådant flaggbyte. En fransk redare som önskar starta ett företag utomlands i exempelvis syftet att dit sälja sitt fartyg kan genom sjöfartsministeriets intervention i kommittén vägras erforderliga tillstånd.

3. Sjöfartsministeriet har inte märkt någon ökning av registreringen av franska fartyg under bekvämlighetsflagg. Ministeriet motverkar energiskt flykten till bekvämlighetsflagg. Uppskattningsvis bedömer man antalet övergångar av franska fartyg till bekvämlighetsflagg till årligen fem à sex.

Förbundsrepubliken Tyskland

1. Ett västtyskt fartyg får upplåtas i form av bare boat charter till utlandet under minst ett och högst två år. I sådant fall kan fartyget på begäran av ägaren få tillstånd att föra utländsk flagg i stället för den västtyska flaggen. Förutsättningen härför är att lagstiftningen i den främmande flaggstaten inte lägger hinder i vägen för flaggbytet.

2. Fartyg som skall föra den västtyska flaggen får inte som nationalitetsflagg föra andra flaggor. Den ovan nämnda möjligheten att medge undantag härifrån avgörs i varje enskilt fall med hänsyn till sjöfartspolitiska intressen.

Bildar ägaren till ett västtyskt fartyg däremot ett utländskt företag och överlåter han äganderätten till fartyget på detta företag, bortfaller genom äganderättsövergången förutsättningarna för rätten att föra västtysk flagg. Ett sådant fartyg betraktas som varje annat till utlandet försålt fartyg. Det finns inte några inskränkande bestämmelser i fråga om fartygsförsäljningar till utlandet.

3. Ett antal västtyska redare har överlåtit fartyg till dotterbolag i utlandet. I allmänhet är det kostnadsskäl, särskilt löneandelen i driftkostnaderna, som har varit orsaken till utlandsregistreringen. Till följd av lönekostnadernas stigande tendens har under de senaste åren också tendensen att registrera fartyg under utländsk flagg ökat.

Grekland

1–2. Det finns inte några formella restriktioner i grekisk lag mot att registrera fartyg under utländsk flagg, även om äganderätten till fartyget helt eller delvis blir kvar i grekisk ägo. I praktiken går det dock som regel så till att ett fartyg som skall överföras från grekisk till utländsk flagg säljs till ett företag eller en person i det nya registreringslandet. Äganderätten övergår då formellt till det land vari fartyget skall registreras. En viktig lagbestämmelse i detta sammanhang är artikel 13 i "Legislative Decree 2687/1953, Investment and Protection of Foreign Capital", enligt vilken det föreskrivs att grekiskregistrerade fartyg över 1 500 ton brutto utan särskilt tillstånd kan säljas till utlandet. Försäljningsbeloppet i utländsk valuta kan därvid fritt disponeras av säljaren.

I sammanhanget kan framhållas, att det är mycket svårt att få tillstånd till kapitalexport från Grekland för exempelvis företagsetablering i utlandet. Förmånliga villkor gäller dock för rederiers möjligheter att kvarhålla utomlands sina intäkter för täckande av uppkomna kostnader utanför Grekland. Uppenbart ges emellertid därvid också stora möjligheter för utbyggande av reserver i utlandet, vilka kan användas för fartygsinvesteringar i eller utanför Grekland. I det förstnämnda fallet sker detta i så fall mestadels genom utländska lån till den grekiske ägaren mot säkerhet i fartyget.

3. Förmodligen är huvuddelen av det grekiskägda tonnaget registrerat under icke-grekisk flagg. Under senare år har emellertid skett en markant nyregistrering av fartyg under grekisk flagg beroende på förmånliga grekiska skattebestämmelser. År 1967 var 848 fartyg med ett tonnage av cirka 8 milj. ton registrerade under grekisk flagg. Motsvarande siffra för augusti 1974 var 3 111 fartyg med ett tonnage på nästan 24 milj. ton. Den tidigare nämnda bestämmelsen har därvid spelat stor roll som garanti för att, om ändringar i skattebestämmelserna införs, det grekiskregistrerade fartyget utan hinder kan försäljas och därmed registreras under ny flagg. Det anses inom redarkretsar sannolikt, att så snart risk föreligger för ändringar av gällande bestämmelser på detta område, ett stort antal fartyg kommer att "försäljas" till utlandet.

Italien

1. Det är tillåtet för en italiensk medborgare att registrera fartyg utomlands.

2. På grundval av gällande valutabestämmelser för inköp av fartyg från utlandet är det utrikeshandelsministeriet som är behörigt att utfärda vederbörligt tillstånd. Det måste dock inhämta yttrande från ministeriet för handelsflottan. Då det gäller försäljning till utlandet är det istället ministeriet för handelsflottan som är behörigt att utfärda tillstånd. Detta skall i så fall inhämta utrikeshandelsministeriets yttrande.

3. Tendensen att låta registrera italienska fartyg under bekvämlighetsflagg kan anses vara konstant och står i relation till den italienska handelsflottans tillväxt. Den faller inom ramen för ett allmänt internationellt fenomen som bland annat motiveras av skatteskäl och strävan efter lägre sociala avgifter.

Japan

1. Fartyg som helt ägs av japanska medborgare eller vissa japanska juridiska personer måste enligt sjölagen registreras som japanska fartyg. Då det däremot gäller fartyg som endast delvis är japanskägda, är det enligt sjölagen ej möjligt att låta dylika fartyg gå under japansk flagg. Detsamma gäller beträffande fartyg som ägs av utländska juridiska personer med hemvist utanför Japan oavsett om det är helt eller delvis finansierade av japanska medborgare eller juridiska personer.

2. I Japan finns ingen lag som syftar till att reglera bekvämlighetsregistrering av fartyg.

Investeringar i utländska företag regleras av "administrationslagen utlandshandel och utlandsvaluta", vilken är avsedd att ge balans åt Japans internationella betalningar samt att stabilisera penningvärdet. För närvarande (oktober 1974) lämnas automatiskt tillstånd till dylika investeringar och i enlighet härmed ges också automatiskt tillstånd till investeringar i utländska företag med syfte att registrera fartyg under bekvämlighetsflagg.

3. Antalet japanskkontrollerade fartyg under bekvämlighetsflagg ökar gradvis. Denna trend kan tillskrivas yen-revalveringen och de höjda japanska sjömanslönerna. Redarna har enligt överenskommelse med sjömännens fackförbund inte frihet att anställa utländska sjömän på japanska fartyg.

Till komplettering av ovanstående uppgifter vill utredningen nämna att man i Japan har utvecklat systemen med s. k. "tie-in ships" och "charter back" som alternativ till

registrering under japansk flagg. De innebär, att japanskkontrollerade fartyg under huvudsakligen bekvämlighetsflagg chartras av japanska rederier. I mars 1974 utgjorde sådant tonnage drygt 22 % av vad de sex s. k. stora och helt dominerande japanska rederierna chartrat in från utlandet. Under budgetåret 1973 (april 1973–mars 1974) motsvarade det till Japan totalt chartrade främmande tonnaget 66 % av Japans oceangående handelsflotta.

Nederländerna

1. Det är tillåtet att registrera ett fartyg under utländsk flagg även om äganderätten blir kvar i Nederländerna.

2. Några bestämmelser som möjliggör ingripande mot icke önskvärda transaktioner i samband med registrering av utländsk flagg finns inte.

3. Under åren 1970–1972 förekom en stark ökning av registrering av nederländska fartyg under utländsk flagg, huvudsakligen för att undvika den höga nederländska beskattningen. Sålunda förekom ofta att oljetankers överfördes till Nederländska Antillernas flagg. Under senaste året har registreringen under bekvämlighetsflagg avtagit. Anledningen härtill får sökas i den politiska osäkerhet som råder i flera av de berörda länderna och en lindring av de nederländska skattereglerna.

Storbritannien

1. Ett fartyg som endast är delvis brittiskägt betraktas ej såsom varande av brittisk nationalitet och kan sålunda ej heller registreras under brittisk flagg. Läget kompliceras numera av att många dominier blivit självständiga samväldesstater och följaktligen infört egen lagstiftning.

2. Den brittiska regeringen fäster stort avseende vid att det existerar en verklig föreningslänk mellan ett fartyg och dess flagg. Trots att lagstiftningen borde garantera detta, förekommer problem beträffande etablerandet av brittiska dotterbolag i länder med bekvämlighetsflagg. Enligt OECD:s liberaliseringskod anser man sig emellertid inte kunna ingripa mot ett sådant förfaringssätt genom exempelvis bestämmelser för valutatransaktioner eller företagsetableringar utomlands.

USA

1. Det är enligt praxis tillåtet att registrera ett fartyg under utländsk flagg och behålla äganderätten till fartyget helt eller delvis kvar i USA.

2. Enligt gällande lagstiftning är det inte möjligt för amerikanska myndigheter att kontrollera transaktioner beträffande registrering av fartyg i utlandet. För närvarande gäller inte några bestämmelser om kontroll av valutaöverföring.

3. USA har en betydande och ökande bekvämlighetsflotta. Anledningen till bekvämlighetsregistreringen får bl. a. sökas i det höga kostnadsläget för fartyg under amerikansk flagg. Sådana fartyg måste i regel bemannas av amerikanska sjömän med internationellt sett höga löner. De måste vidare i många fall byggas på amerikanska varv samt, bortsett från nödsituationer, repareras och torrdockas i amerikanska hamnar. USA har även stränga föreskrifter och konventionstolkningar på sjösäkerhetsområdet. Ett annat skäl för bekvämlighetsregistreringen kan vara att fartygen i händelse av krig eller annat nödläge skulle vara mindre utsatta för statlig kontroll i flaggstaten.

4.3 Finansiering och stödåtgärder

4.3.1 *Internationell bakgrund*

Rederiernas finansieringsbehov avser till övervägande del investeringsutgifter för fartygen. Finansieringsbehovet är med hänsyn till fartygens livslängd av långfristig karaktär och måste i stor utsträckning tillgodoses genom externa medel.

Utvecklingen under de senaste åren mot allt större fartygsstorlekar och alltmer specialiserade fartyg liksom kraftigt stegrade nybyggnadspriser har för rederierna inneburit ett successivt ökat behov av investeringsfinansiering. För varven har samtidigt en hård internationell konkurrens, som föranletts av att varvskapaciteten genomgående tenderat att bli större än efterfrågan, medfört att betalningsvillkoren vid fartygsbyggen blivit ett väsentligt konkurrensmedel. Rederiernas investeringsfinansiering har härigenom till stor del överflyttats på varven, vilket bl. a. nödvändiggjort statligt kreditstöd för varvsindustrin i skilda länder.

Kreditkonkurrensen på fartygsmarknaden har emellertid reducerats väsentligt under senare år genom de internationella överenskommelser om exportkrediter som tillkommit inom OECD. Enligt en år 1969 träffad överenskommelse mellan 13 av OECD:s medlemsländer angående exportkrediter för nya fartyg förband sig de anslutna länderna tillse att varven inte med statligt stöd erbjöd bättre kreditvillkor än lägst 20 % kontantbetalning, högst 8 års kredittid och lägst 6 % ränta. En successiv anpassning emot marknadsmässiga vilkor har därefter skett. Fr. o. m. den 1 juli 1974 gäller som kreditvillkor lägst 30 % kontantbetalning, högst 7 års kredittid och lägst 8 % ränta. Krediterna skall återbetalas genom lika amorteringar med normalt 6 och högst 12 månaders intervaller. OECD-överenskommelsens villkor kan numera betraktas som normerande för kreditförsäljning av fartyg på export.

I flertalet fall utgörs säkerheterna för varvskrediter av hypotekssäkerhet m. m. I fråga om export till statshandels- och utvecklingsländer ställs oftast bank- eller statsgaranti.

Rederiernas behov av nybyggnadsfinansiering löses bara delvis genom varvskrediter. Detta beror bl. a. på att tillgången till och villkoren för varvskrediter varierar med läget på nybeställningsmarknaden. I de fall varvsfinansiering inte finns att tillgå måste redaren tillgodose finansieringsbehovet direkt på kreditmarknaden. I åtskilliga fall kan det vara nödvändigt med lån för att täcka även den del som inte täcks av varvsfinansiering. Dessutom kan andra finansieringsbehov hos rederierna behöva tillgodoses genom upplåning. Detta gäller bl. a. med tanke på att löptiderna för varvskrediterna är kortare än den ekonomiska livslängden för tonnaget.

De lånemarknader som utöver den inhemska står till buds för rederierna – liksom för andra låntagare – är främst dels den s. k. euromarknaden, en internationell marknad som inte är direkt åtkomlig för nationella regleringar, dels olika nationella marknader, dit utländska låntagare kan erhålla tillträde beroende på lokala bestämmelser.

Euromarknaden baseras huvudsakligen på dollartillgodohavanden utanför USA. Långivarna utgörs av privata och offentliga bankinrättningar, privatpersoner, företag etc. som har externa valutatillgodohavanden tillgängliga

och som är beredda att placera dessa direkt eller indirekt i form av kort- eller långfristig utlåning. Euromarknadens omfattning är betydande. Enligt internationella beräkningar uppgick vid slutet av år 1975 de större industriländernas tillgångar och skulder i eurovalutor till vardera ca 350 miljarder US-dollars. Krediterna kan upptas under mycket varierande former avseende löptid, valutaavtal etc.

De stora nationella lånemarknaderna utgörs främst av marknaderna för obligations- och reverslån samt s. k. privata placements i DM, schweizerfrancs och floriner samt av kredit- och kapitalmarknaderna i USA. Till skillnad från euromarknaden och andra i egentlig mening internationella kreditmarknader gäller här skilda och över tiden varierande lokala bestämmelser med bl. a. krav på myndighets tillstånd eller godkännande för lånetransaktioner till förmån för utländska låntagare. De nationella marknadernas tillgänglighet och användbarhet för utländska låntagare kan variera kraftigt beroende bl. a. på valutarestriktioner och utvecklingen av valutakurser. För t. ex. svenska rederier kan valutariskproblemen, de av marknadsförhållandena beroende faktiska begränsningarna för valutaterminsaffärer och valutaregleringens regler för desamma vara av betydelse för möjligheterna att genomföra en utländsk upplåning.

Kreditvillkoren, löptid och räntesatser, på kapitalmarknaderna är i princip inte annorlunda för rederier än för andra företag. Möjligheterna att exempelvis erhålla banklån och villkoren härför är avhängiga kreditbedömningar av det enskilda företaget och kreditobjektet. Kreditbedömningen är starkt beroende av de aktuella förväntningarna på sjöfraktkonjunkturen. De internationella kreditinstituten har på senare tid, mot bakgrund av det rådande läget på fraktmarknaden och den överetablering som skett på vissa områden, intagit en restriktivare hållning till fartygskrediter än tidigare med krav bl. a. på att rederierna skall visa upp konkurrenskraftig drift på såväl det aktuella finansieringsobjektet som den övriga flottan.

4.3.2 *Svenska bestämmelser m. m.*

Den svenska handelsflottans utveckling under de senaste åren kännetecknas av en fortgående strukturförändring med en koncentration till stora eller specialiserade enheter. Strukturförändringen tar sig uttryck i att svenska fartyg normalt säljs till utlandet efter endast en del av sin livslängd och ersätts med i huvudsak nybyggt tonnage. Fartygsförsäljningar till utlandet har härigenom traditionellt stor betydelse för svenska rederiers investeringsfinansiering. Sålunda uppgick t. ex. under åren 1970–1973 de sålda fartygens totala försäljningsvärde till i genomsnitt 37 % av inköpsvärdet för de nybyggda fartyg som svenska rederier tog i leverans. Den därefter svaga andrahandsmarknaden har emellertid medfört att fartygsförsäljningarna minskat, samtidigt som rederierna mottagit betydande tillskott av nybyggt tonnage på grund av beställningar som i huvudsak gjorts före fraktmarknadsdepressionen. Detta i förening med ett drastiskt försämrat rörelseresultat på grund av fraktmarknadsläget har för rederierna inneburit ökat behov av extern finansiering.

Enligt en av varvskreditutredningen i betänkandet Fartygsfinansiering (SOU 1975:101 s. 59) redovisad undersökning uppgick vid årsskiftet

1974–1975 den totala upplåningen hos rederier med ca 85 % av Sveriges redareförenings medlemmars sammanlagda dödviktstonnage, vilket innebär den helt övervägande delen av handelsflottan, till 4 974 milj. kr. Varvskrediterna svarade för närmare 40 % av upplåningen, varav omkring hälften från vardera svenska resp. utländska varv. Långfristiga lån upptagna på kreditmarknaderna i Sverige och utomlands stod för ytterligare ca 45 % av upplåningen, medan resten av den externa finansieringen avsåg kortfristiga lån och leverantörsskulder med inbördes ungefär lika stora belopp. 40 % av den totala upplåningen avsåg utländsk valuta.

Det viktigaste inhemska kreditinstitutet för rederiernas långfristiga finansiering är Svenska skeppshypotekskassan och det till denna knutna institutet Skeppsfartens sekundärlånekassa. Härtill finns ytterligare ett särskilt kreditinstitut för långfristig fartygsfinansiering, nämligen Statens lånefond för den mindre skeppsfarten.

Skeppshypotekskassan bildades år 1929 och omorganiserades år 1965, samtidigt som sekundärlånekassan inrättades. För kassorna gäller förordningen (1965:139, ändrad senast 1974:1019) om Svenska skeppshypotekskassan och Skeppsfartens sekundärlånekassa samt reglementet (1965:593, ändrad senast 1975:17) för Svenska skeppshypotekskassan och Skeppsfartens sekundärlånekassa. Kassorna har till uppgift att lämna lån, huvudsakligen av långfristig karaktär, till svenska redare eller ikläda sig garanti för sådana lån. För lån skall ställas betryggande säkerhet på grund av inteckning i svenskt fartyg eller borgen av staten eller bank. Säkerheten skall i fråga om lån från skeppshypotekskassan ligga inom 50 % och i fråga om lån från sekundärlånekassan inom 70 % av det värde till vilket kassornas styrelse uppskattar fartyget. Som säkerhet får inte godtas pantbrev i fartyg som är äldre än 15 år vid lån från skeppshypotekskassan och 10 år vid lån från sekundärlånekassan. Lånetiden får inte heller överstiga 15 resp. 10 år. Lånen löper med en för hela lånetiden fast ränta, som är beroende av den ränta kassorna har att erlägga på de obligationslån varmed kassorna finansierar sin verksamhet.

För kassornas förbindelser har låntagarna ett visst kollektivt ansvar. Som särskild säkerhet har bildats garantifonder genom att staten ställt till förfogande garantiförbindelser. Dessa har successivt höjts och uppgår f. n. till 100 milj. kr för skeppshypotekskassan och till 45 milj. kr för sekundärlånekassan. Vidare skall i vardera kassan finnas en reservfond för att täcka förluster i rörelsen. Det sammanlagda beloppet av låneskuld och garantiförpliktelser får för skeppshypotekskassan uppgå till högst 10 gånger och för sekundärlånekassan till högst 6 gånger beloppet av resp. kassas garantifond och reservfond.

Kassornas upplåning sker huvudsakligen genom obligationslån. Under senare år har gjorts viss kortfristig upplåning för att ge rederierna överbryggande finansiering i avvaktan på senare obligationsemission. Upp- och utlåningen har hittills endast skett i svenska kronor, men kassorna har sedan år 1974 möjlighet att genomföra upplåning utomlands. Att någon utländsk upplåning inte skett torde bero på att de kreditvillkor i fråga om löptider och räntesatser som kunnat komma ifråga genom lån främst på euromarknaden inte har varit attraktiva för rederierna.

Kassornas totala upplåningsrätt uppgick vid årsskiftet 1975–1976 till ca

1 500 milj. kr. Den totala upplåningen var vid samma tidpunkt ca 849 milj. kr. De hos kassorna utestående lånen uppgick samtidigt till 864 milj. kr, fördelade på 176 lån. Kassornas upp- och utlåning i milj. kr. under åren 1970–1975 framgår av följande sammanställning.

	1970	1971	1972	1973	1974	1975
Obligations-emissioner	104	123	143	154	72	145
Utestående obl. skuld (ult. resp. år)	550	623	707	792	784	847
Tillfällig upplåning	–	–	12	17	16	2
Nyutlåning	110	131	162	193	105	135
Utestående lån (ult. resp. år)	547	622	720	803	810	864

Statens lånefond för den mindre skeppsfarten inrättades år 1939 och har till syfte att med lån främja en från allmän synpunkt önskvärd förnyelse av landets bestånd av mindre fartyg. Låneverksamheten regleras genom kungörelsen (1971:324) om lånefonden för den mindre skeppsfarten och instruktion (1971:325) för lånenämnden.

Lånefonden finansierar sin verksamhet genom budgetmedel. För lämnade lån skall ställas säkerhet på grund av inteckning i fartyg som ägs av sökanden. Löptiden är maximerad till 10 år, i vissa fall 12 år. Lån kan beviljas inom 85 % av fartygets uppskattade värde. Dock gäller att lån ej får beviljas för den del av medelsbehovet som kan tillgodses på annat sätt än genom lånet, vilket i praktiken innebär att i fråga om nybyggen lånefondens lån koncentreras till de högre risklägena. Lånefondens verksamhet skall avse mindre fartyg och företräde skall ges mindre rederier. Några preciserade storlekskriterier avseende fartyg eller redare ges dock inte. Låneräntan skall vara marknadsanpassad och bestäms av lånenämnden.

Lånefonden har budgetåren 1974/75 och 1975/76 tillförts sammanlagt 43 milj. kr, vilket innebär att fonden f. n. uppgår till ca 95 milj. kr. Under budgetåret 1974/75 beviljade lånenämnden 40 lån om sammanlagt 51,5 milj. kr. Motsvarande belopp utgjorde under budgetåren 1972/73 och 1973/74 12,8 resp. 20,6 milj. kr.

De inhemska kreditinstitut som näst efter kassorna utvisar den största utlåningen till den svenska rederinäringen under senare år är affärsbankerna och Sveriges Investeringsbank. Affärsbankernas långivning är främst av kortfristig karaktär, och nettotillskottet uppgår till ca 50 à 100 milj. kr årligen. De hos Investeringsbanken utestående lånen uppgick vid årsskiftet 1974–1975 till 123 milj. kr. Inget svenskt rederi torde f. n. ha någon utestående obligations- eller förlagslåneskuld.

En av varvskreditutredningen i början av år 1975 i samarbete med Sveriges redareförening utförd enkätundersökning bland redareföreningens medlemmar avseende dessas investeringsplaner och finansieringsbehov under perioden 1974–1978 utvisar mycket kraftiga investeringsminskningar under de närmaste åren från drygt 1 500 milj. kr år 1976 till 950 milj. kr år 1977 och 500 milj. kr år 1978[8]. Investeringsminskningen resulterade för de berörda åren i negativt finansieringsbehov för fartygsinvesteringar. För åren 1975

[8] Jfr SOU 1975:101 s. 42 ff. Uppgifterna avser samma rederier som ingick i den ovan nämnda undersökningen angående rederinäringens skuldsättning vid årsskiftet 1974–1975.

och 1976 utvisade investeringsplanerna, som till skillnad från år 1978 och i stor utsträckning även år 1977 representerade fasta planer i form av redan placerade fartygsorder, ett genomsnittligt finansieringsbehov per år om 1 655 milj. kr. Investeringar i fartyg svarade för nära 90 % av medelsanvändningen och drygt 60 % (47 % genom medel från verksamheten och 15 % genom försäljning av fartyg) av det totala finansieringsbehovet ansågs kunna självfinansieras. Företagen räknade med att medel från verksamheten skulle komma att minska med ca 30 % mellan år 1974 och år 1975, därefter ligga kvar på denna nivå under år 1976 för att sedan börja öka något. Av den totala genomsnittliga årliga upplåningen för åren 1975 och 1976 beräknades 295 milj. kr ske genom varvskrediter och 330 milj. kr genom övrig upplåning, varav 130 milj. kr i svensk upplåning och 200 milj. kr i utländsk upplåning.

Den svenska rederinäringens finansiella nettoupplåning utomlands torde hittills under 1970-talet ha varit större än upplåningen inom Sverige. Möjligheterna för kassorna att låna upp långfristiga medel på den svenska kapitalmarknaden är beroende av den emissionskontroll som utövas av riksbanken. Till följd av att kassorna under senare år erhållit ett i förhållande till rederinäringens externa finansieringsbehov begränsat utrymme på obligationsmarknaden har deras betydelse för näringen successivt avtagit. De svarar sålunda numera för omkring en tredjedel av rederiernas totala långfristiga upplåning.

4.3.3 *Utländska bestämmelser m. m.*

För rederier i utlandet är grunden för fartygsfinansiering ofta en varvskredit eller motsvarande kredit från nationella kreditinstitut upp till 70 % av kontraktspriset med bästa inteckningssäkerhet i fartyget. I enstaka fall har redare genom upplåning på euromarknaden kunnat finansiera upp till 100 % av kontraktspriset på ett fartyg mot säkerhet i form av fartygshypotek och befraktningsavtal för kreditens hela löptid.

Omkring 30 % av världens nybyggnadstonnage registreras f. n. i Liberia. Här liksom i andra länder som tillhandahåller bekvämlighetsflagg spelar avskrivningstiden i praktiken ingen större roll, då någon egentlig vinstbeskattning inte förekommer utan rederiet kan använda hela sin vinst till investering i nya fartyg. Detta har tillsammans med långa avskrivningstider inneburit mycket goda konsolideringsmöjligheter. De förmånliga skattebestämmelserna i förening med goda förtjänstmöjligheter för fartyg under bekvämlighetsflagg torde underlätta rederiernas möjligheter att erhålla fördelaktig finansiering på de internationella lånemarknaderna och då främst på euromarknaden.

I ett flertal traditionella sjöfartsnationer förekommer olika statliga finansiella stödåtgärder för den inhemska sjöfartsnäringen. Direkta subventioner i form av driftkostnads- och nybyggnadsbidrag är förhållandevis vanliga liksom olika slags lånelättnader. I det följande redovisas i korthet olika stödåtgärder i vissa länder. Uppgifterna bygger i huvudsak på publikationen Maritime Subsidies, utgiven i maj 1974 av USA:s handelsdepartement.

Danmark

Danska rederier får vid förvärv av fartyg från inhemska varv lån på samma villkor som tillämpas vid statlig förmånsfinansiering av exportkrediter, dvs. i överensstämmelse med OECD-reglerna. Som säkerhet krävs härvid i avsaknad av exportkreditgaranti alltid första inteckning och kompletterande säkerhet därutöver kan vara erforderlig.

Finland

I Finland lämnas statliga garantier för lån som finländska rederier tar upp inom och utom Finland för byggande av fartyg och förvärv av ej mer än tio år gammalt andrahandstonnage. Det sammanlagda beloppet av samtidigt gällande garantier får uppgå till högst 400 milj. mark.

Norge

Mot bakgrund av den rådande krisen inom den internationella sjöfartsnäringen med åtföljande finansiella påfrestningar för rederierna har i Norge år 1975 inrättats ett garantiinstitut med syfte att temporärt stödja de norska rederierna.[9] Institutet har organiserats som aktiebolag med staten som huvudaktieägare. Aktiekapitalet är 1 milj. kr, varav staten tecknat 60 %. Rederier som skall delta i garantiordningen måste ställa en garanti av norskt eller utländskt finansieringsinstitut för egna eller andras förpliktelser om minst 1 milj. kr. Staten garanterar gentemot institutet ett lika stort belopp som deltagarnas samlade garantier. Eventuell brist som inte täcks av statens och deltagarnas garantier täcks av staten. Statens samlade ansvar får dock inte vid något tillfälle överstiga 2 000 milj. kr för tiden intill den 1 november 1976.

Huvudavsikten med garantiordningen är att söka hindra att tonnage, som från en mer långsiktig ekonomisk värdering bör behållas, försäljs till utlandet på grund av likviditetsbrist. Garantiordningen omfattar garantier för dels lån till täckande av räntorna på äldre lån, dels nya lån för finansiering av fartyg som redan har levererats eller levereras före den 1 december 1976 eller övertagande av fartyg eller kontrakt från annat norskt rederi och dels lån till täckande av kostnader för annulering av fartygskontrakt m. m. Garantier som ges av institutet kan gå upp till 5–10 gånger rederiets egen garanti beroende på låneändamålet. Som säkerhet för institutets garantiåtaganden skall ställas säkerhet i form av fartygshypotek, fast egendom, värdepapper eller andra värden.

Frankrike

Driftkostnadsbidrag utgår till två franska rederiföretag, nämligen "Compagnie Generale Transatlantique och "Compagnie des Messageries Maritimes", med hänsyn till att verksamheten anses vara till nytta för det allmänna.

Sedan mitten av 1960-talet har bidrag utgått för byggande av lastlinjefartyg upp till 15 % av byggnadskostnaden. I syfte att minska det negativa sjöfartsnettot i den franska bytesbalansen utgår bidrag för byggande av fartyg under den sjätte planen för handelsflottan, som gäller åren 1971–1976. Bidragen utgör 3 % för kusttankfartyg, 15 % för container- och ro/ro-fartyg samt 10 % för lastlinjefartyg. Bulkfartyg subventioneras med 3–8 % beroende på storleken. Bidragen lär under år 1975 ha höjts väsentligt. Därtill utgår vissa räntebidrag.

Undantag för skattskyldighet för inkomst, som förvärvas på grund av verksamhet utanför Frankrike, har särskild betydelse för rederierna.

[9] Stortingsprop nr 17 (1975–1976) "Om etablering av en midlertidig garantiordning for norske skip og borerigger".

Förbundsrepubliken Tyskland

Sedan mitten av 1960-talet har västtyska redare erhållit bidrag för byggande av fartyg i Västtyskland eller i utlandet upp till 12,5 % av byggnadskostnaden. Bidraget skall återbetalas i sin helhet om fartyget säljs inom sex år och därefter delvis fram till det tionde året. Enligt ett särskilt program infördes år 1973 en 15-procentig subsidie för nybyggnad av stora tankfartyg. Bidraget skall återbetalas helt om fartyget säljs inom tolv år.

Lågräntelån kan i viss utsträckning beviljas med medel från bl. a. det europeiska återuppbyggnadsprogrammet. Lånen sträcker sig till 70 % av byggnadskostnaden och löper på tolv år, varav de första två åren är räntefria.

Italien

Driftkostnadsbidrag utgår till de fyra rederierna i den statskontrollerade gruppen Finmare. Rederierna opererar huvudsakligen i utrikes fart.

Italienska redare erhåller under vissa förutsättningar nedskrotningsbidrag i samband med byggande av fartyg. Bidrag utgår för fartyg som är minst 15 år gamla och som har varit italienskregistrerade i minst fem år.

Räntebidrag utgår för statliga lån vid byggande, modernisering eller reparation av italienskregistrerade fartyg. Lånen får i allmänhet inte överstiga 50 % av kostnaden.

Japan

För att främja utvecklingen av cross-trade får linjerederier driftkostnadsbidrag med 3 % av fraktintäkterna i sådan fart under de första två åren, varefter bidrag utgår med 2 % under det tredje året och med 1 % under de fjärde och femte åren. För trampfart är motsvarande bidrag 2 % under det första året och 1 % under de följande två åren.

Japan införde år 1961 det s. k. "scrap- and build" systemet. Det är olika utformat för kusttonnaget, i fråga om vilket det har sin huvudsakliga användning, och för det oceangående tonnaget. En redare som skrotar ett överårigt kustfartyg och som bygger ett nytt sådant fartyg kan få 70 % av byggnadskostnaden finansierad med lån från ett statligt kreditinstitut för sjöfarten mot att han till institutet avstår motsvarande äganderätt till fartyget. Lånet, som är räntesubventionerat, skall återbetalas på 10–18 år och vid amorteringstidens slut säljs fartyget till redaren för upphuggningsvärdet. Bestämmelserna om "scrap- and build" i fråga om det oceangående tonnaget avser modernisering av tonnage om minst 3 000 ton brutto. Redare som ersätter ett sådant fartyg med ett nytt fartyg om 4 000 ton eller mer kan få lån till 50 % av anskaffningskostnaden, dock högst med 1,2 milj. dollar.

Den japanska utvecklingsbanken lämnar lån till japanska redare för nybyggnad av oceangående fartyg. Lånevillkoren är olika för redare som har gått samman i större företagsenheter i överensstämmelse med i början av 1960-talet fastställda reorganisationsplaner för sjöfarten och för redare som inte har gjort detta. I det förra fallet är lånevillkoren i huvudsak följande.

Container- och lastlinjefartyg skall vara finansierade med egna medel till 5 resp. 10 % av kontraktspriset, medan andra typer av fartyg skall vara självfinansierade till 20 %. Återstoden finansieras till 65 % genom lån från utvecklingsbanken och till 35 % genom privata banklån. Utvecklingsbankens lån för container- och lastfartyg samt andra fartyg amorteras under tio resp. åtta år efter en amorteringsfri period på tre år. Räntebidrag utgår under byggnadstiden och åtta år därefter. Räntesubventionerna är förenade med en villkorlig återbetalningsskyldighet. Gör redaren en viss vinst, är han skyldig att återbetala åtnjutna subventioner i relation till vinsten.

Den andra kategorin av redare skall finansiera fartygsbyggen med egna medel till minst 20 % av kontraktspriset, medan utvecklingsbanken lämnar lån till högst 40 %

av priset. Det finns inga bestämda villkor för ifrågavarande lån, som inte är räntesubventionerade.

De ovan nämnda räntesubventionerna lär ha avskaffats år 1975. I stället skall 70 % av priset för linjefartyg och 60 % av priset för andra fartyg finansieras genom utvecklingsbanken med lån som amorteras under tio år med tre års amorteringsfri period.

Storbritannien

Bidrag för byggande av fartyg utgick under åren 1966–1971 med 20–25 % av kontraktspriset. Under åren 1972–1974 utgick nybyggnadsbidrag med 10 % år 1972, 4 % år 1973 och 3 % år 1974.

Brittiska redare kan vid beställningar hos inhemska varv beredas liknande villkor som tillämpas vid förmånsfinansiering av exportkrediter. För de lån som brittiska redare tar upp för att finansiera beställningar vid inhemska varv erhålls statliga garantier.

USA

Driftkostnadsbidrag utgår till amerikanska redare för sjöfart som bedöms vara betydelsefull för USA:s utrikeshandel. Bidrag utgår huvudsakligen för linjefart och bulkfartyg. Bidragen avses täcka de merkostnader som amerikanska redare har i förhållande till sina konkurrenter.

Bidrag utgår för nybyggnad och i vissa fall ombyggnad av handelsfartyg avsedda att utnyttjas i utrikes trafik. Bidraget får inte överstiga 50% av byggnadskostnaden. Fartyg som byggs med hjälp av bidrag måste vara USA-registrerade 20–25 år beroende på fartygsslag.

Statsgarantier lämnas för bank- och hypotekslån avseende ny- eller ombyggnad av handelsfartyg. Långivaren liksom redaren och den som bareboat chartrar fartyget måste vara amerikanska medborgare. Garanti lämnas till högst 75–87,5 % av byggnadskostnaden beroende på fartygstyp.

4.4 Beskattning

4.4.1 *Svenska bestämmelser*

Företagsbeskattning m. m.

De allmänna reglerna om beskattning av inkomst av rörelse tillämpas även i fråga om rederirörelse. Detta innebär bl. a. att fartyg får avskrivas enligt punkterna 3 och 4 av anvisningarna till 29 § kommunalskattelagen (1928:370), KL. Avskrivning sker antingen efter värdeminskningsplan, s. k. planenlig avskrivning, eller i överensstämmelse med de i räkenskaperna gjorda avskrivningarna, s. k. räkenskapsenlig avskrivning. För tillgångar som är underkastade hastig förbrukning, vilket vanligen anses vara fallet när de beräknas ha en varaktighetstid av högst tre år, får dock hela kostnaden dras av på en gång under anskaffningsåret.

Skattelagsstiftningen innehåller härutöver flera särbestämmelser som syftar till att bereda vissa skattelättnader åt rederiverksamheten. Hit hör förordningen (1966:172) om avdrag vid inkomsttaxering för avskrivning på

köpekontrakt som avser fartyg m. m. och förordningen (1954:40) om särskild investeringsfond för avyttrat fartyg m. m.

Enligt 1 § 1966 års förordning får avdrag för avskrivning på köpekontrakt, som inte fullgjorts, åtnjutas med högst 30 % av det avtalade priset. Förutsättningarna för avdrag är att fartygets storlek uppgår till minst 20 registerton, att fartyget är avsett för stadigvarande bruk i rederirörelse eller yrkesmässigt fiske samt att skriftligt avtal om leverans av fartyget slutits under beskattningsår, för vilket taxering till statlig och kommunal inkomstskatt i första instans sker något av åren 1967–1980. Överstiger kontraktstiden ett år, kan avdrag för avskrivning på kontraktet komma i fråga vid flera års taxeringar. Avskrivning kan skjutas till beskattningsår efter det kontraktet tecknats. Sammanlagt får dock under kontraktstiden, dvs. för tidigare beskattningsår än det då fartyget levereras, inte avskrivas mer än 30 % av kontraktspriset. Vid samtidig tillämpning av förordningen om särskild investeringsfond för avyttrat fartyg m. m. gäller dock den begränsningen, att kontraktsavskrivning får ske endast med belopp varmed 30 % av avtalat pris överstiger fondavsättningen vid beskattningsårets utgång. Rätten till kontraktsavskrivning upphör i och med utgången av det beskattningsår då leverans av fartyget skett.

Vid beräkning av värdeminskningsavdrag skall kontraktsavskrivningen vid inkomsttaxeringen anses ha åtnjutits enligt punkt 1 av anvisningarna till 41 § KL. Detta innebär att tillgångens anskaffningsvärde vid räkenskapsenlig avskrivning enligt huvudregeln skall anses utgöra den faktiska anskaffningskostnaden minskad med avskrivningen på fartygskontrakt enligt 1966 års förordning eller nedskrivning på leveranskontrakt enligt nämnda anvisningspunkt i KL.

Bestämmelserna om kontraktsavskrivning har motiverats av utvecklingen inom sjöfarten mot allt större och mer kapitalkrävande fartyg samt de subventioner och lättnader som beviljats rederinäringen i många länder. Effekten av kontraktsavskrivningen kan uttryckas så, att den första tidens avskrivning på det levererade fartyget tidigareläggs. Rederiet kan på så sätt skjuta beskattningen av vinsten på framtiden. Kontraktsavskrivningen tillgodoser härigenom rederiernas behov av konsolidering och stimulerar samtidigt till nyanskaffning. Kontraktsavskrivningen medför däremot inte högre sammanlagd avskrivning på tillgången än om avskrivning sker enbart med tillämpning av ordinarie regler.

Förordningen om särskild investeringsfond för avyttrat fartyg m. m. avser att underlätta ersättningsanskaffning av fartyg genom att ge möjlighet till uppskov med beskattningen av ersättning för fartyg som sålts. Enligt förordningen får avdrag ske vid inkomsttaxeringen för avsättning till fond för ersättande av avyttrat fartyg med högst ett belopp som motsvarar den vid fartygsförsäljningen uppkomna skattepliktiga intäkten. Till förhindrande av dubbelavdrag får, som förut nämnts, kontraktsavskrivning ske endast om och i den mån 30 % av kontraktssumman överstiger fondavsättningen vid beskattningsårets utgång. För rätt till fondavsättning krävs vidare, för att förhindra att sådan skall kunna utnyttjas i skatteundandragande syfte eller eljest åsamka det allmänna förluster, att den skattskyldige ställer bankgaranti motsvarande halva avsättningen. Avsatta medel skall tas i anspråk för avskrivning på nyanskaffat fartyg inom tre år från utgången av det år

då avdrag för avsättningen ägde rum. Visar skattskyldig, att svårigheter föreligger att ta medlen i anspråk inom angivna tid, kan riksskatteverket förlänga tiden till sex år. Har fonden ej använts för sitt ändamål inom föreskriven tid, skall de avsatta medlen återföras till beskattning ökat med 2 % årlig ränta.

I syfte att förhindra skatteflykt skärptes år 1973 reglerna för beskattning av delägare i partrederier m. m. (1973:26–29). Fysiska personer och s. k. fåmansbolag får inte som tidigare utnyttja underskott till följd av kontraktsavskrivning mot annan inkomst än inkomst av rederi-, luftfarts- eller varvsrörelse. Underskott som inte kunnat utnyttjas under ett beskattningsår får emellertid utnyttjas på samma sätt under en följande sexårsperiod, dvs. under samma period som gäller för förlustutjämning i allmänhet. Ej heller får underskott till följd av högre avskrivning än 10 % av anskaffningsvärdet för fartyg, vilken procentsats ansetts svara mot den faktiska förslitningen och den ekonomiska värdeminskningen, utnyttjas mot annan inkomst än inkomst av rederi-, luftfarts- eller varvsrörelse. Underskott som inte kunnat utnyttjas under ett beskattningsår får liksom vid kontraktsavskrivning utnyttjas under en följande sexårsperiod.

För att dessa begränsningsregler inte skall kringgås i skatteundandragande syfte gäller vidare vissa spärregler. Så skall vid avyttring av kontrakt eller fartyg till underpris det verkliga värdet, dock högst kontraktspriset, utgöra intäkt i rörelse. Vidare skall kontraktsavskrivning återföras till beskattning, om den skattskyldige flyttar utomlands eller om utflyttning sker av fast driftsställe för den rörelse vari kontraktet eller fartyget ingår. Dessa regler är tillämpliga på överlåtelse och utflyttning intill fem år efter leverans av fartyget. Dessutom gäller särskilda regler i fråga om koncernbidrag till fåmansbolag från bolag som ej bedriver rederi-, luftfarts- eller varvsrörelse.

De avtal för undvikande av dubbelbeskattning som Sverige träffat med andra industriländer innehåller regelmässigt den bestämmelsen att inkomst av sjöfart i internationell trafik beskattas uteslutande eller till viss del i den stat där företaget har sin verkliga ledning. Om ett sjöfartsföretag har sin verkliga ledning ombord på ett fartyg, skall denna anses belägen i den stat där fartyget har sin hemmahamn eller, om sådan hamn saknas, där fartygets redare äger hemvist. Många avtal med utvecklingsländer innehåller regler om hälftendelning av beskattningsrätten. Oavsett vilken av ovan angivna lösningar som valts, undanröjs genom dubbelbeskattningsavtal mera fullständigt än genom våra interna regler om lindring av dubbelbeskattning den merbelastning i form av dubbel skatt som åvilar rederinäringen i förhållande till de länder med vilka vi ej har dubbelbeskattningsavtal.

En särskild form av beskattning utgör den stämpelskatt som enligt stämpelskatteförordningen (1964:308) utgår vid förvärv av och inteckning i svenskt fartyg. Skattesatsen är 1 % av köpeskillingen vid försäljning av fartyg resp. 0,4 % av inteckningsbeloppet, då inteckning uttas i fartyg.

Beskattning av sjömän

Frågan om införande av en definitiv källskatt för sjömän väcktes redan i samband med källskattesystemets genomförande i mitten på 40-talet. Som skäl för en sådan ordning åberopades i första hand sjömännens svårighet

att avge självdeklaration och att tillvarata sina intressen i skattefrågor. Vidare anfördes att sjömännen inte på samma sätt som landanställda kunde tillgodogöra sig samhällets sociala och andra förmåner. Efter utredning av frågan i ett par omgångar tillkom sjömansskatten år 1958 och började tillämpas på inkomster som förvärvats fr. o. m. den 1 januari 1959. Vid samma tidpunkt trädde lagar om sjömansskatt i kraft även i Danmark och Finland. I Norge hade sjömansskatt införts redan år 1947. Förarbetet till sjömansskattelagstiftningen hade skett i samverkan mellan de nordiska länderna. De nordiska sjömansskattelagarna överensstämmer därför i principiella avseenden. Sedan år 1959 har sjömansskattelagstiftningen i Sverige ändrats vid flera tillfällen. Ändringarna har bl. a. vidtagits för att anpassa reglerna till den allmänna skattelagstiftningen eller till det allmänna skattetrycket. Så har exempelvis nyligen genomförts ändringar för att anpassa sjömansskatten till de nya reglerna för inkomstbeskattningen och slopandet av sjukförsäkringsavgiften (se prop. 1974:156 och 1975:92). Reglerna om sjömansskatten finns intagna i lagen (1958:295) om sjömansskatt. Den innehåller i korthet följande.

Sjöman som är anställd i redarens tjänst ombord på svenskt handelsfartyg med en bruttodräktighet av minst 100 registerton betalar sjömansskatt för inkomsten ombord. Detsamma gäller numera även i fråga om sjöman som är anställd hos annan arbetsgivare som redaren antagit till entreprenör. Utländskt fartyg som förhyrs på s. k. bareboat basis likställs med svenskt handelsfartyg. Skatten gäller dock i regel inte i fråga om sjöman som tjänstgör på fartyg som går i s. k. inre fart (i hamnar, på floder, kanaler eller insjöar). Sjömansskatten, som är vår hittills enda definitiva källskatt, utgår i stället för statlig och kommunal inkomstskatt. Sjömannen är ej skyldig deklarera för inkomsten ombord och taxeras sålunda inte för denna. Inkomst i land skall han däremot deklarera och taxeras för i vanlig ordning. Är sjömannen bosatt i Sverige erlägger han sjömansskatt efter tabell, olika för fjärrfart resp. närfart. Med närfart förstås fart mellan svenska hamnar eller utomskärs vid kusterna samt fart mellan svensk och utländsk hamn, dock ej fart bortom linjen Hanstholm-Lindesnäs eller bortom Cuxhaven. Fjärrfart är annan än närfart och inre fart. Tabellskatt tas också ut av sjöman bosatt i Danmark, Finland, Island eller Norge. Är sjöman bosatt utom Norden är han skyldig betala sjömansskatt, om han inte på godtagbart sätt visar att han är skattskyldig i annat land för ombordinkomsten. Sjömansskatten beräknas för sådan sjöman enligt särskild tabell. Enligt denna utgör skatten om månadsinkomsten överstiger 2 400 kr. i princip 90 % av sjömansskatten för i Sverige bosatt gift sjöman med motsvarande inkomst. Vid lägre inkomst bestäms skatten till viss procentandel av den vanliga sjömansskatten för här bosatt ogift sjöman utan barn.

Sjömansskatten hålls inne vid löneutbetalningen och beräknas i princip på kontant inkomst ombord. Skatten kan jämkas under vissa omständigheter t. ex. om sjömannen har underskott i förvärvskälla, underhåll av icke hemmavarande barn eller nedsatt skatteförmåga. Beslut om jämkning fattas av sjömansskattenämnden som tillsammans med sjömansskattekontoret handlägger ärenden om sjömansskatt. Dessa båda organ ingår i riksskatteverket.

Det åligger redaren att inbetala skatten till sjömansskattekontoret varannan månad. Sjömansskatten tillfaller staten, men ersättning utgår till kom-

mun och landstingskommun för minskade skatteintäkter. Ersättningen utgår till kommun som ej tillhör landstingskommun med 75 %, till annan kommun med 50 % och till landstingskommun med 25 % av den sjömansskatt som erlagts av inom kommunen bosatta sjömän.

Sjömansskattens storlek är angiven i särskilda tabeller. Som grund för tabellerna ligger preliminärskattetabellen med en kommunal utdebitering av 24:50 kr. Tabellerna har justerats med hänsyn till att avdrag skall medges för försäkringspremier med 250 kr för ogift och 500 kr för gift sjöman samt omkostnader efter schablon med 1 250 kr i närfart och 2 500 kr i fjärrfart. Vidare har skatten för gift sjöman bestämts med beaktande av att denne skall ha s. k. skattereduktion med 150 kr per månad oavsett makens inkomst. Förmån av fri kost har beräknats till 355 kr. Värdet av fritt logi har inte tagits upp. De på detta sätt framräknade månadsskattebeloppen har därefter reducerats med 300 kr för sjömän i fjärrfart och med 125 kr för sjömän i närfart. Sammanfattningsvis kan sägas att sjömansskatten har utformats i anslutning till de särskilda förhållanden under vilka sjömän arbetar.

4.4.2 *Utländska bestämmelser*

Företagsbeskattning m. m.

Flertalet traditionella sjöfartsnationers skattelagstiftning har särbestämmelser till lättnader åt rederiverksamhet. I Danmark, Finland, Norge, Nederländerna, Frankrike, Förbundsrepubliken Tyskland och Storbritannien får sålunda avdrag ske för avskrivning på kontrakt, dvs. innan fartyget är levererat. Bestämmelserna följer i princip två olika linjer. I de fyra förstnämnda länderna medges – liksom i Sverige – avdrag för kontraktsavskrivning efter schablonmässigt fastställda procentsatser, medan i Frankrike, Förbundsrepubliken Tyskland och Storbritannien avskrivningen i stället är knuten till de betalningar som gjorts innan fartyget levererats.

I Finland gäller samma regler för kontraktsavskrivning som i Sverige. Under kontraktstiden får således 30 % av anskaffningskostnaden avskrivas. Reglerna är liksom i Sverige tidsbegränsade. Även i Danmark medges 30 % avskrivning på fartygskontrakt enligt permanenta regler. Avskrivningen är dock begränsad så tillvida att högst 15 % får avskrivas under ett och samma beskattningsår. I Norge får s. k. åpningsavskrivning ske med 25 % på fartygskontrakt. Avdrag för sådan avskrivning får dock ej överstiga 50 % av nettointäkten. Detta innebär att avdrag för underskott av rederirörelse till följd av kontraktsavskrivning inte får åtnjutas från inkomster i andra förvärvskällor. I Nederländerna finns inte någon i lag fastställd procentsats för kontraktsavskrivning. Detta avgörs av taxeringsmyndigheterna från fall till fall.

Som ovan nämnts är kontraktsavskrivningen i några länder knuten till faktiska betalningar före leveransen. I Frankrike och Storbritannien medges avdrag med 100 % av inbetalda belopp. I Förbundsrepubliken Tyskland däremot får avskrivningen uppgå till högst 30 % av förskottsbetalningarna och sammanlagt till högst 30 % av anskaffningskostnaden. Sistnämnda maximigräns gäller sammanlagda avskrivningar, dvs. inklusive ordinarie avskrivningar, under de första fem åren fr. o. m. kontraktsavskrivningsåret.

Därefter skall planenlig (lineär) avskrivning på restvärdet ske. Som förutsättning för tillämpning av dessa särskilda avskrivningsregler gäller bl. a. att den skattskyldige inte avyttrar fartyget inom åtta år. Avskrivning enligt 30 %-regeln får inte ge upphov till underskott eller ökning av underskott i den rörelse i vilken fartyget utgör tillgång. Är fartyget finansierat med minst 30 % lån, får dock avskrivning leda till underskott eller ökning av underskott motsvarande högst 15 % av anskaffningskostnaden. Denna begränsning gäller dock inte fartyg om högst 1 600 bruttoregisterton, såvida fråga inte är om tankfartyg, oceangående bogserfartyg eller vissa specialfartyg.

Vad gäller ordinarie avskrivningsregler är det – liksom i Sverige – i Nederländerna, Frankrike och Förbundsrepubliken Tyskland möjligt att välja mellan räkenskapsenlig (degressiv) och planenlig avskrivning. I Norge får avskrivning ske endast efter planenlig metod. I Danmark och Finland däremot är endast räkenskapsenlig metod tillämplig. I Storbritannien används den räkenskapsenliga metoden för avskrivning av andrahandstonnage medan nybyggda fartyg är föremål för fri avskrivning.

En av OECD år 1971 upprättad sammanställning över de ordinarie avskrivningsreglerna för fartyg i nämnda länder visar följande.

	Planenlig avskr. (Lineär metod)	Räkenskapsenlig avskr. (Degressiv metod)
Norge	12–20 år	–
Danmark	–	30 %
Finland	–	30 %
Nederländerna	20–26 år	Baserat på en varaktighetstid av 20–26 år
Förbundsrepubliken Tyskland	12 år	16,67 %
Frankrike	8 år	31,25 %
Storbritannien	18 år	25 %

Det kan tilläggas att i Norge får avskrivningen på det levererade fartyget beräknas på den totala anskaffningskostnaden, dvs. utan avdrag för kontraktsavskrivning. Vidare kan som alternativ till åpningsavskrivning väljas tilläggsavskrivning fr. o. m. leveransåret med belopp motsvarande hälften av den ordinarie avskrivningen, dock högst 5 % per år och 15 % av samma kostnad under en femårsperiod. Båda alternativen innebär att den kortaste avskrivningstiden blir 10–11 år.

Utredningen har på olika vägar sökt ta reda på huruvida det i andra länder finns motsvarighet till den svenska stämpelskatten vid förvärv av och inteckning i fartyg. De uppgifter, som utredningen erhållit, ger vid handen att sådan skatt i allmänhet inte förekommer i samma omfattning som i Sverige. I Norge utgår s. k. gebyr vid registrering med 150 kr per 1000 ton, dock minst 400 kr, och vid inteckning med 15 kr för varje tiotusental ton. I Danmark uttas stämpelavgift vid förvärv med 0,4 % och har vid inteckning nyligen sänkts till 0,2 %. I Finland utgår ej stämpelavgift vid förvärv men däremot vid inteckning med 0,6 % (0,9 % för år 1976).

Beskattning av sjömän

Norge

Även i Norge uttas en särskild sjömansskatt. Den utgår i stället för statlig och kommunal inkomstskatt med avgift till skattefördelningsfonden.

Den nordiska lagstiftningen om beskattning av sjömän har, som tidigare nämnts, utformats i samråd mellan de nordiska staterna. Det är därför naturligt att den norska sjömansskatten företar stora tekniska likheter med den svenska.

Skattskyldighetsreglerna är i princip desamma. Sålunda är person anställd ombord på norskt fartyg med bruttodräktighet av minst 100 registerton i redarens tjänst skattskyldig till norsk sjömansskatt. Detsamma gäller, liksom numera är fallet enligt svensk sjömansskattelagstiftning, också i fråga om anställda hos företagare som driver rörelse ombord. Vidare tas sjömansskatt också ut vid tjänstgöring på vissa fartyg, även om de har mindre än 100 tons bruttodräktighet, t. ex. alla fartyg som går i utrikes fart och vissa bärgningsfartyg. Skatten uttas som definitiv källskatt enligt tabeller som innehåller två skatteklasser, en för försörjare och en för övriga. Liksom i Sverige finns olika tabeller för när- resp. fjärrfart. Tabellerna har fastställts efter i princip samma grunder som de svenska skattetabellerna. Vid bestämmande av skattens höjd har även i Norge hänsyn tagits till sjömännens speciella arbetssituation. Sålunda är sjömansskatten lägre än inkomstskatten på motsvarande inkomst. Man har beaktat avdrag för försäkringspremier och omkostnader i tjänsten samt för avgifter för pensionering. Kost och logi är inte skattepliktiga enligt norsk sjömansskattelagstiftning. Jämkningsmöjligheter liknande de svenska föreligger. Beträffande avdrag för underskott i förvärvskälla medges dock endast sådant i fråga om underskott i bostadsfastighet. För bestämmande av skattesatsen på sjömans eventuella inkomst i land sammanläggs denna med ombordinkomsten. Sjömän bosatta i Norden betalar norsk sjömansskatt enligt tabell. Detta gäller också sjömän som är norska medborgare bosatta utom Norden. Utländska sjömän, som är bosatta utom Norden, betalar likaledes sjömansskatt efter tabell. De är dock inte berättigade till jämkning för underhållsbidrag och andra utgifter utom tjänsten. Befrielse från sjömansskatt kan medges här avsedd sjöman, om han visar att han betalar skatt i hemlandet.

Danmark och Finland

Sjömansskattelagstiftningen i Danmark och Finland är som tidigare antytts i stora delar identisk med den svenska och den norska. I vissa detaljer finns dock skillnader. Som exempel härpå kan nämnas följande.

Dansk sjömansskatt utgår också i fråga om personer anställda ombord hos annan är redaren. Sjöman, som är bosatt utanför Norden, Färöarna eller Grönland, betalar enligt danska regler ej tabellskatt utan erlägger sjömansskatt med 15 % av den kontanta månadsintäkten efter avdrag med 300 Dkr.

Finsk sjömansskatt utgår även på ersättning som på fiskefartyg erläggs efter fångstens storlek och skälig lön åt delägare i exempelvis partrederi. Om sjöman, som är allmänt skattskyldig i Finland, haft inkomst ombord på finskt fartyg under kortare tid än fyra månader under beskattningsåret, sammanläggs inkomsten med eventuell landinkomst samt deklareras och beskattas enligt allmänna regler. Erlagd sjömansskatt betraktas i sådant fall som förskottsskatt. Sjöman, som är begränsat skattskyldig i Finland, erlägger däremot alltid definitiv sjömansskatt för ombordinkomster oberoende av ombordanställningstidens längd.

Frankrike

De allmänna skattskyldighetsreglerna gäller i Frankrike även beträffande sjömän. Person som är "domiciliée" i Frankrike beskattas för världsinkomsten. Med "domiciliée" avses att han har sina ekonomiska intressen och sitt hem ("centrum för levnadsintressena") i Frankrike eller har vistats i Frankrike under större delen av fem på varandra följande år. En "résident" beskattas enligt det högsta av följande två alternativ, nämligen antingen för inkomster som har källa i Frankrike (t. ex. inkomst av tjänst där) eller för inkomst som beräknas schablonmässigt till fem gånger hyresvärdet av den bostad man har i Frankrike. Som "résident" anses den som a) vistats i Frankrike under större delen av beskattningsåret eller b) oavsett vistelsetid i landet har en möblerad bostad i Frankrike antingen ägd eller hyrd under minst ett år. Person, som enligt ovan angivna begreppsbestämning ej är "domiciliée" eller "résident", beskattas endast för inkomster som har källa i Frankrike. Huruvida inkomst av tjänst ombord på franskt fartyg anses ha sin källa i Frankrike är tveksamt. Utöver dessa skattskyldighetsregler gäller i Frankrike i internationella sammanhang en ovanlig bestämmelse av innebörd att regler i dubbelbeskattningsavtal kan skapa skattskyldighet, även om sådan ej föreligger enligt allmänna skattskyldighetsregler. Om ett franskt dubbelbeskattningsavtal sålunda exempelvis stadgar att inkomst av ombordanställningen skall beskattas i rederiets hemviststat, kan sjöman ombord på franska fartyg beskattas i Frankrike även om så ej kunnat ske enligt de allmänna skattskyldighetsreglerna.

Förbundsrepubliken Tyskland

Icke heller i Förbundsrepubliken Tyskland existerar någon särordning beträffande beskattning av ombordanställning.

Inkomst av anställning ombord på tyskt fartyg är liksom annan anställningsinkomst underkastad "Lohnsteuer", dvs. den tyska källskatten på arbetslön. Sjöman som är bosatt i Förbundsrepubliken Tyskland är i princip skattskyldig för världsinkomsten. Källskatteavdraget på lönen utgör preliminärskatt i de fall där inkomsttagaren har även andra inkomster än anställningsinkomsten, eller då hans inkomst överstiger visst belopp. Sjöman, som inte är bosatt i Förbundsrepubliken men som arbetar på tyskt fartyg, anses enligt uttrycklig lagregel utföra arbete i Förbundsrepubliken och därmed vara skattskyldig till Lohnsteuer. För sådan arbetstagare är källskatten lika med den slutliga skatten. Taxering i efterhand sker ej.

Grekland

I Grekland finns inte någon särskild form för beskattning av sjömän. Här gäller i princip samma regler som för andra kategorier av arbetstagare. Är sjömannen bosatt i Grekland beskattas han sålunda liksom andra där bosatta för världsinkomsten, inklusive lönen för ombordanställningen. Utomlands bosatta beskattas för inkomst från källor i Grekland. Detta innebär förmodligen att sjömän bosatta utomlands, som tjänstgör på grekiska fartyg, är skattskyldiga för sin lön i Grekland. I fråga om anställda i vissa utlandsägda företag gäller dock särregler, som kan ha betydelse också för sjömän. Anställda i utländska företag, som etablerats i Grekland efter den 1 januari 1967 genom särskilt tillstånd, är skattefria för sin lön om företaget bedriver hela sin verksamhet utanför Grekland.

Storbritannien

Sjömän, som är bosatta i Storbritannien och anställda på brittiska fartyg, beskattas i princip på samma sätt som andra i Storbritannien bosatta personer. Särskild sjömansskatt finns alltså inte. Vissa särregler gäller dock. Besöker sjömannen inte Storbritannien under loppet av ett beskattningsår, anses han ej bosatt i Storbritannien. Sjömän, som är bosatta utomlands, är skattskyldiga i Storbritannien endast om fartyget går i brittisk kustfart. Om fartyget går i utrikes fart är sådan sjöman således i regel fritagen från skatt.

Sjöman, som är bosatt i Storbritannien, är i regel fullt skattskyldig för sin lön. Är sjömannen anställd ombord på brittiskt fartyg, som inte påbörjar eller avslutar resa i Storbritannien eller som ej besöker brittisk hamn, är han emellertid berättigad till vissa avdrag, vars storlek beror på hur länge han är borta från Storbritannien under anställningstiden. Om hans frånvaro från Storbritannien varar mindre än 365 dagar, uppgår avdraget till en fjärdedel av lönen medan frånvaro överstigande 365 dagar medför att han är berättigad till ett avdrag motsvarande hela anställningsinkomsten.

Canada

Även i Canada gäller de vanliga skattskyldighetsreglerna också för sjömän. Sjömän bosatta i Canada beskattas sålunda för ombordinkomsten liksom andra där bosatta för sin anställningsinkomst. Detta gäller i fråga om canadensiska fartyg i såväl utrikes fart som kustfart. Utomlands bosatta sjömän beskattas däremot inte om fartyget går i utrikes fart men väl om det går i kustfart.

Hongkong

På anställningsinkomst uttas i Hongkong en särskild löneskatt.

Skattskyldighet till sådan skatt föreligger generellt för inkomst som "uppkommit i eller uppburits från" Hongkong. Särskilt undantag från denna skattskyldighetsregel infördes från och med taxeringsåret 1971/72 (1/4 1971–31/3 1972) beträffande anställda ombord på fartyg och flygplan. För dessa gäller skattefrihet för anställningsinkomsten om den anställde vistats i Hongkong högst a) 60 dagar under taxeringsåret och b) 120 dagar under två på varandra följande taxeringsår, varav det ena är ifrågavarande taxeringsår.

Liberia

Utlänningar som inte är bosatta i Liberia beskattas ej för inkomst av anställning ombord på liberianskt fartyg i utrikes fart. Går fartyget i kustfart beskattas ombordanställda på samma sätt som anställda i land. Liberianska sjömän (dvs. sjömän som är medborgare eller bosatta i Liberia) på liberianska fartyg betalar skatt efter samma regler som personer som har anställning i land i Liberia.

4.4.3 *Dubbelbeskattningsavtal beträffande ombordanställda*

Redovisningen ovan gäller de olika staternas interna lagstiftning om beskattning av sjömän. Dessa regler är sålunda fullt tillämpliga i den mån s. k. dubbelbeskattningsavtal saknas i förhållande mellan den stat på vars fartyg sjömannen tjänstgör och den stat där han är bosatt. Möjligheten att

beskatta kan emellertid vara inskränkt genom dubbelbeskattningsavtal. Av de stater som det här är fråga om har Sverige dubbelbeskattningsavtal med samtliga stater utom Hongkong. I förhållande till Hongkong blir beskattningssituationen sålunda följande. En i Sverige bosatt sjöman som är anställd ombord på ett Hongkongregistrerat fartyg beskattas för sin inkomst i Sverige liksom andra här bosatta personer (om inte den s. k. ett-årsregeln är tillämplig). Som framgår av redovisningen ovan uttas i regel inte skatt i Hongkong. Dubbelbeskattning uppkommer därför i regel icke. Skulle så ske i något enstaka fall finns möjligheter att lindra sådan beskattning i Sverige genom skatteavräkning enligt förordningen om statlig inkomstskatt resp. omkostnadsavdrag enligt 20 § anv. p. 4 KL. En i Hongkong bosatt sjöman som arbetar ombord på svenskt fartyg erlägger sjömansskatt, om han inte kan visa att han är skattskyldig i Hongkong för inkomsten.

Norge

Bestämmelsen i dubbelbeskattningsavtalet med Norge om beskattning av sjömän har utformats efter mönster av den sjömansskattelagstiftning som finns i de båda länderna. Där stadgas sålunda att inkomst av arbete som utförts ombord på svenskt eller norskt fartyg beskattas endast i den stat vars nationalitet fartyget har. På svenska fartyg tas alltså svensk sjömansskatt, även om sjömannen är bosatt i Norge. Den i Sverige bosatte sjömannen, som arbetar på norskt fartyg, skall i enlighet härmed betala norsk sjömansskatt för ombordinkomsten.

Frankrike

Dubbelbeskattningsavtalet mellan Sverige och Frankrike innehåller inte någon särskild regel om beskattning av inkomst av ombordanställning. Anställningsinkomst i allmänhet beskattas i den stat där arbetet utförs. Då sjöman ombord på fartyg i internationell trafik inte kan anses utföra arbetet i vare sig Frankrike eller Sverige, skall hans inkomst enligt avtalets huvudregel beskattas där han är bosatt. Detta innebär sålunda att i Sverige bosatt sjöman som arbetar på franskt fartyg skall beskattas i Sverige medan en sjöman bosatt i Frankrike får beskattas där för inkomst av anställning ombord på svenskt fartyg. Visar den franske sjömannen därför att han är skattskyldig i Frankrike, skall han ej betala svensk sjömansskatt.

Förbundsrepubliken Tyskland

Avtalet mellan Sverige och Förbundsrepubliken Tyskland ger den stat där rederiet har sin verkliga ledning rätten att beskatta inkomst av ombordanställning. Svensk sjöman som arbetar ombord på tyskt fartyg erlägger alltså tysk skatt medan en i Förbundsrepubliken bosatt sjöman som arbetar på svenskt fartyg betalar svensk sjömansskatt.

Grekland

Dubbelbeskattningsavtalet med Grekland innehåller två kompletterande regler om beskattning av sjömän. Beskattningsrätten till inkomst av ombordanställning tilldelas i första hand fartygets registreringsstat. Har rederiet emellertid hemvist i den andra staten överflyttas beskattningsrätten till denna stat. Detta innebär sålunda att en i Sverige bosatt sjöman ombord på grekregistrerat fartyg är i princip skattskyldig till Grekland, om fartyget inte ägs av ett svenskt rederi. I sistnämnda fall övergår rätten att beskatta ombordinkomsten till Sverige. Omvänt beskattas en i Grekland bosatt sjöman som arbetar ombord på svenskt fartyg med sjömansskatt, om inte det i Sverige registrerade fartyget ägs av grekisk redare.

Storbritannien

Enligt det svensk-brittiska dubbelbeskattningsavtalet får inkomst av ombordanställning beskattas i den stat där rederiet har sin verkliga ledning. En i Sverige bosatt sjöman på brittiskt handelsfartyg får därför i första hand beskattas i Storbritannien. Sjömannens inkomst får emellertid beskattas också i Sverige, eftersom sjömannen är bosatt här. Från den svenska skatten skall dock enligt en särskild regel i avtalet avräknas den brittiska skatt på inkomsten som kan ha erlagts. Då, som framgår av vad som anförts ovan, brittisk skatt oftast inte uttas, skall resultatet normalt bli att den svenske sjömannen får bära den svenska vanliga inkomstskatten på ombordinkomsten. En i Storbritannien bosatt sjöman som arbetar ombord på svenskt fartyg erlägger i enlighet med de angivna principerna i normalfallet, dvs. när rederiets verkliga ledning ligger i Sverige, svensk sjömansskatt. Då sjömannen är bosatt i Storbritannien, får beskattning ske även där, men i sådant fall skall för att undvika dubbel skatt den svenska skatten på inkomsten avräknas från brittisk skatt på samma inkomst.

Canada

Även om den tekniska utformningen av bestämmelserna om sjömansbeskattningen i avtalet med Canada avviker från den i avtalet med Storbritannien blir effekten av avtalsreglerna i princip densamma. En svensk sjöman på canadensiskt fartyg är sålunda i första hand skyldig att betala skatt i Canada. Han får emellertid också beskattas i Sverige men därvid skall avräkning ske för eventuell canadensisk skatt. En i Canada bosatt sjöman på svenskt fartyg betalar svensk sjömansskatt. Skatt får uttas även i Canada, dock med avräkning för den svenska sjömansskatten.

Liberia

Sveriges avtal med Liberia stadgar att inkomst av ombordanställning beskattas endast i den stat där företaget (dvs. rederiet) har sin verkliga ledning. Detta innebär sålunda att liberiansk sjöman som arbetar ombord på svenskt fartyg erlägger svensk sjömansskatt, medan svensk sjöman ombord på liberianskt fartyg inte får beskattas i Sverige utan i princip skall betala skatt

till Liberia. Som framgår av redovisningen ovan torde dock i sistnämnda fall skatt oftast ej utgå.

4.5 Tekniska föreskrifter

Nationella säkerhetsbestämmelser och andra krav som rör fartygs konstruktion och utrustning bygger i stor utsträckning på internationella konventioner och rekommendationer. Detta gäller bl. a. i fråga om brandskydd, stabilitet, bostäder, buller, radiokommunikation, navigeringssäkerhet, flytbarhet och utrustning med livbåtar och livflottar.

Trots att konventionerna och rekommendationerna oftast är vidlyftiga till sitt innehåll förutsätter dessa att den nationella myndigheten ger detaljanvisningar beträffande tillämpningen. I vissa fall utsägs direkt i konventionen att myndigheten skall ge de ytterligare föreskrifter som erfordras, och i andra fall anger konventionerna endast allmänna regler, som för tillämpningen kräver utfyllnad beträffande detaljerna. De internationella reglerna är därför oftast utformade som minimikrav anpassade efter olika länders skilda behov och förhållanden.

För Sveriges del ankommer utfyllnaden av de internationella reglerna och annan normgivning på sjöfartsverket i kraft av givna bemyndiganden enligt 1965 års lagstiftning om säkerheten på fartyg. Tillsynen beträffande fartygssäkerheten omhänderhas av sjöfartsverkets sjöfartsinspektion. I vissa avseenden utövas tillsynen även av andra myndigheter. Svenskt passagerarfartyg oavsett storlek och annat svenskt fartyg med en bruttodräktighet av minst 100 registerton skall genomgå regelbundet återkommande sjövärdighetsbesiktningar. Efter godkänd sjövärdighetsbesiktning får fartyget ett fartcertifikat för en bestämd tidsperiod. Sjövärdighetsbesiktning gäller även fartyg mellan 20 och 100 ton brutto men är begränsad till nybyggnad, större ombyggnad eller överlåtelse. Dessutom kan särskild undersökning av fartyg i viss del eller vissa delar (extra besiktning) eller annan undersökning av förhållandena ombord (inspektion) äga rum.

Utöver statlig normgivning och tillsyn beträffande fartygssäkerheten utövas privat kontroll av fartygs sjösäkerhet av de internationella klassificeringsanstalterna (klassanstalterna) beträffande fartyg som har eller önskar erhålla klass i sådan anstalt. Klassanstalts verksamhet omfattar kontroll av fartyg som byggs, undersökning av äldre fartyg som nyanmälts till registrering hos klassanstalten samt därefter kontroll av fartygets sjövärdighet genom periodiska besiktningar. Hos klassanstalten förs en särskild registerbok över de hos anstalten registrerade fartygen med uppgifter om dessas tekniska beskaffenhet. Uppgifterna tjänar till ledning när avtal skall slutas om befraktning eller om försäkring av fartyg eller last. Vid inregistrering i klassanstalt erhåller fartyget viss klass som anger att det med hänsyn till beskaffenheten av skrov, maskineri och viss utrustning anses från befraktnings- och försäkringssynpunkt betryggande och att det uppfyller i anstaltens reglemente angivna fordringar.

De svenska normerna för fartygs konstruktion och utrustning håller mycket hög standard internationellt. I många frågor har Sverige varit ett föregångsland. Då de internationella reglerna inte heller är uttömmande be-

träffande fartygssäkerheten, uppstår också härigenom skillnader mellan olika länders normer. Inom olika internationella organisationer, där Sverige aktivt deltar, framför allt IMCO, bedrivs emellertid ett omfattande arbete för att bl. a. framta enhetliga säkerhets- och standardnormer på skilda områden.

Nationella avvikelser mellan säkerhets- och standardnormer kan om nybyggnadskostnader och andra kostnader därigenom blir högre än i andra länder skapa svårigheter för sjöfartsnäringen i den internationella konkurrensen. Svenska säkerhets- och standardbestämmelser liksom skeppsmätningsreglerna och myndigheternas tillämpning av dessa bestämmelser anses inom rederinäringen fördyra och därmed försvåra driften av fartyg under svensk flagg, särskilt när det gäller andrahandstonnage. Man har vidare påtalat skillnader mellan svenska och norska krav och framställt önskemål om att kraven bringas i överensstämmelse. Motivet härför är bl. a. att systerfartyg ofta byggs på svenska varv för norska och svenska beställare. Utredningen har haft kontakter med sjöfartsverket i de berörda frågorna liksom beträffande verkets syn på fartygssäkerheten över huvud taget. Därvid har framkommit i huvudsak följande uppgifter och synpunkter.

Sjöfartsverket är väl medvetet om de kostnader och de därtill knutna konkurrensaspekter som är förenade med svenska säkerhets- och standardkrav. Genom dispens från gällande krav i fråga om såväl nybyggen som andrahandstonnage söker man tillgodose kostnadssynpunkterna utan att sänka säkerhets- och standardnivån. Sjöfartsverket genomför också en fortlöpande översyn av gällande normer med hänsyn till bl. a. dispenseringspraxis. Föreskrifterna utformas efter sedvanlig remissbehandling med de berörda organisationerna.

Sjöfartsverket kan ej göra fullständiga jämförelser mellan krav i olika länder. Avsikten är dock att intensifiera samarbetet med övriga nordiska länder och andra länder, som verket redan samarbetar med i stor utsträckning, främst Förbundsrepubliken Tyskland, Nederländerna och Storbritannien. Genom sådant arbete, som i allmänhet kanaliseras genom IMCO, kan skillnader i normer utjämnas. En viss utjämning har redan skett, men de svenska kraven på några områden ligger fortfarande högre än motsvarande krav i de flesta andra länder.

Enligt sjöfartsverkets mening hade Sverige ännu för 6–7 år sedan långtgående säkerhets- och standardkrav i jämförelse med de flesta andra länder. I dag gäller emellertid stor överensstämmelse mellan de traditionella sjöfartsländerna i fråga om kraven. Säkerhets- och standardkrav, som Sverige var mer eller mindre ensamt om under 1960-talet och som till en del kan ha medfört konkurrenssvårigheter för den svenska sjöfarten, är numera internationell standard genom IMCO-bestämmelser och nationella föreskrifter. Detta gäller bl. a. i fråga om brandskyddet. Sverige har på detta område varit ett föregångsland, även om USA har haft och har strängare brandskyddsnormer. Detta har bidragit till att brand i svenska fartyg varit mer sällsynt än i de flesta andra länders tonnage. Genom en rad IMCO-beslut på senare tid bör emellertid normskillnaderna vara i stor utsträckning utjämnade, om andra länder sätter besluten i kraft. Sjöfartsverket arbetar tillsammans med bl. a. ICS (International Chamber of Shipping) för att trycka på och finna en effektiv metod att kontrollera att IMCO-rekommendationer genomförs. Åtgärder mot buller är ett annat område där Sverige ligger före de flesta länder. Trycket från de ombordanställdas organisationer i andra länder torde dock öka så att andra länder följer efter även på detta område.

Nationella skillnader förekommer i dag huvudsakligen i tillämpningen av de internationellt erkända normerna. Sverige torde vara ensamt om att fullt ut följa upp IMCO-rekommendationer och genomför i större utsträckning än många andra länder konventionsbestämmelser innan dessa trätt i kraft internationellt. Även om de in-

ternationellt erkända reglerna så småningom får fullt genomslag i andra länder och hos klassanstalterna, kan det givetvis under tiden dessförinnan bli extra kostnader för svenska redare om varv skall korrigera en standardkonstruktion de bygger för andra länder.

Internationella och nationella säkerhets- och standardnormer beträffande fartyg influeras av utvecklingen inom den landbaserade industrin. Den medvetna satsningen i Sverige på säkerhets- och miljöfrågor gör det därför naturligt, att de svenska normerna håller hög standard internationellt när det t. ex. gäller fartyget som arbets- och bostadsmiljö för de ombordanställda. Asbest är t. ex. ett område där sjöfartsverket anser sig omgående behöva sätta i kraft vad som redan gäller i land.

I fråga om samarbete med andra länders sjöfartsmyndigheter har sjöfartsverket kommit längst i samarbetet med det norska sjöfartsdirektoratet. De två myndigheterna har samma grundsyn till säkerhets- och standardfrågorna och har utvecklat sitt samarbete under de senaste åren. Vissa överenskommelser har efterhand träffats om samordning i konkreta frågor. I ärenden rörande principiella frågor såsom tolkningen av internationella konventioner och rekommendationer sker samråd. Arbetet har vidare inriktats på kommande föreskrifter och med tonvikt på gemensamt uppträdande i det internationella säkerhetsarbetet. Beträffande avvikelser i redan utfärdade normer är målsättningen att främst genom internationellt arbete höja standarden till den nivå som förekommer i den nationella lagstiftningen, där så anses påkallat.

I olika sammanhang har påståtts att ett svenskt fartyg är dyrare att bygga än ett motsvarande norskt vid samma varv. I vissa fall ligger de norska kraven över de svenska men vanligast är det motsatta förhållandet. Beträffande brandskyddet på tankfartyg torde skillnaderna i byggnadsnormerna med hänsyn till skärpningen av de norska kraven i de närmaste vara utjämnade. De svenska normerna har legat över de norska beträffande det byggnadstekniska brandskyddet såsom brandisolering av maskinrum och bostadsutrymmen. Skillnaderna har varit iögonfallande men håller numera på att utjämnas. De norska bullernormerna ligger i nivå med de svenska. Det norska sjöfartsdirektoratet har haft strängare föreskrifter än sjöfartsverket när det t. ex. gäller utformningen av stegar o. dyl. till förhindrande av olycksfall. I någon mån gäller detta fortfarande. Även i fråga om föreskrifter om skydd mot olycksfall sker dock en utveckling mot ökad överensstämmelse länderna emellan.

Andrahandsfartyg, som köps från utlandet, skall i princip uppfylla svenska nybyggnadskrav för att erhålla svenska sjösäkerhetscertifikat. Kravet på nybyggnadsstandard kan givetvis inte upprätthållas helt. Dispenser meddelas på grundval av en total bedömning av de olika säkerhets- och standardfrågorna. Man kompromissar t. ex. inte i fråga om brandskydd och utrymningsmöjligheter, vilket emellertid inte utesluter dispens från gällande fordringar för såvitt alternativa lösningar tillgodoser säkerhetssynpunkterna. Dispenseringspraxis beträffande brandskydd, utrymningsmöjligheter och bostadsutrymmen har utformats i samråd med de ombordanställdas organisationer. I fråga om bostadsutrymmen finns en klart utbildad dispenseringspraxis beträffande bl. a. takhöjd och golvyta.

Sjöfartsverket är väl medvetet om att de svenska säkerhets- och standardkraven beträffande andrahandstonnage försvårar köp av sådant tonnage till Sverige.

Grunden för det principiella kravet på nybyggnadsstandard hos andrahandstonnage är den, att fartyg som sätts under svensk flagg skall uppfylla gällande svenska bestämmelser vare sig det är fråga om nybyggt eller gammalt tonnage. Bakom bedömningen ligger strävandena att fortlöpande höja säkerhetsstandarden såsom den kommer till uttryck i nya säkerhetsbestämmelser och intresset av att strävandena inte motverkas av en övergång till en förnyelse av fartygsbeståndet genom inköp av andrahandsfartyg byggda efter äldre bestämmelser. Denna inställning till andrahandstonnagets säkerhetsstandard främjar enligt sjöfartsverkets mening en sund rekrytering till sjömansyrket, något som är av betydelse för den svenska sjöfartens

framtid, och även vår sjöfarts konkurrensförmåga.

Sjöfartsverket är positivt till att andrahandsfartyg förs över till svensk flagg under förutsättning att tonnaget svarar mot god svensk standard. Det vore emellertid olyckligt, om man när det gäller att stödja den svenska sjöfarten skulle satsa på andrahandstonnaget. Sjöfarten har hög olycksfallsfrekvens. Fartyg byggda så sent som under 1960-talet präglas av en eftersläpning i fråga om arbetarskyddet. Det brister särskilt i fråga om bullerbekämpningen och i ergonometriska frågor. Maskinpersonalen har ofta svåra hörselskador, och fall från olämpligt utformade trappor och lejdare tillhör de vanligare olycksfallen. Transporter av farligt gods kommer att kräva ökad uppmärksamhet när det gäller säkerhetsfrågorna. De principer som gäller i fråga om arbetarskyddet i land bör också komma till användning när det gäller de ombordanställda. Från sådana synpunkter måste sjöfartsverket se till att de ombordanställda inte har sina arbetsplatser på fartyg som ej uppfyller målsättningen om ökad säkerhetsstandard.

Vad slutligen gäller skeppsmätningsreglerna finns inga universellt tillämpade regler. Däremot finns skeppsmätningsregler på regional basis, bl. a. i Nordeuropa. Sverige tillämpar dem fullt ut. Så är inte fallet med ett antal andra sjöfartsländer. Som exempel kan nämnas, att Förbundsrepubliken Tyskland tillämpar normer som i flera avseenden är fördelaktigare ur redarens synpunkt än de svenska. Detta innebär att fartyg under västtysk flagg har en betydande konkurrensfördel över svenskt tonnage.

5 Bekvämlighetsflagg

5.1 Allmänt

I OECD-, IMCO- och ILO-sammanhang används den definition av bekvämlighetsfartyg som år 1970 angavs i den engelska s. k. Rochdalerapporten. Rapportens sex kriterier (redovisade i bilagan under avsnitt 3.1), som även utredningen utgår från, innebär sammanfattningsvis att det land som erbjuder bekvämlighetsregistrering av fartyg medger dels att ägandet till och/eller kontrollen över landets handelsfartyg direkt eller indirekt tillkommer medborgare i andra länder, dels att registrering och avregistrering kan ske utan egentliga restriktioner, dels att registreringslandets skatteuttag är minimalt eller saknas helt och att registreringsavgifterna är mycket låga, dels att det råder en fullständig disproportion mellan det lilla registreringslandets handelsfartygspotential och dess nationella behov i sammanhanget, dels att fartygen bemannas med utlänningar och dels att fartygen och dess ägare i stort sett tillåts operera "utanför" nationella och internationella regel- och kontrollsystem såvitt den effektiva tillämpningen är beroende av registreringslandet.

Under förutsättning att dessa kriterier används, anger 1971 års OECD-rapport om bekvämlighetsflagg i publikationen Maritime Transport 1971 (redovisad i bilagan, avsnitt 3) Liberia, Panama, Honduras, Costa Rica, Libanon, Cypern, Somalia, Marocko, Singapore, San Marino, Haiti, Malta och Sierra Leone som länder som erbjuder eller har erbjudit bekvämlighetsflagg. Bermuda, Bahamas, Gibraltar och Nederländska Antillerna medger registrering av fartyg under former som innebär väsentliga skattefördelar men förutsätter likväl uppfyllande av engelska resp. holländska föreskrifter när det gäller bemanning, säkerhet och certifikat. De kan därför inte – med de redovisade kriterierna – betraktas som bekvämlighetsländer. I stället brukar dessa länder benämnas skattefristater.

Bruket att registrera fartyg under bekvämlighetsflagg har uppmärksammats i det internationella regeringssamarbetet på sjöfartsområdet. Inom OECD har arbetet inriktats på främst ekonomiska aspekter på bekvämlighetsregistrering medan det inom IMCO avser sjösäkerhetsfrågor och inom ILO främst sociala förhållanden. Åtgärder inom IMCO och ILO, som primärt tar sikte på bekvämlighetsfartyg, riktar sig mot alla länders fartyg medan OECD-åtgärder mera direkt avser bekvämlighetsfartyg. Bekvämlighetsre-

gistrering har vidare behandlats vid FN:s havsrättskonferens år 1958 med syftet att i den internationella konventionen om det fria havet fastlägga principen om ett s. k. reellt samband (genuine link) mellan registreringslandet och fartyget. Även den pågående havsrättskonferensen har frågan om bekvämlighetsregistrering uppe, bl. a. i vad avser åtgärder mot miljöföroreningar.

När det gäller internationella åtgärder för att motverka registrering under bekvämlighetsflagg framstår 1958 års bojkott som genomfördes av Internationella transportarbetarefederationen som den enda påtagligt gemensamma aktionen. Verkningsgraden blev ojämn. Emellertid noterades en viss tillfällig tillbakagång för bekvämlighetsflottorna.

Avsaknaden av internationella överenskommelser om gemensamma tvingande åtgärder mot bekvämlighetsregistrering har medfört att nationer som haft intresse av att deras medborgare inte är engagerade i bekvämlighetsregistrering måst vidta nationella åtgärder, antingen separat eller tillsammans med andra länder. Sådana åtgärder redovisas i bilagan.

5.2 Åtgärder inom internationella organisationer

5.2.1 *OECD*

OECD, som följt utvecklingen av och behandlat frågan om bekvämlighetsregistrering sedan slutet av 1950-talet, konstaterade i september 1971 genom sin sjötransportkommitté – mot bakgrund av vad som framkommit genom 1971 års OECD-rapport – att bekvämlighetsflaggade fartyg medför två väsentliga problem nämligen dels en fara för osund konkurrens som föranleds av särskilda ekonomiska fördelar, dels ett hot mot sjöfartsverksamheten som helhet som föranleds av otillfredsställande sjösäkerhetsstandard och ineffektiv tillsyn av sjösäkerhetsfrågor.

Sjötransportkommittén fann samtidigt att frågan om bekvämlighetsfartyg var så pass viktig att den motiverade en fortlöpande uppföljning. Kommittén uppdrog därför i juni 1972 åt en särskild arbetsgrupp att se över olika nationella och internationella aspekter på bekvämlighetsregistreringen. En rapport från arbetsgruppen godkändes av sjötransportkommittén i juni 1975. Rapportens innehåll, som redovisas i bilagan under avsnitt 5, anger sammanfattningsvis följande slutsats. Arbetsgruppens undersökningar bestyrker att ägare till bekvämlighetsfartyg har ekonomiska fördelar vilka av vissa länder betraktas som en form av osund konkurrens. Emellertid har dessa fördelar inget samband med inköpen av fartyg eller finansieringsförhållanden och inte heller med anställande av relativt lågavlönad arbetskraft så länge som adekvata bemanningsskalor och social standard upprätthålls för kvalificerade besättningar. I likhet med vad som tidigare konstaterats ligger snarare de ekonomiska fördelarna i att ägarna till bekvämlighetsfartyg kan undvika att tillämpa de mera strikta bemanningsregler och föreskrifter om fartygets standard som föreskrivs och mer effektivt kontrolleras i de traditionella sjöfartsländerna. Redare som driver fartyg av låg standard under bekvämlighetsflagg liksom under andra flaggor medför uppenbarligen ett hot mot sjöfartsverksamheten som helhet, innefattande också den mänskliga

faktorn vid fartygens framförande. Det har inte varit möjligt för arbetsgruppen att i monetära termer kvantifiera samhällskostnaderna som kan härledas till driften av undermåliga fartyg under bekvämlighetsflagg. Emellertid påverkar dessa kostnader inte bara de traditionella sjöfartsländerna utan – liksom förlusterna i människoliv vid sjöolyckor – alla länder som ägnar sig åt sjöfart. Härigenom blir frågan om motåtgärder mot undermåliga fartyg en angelägenhet för den internationella sjöfarten som helhet och bör följaktligen vara en lämplig uppgift för ansvariga internationella organ, i första hand IMCO och ILO.

Sjötransportkommittén utvidgade i oktober 1975 arbetsgruppens uppdrag till att omfatta sådant som inte klarlagts i det tidigare arbetet eller var ofullständigt. Arbetsgruppen skall sålunda undersöka dels direkta och/eller indirekta skatteförmåner för redare från medlemsländerna när dessa köper, driver och disponerar fartyg under bekvämlighetsflagg, dels i vilken omfattning finansieringsfrågan underlättas om fartyg drivs under bekvämlighetsflagg i stället för under medlemsnationernas flaggor, dels i vilken omfattning bekvämlighetsländerna faller tillbaka på de traditionella sjöfartsländerna när det gäller utbildning och tillhandahållande av arbetskraft, dels i vilken omfattning redare i medlemsländerna direkt eller indirekt förhindras eller motverkas när det gäller att antingen föra över fartyg till bekvämlighetsflagg eller driva fartyg under sådana flaggor eller uppmuntras att återföra fartyg som redan drivs under bekvämlighetsflagg.

Arbetsgruppen får även – mot bakgrund av väsentliga nya fakta eller om det råder betydande motsättningar inom gruppen när det gäller slutsatser – se över eller uppdatera tidigare genomförda undersökningar, om gruppen kan enas om att detta skall göras.

Arbetsgruppen skall, med beaktande av resultatet av sina undersökningar och synpunkter som kan framföras av sjötransportkommittén eller något lands delegation, överväga möjligheterna av nationella eller internationella åtgärder för att motverka tänkbara effekter av bekvämlighetsregistrering. Därvid skall gruppen särskilt överväga i vilken omfattning sjötransportkommittén aktivt kan komplettera IMCO:s och ILO:s arbete och överväga vilka åtgärder som kan vidtas av medlemsländernas regeringar individuellt eller kollektivt för att förhindra eller motverka att redare nyttjar bekvämlighetsflagg samt undersöka i vilken utsträckning det är möjligt för medlemsländernas regeringar att acceptera åtgärder som minskar olämpliga effekter av bekvämlighetsregistrering och motverkar tillväxten av bekvämlighetsflottorna. Slutligen skall arbetsgruppen överväga konsekvenserna för konkurrensförmågan hos OECD-ländernas och andra länders redare av att sådana åtgärder sätts in.

5.2.2 *IMCO*

I anslutning till pågående arbete inom OECD tog IMCO år 1974 upp frågan om bekvämlighetsfartyg. IMCO:s överväganden inriktades på från säkerhetssynpunkt undermåliga fartyg (substandard ships). Det stod redan från början klart att konstruktiva åtgärder måste avse sådana fartyg oberoende av registreringsland. Efter att frågan behandlats inom organisationen antog IMCO:s församling år 1975 en resolution (A IX/Res. 321) om kontrollsystem

för fartyg. Resolutionen syftar till att förstärka effektiviteten i nuvarande konventionsbundna system för att upptäcka fartyg som inte helt uppfyller kraven i 1960 års internationella sjösäkerhetskonvention och 1966 års internationella konvention om lastlinje. Kontrollförfarandet avses genomföras av de statliga sjöfartsmyndigheterna (i första hand genom statliga inspektörer men också av sådana inspektörer som tillhör de internationella klassificeringssällskapen, vilka i praktiken fungerar som statliga inspektörer) i de hamnar som fartygen besöker och därigenom utgöra ett komplement till den kontroll av fartygens sjövärdighet som åligger registreringslandets myndigheter enligt konventionernas föreskrifter. Den bakomliggande tanken är att det kan vara förenat med svårigheter för registreringslandets sjöfartsmyndigheter att – på sätt konventionerna förutsätter – genomföra en fullständig och kontinuerlig kontroll över sina fartyg, exempelvis när det gäller fartyg som mycket sällan anlöper en hamn i registreringslandet.

Resolutionen anger i stora drag kriterier som föranleder att ett fartyg skall betraktas som undermåligt och föreskriver i detalj vilken procedur som skall följas av hamnstatens sjöfartsmyndigheter och av registreringslandet när brister föreligger. Det förutsätts att hamnstater som är anslutna till konventionerna skall undersöka och vidta de åtgärder som föranleds av omständigheterna när klagomål framförs beträffande ett fartyg. En detaljerad bristrapport skall avges till registreringslandets sjöfartsmyndighet, till IMCO och i förekommande fall till berört internationellt klassificeringssällskap. Om det inte har varit möjligt att undersöka anmälda brister eller om dessa inte bedömts tillräckligt allvarliga för att motivera ett kvarhållande av fartyget, skall myndigheten i hamnstaten informera registreringslandet och om möjligt myndigheter i det land till vilket fartyget är på väg om påstådda eller avslöjade brister och/eller oegentligheter. Bristrapporter skall tillsammans med kommentarer från registreringslandets myndighet och/eller berört klassificeringssällskap redovisas för och behandlas av IMCO:s sjösäkerhetskommitté och skall vidare då detta är motiverat delges också konventionsländer som inte är medlemmar av IMCO.

Resolutionen uppmanar IMCO:s medlemsstater och stater anslutna till de aktuella konventionerna att tillämpa det beslutade kontrollsystemet för fartyg samt delge IMCO information om vilka kontrollresurser som finns tillgängliga i de olika länderna. Församlingen uppdrar vidare åt sjösäkerhetskommittén att söka vidareutveckla det beslutade kontrollsystemet på olika sätt samt uppdrar åt kommittén om skydd av havets miljö att överväga möjligheterna att applicera kontrollsystemet också inom kommitténs verksamhetsområde.

5.2.3 *ILO*

Problem som rör undermåliga fartyg, och då i synnerhet sådana registrerade under bekvämlighetsflagg, har med avseende på anställningsvillkor, säkerhet och behörighet för de ombordanställda under åtskilliga år uppmärksammats av ILO. För att säkerställa vissa minimikrav i dessa hänseenden antog 1958 års sjöfartskonferens två rekommendationer. Rekommendation nr 107 behandlar bl. a. åtgärder som syftar till att varna sjöfolk för anställning i andra länders fartyg där inte kollektivavtal och sociala villkor följer vad som är

normalt i de traditionella sjöfartsländernas fartyg. Rekommendation nr 108 uppmanar bl. a. medlemsstaterna att för egna fartyg upprätthålla sjösäkerheten genom att kontrollera att internationellt vedertagna säkerhetskrav tillämpas och genom att tillse att behörighetskrav och behörighetshandlingar för ombordanställda vidmakthålls.

De två rekommendationerna konstaterades år 1972 inte ha fått tillfredsställande genomslagskraft, varför frågan om undermåliga fartyg fördes upp på dagordningen för ILO:s förberedande tekniska sjöfartskonferens hösten 1975 med målsättningen att i lämpliga former ta upp problemställningarna vid 1976 års sjöfartskonferens.

Av den förberedande tekniska sjöfartskonferensen utarbetade förslag har redovisats i Report V (1) Substandard Vessels, Particularly Those Registered under Flags of Convenience till International Labour Conference, 62nd (Maritime) Session 1976. Förslagen omfattar dels ett förslag om en internationell konvention som klart uttrycker skyldigheterna för varje ansluten stat att upprätthålla en viss specificerad minimistandard i fartyg som nyttjas till handelssjöfart, dels ett förslag om ett aktionsprogram för att uppnå en effektiv tillämpning av konventionens minimistandard. Åtgärder för att söka uppnå ett gemensamt nordiskt och OECD-agerande under 1976 års sjöfartskonferens planeras under våren och sommaren 1976.

5.2.4 *ITF*

Internationella Transportarbetarefederationen (ITF), som är en sammanslutning av arbetstagarorganisationer inom transportområdet, tog på sin kongress år 1946 upp frågan om fartyg under bekvämlighetsflagg. Vid 1952 års kongress i Stockholm beslöt organisationen att sätta in kraftiga åtgärder för att söka undanröja de orättvisor som drabbar anställda i bekvämlighetsfartyg därför att inga nationella lagar eller kollektivavtal säkrar godtagbara lönevillkor och sociala rättigheter.

Åtgärderna mot bekvämlighetsfartygen går i första hand ut på att förmå redaren att ingå avtal med ITF på basis av ett av ITF utarbetat avtalsförslag. Avtalsförslaget omfattar bl. a. sådana bestämmelser att besättningen i löne- och socialt avseende blir jämställda med anställda på fartyg under nationell flagg. Svenska sjöfolksförbundet, som är anslutet till ITF, påbörjade omedelbart verkställigheten av kongressens beslut och lyckades också på ett tidigt stadium sluta avtal. Även Finlands Sjömans-Union vidtog liknande åtgärder.

1958 års ITF-kongress beslöt en världsomspännande aktion där bojkott av bekvämlighetsfartyg skulle tillgripas i de fall avtal inte kom till stånd. Verkningsgraden blev mycket ojämn främst p. g. a. att många länders lagstiftning förhindrade tvångsåtgärder.

I slutet av 1960-talet började man i Israel framtvinga ITF-avtal och sedan år 1971 har också Australien börjat tvinga redare av bekvämlighetsfartyg att teckna ITF-avtal. Belgien, Nederländerna och Storbritannien har i mitten av 1970-talet börjat vidta mera definitiva åtgärder i syfte att uppnå avtal med bekvämlighetsfartygens redare.

Skandinaviska Transportarbetarefederationen beslöt vid styrelsesamman-

träde år 1975 att intensifiera bojkottaktionerna i de nordiska länderna gentemot bekvämlighetsfartygen i dessa länders hamnar. Varsel om bojkott i norska och danska hamnar har utsänts till ett stort antal bekvämlighetsredare avseende ca 7 000 fartyg.

5.3 Åtgärder i Sverige

5.3.1 *Sjöfartsinspektionen*

Tillsyn av utländska fartyg i svenskt farvatten när det gäller säkerhet, arbetarskydd, sociala förhållanden och förebyggande åtgärder mot vattenförorening från fartyg åvilar sjöfartsverkets sjöfartsinspektion. Inspektionen har ca 70 befattningshavare i centralförvaltningen och ca 85 befattningshavare – huvudsakligen fartygsinspektörer – i de 7 regionala sjöfartsinspektionsdistrikten i Sverige.

Lagen den 19 november 1965 (nr 719) om säkerheten på fartyg äger i grundläggande, allmänt formulerade stadganden tillämpning på utländska fartyg som nyttjas till sjöfart i svenskt farvatten. Lagens föreskrifter om förbud mot nyttjande av fartyg eller arbetsinrättning eller arbetsredskap på fartyg gäller likaledes för utländska fartyg. Ett fartygs resa kan förbjudas, tills rättelse skett, om det förekommer skälig anledning antaga, att fartyget inte är sjövärdigt för resa i avsedd fart, att fartyget i väsentligt avseende brister i fråga om skyddet mot ohälsa eller olycksfall, att det inte är behörigen lastat eller barlastat, att det medför passagerare utöver det högsta tillåtna antalet, eller att det inte är bemannat på betryggande sätt. Om det endast är fråga om brist i arbetsinrättning eller arbetsredskap, kan istället förbud meddelas att begagna inrättningen eller redskapet innan rättelse vidtagits.

När det gäller förebyggande åtgärder mot vattenförorening från fartyg har sjöfartsinspektionen rätt att ingripa med tvångsåtgärder mot utländska fartyg på svenskt territorium enligt lagen (1972:275) om åtgärder mot vattenförorening från fartyg.

Under åren 1970–1975 har nyttjandeförbud meddelats för bekvämlighetsfartyg i 23 fall, varav för fartyg i 18 fall och för arbetsinrättning eller arbetsredskap i 5 fall. Nyttjandeförbuden för fartyg har i 9 fall gällt cypriotiska fartyg, i 5 fall panamafartyg och i 4 fall liberiafartyg. Nyttjandeförbuden för arbetsinrättning eller arbetsredskap har avsett tre cypriotiska fartyg, ett panamafartyg och ett singaporefartyg. Under samma år har nyttjandeförbud meddelats för andra fartyg under utländsk flagg i 61 fall, varav för fartyg i 39 fall och för arbetsinrättning eller arbetsredskap i 22 fall. Bekvämlighetsfartygen har utgjort ca 3 % av det under dessa år totala antalet inklarerade utländska lastfartyg.

5.3.2 *Fackliga åtgärder*

Svenska sjöfolksförbundets agerande mot bekvämlighetsfartyg sker efter följande rutin.

När ett fartyg under bekvämlighetsflagg anländer till svensk hamn besöks detta av en ombudsman från Svenska sjöfolksförbundet som av ITF erhållit

fullmakt att förhandla och sluta avtal. Förfarandet går ut på att ombudsmannen uppsöker befälhavaren för att kontrollera, att fartyget har ett av ITF godkänt avtal. Om så ej är fallet, förklarar ombudsmannen att sjöfolksförbundet avser att för ITF:s räkning ordna avtalsförhållandena för de ombordanställda och ber därefter att få ta kontakt med besättningen. Efter att ha varit i kontakt med besättningen anmodar ombudsmannen befälhavaren att inhämta bemyndigande från sitt rederi att teckna ett avtal med ITF. Om befälhavaren vägras fullmakt av rederiet hemställer Svenska sjöfolksförbundet om sympatiåtgärder från Svenska transportarbetareförbundet. Detta innebär blockad av lastning och lossning av fartyget.

Genom Svenska sjöfolksförbundets medverkan har nedanstående antal ITF-avtal slutits i svenska hamnar under tiden 1 september 1969 – 31 december 1975.

Årtal	Utan blockad	Med blockad	Totalt
1969	7	6	13
1970	29	12	41
1971	30	3	33
1972	65	6	71
1973	65	4	69
1974	107	9	116
1975	73	6	79
Summa	376	46	422

Indikerar ombudsmannens besök i fartyget att detta bör inspekteras av sjöfartsinspektionen anmäls detta till inspektionsdistriktet ifråga.

5.3.3 *Riksdagens skrivelse 1974:318*

Den grundläggande principen för den statliga upphandlingen vare sig det är fråga om sjöfraktstjänster eller annat är enligt upphandlingskungörelsen (1973:600) att den skall bedrivas affärsmässigt. Det är dock tydligt att frakten eller priset i och för sig inte behöver vara avgörande för om ett anbud skall antas eller inte. Andra väsentliga faktorer att beakta vid bedömningen är t. ex. kvalitet och utförande, möjligheten att få god service, anbudsgivarens förmåga att fullgöra sina åtaganden etc. I vissa fall finns det emellertid skäl att lägga vidare bedömningar på ett upphandlingsärende än vad en strikt tillämpning av affärsmässighetskravet tillåter. Beslut i upphandlingsärende, där sådana vidare bedömningar kan ifrågakomma, skall underställas regeringen. Det skall här vara fråga om fall av väsentlig betydelse liksom det skall vara uppenbart att affärsmässigheten kan behöva vägas mot andra hänsyn (jfr. prop. 1973:73 och FiU 1973:27).

Till följd av kravet på affärsmässighet i upphandlingen förekommer det att statliga myndigheter befraktar fartyg under bekvämlighetsflagg. Så befraktade exempelvis SIDA under åren 1972–1974 fyra fartyg under bekvämlighetsflagg. Det totala antalet fartyg SIDA befraktade under samma period var 27, varav ett fartyg under svensk flagg.

I motionen 1974:100 hemställdes att riksdagen måtte uttala att upphand-

ling av sjöfraktstjänster för statliga myndigheter sker under sådana former att transporten utförs med fartyg som inte kan hänföras till kategorin "fartyg under bekvämlighetsflagg".

Motionärerna anförde att statliga myndigheter vid upphandling av sjöfraktstjänster ej bör få anlita fartyg registrerat under bekvämlighetsflagg. Redare som låter registrera sina fartyg under sådan flagg försöker enligt motionärerna så långt möjligt undgå beskattning, säkerhetsbestämmelser enligt traditionella sjöfartsnationers krav och socialt ansvar för fartygens besättning. Man pekade vidare på att haverifrekvensen för dessa fartyg är hög, eftersom de till stor del utgörs av tonnage som utrangerats i traditionella sjöfartsnationer. Genom att vissa redare på detta sätt undandrar sig kostnader som drabbar redare från traditionella sjöfartsnationer kan de ibland erbjuda väsentligt lägre frakter.

Motionärerna ansåg att statliga myndigheter bör frångå affärsmässighetsprincipen vid upphandling av sjöfraktstjänster när denna princip skulle leda till anlitande av fartyg som seglar vid sidan av moraliska lagar och avtal. Man pekade på att finansutskottet i sitt av riksdagen godkända betänkande FiU 1973:27 angående den offentliga upphandlingen förutsett att affärsmässighetsprincipen kan komma i konflikt med andra av statsmakterna uppställda mål och att därvid en avvägning av affärsmässigheten mot dessa andra mål bör kunna ske.

Finansutskottet uttalar i sitt till utredningen överlämnade, av riksdagen godkända betänkande över motionen (FiU 1974:31) att registrering under utländsk flagg måste, i vad avser bekvämlighetsflagg, betraktas som ett internationellt problem. Utskottet betraktar med oro de problem som omfattningen av bekvämlighetsregistreringen kan medföra för den internationella sjöfarten i form av bl. a. sämre socialt skydd för de ombordanställda samt minskad sjösäkerhet. Utskottet finner det angeläget att Sverige i det mellanstatliga samarbetet aktivt och kraftfullt fortsätter sitt arbete på att uppnå lösningar på de här berörda frågorna.

Utskottet anser att statlig upphandling av sjöfraktstjänster ej bör främja rederier som undandrar sig sitt sociala arbetsgivaransvar, varför myndigheterna så långt som möjligt bör undvika att anlita bekvämlighetsfartyg. Utskottet saknar emellertid den överblick över problemområdet som bedöms nödvändig för att tillstyrka motionärernas krav, vilket i realiteten går ut på att helt förbjuda att statliga myndigheter utnyttjar fartyg som seglar under bekvämlighetsflagg. Sålunda saknas mera preciserade definitioner av begreppet bekvämlighetsflagg. Hur statliga myndigheter skulle påverkas av ett förbud behöver också klarläggas bättre.

Utskottet finner därför att de i motionen berörda problemen bör utredas närmare.

Med fördel torde detta kunna ske inom ramen för flaggutredningen. Utskottet förutsätter att utredningens utgångspunkt skall vara att statliga myndigheters upphandling av bekvämlighetstonnage endast skall kunna förekomma i undantagsfall, exempelvis i situationer när folkförsörjningen annars skulle hotas.

6 Utredningens undersökning angående svenskkontrollerade fartyg under utländsk flagg

6.1 Undersökningens uppläggning

Enligt direktiven skall utredningen närmare utreda i vilken utsträckning det förekommer att helt eller delvis svenskägda fartyg registreras under bekvämlighetsflagg eller annan utländsk flagg, skälen för en sådan registrering och den utveckling som kan förväntas.

Kartläggningen påbörjades omedelbart och har genomförts dels genom frågeformulär till redare anslutna till Sveriges redareförening eller Rederiföreningen för mindre fartyg, dels genom direkta kontakter med företag eller personer som står utanför redareföreningen och rederiföreningen och om vilka informationer indikerat att de kunde ha intressen i fartyg under utländsk flagg. Det stod redan från början klart att det skulle vara praktiskt närmast ogörligt att fullständigt kartlägga omfattningen av svenska intressen i fartyg under utländsk flagg.

I frågeformulären som distribuerades i månadsskiftet maj/juni 1973 via redareföreningen och rederiföreningen begärdes uppgifter om i vilka fartyg under utländsk flagg besvararen ensamt eller gemensamt med annan svensk intressent direkt eller indirekt, exempelvis genom dotterbolag, ägde mer än 50 % med specifierande av fartygets namn, tidigare namn och registreringsnummer under svensk flagg, nuvarande registreringsland, år då fartyget förts över till utländsk flagg resp. förvärvats till sådan flagg, det svenska ägandets direkta och/eller indirekta omfattning, fartygets största dräktighet i brutto register ton och maskinstyrka, byggnadsår samt anställningsvillkor för besättningen. Vidare begärdes uppgift om i vilka kontrakterade nybyggen som avsågs segla under utländsk flagg besvararen ensamt eller gemensamt med annan svensk intressent direkt eller indirekt, exempelvis genom dotterbolag, skulle komma att äga mer än 50 % med specificerande av varv och byggnadsnummer eller fartygets namn, planerat registreringsland, det svenska ägandets direkta och/eller indirekta omfattning, fartygets största dräktighet i br.reg. ton och maskinstyrka samt leveransår. Slutligen begärdes uppgifter om huvudsakliga skäl till att redovisade fartyg eller nybyggen seglat, seglade eller avsågs segla under icke svensk flagg.

6.2 Undersökningens resultat

Redareföreningen, vars medlemskår svarar för den helt dominerande majoriteten av den svenska tonnaget, hade vid tiden för enkätundersökningen omkring 150 medlemmar. Av dessa besvarade 147 enkäten. Rederiföreningen svarade för samtliga sina medlemmar. Lämnade uppgifter är i några fall inte närmare relaterade i tiden men förhållandena torde på det hela taget gälla läget hösten 1973.

Undersökningen ger vid handet att för 40 fartyg med en sammanlagd bruttodräktighet om ca 250 000 reg.ton förelåg sådana direkta eller indirekta svenska intressen att svensk flagg i flertalet fall hade kunnat vara alternativ till den utländska flaggen. Av dessa fartyg ägdes 32 till 100 % av helt svenskägda dotterbolag eller ospecificerade svenska intressen, 4 till 100 % av ett till 2/3 svenskägt dotterbolag, 1 till 70 % av helt svenskägt dotterbolag och 1 till 50 % av sådant bolag. Av återstående 2 fartyg ägdes det ena i ospecificerat partrederi och det andra till mer än 50 % av svenska intressen. 28 av fartygen var registrerade i annat traditionellt sjöfartsland än Sverige, främst Förbundsrepubliken Tyskland (8), Nederländerna (8) och Storbritannien (9). Av övriga fartyg var 7 registrerade under bekvämlighetsflagg, varav 6 i Panama och 1 i Liberia, och 5 i Nederländska Antillerna. 39 av fartygen, varav 6 under bekvämlighetsflagg, ägdes av medlemmar i redareföreningen. 2 av fartygen var avvecklade vid årsskiftet 1973–1974 och 1 fartyg var sålt på s. k. hire/purchase basis. Därjämte ägdes 3 av fartygen faktiskt av utomstående intressenter men med återköpsskyldighet för svenskägt dotterbolag. Rederiföreningens medlemmar hade inte några ägarintressen i fartyg under utländsk flagg.

Av det redovisade tonnaget avsåg 2 fartyg pågående byggen medan 12 fartyg hade byggts för eller förvärvats under byggnad av utländskt dotterbolag. 26 fartyg var således andrahandstonnage, varav 8 tidigare varit registrerade under svensk flagg. Tonnagets medelålder utgjorde 9 år med hänsyn till antalet fartyg. Medelåldern av andrahandsfartygen vid överföring eller förvärv till utländsk flagg var ca 8 år. Det största fartyget var om 18 000 ton brutto och de minsta om 499 ton. Medelstorleken för samtliga fartyg uppgick till 6 250 ton brutto, jämfört med 8 800 ton för den svenska handelsflottan år 1973.

Enkätsvaren är ofta mycket kortfattade i fråga om skälen för registrering under utländsk flagg. Som skäl för registreringen har anförts bl. a. svårigheter att anpassa fartygen till svenska säkerhets- och standardkrav, bättre finansieringsförhållanden, lägre lönekostnader, mindre bemanning, lägre sociala kostnader samt kommersiella faktorer av protektionistisk karaktär när det gäller trafiken på visst land.

Registrering under annan traditionell sjöfartsflagg än svensk har huvudsakligen angetts bero på svenska säkerhets- och standardkrav samt finansierings- och lönsamhetsförhållanden. De svenska säkerhets- och standardkraven har främst gällt dels andrahandsfartyg som mestadels registrerats i Storbritannien, dels mindre nybyggt tonnage som registrerats i Förbundsrepubliken Tyskland och Nederländerna. Finansiella förhållanden har anförts som skäl för registrering av nybyggt tonnage i Tyskland och Nederländerna, varvid i fråga om mindre fartyg även lönsamhetshänsyn i form av lägre

lönekostnader, mindre bemanning och lägre sociala kostnader haft betydelse. Fartområdesbegränsningar och samarbete med utländska rederier har i vissa fall föranlett registrering i Tyskland. I några fall har utlandsregistrerat fartyg förvärvats i samband med övertagande av utländskt rederi. Anställningsvillkoren för besättningen på fartygen under nationell flagg har i flertalet fall angetts vara reglerade genom nationella avtal.

Vad gäller registreringen i Panama hade denna i fråga om 4 fartyg sin grund i tidigare protektionistiska åtgärder. Anställningsvillkoren för besättningen på dessa fartyg reglerades genom individuella avtal motsvarande de svenska kollektivavtalen, dock att manskapets löner utgick enligt Hongkongavtal. I övrigt var registreringen i Panama, avseende ett kryssningsfartyg i utomeuropeisk fart och ett ursprungligen svenskregistrerat fartyg, föranledd av svenska krav i fråga om besättningshytter och högre besättningskostnader under svensk flagg än enligt ITF-avtal resp. svenska säkerhets- och standardkrav för andrahandstonnage. Liberiaregistreringen, för vilket fartyg ITF-avtal gällde, angavs bero på ekonomiska skäl. Som skäl för registreringen i Nederländska Antillerna angavs protektionistiska åtgärder och därav betingat samarbete med utländska rederier. Anställningsvillkoren på dessa fartyg reglerades genom individuella och nationella avtal.

Svenska sjöfolksförbundet har givit utredningen upplysningar om ytterligare ett antal fartyg under bekvämlighetsflagg där ägandet torde vara knutet till svenska medborgare i en sådan omfattning att fartygen skulle ha ingått i ovan lämnad redogörelse. Det har emellertid inte varit möjligt att få uppgifterna bekräftade av de uppgivna svenska företrädarna för fartygen. Det rör sig här om 9 fartyg. Uppgivna svenska företrädare är inte anslutna till Sveriges redareförening eller Rederiföreningen för mindre fartyg.

7 Utredningens överväganden och förslag

7.1 Svensk sjöfart och den svenska handelsflottan

7.1.1 *Sjöfartens internationella ställning*

Sverige är i dag en betydande sjöfartsnation. Tonnagemässigt placerar sig den svenska handelsflottan som nummer tolv i världen med ett bruttotonnage om ca 8 milj. ton och en dödviktskapacitet om ca 13 milj. ton vid utgången av år 1975. I förhållande till världens samlade tonnage utgör detta visserligen inte mer än 2–3 %, men endast åtta länders handelsflottor (däribland Liberias) är väsentligt större än den svenska.

Självfallet kan inte ett lands betydelse som sjöfartsnation bedömas endast på basis av dess tonnage. Handelsflottans bredd i fråga om fartygstyper och sjöfartsaktiviteter, fartygens ålder och standard samt rederinäringens och de ombordanställdas kompetens inverkar i högsta grad på den internationella ställningen. Av stor vikt är också statsmakternas ansvar för sjösäkerheten och de sociala förhållandena ombord.

Även i dessa hänseenden är det befogat att betrakta Sverige som en betydande sjöfartsnation. Under de senaste 15–20 åren har vår handelsflotta genomgått en fortlöpande strukturförändring med en koncentration kring stora eller specialiserade enheter. En stark expansion har ägt rum i fråga om tank-, bulk- och kombinationsfartyg och på torrlastsidan har de traditionella styckegodsfartygen i ökande utsträckning ersatts med container-, ro/ro- och liknande enhetslastfartyg. Denna strukturförändring inom den svenska handelsflottan motsvaras av en föryngring av fartygsbeståndet. Genomsnittsåldern för svenska fartyg med hänsyn till bruttodräktigheten är endast fem år, en internationellt sett anmärkningsvärt låg siffra. Den låga åldersnivån är särskilt markant i fråga om tankfartygen.

Den svenska handelsflottan kan alltså utan tvekan betraktas som en av de modernaste i världen. Moderniseringen har lett till ökad transportkapacitet och effektivitet och har även varit befrämjande för sjösäkerheten. Denna utveckling är ett belägg för svensk rederinärings förmåga till nytänkande och anpassning till tekniska och ekonomiska realiteter. De anställda inom handelsflottan är internationellt sett högt kvalificerade och ansvarskännande. Genom dessa förhållanden och Sveriges traditionella strävan att förbättra

sjösäkerheten och de sociala villkoren ombord har vår sjöfart skaffat sig ett högt internationellt anseende. I sammanhanget är det också angeläget att understryka Sveriges betydelse och anseende som skeppsbyggarnation.

7.1.2 *Sjöfartens roll i samhället*

Redan den omständigheten att svensk sjöfart utvecklats på ett sätt som gjort vårt land till en betydande sjöfartsnation gör handelsflottans framtid till en angelägenhet av allmänt intresse. Väsentligare är dock sjöfartens fundamentala betydelse för samhällsekonomin.

I regeringens budgetförslag 1975/76 presenteras målen för den ekonomiska politiken på följande sätt:

> Det primära målet för politiken är att upprätthålla den fulla sysselsättningen. I detta syfte inriktas politiken på en fortsatt expansion av produktion och efterfrågan även om det kortsiktigt leder till ökade påfrestningar på utrikesbalansen. Om vi skulle kunna varaktigt uppfylla målet full sysselsättning krävs emellertid att politiken samtidigt utformas så, att förutsättningar skapas att återställa den externa balans som gick förlorad 1974. Ett bestående underskott i bytesbalansen leder nämligen till successiva begränsningar i möjligheterna att föra en självständig och expansiv ekonomisk politik. Erfarenheten visar också att de länder som under en längre tid haft sådana underskott nödgats tillgripa så restriktiva åtgärder att de fått direkta konsekvenser för sysselsättningen. Med den centrala roll som sysselsättningen spelar måste den ekonomiska politiken inriktas på att undvika en liknande utveckling i vårt land. Detta kräver att våra samlade arbetskrafts- och kapitalresurser fullt ut utnyttjas för insatser som syftar till att återställa den externa balansen.

I budgetförslaget 1976/77 framhålls att dessa mål för den ekonomiska politiken ligger fast.

Av redovisningen under avsnitt 3.2.3 framgår att underskottet i bytesbalansen skulle varit avsevärt mycket större utan rederinäringens exportprestation, dvs. frakter intjänade i utrikes trafik. Dessa uppgick år 1974 till ca 7,5 miljarder kr, vilket motsvarade ca 10 % av den totala svenska varuexportens värde. Sjöfartsnettot har under en lång följd av år varit stigande och uppgick under år 1974 till 3,9 miljarder kr. Denna siffra var visserligen exceptionellt gynnsam och sjönk kraftigt under år 1975, men kunde likväl – trots kostnadsstegringarna och konjunkturförsämringen det året – hållas så hög som ca 3 miljarder kr. Sjöfartsnettot är således fortfarande den enda positiva posten i tjänstebalansen.

I strävandena att återställa den externa balansen är det uppenbart av stor vikt att det valutainflöde som den svenska handelsflottan svarar för kan bibehållas på en hög nivå. Sjöfarten har därför en väsentlig roll i genomförandet av den ekonomiska politiken.

Som skapare av arbetstillfällen är sjöfarten visserligen inte en av de största näringsgrenarna. Handelsflottans bemanning har under senare år minskat kontinuerligt. Antalet fartyg har gått ned, vilket fört med sig färre antal ombordanställda. Likaså sker en fortgående besättningsminskning på fartygen till följd av tekniska förbättringar. Samtidigt verkar emellertid vissa faktorer i motsatt riktning. Systemet med avlösningsbesättningar, som innebär att antalet anställda per arbetsplats ökat från 1,3 till 2 under den

senaste femårsperioden, ökar behovet av ombordanställda. Ett växande antal personalkrävande färjor får en liknande effekt.

Antalet medlemmar i de ombordanställdas arbetslöshetskassor, som år 1974 uppgick till 23 303, ger en förhållandevis god bild av handelsflottan som arbetsmarknad för sjöpersonalen. Av denna är ca 65 % svenskar. Den landbaserade personalen inom rederinäringen uppgår till omkring 5 000 anställda. Man bör alltså kunna utgå ifrån att svensk sjöfart ger sysselsättning åt i runt tal 30 000 arbetstagare.

Förutom denna direkta betydelse för samhällsekonomin och sysselsättningen kan sjöfartens utveckling få en indirekt verkan på andra nära lierade näringsgrenar. Framför allt sambandet mellan sjöfart och varvsindustri är påtagligt.

Svensk varvsindustri, i vilken svensk rederinäring har icke obetydliga intressen, svarade år 1974 för en export till ett värde av ca 3,5 miljarder kr och sysselsatte ca 35 000 anställda. Dessutom sysselsätts ca 15 000 arbetstagare hos underleverantörer till de svenska varven. Varvsindustrin är visserligen inte beroende av hemmamarknaden. Dennas betydelse framgår dock av att omkring 25 % av produktionen levereras till Sverige. Svensk sjöfart skapar dessutom sysselsättning för svenska varv genom reparationer och ombyggnader. Det är därför av stort intresse för varvsindustrin och dess inhemska underleverantörer att svensk sjöfarts internationella konkurrenskraft vidmakthålls. Samarbetet mellan de båda näringarna främjar också utvecklingen av nya driftsmetoder och teknologi.

Personfärjetrafiken under svensk flagg har stor betydelse för samhället ur olika synpunkter. Den främjar den ökande turismen till Sverige genom att ställa modernt och tidsenligt tonnage till förfogande. En ökad tillströmning av turister till landet är av intresse med hänsyn till att turistnettot utgör en betydande negativ post i Sveriges bytesbalans. Huvuddelen av turisterna i Sverige kommer från länder med vilka svenska rederier har färjeförbindelser.

Ett industriland som är så beroende av sin utrikeshandel som Sverige skulle kunna komma i en utomordentligt allvarlig belägenhet, om man inte kunde förlita sig på en egen handelsflotta för den livsviktiga råvaruförsörjningen. En egen handelsflotta är vidare nödvändig för importen av varor för folkhushållet. Handelsflottan kan också få betydelse därigenom att trafik av svenska fartyg mellan utländska hamnar ger vissa utrikes- eller handelspolitiska fördelar. Denna sjöfartens roll i samhället får en särskild vikt i krigs- eller krissituationer.

Det får även anses vara oundgängligen nödvändigt att Sverige i händelse av krig eller krigsfara har tillgång till handelstonnage för inrikes sjöfart. Transportbehoven blir om Sverige kommer i krig eller hotas därav med säkerhet mycket stora och medför att landets transportapparat blir hårt utnyttjad. Landtransportmedlen kan därvid bli otillräckliga och nödvändiggöra att en större del av transporterna får företas sjöledes än vad som sker under normala förhållanden. Med hänsyn till att transporter med fartyg är en energisnål transportform kan de i en krissituation även driftsekonomiskt vara att föredra framför transporter till lands.

Beredskapsbehovet av inrikes sjötransporter ställer ett särskilt krav på tillgång till mindre och medelstort tonnage. Marinens möjligheter att i krigs-

tid effektivt eskortera handelsfartyg i kustsjöfart är begränsade. Trafiken måste därför så långt som möjligt gå inomskärs. Inomskärslederna kan dock till stor del utnyttjas endast av mindre och medelstort tonnage. Genom transporter med sådant tonnage fördelas också godset på flera fartyg med relativt små kvantiteter på varje enhet.

Handelsflottan får slutligen anses ha betydelse även för landets direkta försvar. Moderna och snabbgående handelsfartyg kan utnyttjas som hjälpfartyg för marinen. För sådant ändamål kan, med en krympande marin flotta, ett stort antal fartyg komma att behövas.

Sammanfattningsvis anser utredningen det uppenbart att Sverige med hänsyn till samhällsekonomin, sysselsättningen och beredskapen måste ha tillgång till en effektiv handelsflotta. Svensk sjöfarts framtid berör därför inte endast rederinäringen och dess anställda utan hela det svenska samhället. Konstaterandet motiverar en mer ingående analys av sjöfartens roll i samhället än vad utredningen inom ramen för sitt uppdrag haft möjligheter till. En viktig del av en sådan analys är emellertid den fråga som närmast omfattas av uppdraget, nämligen i vilken utsträckning svensk sjöfart bedrivs och bör bedrivas under svensk flagg.

7.2 Registrering under utländsk flagg

7.2.1 *Nuläget*

Genom den i kapitel 6 redovisade undersökningen har utredningen sökt få ett grepp om i vilken omfattning svenskkontrollerade fartyg för närvarande drivs under utländsk flagg. De uppgifter som inkommit stämmer i fråga om antalet fartyg registrerade under utländsk flagg väl överens med vad som redovisats i Svenska sjöfolksförbundets skrivelse den 9 oktober 1972. Även om svar inte inkommit från samtliga tillfrågade anser utredningen sig dock kunna utgå ifrån att antalet sådana fartyg, ägda till mer än 50 % av svenska intressen, under år 1974 uppgick till ett fyrtiotal. Den övervägande delen av de utlandsregistrerade fartygen har aldrig varit registrerade i Sverige. Överföring från svensk flagg har alltså inte ägt rum i dessa fall. Undersökningen visar även att antalet fartyg under bekvämlighetsflagg inskränkte sig till sex.

Med utgångspunkt endast i vad denna undersökning gett vid handen i fråga om antalet fartyg med svenska ägarintressen till minst 50 % som är registrerade utomlands kan situationen knappast anses uppseendeväckande. Som framhållits under avsnitt 6.2 finns det emellertid grundad anledning anta att det dessutom förekommer ett icke obetydligt antal sådana fartyg registrerade under bekvämlighetsflagg, vilkas ägare inte är medlemmar av redareföreningarna. Av avgörande betydelse är vidare vilken tendens som kan förväntas i fråga om registrering under utländsk flagg. För att kunna uppskatta denna tendens är det nödvändigt att analysera de motiv som kan tänkas göra sådan registrering intressant för svenska redare.

7.2.2 *Motiven för utlandsregistrering*

Enkätsvaren är ofta mycket summariska i fråga om skälen för registrering under annan flagg än svensk och ger inte tillräcklig vägledning för en mer detaljerad analys av de förhållanden som kan påverka en svensk redare att driva ett fartyg under utländsk flagg. Av svaren kan emellertid utläsas att skälen fördelar sig på följande sex huvudgrupper, utan att uppräkningen innebär någon prioritering:

- registreringen innebär skattefördelar,
- bättre finansieringsförhållanden kan uppnås,
- driftkostnaderna blir lägre,
- kostnadsbesparingar till följd av att fartyget inte behöver anpassas till svenska säkerhets- och standardkrav,
- förvärv av eller samarbete med utländskt rederi,
- vissa länders protektionistiska sjöfartspolitik.

Utredningen har mot denna bakgrund gjort följande överväganden i fråga om de omständigheter som, var för sig eller i förening, kan antagas ligga bakom svensk redares beslut att driva ett fartyg under annan flagg än svensk. Därvid har utredningen också sökt bedöma om de olika motiven kan förväntas öka eller minska i styrka och om därför en uppåtgående eller nedåtgående trend är att motse beträffande registrering utomlands.

Beskattning

Flertalet traditionella sjöfartsländers skattelagstiftning innehåller särbestämmelser som syftar till att bereda vissa skattelättnader åt rederiverksamheten. Av särskild betydelse är det medgivande till avskrivning på kontraktstadiet som förekommer i flera länder, bl. a. i Sverige genom förordningen (1966:172) om avdrag vid inkomsttaxering för avskrivning på köpekontrakt som avser fartyg m. m. Rätten till kontraktsavskrivning på fartyg innebär att avskrivningen kan påbörjas redan innan fartyget levererats. Rederiet kan på så sätt skjuta beskattningen av vinsten på framtiden. Kontraktsavskrivningen tillgodoser därigenom rederiernas behov av konsolidering och stimulerar samtidigt till nyanskaffning. I samma riktning verkar förordningen (1954:40) om särskild investeringsfond för avyttrat fartyg m. m., enligt vilken avdrag medges för avsättning till fond för anskaffande av annat fartyg med högst ett belopp som motsvarar den vid fartygsförsäljningen uppkomna skattepliktiga intäkten.

Utredningen är medveten om att de kraftigt stegrade nybyggnadspriserna på fartyg och rederinäringens behov av att fortlöpande förnya tonnaget har lett till att de särskilda avskrivningsreglerna för rederinäringen i dag inte framstår som lika gynnsamma som när reglerna tillkom. Den svenska företagsbeskattningen kan likväl inte, vid jämförelse med företagsbeskattningen i andra traditionella sjöfartsländer, anses missgynna sjöfarten så att detta skulle ha en avgörande betydelse för registreringsfrågan. Annorlunda kan det möjligen ställa sig i fråga om länder med bekvämlighetsflagg där ingen som helst beskattning förekommer av intäkter från rederiverksamhet. Det förhållandevis ringa antalet svenskkontrollerade fartyg som är registrerade

under bekvämlighetsflagg tyder dock inte på att denna skatteaspekt skulle vara ett väsentligt motiv för registrering under sådan flagg.

Om således företagsbeskattningens effekt kan bedömas som marginell, måste beskattningen av de ombordanställda tillmätas en helt annan betydelse som motiv för registrering under utländsk flagg, särskilt bekvämlighetsflagg. Registrering i ett lågskatteland kan för redaren medföra väsentliga kostnadsbesparingar eftersom bruttolönerna då inte beräknas med hänsyn till ett högt skatteuttag.

Speciella arbetsförhållanden råder för anställda ombord på fartyg. Detta har beaktats vid utformningen av sjömansskatten. Hänsyn har således tagits bl. a. till att de ombordanställda inte på samma sätt som landanställda kan tillgodogöra sig samhällets sociala och andra förmåner. På såväl arbetsgivar- som arbetstagarsidan hyser man emellertid den bestämda uppfattningen att sjömansskattens utformning inte i tillräcklig grad avspeglar de nackdelar som är förenade med det yrke där den anställde under längre perioder vistas borta från en naturlig hemmiljö. Ej heller anser man att tillräcklig hänsyn tagits till de avsevärda extra kostnader som sjöfolk numera åsamkas, t. ex. i form av transportkostnader mellan fartygets liggeplats och befolkningscentra. Uppenbarligen är denna inställning en starkt bidragande orsak till att befäl och manskap inom den svenska handelsflottan i ökande utsträckning söker anställning på fartyg under bekvämlighetsflagg, där ingen eller obetydlig inkomstskatt behöver erläggas.

Brist på kvalificerat yrkesfolk inom handelsflottan inverkar på möjligheterna att bedriva svensk sjöfart så rationellt och effektivt som det kärva internationella konkurrensläget kräver. Om dessutom en fortlöpande avtappning sker genom övergång från svenska fartyg till till fartyg under bekvämlighetsflagg kan svenska redare få ett nytt motiv för registrering under sådan flagg. Härigenom skulle man få en möjlighet att återvinna en kvalificerad yrkeskår, särskilt om tendensen till "flaggbyte" skulle öka också i andra länder med lika högt kvalificerat sjöfolk som Sverige.

Finansiering

För att den svenska handelsflottan skall kunna hävda sig i den internationella konkurrensen krävs en anpassning till den tekniska och kommersiella utvecklingen genom en fortlöpande förnyelse av tonnaget. Denna mycket kapitalkrävande process kan inte genomföras enbart med självfinansiering. Vid sidan härav behövs goda lånemöjligheter, framförallt i form av långfristiga krediter.

Förutom varvskrediter för nybyggnadsfinansiering och vissa av de generella lånemöjligheter som den svenska kapitalmarknaden erbjuder, är rederinäringen för sin externa finansiering inom Sverige hänvisad till Svenska skeppshypotekskassan, Skeppsfartens sekundärlånekassa och Statens lånefond för den mindre skeppsfarten. Kapaciteten hos dessa finansieringsinstitut är emellertid begränsad och svarar endast i marginell omfattning mot särskilt den transoceana sjöfartens behov. Som en illustration kan nämnas att den totala nyutlåningen från skeppshypotekskassan och sekundärlånekassan under år 1975 uppgick till 135 milj. kr., vilket knappt motsvarar kostnaderna för ett enda oceangående fartyg.

Vid bedömningen av rederinäringens finansieringsmöjligheter får även beaktas att 1973 års ändring av beskattningsreglerna för partrederier kan ha inneburit ett visst bortfall av riskvilligt kapital från fysiska personer.

En jämförelse mellan kredit- och finansieringsförhållandena i Sverige och i andra sjöfartsnationer kan enligt rederinäringens bedömning leda till att svenska redare i ökande utsträckning kommer att söka sig till utländska nationella kapitalmarknader för att tillgodse sitt finansieringsbehov. I avsnitt 4.3.3 har redovisats olika stödåtgärder till sjöfarten som förekommer i vissa länder. Direkta subventioner i form av driftkostnads- och nybyggnadsbidrag är förhållandevis vanliga liksom olika slags lånelättnader. Svensk redares möjligheter att komma i åtnjutande av sådana förmåner torde i viss utsträckning vara beroende av om han är beredd att etablera sig i landet i fråga och driva verksamheten under det landets flagg. I sammanhanget bör även observeras det i bilagan, avsnitt 3.5, redovisade konstaterandet i OECD-rapporten Maritime Transport 1971 att registrering under bekvämlighetsflagg kan innebära vissa fördelar ur kreditsynpunkt.

Det finns således anledning räkna med att finansieringsproblemen kommer att åberopas som ett skäl till fartygsregistrering utomlands, särskilt i ett läge med ett uppdämt investeringsbehov, ytterligare stegrade nybyggnadskostnader och begränsat utrymme för sjöfarten på den svenska kapitalmarknaden.

Driftkostnader

Ett ofta åberopat skäl för att driva ett fartyg under annan flagg än svensk är de kostnadsbesparingar detta medför. Den i avsnitt 3.2.2 redovisade jämförelsen av dagskostnaden för fartyg under olika flagg illustrerar kostnadsläget för ett svenskt fartyg jämfört med vissa andra länders. Den största posten utgörs av bemanningskostnader. Löneläget för ombordanställda i svenska fartyg är – ehuru för flertalet lågt jämfört med löneläget i allmänhet i Sverige – betydligt högre än i de flesta konkurrerande länders fartyg och då i synnerhet fartyg under bekvämlighetsflagg.

Den svenska ambitionsnivån i fråga om social trygghet måste självklart avspeglas i de ombordanställdas förhållanden. Man kan därför utgå från att bemanningskostnaderna även framdeles kommer att svara för merparten av driftkostnaderna för ett svenskt fartyg. Även om en likartad utveckling kommer till stånd i andra jämförbara länder, lär driftkostnaderna för ett svenskt fartyg fortfarande vara bland de högsta och ligga väsentligt över kostnaderna för fartyg under bekvämlighetsflagg. Driftkostnadsaspekten som motiv för registrering under utländsk flagg kan därför förväntas bestå.

Säkerhets- och standardkrav

Svenska säkerhetsbestämmelser och andra krav som rör fartygs konstruktion och utrustning bygger i stor utsträckning på internationella överenskommelser och rekommendationer. Dessa är ofta utformade som minimikrav anpassade efter olika länders varierande behov och förhållanden.

Den medvetna satsningen i Sverige på säkerhets- och miljöfrågor gör det naturligt att också de svenska normerna för fartygs konstruktion och

utrustning håller mycket hög standard internationellt. I många fall har Sverige varit ett föregångsland men det internationella samarbetet, framför allt inom IMCO, har lett till en fortlöpande harmonisering, så att det i dag råder stor överensstämmelse mellan de traditionella sjöfartsnationerna i fråga om säkerhets- och standardkrav. I vissa avseenden kan de svenska normerna fortfarande vara mer rigorösa än i jämförbara länder men motsatsen kan också vara fallet. Nationella skillnader förekommer huvudsakligen i tillämpningen av de internationellt erkända normerna.

Nationella normskillnader och därav föranledda olikheter i kostnadshänseende vid drift av ett fartyg under den ena eller den andra flaggen inverkar på möjligheterna att konkurrera på lika villkor. Denna omständighet är också det oftast anförda skälet för registrering av svenskkontrollerat fartyg under utländsk flagg. I fråga om nybyggen synes det dock inte vara av avgörande betydelse för registreringsfrågan om fartyget byggs efter svenska eller andra normer. Däremot kan kostnaderna för att bygga om ett fartyg till svensk standard verka prohibitivt för en registrering under svensk flagg av ett från utlandet inköpt fartyg.

Säkerhets- och standardkrav som motiv för att inte registrera ett fartyg i Sverige torde huvudsakligen gälla det mindre och medelstora tonnaget. Som en av förklaringarna till utländska fartygs konkurrensövertag i närtrafiken brukar anföras att tillämpningen av skeppsmätningsreglerna missgynnar det svenska tonnaget.

Kommersiellt samarbete och protektionistisk sjöfartspolitik

Den dynamiska utvecklingen av den internationella sjöfarten sedan slutet av 1950-talet, då nybyggnadsproduktionen alltmer kom att inriktas på stora och kostsamma fartyg samtidigt som den allmänt omfattade principen om rederiernas rätt att fritt konkurrera om laster alltmer börjat ifrågasättas, nödvändiggjorde en omprövning av de etablerade mönstren för rederiernas arbetsformer och relationer till varandra. Kommersiellt samarbete över gränserna är i och för sig inget nytt inom sjöfarten. Linjekonferenssystemet är ett välkänt exempel på detta. Vad som tillkommit under senare år är ett fördjupat samgående mellan rederier av olika nationalitet för att stärka sina marknadspositioner såväl inom som utom linjekonferenserna. I samma syfte kan ett rederi genom att förvärva ett utländskt rederi vilja köpa in sig i en marknad som annars skulle vara eller kan befaras bli mer eller mindre stängd. Företeelser och transaktioner av detta slag kan få konsekvenser för valet av flagga.

Den under de senaste 10–15 åren tilltagande sjöfartsprotektionismen har tagit sig uttryck i olika slags flaggdiskriminerande åtgärder. Ett land kan bestämma att dess export och import, i vart fall beträffande visst varuslag, skall helt eller till viss procent transporteras på dess egna kölar. Två andra länder kan komma överens om att sinsemellan dela upp sjötransporterna och utestänga tredje lands rederi eller väsentligt inskränka dess möjligheter att delta i trafiken mellan de två länderna. Andra flaggdiskriminerande åtgärder kan bestå i att ett fartyg under den egna flaggan gynnas genom lägre administrativa avgifter än vad som uttas för utländska fartyg, att de senare utsätts för särskilda lastskatter och avgifter eller genom att inhemska

fartyg prioriteras vid lastning och lossning i hamnarna. Vidare kan exportföretag premieras om de använder sig av det egna landets handelsflotta. På vissa håll praktiseras sådana styrningsprinciper som att inrätta särskilda fraktbyråer som skall se till att tillräckligt med last dirigeras till egen flagg. I samma riktning verkar ett konsekvent genomförande av principen att importvaror köps f. o. b. och exportvaror säljs c. i. f.

För svensk sjöfart som i så utpräglad grad är baserad på s. k. cross-trade är begränsningar i tredjelandstrafiken av mycket allvarlig natur. En väl uppbarbetad marknad kan helt försvinna eller väsentligt inskränkas för svenska fartyg till följd av unilaterala eller bilaterala lastuppdelningsbestämmelser. För ett svenskt rederi som drabbas av sådana åtgärder kan en möjlighet att behålla tidigare marknadsandelar bestå i att driva verksamheten delvis under flagg som ej utsätts för diskriminering genom att etablera sig i det diskriminerande landet eller ingå i företagsbildningar som kan segla under det landets flagg.

Den senaste tidens händelser tyder inte på en snar återgång till en situation där avlastare fritt kan välja fartyg och rederier fritt kan konkurrera om tillgängliga laster. Principen om preferenser för visst eller vissa länders flagg har tvärtom, genom antagandet av FN:s linjekonferenskod, blivit accepterad inte endast av u-länderna och de östeuropeiska länderna utan också av sådana traditionella sjöfartsnationer som Belgien, Frankrike och Förbundsrepubliken Tyskland. Även om koden inte skulle träda i kraft i sitt nuvarande skick, är den dock ett klart symtom på den utveckling den internationella sjöfarten går till mötes inte endast inom linjetrafiken.

7.2.3 *Förutsebar utveckling*

Registrering under utländsk flagg förekommer i större eller mindre grad i de flesta traditionella sjöfartsnationer. De stora flottorna under bekvämlighetsflagg har t. ex. i allt väsentligt sitt verkliga ägarskap förlagt till vissa traditionella sjöfartsnationer. Internationellt sett finns inga tecken på att utlandsregistreringarna kommer att minska.

Den yttersta bevekelsegrunden för utlandsregistrering torde ofta vara förhoppningen eller förvissningen om att den skall leda till ett bättre ekonomiskt utbyte. Så länge kostnaderna för att driva sjöfart varierar mellan olika länder kommer lönsamhetsaspekten uppenbarligen att ha fortsatt stor betydelse för valet av flagga. Någon genomförd konkurrensutjämning i fråga om beskattning, finansiering, konstruktions-och utrustningskrav, bemanningsregler eller andra förhållanden som inverkar på kostnaderna kan inte förväntas inom överskådlig framtid.

Vid sidan av den mer renodlade lönsamhetsaspekten har den internationella sjöfartspolitiska utvecklingen alltmer kommit att åberopas som motiv för registrering under utländsk flagg.

Utredningen har i det föregående framhållit den svenska sjöfartens beroende av internationella tendenser och mönster. Vid bedömningen av de framtida möjligheterna att bedriva sjöfart under svensk flagg måste beaktas den i allt vidare kretsar accepterade principen att lastgenererande länders handelsflottor skall prioriteras vid fördelningen av den sjöburna handeln. Svenska redare kan härigenom få sitt verksamhetsområde inskränkt. Dess-

utom kommer de att möta konkurrens från nya expanderande sjöfartsnationer, inte minst de östeuropeiska länderna vars sjöfartsnäring arbetar under ekonomiska förutsättningar som skapar konkurrenssvårigheter av delvis nytt slag för svensk sjöfartsnäring.

Redan genomgången ovan av olika tänkbara motiv för svensk redares önskan att registrera fartyg under utländsk flagg ger enligt utredningens mening anledning räkna med att vår rederinäring i ökande grad kommer att söka sig till annan flagg än svensk. Därtill kommer att utvecklingen sedan undersökningen företogs har lett till en allvarlig försämring av svensk sjöfarts konkurrensförmåga, framförallt genom tillväxten av bekvämlighetsflottorna och sjöfartsexpansionen inom de östeuropeiska länderna. I vad mån en sådan utveckling bör accepteras av samhället beror på de konsekvenser utlandsregistreringen kan få. Även ur det allmännas synpunkt är det angeläget att sjöfarten uppnår ett gott ekonomiskt utbyte men detta kan inte få tillåtas ske på bekostnad av andra vitala samhällsintressen.

7.2.4 *Konsekvenser av utlandsregistrering*

Fartyg som är registrerat i Sverige är underkastat svensk jurisdiktion. Betydelsen härav inskränker sig inte till de civil- och straffrättsliga funktionerna. Registreringen ger samhällsorganen möjlighet att utöva tillsyn över fartyget, dess drift och förhållandena ombord samt att ingripa i fall som strider mot statsmakternas normgivning i fråga om t. ex. sjösäkerhet, sociala förhållanden och miljövård. Visserligen kan ingripanden göras också mot utländska fartyg som bryter mot svenska bestämmelser men endast om överträdelsen sker på svenskt territorium. För en stat som Sverige med sitt aktiva engagemang för att höja sjösäkerheten, förbättra de ombordanställdas förhållanden och skydda miljön, är det uppenbarligen av vikt att kunna utöva sådan tillsyn över fartyg i vilka svenska rättssubjekt har ägarintressen, oberoende av var fartyget befinner sig. Samhället har således i detta avseende ett starkt intresse av att svensk sjöfart bedrivs under svensk flagg.

Utredningen har tidigare utvecklat sjöfartens betydelse för samhällsekonomin. Denna är visserligen inte enbart hänförlig till de prestationer som utförs av svenskregistrerade fartyg. Nuvarande ringa omfattning av registrering utomlands har inte heller nämnvärt påverkat sjöfartsnettot under senare år. En mer långtgående utlandsregistrering kan dock förväntas påverka sjöfartsnettot negativt, eftersom detta väsentligen härrör av intäkter från svenskregistrerade fartygs transportarbete. Normalt innebär också utlandsregistrering bortfall av skatteintäkter från de ombordanställda och i vissa fall även från rederiet.

Om utvecklingen skulle tillåtas leda därhän att svensk sjöfarts ekonomiska aktiviteter till följd av utlandsregistrering mer och mer flyttas ut från landet, skulle samhällsekonomin även generellt sett kunna vållas allvarliga skador. Förutom nedgång i den produktion och konsumtion som sjöfarten svarar direkt för och förlusten av det bransch- och yrkeskunnande som finns representerat inom näringen, torde man också kunna räkna med en spridningseffekt till verksamheter som är nära lierade med sjöfarten.

Svenska fartyg är naturligt nog den helt dominerande arbetsplatsen för svenskt sjöfolk. En minskning av antalet enheter i den svenska handelsflottan innebär också en minskning av arbetstillfällena för svenska arbetstagare. De sysselsättningspolitiska konsekvenserna av en utlandsregistrering skulle i och för sig kunna bromsas genom att de ombordanställda erbjöds fortsatt anställning på fartyget. Det kan i detta sammanhang nämnas, att överföring till bekvämlighetsflagg ger en redare möjlighet att fritt välja besättning oavsett nationalitet. Vid en tänkt överföring av ett svenskt fartyg till t. ex. liberiansk flagg kan således redaren bemanna fartyget med svensk besättning utan hinder av bestämmelser i flagglandet. Påpekas bör dock att den tidigare svenska besättningen saknar möjlighet att resa krav på fortsatt anställning ombord på det liberianska fartyget. Det måste vidare uppmärksammas att de anställda i den svenska handelsflottan åtnjuter vissa betydelsefulla rättigheter och förmåner som är knutna till tjänstgöring på svenskt fartyg. Så är fallet med t. ex. rätten till rederianställning, beräkningen av kvalifikationstid för semester och pension, rätten till vissa tilläggsförsäkringar och rätten till arbetslöshetsersättning. Den trygghet i anställningen som svenska arbetstagare uppnått genom kollektivavtal och lagen om anställningsskydd går förlorad för sjöman som till följd av utlandsregistrering kommer att tjänstgöra på fartyg under utländsk flagg. Även om den svenske sjömannen kommer i åtnjutande av de förmåner som är förenade med anställning under den utländska flaggan och dessa eventuellt förstärks försäkringsvägen, leder utlandsregistreringen – i vart fall under bekvämlighetsflagg – till en väsentlig försämring av det svenska sjöfolkets situation. Förutom att detta är oacceptabelt ur social synpunkt kan det också få en menlig inverkan på rekryteringen till sjömansyrket.

Den svenska handelsflottans fortbestånd är, som förut framhållits, en väsentlig samhällelig angelägenhet även ur beredskapssynpunkt. Om utlandsregistreringen skulle få sådan omfattning att en större del av den svenska rederinäringens fartygsbestånd är registrerad utomlands, kan Sverige i en krissituation komma i ett beroendeförhållande till andra länder som är oförenligt med såväl försörjningsberedskapens krav som vår neutralitetspolitik.

7.3 Behovet av åtgärder

I närmast föregående avsnitt har utredningen behandlat de negativa återverkningarna på samhällsintressena som kan bli följden av att fartyg med svenska ägarintressen registreras utomlands. Varje sådan registrering behöver naturligtvis inte föra med sig sådana återverkningar, även om också enstaka fall kan leda till oacceptabla konsekvenser, främst i vad avser de ombordanställdas intressen.

Det bör även framhållas att utlandsregistrering inom vissa gränser kan få ett positivt värde också ur det allmännas synpunkt. Utredningen har förut visat på de svårigheter som den tilltagande protektionismen inom världssjöfarten kan ge upphov till, liksom de olika konkurrensförutsättningar som råder i förhållande till vissa länders handelsflottor. Om ett svenskt

rederi på grund av sådana företeelser inte längre kan upprätthålla trafiken i viss trad under svensk flagg och följderna härav skulle få samhällsekonomiska återverkningar, kan ett flaggbyte vara den bästa lösningen, inte endast för rederiet.

Svenskt rederis fartygsregistrering utomlands, i eller utan samband med upprättande av dotterbolag, skiljer sig inte i princip från annan svensk industris utlandsetablering. Det är därför av intresse att notera den bedömning av svenska direktinvesteringar utomlands som gjorts i promemoria utarbetad inom industridepartementet i samråd med arbetsgruppen med uppgift att följa frågor rörande multinationella företag (Ds I 1974:2). I promemorian sägs bl. a.

> Företagandets internationalisering medför betydande fördelar för den svenska samhällsekonomin. De svenska utlandsinvesteringarna har bidragit till en effektiv industristruktur i Sverige. Svenska företag har genom etableringar utomlands kunnat vidmakthålla sin internationella konkurrenskraft och därmed sin svenska exportförsäljning. Ett företag söker av naturliga skäl fördela investeringar mellan Sverige och utlandet så att högsta möjliga lönsamhet för företaget uppnås. Utlandsinvesteringarna kan emellertid behöva bedömas också utifrån andra synpunkter än företagets egna. Ett företags utlandsetableringar kan ibland tänkas medföra sådana negativa effekter i Sverige på sysselsättning och produktionsstruktur – vid sidan av effekter på handelsströmmar och betalningsbalans – att tveksamhet uppstår om investeringarnas samhällsekonomiska berättigande.

De positiva effekterna av att fartyg med svenska ägarintressen registreras utomlands har genomslagskraft endast i ett läge där utlandsregistreringen har en förhållandevis ringa omfattning. Ökar den kontinuerligt, uppnås förr eller senare en punkt där de negativa effekterna kommer att helt dominera de positiva och sätta vitala samhällsintressen på spel. För att undvika att en sådan situation uppstår måste statsmakterna på ett verkningsfullt sätt kunna hålla utvecklingen under kontroll. De styrmedel som står till samhällets förfogande beträffande fartygsöverlåtelser – 1939 års lag, exportförbudskungörelsen, valutalagstiftningen, 1971 års sanktionslag – ger inte tillräckliga möjligheter att utöva sådan kontroll. Utredningen anser därför att andra åtgärder måste vidtagas i syfte att undvika de negativa konsekvenserna av utlandsregistrering.

7.4 Allmänna överväganden om åtgärdernas utformning

Vid utformningen av sina i det följande framlagda förslag har utredningen utgått ifrån vissa allmänna överväganden.

Svensk sjöfarts betydelse för landet är sådan att tryggandet av dess framtid är en samhällelig angelägenhet. Den roll sjöfarten spelar bygger främst på de transportprestationer som den svenska handelsflottan utför. Sjöfartsnäringen måste därför drivas under svensk flagg så långt det överhuvudtaget är möjligt men med beaktande av att tidsbefraktning av fartyg under annan flagg ingår som ett normalt led i rederiverksamhet. Undantag från huvudregeln om svensk flagg bör kunna accepteras om det föranleds av utveckling och tendenser inom världssjöfarten och totalt sett är till gagn för samhället.

Målsättningen bör vara att sjöfarten bedrivs så att den ger ett gott ekonomiskt utbyte så länge det kan ske utan att andra väsentliga samhällsintressen åsidosätts.

Statliga ingrepp i den privatägda sjöfartsnäringens dispositioner bör övervägas endast när det är påkallat av allmänna intressen. Om det finns sannolika skäl för att de åtgärder som vid en realistisk bedömning står till buds för att stimulera svenska redare att driva verksamheten under svensk flagg är tillräckliga för att hindra en för samhället skadlig utveckling av utlandsregistreringen, skulle sådana statliga ingrepp inte alls behöva övervägas. Till följd av de nationella och internationella hänsyn som måste tas är utrymmet för stimulansåtgärder emellertid alltför begränsat, för att utvecklingen på denna väg skall kunna styras i önskad riktning. Inte heller anser sig utredningen kunna förorda en avvaktande hållning till frågan om kontrollåtgärder. Det måste tvärtom bedömas som angeläget att statsmakterna får ett effektivt medel till sitt förfogande för att på nära håll följa utvecklingen och se till att utlandsregistreringen inte får en omfattning eller tar sig former som är oförenliga med principen att svensk sjöfart skall drivas under svensk flagg eller med de krav samhället har rätt att ställa på sjöfartsnäringen. Ett sådant kontrollsystem måste dock utformas och tillämpas så att normala och med samhällsintressena förenliga affärstransaktioner inte hindras.

Utredningen kommer att mot denna bakgrund behandla vissa problem som svensk sjöfart står inför och vars lösning skulle kunna stimulera verksamhet under svensk flagg. Vidare föreslår utredningen ny lagstiftning som möjliggör offentlig kontroll över sådan fartygsöverlåtelse som har till följd att fartyg upphör att vara svenskt. Slutligen redovisas vissa särskilda överväganden i fråga om problemen med bekvämlighetsflagg.

7.5 Konkurrensstärkande åtgärder

7.5.1 *Allmänt*

Som tidigare konstaterats utförs den svenska handelsflottans transportarbete huvudsakligen i trafik mellan utländska hamnar – cross-trade. Sveriges sjöburna utrikeshandel transporteras endast till knappt 20 % av svenska fartyg. Vår sjöfartsnäring är därför närmast att betrakta som en exportindustri, dvs. en industri som exporterar sjöfartstjänster till andra länder. På grund av denna inriktning är dess framtid i allt väsentligt beroende av om den kan behålla sin konkurrenskraft på den till följd av olika protektionistiska åtgärder alltmer krympande fria världsmarknaden. En fortgående förlust av lastandelar på denna marknad kan endast i begränsad utsträckning kompenseras av ökade andelar i transporterna av den svenska utrikeshandeln, eftersom dennas omfattning inte är tillräcklig för att ge full sysselsättning åt en handelsflotta av nuvarande storlek och struktur. En sådan ökning förutsätter också bibehållen konkurrenskraft. Om den svenska handelsflottan slås ut på världsmarknaden finns det därför anledning räkna med att dess omfattning och verksamhet måste inskränkas på ett sätt som kan få än värre konsekvenser för samhället än en långtgående utlandsregistrering.

Vid den till utredningen överlämnade skrivelsen den 2 januari 1975 från Sveriges redareförening till statsministern finns fogade ett flertal förslag till åtgärder avsedda att stärka svensk sjöfarts produktivitet och internationella konkurrenskraft. Förslagen innebär samtidigt en utförlig redovisning av de förhållanden som enligt rederinäringens mening försämrar möjligheterna att på ett ekonomiskt sätt driva sjöfart under svensk flagg.

Utredningen har inte ansett det möjligt att inom ramen för sitt uppdrag i detalj behandla alla de av redareföreningen redovisade problemen. Utredningen framlägger förslag i fråga om förhållanden som har en direkt betydelse för frågan om registrering av fartyg med svenska ägarintressen under utländsk flagg eller påverkar driftsförhållandena under svensk flagg. Utredningen vill kraftigt understryka det angelägna i att alla möjligheter tillvaratas att stärka den svenska handelsflottans konkurrenskraft och därmed öka förutsättningarna för en ekonomisk drift under svensk flagg, utan att för den skull prioritera sjöfartsnäringen i förhållande till andra industrier eller vidta åtgärder som strider mot Sveriges internationella åligganden i konkurrenssammanhang. Med en positiv syn på sjöfarten och dess roll i samhället bör följa en samlad strävan att finna för samhället godtagbara lösningar på sjöfartens problem.

7.5.2 *Skattefrågor*

Utredningen har i det föregående framhållit sambandet mellan olika länders beskattning av ombordanställda och tendenserna hos befäl och i viss mån även hos manskap inom den svenska handelsflottan att söka anställning på fartyg under utländsk flagg, särskilt bekvämlighetsflagg. Förutom de problem som härigenom uppkommer för rederinäringen innebär personalövergången också att den svenska staten går miste om skatteinkomster och att den av staten bekostade sjöbefälsutbildningen kommer andra länder till godo. Det bör därför vara ett allmänt intresse att genom lämpliga åtgärder öka de ombordanställdas benägenhet att stanna på svenska fartyg.

Uppfattningen bland ombordanställda och inom rederinäringen att sjömansskatten inte tillräckligt beaktar sjöfolkets speciella situation i jämförelse med landanställda är av betydelse i detta sammanhang. Utredningen, som inte anser sig kunna ta ställning till denna uppfattning, förordar att det i särskild ordning utreds vilka möjligheter som finns att ytterligare anpassa sjömansskatten till de speciella förhållanden som präglar sjömansyrket och till de konkurrensaspekter som i dag måste läggas på skattenivåns betydelse för rekryteringen av sjöfolk.

Fördelarna ur skattesynpunkt för svensk sjöman som är anställd ombord på utländskt fartyg förstärks genom den s. k. ettårsregeln i 54 § kommunalskattelagen. Denna medför att inkomst av sådan anställning inte är skattepliktig, om anställningen varat eller kan antas vara minst ett år. Enligt vissa dubbelbeskattningsavtal – t. ex. med Liberia – är det inte heller möjligt för Sverige att beskatta här bosatta sjömän för inkomst av anställning på utländskt fartyg. Dessa förhållanden är inte ägnade att öka benägenheten hos svenskt sjöfolk att ta anställning inom den svenska handelsflottan. Utredningen förordar därför att det i samband med en översyn av sjömansskatten eller i annan ordning övervägs att upphäva ettårsregeln beträffande

anställning på utländskt fartyg. Vidare bör man från svensk sida söka uppnå ändring i de dubbelbeskattningsavtal som hindrar beskattning av svenska sjömän med anställning på utländskt fartyg.

Som förut påpekats kan den beskattning som drabbar rederinäringen inte anses påverka omfattningen av utlandsregistreringen annat än marginellt. I detta sammanhang vill utredningen dock fästa uppmärksamheten på den stämpelskatt som utgår vid förvärv av och inteckning i svenskt fartyg. De stegrade fartygsvärdena och den ökade omsättningen av fartyg har lett till mycket stora skattebelopp. Motsvarande beskattning saknas i flera sjöfartsländer eller är lägre än den svenska. Utredningen anser det angeläget att denna skillnad i merkostnader snarast undanröjs.

Utredningen anser sig vidare inte kunna underlåta att något beröra systemet med proviantering av obeskattade varor i den utrikes sjötrafiken. 1951 års riksdag fann starka skäl för en avveckling av systemet i den mera lokalt betonade utrikestrafiken och anhöll om en utredning i saken. I betänkandet Alkoholpolitik (SOU 1974:91–94) anslöt sig alkoholpolitiska utredningen till denna uppfattning, närmast i vad avser trafiken mellan de nordiska länderna jämte övriga östersjöstater och föreslog att frågan skulle särskilt utredas.

Systemet med proviantering av obeskattade varor är av stor betydelse för den svenska färjetrafikens utveckling och har gjort det möjligt för svenska färjerederier att sätta låga frakter för nyttotrafiken. Denna fraktsättning har haft en gynnsam inverkan på den svenska utrikeshandeln, som bortsett från oljeprodukter och malm till ca 26 % transporteras med färjor. En avveckling av systemet för svenska fartyg skulle leda till en väsentlig höjning av biljettpriserna för persontrafiken och fraktsättningen för godstrafiken. Om det samtidigt ombord på utländskt fartyg i färjetrafik till och från svensk hamn försäljs skattefria varor, vilket inte torde vara möjligt att helt förhindra, är det uppenbart att konkurrensförutsättningarna för färjetrafik under svensk flagg blir allvarligt försämrade.

7.5.3 *Finansiering*

Den av redareföreningen i samarbete med varvskreditutredningen gjorda undersökningen om rederinäringens investeringstakt under de närmaste åren (se avsnitt 4.3.2) tyder på ett minskat lånebehov. Denna prognos kan emellertid sammanhänga med det rådande läget på fraktmarknaden och bör inte tas till intäkt för en bestående investeringsovilja under förbättrade konjunkturer. Fraktmarknadsdepressionen, vilken fått ett påtagligt uttryck i den omfattande fartygsuppläggningen, hotar emellertid enligt redarnas bedömning att leda till en allvarlig likviditetskris för näringen. Detta förhållande kan påverka möjligheterna att få ut rimliga priser vid försäljning av fartyg. På längre sikt anses finansieringsproblem kunna uppstå till följd av minskade möjligheter till självfinansiering. Behovet av finansiering utifrån kan därmed komma att öka.

Flaggutredningen vill i detta sammanhang hänvisa till varvskreditutredningens analys av finansieringsproblemen inom svensk rederinäring (Fartygsfinansiering s. 149–152). Varvskreditutredningen understryker det självklara i att den fortsatta utvecklingen måste följas med stor vaksamhet och

framhåller att temporära stödåtgärder för rederinäringen eventuellt kan behöva sättas in med kort varsel. Vidare understryks att tillförseln av långfristiga lånemedel är av stor betydelse för utvecklingen inom svensk rederinäring på både kortare och längre sikt. Flaggutredningen delar denna bedömning och vill från sina utgångspunkter inskärpa nödvändigheten av att den svenska handelsflottans konkurrensförmåga upprätthålls genom en fortlöpande förnyelse av tonnaget och att dess tillväxt och modernisering inte hindras av bristande lånemöjligheter. Utredningen noterar i sammanhanget att industriministern numera tillsatt en arbetsgrupp med uppgift att närmare analysera rederiernas finansieringsförhållanden (jfr. prop. 1975/76:121 s. 49).

7.5.4 *Tekniska föreskrifter*

Svenska bestämmelser om fartygs konstruktion och utrustning liksom skeppsmätningsreglerna samt myndigheternas tillämpning av dessa bestämmelser anses inom rederinäringen fördyra och därmed försvåra driften av fartyg under svensk flagg. Särskilt gäller detta i fråga om andrahandstonnage.

Sjöfartsverket, som närmast ansvariga myndighet, är enligt vad utredningen inhämtat väl medvetet om de kostnader som är förenade med svenska säkerhets- och standardkrav. Genom dispens från gällande normer i fråga om såväl nybyggen som andrahandstonnage söker man tillgodose kostnadssynpunkterna så långt det är möjligt utan att sänka säkerhetsnivån.

Sjöfartsverket genomför en fortlöpande översyn av de normer som gäller för fartygs konstruktion och utrustning samt av skeppsmätningsreglerna. Verket utmönstrar därvid sådana normer som inte längre fyller ett realistiskt behov. Det är verkets policy att se välvilligt på alternativa lösningar som är förenliga med sjösäkerheten och de ombordanställdas berättigade krav på sin arbets- och boendemiljö.

Inom olika internationella organisationer, framför allt IMCO, bedrivs ett omfattande arbete för att få till stånd enhetliga säkerhets- och standardnormer för den internationella sjöfarten. En sådan harmonisering av nationella föreskrifter är av stor betydelse för utjämningen av de olikheter i konkurrensförutsättningarna som finns mellan olika länders handelsflottor. Arbetet har också resulterat i flera viktiga överenskommelser och rekommendationer. I praktiken har det dock ofta visat sig svårt att få en gemensam tillämpning av dessa internationellt accepterade normer. Många gånger är de resultatet av kompromisser som kan tolkas på olika sätt eller ger de möjlighet till nationella avvikelser. Globalt sett torde det dröja länge innan en full harmonisering och konkurrensjämställdhet har genomförts. Det synes därför angeläget att man från svensk sida verkar för största möjliga samordning bilateralt och regionalt inom ramen för vad som överenskommits i det större internationella sammanhanget.

Det ter sig naturligt att en sådan samordning äger rum i första hand med de övriga nordiska länderna. Så sker också redan nu, särskilt i förhållande till Norge genom det nära samarbetet mellan sjöfartsverket och det norska sjöfartsdirektoratet. Vederbörande svenska myndigheter bör öka ansträngningarna att verka för enhetliga nordiska normer för fartygs säkerhet och standard, vilket skulle dels eliminera olikheterna i kostnadshänseende

vid nybyggnad av fartyg enligt svenska resp. andra nordiska länders krav, dels underlätta omsättningen av andrahandstonnage mellan de nordiska länderna.

7.5.5 *Internationell sjöfartspolitik*

Sveriges utveckling till en betydande sjöfartsnation har kunnat ske mycket tack vare en allmän tillämpning av den sjöfartspolitiska principen att avlastare fritt skall kunna välja fartyg och att rederier fritt skall kunna konkurrera om tillgängliga laster. Denna princip har emellertid alltmer undanträngts till förmån för principen att ett lands sjöburna utrikeshandel i första hand skall transporteras av dess egna fartyg. För svensk del kan denna utveckling leda till att vår handelsflotta förlorar betydande marknadsandelar i trafiken mellan utländska hamnar utan att förlusten kan uppvägas av en ökad andel i transporterna av den svenska utrikeshandeln. Härtill kommer de andra former av protektionistiska åtgärder som tillämpas i olika länder och som försvårar svenska rederiers deltagande i direkttrafiken på dessa länder.

Den protektionistiska sjöfartspolitikens förankring i regeringsbeslut och dess koppling till handels- och utvecklingspolitiken gör det inte möjligt att enbart på det kommersiella planet argumentera och agera för att begränsa de skadliga verkningarna för svensk sjöfart. Rederinäringen behöver därför stöd av statsmakterna i såväl bilaterala som multilaterala sammanhang.

Även om svensk sjöfart är bäst betjänt av en fullt liberal internationell sjöfartspolitik synes det uppenbart att ett doktrinärt tänkande och handlande inte längre leder till praktiska resultat. En realistisk bedömning av den internationella utvecklingen och möjligheterna att påverka denna ger vid handen att vissa avsteg från den renläriga linjen måste kunna accepteras, t. ex. i förhållande till u-länderna. Fråns svensk sida har också i olika sammanhang, bl. a. i samband med utarbetandet av FN:s linjekonferenskod, klargjorts att Sverige är berett att acceptera viss förmånsbehandling av u-ländernas handelsflottor, även om detta skulle vara till nackdel för svensk sjöfart.

I viss utsträckning bör Sverige kunna agera på bilateralt plan i syfte att begränsa protektionismens skadeverkningar för vår sjöfart. Det torde dock i första hand vara genom samverkan med andra mer eller mindre liktänkande länder som de svenska intressena bäst kan hävdas. En sådan samverkan i syfte att söka nya lösningar ter sig i dag alltmer angelägen även med hänsyn till de nya konkurrensproblem som uppkommit till följd av bl. a. den östeuropeiska sjöfartsexpansionen.

De svårigheter som möter och kommer att möta vår handelsflotta till följd av den internationella utvecklingen gör det enligt utredningens mening angeläget att svenska sjöfartsintressen främjas inte endast i renodlade sjöfartssammanhang. Utredningen förordar därför att sjöfartsaspekter beaktas i anslutning till internationella råvaruavtal samt i handels- och biståndssammanhang. Utvecklingen inom EG är därvid av särskilt intresse.

Utredningen vill i detta sammanhang peka på en tänkbar konsekvens av ett genomförande av lastuppdelningsreglerna i FN:s linjekonferenskod. Genom de preferenser dessa ger åt nationella rederier kan det inte uteslutas att kontinentaleuropeiska länder, som ansluter sig till koden, söker kon-

centrera trafiken till och från Europa till sina transoceana hamnar för att godset, eventuellt efter omlastning, skall anses ha sitt ursprung i dessa länder och därmed räknas dess rederier till godo vid lastuppdelningen inom konferensen. För såväl svensk sjöfart som svenskt näringsliv skulle det innebära en stor olägenhet om trafiken till och från Sverige skulle vara beroende av omlastning i kontinenthamn. Enligt utredningens mening är det därför betydelsefullt att Sverige har en transocean hamn som är tillräckligt attraktiv för att inte avleda trafik till kontinenthamnarna.

7.5.6 *Bareboat charter*

Bareboat charter skiljer sig från andra former av fartygsuthyrning därigenom att befraktaren inträder i redarens driftsfunktioner. Han svarar således för fartygets bemanning, utrustning, drift och löpande underhåll. Svenskt fartyg som uthyrs till utländsk befraktare på bareboat basis behåller sin nationalitet och svensk offentlighetsrättslig lagstiftning är i princip tillämplig under uthyrningstiden. De praktiska komplikationer som kan uppkomma härigenom kan vara en förklaring till att bareboat charter av svenska fartyg till utländska befraktare förekommer i mycket ringa omfattning.

Problemet uppmärksammades i samband med tillkomsten av nya sjömanslagen och ledde till att en dispensmöjlighet från lagens bestämmelser infördes vid bareboat charter till utlänning (prop. 1973:40). En motsvarande dispensmöjlighet föreligger i fråga om 1974 års kungörelse om anställningstillstånd för utlänning på svenskt fartyg. Övrig offentligrättslig lagstiftning saknar dispensmöjligheter. Svenska bestämmelser måste således tillämpas beträffande t. ex. sjösäkerhetslagen och dess följdförfattningar samt behörighet och bemanning enligt sjöbefälskungörelsen.

För en svensk redare som till följd av det internationella konkurrensläget finner det omöjligt att sysselsätta ett fartyg kan en uthyrning på bareboat basis till utländsk befraktare framstå som ett alternativ till en försäljning. Även ur allmän synpunkt kan ett sådant arrangemang vara att föredra, eftersom fartyget då kan behållas under svensk flagg med möjlighet att sedermera åter tas i drift av den svenske redaren. För att möjliggöra bareboat charter i de särskilda fall då detta kan vara motiverat krävs att dispensmöjligheter införs även beträffande andra tillämpliga svenska bestämmelser än de i sjömanslagen och 1974 års kungörelse. Utredningen vill därför förorda att systematiskt uppbyggda regler för bareboat charter genomförs.

7.5.7 *Fria hemresor*

Fria hemresor från tjänstgöring ombord och längre sammanhängande ledighet utgör ett väsentligt led i de ombordanställdas möjligheter att utnyttja det svenska samhällets förmåner och utbyggda sociala standard. Med tanke på att de ombordanställda under stor del av året är avstängda från möjligheten att utnyttja dessa förmåner framstår det som rimligt att staten lämnar sitt bidrag till de snabbt växande kostnaderna för fria hemresor som nu helt bestrids av svenska rederier. Statsbidrag utgick tidigare i Sverige och utgår fortfarande i våra nordiska grannländer. Utredningen förordar att frågan om statsbidrag till sjöfolkets fria hemresor omprövas.

7.6 Förslaget till fartygsöverlåtelselag

7.6.1 *Allmänt om förslagets bakgrund*

Som framhållits i det föregående anser utredningen inte att de konkurrensfrämjande åtgärder för den svenska handelsflottan som kan komma ifråga kan förväntas bli tillräckliga för att hindra en för samhället skadlig utveckling av registreringen av fartyg med svenska ägarintressen under utländsk flagg. Statsmakterna måste därför ha effektiva möjligheter att övervaka och kontrollera utvecklingen så att utlandsregistreringen inte får en omfattning eller tar sig uttryck som är oförenliga med en sjöfartspolitisk målsättning som innebär att svensk sjöfart så långt som möjligt skall drivas under svensk flagg eller med de krav i övrigt samhället kan ställa på sjöfartsnäringen.

De styrmedel som står till samhällets förfogande beträffande fartygsöverlåtelser ger inte tillräckliga möjligheter att på ett verkningsfullt sätt utöva kontroll över utlandsregistreringen, eftersom de endast delvis bärs upp av eller svarar mot allmänna sjöfartssynpunkter. Sålunda avser 1939 års lag att under krigs- och beredskapsförhållanden förhindra att det svenska fartygsbeståndet övergår i utländsk ägo. Valutalagstiftningen uppbärs av de mål som fastställts för penning- och valutapolitiken. Den ger inte utrymme för hänsynstagande till allmänna sjöfartssynpunkter i vidare mån än att dessa ryms inom de ramar som angetts för valutaregleringen. Vad slutligen gäller de båda återstående kontrollinstrumenten, exportförbudskungörelsen och 1971 års sanktionslag, är de av mer perifer betydelse från allmänna sjöfartssynpunkter. Exportförbudskungörelsen motiveras sålunda av handelspolitiska intressen, och sanktionslagen utgör grundvalen för en tillämpning från svensk sida av resolutioner om icke-militära sanktioner rörande freden och säkerheten som antas av FN.

Den nuvarande lagstiftningen beträffande fartygsöverlåtelser till utlandet får även anses lida av ytterligare en svaghet. Avsaknaden av bärande allmänna sjöfartssynpunkter för normala förhållanden innebär att lagstiftningen inte heller ger effektiva möjligheter att kontrollera utvecklingen av sådana överlåtelser som ej innebär svensk etablering eller utbyggnad av rederiverksamhet under utländsk flagg. De problem svensk sjöfart står inför och som utredningen bedömt utgöra motiv för en strävan hos svenska rederiintressen till ökande utlandsregistrering måste emellertid också anses utgöra en risk för snabb och omfattande utförsäljning av handelsflottan utan bevarat svenskt ägarinflytande. Utredningens uppdrag har, med hänsyn till den allmänna formuleringen av de direktiv som förelagts utredningen och under intryck av den allvarliga utvecklingen inom den internationella sjöfarten under tiden efter direktivens tillkomst, ansetts omfatta att även ta upp frågan om kontrollåtgärder beträffande helt normala kommersiella överlåtelser.

Som framgår av det sagda bör effektivare möjligheter finnas från det allmännas sida till övervakning och kontroll av fartygsöverlåtelser till utlandet. Skärpningen av kontrollen bör avse alla slags överlåtelser och ge underlag för samhällelig insyn och medbedömande så att förutsebara skadeverkningar kan undvikas.

Utredningen har övervägt olika alternativ beträffande frågan hur en vidgad och effektivare allmän kontroll över fartygsöverlåtelser lämpligen bör anordnas. Därvid har utredningen ansett att kontrollen bör utövas genom tillståndsprövning. Frågan har då varit om någon av de gällande författningarna skulle kunna ändras så att sjöfartsaspekterna kan beaktas. Sanktionslagen kan uppenbarligen inte komma ifråga i sammanhanget. Inte heller exportförbudskungörelsen är något lämpligt instrument. Om 1939 års lag, som skall ses över enligt utredningsdirektiven, ändras så att dess beredskapskaraktär upphävs, skulle den i och för sig kunna tjäna som instrument för en allmän kontroll av fartygsöverlåtelser även under normala förhållanden. Denna väg har dock inte befunnits lämplig av bl. a. redaktionella skäl. Likaså är valutalagstiftningen inte något lämpligt kontrollinstrument, eftersom valutaregleringen bl. a. är i princip tidsbegränsad och tar sikte på helt andra typer av värden. Valutalagstiftningen skulle inte heller ge utrymme för kontroll av sådana fartygsöverlåtelser som inte är förenade med direkta investeringar eller motsvarande utomlands.

Mot den nu angivna bakgrunden har utredningen funnit det nödvändigt att föreslå helt ny lagstiftning som möjliggör offentlig kontroll över sådan fartygsöverlåtelse som medför att fartyg upphör att vara svenskt. Den föreslagna lagstiftningen upptar även krigs- och beredskapsregler som är avsedda att ersätta 1939 års lag.

Ifråga om lagstiftningsåtgärder för att komma tillrätta med en ökande utlandsregistrering har utredningen också övervägt om ändringar i valutalagstiftningen är påkallade för att ge underlag för en skärpt övervakning av svenska direktinvesteringar i utländska rederiföretag. Valutalagen skulle i sådant syfte kunna ändras så att sjöfartspolitiska strävanden skall beaktas. Detta förutsätter att valutastyrelsen vid prövning av ärenden om direkta investeringar utomlands tillförs erforderlig sjöfartspolitisk sakkunskap. Utredningen har dock vid närmare övervägande funnit att något egentligt behov av ändringar i valutalagstiftningen inte för närvarande kan anses föreligga. Denna ger så långt det är möjligt med hänsyn till Sveriges åtaganden enligt OECD:s kapitalliberaliseringsstadga erforderligt utrymme för hänsynstagande till allmänna näringspolitiska strävanden. Ej heller kan sjöfartens problem anses så speciella att det av den anledningen är motiverat att nu ändra eller utvidga valutastyrelsens sammansättning vid prövning av ärenden om direkta investeringar i utländska rederiföretag för att styrelsen skall besitta nödiga insikter. Som utredningen återkommer till i det följande förutsätter också den föreslagna lagstiftningen samråd mellan prövningsmyndigheten och riksbanken i ärenden om direkta investeringar utomlands i samband med fartygsöverlåtelser.

Genomförs utredningens förslag synes det motiverat att medge undantag för fartyg från kravet på tillstånd enligt exportförbudskungörelsen.

7.6.2 *Förslagets huvudlinjer*

Vid utredningens utformning av kontrollsystemet har, när det gäller fredsförhållanden, den vägledande principen varit att i så hög grad som möjligt söka undvika att normala och med samhällsintressena förenliga transaktioner hindras. Utredningen har med denna målsättning bl. a. ansett att

en bestämd skillnad ifråga om kontrollens omfattning och inriktning bör göras mellan överlåtelse med visst bevarat svenskt driftsinflytande över fartyget under utländsk flagg och överlåtelse utan sådant intresse. Överlåtelser av det senare slaget ingår i allmänhet som ett normalt led i svenska rederiers affärsverksamhet och utgör en viktig finansieringskälla för nyanskaffning av fartyg. För att inte hindra rederiernas behöriga handlingsfrihet i omsättningen av fartyg och då några allmänna kontrollintressen inte ansetts tala häremot, har utredningen funnit att sådana överlåtelser inte bör vara föremål för offentlig prövning under normala förhållanden. Det har dock ansetts nödvändigt att statsmakterna får möjlighet att på nära håll följa utvecklingen för att, när det är påkallat av hänsyn till viktiga samhällsintressen, låta även dessa överlåtelser omfattas av prövningen.

Den föreslagna lagstiftningen ställer krav på tillstånd för fartygsöverlåtelse i vissa fall. Arv, bodelning, bolagsskifte och andra universalfång kan inte gärna antas utgöra något problem i utlandsregistreringssammanhang eller för den svenska handelsflottans fortbestånd.

Förslaget upptar mot bakgrund av vad som ovan sagts skilda bestämmelser för vad som lämpligen kan benämnas normal- resp. krisfall beroende på den totala omfattningen av fartygsöverlåtelser och på de samhällsskadliga konsekvenserna härav. Härtill kommer, som ett tredje fall, särskilda regler för krigs- och beredskapsfall.

Enligt förslaget skall i normalfallen tillståndsplikt i princip gälla för sådan överlåtelse av svenskt registreringspliktigt skepp, som har en bruttodräktighet av minst 200 registerton,[1] eller andel i sådant skepp som har till följd att skeppet upphör att vara svenskt men där detta trots nationalitetsförlusten står under svenskt driftsinflytande. Är överlåtelsen inte förenad med sådant bevarat svenskt intresse föreslås i stället skyldighet att avge skriftlig försäkran därom. I krisfallen skall dock, efter regeringens förordnande, även sådana överlåtelser gå in under tillståndsplikt. För krigsfall och motsvarande föreslås i stort samma regelsystem som i 1939 års lag. Tillståndsplikt skall här bl. a. gälla för överlåtelse av svenskt registreringspliktigt fartyg, dvs. såväl skepp som båtar[2], eller andel däri. Reglerna skall gälla automatiskt om Sverige är i krig och eljest efter regeringens förordnande.

Utredningen har övervägt olika alternativ beträffande den myndighet som bör handlägga tillståndsprövningen, däribland tillskapandet av en särskild prövningsinstans. Utredningen har funnit det mest ändamålsenligt att prövningen förläggs till regeringen eller myndighet som regeringen utser. Delegering bör lämpligen ske till någon befintlig förvaltningsmyndighet. Utredningen har ansett att sjöfartsverket har de bästa förutsättningarna att samlat bedöma de frågor av bl. a. ekonomisk, social och säkerhetsmässig natur som tillståndsprövningen aktualiserar. Enligt utredningens mening bör dock i likhet med vad som gäller för prövningen enligt 1939 års lag ärenden av större principiell betydelse eller allmän räckvidd underställas regeringens prövning. Detta torde bl. a. gälla beträffande en ifrågasatt registrering av fartyg med svenskt driftsinflytande under bekvämlighetsflagg eller i skattefristat. Sjöfartsverkets beslut bör av rättssäkerhetsskäl förenas med besvärsrätt hos regeringen för sökanden.

[1] Jfr. 1, 2, 11 och 12 §§ sjölagen.

[2] Jfr. 1 kap. 1 §, 2 kap. 1 och 5 §§ båtregistreringslagen.

7.6.3 *Normalfall (1–3 §§)*

Fartygen

De intressen som uppbär förslaget motiverar vissa begränsningar i fråga om vilka fartygsöverlåtelser som bör vara föremål för offentlig kontroll under fredsförhållanden. Som redan framgått omfattar utredningsförslaget svenskt registreringspliktigt skepp som har en bruttodräktighet av minst 200 registerton. Kriteriet registreringspliktigt innebär att skepp, som är avregistreringsmässiga så som anges i 16 § första stycket 1, 2 och 4 sjölagen faller utom lagstiftningen. Utredningen har till grund för den föreslagna avgränsningen av lagens räckvidd anlagt i huvudsak följande synpunkter.

Vad först gäller dräktighetsgränsen torde väl behovet av offentlig kontroll över fartygsöverlåtelser främst vara begränsat till fartyg som är avsedda för befordran av gods och passagerare. Någon ändamålsenlig skiljelinje mellan olika slags fartyg kan emellertid svårligen dras i detta sammanhang. Kontrollen bör därför avse fartyg om viss minsta storlek. Samhällsekonomiska och sysselsättningspolitiska synpunkter kan tala för att kontrollen begränsas till det större fartygsbeståndet. På den andra sidan kan, om mindre och därmed ofta nog mycket gamla fartyg med behållna svenska intressen registreras utan allmän insyn i länder med alltför låga krav på säkerhetsstandard och sociala villkor för de ombordanställda, svensk sjöfartsnäring bidra till en utveckling som Sverige enligt internationella åtaganden är förpliktat att motarbeta och därjämte skada den goodwill som näringen skapat åt Sverige. Det mindre fartygsbeståndet har heller inte en oväsentlig betydelse för Sverige. Utredningen har vid övervägande av sådana motstående synpunkter funnit att en dräktighetsgräns om minst 200 ton brutto är en lämplig avgränsning för att lagen skall äga tillämpning. Den föreslagna dräktighetsgränsen innebär att omkring 90 % av antalet fartyg inom handelsflottan om 100 ton brutto och däröver kommer att omfattas av lagen.

Vidare kommer till följd av kriteriet att skeppet skall vara registreringspliktigt lagen att omfatta även andrahandstonnage, dvs. skepp under utländsk flagg som förvärvas av svensk redare. Sådant skepp blir registreringspliktigt i Sverige när förvärvet fullbordats. Registreringsplikt föreligger även under den frist om en månad som 12 § första stycket sjölagen ger ägaren att anmäla skeppet för registrering. Enligt 35 § första stycket samma lag kan registrering dock ej företas i strid med bestående utländsk registrering av fartyget.

Utredningen har övervägt att låta även skeppsbyggen omfattas av tillståndsprövningen. Överlåtelse till utlänning av svenskt skepp under byggnad kräver visserligen exporttillstånd och valutalagstiftningen ger vissa möjligheter att hindra att skeppsbygge för svensk räkning vid utländskt varv registreras med svenska ägarintressen under utländsk flagg. Dessa kontrollmöjligheter kan emellertid bli otillräckliga för att säkerställa syftet med den föreslagna lagstiftningen. Om skeppsbyggen inte omfattas av lagens bestämmelser, kan det därför bli möjligt att utan den eftersträvade samhällskontrollen överföra ett bygge till utländsk ägare med bevarat svenskt inflytande över bygget och sedermera över det färdiga skeppet. Lagen skulle också kunna kringgås t. ex. genom att en redare säljer fartyg till utlänning och samti-

digt beställer nybygge här i landet för att därefter, innan registreringsplikt inträtt, överlåta bygget till utlänning med bevarat svenskt ägarintresse.

För att hindra ett kringgående av lagens syfte på sådant sätt kunde överlåtelsetillstånd även krävas i fråga om skeppsbygge för svensk beställares räkning, dvs. sådant bygge där det färdiga skeppet kommer att till mer än hälftendelen vara svenskägt. Genom begränsningen till bygge för svensk redares räkning skulle undvikas konflikt med varvsindustrins intresse att kunna öka sin lagerhållning genom skeppsbyggnad för egen räkning. Ej heller skulle kravet hindra bygge direkt för utländsk beställare.

Utredningen har emellertid ansett flera skäl tala emot ett sådant tillståndskrav. Sålunda kan det till följd av registreringsbestämmelsernas utformning, som i stor utsträckning går tillbaka på internationella fördrag, vara svårt att uppnå en fullständig kontroll över olika tänkbara dispositioner med skepp under byggnad i Sverige, även om överlåtelse utan tillstånd förenas med straffansvar. Än svårare blir det givetvis att uppnå sådan kontroll över skepp som för svensk redares räkning byggs vid utländskt varv. Sverige har små möjligheter att hävda jurisdiktion över de rättsförhållanden som sådana skeppsbyggnadsavtal ger upphov till. Det tänkbara utrymmet för svensk lags tillämplighet är också snävt. Tillståndskravet skulle även kunna kringgås på olika sätt, t. ex. genom att skeppsbygge beställs i utländskt dotterbolags namn. Kravet skulle ej heller hindra svenska redare att engagera sig i utländska beställningar vid svenska varv eller i varvens lagerbyggen.

Krav på överlåtelsetillstånd i fråga om skeppsbygge för svensk beställares räkning är därför ej ägnat att tillgodose syftet med lagstiftningen. Ett sådant krav skulle därjämte kunna gå ut över den svenska varvsindustrin genom att svenska redare i ökad utsträckning förlade nybyggen till utländska varv där man i praktiken finge större frihet att förfoga över dem än i Sverige. Utredningen har, med hänsyn härtill och då enligt utredningens mening något annat lämpligt tillståndskrav inte går att ställa upp, ansett sig inte böra föreslå tillståndskrav i fråga om skeppsbyggen.

Det bör dock anmärkas att ett kringgående av lagstiftningens syfte delvis kan hindras genom den föreslagna krisfallsregleringen. Den skall ge statsmakterna möjlighet att hindra fartygsöverlåtelser till utlandet i samhällsskadlig omfattning. Härigenom kan vid tillståndsprövningen tillses att svenska redare ej säljer ut fartyg för att genom nybyggen etablera eller bygga ut rederiverksamhet under utländsk flagg.

Tillståndspliktiga överlåtelser

Enligt förslaget (1 §) skall i normalfallet tillståndsplikt gälla, om svensk fysisk eller juridisk person behåller andel i skeppet eller tillförsäkras nyttjanderätt till det för längre tid än tre år. Tillståndsplikt skall också föreligga om överlåtaren – direkt eller indirekt – har del i utländskt företag som förvärvar skeppet. Utredningen har vid bestämmandet av tillståndsplikten anlagt i huvudsak följande synpunkter.

Tillståndskravet ifråga om behållet ägande kan tydligtvis inte begränsas till svenska personers direkta ägarintressen i ett överlåtet fartyg under utländsk flagg. En dylik begränsning av tillståndskravet skulle visserligen ha påtagliga fördelar ur kontrollsynpunkt men innefatta en från sjöfartspolitiska

synpunkter omotiverad begränsning, eftersom svenska ägarintressen kan vara mer eller mindre starkt engagerade i utländska företag. Det kan här vara fråga om direkta eller indirekta intressen i form av dotterbolag resp. kedjebolag. I dessa fall bör tillståndskrav dock gälla endast för det fall att överlåtaren har del i det utländska företag som förvärvar fartyget, emedan ett vidare tillståndskrav skulle kunna medföra för långtgående undersökningsplikt för överlåtaren och verka hindrande i fartygsomsättningen.

I och för sig kunde det kanske vara önskvärt att begränsa tillståndskravet så att det inte skulle gälla för sådant ägarintresse i fartyget eller i det utländska företaget som går under viss mindre gräns. Utredningen har dock ansett det möta olika svårigheter att ange någon sådan gräns, bl. a. av det skälet att det svenska ägarinflytandet kan göra sig gällande på andra vägar än genom storleken av själva ägandet såsom i samband med kreditförhållanden. Det är dock tydligt att storleken av det behållna ägarintresset måste bli av betydelse för bedömningen i det enskilda ärendet.

I samband med att svenska fartyg försäljs till utlandet är det inte en ovanlig företeelse att säljaren återbefraktar fartyget för viss tid. Återbefraktningen torde i allmänhet ha sin grund i från samhälleliga synpunkter fullt lojala kommersiella intressen. Ofta torde den vara betingad av att säljaren vill skydda sin kredit gentemot köparen genom att tillförsäkra sig driften över fartyget. Det kan också vara så att säljaren tar på sig återbefraktning som ett försäljningsargument genom att därigenom kunna erbjuda köparen sysselsättning för fartyget. Återbefraktningen kan emellertid också mer eller mindre ha karaktären av utlandsetablering, som bör bedömas även från samhälleliga synpunkter. Utredningen har sig sålunda bekant fall, där återbefraktning framstått som en maskerad flaggöverföring. Det framstår inte heller som uteslutet att, om kontrollen över utlandsregistreringen skärps men återbefraktning lämnas utanför kontrollen, återbefraktningen kommer att öka i omfattning som ett alternativ till utlandsregistrering. Det är alltså motiverat att ge det allmänna möjlighet till insyn i och medbedömande av återbefraktning i samband med fartygsöverlåtelser. Att sedan ett tillståndskrav härutinnan i vissa fall kan kringgås genom befraktning av annat tonnage utgör ej tillräckligt skäl för samhället att avstå från en sådan möjlighet.

Den föreslagna tidsgränsen vid tillförsäkrad nyttjanderätt har bestämts med hänsyn till att en befraktningstid om 2–3 år är relativt vanlig på grund av konjunkturcyklerna inom sjöfarten. Det är tydligt, att ju längre tid härutöver en återbefraktning avser desto större blir sannolikheten för att befraktningen bygger på ett närmare samarbete mellan kontrahenterna. Även optionsförhållanden kan vara av betydelse för bedömningen. Fall som tillståndsprövningen särskilt torde få ta sikte på får bl. a. anses vara återbefraktning under bekvämlighetsflagg, befraktning till samma fart och försäljning av helt rederi med åtföljande återbefraktning.

Ifråga om tillståndspliktiga överlåtelser har utredningen ytterligare övervägt att föreslå tillståndskrav för överlåtelse med bevarad svensk finansiell kontroll genom kreditgivning. Utredningen har emellertid funnit att ett sådant prövningskriterium är svårbestämt och att dess praktiska användbarhet kan ifrågasättas. Den kredit om 70 % som varven i allmänhet lämnar förekommer också som kondition vid andrahandsförsäljningar. Utredningen har på grund härav inte ansett sig kunna föreslå något sådant tillståndskrav.

Bevaras inte svenskt inflytande över fartygets drift så som nu har angetts, skall enligt förslaget (2 §) överlåtaren avge skriftlig försäkran härom på heder och samvete. Sådan försäkran skall avges till den registermyndighet som avses i 2 § sjölagen (sjöfartsregistret) eller, om skeppet inte är infört i skeppsregistret, till regeringen eller prövningsmyndigheten. För försäkran till sjöfartsregistret behöver ingen tidsfrist ställas upp, eftersom skeppet skall avregistreras på grund av nationalitetsförlust och enligt 16 § tredje stycket sjölagen skall anmälas för avregistrering inom en månad från överlåtelsen. Försäkran avges då i avregistreringsärendet. För övriga fall bör följdriktigt föreskrivas en frist om en månad.

Vissa överlåtelser måste undantas från lagens tillämplighet. Så måste exekutiv försäljning undantas, emedan skeppshypoteket eljest skulle förlora väsentligt i kreditsäkerhetsvärde och Sverige därigenom skulle svika sina förpliktelser enligt 1967 års internationella konvention om sjöpanträtt och fartygshypotek, som inte känner något krav på offentligt tillstånd för exekutiv försäljning.[3] Undantagen bör gälla såväl försäljning efter utmätning eller under konkurs som försäljning enligt 10 § andra stycket sjölagen. Samma hänsyn gör sig gällande i fråga om försäljning som företas av retinent – t. ex. reparationsvarv – för att göra sig betald för retentionsfordringen. Sjöpanträttskonventionen föreskriver här visserligen intet om försäljningen, vilket beror på att dylik legalpanträtt inte är obligatorisk enligt konventionen.[4] Liksom när det gäller hypoteket skulle dock kreditsäkerheten äventyras om man inskränkte försäljningsfriheten.

Utöver nu nämnda undantag från lagens tillämpning undantas i förslaget tillika överlåtelse av staten resp. kommuner. Härigenom begränsas tillämpningsområdet till överlåtelser företagna av enskilda, vilket utredningen ansett vara motiverat med hänsyn till förslagets huvudgrunder. Det bör dock ej förbises att överlåtelse av fartyg som stat eller kommun äger genom enskilt rättssubjekt – till skillnad från statsmyndigheter, vare sig de är affärsdrivande eller inte – ej undantas med denna teknik. De bör heller inte undantas.

Allmänna riktlinjer för tillståndsprövningen

Som framgått av det föregående är syftet med den föreslagna lagstiftningen att ge statsmakterna ett effektivt medel för kontroll av fartygsöverlåtelser. Tillståndsplikten skall ge det allmänna möjligheter att övervaka och kontrollera överlåtelserna så att förutsebara samhälleliga skadeverkningar kan undvikas.

Registrering av fartyg med svenska intressen under utländsk flagg torde regelmässigt förestavas av en företagsekonomiskt motiverad strävan att nå så stor lönsamhet som möjligt. Denna lönsamhetssträvan har ett särskilt spelutrymme genom möjligheten att överlåta ett fartyg till utlänning med bibehållet svenskt driftsinflytande (flaggöverföring). Det är emellertid inte alltid säkert att den företagsekonomiska bedömningen är näringspolitiskt eller samhällsekonomiskt berättigad. I stället kan – vid sidan av de betalningsbalanseffekter som riksbanken enligt gällande ordning har att särskilt beakta – negativa effekter uppkomma på t. ex. sysselsättning och rederistruktur. Effekterna kan vara negativa genom flaggöverföringens omfattning eller

[3] Jfr. art. 11:3; konventionen införd i prop. 1973:42 s. 380 ff.

[4] Jfr. art. 6.

karaktär. Ett sådant fall kan vara att ett företag överför fartyg till ett land med lägre kostnadsnivå än den i Sverige i stället för att med något lägre lönsamhetskrav fortsätta segla under svensk flagg. En enskild flaggöverföring torde väl emellertid i regel inte föranleda några dramatiska inhemska effekter. De sammantagna effekterna av många flaggöverföringar kan däremot, som utredningen tidigare konstaterat, bli betydande. Så kan, för att anknyta till det nyssnämnda exemplet, registreringar utomlands utifrån bedömning av det relativa löne- och kostnadsläget i Sverige och i registreringslandet få negativa verkningar på sysselsättningen inom sjöfartsnäringen.

Fartygsregistrering utomlands kan emellertid också, som utredningen tidigare framhållit, inom vissa gränser få ett positivt värde ur det allmännas synpunkt. Utlandsregistreringen kan medföra betydande fördelar för svensk sjöfarts internationella konkurrenskraft och därmed också för den svenska samhällsekonomin. Svenska etableringar utomlands kan bidra till en effektivare rederistruktur i Sverige och därmed också bättre lönsamhet och utvecklingsmöjligheter för sjöfart under svensk flagg.

Enligt utredningens mening bör vid bedömningen i normalfall av fartygsöverlåtelse med bevarat svenskt driftsinflytande stå i förgrunden om överlåtelsen kan vara till gagn för svensk sjöfart. Tillstånd bör inte lämnas om överlåtelsen strider mot väsentligt allmänt intresse. Utredningen har utformat förslagets kriterier för tillståndsprövningen i enlighet härmed.

En mer detaljerad bestämning av prövningskriterierna kunde i och för sig vara av värde för både dem som söker tillstånd och den tillämpande myndigheten. Det är dock här fråga om ett område där det är svårt att ge detaljerade regler. Bedömningen av tillståndsärendena måste innefatta hänsyn av skiftande och föränderlig karaktär, som ej kan anges i detalj. Att bedöma om en fartygsöverlåtelse direkt är oförenlig med givna allmänna mål och intressen, bör emellertid ställa sig möjligt.

Tillståndsprövningen får bli beroende av den aktuella flaggöverföringens storlek eller betydelse i övrigt. Prövningen kan bli liberal eller restriktiv beroende bl. a. på den vid varje tidpunkt totala omfattningen av utlandsetableringar inom svensk rederinäring och de därav föranledda konsekvenserna för den svenska handelsflottan och samhällsekonomin. Även omfattningen och karaktären av det berörda företagets eventuella övriga etableringar utomlands bör beaktas.

En självklar utgångspunkt bör vara, liksom när det gäller de riktlinjer som angetts för den samhällsekonomiska bedömningen av tillstånd för direkta investeringar utomlands, att bedömningen sker med sikte på att bevara eller förstärka den svenska handelsflottans internationella konkurrenskraft under beaktande av de grundläggande mål som har uppställts för den svenska ekonomiska politiken. Dessa mål är ekonomisk tillväxt och full sysselsättning med bibehållande av inre och yttre balans.

Detta innebär att prövningen bör ske med beaktande av de långsiktiga effekterna, särskilt vad gäller handelsflottans konkurrensförmåga och sysselsättningen inom sjöfartsnäringen. En viktig målsättning måste vara att hindra eller motverka en minskad sysselsättning för de ombordanställda. Långsiktiga perspektiv har också betydelse vid prövning av valutatillståndsärenden. Oftast torde emellertid de mer kortsiktiga effekterna av en flaggöverföring vara de mest påtagliga, medan det kan vara svårt att bedöma vilka effekter som uppkommer på lång sikt. I vissa fall kan det kortsiktigt te sig som

en flaggöverföring medför att man förlägger sysselsättningstillfällen utomlands som annars kunde ha förekommit under svensk flagg. I ett längre perspektiv kan detta emellertid bli missledande, eftersom flaggöverföringen kan vara nödvändig för att behålla eller stärka företagets internationella konkurrenskraft och därmed dess sysselsättningsmöjligheter på svenska fartyg. Jämte detta långsiktiga perspektiv är det emellertid tydligt, att storleken av det sysselsättningspolitiska problem som kan uppkomma genom svensk utlandsregistrering är beroende av de alternativ som vid varje tidpunkt finns till anställning under svensk flagg.

En huvudsynpunkt vid bifall till ansökningar om tillstånd till flaggöverföring bör vara att verksamheten under utländsk flagg skall vara ett tillskott till och ett led i den rederiverksamhet som bedrivs i Sverige och inte en ersättning för annan svensk sjöfart. Det bör således vara fråga om initiativ och aktivitet för att göra den samlade svenska verksamheten större än vad som i annat fall skulle vara möjligt. Ett skäl för tillstånd kan vara att utlandsregistrering är den enda möjligheten att erhålla eller behålla betydande lastkontrakt till följd av olika slags sjöfartsprotektionistiska åtgärder. Vidare är det för svenska rederiföretag ofta både värdefullt och nödvändigt att delta i internationella samarbetsprojekt, vilket särskilt torde gälla i fråga om sådana projekt som bygger på utländska rederinäringars specialkunskaper eller som medför betydande transportkontrakt. Vid samarbete med utländska intressenter begränsas naturligen ett svenskt rederiföretags val av registreringsland, eftersom hänsyn måste tas till andra parter och det svenska företaget kan ha en minoritetsroll i samarbetet. Det kan därför vara motiverat att överföra fartyg till utländsk flagg för att etablera, behålla eller utveckla svensk medverkan i internationella samarbetsprojekt. En ifrågasatt flaggöverföring kan också vara att bedöma med hänsyn till att alternativet härtill är vidgat handlingsutrymme för utländska konkurrenter, vilket kan vara fallet om redarens val står mellan att överlåta fartyget helt till utlänning eller att behålla driftsinflytande över fartyget under utländsk flagg. Ett begränsat antal flaggöverföringar i sådana fall kan vara ägnat att allmänt stärka svensk sjöfart, särskilt om det gäller att bevara inarbetade sjötransportmarknader eller att utnyttja svensk rederinärings specialkunskaper.

Tillstånd bör inte ges om det finns skälig anledning anta att huvudavsikten med flaggöverföringen är att genom registrering under utländsk flagg uppnå skattefördelar, utnyttja möjlighet att använda låglönebesättningar eller komma ifrån sociala åtaganden för de ombordanställda. Om en generell skatteflyktsklausul införs, vilket har föreslagits i SOU 1975:77, torde denna kunna tjäna till ledning för bedömning om skatteflykt skall anses föreligga i ett flaggöverföringsfall.

Betalningsbalans- och skattesynpunkter på flaggöverföringsärenden behöver beaktas utöver vad som ligger i det förut sagda. Från samhällsekonomisk synpunkt är det av vikt att avkastningen på svenskt kapital utomlands i möjligaste mån tas hem. Därför förenas tillstånd för direkta investeringar utomlands i regel med en föreskrift att vinstmedel i utländska dotterbolag inte får hållas kvar utöver skälig fondering. Liknande repatrieringsklausuler bör komma i fråga i samband med tillstånd till flaggöverföring.

I vissa fall kan det bli nödvändigt att kräva att överlåtaren ser till (ev. garanterar) att fartyget även efter registrering under utländsk flagg kommer

att drivas på ett sätt som är förenligt med Sveriges internationella åtaganden i fråga om säkerhet, miljö, social trygghet och fackliga rättigheter för de ombordanställda. Ett villkor för tillstånd kan också vara att fartyget under den utländska flaggen kommer att uppfylla från svensk synpunkt centrala minimikrav i internationella överenskommelser och rekommendationer om fartygs konstruktion och utrustning. Sådana förhållanden är för handen framför allt i fråga om flaggöverföringar som innebär registrering under bekvämlighetsflagg, eftersom det i sådana fall inte kan förutses att registreringslandet utövar effektiv jurisdiktion och tillsyn över fartyget och besättningens sociala villkor.

Utredningen anser att förekomsten av fartyg under bekvämlighetsflagg i princip utgör ett ovälkommet inslag i världssjöfarten såväl i fråga om sjösäkerhet och sociala förhållanden som ur konkurrenssynpunkt. Normalt kan det därför antas att en flaggöverföring till bekvämlighetsflagg strider mot väsentligt allmänt intresse. Samtidigt kan inte bortses från att omkring 25 % av världshandelsflottan i dag är registrerad under bekvämlighetsflagg och att en del av detta tonnage hör till det mest moderna och konkurrenskraftiga i världen och till stor del ägs och drivs av rederier i traditionella sjöfartsnationer. Den intresseavvägning som måste göras vid prövningen av tillståndsärende som avser registrering under bekvämlighetsflagg är enligt utredningens mening av så speciell natur att prövningen bör ankomma på regeringen. Motsvarande bör gälla i fråga om registrering i skattefristat.

7.6.4 *Krisfall (4 §)*

Fartygen och tillståndspliktiga överlåtelser

Enligt förslaget skall regeringen, om överlåtelser av fartyg med eller utan bevarat svenskt driftsinflytande sker i sådan omfattning att det uppstår eller kan befaras uppstå synnerligt men för sysselsättningen inom sjöfartsnäringen eller annan väsentlig skada för samhället, få förordna om generell tillståndsplikt så att även i normalfall anmälningspliktiga överlåtelser går in under tillståndsplikt. Eljest skiljer sig regleringen i rubricerade hänseenden inte från den som förslaget innehåller för normalfallen.

Allmänna riktlinjer för tillståndsprövningen

I överensstämmelse med kriterierna för att krisfall skall föreligga har i förslaget angetts att tillstånd till överlåtelse för sådant fall skall få lämnas endast om det är uppenbart att överlåtelsen är förenlig med allmänt intresse.

Liksom vad gäller i fråga om prövningskriterierna för förslagets normalfall har utredningen ansett det vara föga ändamålsenligt att söka utforma detaljregler för prövningen av tillståndsansökningar i krisfall. Vissa synpunkter kan dock även här anläggas till ledning för tillståndsprövningen.

Det står sålunda till en början klart att den föreslagna krisfallsregleringen inte kan utgöra grundval för en långsiktig lösning av de problem den svenska handelsflottan kan komma att stå inför och som yppar sig i en pågående eller hotande omfattande utförsäljning av fartygsbeståndet vare sig denna sker i form av flaggöverföring eller annan försäljning. Förslaget syftar här vä-

sentligen till att ge statsmakterna handlingsutrymme för lämpliga motåtgärder så att samhälleliga skadeverkningar kan undvikas. Således kan det förutses att uteblivna tillstånd i en bristsituation aktualiserar statliga åtgärder av skilda slag i syfte att möjliggöra fortsatt drift under svensk flagg av fartyg som ej får överföras eller försäljas till utlandet.

Inom ramen härför torde de synpunkter som i det föregående har angetts till ledning för tillståndsprövningen i normalfall allmänt få skärpas vid prövningen i krisfall. Det är här motiverat att ställa strängare krav på en ifrågasatt överlåtelses förenlighet med allmänt intresse när denna gäller flaggöverföring med bibehållet svenskt driftsinflytande än annan överlåtelse. Sysselsättningssynpunkter bör, som redan framgår av kriterierna för krisfalls inträde, stå i förgrunden vid tillståndsprövningen. Härutinnan liksom i övrigt torde kortsiktiga effekter av en överlåtelse komma i beaktande på ett annat sätt än i normalfall. Utöver de synpunkter som har angetts i det föregående hör också långsiktiga beredskapsaspekter till bedömningen i krisfall. Även andra åtaganden än i normalfall som villkor för överlåtelse torde kunna komma ifråga såsom att sökanden förbinder sig att för köpeskillingen anskaffa annat fartyg i det försålda fartygets ställe genom inköp av fartyg från utlandet eller genom nybyggnad.

7.6.5 *Krigs- och beredskapsfall (5–9 §§)*

Enligt utredningens mening bör Sverige även i fortsättningen ha en permanent reglering för krigs- och beredskapsfall som motsvarar 1939 års lag. Regler om kontroll av fartygsöverlåtelser till utlandet under normala förhållanden tillgodoser inte fullt ut de nationella svenska intressen i fråga om försvar och försörjning som gör sig gällande i orostider. Då fordras, som i 1939 års lag, regler som även hindrar att fartyg under svensk flagg kommer under utländskt inflytande genom att utlänning direkt eller indirekt via svensk juridisk person får del i svenskt fartyg eller genom upplåtelse får förfoganderätten över fartyget.

En omarbetning av 1939 års lag är påkallad av flera skäl. De gällande tillståndskraven för överlåtelse av fartyg anknyter till sjölagens tidigare villkor för fartygs svenska nationalitet. De innebar bl. a. att sjölagen ej förutsatte andra ägare av fartyg än fysiska personer och aktiebolag i följd varav det inte ansetts möjligt att, ehuru andra rättssubjekt i praktiken godkändes som fartygsägare, meddela stadganden i 1939 års lag om fartygsöverlåtelse till andra svenska juridiska personer än sådana aktiebolag som ansetts löpa risk för utländskt ägarinflytande. De nya nationalitetsvillkoren, som innebär bl. a. att varje svenskt rättssubjekt får vara ägare till vad som anses vara svenskt fartyg, nödvändiggör en utvidgning av tillståndsregleringen. En omarbetning av 1939 års lag är motiverad även ur andra synpunkter.

Utredningen har vid översynen av krigs- och beredskapsreglerna funnit att den framtida regleringen väsentligen kan bygga på 1939 års lag och att reglerna bör upptas i samma lag som bestämmelserna om allmän kontroll av fartygsöverlåtelser under normala förhållanden. Härigenom erhålls en lämplig samordning mellan de olika fallen av offentlig kontroll över förfoganden över svenska fartyg m. m. Att arbeta med två fullmaktslagar, i många styck-

en med samma materiella innehåll, är enligt utredningens mening inte ändamålsenligt.

I likhet med 1939 års lag skall de föreslagna reglerna gälla automatiskt om Sverige är i krig medan vid krigsfara eller annars under utomordentliga förhållanden, som är föranledda av krig, regeringen skall äga förordna om deras tillämpning. Reglerna ställer krav på tillstånd såsom villkor för överlåtelse, aktieteckning eller upplåtelse i följande fall:

1. överlåtelse av svenskt registreringspliktigt fartyg eller andel däri till utlänning;
2. överlåtelse av sådant fartyg eller andel däri till svenskt aktiebolag, vars aktiekapital till minst hälften eller, om aktier med olika röstvärde finns, vars röstetal för samtliga aktier till minst hälften är i utländsk ägo eller tillhör svensk juridisk person i fråga om vilken de i lagen föreskrivna inskränkningarna för överlåtelse av fartyg gäller eller till annan svensk juridisk person;
3. överlåtelse till utlänning eller svensk juridisk person som nyss nämnts av aktie i svenskt aktiebolag, som direkt eller indirekt äger svenskt registreringspliktigt fartyg eller andel däri, samt teckning för dylika rättssubjekt av aktie i svenskt bolag som sist nämnts;
4. upplåtelse eller överlåtelse av nyttjanderätt till svenskt registreringspliktigt fartyg på tid till utlänning.

Motsvarande skall gälla i fråga om fartyg av registreringspliktig storlek som byggs för svensk räkning i eller utom Sverige.

Liksom i fråga om normal- och krisfallen bör vissa transaktioner undantas från krigsfallsregleringen. Tillståndskrav föreslås ej gälla i fråga om överlåtelse eller upplåtelse från staten eller kommun. Likaså skall tillstånd ej fordras för överlåtelse av fartyg eller fartyg under byggnad som sker genom exekutiv försäljning eller genom försäljning till realisation av retentionsrätt.

Utredningen har till grund för det föreslagna tillämpningsområdet i huvudsak anlagt följande synpunkter.

Fartygen

Krigs- och beredskapsreglerna gäller alltså alla svenska registreringspliktiga fartyg, dvs. skepp såväl som båtar. Därjämte omfattar förslaget fartyg av registreringspliktig storlek som byggs för svensk räkning, dvs. såväl byggen för svensk beställares räkning som lagerbyggen vid svenska varv. För ståndpunkten att här utsträcka lagens tillämpningsområde till båtar kan anföras att beredskapssynpunkter gör sig gällande ända ned till sådant tonnage.[5] Detsamma kan anföras som skäl för att i dessa situationer även låta fartygsbyggen omfattas av prövningen. Det är då följdriktigt att såvitt möjligt hålla dem alla kvar under svensk jurisdiktion och betryggande svensk kontroll i krigs- och beredskapsfall.

De uppställda kriterierna innebär att förslaget ej äger tillämpning på fartygsbygge här i landet som utförs för utländsk beställares räkning. Utredningen har därvid tagit hänsyn, förutom till den svenska varvsindustrins intressen, till att staten inte utan mycket starka skäl bör tvinga svenska varv att bryta sina nybyggnadskontrakt. Utförsel av sådant tonnage faller också

[5] Jfr. prop. 1975:68 s. 39.

utom ramen för den föreslagna lagstiftningen. Skulle en extraordinär brist på svenskt tonnage uppkomma, bör frågan om kontroll över utförsel av icke tillståndspliktigt tonnage lösas på andra vägar.

Tillståndspliktiga överlåtelser m. m.

Vad först angår tillståndskrav för *överlåtelse av fartyg* har utredningen inte ansett det vara möjligt att, om fartyget behåller svensk nationalitet, förklara överlåtelsen till viss gräns utan vidare giltig med hänsyn till att samma försäljning kan falla dels inom och dels utom gränsen och ännu mer då flera sådana överlåtelser kan tänkas ske samtidigt. Förslaget ställer därför, i likhet med 1939 års lag, krav på tillstånd för varje minskning av svenskt ägarinflytande i svenskt fartyg. Under uttrycket "utlänning" faller även utländsk juridisk person.

Vad så angår krav på tillstånd för *fartygsöverlåtelse till svenskt aktiebolag* innefattar förslaget flera utvidgningar men också en inskränkning av kravet enligt 1939 års lag.

I det senare hänseendet gäller att 1939 års lag räknar, med lagen (1916:156) om vissa inskränkningar i rätten att förvärva fast egendom m. m. som förebild, aktiebolag vars aktiebrev får ställas till innehavaren som farligt i fråga om risken för utländskt ägarinflytande över bolaget. I den nya aktiebolagslagen (1975:1385), som träder i kraft den 1 januari 1977, har emellertid den tidigare gällande men praktiskt taget inte på länge aktuella möjligheten att efter dispens utge aktiebrev till innehavaren slopats. Redan utelöpande innehavaraktier berörs givetvis inte av den nya lagen. Utelöpande innehavaraktier finns dock bara i något enda bolag, och medgivande att utge innehavaraktier har inte lämnats under den nuvarande aktiebolagslagens giltighetstid, dvs. fr. o. m. år 1948. Den upphävda möjligheten att utge innehavaraktier skall också ses mot bakgrund av att aktiebolag som omfattas av lagen (1970:596) om förenklad aktiehantering enligt samma lag skall ha aktiebrev ställda till viss man.

Utredningen har mot bakgrund härav funnit, att det gällande tillståndskravet för överlåtelse av fartyg till aktiebolag med innehavaraktier inte längre fyller någon egentlig praktisk funktion och att kravet därför med fördel kan slopas.

Tillståndskravet i 1939 års lag för fartygsöverlåtelse till aktiebolag med mer än en tredjedel av aktiekapitalet i utländsk ägo anknyter till den före 1973 års sjölagsändringar gällande bestämmelsen att svenskt fartyg skulle vara i svensk hand till minst två tredjedelar. De nya nationalitetsvillkoren innebär, som tidigare nämnts, att kravet på svensk ägaröverviktsänkts till mer än hälften för att fartyg skall räknas som svenskt. Tillståndskravet enligt 1939 års lag anknyter härigenom mindre väl till sjölagens bestämmelser och en jämkning av kravet kan därför, som lagrådet antytt vid granskning av det i prop. 1973:42 upptagna sjölagsförslaget, vara motiverad.[6] I och för sig föreligger dock intet tekniskt hinder att trots skillnaderna i villkoren tillämpa gällande tillståndskrav och det nya nationalitetskravet vid sidan av varandra.

Det särskilda krav på avgörande svenskt inflytande över fartygsägande aktiebolag, som gör sig gällande för krigsfall och motsvarande, talar givetvis för

[6] Prop. 1973:42 s. 534.

restriktivitet i fråga om utländskt aktieinnehav i bolaget. Det kan i det hänseendet måhända sägas att de nya nationalitetsvillkoren ligger så på gränsen av vad man – med hänsyn till det behövliga föreningsbandet mellan fartyg och flagg – kan tillåta sig att man i orostider bör vara väsentligt strängare. Det kunde därför vara skäl att behålla den nuvarande tredjedelsregeln beträffande maximalt utländskt aktieinnehav för att bolaget skall anses ofarligt.

På den andra sidan skulle en jämkning innebärande att först så mycket som hälften av aktiekapitalet i utländsk hand skulle behövas för att bolaget skulle vara i princip förhindrat att få del i svenskt fartyg medföra att tillståndskravet kom i oförändrad relation till nationalitetsvillkoren. För en sådan jämkning talar också att graden av svensk övervikt i aktieinnehavet inte bör tillmätas någon avgörande betydelse som medel mot utländskt ägarinflytande över bolaget. De associationsrättsliga kvalifikationskrav som gäller beträffande ledningen i svenskt aktiebolag är avsedda att utgöra spärr mot sådant inflytande. Flertalet större rederibolag torde dessutom ha s. k. utlänningsklausul enligt 1916 års lag.[7] Jämkningen skulle därför för deras del inte innebära någon försvagning av det svenska ägarinflytandet. Utredningen har på grund härav funnit det ligga närmast till hands att underkasta tillståndskravet denna jämkning.

Det gällande tillståndskravet i fråga om aktiebolag tar i sin konstruktion inte hänsyn till att den utländska andelen i aktiekapitalet genom möjligheten att utge aktier med olika röstvärde kan representera en större andel i röstetalet för bolagets samtliga aktier. Utländska intressen kan härigenom skaffa sig ett avgörande inflytande över fartygsägande svenska aktiebolag trots att man innehar ett mindretal av aktiekapitalet. Läget kan alltså bli det, att om tillståndsregleringen inte också tar sikte på röstetalet för det utländska aktieinnehavet, bestämmande utländska intressen genom för ändamålet anpassade svenska bolagsbildningar fritt får förvärva svenskt fartyg utan tillstånd. Utredningen har därför funnit det nödvändigt att tillståndsplikt föreskrivs för överlåtelse av fartyg till aktiebolag med minst hälften av aktiekapitalet eller, om aktier med olika röstvärde finns, med minst hälften av röstetalet för samtliga aktier i utländsk ägo.

1939 års lag räknar endast sådant aktiebolag med namnaktier vars aktiekapital till mer än viss del är i utländsk ägo som farligt ur synpunkten av risken för utländskt inflytande över bolaget. Lagen tar alltså inte hänsyn till att aktiemajoriteten i ett fartygsförvärvande aktiebolag kan ägas av svensk juridisk person, som i sin tur kan kontrolleras av utländska intressen och som – i syfte att kringgå tillståndskravet – kan användas som mellanhand för att bringa svenskt fartyg under utländskt inflytande. Utredningen har, med hänsyn härtill och för att förekomma kringgående av utredningsförslagets tillståndskrav i fråga om överlåtelse av fartyg till andra svenska rättssubjekt än aktiebolag, funnit det nödvändigt att i förevarande hänseende med utländskt innehav av aktier likställa aktieinnehav som tillkommer svenska juridiska personer beträffande vilka fara kan anses föreligga för utländskt inflytande. Utredningen föreslår på grund härav att tillståndsplikt skall gälla för fartygsöverlåtelse till aktiebolag, vars aktiekapital till minst hälften eller, om aktier med olika röstvärde finns, vars röstetal för samtliga aktier till minst hälften är i utländsk ägo eller tillhör svensk juridisk person i fråga om vilken de i förslaget angivna inskränkningarna för överlåtelse av fartyg gäller.

[7] Jfr. 2 § 2 st. 1916 års lag.

Sjölagens nya villkor för fartygs svenska nationalitet innebär att det tidigare gällande sjörättsliga kvalifikationskravet att aktiebolags styrelse skulle bestå av aktieägare som är svenska medborgare har slopats och att varje svenskt rättssubjekt räknas utan särskilda kvalifikationskrav som svensk hand. I stället bestäms kvalifikationskraven på aktiebolag, liksom på övriga svenska juridiska personer med rätt att äga svenskt fartyg, av associationsrättens vanliga regler. De innebär i fråga om aktiebolag att styrelseledamot och verkställande direktör skall vara här i riket bosatta svenska medborgare, om ej regeringen eller myndighet som regeringen bestämmer för särskilt fall tillåter annat.[8] Kommerskollegium har bemyndigats att lämna sådant tillstånd, dock ej för mer än en tredjedel av aktiebolags styrelseledamöter. I övrigt har regeringen förbehållit sig prövningen.

De nya nationalitetsvillkoren är, enligt vad som framgår av departementschefens uttalanden i prop. 1973:42, inte avsedda att i sak ändra de tidigare kvalifikationskraven på bolagsledningen. I förslaget anfördes, när de nya nationalitetsvillkoren motiverades, att det inte borde vara nödvändigt att bland nationalitetsvillkoren behålla särskilda kvalifikationskrav på juridiska personer. Krav på svenskt inflytande över ledningen av företag som äger eller vill förvärva svenskt fartyg kunde nämligen ställas i samband med associationsrättslig dispens- eller tillståndsprövning.[9]

Utredningen har övervägt frågan, om de associationsrättsliga kvalifikationskraven på ledningen av aktiebolag kan från krigsfallsregleringssynpunkter anses tillräckligt säkerställa ett avgörande svenskt inflytande över fartygsägande aktiebolag. Krav på svenskt inflytande över ledningen i företag, som skall äga svenskt fartyg, kan visserligen ställas i samband med dispensprövningen. När dispenser exempelvis ges från kravet på styrelseledamöter, t. ex. för ett utlandsfinansierat företag utan varje sjöfartsanknytning, kan man dock inte veta, om bolaget i framtiden kan komma att förvärva fartyg. Att vid sådana dispenser alltid göra förbehåll för att dispensen ej gäller, om bolaget vill förvärva fartyg, kan kanske inte komma i fråga. Med det särskilda krav på avgörande svenskt inflytande, som för krigsfall och motsvarande bör ställas i fråga om fartygsägande aktiebolag, skulle det därför kunna vara motiverat att föreskriva tillståndskrav för överlåtelse av fartyg till bolag som inte har viss svensk styrelsemajoritet. En regel härom skulle lämpligen kunna knytas an till antingen det tidigare nationalitetskravet på kvalificerad svensk ägarövervikt eller det nya kravet på enkel svensk övervikt vid direktägande av fartyg så att överlåtelsetillstånd skulle krävas i fråga om aktiebolag vars styrelse till mer än en tredjedel resp. till minst hälften består av ej här i landet domicilierade svenska medborgare.

Emellertid kan skäl anföras mot ett sådant tillståndskrav. I fråga om svenska rederiaktiebolag torde utländska styrelseledamöter som regel komma att representera endast minoritetsintressen och alltså inte föranleda någon fara för utländskt inflytande. Skulle undantagsvis mer långtgående dispenser för sådana bolag aktualiseras, t. ex. vid samarbetsprojekt i bolagsform eller för tillgodoseende av utländska kreditgivarintressen, får krav på svenskt inflytande antas bli tillgodosedda vid dispensprövningen. Att svenska fartyg genom andra slags bolag skall i nämnvärd mån komma under utländskt inflytande behöver knappast befaras. Dispensgivning i den utsträckning, som tillståndskravet skulle avse, vilar för närvarande på regeringen.

[8] Jfr. 8 kap. 4 § aktiebolagslagen.

[9] Jfr. betr. ekonomisk förening och handelsbolag 22 § lagen (1951:308) om ekonomiska föreningar resp. lagen (1968:557) om vissa inskränkningar i rätten att sluta svenskt handelsbolag m. m. (ändrad senast 1973:308).

Det får antas att sådana dispenser allt efter omständigheterna förenas med lämpliga begränsningar eller andra villkor, t. ex. så att dispensen gäller bara viss verksamhet. Avgörande för frågan om tillståndskrav synes dock vara, att eftersom bestämmelserna om maximalt utländskt aktie- och rösträttsinnehav samt om styrelsesammansättning synes böra stå på samma fot, de utländska styrelseledamöterna som regel torde företräda så stora aktieägarintressen att bolaget redan till följd härav inte kan förvärva svenskt fartyg utan överlåtelsetillstånd. Krav på enkel svensk styrelsemajoritet kan också förefalla otillräckligt. På den andra sidan skulle krav på kvalificerad svensk majoritet i styrelsen stämma mindre väl överens med den föreslagna jämkningen av tredjedelsregeln beträffande maximalt utländskt aktieinnehav i fartygsägande aktiebolag. Utredningen har mot bakgrund härav ej funnit skäl att föreslå något tillståndskrav med hänsyn till styrelsesammansättningen i fartygsägande bolag.

Vad sedan gäller tillståndskrav för *överlåtelse av fartyg till annan svensk juridisk person* än aktiebolag innebär utredningsförslaget att generell tillståndsplikt skall gälla i fråga om samtliga rättssubjekt. Utredningen har stannat inför en sådan tillståndsplikt för att inte onödigtvis komplicera lagstiftningen med detaljregler. Ett så vitt tillståndskrav torde heller inte i särskilt hög grad komma att betunga omsättningen, eftersom aktiebolag utgör den dominerande ägarkategorin inom den svenska handelsflottan.

I fråga om handelsbolag gäller enligt 1968 års lag om vissa inskränkningar i rätten att sluta svenskt handelsbolag m. m. att bl. a. utländska rättssubjekt ej utan särskilt tillstånd kan bilda eller ingå i svenskt handelsbolag. Lagen ger härigenom skydd mot utlännings inträde i ett fartygsägande handelsbolag.

Det är emellertid inte nog härmed. Det måste även hindras att handelsbolag med utländsk bolagsman får del i svenskt fartyg. Svensk juridisk person, som enligt förslaget anses utgöra farligt rättssubjekt med hänsyn till risken för utländskt inflytande, kan också vara delägare i handelsbolag. För att formen av handelsbolag inte skall utnyttjas till utländska förvärv av fartyg fordras därför tillståndsplikt för fartygsöverlåtelse till handelsbolag vari finns bolagsman för vilken de i förslaget föreskrivna inskränkningarna i rätten att få del i svenskt fartyg gäller. Det har med hänsyn härtill och mot bakgrund av vad som ovan sagts om lagstiftningens räckvidd synts utredningen lämpligast att stadga generellt tillståndskrav i fråga om överlåtelse av fartyg till handelsbolag.

Enligt 1951 års lag om ekonomiska föreningar kan som ekonomisk förening registreras "förening vars ändamål är att främja medlemmarnas ekonomiska intressen genom sådan ekonomisk verksamhet, i vilken medlemmarna deltaga som avnämare eller leverantörer eller med egen arbetsinsats eller genom begagnande av föreningens tjänster eller på annat dylikt sätt". Lagen innehåller ingen föreskrift om att medlem skall vara svensk medborgare, vilket däremot gäller i fråga om rätten att vara styrelseledamot. Sådan skall vara här i riket bosatt svensk medborgare, om ej regeringen eller myndighet som regeringen förordnar för särskilt fall tillåter annat. Kommerskollegium har bemyndigats att lämna sådant tillstånd.

1951 års föreningslag får i vissa avseenden anses ha minskat riskerna för utländskt inflytande i de ekonomiska föreningarna. Främst gäller detta

genom att den, i motsats till 1911 års föreningslag, kräver att medlemmarna i ekonomisk förening skall på ett eller annat sätt aktivt delta i föreningens verksamhet. Företag, vars främsta syfte är att förskaffa delägarna avkastning på insatt kapital, får ej registreras. Denna typ av föreningar, som i praktiken tilläts registrering enligt 1911 års lag och som får bestå som registrerade föreningar utan hinder av att de ej är av den kooperativa beskaffenhet som anges i 1951 års lag, torde vara den där fara för utländskt inflytande är störst. I fråga om ekonomiska föreningar, som registrerats enligt 1951 års lag, torde läget vara ett annat. Sådana föreningar riskerar knappast att komma under utländsk dominans med hänsyn till kravet på kooperativ uppbyggnad. Det kan därför vara åtminstone delvis tveksamt om det behövs någon kontroll beträffande fartygsöverlåtelse till ekonomiska föreningar för att förhindra att svenska fartyg kommer under utländskt inflytande.

Till en sådan tvekan kan också bidra det förhållandet att ekonomiska föreningar spelar en underordnad roll såsom ägare till svenska fartyg. Ekonomiska föreningar lämpar sig inte väl som företagsform inom handelssjöfarten, bl. a. på grund av kravet att de skall vara uppbyggda på kooperativ bas. Tillgången till andra och för sjöfarten från olika synpunkter mer lämpade företagsformer har givetvis också sin betydelse i sammanhanget. Sådana skäl torde även motivera att, för det fall att ekonomiska föreningar vill skaffa fartyg, de som regel torde välja aktiebolagsformen för fartygsägandet. Ekonomiska föreningar kan måhända ha något större betydelse inom fiskerinäringen. Här är dock partrederierna den fördelaktigaste och därmed också den helt dominerande ägarformen, medan ekonomiska föreningar främst torde komma in i efterföljande producent- eller distributionsled.

Emellertid kan förutsättningarna för olika företagsformer ändras. Sålunda kan t. ex. en eventuell skärpning av beskattningsreglerna för partrederier inom fiskerinäringen leda till att fiskefartyg blir föreningsägda. Det torde heller inte utan en ingående undersökning kunna avgöras om ekonomiska föreningar i allmänhet kan betraktas som ofarliga rättssubjekt. Vissa skäl talar för att så inte är fallet. Föreningsväsendet har utvecklats mycket kraftigt och kommit att omfatta allt vidare verksamheter under de senaste årtiondena. Andra rättssubjekt än fysiska personer har också i växande utsträckning ingått i ekonomiska föreningar. Det är heller inte utan betydelse i sammanhanget att 1951 års lag starkare än äldre lag framhäver ekonomiska föreningars egenskap av öppna associationer och därigenom torde vidga möjligheterna för utlänningar att bli medlemmar i svenska föreningar. Utländskt inflytande i svenska ekonomiska föreningar kan därför komma att tillta, om utlänningar hindras att skaffa sig inflytande över svenska fartyg genom mera närliggande juridiska personer.

Utredningen har med hänsyn härtill funnit det erforderligt att föreslå tillståndskrav för överlåtelse av fartyg till ekonomisk förening. Ett sådant tillståndskrav skulle i och för sig kunna formuleras i huvudsaklig överensstämmelse med den föreslagna tillståndsregleringen i fråga om aktiebolag. Utredningen har emellertid, av skäl som förut anförts, funnit det lämpligare att även här föreslå generell tillståndsplikt.

Fartygsägande här i landet torde inte i någon större utsträckning söka sig formen av stiftelser, ideella föreningar och andra liknande samfälligheter med rättskapacitet. Den lösliga rättsliga regleringen för rättssubjekten och

svårigheterna att kontrollera att ledningen står under avgörande svenskt inflytande gör dock att man inte kan utesluta missbruk från nu aktuella synpunkter. Generellt krav på tillstånd för överlåtelse av fartyg till stiftelser m. fl. bör därför gälla.

För att hindra att de nu angivna reglerna kringgås måste dessutom ges föreskrifter om inskränkningar i fråga om *förvärv av del i svenskt rättssubjekt* som äger svenskt fartyg eller andel däri. Utredningen har här strävat efter att åstadkomma en så enkel reglering som möjligt.

I likhet med 1939 års lag uppställs i förslaget fordran på tillstånd som villkor för att utlänning eller svensk juridisk person, i fråga om vilken fara föreligger för utländskt inflytande, genom teckning eller överlåtelse skall kunna förvärva aktie i fartygsägande aktiebolag. Förslaget avviker från 1939 års lag bl. a. däri, att kretsen av ur angiven synpunkt farliga juridiska personer inte endast omfattar vissa aktiebolag utan alla de rättssubjekt i fråga om vilka inskränkningar föreslås gälla beträffande rätten att få del i svenskt fartyg. Härigenom förhindras att inflyttande i fartygsägande aktiebolag direkt eller indirekt genom olika juridiska personer överflyttas till utländska händer. Till skillnad mot 1939 års lag omfattar förslaget även överlåtelse av aktie i aktiebolag, som äger aktier i fartygsägande bolag eller eljest har del i fartygsägande juridisk person. Utvidgningen avser att förekomma att lagstiftningen skall kunna kringgås genom att utlänning genom direkt eller indirekt förvärv av aktier i aktiebolag, som har del i fartygsägande företag, skaffar sig ett bestämmande inflytande över svensk rederirörelse/svenskt fartyg. Tillståndskravet innebär undersökningsplikt för aktieägaren.

Andelar i handelsbolag och lotter i kommanditbolag kan överlåtas. Härigenom kan det synas som om det med kravet på tillstånd för överlåtelse av fartyg till handelsbolag uppställda syftet att hindra utländska intressen att med bolaget som mellanhand skaffa sig inflytande över svenskt fartyg skulle kunna kringgås. 1968 års lag om vissa inskränkningar i rätten att sluta svenskt handelsbolag m. m. hindrar emellertid i stor utsträckning sådana kringgåenden. Till följd av lagen får av de rättssubjekt, för vilka de i utredningens förslag föreskrivna inskränkningarna i rätten att få del i svenskt fartyg gäller, utlänning, aktiebolag och ekonomisk förening – med undantag för bl. a. konsument- och producentkooperativa föreningar – bilda eller gå in i fartygsägande handelsbolag bara efter särskilt tillstånd. Detsamma gäller i fråga om handelsbolag, med undantag för sådana bolag som endast har svenska fysiska personer, konsument- och producentkooperativa m. fl. föreningar eller sammanslutningar som stiftelser, ideella föreningar m. fl. som bolagsmän. Sådana juridiska personer kan däremot fritt få del i handelsbolag.

Enligt utredningens mening får 1968 års lag anses ge ett tillfredsställande skydd mot att utländska intressen genom förvärv av del i fartygsägande handelsbolag skaffar sig inflytande över svenska fartyg. Konsument- och producentkooperativa föreningar samt idella föreningar, stiftelser m. fl. kan inte gärna antas utgöra något problem i sammanhanget. Det får också enligt utredningens uppfattning anses tveksamt, om det ens är lämpligt att en tillståndslagstiftning beträffande fartygsöverlåtelser upptar bestämmelser av så associationsrättslig karaktär som här är fråga om.

Utredningen har mot bakgrund härav funnit att förslaget ej bör omfatta bestämmelser om förvärv av del i fartygsägande handelsbolag. Som framgått

är det dock tydligt att den föreslagna tillståndsregleringen förutsätter att det finns regler av det slag som har meddelats i 1968 års lag.

Ej heller har utredningen ansett det erforderligt att föreslå bestämmelser som inskränker utlänningars och andra farliga rättssubjekts förvärv av medlemsskap i förening. Så strängt som föreningars rätt till förvärv av fartyg har begränsats i förslaget, torde också all risk för att utländska intressen skall kunna använda en förening som mellanhand vid något mer omfattande fartygsförvärv vara undanröjd.

I fråga om *nyttjanderättsupplåtelse* har utredningen funnit det varken lämpligt eller möjligt att föreslå viss tid inom vilken upplåtelse skall vara tillåten. Utredningen vill dock i detta sammanhang hänvisa till vad vid avsnitt 7.6.6 anförs om möjligheten att antingen fristående eller i verkställighetsförordning inte ge krigsfallsregleringen en vidare tillämpning än som påkallas av förhållandena. I sådan ordning kan då också undantas nyttjanderättsupplåtelse avseende viss tid från tillståndskravet. Denna kan då smidigare fastställas efter omständigheterna, om förhandenvarande förhållanden över huvud taget gör sådant undantag lämpligt eller möjligt.

1939 års lag upptar vissa *undantag* från i lagen angivna förbud. Sålunda medför lagens förbudsbestämmelser ej inskränkning i aktieägares rätt till teckning eller erhållande av det antal nya aktier i bolaget, som svarar mot hans andel i det förutvarande aktiekapitalet, eller i den rätt att teckna eller erhålla nya aktier, som, där någon under tid då bestämmelserna äger tillämpning på annat sätt än genom teckning eller överlåtelse erhållit aktie, vid tiden härför enligt bolagsordningen var förenad med aktien. Därjämte stadgas i övergångsbestämmelserna att lagens förbud inte skall gälla med avseende på rätten för utlänning att överlåta sådan andel i fartyg eller sådan aktie, som vid den tid då förbudsbestämmelserna träder i tillämpning redan ägs av utlänning, eller sådan rätt till tidsbefraktning av eller nyttjanderätt till fartyg, som vid samma tid tillkommer utlänning. Detsamma skall enligt övergångsbestämmelserna gälla med avseende på den rätt att teckna eller erhålla nya aktier, som vid sådan tid enligt bolagsordningen må tillkomma aktieägare.

Enligt utredningens mening finns ej skäl att, på sätt som skett i övergångsbestämmelserna till 1939 års lag, stadga undantag från krigsfallsregleringen med avseende på rätten för utlänning att överlåta sådan andel i fartyg eller aktie, som vid den tidpunkt då bestämmelserna träder i tillämpning redan ägs av utlänning, eller sådan nyttjanderätt till fartyg, som vid samma tillfälle tillkommer utlänning. Det kan tänkas fall, där det med hänsyn till utlännings hemvist eller nationalitet skulle kunna strida mot Sveriges intresse att han får del i svenskt fartyg eller i fartygsägande bolag eller erhåller nyttjanderätt till svenskt fartyg. I övrigt anser utredningen att lagstiftningen bör föreskriva samma undantag från krigsfallsregleringen som i 1939 års lag och dess övergångsbestämmelser. Samtliga undantagsbestämmelser bör upptas i fartygsöverlåtelselagen.

Allmänna riktlinjer för tillståndsprövningen

I krigs- och beredskapsfall står vid bedömningen av tillståndspliktiga transaktioner hänsynen till Sveriges försvar och försörjningsbehov i förgrunden.

I enlighet härmed har i förslaget angetts att tillstånd får ges endast om överlåtelsen, aktieteckningen eller upplåtelsen är förenlig med vad rikets försvar eller försörjning kräver.

Liksom vad gäller beträffande övriga tillståndsfall är det enligt utredningens mening inte heller här möjligt att fastställa detaljerade regler och kriterier för tillståndsprövningen. I 1939 års lag har sålunda över huvud taget inte angetts några prövningskriterier. Prövningen får i hög grad bli beroende på de yttre omständigheterna och förhållandena i de olika slagen av tillståndsärenden.

Tillstånd till försäljning av fartyg till utlandet, som är av verkligt värde för svensk fraktfart, bör i princip inte beviljas. Undantag från en sådan regel kan dock vara motiverat, om fartyget vid krigsutbrott befinner sig utom svenskt farvatten men på grund av rådande förhållanden eller till följd av förbud inte kan återföras till Sverige. Normalt bör såsom villkor för försäljning till utlandet av egentligt frakttonnage föreskrivas att fartygsägaren utfäster sig att i det försålda fartygets ställe anskaffa annat tonnage genom inköp från utlandet eller genom nybyggnad.

7.6.6 *Förutsättningar för de olika beredskapsreglernas tillämpning*

En särskild fråga är vilka förutsättningar som utöver vad som framgår av det förut sagda skall gälla för tillämpningen av reglerna för krisfall samt krigsfall och motsvarande. Detta gäller bl. a. beträffande formerna för riksdagens medverkan vid regeringens förordnande om tillämpning av bestämmelserna.

Svensk rätt känner ett flertal beredskapslagar av fullmaktskaraktär. Exempel på viktigare fullmaktslagar är – förutom 1939 års lag, valutalagen och 1971 års sanktionslag – allmänna förfogandelagen (1954:279), allmänna ransoneringslagen (1954:280), allmänna prisregleringslagen (1956:236) och allmänna tjänstepliktslagen (1959:83).

Fullmaktslagarna, som i allmänhet är permanenta, träder i omedelbar tillämpning om riket kommer i krig, medan vid krigsfara regeringen äger förordna om deras tillämpning. Sådant förordnande skall dock inom en månad underställas riksdagens prövning. Då kriget upphört förordnar regeringen enligt valutalagen och de allmänna fullmaktslagarna senast före avslutandet av det riksmöte, som börjar näst efter krigets slut, att lagarna med visst undantag inte vidare skall tillämpas. Upphör krigsfaran skall förordnande enligt samma lagar upphävas av regeringen, i regel före nästkommande riksmötes avslutande. 1939 års lag skiljer sig från dessa lagar bl. a. däri, att den med krigsfara jämställer utomordentliga förhållanden som är föranledda av krig. Lagen upphör också automatiskt med att krigstillståndet upphör men har inga bestämmelser om upphävande av förordnande om tillämpning av lagen i övriga fall.

För andra fall än krig och krigsfara är principen att riksdagens föregående samtycke erfordras för förordnande om tillämpning av fullmaktsbestämmelser. I dessa fall måste allstå förordnande föregås av proposition, utskottsbehandling och riksdagsbeslut. Förordnandet skall avse viss tid, högst ett år åt gången.

Det finns dock flera undantag från principen att – i andra situationer

än krig och krigsfara – riksdagens samtycke krävs, innan regeringen får förordna om tillämpning av bestämmelser i fullmaktslagar. Genom ändring år 1957 i allmänna ransoneringslagen infördes sålunda möjligheten för regeringen att utan att först inhämta riksdagens samtycke meddela förordnande om tillämpning av de grundläggande ransoneringsbestämmelserna, under förutsättning att riksdagens beslut inte kan avvaktas utan synnerlig olägenhet. Sådant förordnande skall underställas riksdagen inom en månad eller, om riksmöte ej pågår, inom en månad från början av nästkommande möte. En liknande bestämmelse om rätt för regeringen att i fredstid ge tillämpningsförordnande utan riksdagens föregående samtycke infördes år 1959 i valutalagen. I allmänna prisregleringslagen finns en föreskrift om att regeringen i vissa fall får sätta lagen i tillämpning utan att först inhämta riksdagens samtycke, även om inte krig eller krigsfara föreligger.

Det principiella kravet på riksdagens föregående samtycke till förordnande om tillämpning av fullmaktslagarna i fredstid hänger samman med att dessa ger regeringen möjlighet att ingripa i enskilds rätt. Vid krig eller krigsfara måste den enskildes rätt stå tillbaka för nationella intressen i avseende på försvar och försörjning och i sådana fall är dessutom tvånget att handla snabbt särskilt framträdande. Även i vissa andra krisartade situationer än krig eller krigsfara kan, som framgått, enskilds rätt på liknande sätt få stå tillbaka för väsentliga allmänna intressen, vilka inte kan tillgodoses om inte regeringen har möjlighet att ingripa snabbt. I sådana situationer gör sig dock hänsynen till enskilds rätt starkare gällande, varför principen att fullmaktslagstiftningen skall få tillämpas endast i en ordning som närmar sig vanligt lagstiftningsförfarande upprätthålls i större utsträckning.

Utredningsförslaget innebär, i överensstämmelse med bl. a. valutalagen, att regeringen skall äga förordna om tillämpning av krisfallsregleringen utan riksdagens föregående samtycke. Det är i krisfallen av vikt att samhället snabbt kan tillgripa kontrollåtgärder för att undvika samhällsskadliga verkningar. Man kan för sådana fall hävda att det i princip alltid skulle innebära synnerlig olägenhet att behöva avvakta en relativt tidskrävande riksdagsbehandling. En sådan ordning skulle kunna äventyra kontrollåtgärdernas effektiva genomförande genom att ge utrymme för en snabb utförsäljning av det svenska fartygsbeståndet. Utredningen vill också peka på de svårigheter som kan uppstå om behov av ingripande uppkommer då riksmöte ej pågår. Utredningen har därför och med hänsyn till de viktiga samhällsintressen som uppbär förslaget inte ansett det vara lämpligt att begränsa regeringens befogenhet att utan riksdagens föregående samtycke förordna om tillämpning av krisfallsregleringen till fall då sådant samtycke inte utan synnerlig olägenhet kan avvaktas. En sådan ordning utesluter givetvis inte att regeringen likväl inhämtar riksdagens samtycke i förväg, när detta bedöms påkallat och låter sig göra utan större tidsutdräkt och utan åsidosättande av allmänna intressen.

Även om sålunda regeringen skall kunna förordna om tillämpning av krisfallsregleringen utan riksdagens föregående godkännande bör ett förordnande av regeringen om regleringens tillämpning inte bli bestående, om det inte inom viss tid underställs och sedermera godkänns av riksdagen. En sådan ordning överensstämmer, som framgår av det förut sagda, med vad som i andra fullmaktslagar i allmänhet gäller vid krigsfara m. m., där

behov kan uppkomma av mycket snabba ingripanden. Utredningen föreslår därför att sådant förordnande bör förfalla, om det ej inom en månad eller, om riksmöte ej pågår, inom en månad från början av nästkommande möte underställs riksdagen för prövning av frågan huruvida det skall bestå och om det ej inom två månader från underställandet godkänns av riksdagen.

Ett förordnande om tillämpning av krisfallsregleringen bör enligt utredningens mening vara tidsbegränsat. Med hänsyn till de allvarliga konsekvenser för den enskilde som den föreslagna krisregleringen har är det av intresse att riksdagen får möjlighet att kontinuerligt pröva huruvida förutsättningarna för regleringens tillämpning alltjämt föreligger. En sådan ordning överensstämmer också med vad som enligt andra fullmaktslagar i allmänhet gäller för regeringens tillämpningsförordnande i fredstid. Förslaget innehåller därför en bestämmelse om att förordnande om tillämpning av krisfallsregleringen inte får ges för längre tid än ett år åt gången.

I likhet med 1939 års lag bör den föreslagna krigsfallsregleringen gälla automatiskt så länge krigstillstånd råder och upphöra lika automatiskt med krigstillståndet, medan vid krigsfara eller annars under utomordentliga förhållanden som är föranledda av krig regeringen bör äga förordna om tillämpning av regleringen utan riksdagens föregående samtycke. Sådant förordnande bör vara tidsbegränsat så som nyss sagts om krisfallsregleringen. För att förordnande skall bli bestående bör underställning i princip ske inom en månad från dagen för förordnandet och riksdagens godkännande ha lämnats inom två månader från underställandet. Utredningen har utformat förslaget i enlighet härmed.

Den föreslagna kris- och krigsfallsregleringen har erhållit en avsevärd räckvidd. Det är emellertid självklart att regering eller riksdag genom verkställighetsförordning eller i annan ordning kan tillse att bestämmelserna inte erhåller vidare tillämpning än som påkallas av förhållandena.

7.6.7 *Civil- och inskrivningsrättsliga verkningar (11 §)*

För att rederiföretagen skall ha handlingsförmåga i sina kommersiella dispositioner är det av betydelse att de kan överlåta fartyg utan krav på föregående tillstånd. Förslaget utgår med hänsyn härtill från grundsatsen att tillstånd i normal- och krisfallen får sökas i efterhand. Enligt förslaget skall tillståndskravet i dessa fall medföra att förvärv av här i landet registrerat svenskt skepp som grundar sig på tillståndspliktig överlåtelse inte får göras gällande utan att tillstånd getts till överlåtelsen. Detta innebär att anmälan av skepp för avregistrering på grund av förvärvet enligt 33 § första stycket 9 sjölagen inte kan bifallas förrän erforderligt tillstånd erhållits. Följdriktigt har då samma rättsverkan knutits till avgivande av försäkran till registermyndigheten. Motsvarande påföljd föreslås emellertid inte för förvärv av oregistrerat skepp, eftersom en sådan påföljd ej skulle kunna hävdas effektivt i fråga om sådant tonnage. I stället föreslår utredningen straffrättslig sanktion för sådana fall.

Med den föreslagna ordningen, som är tillräcklig med hänsyn till förslagets syfte i normal- och krisfallen, torde förvärv som regel komma att slutas under villkor att överlåtelsetillstånd erhålls. Skulle emellertid så inte ha skett beträffande registrerat skepp torde, om tillstånd ej erhålls, avtalspart

kunna påyrka avtalets återgång med stöd av den allmänna förutsättningsläran. Utredningen vill betona att ett sådant villkor ej är liktydigt med äganderättsförbehåll eller villkor som enligt 14 § tredje stycket sjölagen är att jämställa därmed. Att förvärvet ännu är beroende av tillstånd till överlåtelsen skall alltså ej i och för sig medföra att det inskrivningsrättsligt behandlas som ett s. k. ofullbordat fång.

Allmänna hänsyn till kommersiella intressen gör sig inte lika starkt gällande vid krigsfall och motsvarande som under fredsförhållanden. Påföljden att förvärv som grundar sig på tillståndspliktig överlåtelse inte får göras gällande utan tillstånd lämpar sig inte väl för krigsfallsregleringen. I fråga om överlåtelse av registrerat fartyg till utlänning skulle påföljden, om parterna är överens om att låta avtalet stå fast utan tillstånd, medföra bristande överensstämmelse mellan äganderätt och registrering så att fartyget registreringsmässigt är svenskt trots att det inte uppfyller nationalitetsvillkoren. Härigenom skulle syftet att bevara svenskt tonnage i nationell ägo kunna omintetgöras. Även om nationalitets- och fartcertifikat i sådana fall kan dras in, är det tydligt att påföljden inte går att förena med den i övrigt föreslagna tillståndsplikten. I stället upptar förslaget som civilrättslig påföljd av tillståndsplikten för krigsfall och motsvarande att överlåtelse, aktieteckning eller upplåtelse utan förut givet tillstånd är ogiltig. Utges aktiebrev till obehörig aktietecknare, skall brevet inte medföra rätt i bolaget så länge brevet är i obehörig tecknares eller annan obehörig innehavares hand. Genom krav på tillstånd i förväg tillgodoses effektivt samhällets kontrollintresse. Härigenom undviks också vissa svårigheter, som, om tillstånd skulle få sökas inom viss tid i efterhand, skulle göra sig gällande i fråga om rättslägets bedömande både innan tillståndsfrågan prövats och om tillstånd sedermera vägras.

Genomförs den föreslagna lagstiftningen har sjöfartsregistret att självmant förvissa sig om huruvida förvärv som åberopas i registerärende kan göras gällande resp. är giltigt. Av grunderna för lagen följer då, att försäkran i normalfallen måste vara tjänlig bevisning om att överlåtelsen ej är tillståndspliktig. Försäkran, som registermyndigheten på grundval av tillgänglig utredning skulle finna oriktig, måste naturligtvis bli underkänd som bevis.

Utredningen har inte funnit erforderligt att föreslå någon bestämmelse i sjölagen om uppskov med registerärende i avvaktan på tillståndsfrågans prövning. Bestämmelserna i 31 § sjölagen om uppskov för komplettering av utredningen ger nämligen sjöfartsregistret möjlighet att laga efter läglighet. Har tillstånd till överlåtelsen ännu inte sökts, kan och bör sökanden sålunda föreläggas förebringa utredning om tillstånd inom tid som kan beräknas åtgå härför. Är frågan om tillstånd under prövning, får ärendet förutsättas bli uppskjutet till dess tillståndsfrågan slutligt avgjorts.

7.6.8 *Administrativt förfarande (10 §)*

I det förut sagda ligger att tillstånd till överlåtelse eller upplåtelse enligt förslaget skall sökas av överlåtaren resp. upplåtaren. I klargörande syfte upptar förslaget en uttrycklig bestämmelse härom.

Både för den som planerar att överlåta fartyg och för den som tänker sig att förvärva det är det betydelsefullt att veta om förvärvet kan göras gällande. Utredningen föreslår därför en uttrycklig lagregel att den som i normal- eller krisfall vill överlåta fartyg har rätt till förhandsbesked om överlåtelsen är tillståndspliktig och om tillstånd i så fall kommer att ges.

Som tidigare nämnts har utredningen ansett att den föreslagna tillståndsprövningen skall ankomma på regeringen i fråga om registrering under bekvämlighetsflagg och i andra ärenden av principiell betydelse eller allmän räckvidd samt i övrigt förläggas till sjöfartsverket. De ärenden som skall ankomma på sjöfartsverket torde ofta vara sådana att de inom verket bör avgöras av styrelsen, framför allt om det gäller fartygsöverlåtelse med bibehållet svenskt driftsinflytande. Någon särskild bestämmelse om handläggningen i sjöfartsverket synes dock inte erforderlig, eftersom generaldirektören enligt verkets instruktion alltid kan hänskjuta en fråga till styrelsen.

Det bör ankomma på prövningsmyndigheten att med utgångspunkt från de överväganden som förslaget innefattar närmare utforma handläggningsförfarandet.

Den föreslagna tillståndsprövningen ställer krav på ett allsidigt beslutsunderlag. Detta torde särskilt gälla i fråga om ärenden om tillstånd till fartygsöverlåtelse. Sökande bör så fullständigt som möjligt redovisa sådana uppgifter som kan ha betydelse för en riktig bedömning av ärendet. Sökande bör sålunda lämna information om skälen för en ifrågasatt transaktion, de förutsebara kortsiktiga effekterna härav på den rederiverksamhet sökanden bedriver i Sverige och de sannolika effekterna på verksamheten i ett längre tidsperspektiv. I anslutning härtill ter det sig naturligt att sökanden även redovisar vilka handlingsalternativ han har. Vidare bör uppgifter lämnas om planer beträffande ytterligare utlandsregistreringar eller, när det gäller krisfall, andra fartygsöverlåtelser och den här i landet baserade verksamheten som sökanden planerar. Sökandens planer för utvecklingen av verksamheten under svensk flagg bör givetvis utgöra en viktig del av beslutsunderlaget.

Vid flaggöverföring bör ytterligare vissa informationskrav ställas i samband med tillståndsprövningen. I likhet med vad som fordras vid prövning av valutaärenden bör sålunda utfästelse lämnas om överlämnande av årsredovisning för det utländska företaget. Likaså kan, som utredningen tidigare angett, frågan om överlåtelsens förenlighet med Sveriges internationella åtaganden i fråga om säkerhet, miljö och social trygghet för de ombordanställda ställa krav på information och åtaganden från sökandens sida.

Utredningen vill understryka vikten av att tillståndsprövningen sker utan tidsutdräkt och inom en tidrymd som inte äventyrar ingångna förvärvsavtal. Fullständiga uppgifter i anslutning till ansökan är givetvis ägnade att ge underlag för en riktig bedömning av ärendet och påskynda handläggningen. Erforderliga kompletteringar i ett ärende bör kunna begäras tämligen formlöst för att påskynda ärendets behandling. Också begärda förhandsbesked bör ges utan dröjsmål, som hämmar rimlig kommersiell handlingsfrihet.

Mot bakgrund av det sagda får det bli en uppgift för prövningsmyndigheten att på grundval av erfarenheterna vid tillämpningen av lagen ta ställning till om det är erforderligt att fastställa särskilda normer för eller anvisningar

om vilka uppgifter som bör ingå i en ansökan.

I de enskilda ärendena är det av vikt att fackliga intressen och synpunkter får komma till uttryck på lämpligt sätt. Företagen bör när så är påkallat informera de anställda genom gängse kontaktbanor. Löntagarnas representanter i företagens styrelser får sålunda förutsättas kunna framföra sina synpunkter på planerade mer betydande eller från fackliga utgångspunkter viktiga fartygsöverlåtelser. I sammanhanget bör också uppmärksammas den utvidgade och förstärkta förhandlingsrätt de fackliga organisationerna föreslås få i en framtida reformerad arbetsrätt.[10] De i sådana sammanhang framkomna synpunkterna, som får dokumenteras i ansökningshandlingarna, kan anses underlätta prövningsmyndighetens handläggning av ärendet. Det är också av betydelse att näringslivssynpunkter kommer till uttryck i ärendena. Normalt bör prövningsmyndigheten inhämta de berörda organisationernas synpunkter.

Vid prövningen av tillståndsärende måste utöver allmänna sjöfartssynpunkter även t. ex. valuta- och skattesynpunkter beaktas. I ärende som skall ankomma på sjöfartsverket bör verket därför inte fatta beslut utan samråd med andra berörda myndigheter, framför allt riksbanken och riksskatteverket. Enas inte myndigheterna i sin bedömning bör frågan, såsom principiellt betydelsefull, underställas regeringen. Det bör i sammanhanget observeras att om en fartygsöverlåtelse är förbunden med en direktinvestering i utlandet kräver investeringen tillstånd av riksbanken enligt valutaregleringen. Det är av vikt att prövningen av sådant ärende inte utfaller olika hos riksbanken och sjöfartsverket i den mån man har sammanfallande prövningskriterier.

Utredningen tar under avsnitt 7.7 upp frågan om sekretess i tillståndsärende.

7.6.9 *Ansvarsbestämmelser m. m. (12–14 §§)*

För att den föreslagna lagstiftningen skall få avsedd effekt måste överträdelser i viss utsträckning vara straffbelagda. Straffskalan bör ha bred latitud med hänsyn till att överträdelserna kan tänkas vara av mycket varierande svårhetsgrad.

Oriktig uppgift i försäkran enligt utredningsförslagets 2 § kommer utan vidare att kunna beivras enligt 15 kap. 10 § brottsbalken som osann eller vårdslös försäkran.

Överlåtelse av svenskregistrerat skepp i strid mot 1 eller 4 § i förslaget motverkas effektivt av att skeppet inte kan avregistreras så länge förvärvet ej kan göras gällande. I tillägg därtill fordras ingen straffsanktion. Däremot är straffsanktion påkallad för att motverka rättsstridiga överlåtelser av svenska oregistrerade skepp, dvs. nybyggen som blivit registreringspliktiga enligt 12 § andra stycket sjölagen och utlandsförvärvat andrahandstonnage.

Nybyggen kan ej sägas bli registreringspliktiga förrän den sexmånadersfrist, från sjösättning räknad, som är föreskriven i nämnda lagrum löpt ut. Utlandsförvärvat andrahandstonnage blir registreringspliktigt redan genom förvärvet. Utredningen vill erinra om att sjöfartsregistret enligt 12 § andra stycket sjölagen kan förlänga den nyssnämnda sexmånadersfristen där särskilda skäl föreligger. Sådant uppskov, som alltså i realiteten medför upp-

[10] Jfr. prop. 1975/76:105.

skov med registreringspliktens inträde, prövas på andra grunder än som bär upp utredningsförslaget. Det kan inte komma ifråga att lägga på sjöfartsregistret att ta sådana hänsyn som tillståndsgivning enligt fartygsöverlåtelselagen kräver.

Straffsanktion är vidare påkallad mot förfoganden över svenska fartyg m. m. i strid mot förslagets bestämmelser i 5 § för krigsfall och fall av krigsfara eller andra av krig föranledda utomordentliga förhållanden. Likaså finns behov av straffsanktion mot oriktig uppgift i tillståndsärende.

Överlåtelse eller upplåtelse i strid mot 1939 års lag straffas med böter eller fängelse i högst ett år. Liknande straffbestämmelser finns på andra områden som ligger den föreslagna lagstiftningen nära. I valutalagen är straffskalan vid uppsåtliga brott böter eller fängelse i högst ett år eller, om brottet är grovt, fängelse i högst två år. För brott begångna av grov oaktsamhet är straffet böter. Uppsåtlig överträdelse av förbud enligt 1971 års sanktionslag kan medföra böter eller fängelse i högst två år. Gärning som skett av grov oaktsamhet kan här föranleda böter eller fängelse i högst sex månader. I ringa fall skall ej dömas till ansvar, ej ens då uppsåt är för handen.

Strafflatituden för osann försäkran är böter eller fängelse i högst sex månader eller, om brottet är grovt, fängelse i högst två år. För vårdslös försäkran, som fordrar grov oaktsamhet, är straffet böter eller fängelse i högst sex månader.

Enligt utredningens mening bör ansvar endast komma i fråga för förut angivna gärningar begångna uppsåtligen eller av grov oaktsamhet. Strafflatituderna bör lämpligen ansluta till brottsbalkens straff för osann och vårdslös försäkran. Utredningen anser att ett straffmaximum vid uppsåtliga brott av fängelse sex månader eller, om brottet är grovt, fängelse två år är tillräckligt ur allmänpreventiv synpunkt, särskilt i beaktande av att även förverkande – bl. a. av den ekonomiska vinst som kan ha uppkommit för den som begått brott – bör finnas att tillgå som påföljd.

Utredningen föreslår alltså att den som uppsåtligen lämnar oriktig uppgift i tillståndsärende eller, i strid mot bestämmelserna i förslagets 1 eller 4 §, överlåter svenskt oregistrerat skepp utan tillstånd skall dömas till böter eller fängelse i högst sex månader eller, om btottet är grovt, till fängelse i högst två år samt att den som av grov oaktsamhet förövar sådan gärning skall ådömas böter eller fängelse i högst sex månader. Detsamma skall gälla om någon i strid mot bestämmelserna i 5 § överlåter eller upplåter egendom utan tillstånd.

För att garantera att anmälan enligt förslagets 2 § sker och att statsmakterna därmed får möjlighet att fullständigt följa utvecklingen av fartygsöverlåtelser bör överlåtelse av svenskt oregistrerat skepp i strid mot nämnda lagrum medföra straffansvar. Då det här närmast är fråga om en ordningsförseelse bör påföljden enligt utredningens mening vara endast böter.

Enligt 1939 års lag skall utfärdad teckningslista för bildande av aktiebolag, vars aktier enligt lagen inte får tecknas av eller överlåtas till utlänning eller aktiebolag, innehålla erinran härom. Detsamma skall gälla, om aktiekapitalet i sådant bolag ökas genom ny aktieteckning och teckningsrätt därvid tillkommer annan än aktieägare. För att säkra iakttagandet av dessa föreskrifter har i lagen stadgats bötesstraff för stiftare resp. ledamot i bolagets styrelse vid åsidosättande av föreskrifterna. Därjämte skall, om på grund av aktie-

teckning som skett i strid mot bestämmelserna i lagen aktiebrev utgetts till utlänning eller aktiebolag, styrelseledamot med vars begivande brevet utgetts ådömas böter eller fängelse i högst ett år. Utredningen anser att liknande ordningsföreskrifter och ansvarsbestämmelser bör upptas i den nya lagstiftningen och har därvid bl. a. anpassat strafflatituderna till övriga ansvarsbestämmelser.

Som skäl för att i lagen medta förverkanderegler kan man åberopa den brottsförebyggande och förmögenhetsreducerande funktionen av förverkande. I det förra hänseendet kan förverkande tjäna som ett komplement till och ge eftertryck åt det egentliga straffet. I det senare hänseendet kan förverkande användas för att frånta lagöverträdaren den vinning han annars skulle ha haft av sitt brottsliga handlande.

I 1939 års lag föreskrivs att, om någon i strid mot lagen överlåtit fartyg eller aktie, egendomen eller värdet härav kan förklaras förverkad. Den som upplåtit nyttjanderätt till fartyg utan tillstånd kan, efter vad som prövas skäligt, dömas att utge betingat vederlag. Liknande bestämmelser finns i valutalagen och 1971 års sanktionslag. Enligt valutalagen får betalningsmedel, fordran eller värdepapper, som varit föremål för vissa uppsåtliga brott, eller vederlag därför förklaras förverkat. I stället för sådan egendom kan dess värde helt eller delvis förklaras förverkat. 1971 års sanktionslag upptar förverkanderegler med 36 kap. 1 och 2 §§ brottsbalken som förebild.

Enligt utredningens mening bör, om någon överlåtit eller upplåtit egendom i strid mot bestämmelserna i den föreslagna lagen, egendomen eller vederlag därför eller värdet av sådan egendom helt eller delvis kunna förklaras förverkat. Förverkande bör, i överensstämmelse med 1939 års lag och valutalagen, inte ske vid andra brott än sådana som begåtts uppsåtligen.

Utredningen har inte funnit anledning att avvika från de även inom specialstraffrätten tillämpliga bestämmelserna 36 kap. 4 och 12 §§ brottsbalken i fråga om hos vem förverkande får ske resp. vem förverkad egendom skall tillfalla.

Utredningen föreslår att någon särskild regel om tillämpligheten i rummet av lagförslagets bestämmelser ej upptas i lagen. Därigenom kommer bestämmelserna i 2 kap. brottsbalken att gälla. Detta innebär att alla överträdelser, som har begåtts i Sverige eller utom riket av svensk medborgare eller utlänning med hemvist i Sverige eller i vissa fall av annan utlänning, kommer att omfattas av den svenska domstolskompetensen.

Vad angår medverkansansvar kan erinras om att enligt praxis de allmänna reglerna om sådant ansvar i 23 kap. brottsbalken är analogt tillämpliga inom specialstraffrätten under förutsättning att fängelse ingår i straffskalan för brottet. Menar man att sådant ansvar bör uteslutas eller begränsas i den föreslagna lagstiftningen, måste detta alltså särskilt anges i lagen. Enligt utredningens mening finns dock ej anledning att utesluta de allmänna medverkansreglernas tillämpning på lagen.

Med hänsyn till lagens speciella natur bör åtal få väckas endast efter förordnande av regeringen eller myndighet som regeringen bemyndigar. Genom krav på särskild åtalsprövning, som har motsvarighet i valutalagen och 1971 års sanktionslag, kan åtal underlåtas bl. a. i sådana fall då lagföringen skulle te sig stötande eller gärningen framstår som ringa.

I den mån delegationsrätten utnyttjas bör enligt utredningens mening be-

myndigande lämnas prövningsmyndigheten om sådan utsetts. Det bör observeras att sådan delegering av åtalsprövningen inte utesluter att regeringen förbehåller sig prövningen av vissa fall eller i ett uppkommande konkret fall, t. ex. efter framställning av den misstänkte, gör prövningen.

7.7 Förslaget till sekretessbestämmelser

Såsom utredningen framhållit i avsnitt 7.6.8 medför den föreslagna tillståndsprövningen krav på långtgående uppgifter om skilda affärs- och driftsförhållanden. För den som lämnar sådana uppgifter kan det vara till men att uppgifterna lämnas ut åt offentligheten. Detta gäller bl. a. sådant som pris och betalningsvillkor, planer beträffande verksamheten inom och utom landet och samarbete med utländska partners. Uppgifterna förtjänar därför sekretesskydd.

Skyddet för köpeskillingen går visserligen åtminstone delvis förlorat genom stämpelskattebeläggningen. Detta gäller, om registreringspliktigt fartyg upphör att vara svenskt. Förhållandet blir detsamma för fartygsöverlåtelselagens krigsfall, om fartyg förs in i skepps- eller båtregistret eller om förvärv av registrerat fartyg skrivs in i registren. Stämpelskatt skall då tas ut med ledning av bl. a. skriftlig försäkran från parternas sida rörande köpeskillingen, och priset blir härigenom likväl offentligt. I övrigt blir emellertid sekretesskyddet för köpeskillingen meningsfullt och verksamt även efter tillståndsärendet.

Förslaget till ändring i kungörelsen (1939:7) med förordnanden på civilförvaltningens område jämlikt lagen den 28 maj 1937 (nr 249) om inskränkningar i rätten att utbekomma allmänna handlingar (sekretesslagen) innebär, att handlingar i ärenden om tillstånd enligt fartygsöverlåtelselagen i vad de innefattar bl. a. sådana uppgifter om enskilda företags eller sammanslutningars affärs- eller driftsförhållanden, vilkas offentliggörande kan lända vederbörande person, företag eller sammanslutning till men, inte utan samtycke från den som sålunda berörs får utlämnas förrän tjugo år förflutit från handlingens datum.

Med hänsyn till nutida kommunikationer, bl. a. telex, anser utredningen inte att de föreslagna sekretessbestämmelserna skall föra med sig någon större omgång att inhämta även utländska parters mening om utlämning av sekretessbelagda handlingar.

7.8 Särskilda överväganden i fråga om bekvämlighetsflagg

Systemet att utnyttja bekvämlighetsregistrering av handelsfartyg är ett relativt modernt inslag i den internationella sjöfartsbilden. Omfattningen var helt marginell fram till slutet av 1940-talet. Tillväxten av bekvämlighetsflottornas andel i världshandelsflottan har först under de senaste tjugofem åren ökat i sådan takt att företeelsen successivt kommit att utgöra en alltmer påtaglig faktor inom den internationella sjöfarten. De sammanlagda bekvämlighetsflottorna – som år 1955 omfattade 8,6 % och år 1965 14,3 % av världshandelsflottan – utgör i dag ca. 25 % av världshandelsflottan uttryckt i brut-

todräktighet med ett efter bruttodräktighet mycket stort inslag av tankfartyg och bulkfartyg framförallt under liberiaflagg. Enligt utredningens mening visar inga tecken på att de senaste årens ökningstakt om 1 à 2 % av andelen i världshandelsflottan skulle minska under de närmaste åren. Av 2 253 fartyg om tillsammans 35 284 677 br.reg.ton under byggnad den 30 september 1975 var 14,5 % av antalet fartyg och 35,2 % av den totala bruttodräktigheten avsedda för bekvämlighetsflagg.

Tillväxten av bekvämlighetsflottorna har inträffat under en period då den sjöburna världshandelns omfattning ökat mycket starkt. En ledande princip under perioden har varit att konkurrensen varit fri mellan alla länders fartyg för huvuddelen av de internationella sjötransporterna. Historiska skäl, men även – och kanske framför allt – teknologisk anpassning och förmåga att konkurrera genom lägre kostnader – i vissa fall förstärkt av statliga åtgärder till stöd för den egna handelsflottan – har resulterat i att vissa länder kommit att utveckla handelsflottor vars transportskapacitet vida överstiger det egna landets sjötransportbehov. Fartygens verksamhet i tredjelandstrafik har inneburit en exportprestation i transporttjänster av väsentlig positiv betydelse för flagglandets samhällsekonomi och valutaförhållanden. De länder som haft en annan inriktning på sitt näringsliv har i vissa fall på olika sätt sökt verka för en bättre balans mellan egna sjötransportbehov och en egen handelsflotta. I de fall då en utbyggd egen handelsflotta av olika skäl saknat förutsättningar eller förmåga att konkurrera på en fri internationell sjötransportmarknad har olika statliga åtgärder satts in. En minimering av statliga pålagor, direkta ekonomiska subventioner och nationellt styrd lastuppdelning m. m. har tillgripits. I de fall då en minimering av de statliga pålagorna likväl inte bedömts tillräckligt verkningsfull för att uppnå internationell konkurrensförmåga torde i vissa länder registrering under bekvämlighetsflagg ha framstått som en lösning som säkerställer sambandet med den egna samhällsekonomin men med lägre faktiska driftskostnader och ett minimum av nackdelar för ägarlandet och dess medborgare. Av intresse i detta sammanhang är att USA genom avtal har "effektiv kontroll" över ca 45 % av tonnaget under panama- och liberiaflagg i händelse av internationella konflikter då bristen på tonnage under egen flagg skulle innebära en betydande nackdel.

Om de länder, vars medborgare och företag äger fartyg under bekvämlighetsflagg, fann det förenligt med sina nationella intressen att sätta stopp för bekvämlighetsregistrering av fartyg torde de kunna göra detta genom lagstiftning. Ägandet till bekvämlighetsfartygen kan till helt övervägande del härledas till vissa av de industriländer som samverkar inom OECD. I det arbete om bekvämlighetsfartyg som under 1970-talet pågått inom OECD har det – enligt utredningens bedömning – inte framkommit några tecken som tyder på att dessa länder idag eller inom en gripbar framtid skulle av eget intresse eller därtill pressade av övriga OECD-nationer vidta åtgärder med eller utan stöd av en internationell överenskommelse som skulle innebära en påtaglig och verkningsfull återgång från bekvämlighetsflagg till nationell flagg. Även om således sannolikheten är mycket liten för att Sveriges och likasinnade nationers agerande inom OECD skulle medföra en förändring som eliminerade eller i vart fall minskade de för en nationell svensk sjöfart påtagliga konkurrenssvårigheter som framför allt det moderna bekvämlighetstonna-

get innebär, bör Sverige – enligt utredningens mening – likväl fortsätta att verka för en sådan förändring. Utredningen vill emellertid framhålla, att kretsen av motståndare som på likartade grunder som Sverige inom OECD söker motverka bekvämlighetsregistreringen kan antas minska till följd av att dessa länder anpassar sig – genom att medge bekvämlighetsregistrering eller på annat sätt – till en till synes ofrånkomlig fortsatt ökad bekvämlighetsregistrering inom världssjöfarten.

Till de delar bekvämlighetsregistreringen medför uppenbara säkerhetsrisker för alla länders nationella sjöfart eller för globala eller nationella miljöintressen bör man enligt utredningens mening realistiskt kunna räkna med att nationella motåtgärder, baserade på internationella överenskommelser, kommer att få en ej oväsentlig positiv genomslagskraft. Det handlar i denna del huvudsakligen om från sjövärdighets-, bemannings- och miljöskyddssynpunkter undermåliga fartyg, dvs. sub-standard ships som kan omfatta såväl bekvämlighetsfartyg som fartyg under nationell flagg. Utredningen föreslår att Sverige på allt sätt verkar för en sådan utveckling. I internationella sammanhang hör dessa frågor – och då med formell inriktning på alla länders fartyg – hemma inom IMCO. Det internationella arbetet i denna del har redan påbörjats under Sveriges medverkan. Ett system som skulle få praktisk effekt torde förutsätta vidgade och fördjupade kontrollinsatser i framför allt industriländernas hamnar. Enligt utredningens mening har Sverige redan tillgång till nödvändiga tillsynsresurser inom sjöfartsinspektionen också för dessa uppgifter i de svenska hamnarna.

På ytterligare ett område synes det utredningen rimligt att kunna räkna med positiva insatser på det internationella fältet. Det gäller de sociala och lönemässiga förhållandena i undermåliga fartyg, särskilt bekvämlighetsfartyg, där arbete inom ILO pågår för att söka etablera internationella överenskommelser som säkerställer en viss lägsta nivå när det gäller ombordanställdas löne- och sociala villkor. Enligt utredningens mening bör Sverige aktivt medverka i detta arbete.

En realistisk bedömning av utvecklingen i fråga om bekvämlighetstonnaget bör således enligt utredningens mening leda till att Sverige – utan att fördenskull ge upp sin principiella inställning att förekomsten av bekvämlighetsflottor innebär ett ovälkommet inslag i världssjöfarten – bör koncentrera sitt agerande i internationella sammanhang till det arbete som pågår för att höja dessa fartygs säkerhetsstandard och förbättra förhållandena för de ombordanställda. Detta agerande bör givetvis inte begränsas till bekvämlighetsflagg utan avse alla undermåliga fartyg oberoende av flagg.

Mot bakgrund av de synpunkter och överväganden som redovisats under detta avsnitt bör – framför allt med hänsyn till sannolikheten för att bekvämlighetsfartygen även framgent kommer att svara för en betydande del av de internationella sjötransporterna – de i riksdagens skrivelse 1974:318 aktualiserade frågeställningarna föranleda åtgärder som inte äventyrar den svenska folkhushållningen. Utredningen har övervägt totalförbud mot statliga myndigheters anlitande av bekvämlighetsfartyg. Detta skulle emellertid strida mot Sveriges internationella åtaganden och en sådan princip skulle dessutom kunna fördyra och i ett krisläge försvåra för landets energiförsörjning nödvändig tillförsel av oljeprodukter. Självfallet bör likväl upphandlingen ske på ett sätt som harmoniserar med tidigare föreslagna hand-

lingslinjer när det gäller undermåligt bekvämlighetstonnage. Statlig myndighet bör alltså i princip avhålla sig från befraktning av sådant tonnage. Redan kravet i upphandlingskungörelsen (1973:600) att affärsmässighet skall iakttagas vid upphandling innebär att hänsyn också måste tas till transportens kvalitet. Det måste därför kunna förutsättas att statlig myndighet förvissar sig om att fartyg som man avser att befrakta inte brister i säkerhet eller standard. Vidare måste förutsättas att statlig myndighet inte anlitar rederier som undandrar sig sitt sociala arbetsgivaransvar. I den mån sådana hänsyn i det enskilda fallet är oförenligt med kravet på affärsmässighet bör alltså myndighet underställa regeringen frågan om befraktning av sådant bekvämlighetstonnage för vägning av affärsmässighetskravet mot det allmänna intresset att de ombordanställda har tillfredsställande socialt skydd.

Bilaga Redogörelse för arbetet inom OECD i fråga om bekvämlighetsflagg

1. I det organiserade internationella regeringssamarbetet på sjöfartsområdet behandlas frågor om bekvämlighetsflagg framförallt inom Organisation for Economic Co-operation and Development, OECD [1], Inter-Governmental Maritime Consultative Organization, IMCO [2], och International Labour Organization, ILO [3]. Arbetet är uppdelat med hänsyn till de olika organisationernas verksamhetsområden. Det nära sambandet mellan de olika på detta sätt uppdelade aspekterna på frågor om bekvämlighetsflagg förutsätter samverkan organisationerna emellan.

Medan behandlingen inom IMCO och ILO, som avser sjösäkerhetsaspekter resp. sociala aspekter, medför svårigheter när det gäller att särbehandla bekvämlighetsfartyg, kan arbetet inom OECD mera direkt och helhetsmässigt inriktas på de särskilda förhållanden inom den internationella sjöfarten som sammanhänger med bruket att nyttja bekvämlighetsflagg. Förslag till åtgärder när det gäller säkerhet och sociala förhållanden torde – även om de förhållanden som motiverar förslagen i första hand gäller bekvämlighetsfartyg – behöva rikta sig mot fartyg under alla flaggor. Förslag till åtgärder på det ekonomiska området torde däremot direkt kunna avse bekvämlighetsfartyg.

[1] Medlemsstater i Organisationen för ekonomiskt samarbete och utveckling är Australien, Belgien, Danmark, Finland, Frankrike, Grekland, Irland, Island, Italien, Japan, Kanada, Luxemburg, Nederländerna, Norge, Nya Zeeland, Portugal, Schweiz, Spanien, Sverige, Turkiet, Storbritannien, USA, Västtyskland, Österrike.

[2] Medlemsstater i Mellanstatliga rådgivande sjöfartsorganisationen är – förutom OECD-länderna – Algeriet, Argentina, Barbados, Brasilien, Bulgarien, Burma, Cambodja, Chile, Colombia, Cuba, Cypern, Dominikanska republiken, Ecuador, Egypten, Elfenbenskusten, Filippinerna, Ghana, Guinea, Haiti, Honduras, Indien, Indonesien, Iran, Irak, Israel, Jordanien, Jugoslavien, Kamerun, Kenya, Kina, Korea, Kuwait, Libanon, Liberia, Libyen, Madagaskar, Malaysia, Maldiverna, Malta, Marocko, Mauretanien, Mexico, Nigeria, Oman, Pakistan, Panama, Peru, Polen, Rumänien, Saudiarabien, Senegal, Sierra-Leone, Singapore, Sovjetunionen, Sri Lanka, Sudan, Syrien, Tanzania, Thailand, Tjeckoslovakien, Trinidad och Tobago, Tunisien, Ungern, Uruguay, Zaire, Östtyskland.

[3] Medlemstater, företrädda av regeringar, arbetsgivare och arbetstagare, i Internationella arbetsorganisationen är – förutom IMCO-staterna – Afganistan, Bangladesh, Bolivia, Burundi, Centralafrikanska Republiken, Costa Rica, Dahomey, Dominikanska Republiken, Etiopien, Förenade Arabemiraten, Fidji, Gabon, Guatemala, Guyana, Jamaica, Kongo, Laos, Malawi, Mali, Mauritius, Mongoliet, Nepal, Nicaragua, Niger, Paraguay, Quatar, Ruanda, Salvador, Somalia, Sydyemen, Tchad, Togo, Uganda, Ukraina, Venezuela, Vietnam, Republiken Vitryssland, Yemen, Zambia, Övre Volta.

2. OECD redovisade år 1958 en rapport om utvecklingen av handelsflottorna under bekvämlighetsflagg. Organisationens sjötransportkommitté fastslog i denna att man avsåg att aktivt följa frågan om bekvämlighetsflottornas utveckling och peka på de internationella konsekvenser som kunde uppstå och på möjligheterna till åtgärder framgent.

3. I publikationen *Maritime Transport 1971* redovisade OECD en fyllig preliminär rapport om bekvämlighetsflagg. I rapporten konstateras inledningsvis en drastisk utveckling sedan år 1958 av handelsflottorna under bekvämlighetsflagg. Den största handelsflottan under bekvämlighetsflagg, som då var den fjärde i storleksordningen i världen, hade år 1971 erövrat tätplatsen och hade en total bruttodräktighet som med 30 % översteg den närmaste konkurrenten. Medan utvecklingen i början av 1960-talet hade inneburit en mindre tillbakagång för bekvämlighetsflottorna – andelen av världshandelsflottan var år 1962 10,9 % – ökade andelen stadigt under resten av 1960-talet och uppgick medio 1969 till 17,1 %. I mitten av år 1971 hade ökningen fortsatt till 19,3 . Under de senaste åren av perioden mellan de två OECD – rapporterna hade bekvämlighetsflottorna ökat i mer än dubbelt så snabb takt som världshandelsflottan. Eftersom redare i traditionella sjöfartsländer under 1960-talet hade arbetat med relativt stabila kostnader och i många länder haft skattemässiga fördelar eller direkt ekonomiskt stöd, var benägenheten liten från dessas sida att registrera fartyg under bekvämlighetsflagg. Under påverkan av en försämrad konjunktur och stegrade kostnader i slutet av 1970 och under år 1971 hade benägenheten hos redare i vissa traditionella sjöfartsländer att överföra eller registrera nya fartyg under bekvämlighetsflagg ökat. Problemet med bekvämlighetsflagg hade antagit nya proportioner. Behov förelåg av en närmare utredning om tillväxten av bekvämlighetsflottorna, om fördelar och nackdelar för den enskilda redaren och världen som helhet och om åtgärder som vidtagits eller kunde vidtas för att motverka bekvämlighetsflottornas fortsatta utveckling.

3.1. 1971 års OECD-rapport redogör till en början för begreppet bekvämlighetsflagg genom att återge följande sex kriterier från den s. k. Rochdalerapporten.[4]

A. Registreringslandet medger medborgare i andra länder (non-citizens) ägarskap och/eller kontroll över landets handelsfartyg.

B. Tillträde till registret är enkelt. Fartyg kan vanligtvis registreras på ett konsulat utomlands. Lika viktigt är också att avregistrering efter ägarens önskemål sker utan restriktioner.

C. Skatter på inkomster från fartygen utgår inte eller är låga. Registreringsavgift och årlig avgift, beräknad efter fartygsstorlek, är normalt de enda krav som uppställs. Garanti eller underhandsbesked om framtida skattefrihet kan förekomma.

D. Registreringslandet är en liten stat utan nationella behov under några som helst förutsebara omständigheter i förhållande till alla de registrerade fartygen (men intäkterna även om de är mycket låga per ton *kan* vara av väsentlig betydelse för nationalinkomsterna och för valutabalansen).

E. Fartygen tillåts vara bemannade av medborgare i andra länder än registreringslandet.

F. Registreringslandet har varken makten eller ett administrativt system som effektivt kan hävda nationella eller internationella föreskrifter och landet har heller varken viljan eller förmågan att kontrollera företagen som äger fartygen.

[4] "Committee of Inquiry into Shipping-Report-Chairman, Lord Rochdale", London, maj 1970.

Under förutsättning att dessa kriterier används, anger OECD-rapporten följande länder som erbjuder eller har erbjudit tillgång till bekvämlighetsflagg nämligen Liberia, Panama, Honduras, Costa Rica, Libanon, Cypern, Somalia, Marocko, Singapore, San Marino, Haiti, Malta och Sierra Leone. Rapporten framhåller skillnaden mellan områden som medger bekvämlighetsregistrering och områden som enbart har skattefristatens fördelar. Som exempel på det senare anges Bermuda, Bahamas, Gibraltar och Nederländska Antillerna. Den väsentliga skillnaden är, att fartyg som är registrerade i sådana områden och som ägs av bolag som har sitt säte där även om de åtnjuter väsentliga skattefördelar likväl faller under engelska resp. holländska föreskrifter när det gäller bemanning, säkerhet och certifikat.

3.2. Tillväxten av handelsflottorna under bekvämlighetsflagg har framförallt skett under perioden efter andra världskriget. Det första bekvämlighetsfartyget registrerades i Panama år 1922. Andelen bekvämlighetsfartyg, efter bruttodräktighet, i världshandelsflottan var år 1939 1,2 %. Under slutet av 1940-talet och början av 1950-talet ökade emellertid bekvämlighetsregistreringen snabbt och hade år 1959 nått upp till 13,6 % av världshandelstonnaget mätt efter bruttodräktighet. Bekvämlighetsflottorna föll tillbaka något i början av 1960-talet men ökade därefter stadigt och uppnådde medio 1971 19,3 % av den totala världshandelsflottan. Exkluderas USA:s reservflotta, fiskefartyg m. m. från världshandelsflottan ökar bekvämlighetsflottornas andel till 21 %. Tillväxten av bekvämlighetsflottan framgår närmare av tabell 1. Som framgår av tabellen är de två mest betydande bekvämlighetsländerna Liberia och Panama. Flertalet av övriga länder som erbjudit bekvämlighetsregistrering har haft små framgångar. Av tillkommande länder under 1960-talat har Cypern, Somalia och Singapore uppnått en viss omfattning av registreringen.

Av OECD-rapporten framgår att nya ägare till bekvämlighetsfartyg i allmänhet väljer liberiaflagg medan tillskottet till panamaflagg i första hand kommer från företag som redan har fartyg under detta lands flagga. Liberia och Panamas särskilda attraktivitet, jämfört med andra bekvämlighetsländer, verkar – enligt OECD-rapporten – delvis bero av de särskilda relationer som råder mellan dessa länder och USA.

Registrering i skattefristat var vid tidpunkten för OECD-rapporten av begränsad omfattning. Medio 1971 var 204 fartyg om tillsammans 1,2 milj. br.reg.ton registrerade i Bermudas, Bahamas och Gibraltar och 100 fartyg om 1,1 milj. br.reg.ton registrerade i Nederländska Antillerna. Omfattningen av registreringen ökar emellertid snabbt.

Tabell 1 Handelsflottor under bekvämlighetsflagg (milj.br.reg.ton). Fartyg med en bruttodräktighet om 100 reg. ton eller mera. Uppgifterna avser halvårsskiftet resp. år.

År	Liberia		Panama		Honduras		Costa Rica		Libanon	
	Fartyg	Ton	Fartyg	Ton	Fartyg	Ton	Fartyg	Ton	Fartyg	Ton
1939	–	–	159	0,72	32	0,08				
1947	–	–	372	1,71	78	0,28				
1948	–	–	518	2,72	93	0,32				
1949	5	0,05	536	3,02	123	0,41				
1950	22	0,24	573	3,36	142	0,52				
1951	69	0,59	607	3,61	152	0,51				
1952	105	0,90	606	3,74	145	0,47				
1953	158	1,43	593	3,91	146	0,47	50	0,15		
1954	245	2,38	595	4,09	130	0,44	70	0,20		
1955	436	4,00	555	3,92	117	0,43	114	0,34		
1956	582	5,58	556	3,92	106	0,39	152	0,51		
1957	743	7,47	580	4,13	94	0,37	152	0,52		
1958	975	10,08	602	4,36	89	0,34	144	0,51		
1959	1 085	11,94	639	4,58	78	0,20	91	0,29		
1960	977	11,28	607	4,23	59	0,15	44	0,09	74	0,26
1961	903	10,93	601	4,05	58	0,12			131	0,55
1962	853	10,57	592	3,85	54	0,11			164	0,75
1963	893	11,39	619	3,89	49	0,10			190	0,91
1964	1 117	14,55	691	4,27	46	0,09			174	0,85
1965	1 287	17,54	692	4,46	47	0,08			157	0,78
1966	1 436	20,60	702	4,54	43	0,07			149	0,74
1967	1 513	22,60	757	4,76	45	0,07			139	0,60
1968	1 613	25,72	798	5,10	45	0,07			122	0,44
1969	1 731	29,22	823	5,37	51	0,07			95	0,30
1970	1 869	33,30	886	5,64	52	0,06			79	0,18
1971	2 060	38,55	1 031	6,26	54	0,07			65	0,13

År	Cypern		Somalia		Singapore		Bekvm. fartyg totalt	Världshandels-flottan totalt		Bekvm fartyg i % av världsh.-flottan
	Fartyg	Ton	Fartyg	Ton	Fartyg	Ton	Ton	Fartyg	Ton	
1939							0,80	31 186	69,44	1,2
1947							1,99	–	–	–
1948							3,04	29 340	80,29	3,8
1949							3,47	30 248	82,57	4,2
1950							4,12	30 852	84,58	4,9
1951							4,71	31 226	87,24	5,4
1952							5,11	31 461	90,18	5,7
1953							5,96	31 797	93,35	6,4
1954							7,11	32 358	97,42	7,3
1955							8,69	32 492	100,57	8,6
1956							10,40	33 052	105,20	9,9
1957							12,49	33 804	110,27	11,3
1958							15,27	35 202	118,03	12,9
1959							17,01	36 221	124,94	13,6
1960							16,01	36 311	129,77	12,4
1961							15,65	37 792	135,96	11,5
1962							15,28	38 661	139,98	10,9
1963							16,29	39 571	145,86	11,2
1964							19,76	40 859	153,00	12,9
1965							22,86	41 865	160,39	14,3
1966	35	0,18					26,13	43 014	171,13	15,3
1967	60	0,36					28,39	44 375	182,10	15,6
1968	109	0,65	15	0,06	73	0,13	32,17	47 444	194,15	16,5
1969	134	0,77	58	0,20	112	0,23	36,25	50 276	211,66	17,1
1970	207	1,14	79	0,37	153	0,42	41,11	52 444	227,49	18,1
1971	277	1,50	109	0,59	185	0,58	47,68	55 041	247,20	19,3

Källa: Lloyds register, Statistiska tabeller.

Tabell 2. Fartygstyper i bekvämlighetsflottorna.
(Uppgifterna avser den 1 juli 1971)

Fartygstyp	Liberia		Panama		Libanon		Cypern		Somalia		Singapore	
	Fartyg	Milj. br.reg. ton	Fartyg	Milj. br.reg. ton	Fartyg	Milj. br.reg. ton	Fartyg	Milj. br.reg. ton	Fartyg	Milj. br.reg. ton	Fartyg	Milj. br.reg. ton
Tankfartyg	763	22,31	183	3,24	–	–	10	0,11	10	0,12	26	0,09
Malm- och bulkfartyg	526	8,63	49	0,61	–	–	5	0,06	–	–	5	0,05
Kombinationsfartyg	87	3,52	1	0,04	–	–	–	–	–	–	–	–
Torrlastfartyg	599	3,59	641	1,95	61	0,13	246	1,28	99	0,47	127	0,43
Containerfartyg	11	0,08	–	–	–	–	–	–	–	–		–
Passagerarfartyg	5	0,09	7	0,14	–	–	–	–	–	–	–	–
Gastankfartyg	16	0,20	11	0,15	–	–	–	–	–	–	–	–
Kemikalietankfartyg	2	0,01	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–
Fiskefartyg	3	0,00	39	0,02	4	0,00	1	0,00	–	–	3	0,00
Forskningsfartyg	2	0,00	4	0,00	–	–	–	–	–	–	1	0,00
Diverse fartyg	46	0,12	96	0,11	–	–	15	0,05	–	–	23	0,01
Totalt	2 060	38,55	1 031	6,26	65	0,13	277	1,50	109	0,59	185	0,58

Källa: Lloyd's Register, Statistiska tabeller, 1971.

3.3 Sammansättningen per den 1 juli 1971 av bekvämlighetsflottorna med hänsyn till fartygstyp framgår av tabell 2. Inslaget av tankfartyg, bulkfartyg och kombinationstonnage under liberiaflagg och panamaflagg är betydande.

Genomsnittlig storlek och ålder på fartygen i bekvämlighetsflottorna framgår av tabell 3. Fartyg som är byggda före den 1 januari 1947 medges inte registrering i Liberia. Liberia planerar utestänga fartyg som är äldre än 20 år från sitt register. Panama accepterar fartyg för registrering oberoende av ålder, under förutsättning att fartygen uppfyller Panamas säkerhetsföreskrifter.

Tabell 3. Bekvämlighetsflottornas genomsnittliga ålder och storlek.

	Medio 1965		Medio 1971	
	Genomsnittlig storlek i br.reg.ton	Genomsnittlig ålder,[a] år	Genomsnittlig storlek i br.reg.ton	Genomsnittlig ålder,[a] år
Liberia	13 600	10,3	18 700	9,0
Panama	6 500	14,8	6 100	16,0
Libanon	5 000	24,7	2 000	–
Cypern	–	–	5 400	20,9
Somalia	–	–	5 400	18,5
Singapore	–	–	3 100	18,7
Världshandels-flottan	3 900	12,1	4 500	10,1

[a] Genomsnittsåldern beräknad på visst sätt.
Källa: Lloyd's Register, Statistiska tabeller.

Av 1 924 fartyg om tillsammans 22,62 milj. br.reg.ton under byggnad per den 31 december 1971 redovisar Lloyd's Register att 91 fartyg om 3,61 milj. br.reg.ton var avsedda för registrering under liberiaflagg, 20 fartyg om 0,6 milj. br.reg.ton avsågs för panamaflagg och 16 fartyg om 0,05 milj. br.reg.ton för singapore- och somaliaflagg och 16 fartyg om 0,05 milj. för Cypernflagg. OECD framhåller att storleken av bekvämlighetsflottorna liksom övriga handelsflottor påverkas förutom av nybyggnadstillskottet också av överföringen mellan de olika ländernas register.

Mot slutet av år 1969 beräknades ägandet till bekvämlighetsfartyg vara fördelat på italienska medborgare, grekiska medborgare och personer med grekiskt ursprung eller på företag som kontrollerades från USA enligt tabell 4. Uppgifterna avseende USA omfattar endast fartyg som anses vara under "effektiv" USA-kontroll, dvs. i händelse av konflikter. Grekiskt, amerikanskt och italienskt ägande omfattar således minst 70 % av allt tonnage under bekvämlighetsflagg. Resterande 30 % verkar enligt OECD vara uppdelat på ägare i ett stort antal länder. Honkongredare kontrollerar exempelvis ca 2 milj. br.reg.ton och formosaredare ca 0,7 milj. br.reg.ton. Danska redare kontrollerar 0,1 milj. ton dw och schweiziska redare ca 0,2 milj. ton dw. Japan, Västtyskland och Storbritannien saknar uppgifter i detta fall men ägandet torde vara begränsat. Svenska och norska redare har intressen i ett mycket litet antal bekvämlighetsfartyg medan Portugal, Finland och Nederländerna saknar ägare till bekvämlighetsfartyg.

Tabell 4. Grekiskt, amerikanskt och italienskt ägande till bekvämlighetsfartyg.

	Grekland		USA		Italien
	Fartyg	Milj. br.reg.ton	Fartyg	Milj. br.reg.ton	Milj. br.reg.ton
Liberia	812	14,35	268	7,12	1,15
Panama	122	0,89	117	2,31	0,69
Honduras	–	–	9	0,05	–
Libanon	29	0,10	–	–	0,10
Cypern	169	0,97	–	–	–
Somaliland	8	0,03	–	–	0,04
Totalt	1 140	16,34	394	9,48	1,98

Det framhålls ofta att bekvämlighetsflottan innehåller en stor andel fartyg av dålig kvalité som opererar med minimala säkerhetsförutsättningar. Enligt OECD är det inte möjligt att statistiskt dokumentera detta, men man kan anta att förhållandet återspeglas i förlustsiffror och upphuggningssiffrorna för de olika bekvämlighetsflottorna. Totalförlusterna för liberiatonnage är exempelvis dubbelt så höga som det samlade genomsnittet för OECD-länderna och motsvarande förluster för panamafartyg är tre gånger så höga som för OECD-fartygen. Resultatet för cypriotiska fartyg och libanesiska fartyg är i sin tur betydligt värre. Förlustsiffrorna är direkt anknytbara till fartygens ålder, varför det är särskilt allvarligt att liberiaförlusterna är dubbelt så höga som OECD-förlusterna trots att genomsnittsåldern under perioden 1950–1970 för liberiafartyg var 8,7 år och för OECD-fartygen 12 år. Till detta kommer att liberianska fartyg, särskilt tank- och bulkfartyg, är sysselsatta på långa trader med relativt korta exponeringstider i svåra farvatten medan å andra sidan en betydande del av OECD-flottan är sysselsatt i närtrafik.

3.4 Det ekonomiska utbytet för bekvämlighetsländerna av registreringen kan beräknas enligt följande enligt OECD.

År	Liberia	Panama
1958	$ 2 600 000	$ 450 000
1960	$ 750 000	$ 280 000
1964	$ 3 450 000	$ 600 000
1969	$ 5 140 000	$ 850 000

Beloppen kan betraktas som minimibelopp. Cypern har redovisat att registreringsintäkter för åren 1966, 1967 och 1968 uppgått till resp. £ 43 000, £ 85 000, och £ 115 000. Utöver registreringsavgifter tillkommer vissa avgifter för certifikat m. m.

I de tidigare redovisade kriterierna för bekvämlighetsflagg anges bl. a. att registerlandets eget behov av transporttjänster ej står i relation till handelsflottans storlek. OECD påpekar att beträffande Liberia den ökade järnmalmsexporten i viss mån modifierar förhållandena i detta fall när det gäller karaktären av bekvämlighetsfartyg för vissa malm- och bulkfartyg samt kombinationsfartyg.

3.5 Bekvämlighetsländerna tillämpar extremt låga registreringsavgifter.

Inga inkomst- eller bolagsskatter utgår för sjöfartsverksamheten. Det vid tidpunkten för OECD-rapporten största fartyget i världen, Universe Iran, betalade in $ 10 000 per år till Liberia. OECD-rapporten framhåller emellertid, bl. a. genom hänvisning till Rochdalerapporten, att företag som driver bekvämlighetsfartyg inte helt är fria från skatt. Ett rederiföretag är ofta, oberoende av var det har sitt säte, skyldigt att betala skatt i ett främmande land eller skyldigt att betala skatt på vinster som härleds från internationell verksamhet som sker från det främmande landet. Ett företag som driver bekvämlighetsfartyg är ansvarigt utan undantag för sådana skatter, eftersom de länder som erbjuder förmåner för bekvämlighetsfartyg inte kan tillämpa dubbelbeskattningsavtal. Det är därför inte riktigt att påstå att de som driver bekvämlighetsfartyg helt undgår beskattning. När det gäller beskattning är det följdaktligen små skillnader mellan att hänföra fartygen till länder som erbjuder bekvämlighetsflagg eller länder som är skattefristater. Emellertid kan vissa ägare till bekvämlighetsfartyg uppnå ett bättre läge än andra ägare till bekvämlighetsfartyg, nämligen i de fall då de är domicilerade i skattefristat.

I åtskilliga traditionella sjöfartsländer åtnjuter sjöfarten mycket förmånliga skatteregler och/eller direkt finansiellt stöd, vilket medför att starka skäl för bekvämlighetsflagg i dessa fall saknas.

En principiell fördel för ägare till bekvämlighetsfartyg ligger i de lägre bemanningskostnaderna. Detta gäller särskilt för fartyg som ägs av medborgare eller företag i USA. Som regel måste ett amerikanskt fartyg vara bemannat med amerikanska medborgare med avtalsmässiga löner. I åtskilliga fall måste dessutom fartyget vara byggt vid ett amerikanskt varv och – med undantag för nödfallssituationer – genomföra dockningar och reparationer vid amerikanska varv.

Framförallt med hänsyn till bemanningskostnaderna har det i många fall varit nödvändigt för USA-redare att utnyttja bekvämlighetsflagg om fartygen skall kunna konkurrera internationellt utan subsidier. Även för andra nationers redare är enligt OECD-rapporten bemanningskostnaderna betydelsefulla, i vissa fall kan det vara de indirekta, sociala lönekostnaderna som blir högre under den traditionella sjöfartsflaggen än under bekvämlighetsflaggen.

Även bemanningens storlek, enligt nationella föreskrifter i de traditionella sjöfartsländerna eller efter kollektivavtal i sådana länder, kan innebära ett handikapp i konkurrensen med bekvämlighetsfartyg. Detta gäller särskilt USA-fartyg men börjar få betydelse också i andra länder. Den bemanning som tillämpas i bekvämlighetsfartyg har under senare år emellertid medfört säkerhetsrisker inte bara för de ombordvarande utan även för fartygen.

När det gäller övriga driftkostnader verkar det – enligt OECD-rapporten – i allmänhet saknas skäl att anta att liberianska fartyg eller panamafartyg skulle ha lägre driftkostnader än likartade fartyg från traditionella sjöfartsländer, förutsatt att sådana länder inte föreskriver speciella nationella krav. Kostnader för reparationer och underhåll, för bunkers, för hamnavgifter och – vid lika bemanning – för proviant torde således vara likartade. Försäkringskostnaderna kan emellertid uppvisa skillnader. Krav på att försäkring skall tecknas på den nationella försäkringsmarknaden kan medföra högre kostnader än vid försäkring på den internationella marknaden där kost-

naderna kan vara lägre också för fartyg under bekvämlighetsflagg.

Finansieringen av bekvämlighetsfartyg kan i vissa fall underlättas av att skatteförhållandena i registreringslandet är stabilt mycket fördelaktiga och då särskilt om säkerhet också erbjuds i ett pålitligt charterkontrakt. Liberiaregistrering kan medför goda finansieringslösningar också p. g. a. registreringslandets politiska och valutamässiga stabilitet. Krav på liberiaregistrering har enligt OECD-rapporten i vissa fall varit en förutsättning för fartygsfinansiering.

Om redare vill undvika att bli identifierad med ett visst land kan bekvämlighetsflaggen vara användbar. Så har varit fallet med israeliska, sydafrikanska och grekiska redare. När det gäller grekiskt tonnage har åtgärder av olika slag – t. ex. skattelättnader – medfört en betydande återgång till grekisk flagg.

Det är vidare enligt OECD-rapporten viktigt att inte underskatta betydelsen för många redare av friheten från myndighetsinblandning när man väljer bekvämlighetsflagg. Liberala regler hos ett traditionellt sjöfartsland kan medföra lika ekonomiskt tilltalande förutsättningar under en sådan flagg som under en bekvämlighetsflagg. Likväl föredrar vissa redare bekvämlighetsflagg och då främst p. g. a. friheten från myndighetsinblandning.

En särskild faktor att räkna med är vissa länders begränsning – genom importrestriktioner eller på annat sätt – av en redares fria val av nybyggnadsvarv och hans möjligheter att operera på den internationella andrahandsmarknaden för fartyg.

En ytterligare fördel för redare som driver fartyg under bekvämlighetsflagg är att han vid krig eller andra exceptionella förhållanden är mindre beroende av en överordnad statlig kontroll och styrning. USA har på olika sätt motverkat detta förhållande genom olika former av överenskommelser med sina redare. Enligt sjöfartsadministrationen hade således USA år 1968 "effektiv kontroll" över ca 45 % av tonnaget under panama- och liberiaflagg liksom över visst tonnage under Honduras flagg.

3.6. När det gäller nackdelar för en redare av registrering under bekvämlighetsflagg framhåller OECD-rapporten, att skatte- och finansieringsmässiga fördelar som ett visst land medger fartyg under egen flagg helt uppenbart inte är möjligt för en bekvämlighetsredare att tillgodogöra sig. Medan vissa typer av skatteförmåner, såsom liberala avskrivningsregler, kan vara neutrala visavi en konkurrerande bekvämlighetsflagg, är rena bidrag och lån till subventionerad ränta fördelar som medverkar till att fartygen blir kvar under en nationell flagg.

En annan nackdel för redare med bekvämlighetsregistrerade fartyg är den synnerligen begränsade tillgången till diplomatisk och konsulär service som bekvämlighetslandet kan erbjuda. Bl. a. som en följd av detta är det vanligt att charteravtal för liberiafartyg och panamafartyg undantar fartygen från trafik på vissa hamnar i det socialistiska blocket.

Bekvämlighetsflagg är också helt naturligt utestängda från att trafikera trader som är reserverade för fartyg med viss flagg, t. ex. viss kustsjöfart. Likaså är det ovanligt att bekvämlighetsflaggade fartyg deltar i linjesjöfarten eller linjekonferensernas trafik, eftersom denna trafik traditionellt har dominerats av rederier med direkta nationella handelsintressen eller av rederier som sedan länge varit verksamma i tredjelandstrafik av motsvarande slag.

3.7. Mot bakgrund av tidigare redovisade fördelar för de redare som väljer att driva sina fartyg under bekvämlighetsflagg konstaterar OECD-rapporten en avsevärt snabbare utveckling och modernisering av vissa bekvämlighetsflottor än vad fallet är inom de traditionella sjöfartsländerna. Särskilt framträdande har detta varit sedan mitten av 1960-talet. Mellan åren 1963 och 1971 ökade den liberianska handelsflottan med 238 % jämfört med 45 % för de europeiska medlemmarna av OECD. Även jämfört med den japanska och sovjetryska utvecklingen var förändringen snabbare för den liberianska handelsflottan.

Ägare till bekvämlighetsfartyg har varit föregångare när det gäller utvecklingen av tankfartyg och stort bulktonnage. Det första fartyget över 100 000 ton dw liksom det första över 300 000 ton dw förde liberiansk flagg. Samma förhållande gäller för kombinationstonnage men däremot inte för fartyg för gastransporter eller conatinerfartyg. Av 209 beställda containerfartyg per den 1 februari 1972 var endast fem avsedda för liberiaflagg och inget för panamaflagg. Av världens totala flotta av tankfartyg över 10 000 ton dw var i början av 1972 29 % registrerad under bekvämlighetsflagg.

Registrering under bekvämlighetsflagg kan, sett från nationell utgångspunkt, innebära ett undandragande från den nationella ekonomiska intressesfären av en produktiv sektor med positiva sysselsättnings-, inkomst- och skattefaktorer. Vidare kan den påverka betalningsbalanser genom ökade frakt- och charterbetalningar i främmande valutor. Bekvämlighetsregistrering kan också för nationella redare medföra en osund konkurrens som begränsar deras produktionskapacitet. Till detta kommer – enligt OECD-rapporten – säkerhets- och arbetsmarknadsaspekter av betydelse för regeringarna i de traditionella sjöfartsländerna.

För redare som driver fartyg under traditionella flaggor kan finansieringsfördelar och andra fördelar för bekvämlighetsredare uppfattas som ett handikapp i konkurrensen. Detta förhållande är särskilt framträdande för redare i sjöfartsländer som inte erbjuder subsidier eller andra fördelar som kan balansera konkurrensövertaget hos bekvämlighetstonnaget.

Ett av problemen med bekvämlighetsregistrering är att värdlandet normalt är oförmöget eller ovilligt att tillhandahålla tvångsinstrument när det gäller säkerhetsföreskrifter och sociala föreskrifter. I stort sett gäller detta emellertid inte skrov- och maskinericertifieringen eftersom de viktigaste bekvämlighetsländerna har överlåtit ansvaret i dessa fall på de internationella klassificeringssällskapen.

Internationella säkerhetscertifikat erfordras för samtliga fartyg som seglar under flaggor vars land är anslutet till tillämpliga konventioner. Liberia, Panama, Libanon, Cypern, Somalia och Singapore är samtliga anslutna till 1960 års internationella konvention om säkerheten för människoliv till sjöss och till 1966 års internationella lastlinjekonvention. Liberia kräver också att dess fartyg tillämpar vissa internationella radiokommunikationsregler liksom vissa ILO-konventioner. Liberia, Libanon, Cypern och Singapore tillämpar även 1960 års internationella sjövägsregler. Liberia, Panama och Libanon är även anslutna till 1962 års internationella oljeskyddskonvention. Liberia har detaljerade föreskrifter om befälets behörighet. Dessa föreskrifter har formell karaktär och får betydelse endast om myndigheterna direkt eller indirekt kontrollerar deras tillämpning. Kontrollen brister ibland när det

gäller bekvämlighetsländerna – liksom också i vissa andra länder – och under sådana förhållanden kan de aktuella fartygen äventyra säkerheten både för andra länders fartyg och för strandstaterna. OECD-rapporten redovisar ett särskilt flagrant exempel på avsaknaden av kontroll över utfärdade föreskrifter. Två stora lastade tankfartyg som förde liberiansk flagg kolliderade i oktober 1970 med en förlust av 14 människoliv som följd. Av befälet ombord saknade i det ena fartyget tre och i det andra fyra föreskriven liberiansk behörighet. Vakthavande styrman på det ena fartyget saknade helt behörighetshandling.[5]

Enligt OECD-rapporten har vidare en rapport från Internationella transportarbetarefederationen visat att nästan halva antalet av 1 600 befäl som 1971 tjänstgjorde i liberiafartyg saknade liberiansk behörighetshandling. Rapporten pekade också på fall där förfalskade behörighetshandlingar utgjort underlag vid utfärdande av liberiansk behörighetshandling.

När det gäller stora och mer etablerade redare kan det vara ett egenintresse att se till att internationella föreskrifter tillämpas, men det är å andra sidan helt säkert att små och mindre pålitliga redare – framför allt verksamma under libanesisk flagg – ofta har brutit mot internationella sjöfartsföreskrifter. Det framstår som klart i samtliga fall att tillämpningen av säkerhetsföreskrifter vida bättre upprätthålls när de kontrolleras av nationella myndigheter än om frågan överlämnas till redarnas bedömning.

Besättningarna på bekvämlighetsfartyg har på olika sätt arbetat under sämre villkor än genomsnittligt, särskilt under perioder av sjöfartsdepressioner. Den grekiska regeringen har i samverkan med Panhellenic Maritime Federation organiserat ett ansenligt antal grekiskägda fartyg under främmande flagg och effekten av detta kan belysas av det faktum att besättningarna på 1 242 sådana fartyg per den 1 maj 1971 inordnats under det grekiska sjömanspensionssystemet. Utvecklingen av den fackliga inbrytningen bland bekvämlighetsfartygen har avsevärt medverkat till att minska trycket från den internationella fackliga rörelsen.

Sjöfolk i bekvämlighetsfartyg kan också ha ett dåligt läge på grund av att rättsliga tvister normalt skall hanteras i registreringslandet.

3.8 När det gäller internationella åtgärder för att motverka registrering under bekvämlighetsflagg anger OECD-rapporten att det, fram till tidpunkten för rapporten, endast genomförts en påtaglig gemensam aktion, nämligen Internationella transportarbetarefederationens bojkott år 1958. Aktionens verkningsgrad blev utomordentligt ojämn. Den stöddes inte av redare och regeringar och Internationella sjöfartsfederationen tog avstånd från bojkotten därför att den föranledde brott mot nationella kollektivavtal och i några fall brott mot nationell lagstiftning. Likväl medförde den, tillsammans med en liberalisering av den grekiska sjölagstiftningen, den hittills enda tillfälliga nedgången i tonnaget under bekvämlighetsflagg.

Mellanstatliga åtgärder tycks, enligt OECD-rapporten, ha inskränkt sig till sådana relativt ineffektiva aktioner som försöket år 1959 att utestänga Liberia från dess plats i IMCO:s sjösäkerhetskommitté. Efter ett utslag av Internationella domstolen i Haag år 1960 ingick Liberia i sjösäkerhetskommittén och deltog aktivt i dess arbete till år 1969 då man inte lyckades bli omvald.

Det andra men mera betydande försöket att bringa kontroll över bekväm-

[5] Liberia har i april 1974 förklarat att man avser etablera en tillsynsorganisation genom kompetenta inspektörer i större hamnar.

lighetsflaggorna genom internationella åtgärder var ett antal förslag av Internationella lagkommissionen syftande till att fastlägga principen om ett s. k. reellt samband (genuine link) mellan registreringslandet och fartyget. Förslagen togs upp av FN:s havsrättskonferens år 1958. Ämnet föranledde ett omfattande meningsutbyte och följande togs in i konventionen om det fria havet.

> Varje nation, oberoende av om den gränsar till havet eller ej, har rätt att driva sjöfart under sin flagg på de fria haven.
>
> Varje nation skall fastställa villkoren för att medge att fartyg har dess nationalitet liksom för att registrera fartyg i det territoriet och för rätten att föra dess flagga. Fartyg har den nationalitet vars nationsflagga de är berättigade att föra. Det måste föreligga ett reellt samband mellan nationen och fartyget; särskilt måste nationen kunna hävda sin rättsordning och sitt inflytande i administrativa, tekniska och sociala sammanhang över fartyg som för dess flagga.
>
> Varje nation skall för fartyg som den medger rätten att föra dess flagga, tillhandahålla handlingar som anger denna rättighet.

Internationella lagkommissionens förslag att i texten skulle ingå en passus av följande lydelse "Inte desto mindre måste det, när det gäller andra nationers erkännande av nationell tillhörighet för ett fartyg, föreligga ett reellt samband mellan nationen och fartyget" avvisades av havsrättskonferensen såsom stridande mot principen om den nationella självbestämmanderätten. Som en följd av detta medförde konventionen inte en formell rätt för en nation att ifrågasätta ett fartygs registrering på grund av avsaknad av ett "reellt samband".

Den nu aktuella delen av konventionen om det fria havet är likväl rättesnöret när det gäller att bestämma ett fartygs nationalitet. Konventionen trädde i kraft år 1962. Trots att 50 nationer var anslutna medio 1971 gällde detta inte för Liberia, Panama eller Cypern och heller inte för Norge, Grekland, Västtyskland och Frankrike.

OECD-rapporten framhåller – när det gäller nationella åtgärder av de traditionella sjöfartsländerna för att motverka registrering under bekvämlighetsflagg – att eftersom det inte har varit möjligt att bromsa bekvämlighetsregistreringen genom tvingande internationella insatser är de nationer som haft intresse av att deras medborgare inte är engagerade i bekvämlighetsregistrering tvungna till nationella åtgärder, antingen separat eller tillsammans med andra länder.

Sålunda har Italien förberett lagstiftning som under straffansvar föreskriver krav på regeringstillstånd för varje slag av införande av italienska fartyg under främmande flagga. Samtidigt avses skattemässiga och andra förmåner aktualiseras för att uppmuntra till återförande till italiensk flagga av fartyg under bekvämlighetsflagg. Danmark har inte vidtagit åtgärder som direkt motarbetar överföringen till bekvämlighetsflagg men förutsätter tillstånd av dansk myndighet när det gäller kapitalinvesteringar utomlands.

Storbritannien har inte vidtagit särskilda åtgärder rörande överföringar till eller från bekvämlighetsflagg men det är förbjudet att utan tillstånd flytta ut affärsverksamhet från pundområdet, vilket haft betydelse för tänkbara överföringar av fartyg. Beträffande Belgien gäller, enligt OECD-rapporten, att tillstånd erfordras för överförande av fartyg till annan flagga.

Medgivande förutsätter att minst 50 % av ägandet övergår till en medborgare i det nya flagglandet.

I Norge är i allmänhet utförsel av kapital beroende av regeringstillstånd och detta gäller även när en norsk redare vill överföra ett norskt fartyg till en utländsk flagga med helt eller delvis bibehållet ägande till fartyget. Etablering av ett dotterföretag utomlands eller deltagande i ett utländskt rederi förutsätter att en framställning inges till den norska regeringen. Regeringen nekar i princip etablering under bekvämlighetsflagg när redarens motiv är att tillgodogöra sig fördelar som erbjuds av andra regeringar. Emellertid har i särskilda fall deltagande i drift av bekvämlighetsflaggade fartyg medgivits när sådan flagga har påfordrats av den utländske medredaren.

Enligt den västtyska registreringslagen kan redare som är medborgare i Västtyskland eller driver rederirörelse med säte i Västtyskland inte lagligt driva fartyg under bekvämlighetsflagg. Åtskilliga andra stater tillåter inte heller enskilda eller företag att driva fartyg under bekvämlighetsflagg. I praktiken saknas emellertid instrument att effektivt förhindra etablerande via mellanhänder i form av dotterbolag i bekvämlighetsländer, eftersom bolag i utlandet för andra ändamål är tillåtna. Även om liberiansk lag inte kräver att ägarskapet till ett fartyg skall vara knutet till en liberiansk medborgare eller ett liberianskt företag är ändå ca 60 % av fartygen ägda av företag som är lagligt anknutna till Liberia.

3.9 OECD:s sjötransportkommitté beslöt i september 1971 – efter att ha övervägt den nu redovisade rapporten – att rekommendera att den överlämnades till ILO och IMCO för kännedom. Sjötransportkommittén utsade vidare att frågan om bekvämlighetsfartyg var så pass viktig att den motiverade en fortlöpande uppföljning. Under debatten i kommittén uttalades att bekvämlighetsflaggade fartyg medförde två väsentliga problem, nämligen dels den fara för osund konkurrens som föranleddes av särskilda ekonomiska fördelar, dels det hot mot sjöfartsverksamheten som helhet som kunde följa av undermålig säkerhetsstandard och ineffektiv tillsyn av säkerhetsfrågor. Ineffektiviteten i tillsynen och dess samband med riskerna för den yttre miljön torde komma att kräva särskilda åtgärder i framtiden.

4. I publikationen *Maritime Transport 1974* redovisar OECD dels vissa uppgifter om utvecklingen av handelsflottorna under bekvämlighetsflagg, dels en närmare redogörelse för förlustsiffror för bekvämlighetsfartygen.

4.1 Medio 1974 hade bekvämlighetsflottorna ökat till en sammanlagd bruttodräktighet av 74,7 milj. reg.ton. motsvarande 24 % av världshandelsflottan. Andelen av världshandelsflottan var medio 1971 19,3 %, medio 1972 21,2 % och medio 1973 23 %.

4.2 Redovisningen av fartygsförluster avser totalförluster under perioden 1964–1973 och är framtagen av den arbetsgrupp som tillsattes av OECD som en följd av sjötransportkommitténs ställningstaganden i septemter 1971. Redovisningen baseras på en bearbetning av statistikuppgifter från Lloyds Register och syftar till att objektivt utröna om bekvämlighetsfartyg är mer destinerade att bli olycksdrabbade än andra fartyg och om i så fall skillnaderna kan knytas till särskilda karakteristika hos bekvämlighetsfartygen såsom ålder, storlek eller typ.

Bearbetningen omfattar förluster av fartyg med en större bruttodräktighet än 1 000 reg.ton och är oberoende av fartygens flagga. Den valda nedre

storleksgränsen gjorde statistikmaterialet mera hanterligt och exkluderar i allt väsentligt fartyg som sysselsätts i inrikestrafik och fiskefartyg för vilka olyckriskerna är av helt annat slag än för fartyg som trafikerar de fria haven. OECD-rapporten framhåller att bekvämlighetsfartyg knappast alls förekommer i storleksgrupperna under 1 000 br.reg.ton.

För de 1 237 totalhavererade fartygen under perioden registrerade OECD-undersökningen flagga, bruttodräktighet, tidpunkt för förlusten, byggnadsår, fartygstyp, olycksorsak och platsen för förlusten. Så långt detta var möjligt, ställdes dessa uppgifter mot vissa förhållanden för de olika ländernas handelsflottor som dessa kom till uttryck i Lloyds fartygsstatistik. Sju bekvämlighetsländer (Liberia, Panama, Cypern, Somalia, Singapore, Libanon och Honduras) studerades separat och som grupp och resultatet jämfördes med världshandelsflottan och med tre ländergruppers samlade handelsflottor nämligen OECD-ländernas, Östeuropas, (Albanien, Bulgarien, Polen, Rumänien, Sovjetunionen, Tjeckoslovakien, Tyska Demokratiska republiken och Ungern) och resten av världens (utvecklingsländer, Sydafrika, asiatiska socialistländer och ett antal länder som karakteriseras som skattefristater).

Då detta har varit möjligt har jämförelserna uttryckts i förlustrelationer. Förlustrelationen är relationen mellan andelen fartyg eller tonnage, hänförlig till särskilda kriteria, av de totala förlusterna och andelen fartyg eller tonnage, hänförlig till samma kriteria, av den totala riskexponerande världshandelsflottan. I de fall urvalet varit litet har den statistiska osäkerheten särredovisats.

4.3 Av totalförlusterna under hela perioden svarar bekvämlighetsflottorna för 37 % av antalet förlorade fartyg och 39 % av tonnageförlusten trots att de endast svarar för 12 % av antalet fartyg i världshandelsflottan och 18 % av världstonnaget.

Förlustrelationerna för antal fartyg och tonnage för de olika åren under 10-årsperioden är jämna på en hög nivå hos bekvämlighetsflottorna. Förlustrelationen när det gäller tonnaget är tre gånger så hög för bekvämlighetsflottorna som för OECD-flottorna och 4,4 gånger så hög när det gäller antalet förlorade fartyg. Liberiaflottan – som har det bästa resultatet bland bekvämlighetsländerna – har en dubbelt så hög tonnageförlust som OECD-länderna och nästan tre gånger så hög förlust i antal fartyg. Panama och Singapore hamnar märkbart högre än Liberia. Cypern, Libanon och Somalia har ett ändå sämre resultat. En viss förbättring, uttryckt i genomsnittliga förlustrelationer, har inträffat under perioden när det gäller bekvämlighetsflottorna där eventuellt den liberianska tillsynsorganisationen kan ha haft betydelse. OECD-redovisningen anger emellertid stor osäkerhet när det gäller dessa tendenser.

4.4 När det gäller fartygens ålder anger OECD-rapporten att utredningen mycket klart visar att sannolikheten för totalförlust ökar mycket snabbt med fartygens tilltagande ålder i vart fall upp mot 20–25 årsgruppen. Liberia- och panamafartyg visar mycket likartade förlustrelationer vid lika ålder på fartygen och Liberias påtagligt bättre resultat vid en totaljämförelse återspeglar klart den betydligt lägre åldern på fartygen i den liberianska flottan. I samtliga åldersgrupper – utom i gruppen 0–5 år som svarar för endast 5 % av totalförlusterna – uppnår OECD-länderna ett mycket bättre resultat än bekvämlighetsländerna och både totalt och i den viktiga åldersgruppen

20–25 år – som svarar för 30 % av alla förluster – är OECD-förlustrelationen mindre än en fjärdedel av bekvämlighetsflottornas. Ländergruppen "resten av världen" hamnar ungefär mitt emellan OECD-ländernas och bekvämlighetsländernas resultat. Enligt OECD är det därför inte riktigt att förlusterna av bekvämlighetsfartyg kan hänföras till deras högre ålder. Med förbehåll för ett litet statistiskt urval anger OECD-rapporten att det verkar som om bekvämlighetsfartyg som är mindre än 10 år gamla inte är mer "förlustbenägna" än OECD-fartygen, vilket sannolikt återspeglar tendensen att ju äldre ett fartyg är ju mer troligt är det att det drivs av mindre pålitliga redare om det drivs under bekvämlighetsflagg.

Totalt kan sägas, att sannolikheten för fartygsförluster stadigt minskar med tilltagande fartygsstorlek även om detta delvis är beroende av det faktum att genomsnittsåldern minskar påtagligt i grupperna med de största fartygen. Fartyg mellan 1 000 och 8 000 br.reg.ton – som svarar för ca 50 % av världshandelsflottan – stod för 80 % av antalet totalhavererade fartyg medan de större fartygen svarade för resten av förlusterna. Medan skillnaderna i förluster är små mellan de olika bekvämlighetsländerna, när det gäller fartyg av samma storlek, är bekvämlighetsländernas förlustrelation sex gånger högre än för OECD-länderna om man ser till fartyg i storleksklasserna under 8 000 br.reg.ton. För storleksklasserna däröver är skillnaderna mycket mindre markerade, vilket än en gång pekar på det faktum att ju större och nyare ett bekvämlighetsfartyg är desto mer sannolikt är det att det drivs av redare som upprätthåller en hög standard när det gäller säkerhet och bemanning.

De höga förlustsiffrorna för fartyg i storleksklassen 7 000–8 000 br.reg.ton är beroende av det stora inslaget av krigstidsbyggda Liberty-fartyg och liknande fartyg i denna storleksklass. OECD-siffran är hög trots att ett stort antal av dessa fartyg var upplagda i USA:s reservflotta och således inte exponerade för riskerna.

4.5 När det gäller olyckorsakerna anger OECD-rapporten sambandet mellan att fartyget vattenfylls och sjunker med fartygets dåliga materiella kondition, strandning med brister i bemanningen och brand med en kombination av materiellt status och bemanningsförhållandena. Kollisioner hänförs till bemanningsbrister, men rapporten anger också att det ofta är slumpen som avgör om det är det vårdlöst hanterade fartyget som sjunker. Ofta blir det det mindre fartyget som totalhavererar. Kollisioner inträffar oftare i hårt trafikerade farvatten, särskilt i nordvästeuropeiska och japanska där andelen OECD-fartyg är större än på andra ställen. Inom ramen för den högre förlustrelationen för bekvämlighetsflottorna jämfört med OECD-flottorna har bekvämlighetsfartygen något högre totalförlustbenägenhet genom sjunkning och strandning, något mindre benägenhet genom brand och betydligt mindre benägenhet till totalförluster genom kollision än vad fallet är när det gäller OECD-fatyg. Det är vidare enligt OECD-utredningen påtagligt att bekvämlighetsfartyg är underrepresenterade i gruppen av fartyg som totalförolyckas utan att ha skuld till olyckan. Panamafartyg svarar i särskilt hög grad för totalförluster genom sjunkning, sannolikt p. g. a. dessa fartygs högre ålder. Jämfört med genomsnittet när det gäller storlek och ålder vid de vanligaste olycksorsakerna verkar bekvämlighetsfartygen som är inblandade i kollisioner vara påtagligt yngre och större.

4.6 42 % av alla totalförolyckade bekvämlighetsfartyg har havererat i Kinesiska sjön, Malajiska övärlden, Karibiska havet eller i Indiska oceanen. Motsvarande andel för världshandelsflottan är 33 % och för OECD-flottorna 20 %. Å andra sidan sker 44 % av bekvämlighetsfartygens totalförluster i OECD-ländernas farvatten – nordvästeuropeiska farvatten, Medelhavet, Nordatlanten, farvatten öster och väster om Nordamerika och japanska farvatten – där OECD-fartygen har 67 % av sina förluster. När det gäller panamafartyg och de mindre bekvämlighetsflottorna sker 62 % av förlusterna i Medelhavet, Indiska oceanen, Malajiska övärlden och Kinesiska sjön. Enligt OECD-rapporten verkar det härigenom klart att i den mån fartygsförluster förorsakar skador och kostnader för strandstaterna bekvämlighetsflottorna är ett väsentligt större hot mot utvecklingsländerna än mot OECD-länderna.

4.7 Genomsnittsåldern för förolyckade tankfartyg och bulkfartyg är påtagligt lägre än för vanliga lastfartyg. När det gäller fartyg med samma ålder är det emellertid märkbart att tankfartyg svarar för flera förluster än vanliga lastfartyg medan däremot bulkfartyg har ett bättre resultat än tankfartyg och vanliga lastfartyg. Det kan anmärkas att både de förlorade och de riskerande liberiatankfartygen har en relativ ålderssammansättning som överensstämmer med OECD-tankfartygen. Likväl är förlustrelationen för Liberia dubbelt så hög som för OECD. När det gäller förolyckade vanliga lastfartyg är den genomsnittliga åldern också densamma men Liberias förlustrelation är ungefär fem gånger större än OECD-ländernas.

Enligt OECD-rapporten kan man konstatera – vilket var väntat – att tankfartyg förolyckas genom brand mer frekvent än bulkfartyg och vanliga lastfartyg. Även gruppen övriga fartyg har en hög andel i förluster genom brand. Tankfartyg under bekvämlighetsflagg har en mindre andel i antalet förluster genom brand än OECD-tankfartygen. Vanliga lastfartyg under bekvämlighetsflagg har en något högre andel av antalet strandade och sjunkna fartyg och en betydligt lägre andel av antalet totalförolyckade fartyg p. g. a. kollision än OECD-länderna.

4.8 OECD-rapportens slutsatser sammanfattas enligt följande. Utredningen visar klart att totalförlusterna för bekvämlighetsflottorna i relativa tal är fyra gånger så stora som för OECD-flottorna och minst dubbelt så stora som för resten av världens handelsflottor. Det verkar tillfredsställande klarlagt att bekvämlighetsfartygen i allmänhet har en mycket större benägenhet än OECD-fartygen och fartygen i världshandelsflottan att göra totalförluster genom att fartyg strandar eller sjunker, vilket också är de olycksorsaker som närmast kan relateras till ofullständigheter i fartygen och bemanningen. Mindre och äldre bekvämlighetsfartyg är särskilt utsatta. Utredningen ger ingen indikation på något särskilt skäl eller kriterium som skulle förklara de högre förlustrelationerna för bekvämlighetsflottorna varför dessa endast kan hänföras till bekvämlighetsfartygens standard när det gäller drift och underhåll.

Utredningsmaterialet ger vid handen att de olika bekvämlighetsflottornas förlustrelationer i stort sett är likartade om man tar hänsyn till olika struktur när det gäller ålder och storlek hos flottorna. Mot bakgrund av detta utgör bekvämlighetsfartyg som är mindre än 8 000 br.reg.ton och äldre än 10 år den kategori av fartyg som löper störst risk att totalhaverera och haveriet

tenderar att inträffa snarare i utvecklingsländernas än i OECD-ländernas farvatten. Förlusten av ett bekvämlighetsfartyg är – jämfört med förlusten av ett OECD-fartyg – mer sannolikt beroende av strandning eller av att fartyget sjunker och mindre sannolikt beroende av brand eller kollision.

Även om tankfartygen under bekvämlighetsflagg relativt sett svarar för dubbelt så många totalförluster som OECD-tankfartygen är situationen än värre när det gäller vanliga lastfartyg. Vidare gäller att eftersom förluststatistiken för stora och nya fartyg under bekvämlighetsflagg bättre överensstämmer med motsvarande för OECD-fartygen bör följaktligen varje försök att minska problemen som har samband med höga förlustsiffror för bekvämlighetsfartygen särskilt inriktas på äldre och mindre fartyg.

5. Som tidigare redovisats under avsnitt 3.9 ovan fann OECD:s sjötransportkommitté vid behandlingen av 1971 års rapport att frågan om bekvämlighetsfartyg var så pass viktig att den motiverade en fortlöpande uppföljning. Kommittén uppdrog därför i juni 1972 åt en särskild arbetsgrupp att se över olika nationella och internationella aspekter på bekvämlighetsregistreringen. En rapport från arbetsgruppen godkändes av *sjötransportkommittén i juni 1975*. Rapporten som kompletterar 1971 års rapport omfattar redovisning av dels OECD-ländernas och bekvämlighetsflaggländernas anslutning till och tillämpning av olika internationella konventioner, dels eventuella olikheter för fartyg under olika flaggor när det gäller försäkringspremier, dels redares fördelar av att nyttja bekvämlighetsflagg, dels bekvämlighetsflottornas betydelse för OECD-ländernas handel, sjöfart och varvsverksamhet och dels ekonomiska för- och nackdelar i världsekonomin som har samband med handelsflottor under bekvämlighetsflagg.

5.1 När det gäller anslutning till och tillämpning av vissa IMCO-, ILO- och andra internationella konventioner på sjöfartsområdet konstaterar rapporten, att när OECD-länder är konventionsanslutna tenderar lagstiftningen i landet i fråga att ställa upp minst samma krav som konventionen. I ett antal fall går lagstiftningen längre särskilt när det gäller ILO-konventioner. Samtliga OECD-länder kontrollerar tillämpningen både vid nybyggnad av fartyg och därefter antingen genom egna inspektörer eller indirekt genom klassificeringssällskapen. Om man ser till de 10 viktigaste av konventionerna gäller att av 17 OECD-länder med vardera en handelsflotta om minst 1 milj. br.reg.ton har genomsnittligt 7,5 av konventionerna ratificerats medan motsvarande siffra för de fem främsta bekvämlighetsflaggländerna är 3,8. Av ILO-konventionerna har endast en överhuvudtaget ratificerats av bekvämlighetsflaggländer och då endast av två av dessa.

5.2 Informationen från sjöförsäkringsgivare, som stått för underlaget till OECD-rapportens redovisning i denna del, pekar relativt entydigt på att aktuella typer av försäkringar – fartygsförsäkring, P & I-försäkring, lastförsäkring och återförsäkring – meddelas utan att den flagga under vilken fartyget seglar har betydelse för premiens storlek. De kontaktade försäkringsgivarna menar i allmänhet, att det tillämpade systemet där premiens storlek bestäms med hänsyn till försäkringstagarens – dvs. redarens eller lastägarens – tidigare skadefrekvens minimerar riskerna för att "goda" försäkringstagare får subsidiera "dåliga" försäkringstagare. Bakgrunden till detta är att man erfarenhetsmässigt vet att skadefrekvensen för en enskild försäkringstagare är oberoende av vilken flagg han väljer att driva sina fartyg

under. Likväl medgavs att till den del premien för lastförsäkring inte sätts med hänsyn till den genomsnittliga skadefrekvensen för fartyg under olika flaggor kan resultatet för en lastägare som utnyttjar fartyg under flaggor med mycket god skadefrekvens bli att han indirekt subsidierar lastägare som inte nyttjar sådana fartyg. Denna faktor betyder emellertid litet jämfört med övriga inverkande faktorer och är mycket svår att kvantifiera.

Tanken på att hos vissa länder framtvinga tillämpning av internationellt vedertagna normer med avseende på säkerhetskrav m. m. genom differentierade försäkringspremier avvisades i allmänhet av de hörda försäkringsgivarna. Emellertid rekommenderas i ett OECD-land tilläggspremier för fartygsförsäkring och lastförsäkring när det gäller bekvämlighetsfartyg. Det är för tidigt att dra några allmänt giltiga slutsater från detta system men möjlighet till detta kan komma att föreligga framgent.

5.3 Två aspekter på redares fördelar av att nyttja bekvämlighetsflagg har närmare utretts och redovisats i rapporten, nämligen dels ekonomiska fördelar när det gäller bemanning och personalkostnader för olika typer av fartyg, dels fördelar som kan härledas till att inte tillämpa oljeskyddskonventioner.

Skillnaden i de totala bemanningskostnaderna för ett bulkfartyg om 30 000 ton dw varierade för OECD-länderna – exklusive USA - mellan en lägsta kostnad och en kostnad som var drygt dubbelt så hög som denna. USA-fartygens kostnad var två och halv gång så hög som den näst dyraste. Skillnaderna förklaras till en del av skillnader i bemanningen. Bland OECD-länderna varierade bemanningen för den redovisade fartygstypen mellan 27 och 39 personer. Kostnadsuppgifterna för bekvämlighetsfartygen var mycket ofullständiga, men rapporten anger att väsentliga ekonomiska fördelar kan uppnås när det gäller bemanningskostnaderna om redare i länder med höga kostnader driver sina fartyg under bekvämlighetsflagg eller under sådana OECD-länders flaggor där kostnaderna är låga.

När det gäller fördelar som kan härledas till att inte tillämpa nu gällande internationella oljeskyddskonventioner anger rapporten att vinsterna av detta är små. 1973 års internationella oljeskyddskonvention – som inte trätt i kraft – skärper kraven så tillvida att certifikat skall företes som anger vissa förhållanden beträffande fartygets konstruktion och utrustning. Fartyg som inte har sådant certifikat kan möta betydande svårigheter i konventionsanslutna länder, eftersom dessa har rätt – men inte skyldighet – att utestänga sådana fartyg från sina hamnar.

5.4 Rapportens avsnitt om bekvämlighetsflottornas betydelse för OECD-ländernas handel, sjöfart och varvsverksamhet anger sammanfattningsvis följande.

Bekvämlighetsfartyg svara i de flesta fall för mellan 10 % och 30 % av det sjöburna godset i utrikeshandeln för OECD-länderna. Av USA:s utrikeshandelsgods transporterades år 1970 34 % med bekvämlighetsfartyg. Under perioden 1967–1971 ökade bekvämlighetsfartygens andel med ungefär 3 % för de flesta av OECD-länderna. Totalkvantiteterna med bekvämlighetsfartyg ökade med ca 70 %, vilket återspeglar den allmänna ökningen i världshandeln och bekvämlighetsfartygens ökande andel i transporterna. Åren 1969–1971 svarade bulklaster i flytande form för 78 % av godset som transporterades med bekvämlighetsfartyg för de nio OECD-länder som gett uppgifter av detta slag.

Ägandet till bekvämlighetsfartygen var när det gäller antalet fartyg till 40 % och när det gäller tonnaget till 60 % lokaliserat till OECD-länderna. För USA:s och Greklands del är bekvämlighetsflottorna större än de nationella handelsflottorna. För Västtyskland är andelen bekvämlighetstonnage 10 % av handelsflottan och för de ytterligare sex OECD-länder som lämnade uppgifter i denna del är andelen mindre än 5 %. Jämfört med vad som redovisats i 1971 års rapport har ägandet till bekvämlighetsfartyg fått ökad spridning bland OECD-länderna. Nederländerna, Japan och Västtyskland rapporterar numera betydande ägande till bekvämlighetsfartyg. Hongkong framstår som en väsentlig plats för ägare till bekvämlighetsfartyg. Om en överenskommelse träffas om att upprätta ett fartygsregister i Hongkong och fartygen i detta register skulle uppfylla samma normer beträffande säkerhet m. m. som gäller för fartyg registrerade i Storbritannien skulle detta sannolikt medföra en reducering av de framtida bekvämlighetsflottorna.

För de OECD-länder som har i sammanhanget intressant varvskapacitet gällde för perioden 1967–1972 att inget land – med undantag för Japan – levererade mer än 10 % av antalet fartyg eller mer än 20 % av tonnaget till bekvämlighetsflagg. Motsvarande siffror för Japan var 10,5 % resp. 31,5 %. När det gäller kontrakterat tonnage var läget att inget land utom Japan och Spanien hade större andel än 20 % av dödviktstonnaget för leverans till bekvämlighetsflagg.

5.5 Ekonomiska för- och nackdelar i världsekonomin som har samband med handelsflottor under bekvämlighetsflagg avsågs behandlas i rapporten från två aspekter, nämligen dels mot bakgrund av fartygsförluster för bekvämlighetsflottorna jämfört med övriga handelsflottor, dels med avseende på kostnader hos OECD-länderna för händelser för vilka bekvämlighetsfartyg var ansvariga. Vad först gäller fartygsförlusterna återger rapporten ett sammandrag av den utredning i ämnet som tidigare redovisats och som återgivits under avsnitt 4.2 ovan. Redovisningen av kostnader hos OECD-länderna för händelser för vilka bekvämlighetsfartyg är ansvariga har inte kunnat fullföljas, eftersom det land som åtagit sig att utreda denna fråga anmält att det inte synes möjligt att på ett meningsfullt sätt genomföra utredningen.

5.6 Rapportens slutsater ansluter inledningsvis till sjötransportkommitténs ställningstagande i 1971 års rapport. Den angav sammanfattningsvis att bekvämlighetsflaggade fartyg medför två väsentliga problem, nämligen dels en fara för osund konkurrens som föranleds av särskilda ekonomiska fördelar, dels ett hot mot sjöfartssäkerheten som helhet som föranleds av otillfredsställande sjösäkerhetsstandard och ineffektiv tillsyn av sjösäkerhetsfrågor.

Arbetsgruppens utredningsresultat konfirmerar dessa ställninstaganden i vart fall delvis. 1971 års rapport kom, när det gällde särskilda ekonomiska fördelar av bekvämlighetsflagg, fram till att dessa inte i någon större utsträckning kunde relateras till skatteförhållanden – vilket kunde ha antagits – utan snarare till andra kostnadsfaktorer i fartygsdriften såsom försäkringskostnader och speciellt bemanningskostnader. Det kan emellertid inte uteslutas att skatteöverväganden kan vara ett betydelsefullt skäl för att sätta ett fartyg under bekvämlighetsflagg.

De redovisade resultaten av undersökningen om sjöförsäkringsförhållan-

dena visar att tillämpade metoder för att fastställa försäkringspremier inte tycks medföra någon nämnvärd subsidiering av bekvämlighetsflaggade fartyg. Emellertid har man i ett OECD-land funnit att en sådan subsidiering existerar och åtgärder har vidtagits för att motverka detta genom differentierade premier.

Relevanta uppgifter om bemanningskostnader i bekvämlighetsfartyg har inte varit möjligt att få fram men det verkar som om dessa kostnader normalt överstiger den nedre gränsen för bemanningskostnader i OECD-ländernas fartyg och också ofta kan vara lägre som följd av lägre löner och/eller mindre bemanning. Betydande skillnader i bemanningskostnader för olika OECD-länders fartyg gör det antagligt att det – i den omfattning som lågkostnadsländer inom OECD medger registrering av fartyg som ägs av andra OECD-länders medborgare och dessa länders nationella lagstiftning medger sådan registrering – inom OECD-kretsen går att uppnå en betydande del av de ekonomiska fördelar som bekvämlighetsflaggning för med sig. Å andra sidan måste redare som registrerar sina fartyg hos lågkostnadsländer inom OECD tillämpa dessa länders hårdare krav med avseende på säkerhet o. dyl., vilket kan medföra högre kostnader än om man i stället valt bekvämlighetsflagg.

En särskild fördel för redare under bekvämlighetsflagg kan härledas till att de inte deltar i bekostande av utbildning av sjöpersonal. Det är vanligtvis skattebetalarna i de traditionella sjöfartsländerna som betalar utbildningskostnaderna för sjöfolk i sitt land.

En ytterligare fördel när det gäller bekvämlighetsregistrering kan vara vinster som uppstår p. g. a. lägre sociala kostnader jämfört med de traditionella sjöfartsländerna där lagstiftningen föreskriver sådana villkor för de ombordanställda. De sociala kostnaderna är ofta en betydande del av de totala bemanningskostnaderna.

Arbetsgruppens utredning konfirmerar tidigare erfarenheter att risken för fartygsförluster är betydligt mycket större för bekvämlighetsfartygen än för fartyg under andra flaggor av samma typ, storlek, ålder osv. utom när det gäller åldersgruppen 0–10 år där urvalet är för litet för att man skall kunna dra några bestämda slutsatser. Det måste anses klart att det sämre läget för bekvämlighetsfartygen i detta fall är beroende av lägre standard när det gäller drift och underhåll av fartygen. Besparingar i underhåll och besättningskostnader som leder till högre förlustfrekvens kan ha en viss motvikt i högre försäkringspremier men det verkar likväl som om vissa redare kan uppnå ekonomiska fördelar av att hålla en lägre standard i fartygens drift. Liknande fördelar kan erhållas vid drift av överåriga fartyg under bekvämlighetsflagg vilka har högre förlustfrekvens än moderna fartyg under alla flaggor. Detta gäller i sådana fall då driften av fartyg över en viss ålder motverkas av föreskrifterna och kontroll av dessa i de traditionella sjöfartsländerna.

Bunkerkostnaderna, hamnavgifter och andra driftkostnader är desamma för alla fartyg oberoende av flagga. Inga särskilda fördelar när det gäller kapitalkostnader tycks vara knutna till bekvämlighetsflaggorna, i vart fall inte till den del som redare i traditionella sjöfartsländer har frihet att köpa och finansiera sina fartyg på de sätt de önskar. Detta är givetvis inte alltid fallet och redare med gott anseende har länge påtalat att de driver fartyg

av "nödvändighet" under bekvämlighetsflagg p. g. a. restriktioner i traditionella sjöfartsländer när det gäller köp och finansiering av fartyg.

5.7 Arbetsgruppens slutsatser sammanfattas på följande sätt. Arbetsgruppens undersökningar bestyrker att ägare till bekvämlighetsfartyg har ekonomiska fördelar vilka av vissa länder betraktas som en form av osund konkurrens. Emellertid har dessa fördelar inget samband med inköpen av fartyg eller finansieringsförhållanden och inte heller med anställande av relativt lågavlönad arbetskraft så länge som adekvata bemanningsskalor och social standard upprätthålls för kvalificerade besättningar. I likhet med vad som tidigare konstaterats ligger snarare de ekonomiska fördelarna i att ägarna till bekvämlighetsfartyg kan undvika att tillämpa de mera strikta bemanningsregler och föreskrifter om fartygens standard som föreskrivs och mer effektivt kontrolleras i de traditionella sjöfartsländerna. Redare som driver fartyg av låg standard under bekvämlighetsflagg liksom under andra flaggor medför uppenbarligen ett hot mot sjöfartsverksamheten som helhet, innefattande också den mänskliga faktorn vid fartygens framförande. Det har inte varit möjligt för arbetsgruppen att i monetära termer kvantifiera samhällskostnaderna som kan härledas till driften av undermåliga fartyg under bekvämlighetsflagg. Emellertid påverkar dessa kostnader inte bara de traditionella sjöfartsländerna utan – liksom förlusterna i människoliv vid sjöolyckor – alla länder som ägnar sig åt sjöfart. Härigenom blir frågan om motåtgärder mot undermåliga fartyg en angelägenhet för den internationella sjöfarten som helhet och bör följaktligen vara en lämplig uppgift för ansvariga internationella organ, i första hand IMCO och ILO.

6. *Sjötransportkommittén* utvidgade *i oktober 1975* arbetsgruppens uppdrag till att omfatta sådant som inte klarlagts i det tidigare arbetet eller var ofullständigt. Arbetsgruppen skall sålunda undersöka dels direkta och/eller indirekta skatteförmåner för redare från medlemsländerna när dessa köper, driver och disponerar fartyg under bekvämlighetsflagg, dels i vilken omfattning finansieringsfrågan underlättas om fartyg drivs under bekvämlighetsflagg i stället för under medlemsnationernas flaggor, dels i vilken omfattning bekvämlighetsländerna faller tillbaka på de traditionella sjöfartsländerna när det gäller utbildning och tillhandahållande av arbetskraft, dels i vilken omfattning redare i medlemsländerna direkt eller indirekt förhindras eller motverkas när det gäller att antingen föra över fartyg till bekvämlighetsflagg eller driva fartyg under sådana flaggor eller uppmuntras att återföra fartyg som redan drivs under bekvämlighetsflagg.

Arbetsgruppen får även – mot bakgrund av väsentliga nya fakta eller om det råder betydande motsättningar inom gruppen när det gäller slutsatser – se över eller uppdatera tidigare genomförda undersökningar om gruppen kan enas om att detta skall göras.

Arbetsgruppen skall, med beaktande av resultatet av sina undersökningar och synpunkter som kan framföras av sjötransportkommittén eller något lands delegation, överväga möjligheterna av nationella eller internationella åtgärder för att motverka tänkbara effekter av bekvämlighetsregistrering. Därvid skall gruppen särskilt överväga i vilken omfattning sjötransportkommittén aktivt kan komplettera IMCO:s och ILO:s arbete och överväga vilka åtgärder som kan vidtas av medlemsländernas regeringar individuellt eller kollektivt för att förhindra eller motverka att redare nyttjar bekväm-

lighetsflagg samt undersöka i vilken utsträckning det är möjligt för medlemsländernas regeringar att acceptera åtgärder som minskar olämpliga effekter av bekvämlighetsregistrering och motverkar tillväxten av bekvämlighetsflottorna. Slutligen skall arbetsgruppen överväga konsekvenserna för konkurrensförmågan hos OECD-ländernas och andra länders redare av att sådana åtgärder sätts in.

KUNGL. BIBL.
19 JUL 1976
STOCKHOLM

Statens offentliga utredningar 1976

Kronologisk förteckning

1. Arbetsmiljölag. A.
2. Bakgrund till förslag om arbetsmiljölag. A.
3. Rapport i psykosociala frågor. A.
4. Internationella konventioner inom arbetarskyddet. A.
5. Säkerhetspolitik och totalförsvar. Fö.
6. Deltidsanställdas villkor. Ju.
7. Deltidsarbete 1974. Ju.
8. Regionala trafikplaner – länsvisa sammanfattningar. K.
9. Sexuella övergrepp. Ju.
10. Skolans ekonomi. U.
11. Bostadsbeskattning II. Fi.
12. Företagens uppgiftslämnande. Fi.
13. Byggnadsindex för husbyggnader och anläggningar. Fi.
14. Kårobligatorium? U.
15. Utbildning i förvaltning inom försvaret. Del 3. Fö.
16. Folkhögskolan. U.
17. Skador i arbetet. A.
18. Lokala trafikföreskrifter m. m. K.
19. Den militära underrättelsetjänsten. Fö.
20. Kultur åt alla. U.
21. Trafikbuller. Del 3. Buller från fritidsbåtar. K.
22. Sveriges export 1975–1980. Bilaga 2 till 1975 års långtidsutredning. Fi.
23. Produktansvar I. Ersättning för läkemedelsskada. Ju.
24. Internationellt patentsamarbete II. H.
25. Internationellt patentsamarbete II. Bilagor. H.
26. Bostadsverket. Samordning-decentralisering. B.
27. Den internationella bakgrunden. Bilaga 1 till 1975 års långtidsutredning. Fi.
28. Vattenkraft och miljö 3. B.
29. Verkstadsindustrins arbetsmarknad. I.
30. Använt kärnbränsle och radioaktivt avfall. Del I. I.
31. Använt kärnbränsle och radioaktivt avfall. Del II. I.
32. Spent nuclear fuel and radioactive waste. I.
33. Musiken-människan-samhället. U.
34. Arbetstidsförkortning – när? hur? A.
35. Dryckesförpackningar och miljö. Jo.
36. Anonymitet och tvångsmedel. Ju.
37. Smugglingsbrott och tulltillägg. Fi.
38. Yrkesinriktad rehabilitering. PA.
39. Hemvist. Fi.
40. Kommunal utveckling. Fi.
41. Använt kärnbränsle och radioaktivt avfall. Bilagor. I.
42. Långtidsutredningens modellsystem. Bilaga 8 till 1975 års långtidsutredning. Fi.
43. Länskort i kollektivtrafiken. K.
44. Sjöfart och flagg. K.

Statens offentliga utredningar 1976

Systematisk förteckning

Justitiedepartementet

Delegationen för jämställdhet mellan män och kvinnor 1. Deltidsanställdas villkor. [6] 2. Deltidsarbete 1974. [7]
Sexuella övergrepp. [9]
Produktansvar I. Ersättning för läkemedelsskada. [23]
Anonymitet och tvångsmedel. [36]

Försvarsdepartementet

Säkerhetspolitik och totalförsvar. [5]
Utbildning i förvaltning inom försvaret. Del 3. [15]
Den militära underrättelsetjänsten. [19]

Kommunikationsdepartementet

Regionala trafikplaner – länsvisa sammanfattningar. [8]
Lokala trafikföreskrifter. [18]
Trafikbuller. Del 3. Buller från fritidsbåtar. [21]
Länskort i kollektivtrafiken. [43]
Sjöfart och flagg. [44]

Finansdepartementet

Bostadsbeskattning II. [11]
Företagens uppgiftslämnande. [12]
Byggnadsindex för husbyggnader och anläggningar. [13]
1975 års långtidsutredning. 1. Sveriges export 1975–1980. Bilaga 2 till 1975 års långtidsutredning. [22] 2. Den internationella bakgrunden. Bilaga 1 till 1975 års långtidsutredning. [27] 3. Långtidsutredningens modellsystem. Bilaga 8 till 1975 års långtidsutredning. [42]
Smugglingsbrott och tulltillägg. [37]
Hemvist. [39]
Kommunal utveckling. [40]

Utbildningsdepartementet

Skolans ekonomi. [10]
Kårobligatorium? [14]
Folkhögskolan. [16]
Kultur åt alla. [20]
Musiken-människan-samhället. [33]

Jordbruksdepartementet

Dryckesförpackningar och miljö. [35]

Handelsdepartementet

Patentpolicykommittén. 1. Internationellt patentsamarbete II. [24]
2. Internationellt patentsamarbete II. Bilagor. [25]

Arbetsmarknadsdepartementet

Arbetsmiljöutredningen. 1. Arbetsmiljölag. [1] 2. Bakgrund till förslag om arbetsmiljölag. [2] 3. Rapport i psykosociala frågor. [3] 4. Internationella konventioner inom arbetarskyddet. [4]
Skador i arbetet. [17]
Arbetstidsförkortning – när? hur? [34]
Yrkesinriktad rehabilitering. [38]

Bostadsdepartementet

Bostadsverket. Samordning-decentralisering. [26]
Vattenkraft och miljö 3. [28]

Industridepartementet

Verkstadsindustrins arbetsmarknad. [29]
Aka-utredningen. 1. Använt kärnbränsle och radioaktivt avfall. Del I. [30] 2. Använt kärnbränsle och radioaktivt avfall. Del II. [31] 3. Spent nuclear fuel and radioactive waste. [32] 4. Använt kärnbränsle och radioaktivt avfall. Bilagor. [41]

Anm. Siffrorna inom klammer betecknar utredningarnas nummer i den kronologiska förteckningen

Nordisk utredningsserie (NU) 1976

Kronologisk förteckning

Nordiske naturgasudredninger
2. Maktstrukturer och styrelseformer inom teatern
3. Adult Education
4. Nordisk samarbeide om energisparing i byggsektoren
5. Norden och fackpressen
6. ILO og kvinner i arbeidslivet
7. Aikuiskasvatus Pohjoismaissa
8. Cooperation Agreements between the Nordic Countries
9. Medborgarskap för barn och jämlikhet vid naturalisation
10. Nordisk konvention om gränskommunalt samarbete

LiberFörlag
Allmänna Förlaget

ISBN 91-38-03036
ISSN 0375-250X