

Trafikuskottets betänkande

1977/78:25

med anledning av propositionen 1977/78:166 om vissa sjöfartsfrågor
jämte motioner

Propositionen

I propositionen 1977/78:166 har regeringen (kommunikationsdepartementet) föreslagit riksdagen

dels att anta inom kommunikationsdepartementet upprättat förslag till lag om fortsatt giltighet av lagen (1977:494) om tillstånd till överlåtelse av fartyg,

dels att bemyndiga fullmäktige i riksgäldskontoret att under tiden den 1 juli 1978–den 30 juni 1979 ikläda staten garantier till svenska rederier till högst det belopp som den 1 juli 1978 resterar av det garantibelopp om 500 000 000 kr. som beslöts av riksdagen med anledning av förslag i prop. 1976/77:146.

Ärendet bör enligt regeringen behandlas under innevarande riksmöte.

I propositionen behandlas i korthet sjöfartsutvecklingen under det senaste året.

Våren 1977 beslutade riksdagen om vissa temporära åtgärder beträffande den svenska handelsflottan (prop. 1976/77:146, TU 1976/77:26, rskr 1976/77:344). Det gällde bl. a. likviditetsstöd i form av statliga kreditgarantier på 500 milj. kr., som kunde beviljas till den 30 juni 1978, och en till samma tidpunkt tidsbegränsad lag om tillstånd till överlåtelse av fartyg.

I förevarande proposition föreslås att – i avvaktan på resultatet av den i prop. 1976/77:146 aviserade sjöfartspolitiska utredningen – dels det belopp för statliga kreditgarantier som beräknas vara oförbrukat den 1 juli 1978 får användas även under nästa budgetår, dels lagen om tillstånd till överlåtelse av fartyg skall fortsätta att gälla till utgången av juni 1979.

Lagförslaget

Det vid propositionen fogade lagförslaget har följande lydelse.

Förslag till

Lag om fortsatt giltighet av lagen (1977:494) om tillstånd till överlåtelse av fartyg

Härigenom föreskrivs att lagen (1977:494) om tillstånd till överlåtelse av fartyg som gäller till utgången av juni 1978 skall äga fortsatt giltighet till utgången av juni 1979.

Motionerna

I motionen 1977/78:1934 av Sven Mellqvist m. fl. (s) hemställs

1. att riksdagen i fråga om översyn av reglerna för s. k. bare-boat charter ger regeringen till känna vad som anförts i motionen,
2. att riksdagen anholder hos regeringen att erforderliga åtgärder vidtas för att tillgodose vad som anförts i motionen angående den statliga upphandlingen av sjöfraktstjänster.

I motionen 1977/78:1935 av Lars Werner m. fl. (vpk) föreslås att riksdagen beslutar

1. att avslå regeringens förslag till lag om fortsatt giltighet av lagen (1977:494) om tillstånd till överlåtelse av fartyg samt att hos regeringen hemställa om utarbetande av förslag till lag om förbud mot överlåtelse av fartyg till stater med s. k. bekvämlighetsflagg,
2. att avslå propositionen i vad gäller kreditgarantier med kvarvarande belopp av tidigare beslutade 500 milj. kr. till skeppsfarten,
3. att likviditetsstöd i form av kreditgarantier på 100 milj. kr. skall utgå till den mindre skeppsfarten under tiden fram till den 30 juni 1979.

Utskottet

Kreditstöd i form av statliga garantier

Riksdagen beslutade våren 1977 (prop. 1976/77:146, TU 1976/77:26, rskr 1976/77:344) om vissa åtgärder till stöd åt rederinäringen. Åtgärderna omfattade bl. a. införande av ett likviditetsstöd i form av statliga kreditgarantier på 500 milj. kr., som kunde beviljas till den 30 juni 1978, och en till samma tidpunkt begränsad lag om tillstånd till överlåtelse av fartyg. Syftet med stödet skulle i första hand vara att ge rederierna möjlighet att undvika av likviditetsskäl framtvingade omfattande försäljningar av modernt tonnage till underpris. I propositionen betonades att ett sådant stöd måste vara selektivt och grunda sig på en ingående individuell bedömning. Både rederi och fartyg skulle bedömas vara livsdugliga inom svensk sjöfartsnäring. Åtskilliga förändringar ansågs dock få accepteras för att den svenska handelsflottan framgångsrikt skulle kunna anpassas till nya förhållanden.

De överväganden inom kommunikationsdepartementet som låg till grund för förslagen i propositionen 1976/77:146 visade på ett behov av garantier om 500 milj. kr., varav ca 50 milj. kr. behövdes för den mindre skeppsfarten. Hänsyn hade därvid tagits till de förslag som lagts fram i propositionen 1976/77:139 om vissa varvsfrågor, som innebar att svenska rederier gavs möjlighet att lägga ut nybeställningar utan att därvid belasta sin likviditet.

Vid de överläggningar med företrädare för rederier och ombordanställda som föregick utarbetandet av nämnda proposition förutsatte Sveriges redareförening att ytterligare statliga kreditgarantier utöver den ram som

skulle komma att föreslås i propositionen inom en viss tid kunde beräknas bli nödvändiga. Redan i september 1977 aktualiserade Redareföreningen hos regeringen frågan om en ökning av ramen för kreditgarantierna från 500 milj. kr. till 1 250 milj. kr. Bakgrunden till Redareföreningens framställning var en aktuell enkät genomförd av föreningen. Prognosperioden avsåg tiden t. o. m. utgången av år 1979.

Flertalet svenska rederier har, enligt vad föredragande departementschefen i nu förevarande proposition anfört, ansökt om garantiutfästelser, och huvuddelen av ansökningarna har också behandlats av nämnden för fartygskreditgarantier. Fullmäktige i riksgäldskontoret har därefter i ett antal fall lämnat sådana utfästelser, i vissa fall sedan frågan underställts regeringens prövning.

Vid behandlingen av ansökningarna har normalt ställts krav på amorteringsansånd från rederiernas ordinarie kreditgivare. Sådana amorteringsansånd har även medgetts svenska rederier för lån i fartyg som byggts vid svenska varv med statlig kreditgaranti. Efter förslag i propositionen 1977/78:101 bil. 11 har riksdagen medgett att Svenska skeppshypotekskassan och Skeppsfartens sekundärlånekassa får disponera en rörlig kredit av 139 milj. kr. i riksgäldskontoret (NU 1977/78:38, rskr 1977/78:160). Därigenom har skapats förutsättningar även för kassorna att medge amorteringsansånd.

Som en följd av bl. a. dessa åtgärder har enligt föredraganden behovet av likviditetsstöd i form av statliga kreditgarantier kraftigt kunnat begränsas. Samtidigt har syftet med dessa kunnat uppnås genom att kreditgivarna på såväl den statliga som den privata sidan varit med och tagit sin del av ansvaret – och även risken – när det gällt att medverka till att svenska rederier skall klara de likviditetspåfrestningar som följt av sjöfartskonjunkturen.

Av den av riksdagen beslutade ramen för statliga kreditgarantier kan enligt propositionen, efter det att samtliga ansökningar som kommit in till nämnden för fartygskreditgarantier avgjorts, beräknas återstå ett belopp av storleksordningen 200 milj. kr. Sjöfartspolitiska utredningen har i skrivelse den 22 februari 1978 anfört att de åtgärder som har vidtagits i betydande omfattning torde säkerställa rederiernas likviditet i vart fall till halvårsskiftet 1979. Förhållandena inom den internationella sjöfarten under de närmaste åren kan emellertid enligt utredningen beräknas bli sådana att även med de åtgärder som vidtagits vissa rederier kan hamna i likviditetssvårigheter. Det är därför enligt utredningen angeläget att den del av den ursprungliga ramen om 500 milj. kr. som kan komma att återstå sedan samtliga ansökningar avgjorts kan föras i ny räkning och stå till förfogande under åren 1978 och 1979 på i stort sett samma villkor som f. n. gäller. Utredningen anför vidare att dess fortsatta arbete kan ge anledning till förslag om en utökning av stödet och eventuellt också en förändrad inriktning och utformning av detta.

I anslutning till det anförda erinrar föredraganden om att i propositionen 1977/78:174 föreslås en ökning av ramen för beställarstöd med 775 milj. kr.

Därigenom ges möjlighet för svenska rederier att fortsätta att lägga ut beställningar vid svenska varv utan att belasta sin likviditet i samma utsträckning som om beställarstöd inte lämnats.

Med hänsyn till osäkerheten i bedömningen av utvecklingen inom sjöfarten är det enligt föredraganden angeläget att resterande del av de kreditgarantier som ställts till förfogande av riksdagen kan föras i ny räkning och stå till förfogande även efter den 30 juni 1978, förslagsvis till den 30 juni 1979. Utskottet delar denna uppfattning och tillstyrker därför förslaget. Kreditgarantierna bör, såsom i propositionen förordas, ges i enlighet med förslagen i propositionen 1976/77:146 och uttalandena i TU 1976/77:26.

Av utskottets sålunda intagna ståndpunkt följer att utskottet avstyrker yrkandena i motionen 1977/78:1935 (punkterna 2 och 3) om att regeringens förslag i nu berörda del avslås och att i stället likviditetsstöd i form av kreditgarantier på 100 milj. kr. utgår till den mindre skeppsfarten under tiden fram till den 30 juni 1979.

Lag om tillstånd till överlåtelse av fartyg, m. m.

Enligt lagen (1977:494) om tillstånd till överlåtelse av fartyg, som trädde i kraft den 28 juni 1977, gäller att svenskt registreringspliktigt skepp eller andel däri inte får överlätas utan tillstånd av regeringen eller myndighet som regeringen bestämmer, om skeppet genom överlåtelsen upphör att vara svenskt. Vid prövning av fråga om tillstånd till överlåtelse skall särskilt beaktas hur denna påverkar effektivitet och sysselsättning inom sjöfartsnäringen och de ombordanställdas förhållanden. Tillstånd skall inte lämnas, om det strider mot väsentligt allmänt intresse att skeppet upphör att vara svenskt.

Enligt förordningen (1977:495) om tillstånd till överlåtelse av fartyg skall fråga som avses i nämnda lag prövas av kommerskollegium i samråd med riksbanken. Bedöms ärende ha större principiell betydelse eller allmän räckvidd bör enligt förordningen kommerskollegium höra sjöfartsverket och med eget yttrande underställa ärendet regeringens prövning. Underställning förutsätts också ske om de ombordanställdas organisationer har motsatt sig bifall till ansökningen.

Lagen resp. förordningen om tillstånd till överlåtelse av fartyg gäller till utgången av juni 1978.

Föredraganden erinrar om att den lagstiftning som sålunda gäller sedan halvårsskiftet 1977 har sin utgångspunkt dels i flaggutredningens förslag, dels i resultatet av de överläggningar som fördes med företrädare för redarna och de ombordanställda. Enligt föredragandens uppfattning befanns det därvid angeläget att genom en särskild lag klargöra att sjöfartspolitiska synpunkter skall beaktas vid prövningen av ansökan om tillstånd att till utlandet få

överlåta svenskt fartyg. Utgångspunkten måste vidare enligt det då framlagda förslaget vara att svensk sjöfart så långt möjligt skall drivas under svensk flagg. Samtidigt måste det emellertid finnas möjligheter för rederierna att etablera sig utomlands. Vid bedömningen av tillståndsärendena borde man skilja mellan s. k. rena försäljningar till utlandet och försäljningar med bevarat svenskt driftsinflytande. Rena försäljningar vore ett normalt inslag i rederiverksamheten och tillstånd borde alltså regelmässigt ges till sådana. Även överlåtelser med bevarat svenskt driftsinflytande kunde vara till gagn för svensk sjöfart, t. ex. om överlåtelse till dotterbolag i utlandet vore enda möjligheten att erhålla eller behålla betydande lastkontrakt till följd av den ökande sjöfartsprotektionismen. Ytterligare ett skäl till bifall kunde vara att fartyget avsågs ingå i internationellt samarbete. Om rederiet i sin ansökan angav att man avsåg att tillföra verksamheten under svensk flagg ett annat fartyg, som från sysselsättningssynpunkt i princip motsvarade det som avsågs registreras i utlandet, borde detta förhållande utgöra skäl för bifall till framställningen.

I anslutning här till erinras om att sjöfartspolitiska utredningen fått i uppdrag bl. a. att – mot bakgrund av samhällsekonomiska, sjöfartspolitiska och företagsekonomiska värderingar – undersöka behovet hos svenska rederier att driva fartyg under främmande flagg. Vidare har flaggutredningens betänkande Sjöfart och flagg överlämnats till sjöfartspolitiska utredningen för att tas i beaktande vid utarbetandet av den lagstiftning som avses utgöra en grund för en mera permanent lösning av frågan om överlåtelse av fartyg till utlandet.

Det är enligt föredraganden givetvis önskvärt att den nuvarande lagstiftningen – som tillkommit med sikte på de akuta problemen – så snart som möjligt avlöses av en permanent ordning. Flaggfrågan får emellertid inte ses isolerad utan måste sättas in i sitt sjöfartspolitiska sammanhang som sträcker sig över ett vitt fält, där sjöfartsnäringens samhällsekonomiska betydelse, framtida verksamhet och konkurrensförmåga behöver klarläggas. De överväganden som måste göras skall bygga på det material och de analyser som sjöfartspolitiska utredningen gör. I avvaktan på dessa bedömningar är det enligt föredragandens mening nödvändigt att den nuvarande prövningen av fartygsöverlåtelser till utlandet består. Lagen om tillstånd till överlåtelse av fartyg föreslås därför bli förlängd med ett år.

Mot bakgrund av det sålunda anförda och då erfarenheterna av den gällande lagstiftningen enligt propositionen befunnits tillfredsställande tillstyrker utskottet den begärda förlängningen. Utskottet utgår därvid självfallet från att – såsom i motionen 1977/78:1934 framhållits – prövningen av frågor om fartygsöverlåtelser även fortsättningsvis sker på ett sådant sätt och under sådan kontroll att syftet med lagstiftningen ej kringgås.

Av det anförda följer att utskottet avstyrker yrkandet i motionen 1977/78:1935 (punkten 1) att riksdagen avslår förslaget om fortsatt giltighet av tillståndslagen i fråga och hos regeringen hemställer om utarbetande av

förslag till lag om förbud mot överlåtelse av fartyg till stater med s. k. bekvämlighetsflagg.

Den redovisning som i propositionen lämnas beträffande handläggningen av vissa ärenden om överlåtelser enligt den nya lagstiftningen har inte gett utskottet anledning till erinran eller särskilt uttalande.

I propositionen framhåller föredraganden också att det är naturligt att man söker sig fram till olika alternativa vägar för att behålla fartyg under svensk flagg sett i ett längre tidsperspektiv. Ett alternativ är uthyrning av obemannat fartyg, s. k. *bare-boat charter*. Såsom flaggutredningen uttalade kan en sådan uthyrning till utländsk befraktare för en svensk redare, som till följd av det internationella konkurrensläget finner det omöjligt att sysselsätta ett fartyg, framstå som ett alternativ till försäljning. Även från allmän synpunkt kan enligt föredraganden ett sådant arrangemang vara att föredra, eftersom fartyget då kan behållas under svensk flagg med möjlighet att sedermera återta det i svensk drift. För att möjliggöra uthyrning av obemannat fartyg i de fall då detta kan vara motiverat finns också i den svenska lagstiftningen dispensmöjligheter i fråga om vissa förhållanden som rör fartyget.

I motionen 1977/78:1934 (punkten 1) understryks med anledning härav vikten av att även i förevarande fall lagstiftning och tillämpningsföreskrifter utformas så att syftet med lagstiftningen inte kan kringgås. Även utskottet förutsätter att så sker. Med hänsyn härtill och då enligt propositionen samordning av såväl regler som prövningsförfarande redan övervägs inom kommunikationsdepartementet med syfte att komplettera den nuvarande lagstiftningen avstyrks motionärernas yrkande om särskild framställning till regeringen beträffande härmed sammanhängande frågor. En inom departementet utarbetad promemoria i ämnet har f. ö. i dagarna publicerats.

I motionen 1977/78:1934 (punkten 2) erinras också om att riksdagen år 1974 enhälligt antog ett uttalande om att staten i möjligaste mån bör undvika att utnyttja bekvämlighetsflaggade fartyg vid sin upphandling av *frakttjänster* för att ej främja rederier som undandrar sig sitt sociala arbetsgivaransvar. Enligt motionärernas mening bör riksdagen nu anhålla hos regeringen att den snarast vidtar de åtgärder som kan erfordras för att de i motionen härom framförda synpunkterna skall beaktas vid statliga myndigheters upphandling av frakttjänster.

Såsom utskottet redan vid 1976/77 års riksmöte framhållit har riksdagens skrivelse i frågan överlämnats till flaggutredningen. Denna har i sitt tidigare nämnda betänkande förklarat att utredningen övervägt totalförbud mot statliga myndigheters anlitan 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 enligt utredningen ske på ett sätt som harmoniserar med föreslagna handlingslinjer när det gäller undermåligt bekvämlighetstonnage.

Statlig myndighet anses alltså i princip böra avhålla sig från befraktning av sådant tonnage. Redan kravet i upphandlingskungörelsen (1973:600) att affärsmässighet skall iakttas vid upphandling innebär att hänsyn också måste tas till transportens kvalitet. Det måste därför enligt utredningen kunna förutsättas att statlig myndighet förvissar sig om att fartyg som man avser att befakta 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 oförenliga med kravet på affärsmässighet anses alltså myndighet böra underställa regeringen frågan om befraktning av sådant bekvämlighetstonnage för vägning av affärsmässighetskravet mot det allmänna intresset att de ombordanställda har tillfredsställande socialt skydd.

Flaggutredningens betänkande – berörande bl. a. denna fråga – har som förut nämnts överlämnats till den sjöfartspolitiska utredningen.

Under hänvisning till det sålunda anförda finner utskottet någon åtgärd från riksdagens sida med anledning av förenämnda yrkande i motionen inte påkallad och avstyrker därför motionen även i denna del.

Hemställan

Utskottet hemställer

1. att riksdagen med bifall till propositionen 1977/78:166 och med avslag på motionen 1977/78:1935, yrkandet 1, antar inom kommunikationsdepartementet upprättat förslag till lag om fortsatt giltighet av lagen (1977:494) om tillstånd till överlåtelse av fartyg.
2. att riksdagen med bifall till propositionen 1977/78:166 och med avslag på motionen 1977/78:1935, yrkandena 2 och 3, bemyndigar fullmäktige i riksgäldskontoret att under tiden den 1 juli 1978–den 30 juni 1979 ikläda staten garantier till svenska rederier till högst det belopp som den 1 juli 1978 resterar av det garantibelopp om 500 000 000 kr., som beslöts av riksdagen med anledning av förslag i propositionen 1976/77:146.
3. att riksdagen
 - a. avslår motionen 1977/78:1934, yrkandet 1,
 - b. avslår motionen 1977/78:1934, yrkandet 2.

Stockholm den 11 maj 1978

På trafikutskottets vägnar
SVEN MELLQVIST

Närvarande: Sven Mellqvist (s), Carl-Wilhelm Lothigius (m), Arne Persson (c), Essen Lindahl (s), Nils Hjorth (s), Rolf Sellgren (fp), Kurt Hugosson (s), Rune Torwald (c), Birger Rosqvist (s), Rolf Clarkson (m), Bertil Zachrisson (s), Olle Östrand (s), Wiggo Komstedt (m), Erik Johansson i Hållsta (c) och Anita Brorsson (c).

Reservationer

1. beträffande *bare-boat charter* av Sven Mellqvist, Essen Lindahl, Nils Hjorth, Kurt Hugosson, Birger Rosqvist, Bertil Zachrisson och Olle Östrand (samtliga s) som anser att

dels det stycke på s. 6 som börjar med "I motionen 1977/78:1934 (punkten 1)" och slutar med "dagarna publicerats" bort ersättas med text av följande lydelse:

De inom sjöfartsnäringen använda begreppen "Uthyrning av obemannat fartyg", också benämnt "bare-boat charter", och "överlåtelse av fartyg" har nära samband. Utskottet understryker, i enlighet med vad som anförts i motionen 1977/78:1934 (punkten 1), vikten av att den komplettering av nuvarande lagstiftning och tillämpningsföreskrifter härom som enligt departementschefen övervägs inom kommunikationsdepartementet utformas så att syftet med lagstiftningen inte kan kringgå.

Innan regeringen redovisar frågan för riksdagen bör vidare, såsom motionärerna framhållit, vederbörligt samråd ske med de ombordanställdas organisationer.

Utskottet anser det vara synnerligen angeläget att det också för riksdagen redovisas hur ny lagstiftning om bare-boat charter – som också enligt departementschefen ligger nära utflaggningsfrågan – kan påverka den svenska sjömanskårens sysselsättning inom handelsflottan och anställningsförhållanden i övrigt, såsom bl. a. rätt att sluta kollektivavtal, arbetsrätt, svensk sociallagstiftning samt effekter från allmän synpunkt.

Vad utskottet i här berörda frågor anfört bör av riksdagen ges regeringen till känna.

dels utskottets hemställan under 3 a bort ha följande lydelse:

3. (a) med anledning av motionen 1977/78:1934, yrkandet 1, som sin mening ger regeringen till känna vad utskottet anfört rörande reglerna för bare-boat charter,

2. beträffande upphandling av *frakttjänster* av Sven Mellqvist, Essen Lindahl, Nils Hjorth, Kurt Hugosson, Birger Rosqvist, Bertil Zachrisson och Olle Östrand (samtliga s) som anser att

dels det avsnitt i utskottets yttrande som på s. 6 börjar med "I motionen 1977/78:1934 (punkten 2)" och på s. 7 slutar med "denna del" bort ersättas med text av följande lydelse:

Riksdagen antog år 1974 enhälligt ett uttalande om att staten i möjligaste

mån bör undvika att utnyttja bekvämlighetsflaggade fartyg vid sin upphandling av *frakttjänster* för att ej främja rederier som undandrar sig sitt sociala arbetsgivaransvar. Uttalandet överlämnades till den s. k. flaggutredningen, som har framhållit att statlig myndighet i princip bör avhålla sig från befraktning av sådant tonnage. Frågan berördes inte i den proposition som lades förra året. Inte heller i den nu aktuella propositionen tas denna fråga upp. Flaggutredningens betänkande har under året överlämnats till sjöfarts-politiska utredningen. Med hänsyn till de uttalanden som riksdagen tidigare gjort och flaggutredningens uttalande bör regeringen, såsom i motionen 1977/78:1934 (punkten 2) yrkats, snarast vidta de åtgärder som erfordras för att dessa synpunkter skall beaktas vid statliga myndigheters upphandling av frakttjänster.

Vad utskottet härom anfört bör av riksdagen ges regeringen till känna.

dels utskottets hemställan under 3 b bort ha följande lydelse:

3. (b) med anledning av motionen 1977/78:1934, yrkandet 2, som sin mening ger regeringen till känna att erforderliga åtgärder vidtas för att tillgodose vad som anförts i motionen angående den statliga upphandlingen av sjöfrakttjänster.

