

Regeringens proposition

1976/77: 146

om vissa sjöfartsfrågor;

beslutad den 14 april 1977.

Regeringen föreslår riksdagen att antaga de förslag som har upptagits i bifogade utdrag av regeringsprotokoll.

På regeringens vägnar

THORBJÖRN FÄLLDIN

BO TURESSON

Propositionens huvudsakliga innehåll

I propositionen behandlas den allmänna sjöfartsutvecklingen och den svenska sjöfartsnäringsens nuvarande läge och konkurrensförmåga. En sjöfartspolitisk utredning med uppgift att närmare belysa bl. a. näringens samhällsekonomiska betydelse samt framtida verksamhet och konkurrensförmåga aviserar. Ett särskilt tidsbegränsat likviditetsstöd i form av statliga kreditgarantier på 500 milj. kr. föreslås, varav ca 50 milj. kr. beräknas för den mindre skeppsfarten. I propositionen föreslås ett statsbidrag om 18 milj. kr. till sjöfolkets resor. Vidare anmäls vissa speciella åtgärder för den mindre skeppsfarten.

Slutligen föreslås en lag som klargör att sjöfartspolitiska synpunkter skall beaktas vid prövning av ärenden om tillstånd till överlåtelse av fartyg till utlandet.

Förslag till

Lag om tillstånd till överlåtelse av fartyg

Härigenom föreskrives följande.

Svenskt registreringspliktigt skepp eller andel däri får ej överlåtas 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 ej lämnas, om det strider mot väsentligt allmänt intresse att skeppet upphör att vara svenskt.

I fråga om överlåtelse som sker i strid med vad nu har sagts skall föreskrifterna i 4, 5 och 7 §§ lagen (1939:299) om förbud i vissa fall mot överlåtelse eller upplåtelse av fartyg m. m. äga motsvarande tillämpning.

Denna lag träder i kraft dagen efter den dag, då lagen enligt uppgift på den utkommit från trycket i Svensk författningssamling. Lagen gäller till utgången av juni 1978.

Genom lagen upphäves kungörelsen (1939:592) angående tillämpning av lagen den 22 juni 1939 (nr 299) om förbud i vissa fall mot överlåtelse eller upplåtelse av fartyg m. m.

Äldre bestämmelser gäller fortfarande i fråga om ärende som har anhängiggjorts före lagens ikraftträdande.

Utdrag
KOMMUNIKATIONSDEPARTEMENTET PROTOKOLL
vid regeringssammanträde
1977-04-14

Närvarande: statsministern Fälldin, ordförande, och statsråden Bohman, Ahlmark, Romanus, Turesson, Gustavsson, Antonsson, Mogård, Olsson, Dahlgren, Åsling, Söder, Troedsson, Mundebo, Krönmark, Ullsten, Burenstam Linder, Wikström, Johansson, Friggebo

Föredragande: statsrådet Turesson

Proposition om vissa sjöfartsfrågor

1 Inledning

I slutet av mars 1973 fick chefen för kommunikationsdepartementet Kungl. Maj:ts bemyndigande att tillkalla sakkunniga för att utreda vissa frågor sammanhängande med registrering av svenskägda fartyg under utländsk flagg. De sakkunniga – flaggutredningen – avlämnade betänkandet (SOU 1976:44) Sjöfart och flagg sommaren 1976.

I betänkandet föreslås dels vissa konkurrensfrämjande åtgärder, dels lagstiftning om offentlig kontroll över fartygsöverlåtelse till utländsk flagg. Utredningen anser att det skulle vara motiverat med en mera ingående analys av sjöfartens roll i samhället än vad utredningen inom ramen för sitt uppdrag har haft möjligheter till.

Betänkandet har varit föremål för en omfattande remissbehandling.

Strax innan betänkandet avlämnades hade en interdepartemental arbetsgrupp tillsatts med uppgift att närmare analysera de svenska rederiernas aktuella ekonomiska situation och utsikter under de närmaste åren. Bakgrunden till tillsättningen var att såväl i varvskreditutredningens betänkande (SOU 1975:101) Fartygsfinansiering som i ett flertal remissyttranden över detta betänkande hade framförts önskemål om en snabb kartläggning och analys av den svenska rederinäringen som kunde ligga till grund för tillfälliga statliga stödåtgärder.

Den 16 juli 1976 – strax efter den tidpunkt då flaggutredningens betänkande hade avlämnats – hemställde Svenska maskinbefälsförbundet om en utredning med uppgift att ge en samlad syn på varvsindustrins och sjöfartens framtidsutsikter för att rederier, de ombordanställda och statsmak-

terna skall få en säker grund för sina bedömningar om näringens långsiktiga utvecklingsmöjligheter.

Under slutet av år 1976 och början av år 1977 har sjöfartens villkor diskuterats mellan företrädare för kommunikationsdepartementet, de båda rederiföreningarna – Sveriges redareförening och Rederiföreningen för mindre fartyg – och de ombordanställdas organisationer Svenska maskinbefälsförbundet, Svenska sjöfolksförbundet och Sveriges fartygsbefälsförening. I skrivelser i slutet av mars 1977 har föreningarna och organisationerna slutligen redovisat sin inställning i fråga om utflaggning, behovet av en utredning om sjöfartsnäringen och av statliga stödåtgärder.

2 Allmän bakgrund

2.1 Världssjöfarten

Efterkrigstiden kännetecknas av en mycket stark ökning av varuutbytet mellan länderna och därmed av de internationella sjötransporterna som svarar för mer än 90 % av de omsatta varukvantiteterna. Industriländernas behov av importerade bränslen och andra råvaror har ökat. Betydligt förlängda transportavstånd har inneburit att transportarbetet har ökat mer än varuutbytet. Detta har blivit en följd bl. a. av Japans utveckling till ett av de ledande industriländerna med ett mycket stort importbehov av bl. a. råolja, spannmål, järnmalm och kol.

Mellan åren 1950 och 1973 sexfaldigades den totala sjötransporterade godsmängden och kom upp i över 3 miljarder ton. I genomsnitt utgjorde ökningen 8 % per år. Snabbast var den för oljeskeppningarna, vilka steg med nära 10 % per år och år 1973 svarade för 60 % av de sammanlagda sjötransporterna. Räknet efter transportarbetet var andelen ännu högre.

Efter en oavbruten uppgång från år 1950 förde den mycket stora prisökningen på råolja med sig en viss minskning av oljeskeppningarna år 1974. Genom den djupa lågkonjunkturen blev nedgången betydligt större år 1975 och kom att omfatta också övrigt gods. Minskningen jämfört med år 1973 utgjorde totalt 2 å 3 %, medan den för mineraloljorna uppgick till 9 %. År 1976 ökade oljeskeppningarna på nytt och låg nära 11 % över 1975 års kvantitet. Övrigt gods ökade med 5 % jämfört med år 1975 och med det dubbla om år 1973 tas som jämförelseår.

Med ökningen av sjötransporterna har följt en snabb utbyggnad av olika länders handelsflottor. Från år 1950 till år 1973 ökade det totala tonnaget, mätt i bruttodräktighet, från 71 till 287 milj. registerton (BRT¹) (exkl. USA:s

¹ Genom skeppsmätning bestäms fartygets bruttodräktighet och nettodräktighet i registerton (2,8 m³). Bruttodräktigheten anger rymden av fartygets samtliga inneslutna rum. Nettodräktigheten omfattar i princip enbart det utrymme som används för last och passagerare. Ett fartygs dödvikt utgör den sammanlagda vikten i ton av den last och det bränsle m. m. fartyget kan transportera, nedlastat till största tillåtna djupgående.

s. k. reservflotta). Samtidigt skedde en stark ökning av fartygens lastförmåga och fartresurser. Främst gällde storleksökningen tankfartygen. Från slutet av 1960-talet försköts leveranserna av nybyggen alltmer mot enheter över 200 000 ton dödvikt. Också de kombinerade tank- och torrlastfartygen ökade starkt i storlek och kom att i huvudsak sysselsättas i tankfart.

Inom torrlastfarten utvecklades de endäckade s. k. bulkfartygen som alltmer tog över transporter av massgods från de äldre, tvådäckade fartygen, som till stor del var krigsbyggen. Även här skedde en betydlig uppgång av fartygsstorlekarna. Huvuddelen av tonnaget höll sig dock i storleksklasserna under 70 000 ton.

Världshandelns inriktning men också skeppsbyggnadsteknikens utveckling gör att masslastfartyg – tankfartyg, kombinerade fartyg och bulkfartyg – har kommit att svara för en allt större del av sjötransporterna. Det högvärdiga parti- och styckegodset samt massgods i smärre kvantiteter är dock i huvudsak förbehållna andra typer av fartyg. Till övervägande del transporteras sådant gods med linjefartyg av olika storlek och utformning. I den mera vidsträckt linjefarten gick strävandena länge ut på att genom ökade fartresurser hos fartygen ge möjlighet till snabbare resor. Intresset försköts emellertid så småningom mot att hålla nere hamnliggigheterna genom snabbare lossning och lastning. Detta förde med sig ändrad utformning av fartygen i fråga om lastluckor och lastrum samt ny teknik för godshanteringen. Olika metoder skapades för sammanföring av godset till standardiserade enheter. Containern blev så småningom den dominerande lastbäraren, vilket ledde till specialiserade containerfartyg med möjlighet att också inom linjefarten betydligt öka fartygens lastförmåga.

På de kortväga linjerna skedde en utveckling av färjetekniken, s. k. roll on/roll off (ro/ro). Tillsammans med den starkt ökade turismen och med denna följande behov att i stort antal transportera personbilar förde detta fram till de kombinerade last- och passagerarfärjorna. Dessa övertog betydande delar av de äldre linjefartygens arbetsuppgifter.

Även i övrigt har en långtgående specialisering av handelstonnaget skett.

Inom framför allt den långväga linjefarten regleras frakterna inom s. k. konferenser, dvs. sammanslutningar av linjerederier, vilka trafikerar samma hamnar. Frakterna kommer därför att visa betydande stabilitet. Redarnas ekonomiska utbyte beror i första hand på lasttillgången och därigenom på de allmänna konjunkturerna.

I fråga om trampfarten, dvs. befraktning av hela fartyg resa för resa, avgör konjunkturutvecklingen både lastutbud och fraktnivåer. Konkurrensen är fri och frakterna bestäms av tillgången och efterfrågan på tonnage. Spännvidderna blir därigenom stora. Under vissa tider ger frakterna knappt utrymme för täckning av driftkostnaderna. Fartyg med höga driftkostnader tvingas till uppläggning eller försäljning. Priserna på befintliga fartyg sjunker starkt och äldre fartyg säljs i ökad omfattning som skrot. Så var situationen åtskilliga år

mellan 1957 och 1967 och också åren 1971 och 1972. Tonnageutbudet var för stort som följd av främst överdimensionerade leveranser av nybyggen. Häremellan uppstod perioder med tonnageknapphet som följd av högkonjunkturer som ofta har varit kombinerade med utrikespolitiska förvecklingar. Så var fallet under Koreakriget samt år 1956 då krigshandlingar ledde fram till Suezkanalens första stängning med följande förlängning av transportvägarna. Frakterna blev mycket höga vilket kom att avspeglade sig också i tidshyrorna vid långfristiga fraktavtal. Baksidan av den under några månader högt uppdrivna sjöfartskonjunkturen blev ett långvarigt tonnageöverskott som följd av stora nybeställningar och en starkt utbyggd varvskapacitet.

Suezkanalens andra stängning, år 1967, fick för tankmarknadens del liknande effekter. Ett läge med låga frakter och växande uppläggningar ersattes plötsligt av knapphet på oljetransporterande fartyg. Resefrakterna steg mycket starkt och ett stort antal fartyg befraktades till goda tidshyror under flera år. Nybeställningarna av tank- och kombinerade fartyg ökade. Tankredarna fick trots konjunkturnedgången år 1971 och 1972 en lång period av i genomsnitt goda frakter som kulminerade hösten 1973. Framtidsförväntningarna blev också höga. Till en redan mycket snabb ökning av oljeskeppningarna lades USA:s förväntade importbehov till följd av minskad inhemsk oljeutvinning. Det ökade importbehovet kunde tillgodoses enbart genom långväga transporter, främst från länderna i Mellersta Östern. Följden blev mycket stora nybeställningar av främst tankfartyg i storleksklasserna mellan 200 000 och 500 000 ton dödvikt.

Oljekrisen hösten 1973 påverkade mycket kraftigt utvecklingen. Redan vid en trendmässig ökning av oljeskeppningarna skulle tanktonnaget ha blivit åtminstone tillfälligt överdimensionerat vid mitten av 1970-talet. Med den svaga ökning som var att räkna med genom de nya oljepriserna krävdes omfattande åtgärder för att begränsa tonnageutbudet. Kontrakterade tankfartyg avbeställdes eller ersattes med beställning av andra fartygstyper. De närmaste årens leveranser gick dock inte att påverka nämnvärt.

Under åren 1974–1976 levererades tankfartyg och kombinerade fartyg motsvarande 136 milj. ton dödvikt. Efter avdrag för skrotning m. m. av befintliga fartyg blev nettotillskottet 115 milj. ton, eller 45 % av det oljetransporterande tonnaget vid början av år 1974. Oljeskeppningarna, då räknat efter transportarbetet, ökade under treårsperioden med endast ca 8 %.

Följden har blivit omfattande uppläggningar, tidvis långvarig väntan i lastningshamnarna på frakt, farnedsättningar etc. De kombinerade fartygen har fått söka ökad del av sin sysselsättning i transport av spannmål, malm och kol. Detta tillsammans med det av konjunkturläget begränsade lastutbudet har pressat frakterna också inom torrlastmarknaden.

Avbeställningarna av tanknybyggen begränsar starkt leveranserna från år 1977. Totalt finns beställt ca 30 milj. ton tanktonnage, varav drygt två tredjedelar beräknas bli färdigt redan innevarande år. Under förutsättning av

att inga ytterligare beställningar läggs ut och att skrotningen ligger kvar på hög nivå kommer den oljetransporterande flottan vid slutet av år 1979 inte att vara större än tre år tidigare, eller knappt 370 milj. ton dödvikt.

De tomrum som tankfartygen har lämnat i främst de japanska varvens orderböcker har t. v. till stor del fyllts med beställningar till låga priser av bulkfartyg. Redan mellan åren 1975 och 1976 ökade leveranserna från 8,2 till 11,5 milj. ton dödvikt. Under år 1977 beräknas leveranserna motsvara inte mindre än 17 milj. ton. På tre år skulle – vid den obetydliga skrotning som är att förvänta – bulkfartygsflottan öka från ca 98 till 132 milj. ton, dvs. med 35 %. Härtill kommer de kombinerade fartygen om ca 50 milj. ton, som till övervägande del lär söka sin sysselsättning inom torrlastfarten.

För massgodsfarten gäller frågan i vilken takt ökningen av den sjöburna världshandeln kan ta i anspråk tonnageöverskotten. Skall detta över huvud kunna ske inom överskådlig tid krävs en stark neddragning av varvens nybyggnadskapacitet. Risken kan inte uteslutas för att med de låga priserna hos varven ett överskott på tonnage uppstår inom också andra delar av sjöfartsnäringen, dvs. inom linjefarten och olika specialfarter.

I fråga om linjefarten föreligger särskilda problem. Ett av dessa är den tilltagande sjöfartsprotektionismen som får sitt uttryck i att olika länder söker reservera huvuddelen av sin handel för fartyg under egen och möjligen handelspartnerns flagg. Andra länders fartyg trängs tillbaka och kan i vissa fall helt berövas möjlighet att ta del i transportererna.

FN-konventionen om en kod för linjekonferensernas uppträdande (den s. k. UNCTAD-koden) ger uttryck för en sådan lastuppdelningsordning. Konferensmedlemmar från tredje land får rätt endast till en begränsad andel av konferensgodset, i koden angiven till ungefär 20 %. Även om koden inte skulle träda i kraft ger den dock riktlinjer för de många länder som är beredda att med konkurrensbegränsande åtgärder främja den egna handelsflottan.

En annan faktor i sammanhanget är konkurrensen från öststaternas handelsflottor. Det ekonomiska systemet i dessa länder gör att rederierna där kan arbeta under helt andra kostnadsbetingelser än rederierna i väst. Öststatskonkurrensen har framför allt varit kännbar i direkttrafiken på dessa länder. Under senaste tid har deras sjöfart emellertid expanderat kraftigt och alltmer kommit att inriktas på trafik mellan andra länder.

2.2 Den svenska handelsflottan

Den svenska handelsflottan har under senare år svarat för ungefär 2 % av världshandelsflottan mot något över 3 % kring år 1960. År 1976 låg Sverige på tolfte plats bland sjöfartsnationerna. Rederinäringens förädlingsvärde utgjorde år 1974 ca 2,7 miljarder kr., vilket motsvarar ca 1 % av den svenska bruttonationalprodukten. Sjöfartsnettot, vilket omfattar också utländska fartygs kostnader i Sverige, uppgick år 1974 till 3,9 miljarder kr. År 1975 sjönk det till 2,9 miljarder kr. och torde ligga kvar på ungefär samma nivå år 1976.

Handelsflottans försäkringsvärde är i storleksordningen 18 miljarder kr. Antalet ombordanställda utgör ca 25 000 och landanställda ca 5 000.

Under tioårsperioden 1961–1970 ökade den svenska handelsflottans tonnage från 3,8 till 4,6 milj. BRT, dvs. i medeltal med ca 2 % per år. Internationellt var detta en svag utveckling eftersom världshandelsflottan gick upp med i genomsnitt 6,5 % per år. En snabb modernisering skedde emellertid av den svenska handelsflottan med en markerad inriktning på specialiserade och storbäriga enheter. Antalet fartyg minskade med drygt 30 %.

Stimulerad av en period av genomsnittligt goda frakter och positiva framtidsbedömningar ökade investeringsaktiviteten starkt åren 1971–1975. Tonnaget ökade med 10,5 % per år och nådde 7,7 milj. BRT. Den starka satsningen på storbärigt tonnage förde med sig att räknat i ton dödvikt uppgången blev än större, från 6,9 till 12,9 milj. ton eller drygt 13 % per år. Av det samlade dödviktstonnaget svarade masslastfartygen (tank-, kombinerade och bulkfartyg om minst 10 000 ton dödvikt) för 11,3 milj. ton eller 88 %. Enbart fartygen över 200 000 ton, ett tjugotal enheter, omfattade 5,4 milj. ton.

År 1976 blev ökningen av tonnaget bara hälften av den årliga ökningen under åren 1971–1975. Samtidigt blev försäljningen till utlandet av befintliga fartyg tre gånger så stor som medeltalet för dessa år. Den stora volymen avförda fartyg får delvis ses som en följd av de uppdämda försäljningarna åren 1974 och 1975. Redarna väntade då ännu på ökade andrahandspriser. Till betydande del avsåg försäljningarna efter svenska mått omoderna fartyg. I fråga om en fartygsgrupp, nämligen bulk-tankfartyg, gick dock avyttringen betydligt längre. Sex fartyg med ett sammanlagt tonnage om ca 370 000 BRT och en medelålder av inte mer än fem år försålles till utlandet.

Tonnageuppgifter i bruttoregister-ton eller ton dödvikt ger inte ett bra uttryck för det kapital som är investerat i en handelsflotta eller fartygens förtjänstförmåga. I varvssammanhang används för beräkning av sysselsättningseffekten s. k. kompenserade bruttoregister-ton (KBRT) vilka återspeglar åtgången av produktionsresurser, främst antalet arbetstimmar. KBRT räknas fram genom att man väger bruttotonnaget med den specifika resursinsatsen för olika fartygstyper. Ett bruttoton får t. ex. en vikt av 3,0 för ett kryssningsfartyg men enbart 0,3 för ett tankfartyg om 300 000 ton dödvikt.

För en befintlig handelsflotta måste hänsyn tas även till fartygens ålder. Schematiskt kan detta ske genom att utnyttja de procenttal som en arbetsgrupp inom Sveriges redareförening har rekommenderat för planmässig avskrivning, nämligen för lastfartyg 6 % och passagerarfartyg 4 % per år. Den sista tiondelen av tonnaget "avskrivs" inte i här redovisade beräkningar.

I följande sammanställning redovisas den svenska handelsflottans utveckling mellan åren 1970 och 1976 mätt dels i BRT och dels i KBRT.

Sammanställningen avser fartyg med en dräktighet om minst 500 BRT. Masslastfartyg utgör tank-, kombinerade och bulkfartyg för vilka omräkningsfaktorn från BRT till KBRT för nybyggen är mindre än ett.

Medan handelsflottans ökning mätt i BRT utgjorde 69 % mellan åren 1970 och 1975 blev den räknad i KBRT enbart 37 %. Skälet är trots en betydligt minskad medelålder de låga omräkningstalen för masslastfartyg. Räknat i KBRT svarade de vid slutet av år 1975 för knappt 50 % av handelsflottans tonnage mot 80 % vid beräkning av BRT. Minskningen under år 1976 i KBRT utgjorde 15 % mot enbart 4 % för övriga lastfartyg och 3 % för färjor. Kategorien övriga lastfartyg har under perioden hållit sitt KBRT uppe främst tack vare en ökad andel container- och ro/ro-fartyg. Trots bortfallet av två stora kryssningsfartyg visar kategorien färjor m. m. en betydande ökning räknat från år 1970 mätt både i BRT och KBRT.

Utvecklingen av den svenska handelsflottan mellan åren 1970 och 1976 mätt i BRT och KBRT (1 000 registerton)

	BRT				KBRT			
	mass- last- far- tyg	övr. last- far- tyg	färjor m. m.	totalt	mass- last- far- tyg	övr. last- far- tyg	färjor m. m.	totalt
Tonnage (1 000 ton)								
ult. 1970	2 860	1 460	205	4 525	928	1 353	413	2 694
ult. 1975	6 105	1 260	277	7 642	1 801	1 331	565	3 697
ult. 1976	5 434	1 224	275	6 933	1 525	1 272	549	3 346
Fördelning %								
ult. 1970	63	32	5	100	35	50	15	100
ult. 1975	80	16	4	100	49	36	15	100
ult. 1976	78	18	4	100	46	38	16	100
Ändring %								
1970 till 1975	+ 113	- 14	+ 35	+ 69	+ 94	- 2	+ 37	+ 37
1975 till 1976	- 11	- 3	- 1	- 9	- 15	- 4	- 3	- 9

Den svenska handelsflottans bruttointäkter år 1974, totalt ca 5 320 milj. kr., fördelade sig med 38 % på masslastfartyg, 45 % på övriga lastfartyg och 17 % på färjor och kryssningsfartyg. Av nettointäkterna torde masslastfartygens andel varit betydligt större som följd av lägre kostnader i utlandet, bl. a. genom att ca 60 % av bruttointäkterna avsåg tidshyror varvid den utländska befraktaren stod för bunkers, hamnkostnader m. m. De starkt försämrade frakterna medförde att – trots ett betydligt ökat tonnage – masslastfartygens andel av den totala bruttointäkten år 1975 minskade till 32 %. Övriga

lastfartyg svarade för 45 % och färjorna för 23 %. Totalt minskade bruttointäkterna med ca 480 milj. kr. till 4 840 milj. kr., varav 60 % avsåg trafik mellan utrikes orter, inklusive tidsutfraktning till utländska företag (år 1974 66 %). Inberäknat de från utlandet tidsinhyrda fartygen utgjorde andelen 65 % (år 1974 69 %).

För den svenska rederinäringen gäller på det hela taget samma villkor som för verksamhet i Sverige inom andra delar av näringslivet. Ett högt löneläge, arbetstidsreglerna och ett utvecklat trygghetssystem i kombination med en hög ambitionsnivå när det gäller säkerhet och miljö medverkar till höga driftkostnader vid jämförelse med fartyg under flertalet andra traditionella sjöfartsflaggor och särskilt fartyg under s. k. bekvämlighetsflagg. Svenska rederiers förmåga att konkurrera på sjöfartsmarknaden bygger på god kapitaltillgång, utvecklad teknik och rederiledningarnas och de anställdas yrkesskicklighet.

Den mindre skeppsfarten avgränsas inte enbart av rederiernas och de utnyttjade fartygens storlek utan också av fartområdet. Fartygen sysselsätts till övervägande del i närtrafik, dvs. i kust- och insjöfart samt utrikes fart inom östersjö- och nordsjöområdena. Till skillnad från storsjöfarten är förankringen i svenska transportbehov förhållandevis stark.

Som övre storleksgräns för fartygen gällde länge en bruttodräktighet om 499 registerton. För svenska rederier, också de större, byggdes s. k. paragraffartyg med en lastförmåga upp till 1 200 à 1 300 ton. I fråga om torrlastfartyg förvärvade de svenska mindre rederierna dessa huvudsakligen genom köp i andra hand, antingen från utlandet eller från större inhemska rederier. De senare förlorade i slutet av 1960-talet intresset för denna fartygstyp och övergick till större fartyg och nya transportlösningar. I den kortväga linjesjöfarten ersattes småfartygen sålunda till stor del av kombinerade last- och passagerarfärjor.

Den mest framgångsrika verksamheten har de mindre rederierna haft inom tankfarten. Inte minst den svenska fartyg förbehållna väner- och målarfarten gav god sysselsättning. Investeringarna inriktades huvudsakligen på nybyggen. Ett verksamt stöd för moderniseringen av småsjöfarten utgjorde den år 1957 omorganiserade lånefonden för den mindre skeppsfarten.

Transportekonomiska förhållanden tillsammans med ett internationellt sett högre kostnadsläge gjorde att paragraffartygen också inom den mindre skeppsfarten fick allt sämre lönsamhet. En övergång måste ske till större fartyg och även dessa kunde från år 1971 finansieras genom lånefonden.

Detta blev en hjälp främst för tankredarna som kom att beställa allt fler större fartyg – upp till 7 000 ton dödvikt. Befintliga fartyg förlängdes med ofta upp till en fördubbling av lastförmågan som följd.

Inom torrlastfarten blev utvecklingen en annan. En mycket stark försäljning till utlandet skedde av befintliga fartyg. Antalet enheter i paragraffstorleksklassen minskade mellan åren 1972–1976 från 60 till mindre

än hälften. År 1966 hade antalet varit uppe i nära hundra. Endast ett fåtal redare satsade på större fartyg. Huvudsakligen skedde detta genom köp i andra hand. Ett antal nybyggen har dock tillkommit i storleksklasserna upp till 6 000 ton dödvikt.

För torrlastfartens del måste de senaste årens utveckling betecknas som övervägande negativ. Betydande marknadsandelar har förlorats till utländska konkurrenter. Tecken finns dock på en vändning. Den samverkan mellan småredarna som efterlysts från många håll börjar komma till stånd. Detta är en förutsättning för anskaffning av moderna fartyg och en effektiv drift av dessa dyrbara enheter. Den djupa lågkonjunkturen har kraftigt påverkat lastutbud och frakter också för det enligt dagens mått mindre tonnaget. Lönsamheten är f. n. dålig. Redare med stora räntor och amorteringar har fått sin likviditet kraftigt försämrad.

3 Rederiernas likviditetsläge

Den svenska sjöfartsnäringen sedd som helhet hade när den internationella sjöfartskrisen satte in år 1974 en väl konsoliderad ekonomi. De ekonomiska resurserna har emellertid successivt tappats av och relativt omfattande fartygsförsäljningar har skett till – jämfört med normala förhållanden – mycket låga priser.

I betänkandet (SOU 1975:101) Fartygsfinansiering lade varvskreditutredningen fram förslag om bl. a. en omorganisation av de statliga kreditinstituten på sjöfartens område. Vid remissbehandlingen betonade flertalet berörda remissinstanser precis som utredningen vikten av snara statliga åtgärder för att tillfälligt stödja rederinäringen. Flera av remissinstanserna betonade behovet av en snabb kartläggning och analys av den svenska rederinäringen som kunde ligga till grund för statliga stödåtgärder.

Efter samråd med chefen för kommunikationsdepartementet fann chefen för industridepartementet i prop. 1975/76:121 om vissa varvsfrågor det motiverat att snabbt "närmare analysera de svenska rederiernas aktuella ekonomiska situation och utsikter under de närmaste åren". Uppgiften anförtröddes en interdepartemental arbetsgrupp med företrädare för industridepartementet och kommunikationsdepartementet som tillkallades sommaren 1976. Till arbetsgruppen knöts en referensgrupp med representanter för redarnas och de anställdas organisationer. Gruppens uppgift har varit att undersöka behovet av ett temporärt statligt likviditetsstöd, i första hand för att undvika av likviditetsskäl framtvingade fartygsförsäljningar till alltför låga priser.

Tyngdpunkten av arbetsgruppens arbete har legat på en omfattande rederienkät. Enkäten avser redovisning av nuläget och bedömningar t. o. m. år 1978. Svarsprocenten var hög. Vissa stora rederier har dock avböjt att svara under åberopande att företagets ekonomiska situation knappast kan ge anledning till statliga stödåtgärder.

Resultatet av enkäten var att huvuddelen av rederierna mot bakgrund av de marknadsbedömningar som de hade gjort våren 1976 kunde bemästra sin likviditetssituation under prognosperioden. Det goda utgångsläget och en förutsatt återhämtning år 1978 gjorde detta möjligt trots en mycket kraftig avtappning av likvida medel under åren 1976 och 1977. Risk för försäljning av modernt tonnage till ett, sett i ett längre perspektiv, lågt pris för att stärka likviditeten bedömdes dock föreligga för vissa rederier.

En förnyad rederienkät på senhösten 1976 påverkade inte nämnvärt de tidigare bedömningarna.

En särskild analysgrupp tillkallades hösten 1976 med uppgift att bl. a. analysera en långsiktig verksamhetsplan för en statlig varvskoncern och utarbeta förslag till omfattning och form för statligt kapitaltillskott till denna. Den interdepartementala arbetsgruppen har haft nära kontakt med denna varvsanalysgrupp speciellt när det gällt frågan om likviditetsstöd åt rederierna för beställning av nya fartyg.

Mot bakgrund av de frågor analysgruppen har haft att pröva har olika möjligheter övervägts för att skapa förutsättningar för de svenska varven att under de närmaste åren kunna konkurrera med utländska varv om befintlig beställningspotential. Analysgruppen har därvid prövat möjligheten att finna temporära stödformer riktade till beställare i syfte att skapa förutsättningar för nybeställningar vid svenska varv.

I en rapport, som avlämnades i februari 1977, har analysgruppen därför bl. a. föreslagit att ett statligt beställningsstöd införs i syfte att underlätta för svenska rederier att under den närmaste tiden beställa fartyg eller överta redan beslutad lagerproduktion vid svenska varv. Detta stöd föreslås omfatta dels statliga kreditgarantier med 12 års löptid, dels statliga femåriga s. k. avskrivningslån.

Med tanke på den lagerproduktion som f. n. planeras i varvsföretagen och den långa framförhållning som krävs mellan kontraktstidpunkt och leveranstidpunkt bör dessa garantier enligt analysgruppens mening avse beställningar fr. o. m. halvårsskiftet 1977 t. o. m. halvårsskiftet 1978. Leverans av de beställda fartygen bör ske före halvårsskiftet 1980.

Garantierna föreslås lämnas av riksgäldskontoret efter rekommendation i varje enskilt fall av nämnden för fartygskreditgarantier. Garantierna bör kunna svara mot högst 70 % av tecknat kontraktspris och skall täcka medel för kontantbetalning till varvet vid leveranstidpunkten. För de särskilda garantierna skall beställaren ställa säkerhet i form av inteckningar i fartygen i intervallet 30–100 % av kontraktspriset. Analysgruppen har beräknat en total garantiram på 2 100 milj. kr. för dessa garantier.

För att varven trots de föreslagna särskilda kreditgarantierna av konkurrensskäl inte skall tvingas till omfattande förlustförsäljningar bl. a. till svenska beställare, har analysgruppen funnit det ändamålsenligt att dessa garantier kompletteras med andra insatser riktade mot svenska beställare. Sålunda föreslås att statliga avskrivningslån ställs till rederiernas förfogande

som komplement till de föreslagna tolvåriga kreditgarantierna. Dessa lån bör motsvara högst 30 % av kontraktspriserna och bör vara ränte- och amorteringsfria under fem år efter leveranstidpunkten. Det föreslås ankomma på nämnden för fartygskreditgarantier att handlägga frågorna om avskrivningslån. För att få ett sådant lån skall beställaren ställa säkerhet i form av fartygsinteckningar i de beställda fartygen i intervallet 0–30 % av kontraktspriset. För de statliga avskrivningslånen har beräknats ett belopp av 900 milj. kr.

Analysgruppen finner det vidare rimligt att avskrivningslån till en beställare kopplas samman med viss återvinningsrätt för staten i en marknadssituation där en framtida positiv marknadsutveckling leder till höjda fartygspriser. Staten föreslås sålunda få möjlighet att bli delaktig i den värdestegring som fartygen kan få och avskrivningslånet bör därför kompletteras med en återvinningsrätt för staten fem år efter leveranstidpunkten. Detta föreslås ske genom att eventuell värdestegring under avskrivningslånets löptid delas mellan staten och fartygsbeställaren.

Med hänsyn till de förslag som har lagts fram av analysgruppen har frågan om finansieringsstöd åt rederierna för beställningar av nya fartyg förlorat i aktualitet för den interdepartementala arbetsgruppen. Övervägandena om ett likviditetsstöd för att i första hand onödiggöra vissa fartygsförsäljningar har förts vidare inom kommunikationsdepartementet. En förnyad likviditetsprognos för ett antal rederier har gjorts kring årsskiftet 1976/1977. Med hänsyn till de nya bedömningar som har gjorts när det gäller fraktmarknadsutvecklingen redovisas ett större behov än tidigare av statligt kreditstöd. De överväganden som gjorts inom kommunikationsdepartementet har visat på ett behov av sådana garantier om 500 milj. kr., varav ca 50 milj. kr. behövs för den mindre skeppsfarten.

4 Flagghälsan

4.1 Bakgrund

F. n. gäller enligt sjölagen (1891:35 s. 1, omtryckt senast 1975:1289) att fartyg som till mer än hälften ägs av svensk medborgare eller svensk juridisk person i princip anses vara svenskt. Fartyg, vars skrov har en största längd av minst tolv meter och en största bredd av minst fyra meter, betecknas skepp och skall enligt huvudregeln vara infört i skeppsregistret. Ägare till sådant svenskt fartyg kan emellertid med bibehållande av den ekonomiska och driftsmässiga kontrollen överlåta fartyget till ny ägare, t. ex. dotterbolag, i annat land och därmed få det infört i detta lands register i stället för det svenska. Driftsinflytande kan bevaras även på så sätt att svensk redare återbefraktar fartyget för viss tid.

Försäljningar med bevarat svenskt driftsinflytande, flaggöverföringar, sker ofta för att rederierna skall uppnå en gentemot utländska intressen bättre

konkurrenssituation. Transaktioner av detta slag förekommer i ökande omfattning i åtskilliga länder, vilka i likhet med Sverige räknas till de traditionella sjöfartsländerna. Motiven för att registrera fartyg under utländsk flagg kan vara olika. Ekonomiska fördelar kan vinnas genom att registreringslandet har mindre stränga bestämmelser om bemanning och sociala förmåner för besättningen, vilket väsentligt kan bidra till att 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 för de anställda kan vidare anföras som skäl för registrering utomlands.

Registrering i utlandet beror till en del på utvecklingstendenserna inom den internationella sjöfarten. Den tilltagande protektionismen inom sjöfarten har nämligen, som tidigare har nämnts, lett till att redare från tredje land allt oftare ser sina fartyg helt eller delvis utestängda från trafik mellan två andra länder. En möjlighet att få eller behålla sådana frakter kan då vara att registrera fartyg i ett av dessa länder. Registrering utomlands kan också vara en följd av det samarbete över gränserna som den sjöfartspolitiska och tekniska utvecklingen har medfört inom rederinäringen.

Ett femtiotal fartyg är f. n. registrerade i utlandet men står under svenskt driftsinflytande. Av dessa har endast ett fåtal tidigare varit registrerade i Sverige. Vidare är endast ett begränsat antal av fartygen registrerade i land som tillhandahåller bekvämlighetsflagg, dvs. i land som bl. a. medger registrering av varje fartyg oberoende av ägareförhållanden och samhörighet mellan fartyget och landet i fråga.

Fördelar genom framför allt förmånliga skatteregler för de anställda står att vinna i synnerhet genom registrering under bekvämlighetsflagg. Systemet att utnyttja bekvämlighetsregistrering av handelsfartyg är ett relativt modernt inslag i den internationella sjöfartsbilden. De sammanlagda bekvämlighetsflottorna utgör i dag ca 30 % av världshandelsflottan uttryckt i bruttodräktighet med mycket stort inslag av tankfartyg och bulkfartyg framför allt under liberiaflagg. En del av detta tonnage tillhör det mest moderna och konkurrenskraftiga i världen och ägs i stor utsträckning av rederier i OECD-länder. Vad gäller konkurrensen på fraktmarknaden och bekvämlighetsfartygens inverkan på denna bör framhållas att dessa fartyg huvudsakligen arbetar inom masslastfarten, dvs. med transport av varor som olja, malm, kol och spannmål. Fraktsättningen är här fri. Bekvämlighetsfartygen kan genom sina låga driftkostnader uppnå lönsamhet också i tider med låga frakter. Detta beskär förtjänstmöjligheterna för andra länders fartyg. Under nuvarande svaga konjunktur på fraktmarknaden inom åtskilliga sektorer av sjöfarten måste man räkna med att intresset för överföring till utlandet kommer att öka. Därvid torde även registrering i land som tillhandahåller bekvämlighetsflagg komma i fråga.

4.2 Nuvarande prövningsordning i utflaggningsärenden

Enligt lagen (1939:299, ändrad 1957:289) om förbud i vissa fall mot överlåtelse eller upplåtelse av fartyg m. m. får under vissa förhållanden svenskt fartyg eller andel däri inte överlåtas till utlänning utan tillstånd av regeringen eller den regeringen bemyndigar därtill. Bestämmelserna äger tillämpning när landet befinner sig i krig. Vidare kan regeringen, med godkännande i efterhand av riksdagen, vid krigsfara eller annars under utomordentliga av krig föranledda förhållanden förordna att bestämmelserna skall tillämpas. 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 har nämnts, liksom för överlåtelse i sådana fall. Därjämte får utan tillstånd svenskt fartyg inte bortfraktas eller på annat sätt upplåtas på tid till utlänning.

1939 års lag bör fogas som *bilaga* till detta protokoll.

1939 års lag ingick i krislagstiftningen vid tiden för andra världskrigets utbrott. Lagen trädde i kraft i juni 1939. Den sattes i tillämpning den 1 september samma år (SFS 1939:592). Förordnandet skulle gälla tills vidare och består alltså.

I juni 1957 – efter Suez-krisen – gjordes ändringar i vissa krislagar, bl. a. ransoneringslagen. Samtidigt ändrades också 1939 års lag. Ändringen innebar bl. a. att lagen utan särskilt förordnande skulle tillämpas i händelse av krig.

Frågor om tillstånd enligt 1939 års lag handläggs av kommerskollegium i samråd med riksbanken enligt kungörelsen (1957:236) med vissa bestämmelser i anledning av lagen den 22 juni 1939 (nr 299) om förbud i vissa fall mot överlåtelse eller upplåtelse av fartyg m. m. Enligt 1957 års kungörelse bör kommerskollegium underställa regeringen tillståndsärenden av större principiell betydelse eller allmän räckvidd.

Valutalagstiftningen berör fartygsöverlåtelser på flera sätt. Dels skall valutalagen (1939:350, ändrad senast 1975:204) tillämpas av riksbanken i ärende om tillstånd till rederiinvestering i utlandet, dels skall kommerskollegium samråda med riksbanken vid prövning av ärende om tillstånd enligt 1939 års lag. Riksbanken granskar härvid ärendena med hänsyn till 2 a § valutalagen. Detta innebär att riksbanken vid sin prövning har möjlighet att beakta inte bara valuta- och penningpolitiska utan även industri- och sysselsättningspolitiska synpunkter. Hänsyn till sistnämnda synpunkter får dock föranleda avslag endast om bifall till ansökningen "på grund av beloppets storlek eller andra faktorer skulle åsamka landets intressen utomordentlig skada". Riksbanken kan ställa de villkor som behövs för att uppnå ändamålet med tillståndet. Genom sådana villkor kan investeraren få förbinda sig t. ex. att inte utan riksbankens medgivande överlåta aktier i det

utländska bolaget, 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 verksamhet och att regelbundet överlämna balans- samt vinst- och förlusträkningar för det utländska bolaget till riksbanken.

Kungörelsen (1950:324, omtryckt 1971:1177, ändrad senast 1973:1020) angående allmänt exportförbud är ett instrument som används för att trygga samhällsekonomin och folkförsörjningen eller för att i övrigt tillgodose särskilda handelspolitiska syften. Fartyg som vid övergång i utländsk ägo befinner sig inom landet faller under kungörelsen. Tillstånd enligt denna fordras således för utförsel av fartyg som har byggts vid svenskt varv och för utförsel av svenskregistrerat fartyg som vid avgången uppges ha övergått i utländsk ägo. Tillstånd meddelas av kommerskollegium, varvid, enligt uttrycklig bestämmelse i kungörelsen, särskilda villkor för exporten kan ställas upp.

I en utredning som kommerskollegium år 1972 företog i samråd med riksbanken för att utröna om tillståndskravet enligt 1939 års lag behövde upprätthållas anförde kollegiet att det inte förelåg något egentligt behov av att ha lagen i tillämpning. Därvid framhöll kollegiet bl. a. att – om läget försämrades – Kungl. Maj:t hade möjlighet att snabbt förordna om lagens tillämpning. Kollegiet anförde vidare att – utöver de skäl som ursprungligen hade motiverat lagens tillkomst – tillståndskravet under årens lopp kommit att motiveras av valutamässiga skäl, handelspolitiska synpunkter, behovet att hindra export av järn- och metallskrot och problemet med bekvämlighetsflagg. Beträffande det sistnämnda anförde kollegiet att det i inte obetydlig utsträckning förekom att svenskt fartyg genom överlåtelse registrerades under bekvämlighetsflagg. Problemet hade emellertid inte påverkat kollegiets tillståndsgivning under i vart fall de senaste femton åren.

Riksbanken anförde att enligt de kriterier som då tillämpades vid prövningen av valutatillstånd för investeringar utomlands medgavs inte svensk etablering av rederiföretag i länder som tillhandahåller bekvämlighetsflagg. Riksbanken anförde vidare att om dessa restriktiva regler skulle komma att ändras och etableringar av nyss nämnd art skulle få stor omfattning, skulle åtgärder kunna vara önskvärda från svensk synpunkt. Sådana åtgärder borde dock enligt riksbanken inte vidtas inom ramen för valutaregleringen utan lösas på annat sätt. Sammanfattningsvis anförde riksbanken att banken inte ville motsätta sig att tillståndskravet för fartygsöverlåtelser upphävdes.

4.3 Flaggutredningens förslag

Flaggutredningens förslag gör en bestämd skillnad mellan överlåtelser med bevarat svenskt driftsinflytande och överlåtelser till utlandet utan att sådant inflytande kvarstår. Överlåtelser av det senare slaget ingår i allmänhet som ett normalt led i rederiverksamheten och utgör en viktig finansieringskälla för

nyanskaffning av fartyg. Under normala förhållanden skall därför någon prövning av sådana överlåtelse inte ske. Utredningens förslag innebär alltså olika regler för dels normalfall, dels krisfall. Vad som skall betecknas som normal- resp. krisfall beror på den totala omfattningen av fartygsöverlåtelse och på de samhällsskadliga konsekvenserna härav. Dessutom föreslår utredningen regler för krigs- och beredskapsfall.

I normalfall skall enligt förslaget tillstånd krävas för överlåtelse av svenskt fartyg eller andel däri, om fartyget genom överlåtelsen upphör att vara svenskt men likväl kommer att stå under svenskt driftsinflytande. Med driftsinflytande avses att svensk ägarandel behålls, att svensk återbefraktar fartyget för längre tid än tre år eller att överlåtaren har del i det utländska företag som förvärvar fartyget. Utredningen framhåller att flaggöverföringar inom vissa gränser kan ha positivt värde för den svenska samhällsekonomin. De kan sålunda medföra betydande fördelar för svensk sjöfartsnärings internationella konkurrenskraft genom att bidra till effektivare rederistruktur i Sverige och därmed bättre lönsamhet och större utvecklingsmöjligheter för sjöfart under svensk flagg.

Som huvudprincip vid prövningen av normalfallen skall enligt utredningen gälla att man skall beakta om överlåtelsen kan vara till gagn för svensk sjöfart och att tillstånd inte skall lämnas om det strider mot väsentligt allmänt intresse att fartyget upphör att vara svenskt. Bedömningen bör sålunda ske med sikte på att bevara och stärka den svenska handelsflottans internationella konkurrensförmåga med beaktande av de grundläggande mål som har ställts upp för den svenska ekonomiska politiken. Samma riktlinjer gäller nämligen för bedömningen av andra direkta investeringar utomlands.

En huvudsynpunkt vid bifall till ansökningar bör enligt utredningen 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. Ett skäl för tillstånd kan t. ex. vara att utlandsregistrering är enda möjligheten att erhålla eller behålla betydande lastkontrakt till följd av olika protektionistiska åtgärder. Vidare kan det vara värdefullt och nödvändigt för svenska rederiföretag att delta i internationella samarbetsprojekt som kräver utlandsregistrering. En begärd flaggöverföring kan också behöva bedömas med hänsyn till att alternativet kan vara att överlåta fartyget helt till utlänning. Ett begränsat antal flaggöverföringar kan i sådana fall vara ägnade att allmänt stärka svensk sjöfartsnärings.

Tillstånd bör enligt utredningen inte ges om det finns skälig anledning anta att huvudavsikten med flaggöverföringen är att uppnå skattefördelar, använda låglönebesättningar eller komma ifrån sociala åtaganden gentemot de ombordanställda. Vidare anser utredningen att det normalt får antas att överföring till bekvämlighetsflagg strider mot väsentligt allmänt intresse. Samtidigt pekar emellertid utredningen på att man inte kan bortse från att en stor del av världshandelsflottan i dag är registrerad under bekvämlighetsflagg och att en del av detta tonnage hör till det mest moderna och konkurrenskraftiga i världen.

Tillstånd till flaggöverföring bör enligt utredningen kunna förenas med föreskrift att vinstmedel i utländskt dotterbolag inte får hållas kvar utöver skälig fondering. Vidare anser utredningen att det i vissa fall kan bli nödvändigt att av överlåtaren kräva garantier för 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 anställda. Dessa senare synpunkter gäller framför allt fartyg under bekvämlighetsflagg.

För s. k. krisfall föreslår utredningen att regeringen skall få förordna om tillståndsplikt även för överlåtelser utan bevarat svenskt driftsinflytande. Med krisfall förstår utredningen att 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. Utredningen anser att tillstånd till överlåtelse i krisfall skall lämnas endast om det är uppenbart att överlåtelserna är förenliga med allmänt intresse. Krisfallsregleringen skall inte kunna vara grundval för en långsiktig lösning av problemen för handelsflottan i samband med utförsäljning och omfattande flaggöverföring. Emellertid skall förslaget i denna del kunna ge statsmakterna handlingsutrymme för lämpliga motåtgärder så att samhälleliga skadeverkningar kan undvikas. Det innebär att de synpunkter som har getts till ledning för bedömningen i normalfallet skärps vid prövningen i krisfall. Sysselsättningsmässiga synpunkter och långsiktiga beredskapsaspekter skall då komma i förgrunden.

5 Skrivelser från Sveriges redareförening och de ombordanställdas organisationer

I skrivelse den 16 juli 1976 har Svenska maskinbefälsförbundet hemställt om en utredning med uppgift att ge en samlad syn på varvsindustrins och sjöfartens framtidsutsikter för att rederierna, de ombordanställda och statsmakterna skall få en säker grund för sina bedömningar av näringens långsiktiga utvecklingsmöjligheter. Som exempel på frågeställningar som bör tas upp av en sådan utredning nämns följande. Hur stort tonnage av olika typer finns det och hur stort tonnage kommer det att finnas behov av? Vad innebär det svenska kostnadsläget för svensk sjöfarts konkurrensförmåga? Hur påverkas svensk sjöfart av olika konkurrensbegränsande åtgärder? Hur stor är lönsamheten inom olika grenar av sjöfarten? I vad mån behöver svensk sjöfart omstruktureras, verksamheten spridas, samordning ske mellan mindre rederier etc.? Finns behov av att ändra nuvarande skatte- och avskrivningsregler?

Ytterligare problem som enligt förbundet behöver utredas är finansierings- och kapitalbehovsfrågorna, samverkan mellan sjöfartsnäringen, varvsindustrin och samhället, sjömansskattens eventuella sänkning, svenskt befäls flykt till bekvämlighetsflagg samt statliga stödåtgärder. Den tidigare nämnda

interdepartementala arbetsgruppens arbete bör fullföljas i den begärda utredningen.

En utökad samverkan mellan sjöfartsnäringsen, varvsindustrin och samhället framstår enligt förbundet som nödvändig för att åstadkomma jämnare och tryggare sysselsättning för de anställda i berörda branscher.

Sedan överläggningar ägt rum i början av år 1977 mellan företrädare för kommunikationsdepartementet, rederinäringsen och de ombordanställdas organisationer har dels Sveriges redareförening, dels gemensamt Svenska maskinbefälsförbundet, Svenska sjöfolksförbundet och Sveriges fartygsbefälsförening inkommit med skrivelser som behandlar frågan om en branschutredning för sjöfartsnäringsen, behovet av stödåtgärder, utflaggningsfrågan m. m.

Sveriges redareförening föreslår i avvaktan på resultatet av en branschutredning statliga kreditgarantier till ett belopp av 500 milj. kr. Inom viss tid beräknas ytterligare kreditgarantier komma att behövas. För att minska driftkostnaderna för fartyg under svensk flagg föreslår föreningen vidare att statsverket täcker de totala kostnaderna för sjöfolkets flygresor till och från fartygen.

Redareföreningen anför beträffande flaggöverföring bl. a. att överföring av svenska fartyg till utländsk flagg bör ske på ett sådant sätt, att arbetstillfällena på fartyg under svensk flagg i princip behålls på nuvarande nivå, vilket kan ske genom att vederbörande rederi anskaffar eller förbinder sig att anskaffa ett nytt fartyg för varje fartyg som överförs till utländsk flagg. Redareföreningen anför vidare att eftersom de nya fartygen torde få mindre besättning än de gamla, kan detta medföra viss personalminskning. Denna är emellertid av samma art som då rederierna moderniserar sitt fartygsbestånd utan flaggöverföring. Bedömningen skall enligt redareföreningen göras rederi för rederi och inte för handelsflottan i dess helhet. Överföring till bekvämlighetsflagg kan enligt redareföreningen normalt antas strida mot väsentligt allmänt intresse och bör därför komma i fråga endast efter särskild prövning. Den intresseavvägning som då måste göras är av så speciell natur att prövningen bör ankomma på regeringen. Föreningen påpekar att registrering under bekvämlighetsflagg möjliggör sysselsättning för svenskt sjöfolk, vilket knappast är en praktisk möjlighet vid registrering under exempelvis engelsk flagg.

De ombordanställdas organisationer anför i sin skrivelse bl. a. följande. Regeringen bör tillsätta en branschutredning med uppgift att närmare analysera sjöfartens roll i samhället. De åtgärder som vidtas i avvaktan på resultatet av en utredning måste syfta till att bibehålla den svenska handelsflottan på nuvarande nivå. Organisationerna stöder vidare kravet på kreditgarantier för sjöfarten och statsbidrag för att täcka kostnaden för sjöfolkets resor.

Beträffande frågan om flaggöverföring anför organisationerna att de inte motsätter sig kravet på viss utlandsetablering under förutsättning att de får

godtagbara garantier i vissa avseenden. Det antal arbetsplatser som i dag finns på fartyg under svensk flagg skall bibehållas på nuvarande nivå. De fartyg som avses överföras från Sverige till utländskt dotterbolag skall dessförinnan ha ersatts av nytt tonnage. Vidare kräver organisationerna att fartyg endast får överföras till dotterbolag i land som har sådana fackliga organisationer och sådan tillsynsadministration som kan godtas. Organisationerna begär också inflytande över tillståndsgivningen. De motsätter sig bestämt att tillstånd ges som avser att med bibehållande av svenskt driftsinflytande överföra fartyg till bekvämlighetsflagg.

6 Föredraganden

Goda förtjänster som följd av en jämförelsevis lång period med genomsnittligt höga frakter tillsammans med optimistiska bedömningar av den framtida marknadsutvecklingen ökade från slutet av 1960-talet investeringsbenägenheten inom den internationella sjöfartsnäringen. Optimismen gällde framför allt utvecklingen av oljetransporterna. Beställningarna av stora tankfartyg ökade kraftigt.

Den internationella utvecklingen kom att omfatta också de svenska rederierna. Under tioårsperioden 1961–1970 hade ökningen av den svenska handelsflottan varit ganska svag. Denna kom att utgöra en successivt minskad del av världstonnaget. Skälet härtill var inte en minskning av nyinvesteringarna. Dessa ökade tvärtom jämfört med tidigare år. Däremot skedde en betydligt snabbare utmönstring av gamla fartyg. Antalet enheter minskade men fartygens medelstorlek ökade väsentligt samtidigt som genomsnittsåldern minskade. Utvecklingen ledde till en satsning på olika typer av tekniskt avancerade fartyg. Det var fråga om en genomgripande moderniseringsprocess som även ledde till en koncentration inom rederinäringen till större men betydligt färre företag.

Medan den svenska handelsflottan mellan åren 1961 och 1970 ökade med enbart 2 % i genomsnitt per år, dvs. från 3,8 till 4,6 milj. ton brutto, var den årliga ökningstakten nära 11 % under femårsperioden 1971–1975 och tonnaget kom upp i 7,7 milj. ton brutto. Mest ökade den oljetransporterande delen av handelsflottan med tyngdpunkt på mycket stora råoljetankers samt kombinerade tank- och torrlastfartyg. Investeringsnivån steg emellertid också i fråga om olika typer av specialiserade och per ton dyrbara enheter. Främst gällde detta stora kombinerade last- och passagerarfärjor och enbart lastförande ro/ro-fartyg. Den transoceana linjeflottan moderniserades också genom den fortsatta mycket kapitalkrävande övergången till container- och ro/ro-fartyg.

Mot bakgrund av en god likviditet och gynnsamma kreditmöjligheter hade svenska liksom andra länders rederier grundat sina investeringar på antagandet om en fortsatt snabb ökning av den sjöburna världshandeln. Planerna på både kort och längre sikt har emellertid fått revideras. Den internationella

lågkonjunkturen tillsammans med de kraftigt höjda oljepriserna har fört med sig att mot ett starkt ökat tonnage kommit att stå en inom vissa sektorer t. o. m. minskad godsvolym. Frakterna har därför pressats hårt.

Inom tankfarten som sysselsätter inemot 60 % av det sammanlagda världstonnaget har det otillräckliga lastutbudet fört med sig mycket stora uppläggningar av också moderna fartyg. Också genom fartnedsättningar m. m. har tankredarna sökt att uppnå en anpassning av transportkapaciteten till tillgängliga laster.

Problemen är inte enbart konjunkturbetingade. Vid den nya efterfrågesituation som uppstått finns inte längre behov av en snabbt utbyggd tankfartygsflotta. De redan vid slutet av år 1973 utlagda nybeställningarna har visat sig vara alldeles för stora. En viss anpassning har ägt rum genom avbeställningar eller skifte till andra fartygstyper. Redan vid de leveranser som skett är det emellertid risk för ett långvarigt tonnageöverskott.

Genom den stora flottan kombinerade tank- och torrlastfartyg påverkar utvecklingen inom tankmarknaden också torrlastfrakterna, främst då för det storbärgiga tonnaget. Följden har blivit uppläggning också av sådana fartyg. I övrigt har torrlastfartygen hittills hållits i drift om än till låga frakter. Med de stora leveranser av bulkfartyg som nu sker är det emellertid risk för att tonnageöverskottet skall bli ännu större och uppläggningarna sprida sig till andra delar av torrlasttonnaget.

De svårigheter som sjöfarten råkat in i gäller främst masslastfartygen. Hittills har problemen varit mest markerade för tanktonnaget med tyngdpunkt på de stora enheterna. Vid vilken tidpunkt balans något så när har uppnåtts mellan tillgång och efterfrågan på tonnange är svårt att bedöma. Många faktorer kommer in i bedömningen, varav inte alla är negativa. En oväntat stor ökning av skeppningsvolymen inträdde sålunda under fjolåret. Även om tankfrakterna förblev låga minskade uppläggningarna betydligt. De närmaste årens nettotillskott till det oljetransporterande tonnaget bör därtill bli mycket små.

Masslastfartygen svarar för den helt övervägande delen av tonnaget. Det gäller både världshandelsflottan och den svenska handelsflottan. Mätt i bruttodräktighet utgör dessa fartygs andel av världshandelsflottan drygt 70 % och för den svenska handelsflottan några procentenheter mer. Det rör sig emellertid om enheter med relativt sett låga byggnadspriser och låg bemanning räknat per ton. Om man tar hänsyn till investerat kapital, förtjänstförmåga, sysselsättningseffekt m. m. är masslastfartygens betydelse avsevärt mindre än deras andel av det totala tonnaget anger.

Även den övriga delen av den svenska handelsflottan möter problem. Av den svenska sjöfartsnäringen utgör den transoceana linjesjöfarten en av de tunga delarna. Vår utrikeshandel är långt ifrån tillräcklig som bas för verksamheten. Huvuddelen av godsunderlaget hämtas i trafik mellan tredje länder. Därigenom bereder den tilltagande flaggprotektionismen med dess lastuppdelning m. m. svårigheter. De framtida problemen ligger inte så

mycket i att utvecklingsländerna med olika medel söker att i ett uppbyggnadsskede främja egen linjesjöfart som i de protektionistiska åtgärder som olika traditionella sjöfartsländer kan komma att vidta. Samtidigt strävar vissa öststater att ta över en allt större del av de för konkurrens öppna linjeskeppningarna. Rederiverksamheten där arbetar under andra kostnadsförutsättningar än linjerederierna i andra länder. I närlinjetrafiken har sedan mitten av 1960-talet de svenska rederierna satsat på att bygga ut kombinerade passagerar- och lastlinjer. Ett omfattande kapital har bundits i allt större och mer välutrustade färjor. Detta har lett till en överetablering. En anpassning till trafikunderlaget har dock skett de senaste åren. Anpassningen fördröjs och fördröjs emellertid av de låga priserna vid försäljning av fartygen till andra marknader.

Då fraktmarknaden vände hade den svenska sjöfartsnäringen sedd som helhet en väl konsoliderad ekonomi. Åren 1973 och 1974 gav betydande överskott. Mycket stora resurser bands emellertid i nybeställningar med tyngdpunkt på storbäriga enheter, råolje- och kombinerade fartyg. Åtskilliga av dessa levererades först då marknaden vänt nedåt och fick gå direkt till uppläggning eller drivas till frakter som inte täckte driftkostnaderna.

Under år 1975 och i början av år 1976 var tidvis inemot hälften av det svenska oljetransporterande tonnaget upplagt. Det upplagda tonnaget har därefter minskat. Till en del beror detta på att fartygen har sålts till utlandet. Särskilt gäller detta kombinerade fartyg. Den – i och för sig mycket begränsade – ökning av tankfrakterna som inträffade under senare delen av år 1976 förde vidare med sig att åtskilliga fartyg sattes i trafik. Endast i undantagsfall täckte emellertid frakterna driftkostnaderna. Betydande kostnader kvarstår emellertid vid uppläggning som dessutom försämrar fartygens kvalitet.

Kring årsskiftet 1976/1977 sjönk tankfrakterna på nytt. En viss återhämtning har dock nyligen skett. Det är dock enligt min uppfattning svårt att bedöma hur stabil denna är. Vid det stora tonnageöverskott som finns talar starka skäl för att det ekonomiska utbytet av tankfarten förblir dåligt det närmaste året. Samma förhållande gäller förmodligen för betydande delar av torrlastfarten. Det krävs en stark förbättring av den allmänna konjunkturen för att fartygen skall få en lönsam sysselsättning.

Trots ett gott utgångsläge har de senaste årens fraktmarknadsutveckling inneburit en likviditetspåfrestning för främst de rederier som har sin verksamhet inriktad på tank- eller annan massfart med stora fartyg.

Redan den löpande driften har gett underskott och därmed negativt påverkat likviditeten hos svenska rederier. Därtill har kommit mycket stora räntor och amorteringar för fartygen samt kontantandelar för ännu utestående beställningar. Den senaste inom kommunikationsdepartementet gjorda analysen visar att också för vissa stora rederier likviditetspåfrestningen kan bli mycket besvärande det kommande året. Detta kan tvinga fram åtgärder som negativt kan påverka den svenska rederinäringens

framtidsmöjligheter. Sålunda kan det trots låga priser på fartygsmarknaden komma att ske omfattande försäljning även av modernt tonnage till utlandet. Följden av sådana försäljningar kan sett i ett längre perspektiv bli kapitalförluster för inte enbart vederbörande rederi utan också för samhället. Vidare minskar antalet sysselsättningstillfällen för de ombordanställda.

Sommaren 1976 tillsattes en interdepartemental arbetsgrupp med uppgift att pröva behovet av ett statligt kreditstöd för att hålla uppe rederiernas likviditet på en för verksamheten godtagbar nivå. Från olika håll hade framhållits risken för en samhällsekonomisk icke önskvärd försäljning av även modernt tonnage till förlustbringande priser. En annan aspekt som framhållits var att ett kreditstöd skulle ge rederierna den ekonomiska handlingsfrihet som kunde krävas för att ge verksamheten en delvis ny inriktning.

Enligt min mening är det viktigt att inte sjöfartsnäringens utvecklingsmöjligheter försämrats. Det kan gälla en satsning på nya typer av fartyg eller en utbyggnad inom speciella marknadsavsnitt.

Vad gäller denna fråga anser jag att rederiernas behov på ett godtagbart sätt har lösts genom de förslag som lagts fram i prop. 1976/77:139 om vissa varvsfrågor. Rederierna ges möjlighet att lägga ut nybeställningar utan att därmed belasta sin likviditet.

Jämfört med varvsanalysgruppens förslag innebär förslagen i propositionen en kraftig ökning när det gäller statligt stöd till fartygsbeställare. Sålunda ökas de statliga kreditgarantierna med 1 miljard kr. till 3,1 miljarder kr. och avskrivningslånen med 400 milj. kr. till 1,3 miljarder kr. Detta innebär att stödet också kommer att omfatta vissa redan utlagda beställningar vid svenska varv.

Även ett kreditstöd för andra ändamål ter sig emellertid enligt min mening befogat. Syftet härmed skulle i första hand vara att ge rederierna möjlighet att undvika av likviditetsskäl framtvingade omfattande försäljningar av modernt tonnage till underpris. Jag vill emellertid betona att ett sådant stöd måste vara selektivt och grunda sig på en ingående individuell bedömning. Både rederi och fartyg skall befinnas vara livsdugliga inom svensk sjöfartsnäring. Atskilliga förändringar måste accepteras för att den svenska handelsflottan framgångsrikt skall kunna anpassas till nya förhållanden. Försäljning till utlandet av också förhållandevis nybyggda fartyg kan därför få godtas. Även om försäljningspriset ter sig lågt kan det förväntade marknadsläget för ifrågavarande typ av fartyg bedömas som sådant att det är än mer olönsamt att behålla fartyget i svensk ägo.

Med hänsyn till vad jag har anfört föreslår jag ett tidsbegränsat likviditetsstöd i form av statliga kreditgarantier. Det material som den interdepartementala arbetsgruppen har ställt samman är genom den senaste tidens bedömningar av fraktmarknadsutvecklingen inte längre helt aktuellt. I samråd med chefen för industridepartementet har jag funnit att analysarbetet bör slutföras inom den nämnda sjöfartspolitiska utredning som jag åter-

kommer till i det följande.

För nästa budgetår bör finnas möjlighet till ett begränsat statligt likviditetsstöd. Vid den fraktmarknadsutveckling som ter sig mest sannolik kan flera rederier komma i ett trångt likviditetsläge. Likviditetsstödet bör utgå i form av statliga kreditgarantier inom en ram av 500 milj. kr. Härav bör ca 50 milj. kr. avdelas för den mindre skeppsfartens behov.

Följande villkor bör gälla. Syftet med kreditstödet är att ge garantier för relativt kortfristiga lån. Garanti skall dock om särskilda skäl finns kunna medges för lån med en löptid av högst fem år och med amorteringsfrihet under högst de tre första åren av garantitiden. Som säkerhet skall lämnas icke utnyttjade bästa säkerheter i fartyg tillhörande det företag som medges kreditgaranti. Detta innebär att för en garanti som ges för att t. ex. undvika försäljning av ett visst fartyg tilläggsäkerhet skall kunna lämnas i andra fartyg. I många fall bör sådana säkerheter gå att få inom 60 % av fartygsvärdena. Garanti bör emellertid kunna medges upp till 90 % av fartygens beräknade värde.

Garanti kan medges för lån i valfri valuta. För den statliga garantin bör utgå en avgift som bör fastställas bl. a. med hänsyn till de risker som kan vara förknippade med kreditgarantigivningen. Jag anser därvid att 0,5 % är en lämplig nivå. Ansökan om garanti skall vara inlämnad senast den 31 december 1977. Fullmäktige i riksgäldskontoret bör bemyndigas att under tiden den 1 juli 1977 – den 30 juni 1978 medge statliga garantier.

Efter samråd med chefen för industridepartementet finner jag det lämpligt att den angivna kreditgarantiramen om 500 milj. kr. t. v. räknas av mot det totala garantibemyndigande för fullmäktige i riksgäldskontoret om 19 750 milj. kr., avseende garantier till svensk varvsindustri, som anges i prop. 1976/77:139. Besluts- och prövningsförfarande förutsätts i princip bli desamma som för de garantier som föreslagits i nämnda proposition.

Det av mig förordade garantisystemet ser jag som ett värdefullt komplement till de förslag som lagts fram i prop. 1976/77:139. Stödet får självfallet inte motverka syftet med dessa förslag. Det torde ankomma på regeringen att utfärda de närmare föreskrifterna för kreditstödet.

Med hänsyn till de speciella förhållanden som kan föreligga för den mindre skeppsfarten förutsätts att det kan aktualiseras andra garantivillkor än de angivna i vissa fall. Frågan bör i så fall underställas regeringens prövning.

Inom den svenska mindre skeppsfarten har tankrederierna byggt ut och moderniserat sitt tonnage. En övergång har skett till större fartyg. Torrlastfarten visar däremot en negativ utveckling. Ett stort antal fartyg i de lägsta storleksklasserna har sålts till utlandet. Endast ett mindre antal rederier har förmått förnya sitt tonnage med större fartyg för att uppnå en ökad konkurrensförmåga. Den djupa lågkonjunkturen har inneburit låga frakter. Likviditeten har blivit ansträngd för de rederier som bundit sig för investeringar och därmed ofta belastats med stora räntor och amorteringar.

Det likviditetsstöd som jag tidigare förordat bör i väsentlig grad stärka uthålligheten inom den mindre skeppsfarten och medverka till en effektiv företagsstruktur. Även det i prop. 1976/77:139 föreslagna kreditstödet vid nybyggnad av fartyg bör gynnsamt påverka den mindre skeppsfartens utveckling.

I sammanhanget bör nämnas att regeringen har beslutat att anpassa den lägsta gränsen för uttag av inrikes fyravgift till den utveckling som skett inom sjöfartsnäringen genom att höja gränsen från 400 till 1 500 nettoregister-ton.

I sammanhanget kan också nämnas att regeringen har gett sjöfartsverket i uppdrag att i ökad utsträckning följa upp tillämpningen av gällande internationella bestämmelser rörande skeppsmätning. Åtgärden bör ses som ett led i det pågående arbetet att åstadkomma en mera likartad tillämpning av gällande bestämmelser och medverka till att det svenska mindre tonnage inte utsätts för den konkurrenssnedvridning som skillnaderna i mätningstillämpning visat sig medföra.

Den s. k. flaggutredningen föreslog i betänkandet (SOU 1976:44) Sjöfart och flagg som en konkurrensfrämjande åtgärd att frågan om statsbidrag till sjöfolkets fria hemresor omprövades. Sådana bidrag har tidigare utgått i Sverige och utgår fortfarande i våra nordiska grannländer. I sina överläggningar med mig liksom i sina skrivelser till regeringen har redarnas och de ombordanställdas organisationer tagit upp detta förslag.

I sjömanslagen (1973:282, ändrad senast 1976:591) finns regler om fri resa med underhåll till sjömans hemort i samband med semester, annan ledighet, anställningens upphörande, sjukdom eller havandeskap. Rätt till fri resa uppkommer när sjöman har varit anställd i utrikes fart under nio månader i följd hos samme arbetsgivare eller på samma fartyg. Betydligt förmånligare regler gäller enligt kollektivavtalen. För rederianställda medlemmar i Svenska sjöfolksförbundet gäller att avlösning och hemresa skall ske efter fem månader. För avlösning och hemresor i närtrafik gäller fördelaktigare villkor. Avlösningsperioden för befälet är som regel högst fyra månader. Kostnaderna för sjöfolkets fria resor betalas av arbetsgivarna.

De fria resorna är en viktig social och ekonomisk förmån för de ombordanställda. Samtidigt innebär de betydande kostnader för främst sådana rederier vilkas fartyg sällan eller aldrig anlöper svenska eller närliggande hamnar. Totalt utgör rederiernas kostnader för sjöfolks hem- och utresor i samband med avlösning, semester m. m. 55 å 60 milj. kr. per år. Sett från redarnas synpunkt är statsbidrag för de ombordanställdas hemresor en åtgärd från det allmännas sida för att hålla nere driftkostnaderna och därmed förbättra det internationella konkurrensläget.

En faktor som måste beaktas i detta sammanhang är att nedskrivningen av den svenska kronan måste få positiva verkningar för exportnäringarna och då också för sjöfartsnäringen. Nedskrivningen kan också medföra ökat lastutbud i svenska hamnar och därmed större fraktintäkter.

Mot bakgrund av detta förhållande anser jag att ett tillfälligt åtagande för statens del bör begränsas till en del av resekostnaderna. De totala resekostnaderna kan för nästa budgetår beräknas till ca 60 milj. kr. Genomsnittligt för hela handelsflottan kan man enligt uppgift räkna med att ett skifte av varje befattning ombord medför kostnader om totalt ca 18 milj. kr. Enligt de intill utgången av juni 1972 gällande bestämmelserna svarade arbetsgivaren och staten för hälften vardera av sjöfolkets fria hemresor. För att ett bidragssystem skall bli administrativt enkelt – i rederiernas räkenskaper skils inte mellan ut- och hemresor – bör bidrag utgå för en andel av såväl ut- som hemresor.

Vid en samlad bedömning anser jag att statens bidrag – under en tvåårsperiod – bör fastställas till 30 % av rederiernas totala resekostnader med undantag för sådana resor som sammanhänger med leverans i utlandet av fartyg till svensk redare. Bidrag bör utgå inom en total kostnadsram för vardera av budgetåren 1977/78 och 1978/79 om 18 milj. kr. Statsbidraget bör utgå för resekostnader som omfattar resor till och från hemorten eller den s. k. basorten enligt gällande kollektivavtal. Bidragen utbetalas i efterskott. Det ankommer på regeringen att utfärda de närmare bestämmelser som kan erfordras för bidragsgivningen.

Riksdagen har för budgetåret 1977/78 anvisat ett förslagsanslag av 100 000 kr. under sjätte huvudtitelns anslag D 6 Bidrag till vissa resor av sjöfolk (prop. 1976/77:100 bil. 9, TU 1976/77:11, rskr 1976/77:177). Det nu föreslagna statsbidraget bör utgå under denna anslagsrubrik och ett belopp av 18 milj. kr. bör tillföras anslaget för budgetåret 1977/78 utöver tidigare beviljade medel.

Jag övergår nu till att behandla frågan om överlåtelse av fartyg för registrering i annat land med bevarat driftsinflytande. Sådan överlåtelse – flaggöverföring – har ökat i omfattning inom världssjöfarten under de senaste åren. Överföring har skett till såväl bekvämlighetsnationer – dvs. land som medger registrering av fartyg oberoende av samhörighet mellan fartyget och staten – som andra nationer som räknas till de konventionella sjöfartsstaterna. Orsakerna till flaggöverföringarna har huvudsakligen varit av ekonomisk natur. Genom registrering i annat land har kostnaderna för fartygets drift kunnat minskas genom mindre stränga regler för t. ex. bemanning och tjänstgöringsperioder. Beträffande bekvämlighetsnationerna gäller därtill att de inte tar ut skatt på de anställdas löner, varför vinsten med en flaggöverföring kan bli betydande. Även andra orsaker till flaggöverföring förekommer. Sjöfartsprotektionism, dvs. att handeln mellan två länder i huvudsak förbehålls tonnage under dessa länders flagg, kan leda till att redare från tredje land ser sig uteslagna från betydande fraktmarknader. Enda möjligheten att få tillgång till dessa frakter är då att registrera fartyg i det land som tillämpar protektionistiska regler. Ytterligare ett skäl att registrera i annat land kan vara att fartyg avses ingå i internationellt samarbetsprojekt.

Enligt lagen (1939:299, ändrad 1957:289) om förbud i vissa fall mot överlåtelse eller upplåtelse av fartyg m. m. får svenskt fartyg eller andel däri inte överlåtas till utlänning utan tillstånd av regeringen eller myndighet som regeringen bestämmer. 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 har nämnts, liksom för överlåtelse i sådana fall. Dessutom får utan tillstånd svenskt fartyg inte bortfraktas eller på annat sätt upplåtas på tid till utlänning. Lagen trädde i kraft i juni 1939 och sattes i tillämpning den 1 september samma år (SFS 1939:592). Förordnandet består alltjämt.

Frågor om tillstånd enligt 1939 års lag handläggs av kommerskollegium i samråd med riksbanken (SFS 1957:236 och 1962:273). Enligt 1957 års kungörelse bör kommerskollegium underställa regeringen tillståndsärende av större principiell betydelse eller allmän räckvidd.

Valutalagen (1939:350, ändrad senast 1975:204) tillämpas av riksbanken dels i ärende om tillstånd till rederiinvestering i utlandet, dels i tillståndsärende enligt 1939 års lag. Riksbanken granskar härvid ärendena med hänsyn till 2 a § valutalagen. Detta innebär att riksbanken vid sin prövning har möjlighet att beakta inte bara valuta- och penningpolitiska utan även industri- och sysselsättningspolitiska aspekter. Hänsyn till de sistnämnda får dock föranleda avslag endast om bifall till ansökningen "på grund av beloppets storlek eller andra faktorer skulle åsamka landets intressen utomordentlig skada". Riksbanken kan ställa de villkor som behövs för att uppnå ändamålet med tillståndet. Genom sådana villkor kan investeraren få förbinda sig bl. a. 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 verksamhet.

Tillstånd till överlåtelse av fartyg enligt 1939 års lag kan således förenas med villkor som utformas av riksbanken.

Om fartyg förs ut ur landet är även kungörelsen (1950:324, omtryckt 1971:1177, ändrad senast 1973:1020) om allmänt exportförbud tillämplig. Exportförbudskungörelsen är ett instrument som används för att trygga samhällsekonomin och folkförsörjningen eller för att tillgodose särskilda handelspolitiska syften. Tillstånd meddelas av kommerskollegium varvid villkor för exporten kan ställas upp.

Flaggutredningen har föreslagit en särskild lagstiftning för överlåtelse av fartyg. Förslaget innebär att tillstånd i normalfallet skall krävas för sådan överlåtelse av fartyg eller andel däri, som medför att fartyget upphör att vara svenskt men även efter överlåtelsen står under svenskt driftsinflytande. Detta inflytande kan innebära att överlåtaren har del i det utländska företaget som förvärvar fartyget eller att svenska intressen behåller andel i fartyget eller återbefraktar detta på längre tid än tre år. Vid prövningen skall beaktas om

överlåtelsen är till gagn för svensk sjöfart. Om flaggöverföring är enda möjligheten att erhålla eller behålla betydande lastkontrakt till följd av sjöfartsprotektionism eller om fartyget avses ingå i internationellt samarbetsprojekt anser utredningen att tillstånd bör kunna ges. Tillstånd skall inte lämnas om det strider mot väsentligt allmänt intresse att fartyget upphör att vara svenskt. Utredningen anger också att tillstånd inte bör ges om det finns skäligen anledning anta att den huvudsakliga avsikten med överföringen är att använda låglönebesättningar, uppnå skattefördelar eller komma ifrån sociala åtaganden gentemot de ombordanställda. Eftersom utredningen anser att fartyg under bekvämlighetsflagg är ett ovälkommet inslag i världssjöfarten får överföring av svenskt fartyg till sådan flagg normalt antas strida mot väsentligt allmänt intresse.

Flaggutredningen föreslår vidare regler för "krisfall" varmed utredningen avser att den totala omfattningen av försäljningar med eller utan bevarat svenskt driftsinflytande har nått en sådan nivå att det uppstår eller kan befaras uppstå synnerligt men för sysselsättningen inom sjöfartsnäringen eller annan väsentlig skada för samhället. Under dessa förhållanden skall även försäljningar utan bevarat svenskt driftsinflytande vara tillståndspliktiga. Tillstånd skall då ges endast om det är uppenbart att överlåtelsen är förenlig med allmänt intresse.

För krigs- och beredskapsfall föreslår utredningen regler som i huvudsak överensstämmer med 1939 års lag.

För egen del vill jag anföra följande.

Utgångspunkten måste vara att svensk sjöfart så långt möjligt skall drivas under svensk flagg. Sjöfartens utlandsinvesteringar kan emellertid – liksom etableringar utomlands av den landbaserade industrin – medföra avsevärda fördelar för det svenska näringslivets internationella konkurrenskraft. Möjligheten måste därför finnas också för rederierna att etablera sig i andra länder. En okontrollerad och betydande avtappning av svenskt tonnage till utlandet skulle dock kunna medföra allvarliga konsekvenser för det svenska samhället och de anställda inom sjöfartsnäringen.

1939 års lag innehåller inga kriterier för hur tillståndsärendena skall bedömas. Genom att kommerskollegium och riksbanken har handlagt ärendena har handelspolitiska synpunkter och valutasynpunkter kommit att beaktas. Även sysselsättningspolitiska aspekter kan i viss utsträckning beaktas.

Som jag nämner i det följande avser jag att föreslå regeringen att låta göra en sjöfartspolitik utredning och jag anser det inte lämpligt att innan resultatet av denna utredning föreligger lägga flaggutredningens förslag till grund för en långsiktig lösning av problemet med flaggöverföring. Emellertid finner jag det angeläget att redan nu genom en särskild lag klargöra att sjöfartspolitik synpunkter skall beaktas vid prövning av ansökan om tillstånd att till utlandet få överlåta svenskt fartyg. En sådan lag bör enligt min mening vara tidsbegränsad – förslagsvis t. o. m. juni 1978 – och i likhet med 1939 års lag

omfatta alla slag av överlåtelse av fartyg eller andel däri till utlandet, dvs. både med och utan bevarat svenskt driftsinflytande, om överlåtelsen innebär att fartyget upphör att vara svenskt.

Emellertid anser jag liksom flaggutredningen att man vid bedömningen av tillståndsärendena bör skilja mellan de båda slagen av överlåtelse. Rena försäljningar utan bevarat svenskt driftsinflytande får som tidigare nämnts anses vara ett normalt inslag i rederiverksamheten och ett sätt att finansiera nyanskaffning av fartyg. Tillstånd bör alltså på samma sätt som i dag ges till sådana försäljningar. I vissa situationer bör man kunna ge tillstånd även till överlåtelse med bevarat svenskt driftsinflytande. Liksom flaggutredningen anser jag att det avgörande därvid bör vara om överlåtelsen kan vara till gagn för svensk sjöfart. Flaggutredningen har angett att tillstånd kan lämnas om utlandsregistrering är enda möjligheten att erhålla eller behålla betydande lastkontrakt till följd av protektionistiska åtgärder eller att fartyget avses ingå i internationellt samarbetsprojekt. Jag delar denna utredningens ståndpunkt. Vid prövningen bör särskilt beaktas hur överlåtelsen påverkar effektiviteten och sysselsättningen inom sjöfartsnäringen och de ombordanställdas förhållanden. Tillstånd bör inte lämnas, om det strider mot väsentligt allmänt intresse att fartyget upphör att vara svenskt. Man bör givetvis inrikta sig på att i det konkreta fallet finna den lösning som framstår som den mest förmånliga för samhället, sjöfartsnäringen och de ombordanställda. Så bör t. ex. den omständigheten att rederiet i sin ansökan anger att man avser att tillföra verksamheten under svensk flagg ett annat fartyg som från sysselsättnings-synpunkt i princip motsvarar det som avses registreras i utlandet utgöra skäl för bifall till framställningen. De principer för bedömningen som jag nu har redogjort för står i samklang med den inställning företrädare för rederinäringen och de ombordanställda har gett uttryck för i skrivelser till regeringen.

Det sagda tar inte sikte på överföring till land som tillhandahåller bekvämlighetsflagg. Registrering under bekvämlighetsflagg återverkar allvarligt på den internationella sjöfarten, bl. a. genom sämre socialt skydd för de ombordanställda och minskad säkerhet. Liksom flaggutredningen anser jag att fartyg under bekvämlighetsflagg är ett ovälkommet inslag i världssjöfarten. Normalt får därför överföring till sådan flagg antas strida mot väsentligt allmänt intresse. Emellertid måste även här finnas möjligheter till olika lösningar i det konkreta fallet. För att tillstånd till överföring skall kunna ges måste det dock vara klarlagt att den fortsatta driften sker under förhållanden som är godtagbara utifrån svenska värderingar och Sveriges internationella åtaganden när det gäller säkerhet, miljö, social trygghet och fackliga rättigheter för de ombordanställda. De garantier som avkrävs överlåtaren måste vara utformade med hänsyn bl. a. till att det kan förutses att registreringslandet inte utövar effektiv jurisdiktion och tillsyn över fartyget och besättningens sociala villkor.

Lagen (1976:580) om medbestämmande i arbetslivet och de kollektivavtal

som träffas om medbestämmanderätt för arbetstagarna torde komma att få betydelse i ärende om tillstånd till överlåtelse av svenskt fartyg till utlandet. Avgörandet i ett konkret överlåtelsefall ligger givetvis hos prövningsmyndigheten. Enas rederiet och de anställda om en lösning som står i överensstämmelse med de principer för bedömningen som jag har redogjort för torde i allmänhet anledning saknas att frågå denna.

Med hänvisning till det anförda förordar jag att det genom en särskild lag klargörs att också sjöfartspolitiska synpunkter skall beaktas vid prövningen av tillståndsärenden. Lagen bör tidsbegränsas till utgången av juni 1978.

Tillståndsplikten bör omfatta överlåtelse av registreringspliktigt skepp eller andel däri som innebär att det upphör att vara svenskt. Behov torde f. n. inte finnas av en mera vittgående tillståndsplikt.

I linje med det anförda bör det ännu gällande förordnandet om tillämpning av 1939 års lag sättas ur kraft, dock att – såsom följer av den nya lagen om tillstånd till överlåtelse av fartyg – 4, 5 och 7 §§ skall ha motsvarande tillämpning utan något särskilt förordnande av regeringen.

Jag avser att senare för regeringen lägga fram förslag till bestämmelser om verkställigheten av den nu föreslagna lagen om tillstånd till överlåtelse av fartyg. För riksdagens information vill jag här översiktligt redogöra för vad dessa bestämmelser enligt min mening bör innehålla. I bestämmelserna bör sålunda föreskrivas att fråga om tillstånd till överlåtelse av fartyg skall prövas av kommerskollegium i samråd med riksbanken. Eftersom vid prövningen skall beaktas sjöfartspolitiska synpunkter anser jag det naturligt att kommerskollegium i mera betydelsefulla ärenden hör sjöfartsverket. Finner kollegiet att ärende har större principiell betydelse eller allmän räckvidd bör kollegiet med eget yttrande underställa ärendet regeringen för dess prövning. Detsamma bör gälla om de ombordanställdas organisationer har motsatt sig bifall till ansökan. Jag förutsätter att underställning alltid kommer att ske då fråga är om att till bekvämlighetsflagg överföra fartyg med bevarat svenskt driftsinflytande. Vid underställning bör regeringen i förekommande fall samtidigt kunna pröva ärendet även enligt exportförbudskungörelsen.

Den nu föreslagna lagstiftningen innebär ingen förändring av den prövning riksbanken har att företa i tillståndsärenden.

Redares och ombordanställdas organisationer har i olika sammanhang, bl. a. genom sin medverkan i flaggutredningen, och senast i anslutning till de överläggningar i sjöfartspolitiska frågor som har förts under min medverkan uttalat sig för att den svenska sjöfartsnäringen bör bli föremål för en bred och allsidig utredning. Jag delar denna uppfattning. Utredningsarbetet bör leda till ett sjöfartspolitiskt program baserat på ett klarläggande av näringens samhällsekonomiska betydelse samt framtida verksamhet och konkurrensförmåga. Det arbete som utförts inom flaggutredningen och den interdepartementala arbetsgruppen kommer därigenom att inordnas i ett större sammanhang och bättre förutsättningar skapas för mera långsiktiga ställningstaganden.

Jag avser föreslå regeringen tillsättandet av en sådan sjöfartspolitisk utredning som skall arbeta skyndsamt och i den utsträckning detta är lämpligt etappvis redovisa resultat av sitt arbete. Utredningen skall så långt möjligt klarlägga de faktiska skillnader som kan råda när det gäller villkor och förutsättningar för rederiverksamhet under olika flaggor. Likaså skall en jämförelse göras beträffande de förutsättningar under vilka å ena sidan rederinäringen arbetar och å andra sidan övriga delar av det svenska näringslivet. Behovet hos svenska rederier att driva fartyg under främmande flagg skall belysas mot bakgrund av samhällsekonomiska, sjöfartspolitiska och företagsekonomiska värderingar.

7 Upprättat lagförslag

I enlighet med vad jag nu har anfört har inom kommunikationsdepartementet upprättats förslag till
lag om tillstånd till överlåtelse av fartyg.

8 Hemställan

Med hänvisning till vad jag nu har anfört hemställer jag att regeringen föreslår riksdagen

dels att antaga förslaget till

1. lag om tillstånd till överlåtelse av fartyg,

dels att

2. godkänna de riktlinjer för lämnande av garantier till svenska rederier som jag har förordat,
3. bemyndiga fullmäktige i riksgäldskontoret att under tiden den 1 juli 1977–den 30 juni 1978 ikläda staten garantier till svenska rederier till ett sammanlagt belopp av 500 000 000 kr.,
4. till *Bidrag till vissa resor av sjöfolk* för budgetåret 1977/78 utöver av riksdagen redan beviljat förslagsanslag anvisa ytterligare 18 000 000 kr.

Ärendet bör behandlas under innevarande riksmöte.

9 Beslut

Regeringen ansluter sig till föredragandens överväganden och beslutar att genom proposition föreslå riksdagen att antaga de förslag som föredraganden har lagt fram.

*Bilaga***Lag (1939:299, ändrad 1957:289) om förbud i vissa fall mot överlåtelse eller upplåtelse av fartyg m. m.**

1 § Befinner sig riket i krig, skola bestämmelserna i 2–4 §§ äga tillämpning. Vid krigsfara, vari riket befinner sig, eller eljest under utomordentliga, av krig föranledda förhållanden äger Konungen förordna, att nämnda bestämmelser skola tillämpas.

Förordnande som i första stycket sägs skall, vid äventyr att det eljest förfaller, inom en månad underställas riksdagen för dess prövning av frågan huruvida förordnandet skall bestå. Blir förordnandet icke inom två månader från det underställningen skett av riksdagen gillat, skall detsamma vara förfallet.

2 § 1 mom. Utan tillstånd av Konungen eller den Konungen därtill be-
myndigat må ej

a) svenskt fartyg eller andel däri överlätas till utlänning eller till svenskt aktiebolag, vars aktiebrev må ställas till innehavaren, eller vars aktiekapital enligt vad aktieboken utvisar till mer än en tredjedel är i utländsk ägo;

b) teckning av aktie i svenskt aktiebolag, som äger fartyg eller andel däri, verkställas för utlänning eller svenskt aktiebolag, som avses under a), ej heller överlåtelse av dylik aktie äga rum till utlänning eller till bolag, som sist nämnts;

c) svenskt fartyg upplätas till utlänning genom tidsbefraktning eller till nyttjande, ej heller rätt till tidsbefraktning av svenskt fartyg eller nyttjanderätt därtill överlätas å utlänning.

2 mom. Vad i 1 mom. sagts medför 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,

den rätt att teckna eller erhålla nya aktier, som, där någon under tid då 2–4 §§ äga tillämpning annorledes än genom teckning eller överlåtelse bekommit aktie, vid tiden härför enligt bolagsordningen var förenad med aktien.

3 § Utfärdas teckningslista för bildande av aktiebolag, vars aktier enligt 2 § ej må tecknas av eller överlätas till utlänning eller aktiebolag, som i 2 § 1 mom. a) är nämnt, skall teckningslistan innehålla erinran härom.

Lag samma vare, där aktiekapitalet i sådant bolag ökas medelst ny aktieteckning och teckningsrätt därvid tillkommer annan än aktieägare.

4 § Överlåtelse, aktieteckning eller upplåtelse, som sker i strid mot bestämmelserna i 2 § 1 mom., vare utan verkan.

Utgives aktiebrev till obehörig aktietecknare, medföre brevet icke rätt i bolaget så länge brevet innehaves av den obehörige tecknaren eller annan, som enligt lag icke är behörig innehava detsamma.

5 § Har i strid mot bestämmelserna i 2 § 1 mom. överlåtelse eller upplåtelse skett, straffes överlåtaren eller upplåtaren med dagsböter eller fängelse i högst ett år.

Fälles någon, som i strid mot bestämmelserna i 2 § 1 mom. a) eller b) överlåtit egendom, till ansvar enligt första stycket, må domstolen, efter ty skäligt finnes, förklara egendomen förverkad eller, om den ej kan tillrättas, förplikta honom att utgiva ersättning för egendomens värde. Den som eljest förbrutit sig som i första stycket sägs må, efter ty skäligt finnes, dömas att utgiva betingat vederlag.

Har överlåtelse av aktie förmedlats av någon, som yrkesmässigt i kommission köper och säljer fondpapper, skall vad i denna paragraf är stadgat om överlåtare äga tillämpning å kommissionären; hava såväl överlåtaren som förvärvaren anlitat kommissionär, skall vad nu sagts gälla den som handlat för förvärvarens räkning.

6 § Har vad i 3 § stadgas ej iakttagits vid utfärdande av teckningslista, varde stiftare eller, där fråga är om ökning av aktiekapital, ledamot i bolagets styrelse dömd till dagsböter.

Har på grund av aktieteckning, som skett i strid mot bestämmelserna i denna lag, aktiebrev utgivits till utlänning eller bolag, som i 2 § 1 mom. a) är nämnt, varde styrelseledamot, med vars begivande brevet utgivits, straffad med dagsböter eller fängelse i högst ett år.

7 § Böter, som ådömas enligt denna lag, ävensom förverkad egendom samt ersättning och vederlag, varom i 5 § förmäles, tillfalla kronan.

