Trafikutskottets betänkande 1986/87:4

om fortsatt giltighet av lagen (1977:494) om tillstånd till överlåtelse av fartyg (prop. 1986/87:29)

TU
1986/87:4

Sammanfattning

Utskottet tillstyrker i betänkandet regeringens förslag att — i avvaktan på resultatet av pågående utrednings- och beredningsarbete — lagen om tillstånd till överlåtelse av fartyg, den s. k. flagglagen, ges fortsatt giltighet till utgången av år 1989. Härav följer att avslagsyrkandet i en m-motion avvisas. Ej heller finner utskottet anledning föreligga att riksdagen ger regeringen till känna vad som anförs i samma motion om åtgärder för att utveckla svensk sjöfart och minska behovet av utflaggning. I avvaktan på resultatet av det beredningsarbete och de överväganden som för närvarande pågår inom regeringskansliet beträffande förutsättningarna för och utformningen av den framtida sjöfartspolitiken avstyrks motionen sålunda även i denna del.

Mot utskottets beslut reserverar sig m- och fp-ledamöterna.

Vid betänkandet har fogats ett särskilt yttrande av vpk-ledamoten.

Propositionen

I proposition 1986/87:29 föreslår regeringen (kommunikationsdepartementet) riksdagen att anta ett inom kommunikationsdepartementet upprättat förslag till lag om fortsatt giltighet av lagen (1977:494) om tillstånd till överlåtelse av fartyg.

Lagförslaget har tagits in som *bilaga* till detta betänkande.

Motionen

1986/87:T107 av Rolf Clarkson m. fl. (m) vari yrkas

1. att riksdagen avslår regeringens förslag till lag om fortsatt giltighet av lagen (1977:494) om tillstånd till överlåtelse av fartyg,

2. att riksdagen som sin mening ger regeringen till känna vad som i motionen anförs om åtgärder för att utveckla svensk sjöfart och minska behovet av utflaggning.

1 *Riksdagen 1986/87. 15 saml. Nr 4*

Bakgrund

Enligt lagen (1977:494) om tillstånd till överlåtelse av fartyg, den s. k. flagglagen, som trädde i kraft den 28 juni 1977, gäller att ett svenskt registreringspliktigt skepp eller andel däri inte får överlåtas utan tillstånd av regeringen eller myndighet som regeringen bestämmer, om skeppet genom överlåtelsen upphör att vara svenskt. Vid prövningen av tillståndsfrågan skall särskilt beaktas hur överlåtelsen 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 tillståndsfrågan prövas av kommerskollegium i samråd med riksbanken. Bedöms ärendet ha större principiell betydelse eller allmän räckvidd skall enligt förordningen kommerskollegium med eget yttrande underställa ärendet regeringens prövning. Detsamma gäller om de ombordanställdas organisationer har motsatt sig bifall till ansökningen eller om ärendet gäller fartyg som på visst sätt erhållit statligt stöd.

Bakgrunden till lagstiftningen finns redovisad i proposition 1976/77:146 om vissa sjöfartsfrågor.

Lagen gällde ursprungligen till utgången av juni 1978. Den har emellertid förlängts vid flera tillfällen, först t. o. m. juni 1979 (prop. 1977/78:166, TU 25, rskr. 333), därefter t. o. m. juni 1980 (prop. 1978/79:116, TU 20, rskr. 276), därefter t. o. m. december 1983 (prop. 1979/80:166, TU 30, rskr. 412) och slutligen t. o. m. december 1986 (prop. 1983/84:25 bil. 3, TU 9, rskr. 78).

Då lagen år 1979 gavs fortsatt giltighet konstaterades i proposition 1978/79:116 att sjöfartspolitiska utredningen inte hade slutfört sitt arbete. Föredragande statsrådet uttalade att en permanent lagstiftning fick utformas mot bakgrund av ett sjöfartspolitiskt program. I det sammanhanget borde också frågan om s. k. bare-boat charter komma upp till behandling. En inom kommunikationsdepartementetet utarbetad promemoria om denna form om befraktning (Ds K 1978:8) hade då remissbehandlats.

Då det år 1980 ånyo var aktuellt att ta ställning till en fortsatt förlängning av flagglagen framhölls bl. a. att lagen och den samrådsordning som gäller vid tillämpningen av denna hade fungerat tillfredsställande.

Då lagen år 1983 gavs fortsatt giltighet t. o. m. december 1986 uttalade föredragande statsrådet i proposition 1983/84:25 bil.3 att, såsom angetts av hans företrädare i proposition 1981/82:217 om vissa sjöfartsfrågor, det fanns skäl att överväga om inte bedömningen av frågor om direktinvestering, i form av försäljning av fartyg till utländskt dotterbolag, borde överensstämma med den prövning som förekommer i frågor om svenskt rederiföretags valutautförsel för direktinvestering i utlandet, t. ex. för inköp i utlandet av fartyg till det utländska dotterbolaget. Valutakommittén (E 1977:03), som bl. a. hade i uppdrag att pröva kriterierna vid direktinvesteringar i utlandet, hade under hand meddelat att man räknade med att avge slutbetänkande under våren 1984. I slutbetänkandet skulle de här aktualiserade frågorna behandlas. Föredragande statsrådet ansåg därför att giltighetstiden för

flagglagen borde förlängas så att en gemensam bedömning av de båda investeringstyperna kunde göras. Lagen borde därför gälla i ytterligare tre år eller t. o. m. utgången av år 1986.

Valutakommittén avgav den 8 november 1985 sitt slutbetänkande (SOU 1985:52) Översyn av valutaregleringen. Betänkandet har remissbehandlats och övervägs för närvarande inom finansdepartementet.

Utskottet

Kommunikationsministern erinrar i propositionen om att frågan om s. k. bare-boat charter ligger utflaggningsfrågan nära. Den inom departementet tidigare utarbetade promemorian om denna form av uthyrning (Ds K 1978:8) ledde inte till någon lagstiftning. Regeringen tillsatte sedermera en särskild utredare med uppdrag att utreda frågor med anknytning till bare-boat charter över gränserna, den s. k. skeppslegoutredningen. I direktiven för denna framhölls det nära sambandet mellan frågan om uthyrning och frågan om överlåtelse av fartyg till utlänning. Bland annat uttalades att det inte är godtagbart att avtal om uthyrning av fartyg till utlänning sluts för att kringgå bestämmelserna om tillstånd i flagglagen. Skeppslegoutredningen skall ta ställning till bl.a. om bare-boat charter till utlänning skall kräva tillstånd. Det är således enligt kommunikationsministern möjligt att utredningen föreslår en gemensam lösning av tillståndsfrågan vid upplåtelse och överlåtelse av fartyg till utlänning.

Utredningen räknar enligt propositionen med att avge sitt betänkande under våren 1987. I avvaktan på resultatet härav jämte sedvanligt remissförfarande och beredningsarbete inom departementet anser föredraganden att flagglagen bör ges fortsatt giltighet till utgången av år 1989.

I motion T107 (m) erinras om tidigare förlängningar av flagglagen och de motiveringar härför som då anförts om avvaktande av olika utredningars resultat m. m. Motionärerna finner lagen vara exempel på onödig regleringspolitik och anser den därför inte böra förlängas utan i stället upphävas. Dess syfte, att värna om svenska fartyg under svensk flagg och svensk besättning, anses bättre kunna uppnås med en rad åtgärder berörande skatte- och finansieringsåtgärder för rederinäringens del. Ett nytt och bättre regelsystem på detta område, även omfattande en annorlunda partrederilagstiftning, skulle också för svenska rederier möjliggöra konkurrens med jämförbara länder, såsom Västtyskland, Norge och Holland. Motionärerna föreslår därför att riksdagen hos regeringen begär att åtgärder av angivet slag snarast vidtas — i syfte att utveckla svensk sjöfart och minska behovet av svensk utflaggning.

Utskottet är för sin del inte berett att nu tillstyrka att flagglagen upphävs. Resultatet av pågående arbete inom skeppslegoutredningen samt beredningen av bl. a. valutakommittens förslag i berörda frågor bör således avvaktas. Utskottet finner det emellertid nu såsom tidigare (jfr TU 1983/84:9) angeläget att prövningen av hithörande spörsmål sker utan dröjsmål — detta med tanke på den stora vikt en tillfredsställande lösning av dessa frågor har för sjöfartsnäringen och vår ekonomi i dess helhet. Vad kommunikationsmi-

nistern i sammanhanget anfört innebär för övrigt också att frågan om en ändrad lagstiftning kan tas upp tidigare än som förut nämnts. Utskottet finner det för sin del önskvärt att så sker.

Av det anförda följer att utskottet tillstyrker regeringens förslag om en förlängning av lagen till utgången av år 1989. Motionen avstyrks följaktligen i denna del.

Utskottet är ej heller berett tillstyrka motionärernas förslag att riksdagen hos regeringen begär att de åtgärder vidtas som i motionen angivits — berörande beskattnings- och finansieringsfrågor m. m. för rederinäringens del. I anslutning härtill vill utskottet erinra om det beredningsarbete och de ingående överväganden som för närvarande pågår inom regeringskansliet beträffande förutsättningarna för och utformningen av den framtida sjöfartspolitiken. Utskottet finner det angeläget att härav föranledda förslag snarast föreläggs riksdagen. I avvaktan härpå avstyrker utskottet motionen även i denna del.

Med åberopande av det nu anförda hemställer utskottet

1. beträffande *fortsatt giltighet av den s. k. flagglagen*
att riksdagen med bifall till regeringens förslag i proposition 1986/87:29 och med avslag på motion 1986/87:T107 (m) yrkande 1 antar det inom kommunikationsdepartementet upprättade och vid detta betänkande fogade förslaget till lag om fortsatt giltighet av lagen (1977:494) om tillstånd till överlåtelse av fartyg (bilaga),

2. beträffande *skrivelse till regeringen om åtgärder för att utveckla svensk sjöfart och minska behovet av utflaggning*
att riksdagen avslår motion 1986/87:T107 (m) yrkande 2.

Stockholm den 20 november 1986

På trafikutskottets vägnar

Kurt Hugosson

Närvarande: Kurt Hugosson (s), Rolf Clarkson (m), Birger Rosqvist (s), Olle Östrand (s), Olle Grahn (fp), Sven-Gösta Signell (s), Margit Sandéhn (s), Hugo Bergdahl (fp), Görel Bohlin (m), Sten-Ove Sundström (s), Agne Hansson (c), Viola Claesson (vpk), Jarl Lander (s), Anders Andersson (m) och Anna Wohlin-Andersson (c).

Reservation

Rolf Clarkson (m), Olle Grahn (fp), Hugo Bergdahl (fp), Görel Bohlin (m) och Anders Andersson (m) anser

dels att den del av utskottets yttrande som på s. 3 börjar med "Utskottet är" och på s. 4 slutar med "även i denna del" bort ersättas med text av följande lydelse:

Utskottet delar helt den uppfattning motionärerna givit uttryck åt.

Då lagen år 1980 förlängdes skedde det trots att den dåvarande kommuni-

kationsministern gjorde bedömningen att lagen visat sig vara verkningslös som medel att bevara en svenskflaggad flotta av större tonnage. Motivet för en förlängning angavs vara att lagen hade varit en avgörande förutsättning för insyn i svenska rederiers försäljningar till utlandet och det svenska fartygsbeståndet. Denna insyn krävdes för att kunna hävda de nationella intressena av att tillgodose dels svenska transportbehov med fartyg under svensk flagg, dels vad som är av betydelse av beredskapsskäl vid en avspärrning eller i annan kris för det svenska folkhushållet.

Denna insyn har som motionärerna framhåller varit verkningslös. Under den senaste tioårsperioden har vår handelsflotta minskat med två tredjedelar, räknat i dödviktstonnage.

I dag finns sannolikt den största delen av den svenska handelsflottan inom redarnas utländska dotterbolag. Man kan bara konstatera att det svenska tonnaget inte på långa vägar förmår att täcka transportbehovet i en krissituation. Inte ens från beredskapssynpunkt har således flagglagen kunnat fylla en uppgift.

I den svenska debatten har utflaggning alltid ansetts vara av ondo, och självklart hade en sådan aldrig varit nödvändig med en annorlunda och mera sjöfartsvänlig politik. I dag bidrar emellertid även utflaggade fartyg i hög grad till att hålla det svenska sjöfartsnettot uppe. Genom intäkter från utlandstonnaget kan redarna även hålla fartyg under svensk flagg. Om utflaggning inte varit möjlig hade sannolikt den svenska handelsflottan varit ännu mindre än den är i dag.

Långsiktigt är det, som motionärerna vidare framhåller, nödvändigt att svenska rederier får verka under regler som möjliggör konkurrens med jämförbara länder, såsom Västtyskland, Norge och Holland. Härför krävs, också enligt utskottets uppfattning, en översyn av hela det regelsystem som styr investeringar i och drift av svenskt tonnage. Dit hör främst beskattnings- och finansieringsfrågorna. Reglerna för avsättning till och disponeringen av investeringsfonder behöver exempelvis ändras.

Reglerna för sjömansbeskattningen behöver också ses över. Svensk sjöfartsteknisk kompetens måste tas till vara och utvecklas. Även beträffande partrederilagstiftningen behövs ett nytt regelsystem.

Flagglagen bör därför enligt utskottets bestämda uppfattning icke förlängas utan i stället upphävas. Dess syfte, att värna om svenska fartyg under svensk flagg och svensk besättning, uppnås bättre med den typ av åtgärder som här beskrivits.

En förlängning av flagglagen i dess nuvarande utformning innebär för övrigt, som Redareföreningen i sammanhanget framhållit, en allvarlig diskriminering och konkurrensbegränsning av den svenska rederinäringen jämfört med övrigt svenskt näringsliv och internationell sjöfartsverksamhet. Det är dessutom anmärkningsvärt att man trots riksbankens klara inriktning på en liberalisering av valutaregleringen — inte minst på direktinvesteringsområdet — från regeringens sida väljer att föreslå en förlängning av en sådan särlagstiftning varom här är fråga.

Utskottet vill också i anslutning härtill erinra om att svensk sjöfart är en livskraftig, internationellt inriktad näring som spelar en mycket betydelsefull

roll i vårt lands ekonomi och dessutom en värdefull, integrerad del i vårt näringsliv.

Utskottet avstyrker alltså i enlighet med motionärernas förslag det nu föreliggande lagförslaget samt hemställer att riksdagen som sin mening ger till känna vad utskottet i övrigt nu anfört.

dels att utskottets hemställan bort ha följande lydelse:

1. beträffande *fortsatt giltighet av den s. k. flagglagen*
att riksdagen med bifall till motion 1986/87:T107 (m) yrkande 1 avslår regeringens förslag i proposition 1986/87:29 till lag om fortsatt giltighet av lagen (1977:494) om tillstånd till överlåtelse av fartyg,

2. beträffande *skrivelse till regeringen om åtgärder för att utveckla svensk sjöfart och minska behovet av utflaggning*
att riksdagen med bifall till motion 1986/87:T107 (m) yrkande 2 som sin mening ger regeringen till känna vad utskottet härom anfört.

Särskilt yttrande

Viola Claesson (vpk) anför:

Den svenska rederinäringen har genomgått en dramatisk strukturförändring. På tio år har den svenska handelsflottan, tonnagemässigt, minskat med 75 %. Antalet anställda i näringen har minskat med 40 % och antalet fartyg med 25 %.

Närmare 90 % av all närsjöfart på svenska hamnar i Östersjön och på Västkusten bedrivs numera av fartyg under utländsk flagg.

Den kraftiga minskningen av det svenskflaggade tonnaget kan delvis förklaras med det nya internationaliseringsarbetet som underlättar utflaggningen. Detta innebär ett indirekt accepterande av "bekvämlighetsflaggmetoden" som på lång sikt kan vara mycket farlig.

Vpk har i samband med behandlingen av betänkandet TU 1985/86:14 föreslagit en förstärkning av samhällets möjligheter att hindra utflaggning av svenska fartyg till bekvämlighetsflagg. Våra ståndpunkter och ovan nämnda förslag är framställda i särskild motion (1985/86:T366) i januari detta år om sjöfartspolitiken.

Propositionens lagförslag

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 år 1986[1], skall fortsätta att gälla till utgången av år 1989.

[1] Lagens giltighetstid senast förlängd 1983:1013.

gotab Stockholm 1986 11805