

Nr 23

Lagutskottets betänkande i anledning av motioner ang. registrering av svenska fartyg under utländsk flagg.

I motionen 1973:40 av herrar Bergqvist (s) och Rosqvist (s) yrkas att riksdagen hos Kungl. Maj:t begär att en utredning tillsätts med uppgift att föreslå åtgärder för att motverka överförandet av svenska fartyg till utländsk flagg.

I motionen 1973:1342 av herrar Bengtsson i Göteborg (c) och Pettersson i Örebro (c) yrkas att riksdagen hos Kungl. Maj:t begär att en utredning med deltagande av representanter för rederinäringen och de sjöfackliga organisationerna tillsätts med uppgift att kartlägga orsaker till och verkningar av registrering av svenska fartyg under utländsk flagg samt att föreslå åtgärder för att begränsa sådan registrering.

Synpunkter i ärendet har inför utskottet framförts av företrädare för Sveriges redarförening, Sveriges fartygsbefälsförening, Svenska maskinbefälsförbundet och Svenska sjöfolksförbundet.

Fartygs nationalitet

Fartygs *nationalitet* är av grundläggande rättslig betydelse. Ett fartyg har i främmande land och på det fria havet den rättsställning som folkrätten och internationella fördrag tillförsäkrar hemlandets fartyg. Väsentlig maktutövning i fråga om fartyg är i betydande mån förbehållen hemlandets myndigheter, låt vara med en del viktiga inskränkningar, framför allt i främmande hamn. Säkerheten på svenska fartyg är sålunda underkastad svensk offentlig tillsyn även utomlands och brott som förövas ombord hör i princip under svensk domsrätt. Också viktiga privaträttsliga verkningar är knutna till nationaliteten. Förhållandet mellan de ombordanställda och redaren är t. ex. i regel underkastat hemlandets lag. Samma lag reglerar hypotek i fartyg och stundom även spörsmål om uppkomst av legalpanträtt däri. Nationaliteten är förenad med rätt att föra hemlandets flagg, i vissa fall också med skyldighet att göra det.

Enligt gällande rätt skall *svenskt fartyg* vara i svensk hand till minst två tredjedelar. I princip räknar sjölagen (Sjöl) endast med svenska medborgare eller på visst sätt kvalificerade svenska aktiebolag som ägare av sådant fartyg. Men i praxis torde även andra rättssubjekt och ägarkombinationer godkännas. Huvudredare i partrederi skall alltid vara svensk medborgare och bosatt här i riket, om fartyget skall räknas som svenskt.

I propositionen 1973:42 har föreslagits följande ändringar i dessa regler. För det första jämkas kravet på kvalificerad svensk ägarövertikt i svenska fartyg till krav på enkel övertikt. För det andra blir alla svenska rättssubjekt berättigade att äga svenska fartyg. För det tredje bestäms kvalifikationskraven på ledningen av bolag och andra juridiska personer med rätt att äga svenska fartyg av associationsrättens vanliga regler. För det fjärde skall de formella nationalitetsvillkoren kunna efterges genom dispens, när det låter sig göra utan att det grundläggande kravet på avgörande svenskt inflytande över svenska fartygs drift efterges. Utskottet har i sitt betänkande LU 1973:22 tillstyrkt förslagen.

Registrering av fartyg under s. k. bekvämlighetsflagg

Ett under senare år växande problem inom den internationella sjöfarten är registrering av fartyg under s. k. bekvämlighetsflagg. Ett flertal icke traditionella sjöfartsländer såsom Liberia, Panama, Cypern, Libanon, Somali, Honduras erbjuder redarna en mycket billig registrering av fartyg. Ofta saknar dessa länder bestämmelser om säkerhet, bemanning och nyttjande. I de fall där vissa sådana bestämmelser finns saknar man administrativa möjligheter att kontrollera efterlevnaden.

Systemet med registrering under bekvämlighetsflagg har bekämpats på facklig väg genom Internationella transportfederationen. En år 1958 inledd bojkott åstadkom till en början en nedgång av bekvämlighetstonnaget. Efter år 1962 har detta ånyo ökat och utgör numera omkring 20 procent av världstonnaget.

Den snabba ökningen kan illustreras av följande uppgifter beträffande utvecklingen av Liberias handelsflotta.

Liberias handelsflotta

<i>År</i>	<i>Antal</i>	<i>Bruttoregisterton</i>
1948	2	772
1952	105	897 898
1956	582	5 584 378
1960	977	11 282 240
1964	1 117	14 549 645
1968	1 613	25 719 642
1970	1 869	33 296 644

Liberias handelsflotta är nu världens största. I mitten av år 1971 hade tonnaget vuxit till 38,5 milj. bruttoregisterton, vilket kan jämföras med Japan 30,5 milj. ton, Storbritannien 27 milj. ton, Norge 22 milj. ton och Sverige 5 milj. ton.

Den näst största bekvämlighetsflottan är Panamas som uppgår till 6,3 milj. ton. Därefter följer Cypern 1,5 milj. ton och Somalia 0,6 milj. ton.

Svenska sjöfolksförbundets hemställan hos Kungl. Maj:t

Svenska sjöfolksförbundet har i skrivelser till kommunikationsdepartementet den 15 november 1971 och den 9 oktober 1972 hemställt om åtgärder mot den ökande registreringen av svenska fartyg under utländsk flagg. Förbundet åberopade därvid en av förbundet verkställd utredning. Enligt förbundet är utredningen ofullständig på grund av svårigheterna att få insyn i rederiernas affärsverksamhet. Trots detta har kunnat konstateras att 33 fartyg om tillhoppa 154 510 bruttoregister-ton, som till minst två tredjedelar ägs av svenska rederier, seglar under utländsk flagg. Av dessa fartyg är 14 registrerade i Holland, 8 i Tyskland, 5 i Panama, 4 i England, 1 i Norge och 1 i Finland. Förbundet har beräknat att härigenom 1 203 arbetstillfällen undanhålls svensk arbetsmarknad.

Motionerna

Motionen 1973:40

Motionärerna anför inledningsvis att sjöfarten är en viktig gren i det svenska näringslivet. Förutom att skapa mångtusenden arbetstillfällen av skilda slag seglar svenska fartyg in det s. k. sjöfartsnettot – fraktersättningar i utländsk valuta – som utgör ca 2 miljarder per år. Från såväl ombordanställdas synpunkt som samhällets blir det därför enligt motionärerna oroväckande om man kan iaktta en tendens att bilda rederier utomlands och sätta fartygen under främmande flagg.

Motionärerna hänvisar därefter till den av Sjöfolksförbundet verkställda utredningen och det arbete som pågår på det internationella planet samt framhåller att om det inte är möjligt att genom överenskommelser mellan länderna stoppa registreringen av fartyg under bekvämlighetsflagg, varje enskilt land måste överväga åtgärder som kan förhindra en fortsatt ökning av sådan registrering. Enligt motionärernas mening föreligger det en stor risk för att svenska fartyg i en allt större utsträckning sätts under utländsk flagg. De anser därför att det behövs en utredning som gör en ingående kartläggning av detta problem, dess orsaker och följder samt överväger vad som kan göras för att hindra en fortsatt flykt från svensk flagg.

Motionen 1973:1342

Även i denna motion redogörs för den av Sjöfolksförbundet verkställda utredningen. Motionärerna påpekar att det finns skilda anledningar till registrering utomlands men att dessa genomgående har sin grund i att gynnsammare ekonomiska villkor kommer redarna till godo. Som exempel anförs att man vid registrering av ett fartyg i Frankrike erhåller 17 % i statssubvention på nybyggnadspriset. På motsvarande sätt fick man för ett par år sedan i England 25 % och till helt nyligen 20 %. En annan anledning till utlandsetablering kan enligt motionärerna vara, att

man ingår i europeiska konsortier och att ett eller flera av fartygen ägs delvis av utländska intressen. Det kan också tänkas att, när ett fartyg under en fraktdepression blir olönsamt att driva under svensk flagg, en redare kanske flyttar fartyget utomlands tillfälligtvis för att under billigare flagg invänta bättre priser på andrahandsmarknaden för fartyg. Ytterligare en anledning till utlandsetablering menar motionärerna vara att denna kan utgöra enda möjligheten att erhålla eller få behålla vissa betydande lastkontrakt.

Motionärerna hävdar att den ökande registreringen av svenska fartyg utomlands har betydande negativa effekter för vårt land. De anser därför att sakkunniga bör tillsättas för att kartlägga orsaker till och verkningar av flaggflykten och för att föreslå åtgärder. I ett sådant utredningsarbete bör rederinäringen och de sjöfackliga organisationerna delta. Utredningen bör enligt motionärerna särskilt beakta aspekter som har betydelse för ökad sjösäkerhet och social trygghet ombord samt söka begränsa de risker som finns i samband med oljetransporter till sjöss.

Nyttillsatt utredning

Den 2 april 1973 tillkallade kommunikationsministern en arbetsgrupp med uppdrag att utreda registrering av svenskägda fartyg under utländsk flagg. Arbetsgruppens arbete skall bedrivas i huvudsak enligt riktlinjer som anges i en inom kommunikationsdepartementet upprättad promemoria.

I promemorian konstateras att *m o t i v e n* för att låta registrera ett fartyg under utländsk flagg kan vara av olika slag.

Ekonomiska fördelar kan stå att vinna genom att registreringslandet har mindre stränga bestämmelser om bemanning och sociala förmåner för besättningen. Lägre krav på fartygets säkerhetsstandard eller bristande kontroll av efterlevnaden av gällande säkerhetsbestämmelser kan också bidra till en sänkning av driftkostnaderna. Förmånliga skatteregler kan vidare locka till registrering utomlands.

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

Löne- och skattemässiga fördelar kan också, framhålls det, uppstå vid *annan registrering utomlands än under bekvämlighetsflagg*. Skälen för sådan registrering torde dock till en del bero på utvecklingstendenserna inom den internationella sjöfarten.

Den tilltagande protektionismen inom sjöfarten har nämligen lett till att redare från ett tredje land allt oftare ser sina fartyg helt eller delvis utestängda från trafik mellan två andra länder. En möjlighet att hålla sig kvar kan då vara att registrera ett eller flera fartyg i ett av dessa två länder. Registrering utomlands kan också vara en följd av det samarbete över gränserna som den sjöfartspolitiska och tekniska utvecklingen medfört inom rederinäringen.

I promemorian anförs vidare att registrering under utländsk flagg har uppmärksammat som ett internationellt problem, när det gäller bekvämlighetsflaggen. F. n. är omkring 20 procent av handelstonnaget i världen registrerat under sådan flagg. Registrering under bekvämlighetsflagg kan, understryks det, få allvarliga återverkningar på den internationella sjöfarten genom sämre socialt skydd för de ombordanställda samt minskad sjösäkerhet och därigenom ett ökat hot mot miljön, heter det i promemorian. Möjligheterna att komma till rätta med dessa problem behandlas inom olika internationella organisationer, såsom OECD:s sjötransportkommitté, IMCO och ILO. Härutöver kan registrering under utländsk flagg ha andra negativa effekter för det egna landet i form av minskade arbetstillfällen, bortfall av skatt etc.

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

De sakkunniga bör enligt promemorian närmare utreda i vilken utsträckning det förekommer att helt eller delvis svenskägda fartyg registreras under bekvämlighetsflagg eller annan utländsk flagg, skälen för sådan registrering och den utveckling som kan förväntas.

Mot bakgrund av de internationella erfarenheterna på området bör det klarläggas på vad sätt och i vilken utsträckning sådan registrering får negativa återverkningar av olika slag.

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

Utskottet

Ett under senare år växande problem inom den internationella sjöfarten är registrering av fartyg under s. k. bekvämlighetsflagg. Ett flertal icke traditionella sjöfartsländer såsom Liberia, Panama, Cypern, Somali, Honduras erbjuder redarna en mycket billig registrering av fartyg. Trots att systemet med registrering under bekvämlighetsflagg bekämpats på internationell facklig väg utgör bekvämlighetstonnaget i dag ca 20 procent av världstonnaget. Världens största inregistrerade handelsflotta har Liberia med ett bruttotonnage som är cirka åtta gånger större än det svenska.

Orsaken till den kraftiga expansionen av bekvämlighetstonnaget är de ekonomiska fördelar som ifrågavarande länder kan erbjuda redarna. Sålunda är skattereglerna ofta synnerligen förmånliga. Vidare kan registreringslandet ha mindre stränga bestämmelser om bemanning och

sociala förmåner för besättning. Lägre krav på fartygets säkerhetsstandard kan också bidra till en sänkning av driftkostnaderna.

Registrering under bekvämlighetsflagg har inneburit betydande nackdelar för de traditionella sjöfartsländernas sjöfart. Genom att de rederier, som seglar under bekvämlighetsflagg, har betydligt lägre driftkostnader kan de erbjuda frakter till lägre priser och på så sätt har konkurrensen snedvridits. Registrering av fartyg under utländsk flagg medför vidare för fartygets ursprungliga hemland negativa effekter såsom minskade arbetstillfällen, bortfall av skatt m. m. Härtill kommer att de anställda ombord på fartygen under bekvämlighetsflagg ofta har ett sämre socialt skydd. Understundom är även sjösäkerheten nedsatt vilket bl. a. innebär ökade risker för de ombordanställda samt ett hot mot miljön. Utskottet vill här erinra om de skrämmande fall av s. k. flytande likkistor som under de senaste åren besökt svenska hamnar.

Svenska fartyg har överförts till bekvämlighetsflagg i mindre utsträckning än vad som gäller för många andra nationers fartyg. Av den i det föregående redovisade av Svenska sjöfolksförbundet verkställda utredningen framgår att i september 1972 endast fem svenska fartyg var registrerade under bekvämlighetsflagg. Däremot förekommer i större utsträckning att svenska fartyg registreras under annan utländsk flagg. Skälen för sådan registrering är andra än när det gäller registrering under bekvämlighetsflagg och de sammanhänger med utvecklingstendenserna inom den internationella sjöfarten. Stor betydelse har härvid den tilltagande protektionismen inom sjöfarten, s. k. flaggdiskriminering. Vidare bör beaktas att samarbetet över gränserna ökat bl. a. i form av samseglande rederier.

Den tendens till en ökad registrering av svenska fartyg under utländsk flagg som under senare år kunnat märkas har föranlett Svenska sjöfolksförbundet att såväl år 1971 som år 1972 göra framställning hos kommunikationsdepartementet om åtgärder till förhindrande av en fortsatt flaggflykt.

Mot bakgrund av nu angivna förhållanden hemställs i motionerna 1973:40 och 1973:1342 att riksdagen skall hos Kungl. Maj:t begära att en utredning tillsätts för att bl. a. föreslå åtgärder för att begränsa en registrering av svenska fartyg under utländsk flagg.

Vid det möte med sjöfartsnäringsens organisationer, som utskottet hade under våren 1973, framgick att Fartygsbefälsföreningen och Maskinbefälsförbundet hade samma syn på problemet som Sjöfolksförbundet. Redarföreningen framhöll att det här rörde sig om mycket svårbedömda frågor, som torde kunna lösas endast genom internationella överenskommelser, men föreningen hade i och för sig inget att erinra mot att de blev föremål för närmare utredning.

Kungl. Maj:t har därefter tillkallat en arbetsgrupp med uppdrag att utreda registrering av svenskägda fartyg under utländsk flagg. Såsom framgår av de ovan redovisade direktiven skall de sakkunniga bl. a. kartlägga i vilken utsträckning det förekommer att helt eller delvis svenskägda fartyg registreras under bekvämlighetsflagg eller annan ut-

ländsk flagg och i vilken utsträckning sådan registrering får negativa återverkningar av olika slag. I anslutning härtill skall de sakkunniga överväga vilka åtgärder som är påkallade för att komma till rätta med ifrågavarande problem.

Utskottet anser att förevarande problem är av stor betydelse för Sverige i egenskap av sjöfartsnation. Enligt utskottets mening är det därför glädjande att de nu blir föremål för kartläggning och närmare utredning. Genom att en arbetsgrupp tillsatts har motionärernas syften med motionerna blivit tillgodosedda. Någon åtgärd från riksdagens sida är således inte påkallad.

Utskottet hemställer

att motionerna 1973:40 och 1973:1342 inte föranleder någon riksdagens vidare åtgärd.

Stockholm den 17 oktober 1973

På lagutskottets vägnar

DANIEL WIKLUND

Närvarande: herrar Wiklund i Stockholm (fp), Svedberg (s), Svanström (c), Sundelin (s), fröken Anderson i Lerum (s), herr Hammarberg (s), fru Åsbrink (s), fru Lundblad (s), herrar Andersson i Södertälje (s), Winberg (m), Israelsson (vpk), Olsson i Sundsvall (c), Enlund (fp) och Söderström (m).

