

Regeringens proposition

1984/85: 95

med förslag till lag om åtgärder till skydd för svensk sjöfart;

beslutad den 29 november 1984.

Regeringen föreslår riksdagen att anta det förslag som har tagits upp i bifogade utdrag av regeringsprotokoll ovannämnda dag.

På regeringens vägnar

INGVAR CARLSSON

CURT BOSTRÖM

Propositionens huvudsakliga innehåll

I propositionen föreslås att Sverige utvidgar möjligheterna att ingripa mot åtgärder från andra länder som skadar den svenska sjöfarten.

Den nya lagen föreslås träda i kraft den 1 juli 1985.

Lagförslaget i denna proposition har granskats av lagrådet. Propositionen innehåller därför tre huvuddelar: lagrådsremissen (s. 3), lagrådets yttrande (s. 12) och föredragande statsrådets ställningstagande till lagrådets synpunkter (s. 14).

Den som vill ta del av samtliga skäl för lagförslaget måste därför läsa alla tre delarna.

Förslag till

Lag om åtgärder till skydd för svensk sjöfart

Härigenom föreskrivs följande.

1 § Regeringen får meddela föreskrifter för att tillvarata svenska intressen i internationell sjöfart,

1. om transporter med svenska fartyg till eller från en främmande stat utsätts för diskriminering i jämförelse med transporter med andra fartyg,

2. om en främmande stat eller ett företag hemmahörande i en sådan stat i övrigt vidtar eller förbereder åtgärder som är eller kan vara till skada för svensk sjöfart eller

3. om det behövs på grund av Sveriges åtaganden i överenskommelser om ömsesidigt skydd av sjöfartsintressen.

2 § Föreskrifter enligt 1 § får avse

1. förbud för näringsidkare att ingå avtal om befraktning av eller transport med fartyg som är registrerade i den främmande staten eller inskränkning i rätten att ingå sådana avtal,

2. förbud för innehavare av svensk hamn att låta fartyg som är registrerade i den främmande staten anlöpa hamnen eller inskränkning i hamninnehavarens rätt att låta sådana fartyg anlöpa hamnen eller

3. förbud för näringsidkare att låta svenska fartyg utan särskilt tillstånd anlöpa hamnar i den främmande staten eller att ställa svenska fartyg till förfogande för den främmande staten eller företag i denna.

3 § Den som bryter mot en föreskrift som har meddelats med stöd av denna lag döms till böter eller fängelse i högst sex månader. Åtal får väckas endast efter förordnande av regeringen.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 1985, då lagen (1967: 603) om åtgärder mot diskriminering i internationell sjöfart skall upphöra att gälla.

Utdrag

KOMMUNIKATIONSDEPARTEMENTET PROTOKOLL
vid regeringssammanträde
1984-10-11

Närvarande: statsministern Palme, ordförande, och statsråden Lundkvist, Feldt, Sigurdson, Gustafsson, Leijon, Hjelm-Wallén, Andersson, Boström, Bodström, Göransson, Gradin, Dahl, Holmberg, Hellström, Wickbom

Föredragande: statsrådet Boström

Lagrådsremiss med förslag till lag om åtgärder till skydd för svensk sjöfart

1 Inledning

I prop. 1979/80: 166 om sjöfartspolitikerna m. m. lämnades en allmän översikt över det internationella sjöfartspolitiska läget. Bl. a. framhölls att den internationella sjöfartspolitikerna alltmera hade kommit att präglas av en omvärdering av vedertagna principer och handlingsmönster. Nya sjöfartsnationer hade etablerats och krävt sin andel av sjötransporterna, vilket inte utan vidare accepterades av de redan etablerade nationerna. Dessa förhållanden hade lett till olika diskriminerande och protektionistiska åtgärder framför allt av länder vilkas handelsflottor byggts upp huvudsakligen för att betjäna den egna utrikeshandeln. Utvecklingen hade också lett till att gränsen mellan kommersiella och politiska intressen och överväganden blivit alltmer utsuddad.

Sverige har sedan år 1967 en lag som gör det möjligt att ingripa vid diskriminering av transporter med svenska fartyg. Lagen (1967: 603) om åtgärder mot diskriminering i internationell sjöfart, vilken bygger på internationellt samarbete, främst mellan de nordiska länderna, ger dock inte möjlighet att ingripa mot åtgärder som – utan att vara direkt diskriminerande – ändå skadar svensk sjöfart. Lagen ger inte heller klart stöd för motåtgärder (motmedel) när endast andra än svenska fartyg direkt drabbas av diskriminering, även om diskrimineringen får skadliga återverkningar för svensk sjöfart. Det förslag till ny lagstiftning som jag avser att ta upp här syftar till att vidga förutsättningarna för att vidta motåtgärder samt att öppna möjligheter för flera typer av åtgärder.

Ett förslag av denna innebörd har tidigare varit aktuellt inom regeringskansliet. En hemställan från befraktarrådet och Sveriges redareförening om lagstiftning, som möjliggjorde ingrepp mot utländska rederier som bedrev priskonkurrens efter normer som tedde sig främmande för en sund

marknadsekonomi, remitterades till sjöfartspolitiska utredningen, kommerskollegium och sjöfartsverket. Ett utarbetat förslag till lag remitterades också i april 1981 till lagrådet. Lagrådet lämnade förslaget i huvudsak utan erinran. Förslaget kom emellertid av olika skäl inte att leda till lagstiftning.

Under arbetet i regeringskansliet med det förslag som jag nu lägger fram har kontakter tagits med företrädare för berörda myndigheter och organisationer. Från industriförbundet har man därvid bl. a. betonat vikten av att motåtgärder inte vidtas för att stödja en orationell sjöfartsnäring utan att hänsyn tas till övergripande samhällsintressen.

2 Föredragandens överväganden

2.1 Sjöfartspolitiska utgångspunkter

Den viktigaste målsättningen för internationell sjöfart måste vara att tillhandahålla de transporter som är mest rationella för världshandeln. Erfarenheterna av verkningarna av preferensbehandling och andra protektionistiska åtgärder på sjöfartsområdet ger vid handen att en sjöfartspolitik som ger alla länders fartyg möjlighet att på lika villkor konkurrera om frakterna skapar bättre förutsättningar för ett rationellt transportsystem som leder till lägsta möjliga kostnader. Från denna synpunkt är det angeläget att söka undanröja hinder för befraktarna att fritt kunna välja fartyg. För svensk sjöfart har diskriminerande och andra protektionistiska åtgärder särskilt ogynnsamma verkningar. En betydande del av den svenska handelsflottan sysselsätts nämligen huvudsakligen i transporter mellan andra länder (s. k. tredjelandstrafik eller cross trading).

Sjöfartsprotektionismen tar sig bl. a. uttryck i att många länder försöker reservera frakter åt det egna landets fartyg. En sådan begränsning av den fria konkurrensen kan ha skadliga ekonomiska verkningar i form av onödigt höga priser och minskad effektivitet m. m. Sjöfartsprotektionismen kan även ta sig andra uttryck, såsom dumpning av fraktpriserna. Även om de flesta länder bekänner sig till principen om en fri och rättvis konkurrens, är många ändå beredda att inskränka konkurrensen om det gynnar de egna rederierna.

Det finns ingen anledning att förmoda att de protektionistiska tendenserna kommer att försvagas. Tvärtom pekar det mesta på att de kommer att bestå och eventuellt förstärkas. Starkt bidragande orsaker till detta är tonnageöverskottet i förbindelse med en bl. a. därigenom pressad fraktmarknad samt de nya sjöfartsnationernas strävan att bygga upp en skyddad marknad för sina egna fartyg.

2.2 Internationella åtaganden

Sveriges internationella åtaganden i detta sammanhang är av två slag. Å ena sidan har vi vissa lojalitetsförpliktelser gentemot andra länder, främst inom Organisationen för ekonomiskt samarbete och utveckling (OECD),

vilka liksom vi vill säkerställa möjligheterna för rederier från tredje land och för s. k. outsiders att konkurrera om de internationella transporterna. Å andra sidan är vi bundna både av multilaterala internationella konventioner och av bilaterala avtal som kan begränsa våra möjligheter att vidta önskade åtgärder.

Diskriminering och annan protektionism inom den internationella sjöfarten står i strid med den grundsats för en gemensam sjöfartspolitik inom OECD som är inskriven i note 1 till OECD:s liberaliseringskod. Notan slår fast principen om en internationell sjöfartspolitik under fria och rimliga konkurrensförhållanden. Inom OECD:s sjötransportkommitté (Maritime Transport Committee, MTC) pågår arbetet för att lägga fast en för medlemsländerna gemensam modern sjöfartspolitik. Utgångspunkten är att de bästa samlade ekonomiska effekterna för rederier, befraktare och konsumenter uppnås om såväl regeringar som kommersiella intressenter tillämpar principerna om fri sjöfart i fri och rättvis konkurrens. Dessa principer skall bygga på marknadsekonomiska överväganden och inte hindras av restriktioner som snedvrider konkurrensen genom valutakontroll eller lagstiftning till förmån för egen flagga. Samtidigt erkänns att principerna inte längre respekteras fullt ut till följd av de problem som existerar i linjetrafiken med vissa u-länder och statshandelsländer. OECD-ländernas försvar av den fria sjöfarten kommer därför att kräva ett visst mått av aktivt engagemang från regeringarnas sida.

Inom FN:s organ för handel och utveckling, UNCTAD, har utarbetats en konvention om en uppförandekod för linjekonferenser. Konventionen antogs den 6 april 1974 och trädde i kraft den 6 oktober 1983. Riksdagen har godkänt konventionen med vissa reservationer (prop. 1983/84: 17, TU 7, rskr 75). Samtidigt antog riksdagen den lagstiftning som krävs för ett svenskt tillträde till konventionen, lagen (1983: 1015) med anledning av Sveriges tillträde till konventionen. Tidpunkten för Sveriges anslutning till konventionen och för lagens ikraftträdande har dock inte fastlagts. Riksdagen har bemyndigat regeringen att besluta i dessa frågor. Jag räknar med att Sverige i en nära framtid kommer att tillträda konventionen.

Konventionen, som tillkommit på u-ländernas initiativ, har som främsta syfte att tillförsäkra u-landsrederier en större andel än f. n. av de laster som transporteras i den internationella linjesjöfarten. I koden föreskrivs såsom normalt lastuppdelning enligt den s. k. 40-40-20-principen. Lastuppdelningen beskrivs i koden så att linjerederier från export- respektive importlandet skall ha rätt till lika del i den frakt som uppkommer i deras inbördes handel inom konferenstrafikens ram samt att rederier från tredje land (cross traders eller tredjelandsseglare) skall ha rätt till "en betydande del, såsom 20 procent" av den frakt som hänförs till denna handel. - I en i anslutning till konventionen antagen resolution anges att outsiders, dvs. rederier som driver linjesjöfart utan att tillhöra en konferens, inte får hindras att bedriva linjetrafik om det sker med tillbörliga konkurrensmedel och på affärsmässiga grunder.

I konventionen har således principen om lastuppdelning med utrymme för cross trading godtagits. Trots detta har åtskilliga länder gått in för en lastuppdelning mellan export- och importländerna om 50 procent vardera. – När nu principen om lastuppdelning, som i grunden är främmande för svensk sjöfartspolitik, har godtagits, är det för Sveriges del viktigt att slå vakt om det utrymme den lämnar för cross trading. Det är vidare viktigt att slå vakt om möjligheterna för outsiders att verka.

I förhållandet mellan Sverige och de flesta andra OECD-länder kommer kodens lastuppdelningsregler att bli utan betydelse. Inom EG (Europeiska gemenskapen) har nämligen förhandlats fram en anslutning till koden på visst sätt. I samarbetet mellan EG-staterna för att säkra en enhetlig tolkning och ett smidigt ikraftträdande av koden har också Sverige, Norge och Finland deltagit. Dessa OECD-länder kan därför ansluta sig till koden med samma villkor som EG-staterna. – Enligt EG-förordningen nr 954/79 av den 15 maj 1979 om EG-staternas ratifikation av eller anslutning till koden skall EG-staterna vid ratifikation eller anslutning göra betydande reservationer mot konventionen. Dessa reservationer innebär bl. a. att kodens regler om lastandelar i en konferens inte tillämpas i trafiken mellan EG-länder och inte heller – vid reciprocitet – mellan EG-land och annat kodanslutet OECD-land samt att i trafiken mellan EG-land och icke-OECD-land linjerederierna från EG-länderna kommer att slå samman sina trafik- och lastandelar enligt koden och omfördela dessa andelar mellan sig efter kommersiella kriterier. I denna omfördelning kan vid reciprocitet också andra kodanslutna OECD-länder delta. Sverige avser att ansluta sig till konventionen med motsvarande reservationer.

I samarbetet mellan EG-staterna och bl. a. Sverige inför anslutningen till konventionen har förutsatts att de olika länderna skall försäkra sig om att de har möjligheter att vidta motåtgärder när den fria konkurrensen hotas av diskriminering eller annan protektionism.

USA avser att ansluta sig till konventionen. Mellan företrädare för USA å ena sidan och ett antal västeuropeiska sjöfartsnationer och Japan (den konsultativa sjöfartsgruppen – Consultative Shipping Group, CSG) å andra sidan pågår diskussioner om hur den fria konkurrensen på den internationella sjötransportmarknaden skall kunna upprätthållas. Diskussionerna avser bl. a. ömsesidiga åtaganden att vidta åtgärder om fartyg från någon av staterna på ett otillbörligt sätt utestängs från olika handels-trader.

Det förslag till lag med anledning av Sveriges tillträde till konventionen som remitterades till lagrådet innehöll en paragraf som syftade till att göra det möjligt att reagera mot andra konventionsstater som inte uppfyller sina folkrättsliga förpliktelser enligt konventionen. Paragrafen upptogs emellertid på förslag av lagrådet inte i propositionen. Jag förutskickade emellertid att det kunde komma att bli aktuellt med en mer generell motmedelslagstiftning och att jag skulle komma att anmäla frågan i annat sammanhang.

Som jag nämnt tidigare har vi också internationella åtaganden som kan begränsa våra möjligheter att vidta motåtgärder. Det viktigaste av dessa är Genèvekonventionen angående havshamnar av den 9 december 1923. Enligt den konventionen skall de anslutna staterna i princip medge andra anslutna staters fartyg tillträde till sina havshamnar på samma villkor som gäller för den egna statens eller någon annan stats fartyg.

Vi har även bilaterala avtal med många stater, där parterna tillförsäkrar varandra icke-diskriminerande behandling. Avtalen kan gälla både handel i allmänhet och sjöfart speciellt.

2.3 Utländsk lagstiftning

Ett flertal länder inom OECD har infört lagstiftning som ger landets myndigheter möjlighet att ingripa med motåtgärder inte bara mot diskriminering av deras sjöfart utan även mot oskälig priskonkurrens och andra skadliga åtgärder. Motåtgärderna är i huvudsak följande.

- Reglering av sjötransporter av gods och fraktsatserna för dessa.
- Reglering av utformningen och tolkningen av befaktningsavtal som direkt eller indirekt berör sjötransport av gods.
- Regler om godkännande av fraktavtal.
- Förbud mot trafik utan tillstånd i territorialvattnet.
- Särskilda avgifter.

Den nuvarande danska lagen, som är från år 1978, ger industriministern möjlighet att ingripa med följande motåtgärder.

- Förbud eller inskränkning av rätten att ingå avtal om sjötransporter med fartyg i den främmande staten.
- Förbud eller inskränkning eller reglering av rätten för fartyg från den främmande staten att anlöpa danska hamnar eller särskilda avgifter för anlöpet.
- Förbud för danska fartyg att utan särskilt tillstånd ställas till förfogande för företag i den främmande staten.

Förutsättningarna för att bestämmelser av det nämnda innehållet skall få meddelas är att det förekommer förfaranden till skada för internationell sjöfart och att bestämmelserna behövs för att tillvarata danska intressen i internationell sjöfart eller för att uppfylla ett internationellt avtal med andra stater, vars sjöfart på motsvarande sätt drabbas.

I Norge har antagits nya bestämmelser om motmedel. I den nyligen antagna lagen om linjekonferenser m. m. finns bestämmelser om motmedel både i fråga om konferenserna och utanför dem. Regeringen bemyndigas att fastställa föreskrifter för internationell linjesjöfart med fartyg som inte är underkastade konventionen, när detta sker för att genomföra åtgärder som regeringarna i Norge och vissa andra stater (Finland, Sverige, Danmark och övriga EG-stater samt andra OECD-länder) har enats om.

I Finland planerar man att bygga ut sin motmedelslagstiftning, men något lagförslag har ännu inte lagts fram.

2.4 Behovet av ny lagstiftning

2.4.1 Vidgade förutsättningar för motåtgärder

Mitt förslag: Möjligheter öppnas att ingripa även mot åtgärder som – utan att vara direkt diskriminerande – ändå skadar svensk sjöfart. Motåtgärder skall få föreskrivas även då en främmande stat i övrigt vidtar eller förbereder åtgärder som är eller kan vara till skada för svensk sjöfart samt då ett företag i en främmande stat vidtar eller förbereder sådana åtgärder. I lagen anges klart att åtgärder får föreskrivas på grund av åtaganden i överenskommelser som Sverige har träffat om ömsesidigt skydd av sjöfartsintressen.

Skäl för mitt förslag: Jag har tidigare (avsnitt 2.2) redogjort för Sveriges internationella åtaganden.

I vår nuvarande lag från år 1967 anges som förutsättning för att motåtgärder skall få föreskrivas endast att transport med svenska fartyg utsätts för diskriminering i jämförelse med transporter med andra fartyg. Enligt förarbetena (prop. 1967: 134) skulle lagen kunna bli tillämplig även om endast fartyg från andra stater än Sverige får direkt kännning av en främmande stats diskriminering. Det kunde nämligen tänkas att, vid tillfället då en främmande stat inför bestämmelser som ger fördelar åt egna eller någon annan stats fartyg, inga svenska fartyg för laster till eller från hamnar där de skulle bli utsatta för diskriminering. Det skulle för lagens tillämplighet räcka att möjligheterna till transport med svenska fartyg begränsas genom diskrimineringen. Därigenom skulle lagen också ge grundval för motåtgärder samfällt med andra stater.

Även om förutsättningarna för motåtgärder enligt 1967 års lag alltså är något vidare än vad själva lagtexten direkt ger vid handen, kan det finnas behov av ingripanden även i andra situationer. T. ex. kan en åtgärd från en främmande stat som begränsar konkurrensen på kort sikt gynna svensk sjöfart. På längre sikt kan åtgärden ändå vara till skada för svensk sjöfart. I det förslag som nu läggs fram öppnas möjlighet för motåtgärder i sådana situationer.

Den föreslagna lagen är i praktiken inte avsedd att tillämpas av Sverige isolerat. Ett beslut om motåtgärder förutsätter i stället samverkan mellan flera stater. Det kan tänkas att Sverige till skydd för sin sjöfart finner det ändamålsenligt att ingå avtal med andra länder om ömsesidigt skydd för sjöfartsintressen och att ett sådant åtagande medför avtalsenlig skyldighet att vidta motåtgärder även i det fallet att svensk sjöfart inte direkt berörs av en skadlig eller hotande verksamhet i annat land.

Beslut om motåtgärder syftar till att upprätthålla goda förutsättningar för en rationell sjöfart till förmån för fraktköparna och ytterst konsumenterna. Gränsdragningen mellan "sund" och "osund" konkurrens är inte strikt och på förhand given. Detta medför att motåtgärder måste användas med stor försiktighet eftersom ingrepp i marknaden av det slag som här avses måste ses i ett långsiktigt och större perspektiv, där syftet är att värna om effektiviteten i de internationella transportsystemen, en effektivitet som på sikt ger lägsta möjliga transportkostnad med bevarad servicenivå.

Givetvis bör de problem som diskriminering och liknande verksamhet skapar i första hand lösas genom diplomatiska hänvändelser och genom överläggningar med ifrågavarande stater om möjliga lösningar. Motåtgärder bör vidtas endast när andra medel har visat sig inte leda till avsedda resultat och efter noggranna värderingar av den aktuella politiska och ekonomiska situationen.

2.4.2 Ytterligare motåtgärder

Mitt förslag: Fartyg från den främmande staten kan förbjudas att anlöpa svenska hamnar. Rätten för svenska fartyg att anlöpa den främmande statens hamnar kan begränsas, liksom rätten att ställa svenska fartyg till förfogande för företag i den främmande staten.

Skäl för mitt förslag: Nuvarande lag anvisar som motåtgärd endast förbud eller inskränkning i rätten att ingå avtal om transport med fartyg registrerat i den stat där diskrimineringen äger rum. I samklang med lagstiftningen i andra länder bör möjlighet ges att föreskriva även andra åtgärder. De ytterligare åtgärder som föreslås har motsvarighet i den danska lagen.

Av det jag tidigare har anfört (avsnitt 2.2) framgår att Sverige gentemot en stat som är ansluten till havshamnkonventionen knappast kan besluta om åtgärder som inskränker rätten att anlöpa svenska hamnar. Andra stater som har antagit motsvarande lagstiftning har emellertid inte sagt upp konventionen. Det är enligt min mening klart att själva lagstiftningsåtgärden inte medför något behov av att säga upp vare sig konventionen eller andra internationella avtal som träffats av Sverige. Först om regeringen avser att med stöd av lagen vidta åtgärder som strider mot någon sådan överenskommelse aktualiseras frågan om uppsägning. I den mån åtgärder aktualiseras gentemot stater som inte är anslutna till konventionen eller med vilka vi inte har andra avtal, uppstår över huvud taget inte frågan om uppsägning.

Att förbjuda fartyg hemmahörande i en viss främmande stat att anlöpa svenska hamnar är självfallet en mycket allvarlig åtgärd. Jag anser det ändå nödvändigt att Sverige har denna möjlighet. I samarbetet med andra OECD-länder kan vi inte stå utanför en gemensam aktion där sådana åtgärder aktualiseras.

Föreskrifter som avser rätten att ingå avtal kan naturligtvis inte tillämpas på redan ingångna avtal eller som träffas sedan den svenska parten blivit bunden innan föreskrifter har meddelats. Sådana föreskrifter kommer därför att kunna gälla endast för avtal i tiden efter det att föreskrifterna trätt i kraft. Föreskrifter som avser utländska fartygs rätt att anlöpa svensk hamn eller svenska fartygs rätt att anlöpa utländsk hamn blir från den tidpunkt då föreskrifterna trätt i kraft i och för sig tillämpliga på hamnanlöp som planerats till efter ikraftträdandet. Fartyg som, innan några föreskrifter utfärdats, påbörjat en resa kan alltså genom föreskrifterna komma att hindras att fullfölja resan till avsett mål. Meddelandet av föreskrifter av den angivna typen kan därför, särskilt om de skall äga tillämpning omedelbart efter utfärdandet eller med kort varsel, orsaka kostnader och förluster för enskilda. Dessa problem måste självfallet beaktas om och när frågan om att meddela föreskrifter aktualiseras.

2.4.3 Författningstekniska spörsmål

Mitt förslag: Lagen utformas som en ramlag. Regeringen ges rätt att under angivna förutsättningar meddela föreskrifter.

Skäl för mitt förslag: Redan den nu gällande lagen innebär att regeringen bemyndigas att inom givna ramar meddela föreskrifter. Samma teknik har, som tidigare framgått, använts i utländsk lagstiftning.

Ett förslag till lag om åtgärder till skydd för svensk sjöfart har redan varit föremål för lagrådets granskning. Innebörden av det förslaget var densamma som av det nu framlagda förslaget. Lagrådet lämnade då förslaget i huvudsak utan erinran. – Förslaget kom emellertid inte att leda till lagstiftning.

Det tidigare nämnda förslaget till lag med anledning av Sveriges tillträde till konventionen om en uppförandekod för linjekonferenser som remitterades till lagrådet innehöll ett stadgande om motmedel i situationer då någon bryter mot koden. Stadgandet var föga långtgående och innebar en begränsad tillämpning av lagens bestämmelser i fall då en konventionsstat brast i ömsesidighet i något hänseende som föreskrevs i konventionen. Lagrådet påtalade svårigheterna att lösa problemet med bristande reciprocitet och motmedel som reaktion däremot. Lagrådet förordade att paragrafen skulle utgå och att – om förhållandena gav anledning därtill – riksdagen fick ta ställning i ett eventuellt konkret fall av bristande reciprocitet och att därvid riksdagen även hade att ta ställning till metoder att reagera mot detta.

Paragrafen utgick ur förslaget samtidigt som jag anmälde att jag avsåg att återkomma i fråga om en mer generell motmedelslagstiftning.

Som jag tidigare berört möter det stora svårigheter att förutse alla de

situationer då motmedel kan behöva användas, likaså att förutse vilka åtgärder som i en viss situation kan bedömas vara lämpligast. Jag har därför valt att föreslå en lag som bemyndigar regeringen att föreskriva någon av de angivna åtgärderna. Liksom i fråga om 1967 års lag har detta ansetts vara mest ändamålsenligt med hänsyn till avsikten att med lagen som bakgrund och stöd göra gemensam sak med andra länder efter föregående internationellt samråd och till behovet att i förekommande fall handla snabbt.

De av mig föreslagna bestämmelserna ingår i den näringsrättsliga lagstiftningen. Effekterna av föreskrifter enligt lagen kan emellertid även beröra förhållandet mellan enskilda. Jag har därför ansett väsentligt att det i lagen så långt som det är möjligt och förenligt med en tillräcklig handlingsfrihet för regeringen anges både vilka åtgärder som kan komma i fråga och vilka förutsättningar som gäller för att åtgärderna skall få sättas in.

Bemyndigandet i lagen gäller bara regeringen. Utöver de föreskrifter som bemyndigandet avser kan behövas föreskrifter om verkställighet av lagen. Regeringen kan utan särskilt bemyndigande meddela sådana föreskrifter och även överlåta åt underordnad myndighet att meddela bestämmelser i ämnet.

3 Upprättat lagförslag

I enlighet med vad jag nu har anfört har inom kommunikationsdepartementet utarbetats ett förslag till lag om åtgärder till skydd för svensk sjöfart.

Förslaget bör fogas till regeringsprotokollet i detta ärende som *bilaga*.

4 Hemställan

Jag hemställer att lagrådets yttrande inhämtas över förslaget.

5 Beslut

Regeringen beslutar i enlighet med föredragandens hemställan.

LAGRÅDET

Utdrag
PROTOKOLL
vid sammanträde
1984-11-12

Närvarande: f. d. justitierådet Hult, regeringsrådet Björne, justitierådet Gregow.

Enligt protokoll vid regeringssammanträde den 11 oktober 1984 har regeringen på hemställan av statsrådet Boström beslutat inhämta lagrådets yttrande över förslag till lag om åtgärder till skydd för svensk sjöfart.

Förslaget har inför lagrådet föredragits av hovrättsassessorn Margareta Landerholm.

Förslaget föranleder följande yttrande av *lagrådet*:

Det remitterade lagförslaget innebär att regeringen under vissa, i 1 § närmare angivna, förutsättningar skall kunna meddela föreskrifter för att tillvarata svenska intressen i internationell sjöfart. Det är alltså fråga om ett bemyndigande enligt 8 kap. 7 § regeringsformen för regeringen att meddela föreskrifter som primärt ankommer på riksdagen. Eftersom sådan delegation endast kan avse föreskrifter som faller under 8 kap. 3 § (och 5 §) men inte föreskrifter som omfattas av 8 kap. 2 §, uppkommer fråga vilken karaktär de åsyftade föreskrifterna skall anses ha. Departementschefen har i motiveringen till förslaget uttalat att de föreslagna bestämmelserna ingår i den näringsrättsliga lagstiftningen, vilket ämne särskilt nämns i 8 kap. 7 § första stycket 3 regeringsformen.

De föreskrifter som åsyftas med delegationen får enligt 2 § i förslaget avse *dels* förbud att ingå avtal om befraktning av eller transport med fartyg, som är registrerade i den främmande staten, eller inskränkning i rätten att ingå sådana avtal, *dels* förbud för innehavare av svensk hamn att låta fartyg, som är registrerade i den främmande staten, anlöpa hamnen eller inskränkning i hamninnehavarens rätt att låta sådana fartyg anlöpa hamnen *dels ock* förbud att låta svenska fartyg utan särskilt tillstånd anlöpa hamnar i den främmande staten eller att ställa svenska fartyg till förfogande för företag i den staten. Bemyndigandet att meddela föreskrifter angående förbud eller inskränkning i rätten att ingå avtal om befraktning eller transport torde inte avses innefatta befogenhet att föreskriva ogiltighet eller liknande verkan av avtal, som ingåtts i strid mot sådan föreskrift; detta får anses följa av den föreslagna straffbestämmelsen i 3 §. Föreskrifter av sist nämnda beskaffenhet reglerar därför inte rättsförhållandet mellan två avtalsparter. Inte heller i övrigt kan sådana föreskrifter som avses med bemyndigandet väntas gripa in i uppkomna rättsförhållanden. De kan därför inte anses röra enskildas ekonomiska förhållanden i den mening som avses i 8 kap. 2 § regeringsformen. Föreskrifterna får i stället – på motsvarande sätt som t. ex. marknadsföringslagen och lagen

om förbud mot oskäligen avtalsvillkor (jfr prop 1971:15 s 19 ff, 32 ff och 62 ff) – i egenskap av näringsrättsliga anses utgöra sådana föreskrifter om förhållandet mellan enskilda och det allmänna som omfattas av 8 kap. 3 § regeringsformen. Detta understryks också av att brytande mot meddelad föreskrift föreslås bli straffbelagt. Något hinder mot att regeringen bemyndigas meddela föreskrifter i saken torde därför inte föreligga.

Delegationsbestämmelsen i förslaget har såvitt gäller förbud m. m. att ingå avtal och förbud att låta svenska fartyg anlöpa utländsk hamn m. m. inte någon uttrycklig adressat. Av sakens natur följer att det i praktiken nästan alltid blir fråga om näringsidkare. Det synes dock inte uteslutet att enskild person som inte är näringsidkare kan t. ex. vilja ingå avtal om transport med fartyg hemmahörande i aktuell stat eller med eget fartyg vilja anlöpa hamn i denna stat; att beakta är att förslaget omfattar även andra fartyg än skepp. Eftersom det i fall som nu nämnts inte kan anses vara fråga om näringsrättsliga föreskrifter, torde för sådana fall stöd saknas för delegation av normgivningen. Med hänsyn härtill förordar lagrådet att i vardera av punkterna 1 och 3 i 2 § efter ordet "förbud" förs in "för näringsidkare". Härigenom uppnås också i övrigt en viss precisering av bestämmelsen.

Utdrag
KOMMUNIKATIONSDEPARTEMENTET PROTOKOLL
vid regeringssammanträde
1984-11-29

Närvarande: statsrådet I. Carlsson, ordförande, och statsråden Lundkvist, Feldt, Sigurdson, Gustafsson, Hjelm-Wallén, Peterson, Andersson, Boström, Bodström, Göransson, Gradin, R. Carlsson, Holmberg, Thunborg, Wickbom

Föredragande: statsrådet Boström

Proposition med förslag till lag om åtgärder till skydd för svensk sjöfart

1 Anmälan av lagrådsyttrande

Föredraganden anmäler lagrådets yttrande¹ över förslag till lag om åtgärder till skydd för svensk sjöfart.

Föredraganden redogör för lagrådets yttrande och anför.

Lagrådet har i huvudsak godtagit det remitterade förslaget.

Jag delar lagrådets uppfattning i fråga om formuleringen av 2 §.

Vissa redaktionella ändringar har även i övrigt gjorts i lagförslaget.

2 Hemställan

Med hänvisning till vad jag nu har anfört hemställer jag att regeringen föreslår riksdagen att anta det av lagrådet granskade lagförslaget med vidtagna ändringar.

3 Beslut

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

¹ Beslut om lagrådsremiss fattat vid regeringssammanträde den 11 oktober 1984.

Det remitterade förslaget

Förslag till

Lag om åtgärder till skydd för svensk sjöfart

Härigenom föreskrivs följande.

1 § Regeringen får meddela föreskrifter för att tillvarata svenska intressen i internationell sjöfart.

1. om transporter med svenska fartyg till eller från en främmande stat utsätts för diskriminering i jämförelse med transporter med andra fartyg, eller

2. om en främmande stat eller ett företag hemmahörande i en sådan stat i övrigt vidtar eller förbereder åtgärder som är eller kan vara till skada för svensk sjöfart, eller

3. om det behövs på grund av Sveriges åtaganden i överenskommelser om ömsesidigt skydd av sjöfartsintressen.

2 § Föreskrifter enligt 1 § får innefatta

1. förbud att ingå avtal om befraktning av eller transport med fartyg som är registrerade i den främmande staten eller inskränkning i rätten att ingå sådana avtal, eller

2. förbud för innehavare av svensk hamn att låta fartyg som är registrerade i den främmande staten anlöpa hamnen eller inskränkning i hamninnehavarens rätt att låta sådana fartyg anlöpa hamnen, eller

3. förbud att svenska fartyg utan särskilt tillstånd anlöper hamnar i den främmande staten eller ställs till förfogande för företag i den främmande staten.

3 § Den som bryter mot en föreskrift som har meddelats med stöd av denna lag döms till böter eller fängelse i högst sex månader. Åtal får väckas endast efter medgivande av regeringen.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 1985 då lagen (1967: 603) om åtgärder mot diskriminering i internationell sjöfart skall upphöra att gälla.

Innehåll

Propositionen	1
Propositionens huvudsakliga innehåll	1
Förslag till lag om åtgärder till skydd för svensk sjöfart	2
Utdrag av protokoll vid regeringssammanträde den 11 oktober 1984	3
1 Inledning	3
2 Föredragandens överväganden	4
2.1 Sjöfartspolitiska utgångspunkter	4
2.2 Internationella åtaganden	4
2.3 Utländsk lagstiftning	7
2.4 Behovet av ny lagstiftning	8
2.4.1 Vidgade förutsättningar för motåtgärder	8
2.4.2 Ytterligare motåtgärder	9
2.4.3 Författningstekniska frågor	10
3 Upprättat lagförslag	11
4 Hemställan	11
5 Beslut	11
Utdrag av lagrådets protokoll den 12 november 1984	12
Utdrag av protokoll vid regeringsammanträde den 29 november 1984	14
1 Anmälan av lagrådsyttrande	14
2 Hemställan	14
3 Beslut	14
<i>Bilaga</i> Det remitterade förslaget	15