

Regeringskansliet
Näringsdepartementet
103 33 Stockholm

Transportstyrelsens remissvar avseende utredningen om svensk sjöfarts konkurrensförutsättningar

Sammanfattning

Transportstyrelsen kan konstatera att det senaste årets utveckling visar på att antalet fartyg under svensk flagg minskar. Om inga åtgärder vidtas för att vända den nuvarande utvecklingen kommer utflaggningen att fortsätta. Transportstyrelsen delar utredningens bedömning att skälen till utflaggningen främst står att finna i de skillnader som finns vad avser sjöfartens konkurrensvillkor.

Transportstyrelsen delar vidare utredningens bedömning att det finns starka motiv som talar för att en svensk handelsflotta inte ytterligare bör minska. Förekomsten av en svensk handelsflotta är av avgörande betydelse för Sveriges möjligheter att effektivt påverka den internationella utvecklingen inom EU och globalt (IMO). En svensk handelsflotta har vidare en avgörande betydelse för svenska myndigheters möjligheter att bidra till den tekniska utvecklingen inom miljö- och säkerhetsområdet, dvs. Transportstyrelsens verksamhetsområde. Handelsflottan utgör också rekryteringsbasen för den tekniska expertisen som är nödvändig för den verksamhet som Transportstyrelsen bedriver, så väl som för andra myndigheter och en rad verksamheter kopplade till sjöfartsnäringen, så som marin utrustningsindustri, hamnar, m.m. En livskraftig sjöfartsnäring är därmed central för sektorn som helhet.

Enligt Transportstyrelsens bedömning är det för att skapa förutsättningar för en livskraftig svensk sjöfartsnäring på lång sikt nödvändigt med åtgärder som ger svensk sjöfart likvärdiga konkurrensvillkor med de som finns inom andra länder inom EU. Utan sådana åtgärder är det Transportstyrelsens bedömning att fartyg i vissa segment i stort sett kommer att försvinna från den svenska flaggen.

Allmänna överväganden

Transportstyrelsen kan i likhet med utredningen konstatera att utvecklingen vad avser fartyg under svensk flagg varit relativt konstant under perioden 2000-2009. Utöver vad utredningen redovisar kan Transportstyrelsen dock konstatera att det under samma period skett en tillväxt i ett stort antal register inom EU. Motsvarande tillväxt har inte skett i Sverige. Transportstyrelsen kan också utifrån den statistik som Transportstyrelsen för avseende in- och utflaggningar konstatera att utvecklingen under 2010 visar på en tydlig minskning av antalet fartyg under svensk flagg. Framförallt är det lastfartyg i internationell trafik som flaggas ut. Utflaggningen ske företrädesvis till register i andra EU länder. Transportstyrelsen har därutöver av flera rederier erhållit tydliga indikationer på att ytterligare fartyg kommer att flaggas ut under 2011. Antalet fartyg under svensk flagg är således starkt minskande.

Utöver vad utredningen konstaterar i fråga om antalet fartyg under svensk flagg har det under den senaste tioårsperioden skett en viss omstrukturering mellan olika typer av fartyg. Det senaste året visar dock på en tydlig trend med en utflaggning av främst tankfartyg. Transportstyrelsen noterar vidare att den svenska flottans medelålder ökat under den gångna tioårsperioden, vilket tyder på att nya fartyg inte i första hand placeras under svensk flagg utan i andra länder. En faktor som utredningen identifierat och som kan ha betydelse för utvecklingen är den relativt sett höga svenska stämpelskatten. Transportstyrelsen noterar i denna del att det även finns skillnader mellan trafikslagen vad avser stämpelskatt och menar att det kan finnas skäl att se över detta närmare.

Avseende utredningens överväganden och förslag

I fråga om konkurrensförutsättningarna för fartyg under svensk flagg konstaterar utredningen att det föreligger avvikelser mellan de regler som finns i de flesta av EU:s sjöfartsnationer och de som återfinns i Sverige. Utredningen gör bedömningen att dessa skillnader leder till sämre konkurrensförutsättningar för fartyg under svensk flagg, framförallt genom avsaknaden av tonnageskatt och högre bemanningskostnader. Transportstyrelsen kan i likhet med utredningen konstatera att det finns skillnader i det svenska regelverket gentemot de regler som gäller i flera andra länder inom EU, som leder till sämre konkurrensförutsättningar för visst tonnage under svensk flagg.

Utredningen gör vidare bedömningen att det finns starka skäl som talar för att antalet fartyg bör bibehållas på nuvarande nivå, men inte öka. Skälet till det senare är att detta enligt utredningen leder till ökade samhällsekonomiska

kostnader i form av sjöfartsstödet. För att skapa bättre konkurrensförutsättningar under svensk flagg lämnar utredaren i huvudsak fyra förslag; att antalet TAP-anställda bör öka ombord på svenska fartyg; att en innovationsfond bör inrättas och ett samlat FoI-program tas fram; att fler fartyg får del av sjöfartsstödet; och att Transportstyrelsen bör överväga att inrätta en kontaktperson som hanterar samtliga frågor vid registrering av fartyg. Därutöver har utredaren tagit fram ett förslag till, men förordar inte, ett internationellt register. Näringsdepartementet har vad avser det senare särskilt ombett myndigheterna att komma med synpunkter på förslaget till ett internationellt skeppsregister.

Övergripande synpunkter

Transportstyrelsen huvuduppgift är att svara för regelgivning, tillståndsprövning, tillsyn och registerhållning inom transportområdet. Transportstyrelsen ska vidare verka för att de transportpolitiska målen uppnås och bidra till ett internationellt konkurrenskraftigt, miljöanpassat och säkert transportsystem. I enlighet med Transportstyrelsens instruktion (3§) svarar Transportstyrelsen särskilt för frågor om bl.a. villkor för marknadstillträde. Inom sjöfartsområdet har Transportstyrelsens verksamhet främst betydelse för svenska rederiers konkurrensförutsättningar genom det internationella arbete inom regelutvecklingsområdet som Transportstyrelsen bedriver. Transportstyrelsen har mot denna bakgrund en löpande dialog med såväl enskilda rederier som branschorganisationer och försöker i möjligaste mån att ta hänsyn till de önskemål och synpunkter som kommer från svenska rederier. Viss betydelse för svenska rederiers konkurrenskraft har Transportstyrelsen därutöver genom uppdraget att utgöra flaggstatsadministration. Att de uppgifter som faller inom ramen för detta ansvar genomförs på ett effektivt sätt gentemot rederierna torde därutöver ha viss betydelse. I och med det förslag som Transportstyrelsen lämnat avseende en utökad delegering till erkända organisationer bedöms dock Transportstyrelsens ansvar i denna del minska jämfört med idag. Åtgärden bedöms vidare leda till att svenska fartyg också ges mer konkurrenskraftiga villkor i denna del, främst genom en ökad flexibilitet för rederierna. Därutöver omfattar Transportstyrelsens ansvar också villkor kopplade till marknadstillträde, genom beslut om Cabotage i enlighet med EU:s regler. Något uttryckligt uppdrag inom det näringspolitiska området åligger således inte Transportstyrelsen.

För den verksamhet Transportstyrelsen bedriver inom sjöfartsområdet är en svensk handelsflotta av avgörande betydelse. Utan förekomsten av en svensk handelsflotta skulle bl.a. Sveriges trovärdighet i sjöfartsfrågor minska dramatiskt och därigenom Sveriges möjligheter att påverka i frågor som rör exempelvis skyddet av Östersjöns marina miljö och säkerhet ombord på fartyg. Svenska rederier och svenska fartyg är också av stor betydelse för utveckling och kunskapsutveckling i Sverige inom området. Ett exempel på det senare är att

Transportstyrelsen genom årens lopp i samband med tillsyn av svenska fartyg identifierat problem som Transportstyrelsen fört vidare och som senare inneburit att internationella regler kunnat antas och en ökad sjösäkerhet åstadkommits. Att vissa fartygstyper riskerar att försvinna från den svenska flaggen innebär att kompetensen på relativt kort sikt försvinner från rederibranschen inom dessa specifika områden. Att återuppbygga en sådan kompetens, i den mån det är möjligt, är förenat med betydande kostnader. En utveckling där kompetensen försvinner från Sverige vore allvarlig inte minst eftersom den personal som svenska rederier anställer utgör en viktig rekryteringsbas för flera statliga myndigheter, däribland Transportstyrelsen. I stort handlar det om rekryteringsbasen för en stor mängd av de olika landbaserade verksamheterna kopplade till sjöfarten i Sverige. Att tillgången på kompetent personal kan säkerställas är således en förutsättning för en verksamhet med hög kvalitet inte bara för Transportstyrelsen, utan även andra myndigheter, rederier, hamnar, utrustningstillverkare, logistik, skeppsmäklare, m.fl..

Transportstyrelsens instämmer således i utredningens bedömning att det finns starka skäl som talar för att bibehålla en svensk handelsflotta, då en kraftig nedgång inom vissa segment av handelsflottan på lång sikt skulle få konsekvenser inte bara för rederinäringen utan också påverka en rad andra verksamheter inom sjöfartsområdet. Mot bakgrund av sjöfartens betydelse för transporter till och från Sverige och nödvändigheten av kunskap om transportlösningar kan en sådan utveckling få betydelse för konkurrenskraft och ett väl fungerande transportsystem. Denna långsiktiga effekt har utredningen inte beaktat.

Utredaren konstaterar vidare att betydande samhällsekonomiska kostnader är förknippade med framförallt sjöfartsstödet. Några närmare beräkningar eller förslag på åtgärder för att minska dessa kostnader återfinns inte i förslaget, utöver att handelsflottans storlek bör begränsas till nuvarande nivå. Transportstyrelsens bedömning är att svenska rederier behöver ges förutsättningar som internationellt sett är konkurrenskraftiga. Utan sådana förutsättningar ser Transportstyrelsen att antalet fartyg i det svenska registret kommer att fortsätta att minska. Utvecklingen hitintills visar att de fartyg som lämnar det svenska registret gör detta främst till register inom Europa med förutsättningar som gjort att sjöfarten i dessa länder kunnat klara konkurrensen på den globala marknaden. Det är mot denna bakgrund oklart för Transportstyrelsen hur utredaren avser att bibehålla flottan på en viss nivå utan att åtgärder som leder till förbättrade konkurrensvillkor vidtas. Alternativet torde vara olika ekonomiska stödinsatser från statens sida, vilket Transportstyrelsen bedömer inte skulle minska de samhällsekonomiska kostnaderna. Mot bakgrund av den vikt utredaren lägger vid den samhällsekonomiska analysen hade det enligt Transportstyrelsens bedömning

varit en fördel om utredaren närmare analyserat olika lösningar för att minska dessa kostnader. Transportstyrelsen bedömning är att åtgärder måste vidtas som både minskar de samhällsekonomiska kostnaderna och bidrar till att skapa förutsättningar för en konkurrenskraftig svensk handelsflotta.

Synpunkter på utredningens förslag

Satsningar inom forskningsområdet

Transportstyrelsen ser positivt på utredningens förslag om en förstärkning av den offentliga finansierade FoI-verksamheten inom sjöfartsområdet. Detta inte minst då regelutvecklingen inom framförallt miljöområdet har visat på stora behov av teknikutveckling för att mer kostnadseffektivt än idag möta de krav som finns inom området, Det senare gäller inte minst för att möta klimatförändringarna. Transportstyrelsen är därför positiv till upprättandet av ett samlat forskningsprogram för forskning och innovationer (FoI) för den maritima sektorn som helhet och en fond för dess finansiering.

Att Sjöfartsverket tillsammans med Vinnova och eventuellt Transportstyrelsen (se utredning mer innovation ur transportforskning, SOU 2010:74) ges i uppdrag att svara för detta program är positivt då det finns ett värde av att tydliggöra ansvaret för forskningsfrågorna inom sjöfartsområdet. Vid utvecklingen av ett program är det för den verksamhet Transportstyrelsen bedriver angeläget att det i ett sådant program även ges utrymme för kunskapsuppbyggande insatser utifrån tillsynsmyndighetens behov. Transportstyrelsen ser dock positivt på att ett sådant program särskilt kopplas till att stärka konkurrenskraften. För att åstadkomma en sådan utveckling torde det vidare vara angeläget att programmet har en praktisk orientering där utvecklingen är verksamhetsanknuten och efterfrågestyrd. Om det inom programmet därutöver ges möjlighet att utveckla demonstranter skulle detta dessutom kunna utgöra ett steg för att utveckla nya produkter och tjänster inom ramen för programmet.

Transportstyrelsen är emellertid inte helt klar över utredningens förslag till finansiering, då fonden föreslås finansieras genom en omfördelning av sjöfartsstödet. Det aktuella stödet utgörs av skattelättnader som rederier erhåller efter ett ansökningsförfarande hos Rederinämnden (från och med årsskiftet Trafikverket). Utredningen redogör inte närmare för hur denna omfördelning ska ske. Detta har dock inte närmare kommenterats. Transportstyrelsen är heller inte helt klar över om utredningen härigenom förordar en sänkning av sjöfartsstödet och saknar i så fall en konsekvensanalys av förslaget.

Regelförenkling

I fråga om regelförenkling konstaterar utredningen att arbetet är viktigt och att det har betydelse för helhetsbilden för svenska rederier. Transportstyrelsen delar

denna bedömning, men menar att det i sammanhanget är angeläget att regelförenkling betraktas i ett brett perspektiv, där både arbetet med att se över regler och arbetet med att underlätta själva efterlevandet av gällande regler inkluderas. Transportstyrelsen driver därför ett aktivt arbete för att minska administrativa bördor och underlätta för svenska rederier, bl.a. genom en kontinuerlig utveckling inom e-förvaltningsområdet. Transportstyrelsen kommer vidare under den kommande femårsperioden gå igenom samtliga föreskrifter för att kontrollera att dessa är ändamålsenliga. Transportstyrelsen har därutöver bidragit till att föra in regelförenkling som ett prioriterat område för den internationella sjöfartsorganisationen och deltar i den korrespondensgrupp som för närvarande arbetar med frågan.

Utredningen har inom regelförenklingsområdet föreslagit att Transportstyrelsen för att underlätta för svenska rederier ska införa en kontaktperson för frågor kopplade till fartygsregistrering. Transportstyrelsen anser att det kan finnas ett visst mervärde med förslaget och avser därför ta en kontakt med Sveriges redareförening för att i dialog med föreningen se hur en sådan funktion bör utformas för att ge bästa möjliga stöd för Sveriges redare.

Utvidgat sjöfartsstöd

Utredningen har vidare föreslagit att sjöfartsstödet bör utvidgas till att omfatta också andra typer av fartyg än idag. Transportstyrelsen kan konstatera att detta stöd i andra länder inom unionen lämnas till motsvarande fartyg. Att samma regler tillämpas inom unionen är angeläget då det annars finns en risk för att konkurrenssituationen inom union snedvrids.

Åtgärder för att minska bemanningskostnaderna och ett internationellt register

Utredaren föreslår vidare att parterna i syfte att minska bemanningskostnaderna för svenska rederier bör komma överens om att öka andelen TAP-anställda ombord på lastfartyg i internationell trafik. Utredaren lämnar därutöver ett förslag till, men förordar inte, införandet av ett svenskt internationellt fartygsregister. Näringsdepartementet har särskilt begärt att remissinstanserna ska komma med synpunkter avseende förslaget till ett internationellt svenskt fartygsregister.

Transportstyrelsen kan inledningsvis konstatera att sådana register finns i flera andra länder inom EU och att utflaggningen från Sverige ofta sker till just internationella register. Utredarens förslag förutsätter att arbetsmarknadens parter skyndsamt träffar en överenskommelse. Transportstyrelsen ställer sig tveksam till att en sådan överenskommelse är möjlig att nå. Vidare är det oklart om svenska rederier kommer att påta sig omställningskostnader som inte uppkommer vid en utflaggning av fartyget, men som uppstår vid en övergång till

en utökad TAP-lösning. Transportstyrelsen är därför tveksam till om det förslag som utredningen lämnar är tillräckligt för att vända den nuvarande trenden.

För att åstadkomma en sådan utveckling är det Transportstyrelsens bedömning att åtgärder utöver de som utredaren förespråkar kan vara nödvändiga. Transportstyrelsen anser i denna del att det finns skäl att i en samlad långsiktig strategi, motsvarande de som nu finns bl.a. i Norge och Danmark (Blue Denmark), se till helheten för sjöfartsnäringen och omkringliggande verksamheter. Utvecklingen av ett sådant program bör enligt Transportstyrelsen skapa bäst förutsättningar att samtidigt som det skapas förutsättningar för en livskraftig näring, driva utvecklingen av ny teknik och ytterligare öka säkerheten till sjöss och möta de utmaningar som finns framförallt inom miljöområdet. Kärnan i ett sådant program måste med nödvändighet inkludera åtgärder för att stärka konkurrenskraften för svenska rederier. Utredaren avfärdar möjligheten att inrätta ett internationellt register med hänvisning till ILO konventionerna 87 och 98. Transportstyrelsen kan konstatera att internationella register finns i flera länder inom EU och att inget register utom det danska har erhållit kritik från ILO:s Committee of Experts. Kritiken har därvidlag inte inriktats mot själva förekomsten av ett internationellt register utan gentemot vissa enskilda delar kring det danska införandet. Därutöver har exempelvis Norge ratificerat Sjöarbetskonventionen (MLC) och har ett internationellt register (NIS). Utredaren har pekat på att ett införande av ett internationellt register inte är möjligt bl.a. därför att möjligheten att begränsa kollektivavtalens giltighet strider mot ILO-konventionerna 87 och 98. Denna förutsättning är dock, såvitt Transportstyrelsen förstår, inte en nödvändighet för att ett införande ska kunna göras utan en parameter som utredaren själv har satt upp som en förutsättning för ett införande. Mot denna bakgrund anser Transportstyrelsen att det kan finnas skäl att ytterligare se över frågan innan möjligheten att införa ett internationellt register avfärdas.

I sammanhanget bör nämnas att det finns vissa säkerhetsmässiga aspekter som inte har behandlats i utredningen. Transportstyrelsen är exempelvis av uppfattningen att det vid ett införande av ett internationellt register finns skäl att skärpa kraven vad avser högre befäl ombord, särskilt i fråga om befälhavare och teknisk chef. Motsvarande bestämmelser finns på andra håll inom EU. Transportstyrelsen är ansvarig myndighet för det svenska fartygsregistret och enligt det av utredningens utarbetade lagförslaget skulle Transportstyrelsen svara även för fartygsregistrets internationella skeppsdel. Om regeringen beslutar att införa ett internationellt svenskt skeppsregister ser Transportstyrelsen inga hinder att svara för administrationen av ett sådant register. Transportstyrelsen vill dock påpeka att om regeringen beslutar att införa ett sådant register är det angeläget att Transportstyrelsen ges tid för att i det befintliga registret införa en sådan internationell skeppsdel. Bedömningen är att införandet av en

internationell skeppsdel i det svenska fartygsregistret bör kunna åstadkommas efter viss utveckling av de tekniska förutsättningarna i det befintliga registret.

En fråga som Transportstyrelsens tidigare uppmärksammat är frågan om dubbelregistrering. Utredningen lämnar i denna del ett förslag som skulle förhindra att fartyg kan registreras i två register. Transportstyrelsen har emellertid uppmärksammat på att införandet av en sådan reglering skulle försvåra eller till och med omöjliggöra bareboat-charter av svenska fartyg. En sådan åtgärd skulle därmed inte bidra till bättre konkurrensförutsättningar. För Transportstyrelsens vidkommande är det dock angeläget att i samband med bareboat- charter tydliggöra vilken stat som ansvarar för tillsynen av det aktuella fartyget, en lösning som tydliggör tillsynsansvaret och samtidigt inte försämrar för rederier bör därför sökas.

I fråga om de ekonomiska konsekvenserna av inrättandet av ett internationellt register bygger utredningens analys på att sjöfartsstödet bibehålls för fartyg även i ett internationellt register. Transportstyrelsen anser, som påpekats ovan, åtgärder helst bör bidra till både stärkt konkurrenskraft och minskade samhällsekonomiska kostnader. Mot denna bakgrund anser Transportstyrelsen att om regeringen beslutar att inrätta ett internationellt register finns skäl att överväga huruvida sjöfartsstöd bör utgå för fartyg i ett sådant register.

Detta ärende har beslutats av generaldirektören Staffan Widlert. Föredragande har varit sjöfartssakunnig Anders Hermansson. I ärendets handläggning har även sjöfartsdirektören Per Nordström och chefen för rättsenheten Anna Törnqvist deltagit.

Staffan Widlert