

Kommittédirektiv



Konkurrensförutsättningarna för sjöfart under svensk flagg

Dir.
2010:2

Beslut vid regeringssammanträde den 14 januari 2010

Sammanfattning

En särskild utredare ska se över förutsättningarna för att säkerställa det svenska näringslivets tillgång till effektiva och konkurrenskraftiga sjötransporter. Konkurrensförutsättningarna för sjöfart under svensk flagg ska särskilt belysas. Utredaren ska inom ramen för det arbetet belysa riskerna för och konsekvenserna av en ökad utflaggning av fartyg under svensk flagg. I detta sammanhang ska utredaren särskilt fästa vikt vid behovet av att företag som är verksamma i Sverige tillförsäkras säkra och effektiva transporter till och från svenska hamnar samt det långsiktiga behovet av att bibehålla en fortsatt hög kunskap om sjöfart i Sverige.

Utredaren ska, om det bedöms lämpligt, lämna förslag på åtgärder utanför skatteområdet för att stärka konkurrenskraften för fartyg under svensk flagg.

Vidare ska utredaren under utredningsarbetet särskilt beakta regeringens arbete med regelförenkling och föreslå möjliga förändringar som har identifierats inom ramen för utredningen.

Utredaren ska samråda med berörda branschorganisationer, arbetsmarknadens parter och berörda myndigheter.

Uppdraget ska redovisas senast den 27 oktober 2010.

Sjöfarten – en näring av strategisk betydelse

Sverige är ett starkt handelsberoende land och en väl fungerande handel är av avgörande betydelse för Sveriges välstånd. Den svenska exporten motsvarar 54 procent av bruttonationalprodukten (BNP). I och med att cirka 90 procent av den svenska utrikeshandeln någon gång i transportkedjan transporteras till sjöss är en väl fungerande sjöfart till och från svenska hamnar en avgörande förutsättning för industri med produktion i Sverige och dess möjligheter att konkurrera på världsmarknaden. Sjöfartens betydelse för Sveriges ekonomiska tillväxt framhålls även i EU:s Östersjöstrategi. Östersjöregionen, belägen i periferin av Europas ekonomiska centrum, är starkt beroende av varuhandel. Med tanke på de långa avstånden, både internt, till resten av Europa, och till övriga världen är väl fungerande sjötransporter av särskild betydelse för regionen.

Mot bakgrund av Sveriges geografiska läge i utkanten av centrala marknader för export och import, är möjligheten att skräddarsy transporter i förhållande till industrins behov av betydelse för industrins möjligheter att konkurrera. En stor andel av rationaliseringspotentialen inom industrin bedöms i dag ligga i en fortsatt effektivisering av logistiken. En svensk sjöfartsnäring spelar då en viktig roll för att skapa möjligheter att skräddarsy transporter i förhållande till industrins behov.

En svensk sjöfartsnäring säkrar vidare tillgången på sjöfartskunnande i Sverige. Detta är viktigt för att ge utvecklingsförutsättningar för de företag som tillverkar och säljer utrustning till fartyg som utgör en icke obetydlig del av svenskt näringsliv. Utvecklingen inom denna bransch förutsätter i hög grad tillgång till personer med kunskap och erfarenhet från sjöfarten. Det samma gäller i fråga om verksamheten vid olika myndigheter, såsom Sjöfartsverket och Transportstyrelsen.

Tillgång till svensk expertis inom sjöfartsområdet är därutöver en förutsättning för att Sverige ska kunna utföra ett framgångsrikt arbete i de internationella organisationer som utarbetar och antar internationella regler för sjöfarten.

Den svenska sjöfartsnäringen skapar både direkt och indirekt arbetstillfällen. Inte enbart för sjömän anställda ombord på

svenska fartyg utan även i land, bl.a. på rederier, hos skeppsmäklare och i annan stödverksamhet.

En fortsatt utveckling av den svenska sjöfartsnäringen är också av betydelse för att främja sjöfart av hög kvalitet i våra vatten ur ett miljö- och säkerhetsperspektiv. I de internationella jämförelser som görs på området har fartyg under svensk flagg historiskt klarat sig mycket väl, medan fartyg under så kallad bekvämlighetsflagg generellt sett uppvisat avsevärt sämre standard beträffande miljö och säkerhet, med ökade risker som följd.

Transportministrarna inom Europeiska unionen antog den 30 mars 2009 gemensamma strategiska mål och rekommendationer för EU:s sjöfartspolitik fram till och med 2018. Rådet betonade i slutsatserna bl.a. vikten av att Europa behåller och utvecklar sitt sjöfartskunnande med adekvata personella och tekniska resurser och att rätt förutsättningar för den europeiska sjöfartens långsiktiga konkurrenskraft på världsmarknaderna skapas. Rådet framhöll vidare behovet av att behålla och ytterligare utveckla en attraktiv och hållbar ram för sjöfart av hög kvalitet inom ramen för en liberaliserad internationell sjöfart. Detta är betydelsefullt för att hindra utlokalisering av europeiska sjöfartscentrum till utomeuropeiska länder samt för att säkerställa att all sjöfart når upp till kraven i det internationella regelverket. Vidare uppmanade rådet såväl kommissionen som medlemsstaterna att verka för en förbättrad konkurrenskraft för EU:s sjöfartskluster, att främja utbildning av och sysselsättning för europeiskt sjöfolk samt främja kombinerade karriärer till sjöss och i landbaserade yrken för att tillhandahålla nödvändiga personella resurser för hela det europeiska sjöfartsklustret.

Sjöfartspolitik

Sjöfarten är en synnerligen internationell näring och möjligheterna för svenska rederier att konkurrera på sjöfartsmarknaden bygger i grunden på att svenska rederier ges likvärdiga konkurrensförutsättningar. Ett sätt att tillförsäkra detta är att skapa likvärdiga förutsättningar för sjöfarten oavsett under vilken flagg ett fartyg seglar, bl.a. genom internationella regler. Trots att

internationella regelverk ligger till grund för en stor del av de bestämmelser som reglerar sjöfarten varierar konkurrensförutsättningarna kraftigt mellan olika länders flaggor. Detta beror inte enbart på kostnadsläget i olika länder, utan också på utformningen av den nationella sjöfartspolitikerna och de konkurrensförutsättningar som denna skapar.

Ett flertal länder har under senare år vidtagit olika nationella åtgärder för att stärka konkurrensförutsättningarna både för sjöfart under deras flagg och för andra maritima näringar. Inom EU:s medlemsländer finns exempelvis olika typer av register för fartyg, vilket bl.a. underlättar för redare att köpa och sälja fartyg. Internationella register gör att särskilda regler kan tillämpas för vissa fartyg, exempelvis åtgärder som tonnageskatt och särskilt stöd. Detta i syfte att säkerställa att europeisk sjöfart konkurrerar på samma villkor som sjöfart med fartyg som är flaggade i länder utanför EU. Detta är åtgärder som sammantaget möjliggjort en positiv tillväxt inom flera sjöfartsnäringar i Europa. I Sverige har vissa åtgärder vidtagits, bl.a. finns sedan den 1 januari 2001 ett särskilt sjöfartsstöd som innebär att stöd lämnas till arbetsgivare för skatt på sjöinkomst, kostnader för arbetsgivaravgifter och allmän löneavgift. Stöd kan lämnas till fysiska och juridiska personer samt till partrederier som har eller har haft sjömän anställda för arbete ombord på svenskregistrerade last- och passagerarfartyg som huvudsakligen används i utrikestrafik av betydelse för den svenska utrikeshandeln eller den svenska tjänsteexporten. Fartygen får inte vara registrerade i något annat register än det svenska.

Den nationella svenska bilden skiljer sig emellertid från bilden i Europa i övrigt med en svag tillväxt av fartyg under svensk flagg under den senaste tioårsperioden. Under senare år har också en stor andel av de nybyggda fartygen flaggats i andra register än det svenska. Detta är en utveckling som bl.a. bidragit till en åldrande svensk fartygsflotta och allt färre fartyg under svensk flagg sett över en längre tidsperiod.

Det svenska tonnaget som verkar på den internationella fraktmarknaden har under senare år utsatts för en allt hårdare konkurrenssituationen har accentuerats av den senaste tidens ekonomiska nedgång som i hög grad har påverkat efterfrågan på

sjötransporter. Nedgången har kunnat noteras i flera marknadssegment. För svenskt vidkommande har ett stort antal rederier påverkats av den minskade efterfrågan. Fraktpriserna har som en följd av denna utveckling fallit och ett flertal fartyg har lagts upp. Även antalet nybyggda fartyg har minskat och äldre fartyg har skrotats eller planeras att skrotas.

Med en ökad konkurrens på marknaden ökar också risken för en större utflaggning av svenska fartyg till andra flaggor inom och utom EU med bättre marknadsförutsättningar.

Utflaggningens effekter för den svenska sjöfartsnäringen

Inte minst mot bakgrund av Sveriges geografiska läge är industrins möjligheter att finna effektiva och anpassade logistiklösningar och att i övrigt utveckla samarbetet med transportörerna är av stor betydelse för Sveriges konkurrenskraft.

Försämrade möjligheter att finna logistiklösningar kan i värsta fall innebära en försämrad svensk konkurrenskraft med negativa implikationer för svensk industri och basnäringarna i Sverige.

En utflaggning av fartyg från Sverige, med färre handelsfartyg under svensk flagg som följd, riskerar att negativt påverka förutsättningarna för svensk industri att finna de logistiklösningar som är nödvändiga för industrins konkurrenskraft. Det är även möjligt att den för Sverige viktiga utrikeshandeln kan komma att påverkas negativt.

En minskad svensk sjöfartsnäring skulle vidare direkt påverka svenska arbetstillfällen såväl till sjöss som i land. På sikt riskerar även centrala funktioner inom rederier, mäklari och logistik att flyttas till andra länder. En sådan utveckling riskerar att påverka tillväxten nationellt och ger dessutom direkta följdverkningar i både sjöfartssektorn och därtill kopplade näringar. En minskad handel har också betydande effekter på sysselsättningen.

När det gäller de maritima näringarna i Sverige visar en nyligen publicerad studie från Svenskt Maskintekniskt forum att ca 100 000 personer är verksamma inom den privata maritima sektorn. Av dessa är ca 20 000 sysselsatta inom sjöfart och res-

terande 80 000 fördelade på ca 5 500 företag verksamma inom övrig maritim sektor. Totalt omsätter näringen ca 170 miljarder kronor årligen. Färre företag inom sektorn skulle leda till försämrade förutsättningar att starta nya företag i den maritima sektorn.

En ökad utflaggning påverkar också den långsiktiga kompetensförsörjningen inom sjöfartsområdet i Sverige. Såväl sjöfartsnäringen och företag verksamma inom det maritima området som ett antal myndigheter är beroende av personal med nautisk och maskinell kompetens. På lång sikt finns det en betydande risk att möjligheten att rekrytera kompetent personal med kunskap inom det maritima området påverkas negativt. En god tillgång på personal, med nödvändig utbildning och praktik, är av stor betydelse både för den del av näringen som verkar direkt i Sverige och för den offentliga sektorn. Inom sjöfartsnäringen handlar det bl.a. om utveckling och bemanning av en lång rad olika typer av tjänster till sjöss och i land. För den offentliga sektorn kan det konstateras att så väl statliga myndigheter som kommuner (hamnar) har ett stort behov av arbetskraft med kompetens inom såväl maskinområdet som det nautiska området. Med ett minskat antal svenskflaggade fartyg är risken överhängande att det på sikt kan leda till rekryteringssvårigheter för både privat och offentlig sektor.

Den svenska handelsflottans storlek har därutöver betydelse för Sveriges möjligheter att påverka sjöfartsfrågorna och utvecklingen av det internationella regelverket. Möjligheten att påverka det internationella regelverket är av betydelse bl.a. för transportkostnaderna till och från Sverige och därmed för svensk industris konkurrensförutsättningar. Därutöver har Sverige som stor kuststat i Östersjön ett stort intresse av att, inte minst i sjösäkerhets- och miljöfrågor, tillförsäkra sig möjligheterna att fortsatt kunna påverka den internationella utvecklingen i önskad riktning. Detta torde vara av betydelse bl.a. för att kunna nå de miljömål som riksdagen fastställt. Trots globala regler måste det tyvärr konstateras att det finns betydande skillnader hur globala regler tolkas och i vilken grad det internationella regelverket efterlevs. Risken för en olycka med svåra konsekvenser ökar om fler fartyg flaggas under mindre nogräknade

flaggor. Med en mycket tät fartygstrafik utmed våra kuster är det av avgörande betydelse för Sverige att sjöfarten håller en hög standard. Sverige kan även komma att påverkas negativt om allt fler fartyg flaggas i register som inte säkerställer att fartyg som seglar på svenska hamnar och i Europeiska vatten tillämpar det internationella regelverket.

Regeringens inriktning när det gäller konkurrensförutsättningarna för svensk sjöfart

Uppgiften att stärka konkurrenskraften för svensk sjöfartsnäring är en viktig del av svensk näringslivspolitik. I den havspolitikiska propositionen (prop. 2008/09:170) angav regeringen att svensk sjöfart bör ha lika goda förutsättningar och konkurrensvillkor som övrig europeisk sjöfart. Sådana förutsättningar utgör en avgörande förutsättning i synnerhet för det befintliga svenska tonnaget som verkar på den internationella fraktmarknaden.

Frågan om tonnageskatt har utretts av Tonnageskatteutredningen och förslag har lämnats i betänkande *Tonnageskatt* (SOU 2006:20). Regeringen har bedömt att om ett system med tonnageskatt ska införas måste utredningens förslag arbetas om i väsentliga delar. Riksdagens skatteutskott konstaterade så sent som i april 2009 att frågan om tonnageskatt är av vikt för rederinäringens utveckling i Sverige, men att regeringen kan behöva bedöma påverkan av en tonnageskatt på andra närliggande frågor som har samband med rederinäringens arbetsförutsättningar. Frågan om tonnageskatt bereds vidare inom Regeringskansliet så skyndsamt som möjligt, men utan att inkräkta på de viktiga skattefrågor som bedömts vara mer prioriterade.

I syfte att få en bättre belysning av marknadsförutsättningarna för svensk sjöfart gav regeringen den 4 september 2009 Myndigheten för tillväxtpolitiska utvärderingar och analyser (Tillväxtanalys) i uppdrag att genomföra en analys av de näringspolitiska förutsättningarna för det svenska maritima klustret (N2009/6627/TR). I detta sammanhang ska en särskild analys av personal- och bemanningskostnader för svenska fartyg ur ett internationellt konkurrensperspektiv göras. En jämförelse med relevanta länder ska göras. Vid jämförelsen ska

frågan om rättvisa och jämlika villkor för näringen oaktat verksamhetsland särskilt beaktas. Uppdraget ska redovisas senast den 31 mars 2010.

Uppdraget

En särskild utredare ska se över förutsättningarna för att säkerställa det svenska näringslivets tillgång till effektiva och konkurrenskraftiga sjötransporter. Konkurrensförutsättningarna för sjöfart under svensk flagg ska särskilt belysas. Utredaren ska i detta arbete beakta resultatet av det uppdrag regeringen lämnat till Tillväxtanalys att genomföra en analys av det svenska maritima klustret.

Utredaren ska göra en allsidig belysning av villkoren för det svenska näringslivets tillgång till sjötransporter och, om det bedöms nödvändigt, lämna förslag på åtgärder som utredaren anser vara behövliga för att stärka den svenska sjöfartsnärings konkurrenskraft i syfte att tillförsäkra fortsatt effektiva och anpassade logistiklösningar och därmed produktions- och handelsmöjligheter för företag verksamma i Sverige. Utredaren ska i detta avseende samråda med Tillväxtverket och Verket för innovationssystem. Utredaren ska vidare analysera om det svenska sjöfartsstödet även bör omfatta andra fartyg än de som i sin näringsverksamhet utför transporter av gods eller passagerare, i syfte att balansera eventuella snedvridna konkurrensförutsättningar inom EU för fartyg under svensk flagg.

Det står vidare utredaren fritt att ta upp andra frågor som är av betydelse för sjöfartsnäringen och som är förenliga med Sveriges och EU:s internationella åtaganden. Uppdraget omfattar dock inte skattefrågor.

Utredaren ska också belysa frågor som har betydelse för den långsiktiga kompetensförsörjningen inom sjöfartsområdet i Sverige och överväga frågor om rekrytering, utbildning och forskning av betydelse för den svenska sjöfartsnärings konkurrenskraft.

Om förslagen kan anses utgöra statligt stöd i EU-fördragets mening, ska utredaren även redovisa hur förslagen förhåller sig till EU:s statsstödsregler för sjöfart.

Utredaren ska därutöver särskilt belysa riskerna för och konsekvenserna av en ökad utflaggning av fartyg under svensk flagg. Mot bakgrund av risken för en ökad utflaggning till register som kan erbjuda mer konkurrenskraftiga villkor, men som i vissa delar inte håller en lika hög standard är det särskilt angeläget att utredaren ser över möjligheterna att utveckla det svenska registret för att därigenom kunna förena goda konkurrensvillkor med högt ställda miljö- och säkerhetskrav.

Utredaren ska överväga behovet av lämpliga åtgärder och om nödvändigt lämna förslag på sådana. Utredaren ska särskilt beakta möjligheten att införa ett svenskt internationellt fartygsregister och föreslå de villkor som i så fall bör gälla för detta samt lämna nödvändiga författningsförslag. Vid utformningen av ett sådant förslag ska utredaren särskilt beakta behovet av att bibehålla sjöfartskunnande i Sverige och sjöfartsutbildningarnas behov av praktikplatser. Utgångspunkten ska vara att det befintliga sjöfartsstödet även ska omfatta fartyg som flaggas i ett internationellt register. När det gäller överväganden om ett svenskt internationellt fartygsregister ska utredaren särskilt beakta befintliga kollektivavtalslösningar och de internationella konventioner på arbetsrättens område som är bindande för Sverige och som berörs av ett sådant register. Förutom möjligheter till tvingande lagstiftning bör utredaren därför också undersöka möjligheterna för arbetsmarknadens parter att på olika sätt bidra till att stärka konkurrenskraften.

Utredaren ska under utredningsarbetet särskilt beakta regeringens arbete med regelförenkling och föreslå möjlig förenklingar som har identifierats inom ramen för utredningen. Utredaren ska i detta sammanhang samråda med Näringslivets regelnämnd.

Samråd och redovisning av uppdraget

Utredaren ska samråda med berörda branschorganisationer, arbetsmarknadens parter och berörda myndigheter.

Uppdraget ska redovisas senast den 27 oktober 2010.

(Näringsdepartementet)