



GÖTEBORGS UNIVERSITET  
HANDELSHÖGSKOLAN

## REMISSVAR

Datum: 2024-10-26      Dnr: GU 2024/3065      Mottagare: Finansdepartementet      Handläggare: Mikael Johansson

### Remiss gällande promemorian ”Slopad stämpelskatt vid inteckning i skepp” (Fi2024/02015)

Remissvaret har skrivits av professor jur dr Claes Martinson vid forskargruppen Ocean Law Group, vid Juridiska institutionen, Handelshögskolan Göteborgs universitet.

Tf prefekten Filip Bladini har tagit del av remissvaret.

I tjänsten  
Mikael Johansson  
Forskarutbildningshandläggare

# Remissvar avseende promemorian ”Slopad stämpelskatt vid inteckning i skepp” – Fi2024/02015

## Innehållsöversikt

- 1 Relevansen av att skilja mellan åtgärden och intentionen (dvs medel och mål)
- 2 Utredningarna saknar analys om huruvida ändringen är systemkompatibel
- 3 Reformen går inte att enkelt reversera om aktörerna agerar rationellt
- 4 Avgifternas nivå behöver uppmärksammas och potentiellt leda till att förslaget kompletteras med en höjning eller sänkning av registreringsavgiften
- 5 Förslagets bidrag till fenomenet race-to-the-bottom behöver uppmärksammas för en förbättrad beredskap kring samhällliga målsättningar
  - 5.1 Utredningarna saknar analys kring förslagets race-to-the-bottom-karaktär
  - 5.2 Ett relativt ensidigt beslutsunderlag
  - 5.3 En idealistisk, men inte realistisk alternativ motivering
  - 5.4 Mer kunskap om regleringsmodeller förefaller relevant

## 1 Relevansen av att skilja mellan åtgärden och intentionen (dvs medel och mål)

*Remisskommentar: Utredningsunderlaget är otillräckligt och även otydligt avseende medel och mål. Att genomföra åtgärden förefaller emellertid vara den mest tillförlitliga metoden för att få fram data om huruvida en sådan åtgärd bidrar till målen, dvs de önskade effekterna. Att slopa stämpelskatten kan betraktas som ett skarpt och fullskaligt experiment som, enkelt uttryckt, inte kostar alltför mycket.*

Ambitionen med detta remissvar är att kommentera de rättsliga aspekterna av författningsförslaget. Detta innebär ett försök att ta de politiska aspekterna av förslaget för givna, dvs som konstanter i analysen. I ett remissvar om ett förslag som rubriceras som slopad skatt (skattelättnader) blir det emellertid mer eller mindre ofrånkomligt att kommentarerna kommer att uppfattas som att de berör de politiska aspekterna. Givet vad detta remissvar behöver omfatta är risken för detta antagligen aningen större än vanligt. Läsaren bör därför ha i åtanke att ambitionen är att bidra avseende de rättsliga aspekterna.

Att ändringsförslaget läggs fram som ett förslag att slopa stämpelskatten har fördelen att det blir tydligt vilken åtgärd som det handlar om. En sådan beskrivning pekar på konsekvenserna i beskattningshänseende. Dessa konsekvenser är närmast bagatellartade. Enligt utredarna handlar det om ca 10 mkr som staten går miste om, och om en motsvarande bagatellartad

skattelättnad för redarna. En sådan omDispositionering av resurser behöver inte kommenteras från ett rättsligt perspektiv. (Även om det beloppet jämförs med det belopp som en dubbelt så stor svensk flotta skulle behöva betala, dvs ca 20 mkr, är det fråga om små belopp.)<sup>1</sup> Därtill pekar utredarna på andra vägar för staten att beskatta respektive omfördela resurser från sjöfarten med motsvarande belopp.<sup>2</sup>

Utredarna motiverar förslaget på olika sätt. Den motivering som handlar om beskattningsprinciper går ut på att inTeckningar i fartyg förefaller vara en olämplig skattebas för fiskala skatter. Det beror på att beskattningen anses vara en fiskal skatt eftersom den inte är differentierad. Det beror också på att stämpelskatten bedöms påverka företagens beslut och på att denna påverkan förefaller vara stor.<sup>3</sup>

Den nämnda motiveringen är inte den som är mest framträdande. Trots att ändringsförslaget läggs fram som ett förslag att slopa stämpelskatten står det av promemoriorna bakom författningsändringsförslaget klart att ändringsförslaget egentligen handlar om något annat än beskattning. Det förefaller istället, eller i varje fall i betydligt högre grad, handla om två andra motiv, nämligen konkurrensneutralitet och samhällelig krisberedskap.

Utredarna pekar framför allt på vikten av att Sverige gör ett bidrag till konkurrensneutralitet, så att den svenska sjöfarten inte missgynnas i just det aktuella avseendet, dvs kring kostnaderna för extern finansiering. Denna ambition ligger också bakom de rapporter som lagutredarnas promemoria förefaller luta sig mot.<sup>4</sup> Samtidigt markerar lagutredarna att påverkan på de enskilda företagens konkurrenssituation på marknaden antas bli ”mycket begränsad”.<sup>5</sup> Det är de övergripande effekterna i form av flaggning i det svenska skeppsregistret som är relevanta.

Utöver konkurrensneutralitet är ambitionen att öka Sveriges beredskap i händelse av krig o likn. Kopplingen mellan marginell skattesänkning och ökad beredskap uttrycks inte någonstans i explicita termer. Det ser dock ändå ut som att logiken är att om skattesänkningen kan leda till ökad konkurrensneutralitet kan antalet svenskflaggade fartyg öka, och i kraft av fler fartyg kan Sverige ha fler fartygsresurser tillgängliga i beredskapshänseende.<sup>6</sup>

Huruvida det är rättvisande att peka ut nämnda skillnader mellan medel och mål kan diskuteras. Med en välvillig läsning av lagutredarnas text går det att påstå att det faktiskt framgår med tillräcklig tydlighet att ändringsförslaget egentligen just handlar om konkurrensneutralitet och beredskap. Att lagutredarna inte varit ännu tydligare i detta

---

<sup>1</sup> Med antagandet att andelen svenskregistrerade fartyg är ca 50 procent av samtliga svenskkontrollerade fartyg. Även med det osannolika antagandet att den aktuella lagändringen skulle leda till att det svenska skeppsregistret skulle dra till sig icke svenskkontrollerade fartyg handlar det om relativt små belopp.

<sup>2</sup> Promemorian Vågade skatter, s 57–60.

<sup>3</sup> Promemorian Vågade skatter, s 22–23.

<sup>4</sup> Trafikanalys, (Björn Olsson och Pia Bergdahl), Svensk sjöfarts internationella konkurrenssituation 2018, Rapport 2018:12. RISE, (Cecilia Strokirk, Henrik Klintonberg, Sara Rogerson, Andreas Bach, Zeeshan Raza), Nyttan med svenskflaggade fartyg och betydelsen av en ökad inflaggning för Sverige, Lighthouse 2022.

<sup>5</sup> Promemorian Vågade skatter, s 47.

<sup>6</sup> Promemorian Vågade skatter, s 17–19, 48.

avseende har antagligen att göra med den uppgiftsformulering de fått. I ett remissvar, som detta, är det emellertid relevant att tydliggöra att det är skillnad mellan medel och mål. Det påverkar nämligen det beslutsunderlag som beslutsfattarna får.

När målet är att åstadkomma konkurrensneutralitet och ökad beredskap borde en utredning av vilken reglering som behövs handla om vilken reglering och vilka andra åtgärder som är mest effektiva för att nå dessa mål. Givet det underlag som utredarna haft till buds förefaller det ha funnits möjlighet att bidra i detta avseende. Det är emellertid inget märkligt i att ett utredningsuppdrag avgränsas till att avse ett visst medel. I den mån ett utredningsuppdrag är sådant att det är ett på förhand utvalt medel som utreds behöver utredningen handla om vilka effekter medlet kan förväntas ha i förhållande till ambitionen att nå målen. I promemoriorna finns vissa antaganden om detta. Utredningarna kring dessa aspekter förefaller dock handla om mer eller mindre kvalificerade antaganden, såväl i lagtutredarnas promemorior, som i de bakomliggande rapporterna.

I anledning av det nämnda är det en följdriktig remisskommentar att beslutsfattarna har ett bristfälligt underlag för att fatta beslut om den föreslagna regeländringen. Emellertid behöver denna brist inte ses som särskilt betydelsefull i sak. Det beror på att tillförlitligheten hos metoderna för att göra prognoser vilka effekter den föreslagna skattesänkningen är osäker. Sådana metoder står sig slätt i jämförelse med att faktiskt testa för att se vad som händer. Givet att det handlar om marginella kostnader för skattelättnaden, och inte alltför stora kostnader att genomföra författningsändringarna, finns det antagligen anledning att helt enkelt utföra experimentet skarpt, och i full skala.

(Nästa avsnitt handlar emellertid om en invändning mot metodvalet att experimentera på just det aktuella sättet.)

## **2 Utredningarna saknar analys om huruvida ändringen är systemkompatibel**

*Remisskommentar: För att undvika risken för att de reglerade (dvs redarna och kreditgivarna) tar ut skeppshypoteksbrev p g a prisspekulation bör sloandet av stämpelskatten kopplas till ändringar av skeppshypotekssystemet. Ett ytterligare och än mer relevant skäl för sådan ändring är risken för att aktörerna privatiserar vissa funktioner av skeppshypotekssystemet och därmed åstadkommer ett billigare men möjligen mindre säkert system. Ett sätt att följa upp avskaffandet av stämpelskatten med ändringar i skeppshypotekssystemet är att skeppshypoteksbreven inte längre blir giltiga för evig tid. En annan möjlig åtgärd är att bygga om systemet till ett renodlat registerpantssystem. Det senare är att föredra givet de digitala förutsättningar som nu råder.*

Som nämnts (i avsnitt 1) är ett skarpt test en vettig metod för att avgöra i vilken mån medlet leder till målen, (se avsnitt 1). Denna slutsats behöver emellertid följas upp med en analys från ett aktörsperspektiv.

De aktörer som berörs av åtgärden är redare och kreditgivare. När stämpelskatten slopas ställs de inför ett nytt läge. Det är relevant att analysera hur de kan tänkas agera i detta nya läge. Ett

sätt är att förutsätta att de agerar rationellt i kostnads- och riskminimeringshänseende. Analysen kan också bygga på att avgifterna för registrering är desamma som nu, och, förstås, på slopandet av stämpelskatten.

Skeppshypoteksbreven som följer av inteckningarna i svenska fartyg följer som regel fartyget under hela dess livstid, dvs så länge fartyget finns. Det svenska skeppshypotekssystemet innebär att en inteckning blir ett tillbehör till fartyget. Ett fartyg som har skeppshypoteks brev blir därför i princip mer värt än ett fartyg som inte har skeppshypoteks brev. När ett fartyg skall säljas är det helt enkelt bättre för fartygsägaren att denne kan erbjuda köparen skeppshypoteks brev som köparen kan använda i sin finansiering av fartyget. Allt annat lika är ett fartyg som har skeppshypoteks brev mer värt än ett fartyg som inte har sådana.

Hittills har det varit kostsamt att förse ett fartyg med skeppshypoteks brev. Med slopandet av stämpelskatten blir det billigt. En redare som betraktar prisförändringen som andra prisförändringar kommer därför antagligen att spekulera i om priset kommer att ändras igen. De redare som tänker att det finns beaktansvärd risk att staten återinför stämpelskatten kan dra slutsatsen att det är förmånligt att köpa skeppshypoteks brev när priset är lågt.

Den nämnda rationaliteten leder till antagandet att svenska redare som en följd av författningsändringen kommer att skaffa skeppshypoteks brev till alla sina fartyg. Givet hur systemet fungerar, med möjlighet för panthavare att ha andrahands- och tredjehandspant i ett och samma hypoteks brev, blir det rent av rationellt att ta ut skeppshypoteks brev på, låt säga 100 miljarder, i vartenda fartyg. För redarna blir det i varje fall rationellt att välja ett så stort inteckningsbelopp att det med råge täcker värdet av fartyget. Då får de ett hypoteks brev som kan användas för hela värdet, utan att de någonsin behöver komplettera med ytterligare hypoteks brev.

Det nämnda kan i sin tur leda till att skeppshypoteksregistret får en annan roll än idag. Den centrala aktören vid en pantsättning blir inte registret, utan förstahandspanthavarna. Så länge skeppshypoteksregistret registrerar panthavare med andrahands- och tredjehandspant, behåller registret dock viss relevans om också kreditgivare och redare låter sådana registreringar fylla en funktion. I den mån så inte blir fallet kan det komma att handla om en sorts privatisering av skeppshypotekssystemet. I en utvecklad form skulle en sådan innebära att det inte stannar vid att det blir förstahandspanthavarna som håller reda på vilka som är panthavare, utan om att en central privat aktör innehar alla skeppshypoteks brev för alla panthavares räkning. Panthavarna registrerar sig då hos denna aktör oavsett om de är första-, andra- eller tredjemanspanthavare. Förutsatt att en sådan aktör kan utföra denna syssla för ett lägre pris än vad registermyndigheten tar ut, kan sådant hända.<sup>7</sup>

Den analys av rationellt beteende som ligger bakom ovan nämnda bygger på antaganden kring pris, dvs avgifterna för registrering och förändringen av nivån på stämpelskatt. Det är möjligt att redarna inte kommer att agera som ovan. Vad som är rationellt givet samtliga faktorer ingår inte i analysen bakom detta avsnitt.

---

<sup>7</sup> Erfarenheter från amerikanska fastighetspantssystem visar på faror med en sådan privatisering. Det handlar bland annat om att kostnadsminimeringen leder till att systemet inte sköts på sätt som krävs för att det skall fungera. Likaså handlar det om risken för att det privata subjektet som hanterar registerfunktionen går i konkurs.

För att uttala sig om de mer realistiska förhållandena kan undersökningar göras av hur redare och kreditgivare agerar i andra länder. För att kunna använda sådana erfarenheter i en prognos för svenska förhållanden krävs emellertid att förhållandena är lika. En särskilt relevant aspekt är att det utländska systemet har in-teckningar som varar över fartygets livstid. De system som tar ut en avgift för varje kreditgivare som registrerar sitt säkerhetsanspråk och som avregistrerar detta säkerhetsanspråk när kreditgivaren inte längre har någon fordran, är inte jämförbara.

### **3 Reformen går inte att enkelt reversera om aktörerna agerar rationellt**

*Remisskommentar: Beslutsfattarna har anledning att betänka att sloandet av stämpelskatten inte snabbt kan reverseras. För att snabbt kunna återinföra en motsvarande skatt behöver själva skeppshypotekssystemet förändras. Detta förutsatt att redarna och kreditgivarna agerar rationellt.*

En eventualitet som indirekt berörs i de föregående avsnitten (1–2) är att staten bestämmer sig för att återinföra stämpelskatt. Från redarnas perspektiv är detta att betrakta som en risk, och därmed en anledning att investera i skeppshypoteksbrev så snart priset för dessa blir lågt. Det finns anledning att påpeka att ett återinförande av stämpelskatt därför antagligen skulle ta ganska lång tid.

Om redarna agerar enligt den rationalitet som belyses i föregående avsnitt (2) kommer en stor andel av de svenska fartygen att ha skeppshypoteksbrev som täcker alla behov i kreditsäkerhetskänseende. Det innebär att de krediter som redare tar upp mot säkerhet i fartyg som de har sedan tidigare inte kommer att leda till stämpelskatt ens efter att stämpelskatten återinförts.

Stämpelskatt skulle bli aktuellt bara för de fartyg som redare köper in och flaggar i Sverige. Det blir bara i de fallen, dvs när fartygen förvärvas och flaggas in, som redarna behöver göra nya in-teckningar, och ta ut skeppshypoteksbrev, som beskattas med stämpelskatt.

Det nämnda förutsätter att skeppshypoteket kvarstår i sin nuvarande form. Genomförs den förändring av skeppshypotekssystemet som föreslås i remisskommentaren ovan, (i avsnitt 2), uppstår problemet inte. Det uppstår inte heller om staten ändrar skeppshypotekssystemet den dag staten vill återinföra en beskattning motsvarande stämpelskatten.

### **4 Avgifternas nivå behöver uppmärksammas och potentiellt leda till att förslaget kompletteras med en höjning eller sänkning av registreringsavgiften**

*Remisskommentar: Ett slopande av stämpelskatten innebär en mycket omfattande prissänkning avseende den produkt som skeppshypotek utgör. De intäkter som staten får med det nya lägre priset antas inte kunna ge full kostnadstäckning. I så fall innebär förslaget en subventionering. Denna subventionering förefaller kunna bli större än vad som kan vara*

*nödvändigt för att nå målen med ändringen. Lagutredningarnas promemorior saknar utredning av dessa aspekter. Sådana utredningar kan göras utan att försena författningsförslaget. Utifrån enkla antaganden och en enkel inventering kring prisbilden kan en schablon dock vara att registreringsavgiften för inteckning bestämmas till den nuvarande, vilket också förefaller följa av förslaget.*

Förslaget att slopa stämpelskatten innebär en styrning mot användandet av en viss säkerhetsform, skeppshypoteket. Styrningen består i att skeppshypoteket blir en relativt billig säkerhetsform relativt de övriga finansieringskonstruktioner som kan användas. Kostnaderna för att skaffa ett hypoteksbrev kommer att motsvara registreringsavgiften för att inteckna och ta ut skeppshypoteksbrevet. Det blir i sammanhanget fråga om en blygsam summa relativt sett, 6 500 kr.<sup>8</sup>

Det finns flera skäl att gynna säkerhetsformen skeppshypotek framför andra säkerhetsupplägg, såväl för sjöfarten som för det allmänna. Skälen motsvarar i hög grad vad som en gång legat bakom att skeppshypoteket infördes.

För det första erbjuder skeppshypoteket en hög grad av ordning och reda. Systemet hanteras av myndighet vilket innebär viss stabilitet som är gynnsamt för förtroendet för denna form av säkerhet. Förtroendet påverkar transaktionskostnaderna för parter i olika slag av avtal. Därtill kan svenska myndigheter förlita sig på systemet, exempelvis vid verkställighet.

För det andra kan den offentlighet som följer med systemet antagligen innebära mer direkta fördelar i transaktionskostnadshänseende. Den relativt lätt åtkomliga information som systemet medför innebär att finansierare får information för att bedöma hur fartyget är belastat i finansieringshänseende. Även fartygsförvärvare och andra med rättigheter, eller potentiella rättigheter, mot redaren kan få relevant information.

För det tredje följer skeppshypoteket vad som kan anses vara etablerad svensk standard för inteckningssystem. Denna standard används även för fastigheter och företagshypotek. De aktörer som handlägger ärenden i systemet, såsom finansierarnas och redarnas personal behöver inte någon långtgående utbildning för att klara av hanteringen. Det är en fördel med standard och med svensk myndighetshandläggning, i vilken myndigheters sk serviceskyldighet ingår i måttlig men välgörande mängd.<sup>9</sup> Standarder har i princip också fördelar för alla som kommer i kontakt med ett system, och även de nackdelar som kan följa av standardisering. (Att den svenska standarden möjligen borde förändras, givet inte minst digitaliseringen, är dock en sak för sig.)

Av nämnda skäl finns det anledning att ytterligare beakta om skeppshypoteket i jämförelse med andra finansieringsupplägg blir ett billigt och uppskattat alternativ. En utredning av

---

<sup>8</sup> Avgiftsnivåerna hämtade från <https://www.transportstyrelsen.se/sv/om-transportstyrelsen/avgifter/Sjofart/Avgifter-for-fartyg/Avgifter-for-registerhallning-mm/Registreringsavgifter/> Samma siffra använd i Promemorian Vågade skatter, s 15.

<sup>9</sup> Att viss kritik riktats mot den myndighet som sköter skeppshypoteket, (numera Transportstyrelsen), se nedan avsnitt 5.2.

förhållandena mellan de olika alternativen hade kunnat fylla en funktion i ett beslutsunderlag beträffande en författningsändring.

En sådan funktion hade alltså varit en belysning av om skeppshypoteket blir billigt eller dyrt, relativt sett. Information om detta hade varit relevant för ett beslut om vilken nivå avgifterna för skeppshypotek bör ha. I det förslag som nu presenterats förefaller kostnaderna för aktörerna bli små. Som nämnts förefaller de bli blygsamma. Det framgår inte direkt av lagutredningarna om avgifterna kommer att täcka myndighetens kostnader. De allmänna utsagor som görs pekar i olika riktningar beträffande om avgiften vid in-teckning täcker Transportstyrelsens administration.<sup>10</sup> Samtidigt framgår att det görs ca 24 in-teckningar och att avgiften är 6 500 kr, vilket ger 156 000 kr i intäkter, vilket gissningsvis inte täcker kostnaderna, även om intäkterna för ägarregistrering (50 000 kr plus 600 kr per år) borde bidra med kostnadstäckning. Ett antagande kan hur som helst vara att skeppshypotekssystemet efter slo-pandet av stämpelskatten inte kommer att bli fullt finansierat genom priset för den erbjudna produkten. Det innebär i så fall att det allmänna subventionerar sjöfarten i detta avseende. Det kan det allmänna förvisso göra. Om det fyller en samhällelig funktion att en offentlig verksamhet inte finansierar sig själv är det följdriktigt med subventioner. Emellertid finns det anledning att i samband med en ändring av aktuell slag, dvs slo-pande av stämpelskatten, beakta var balansen bör ligga.

Ett sätt att utreda var balansen bör ligga är att kartlägga kostnaderna för de alternativa finansierings- och säkerhetsuppläggen. Så länge skeppshypoteket blir billigare än alla övriga kommer skeppshypoteket att ha konkurrensfördelen av lägst pris. I jämförelsen kan då ingå även andra länders myndighetsadministrerade motsvarighet för säkerhet i fartyg, men en sådan del av jämförelsen behöver beakta att det också kräver att redaren väljer att flagga fartyget i det andra landet.

Ett antagande i sammanhanget kan vara att skeppshypotek är billigare än alla andra finansierings- och säkerhetsupplägg som aktörerna kan konstruera. Antagandet beror inte minst på att det typiskt sett krävs jurister för att konstruera dessa andra upplägg. Om priset för svenskt skeppshypotek exempelvis är 6 500 kr och ett alternativt finansieringsupplägg, där fartyget är flaggat i Sverige, antas kosta 50 000 kr, finns det ett utrymme om 43 500 kr för högre registreringsavgifter för skeppshypoteket.

Jämförelsen behöver dock som nämnts också göras med priset för andra länders myndighetsadministrerade motsvarighet för säkerhet i fartyg. Om priset för svenskt skeppshypotek exempelvis blir 6 500 kr medan närliggande priser är exempelvis 2 884 kr,<sup>11</sup> finns det i teorin inget utrymme för högre avgifter för skeppshypoteket. Givet att alternativet också kräver flaggning i annat land och de kostnader som kommunikationen med det andra landets myndigheter kräver, skulle priset möjligen kunna fortsätta att vara 6 500 kr, men det skulle också kunna höjas eller sänkas.

---

<sup>10</sup> Promemorian Vågade skatter, jfr s 15 med s 22. Jfr Trafikanalys, (Björn Olsson och Pia Bergdahl), Svensk sjöfarts internationella konkurrenssituation 2018, Rapport 2018:12, s 32–33.

<sup>11</sup> Se exempelvis: <https://www.sdir.no/skipsregistre/registreringsgebyrer-nor/>



Att göra jämförelser som de nämnda kan vara obehövt givet de relativt blygsamma beloppen. Jämförelserna kan också mycket väl utfalla helt i linje med vad det liggande författningsförslaget innebär, dvs ett bibehållet pris om 6 500 kr. Poängen är emellertid att underlaget som lagutredningspromemoriorna tillhandahåller saknar information som potentiellt skulle kunna vara relevant.<sup>12</sup> När förslaget ser ut att innebära en potentiell subvention av svensk sjöfart skulle det kunna vara relevant att veta hur stor denna subvention blir, och om subventionen behöver vara av den storlek som förefaller bli konsekvensen av förslaget.

Att göra de beskrivna utredningarna behöver inte ta längre tid än att förslaget om slopandet av stämpelskatten kan genomföras i föreslagen tid. Om utredningen begränsas till att bygga på några enkla antaganden skulle en schablon kunna användas. En sådan skulle kunna innebära att registreringsavgiften för in-teckning bestäms till exempelvis nuvarande 6 500 kr i samband med slopandet av stämpelskatten.

## **5 Förslagets bidrag till fenomenet race-to-the-bottom behöver uppmärksammas för en förbättrad beredskap kring samhällliga målsättningar**

*Remisskommentar: Ett påstående är att det, åtminstone i teorin, går att konstruera en privat och mer effektiv lösning än den föreslagna. Det problem med konkurrensneutralitet kring kostnader för säkerhetsregistrering som förslaget om slopande av stämpelskatten innebär, är bara ett av flera exempel på brister i metoderna för reglering av sjöfart. Förvisso är den svenska lagstiftaren dock inte förmögen att åstadkomma sådan privat och för konkurrensneutralitet mer effektiv reglering. Denna remisskommentar är därför inget argument mot förslaget att slopa stämpelskatten. Remisskommentaren går ut på att peka ut en bristande långsiktighet hos den internationella sjöfarten och hos lagstiftaren, men samtidigt också på att peka ut en konstruktiv inriktning. Kunskap om dessa möjligheter är relevant. De nationella lagstiftarna kan med sådan hänvisa den internationella sjöfarten till att ta fram egna lösningar som de nationella lagstiftarna förmedlar att de är beredda att stödja.*

### 5.1 Utredningarna saknar analys kring förslagets race-to-the-bottom-karaktär

Principiellt sett är det aktuella lagförslaget ett steg i ett s k race-to-the-bottom. Detta välkända fenomen nämns inte med ett ord i det underlag som beslutsfattarna får som bakgrund till förslaget.<sup>13</sup> Det är därför relevant att lyfta fram denna aspekt av förslaget i ett remissvar.

### 5.2 Ett relativt ensidigt beslutsunderlag

En första kommentar är föranledd av att förslaget motiveras på sätt som utredarna gör, och även av det sätt som företrädare för sjöfarten uttryckt sig i frågor som den aktuella.

---

<sup>12</sup> Notera att den underlagsrapport som framhålls kring avgiftsbilden inte ger någon jämförande data om priser för in-teckningar, se Christopher Pålsson, Benchmarking of ship registries, Underlagsrapport till Trafikanalys projekt Sjöfartens internationella konkurrenssituation 2018, (ej publicerad), 2017.

<sup>13</sup> Se exempelvis Charles M Yablon, The Historical Race Competition for Corporate Charters and the Rise and Decline of New Jersey, 1880–1910, 32 J Corp L, 2007 s 323–380.

– ”Om Sverige inte erbjuder sjöfarten förutsättningar som är i paritet med vad som erbjuds internationellt är risken att rederier flyttar sin verksamhet utomlands uppenbar.”<sup>14</sup>

– ”I flera länder där svenska rederier har valt att registrera skepp tas ingen motsvarande stämpelskatt ut (se promemorian Vågade skatter, LI2024/00068). I syfte att främja den svenska sjöfartsnärings konkurrenskraft finns det därför skäl att slopa uttag av stämpelskatt vid beviljande av ansökan om in-teckning i skepp.”<sup>15</sup>

– ”Under perioden 2019–2022 gjordes i genomsnitt 24 in-teckningar per år. In-teckningarnas storlek under samma period uppgick i genomsnitt till 80 miljoner kronor vilket resulterar i en stämpelskatt på 320 000 kronor per in-teckning.”<sup>16</sup>

– ”Avseende de svenskregistrerade fartygen har trenden varit långsamt nedåtgående. Andelen svenskregistrerade fartyg har varierat över den analyserade perioden med en svagt nedåtgående trend. 2022 var andelen svenskregistrerade fartyg 50,5 procent av samtliga svenskkontrollerade fartyg.”<sup>17</sup>

– ”I rapporten från Lloyds Register (2017) framgår att Sverige inte hade höga registreringsavgifter i förhållande till grannländerna. Stämpelskatten innebar dock att Sverige urskilde sig. Tillsammans med registreringsavgiften innebär stämpelskatten en högre total-kostnad vid registrering. Trafikanalys (2022) konstaterar att den högre kostnaden innebär en konkurrensnackdel för rederier som flaggar svenskt, och Lighthouse (2022) menar att stämpelskatten är en av de viktigaste faktorerna till varför det svenska registret upplevs som mindre attraktivt.”<sup>18</sup>

”Det handlar inte bara om direkta kostnader utan omfattar även tjänstemännens kompetens och attityd och hur myndigheterna hanterar den administrativa processen. Fartygsregistren i Danmark, Bahamas och Liberia nämns här som goda exempel och där också samverkan med andra berörda myndigheter synes fungerar bra. Att registrera eller avregistrera ett fartyg i det svenska fartygsregistret beskrivs däremot som en utmaning med en omfattande och byråkratisk process.”<sup>19</sup>

”Cirka 70 procent av de som besvarat enkäten menar att stämpelskatten är ett ganska eller mycket stort hinder för att flagga svenskt.”<sup>20</sup>

---

<sup>14</sup> Promemorian Vågade skatter, s 6.

<sup>15</sup> Promemorian Slopad stämpelskatt vid in-teckning av skepp, s 9.

<sup>16</sup> Promemorian Slopad stämpelskatt vid in-teckning av skepp, s 12.

<sup>17</sup> Promemorian Vågade skatter, s 11.

<sup>18</sup> Promemorian Vågade skatter, s 16.

<sup>19</sup> Trafikanalys, (Björn Olsson och Pia Bergdahl), Svensk sjöfarts internationella konkurrenssituation 2018, Rapport 2018:12, s 33 och 36, jfr s 32. Christopher Pålsson, Benchmarking of ship registries, Underlagsrapport till Trafikanalys projekt Sjöfartens internationella konkurrenssituation 2018, (ej publicerad), 2017 s 16.

<sup>20</sup> Se, bland många exempel, redogörelserna i RISE, (Cecilia Strokirk, Henrik Klintonberg, Sara Rogerson, Andreas Bach, Zeeshan Raza), Nyttan med svenskflaggade fartyg och betydelsen av en ökad inflaggning för Sverige, Lighthouse 2022 s 29.

Argumentationen är relativt ensidig. Den innehåller dock nyanser. Lagutredarna markerar att det finns fördelar med att äga fartyg i Sverige. På ett allmänt plan handlar det om att Sverige har en relativt välutvecklad samhällsordning, låg grad av korruption, allmän försäkring, och så vidare. Därtill markerar utredarna att sjöfarten redan är gynnad:

”Sjöfarten har [på grund av konkurrensneutralitetsskäl] villkor som få andra branscher har, med bl.a. skattebefriat bränsle, ett omfattande sjöfartsstöd och i många fall förmånlig beskattning för individ och företag.”<sup>21</sup>

Att omdömet ändå blir att argumentationen är relativt ensidig beror på att den följer ett välkänt tema. I den tappning den nu framförs kan den framstå som ännu en stämning i en sjöfartens till synes eviga kör av röster som sjunger samma sång, gång på gång. – Ge oss inte sämre villkor än våra konkurrenter, ty vi lider svårt i den internationella konkurrens som vi verkar i!

Det finns anledning att fråga sig om svensk sjöfart verkligen är betjänt av en så defensiv argumentation, i varje fall i ett bredare och längre perspektiv. Likaså finns det anledning att fråga sig om svensk sjöfart och svenska staten egentligen vill ta roller av aktörer i ett sk race-to-the-bottom.

### 5.3 En idealistisk, men inte orealistisk alternativ motivering

En allmän kommentar till att svensk sjöfart och svenska staten väljer att bli aktör i ett race-to-the-bottom kan vara av närmast idealistiskt slag. Den bilden kan emellertid tecknas utifrån den bild som svensk sjöfart gärna ger av sig själv i olika sammanhang.<sup>22</sup> Det finns inget skäl att betvivla att intentionerna bakom denna bild är både seriösa och ansvarstagande. Tvärt om. Just därför är det anmärkningsvärt att se hur denna bild inte slår igenom avseende en sådan sak som slopande av stämpelskatt.

Om en idealistisk bilden hade använts för att motivera åtgärden att slopa stämpelskatten hade motiveringen exempelvis kunnat beskrivas som i de följande styckena:

Förslaget att slopa stämpelskatten innebär att den svenska statsmakten följer upp initiativ för en ytterligare ökad grad av samverkan med den svenska sjöfarten. Den svenska sjöfarten får genom den föreslagna lagändringen ett litet ytterligare ekonomiskt bidrag i form av kostnadslättnader för extern finansiering. Därtill får sjöfarten ett verktyg som blir användbart till nytta för såväl sjöfarten som samhället. Skeppshypoteket blir ett lågkostnadsalternativ för finansiering i jämförelse med de mer komplexa

---

<sup>21</sup> Se s 6, 9 och 16–17 i promemorian Vågade skatter. Utredarna markerar att skatt enbart är två delar av vad som avgör den svenska sjöfartens konkurrenskraft, likaså att olika krav på bemanning verkar vara av vikt. I promemorian Slopad stämpelskatt vid in-teckning av skepp, s 11 och 12, markeras istället att det handlar om en relativt marginell fördelen som sjöfarten får av slopad stämpelskatt. Jfr även den intervjustudie som pekar ut att praktiska skäl avgör valet av flaggstatt, Trafikanalys, (Björn Olsson och Pia Bergdahl), Svensk sjöfarts internationella konkurrenssituation 2018, Rapport 2018:12, s 41, se även s 42.

<sup>22</sup> Se, bland många exempel, redogörelserna i RISE, (Cecilia Storkirk, Henrik Klintonberg, Sara Rogerson, Andreas Bach, Zeeshan Raza), Nyttan med svenskflaggade fartyg och betydelsen av en ökad inflaggning för Sverige, Lighthouse 2022.

finansieringsupplägg som annars står till buds. Alternativet skeppshypotek är ett enkelt och stabilt finansieringsupplägg som är väl beprövat.

Sjöfarten får disponera över de lättnader som förändringen innebär i resurshänseende, men det är underförstått mellan staten och sjöfarten att lättnaden i någon liten mån kan bidra till att kunna göra för samhället välbehövliga insatser. I första hand handlar dessa insatser om att möta de utmaningar som klimatförändringarna innebär. I andra hand handlar de om att bibehålla de föredömliga satsningar som svenska rederier gör på säkerhet, där inte minst den höga kunskapsnivån bland personalen bibehålls och tas tillvara. Svensk sjöfart har över tid hållit hög nivå internationellt sett, och statsmakten ser med förväntan på de prioriteringar av nämnda slag som redan genomförs av svensk sjöfart. Genom att slopa stämpelskatten får svensk sjöfart aningen lite mer resurser att disponera över. Givet den epok vi nu befinner oss är bedömningen att resurserna kommer samhället till större nytta än med rådande ordning.

Det kan noteras att det även är underförstått att svensk sjöfart, i likhet med tidigare, kommer att utvärdera och rapportera om sina insatser för omställning och säkerhet.<sup>23</sup> Det blir därför intressant att se vad som kommer att rapporteras under de närmast kommande åren beträffande hur en genomförd lättnad i stämpelskattelhänseende givit återverkningar av ovan förväntat slag. Den aktuella lättnaden är antagligen i det närmaste marginell, men likafullt står det klart att just denna lättnad är efterfrågad och likaså att den anses mycket relevant.

Bilden är som nämnts idealistisk. Eftersom den svenska sjöfarten förefaller vara seriöst engagerad i att bidra till de nämnda målsättningarna är bilden dock ingalunda orealistisk. Att den beskrivna kopplingen mellan regleringsåtgärden och utfallet är svag behöver inte ses som avgörande. Det går faktiskt att konstruera en koppling mellan den mycket begränsade kostnadsminskningen och de åtgärder som sjöfarten sannolikt skulle göra oavsett slopad stämpelskatt. Även om kopplingen främst skulle bli en mental sådan, är det sådana kopplingar vi kan se att företrädare för sjöfarten faktiskt arbetar med. De gör det för att engagera personalen, för att upprätthålla goda relationer med kunder, för att få grön finansiering, och så vidare.

Det är också tydligt att relationen mellan sjöfarten och lagstiftaren kan analyseras som ett spel. Denna gång har sjöfarten framställt ett önskemål. Att lagstiftaren tillgodoser det önskemålet och inom ramen för spelet förväntar sig visst beteende är med ett spelperspektiv inget märkligt. Samverkan mot mål som aktörerna i spelet identifierar som gemensamma mål kan fungera på fler plan än bara regel och sanktion. Det finns helt enkelt flera regleringsmodeller som kan användas för och i spelet.

#### 5.4 Mer kunskap om regleringsmodeller förefaller relevant

I anslutning till det nämnda kan det understrykas att det under lång tid har framhållits att den internationella sjöfarten verkar under speciella förutsättningar när det gäller reglering.

---

<sup>23</sup> Se exempelvis verksamheten hos Lighthouse.se, redarnas årsredovisningar, etc.

Nationella olikheter i regleringar av denna sjöfart ställer till svårigheter såväl avseende konkurrens, som avseende det faktum att de reglerade behöver ha kapacitet att följa flera olika regleringar. Den internationella sjöfarten och de nationella lagstiftarna har lagt mycket möda på dessa svårigheter och vidtagit många åtgärder för att neutralisera skillnaderna. Internationella reglerare som IMO är ett exempel.

Trots den möda som lagts på att åstadkomma lika reglering och någorlunda lika förutsättningar, finns det alltså svårigheter. Det tillkommer också nya problem eftersom reglering behöver uppdateras och eftersom de som har mandat att reglera tar initiativ som kan gå i olika riktningar. De enskilda reglerarnas lojalitet ligger hos olika intressen. Det är intressen av främst nationell karaktär. Därtill kommer att reglering behöver implementeras och att det vid implementering av reglering kan förefalla vara mer regel än undantag att regleringen resulterar i olikheter. Att alla regleras med samma reglering innebär inte att rätten blir densamma överallt.

När nationell sjöfartsreglering anses innebära en konkurrensnackdel för nationens sjöfart tenderar den direkta responsen att bli att undanröja konkurrensnackdelen. För regleringen av sjöfarten innebär det att den i viss mån växer fram som respons på vad andra reglerare gör. Regleringen utvecklas då utifrån defensiv respons.

Det kan förefalla finnas anledning att överväga hur det skulle kunna gå att åstadkomma en regleringsutveckling som bygger på konstruktiva initiativ. En sådan reglering skulle kunna leda till en etablerad beredskap kring samhällseliga målsättningar, i varje fall i teorin.

Teorin pekar mot att regleringen av den internationella sjöfarten borde utgå från sjöfarten själv. I varje fall borde detta vara utgångspunkten om det faktiskt är så att olikheter i regleringen orsakar så betydande svårigheter som typiskt sett görs gällande. Initiativen till reglering behöver i så fall komma från den internationella sjöfarten. Denna sjöfart behöver sedan få gehör för regleringen i de olika nationer som den verkar i.

Eftersom IMO är beryktade för att ta lång tid på sig som reglerare, skulle sjöfartens initiativ i högre grad kunna komma från branschen. Det skulle kunna handla om samarbeten med de branscher som sjöfarten samverkar med. När det gäller ett fenomen som fartygsfinansiering skulle en reglering exempelvis kunna konstrueras av sjöfarten och finansiärerna. Dessa branscher skulle genom sina företrädare kunna bygga ett internationellt register för säkerhetsanspråk i fartyg. De nationella lagstiftarnas insatser skulle främst bestå i att erkänna systemet och åta sig verkställighetsåtgärder när sådana blir aktuella. I utbyte skulle nationerna få ett säkerhetssystem som finansieras av privata aktörer och där frågor om effektiv handläggning o likn hanteras som i en reguljär kundrelation. Nationerna skulle härigenom kunna avskaffa sina motsvarande system för säkerhetsanspråk avseende den internationella sjöfarten.

De nationer som väljer att inte erkänna det privata systemet, utan försöker konkurrera med det genom subventioner från det allmänna, skulle potentiellt kunna avhållas från detta genom olika slag av sanktioner. Det skulle handla om sanktioner som den internationella sjöfarten

själva besitter, men också om sanktioner från de nationer som accepterat det internationella systemet.

Huruvida den internationella sjöfartsbranschen skulle förmå att etablera en lösning som den nämnda kan förefalla svårt att sia om. Någon anser kanske rent av att det är ett utopiskt förslag. Emellertid har regleringen av sjöfarten på senare tid börjat steg mot att ta former som påminner om det nämnda. Att sjöfarten regleras genom finanssektorn och enbart på dessa branschers gemensamma initiativ är ett intressant grepp. Ett sådant grepp ger utrymme för regleringsmodeller som kan fungera på sätt som undviker nationernas och deras sjöfarters deltagande i olika race-to-the-bottom. För just system för registrering av säkerheter och avgifter för dessa förefaller det, åtminstone i teorin, vara fullt möjligt att åstadkomma något som detta. Det borde inte ens behöva ta särskilt lång tid. Erfarenheterna om hur registersystem av säkerhetsanspråk i sjöfart kan fungera finns redan och finansbranschen är experter på att använda dem, även i internationella sammanhang.

En ökad kunskap om vilka möjligheter som går att ta tillvara när det gäller regleringsmodeller skulle ha fördelen av en förbättrad beredskap kring hur vi med reglering tillsammans når samhällseliga målsättningar.<sup>24</sup> I det här aktuella fallet, dvs slopande av stämpelskatten, har svensk sjöfart möjlighet att ta initiativ för att åstadkomma en lösning som potentiellt är bättre för både sjöfarten och samhället, än att bara slopa stämpelskatten och låta det allmänna finansiera systemet. Att låta regleringen av den internationella sjöfarten ta utgångspunkt i sjöfarten själv ser, i varje fall i teorin, ut som en väg till att nå de likheter i reglering som så tydligt efterfrågats, under så lång tid. Det kan förefalla okaraktäristiskt för den så initiativrika sjöfarten att den inte själv löst just olikheter kring registrering av säkerhetsanspråk.

Möjligen kan bristen på förekomst av ett privat internationellt säkerhetsregister förklaras av att sjöfarten i realiteten trots allt inte vill ha lika reglering. Från ett teoretiskt perspektiv har sjöfarten egentligen anledning att hellre ha de förhållanden de nu har, dvs möjlighet att driva på lagstiftare till att engagera sig i ett race-to-the-bottom. Så länge ett sådant agerande ger sjöfarten valfrihet, och därigenom en förmodan om att kunna välja bättre regleringsvillkor än åtminstone några konkurrenter, är det rationellt, allt annat lika.<sup>25</sup> – Notera att utpekandet av denna rationalitet inte är ett påstående om empiri kring sjöfarten. Det är än mindre ett påstående om vad svensk sjöfart har intentionen att ägna sig åt.

Vad som utmålas i detta avsnitt (5) är dock mycket sagt i förhållande till ett rättsligt sett ganska enkelt författningsändringsförslag.

---

<sup>24</sup> För allmän regleringsteori kring samspelet mellan offentliga och privata reglerare se exempelvis: Ian Ayres och John Braithwaite, *Responsive regulation – Transcending the Deregulation Debate*, Oxford University Press, 1992. John Braithwaite, *Regulatory Capitalism, How it works, ideas for making it work better*, Edward Elgar Publishing, 2008. Alexandre Flückiger, *(Re)faire la loi – traité de légistique à l'ère du droit souple*. Berne, Stämpfli, 2019.

<sup>25</sup> Tillkommande variabler i bedömningen av vad som är rationellt inte minst är de fördelar som följer för ett rederi att flagga ett fartyg i den egna nationella regleringsordningen. Det handlar om relationer med anställda, kunder, leverantörer, hamnar och myndigheter. Likaså handlar det om transaktionskostnader för att genomföra byten och om stabiliteten i de olika regleringarna.

Det kan därför understrykas att remisskommentarerna i detta avsnitt handlar om analyser på teoretisk grund. De syftar till att försöka bidra till förslaget på författningsändring på den korta tid som det finns utrymme för i ett remissvar. Även detta avsnitt (5) är härvid ett bidrag. Argumentet om en förbättrad beredskap kring samhällliga målsättningar talar nämligen för förslaget att slopa stämpelskatten. Det blir ett sådant argument genom att peka ut att lagstiftaren och sjöfarten på kort sikt har svårt att nå de målsättningar de föresatt sig på annat sätt än genom att slopa stämpelskatten.

Samtidigt är det relevant att lyfta fram relevansen av ett långsiktigt perspektiv. Att författningsförslaget i ett sådant perspektiv framstår som kortsiktigt bör beaktas för framtida reglering. Målet bör vara en förbättrad beredskap kring hur vi kan nå samhällliga målsättningar. Kommentaren i detta avsnitt (5) går ut på att olika regleringsmodeller kan användas som medel för detta. För detta behövs mer kunskap om regleringsmodeller. Det är rimligt att peka på att detta är något som forskningen kan bidra med. Därmed blir det också relevant att peka på att kommentaren i detta avsnitt (5) kan betraktas som stenkastning i glashus.

Claes Martinson

Jur Dr, Professor i civilrätt, Excellent lärare

Innehavare av Torsten Petterssons professur i sjörätt och annan transporträtt

Ocean Law Group, Juridiska institutionen, Handelshögskolan Göteborgs universitet