

Regleringskonkurrens och regleringsmöjligheter i sjöfarten

Av Professor Claes Martinson*

– en illustration kring det senaste och udda exemplet slopande av skatt på kredit-säkerhet

1. Kära sjörättsvänner i Danmark! Vi tävlar i ett ”race-to-the-bottom”. Har ni också funderat över vem som vinner ett sådant race?

Att reglera sjöfart är som bekant en intressant uppgift. Det har under lång tid framhållits att den internationella sjöfarten verkar under speciella förutsättningar när det gäller reglering.¹ 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. Det har också internationella reglerare som IMO gjort.²

Från sjöfartshåll brukar det hävdas att regleringen av sjöfarten måste vara

* Claes Martinson, Jur Dr, Prof i civilrätt, Exc, Innehavare av Torsten Petterssons professur i sjörätt och annan transporträtt, föreståndare för Ocean Law Group, Juridiska institutionen, Handelshögskolan Göteborgs universitet.

1) Se exempelvis Craig J Forsyth, Transnational corporations: Problems for study in the new international order of maritime shipping, 20(3), Maritime Policy and Management 1993 s 207–214 som föreställer sig en sjöfartens ”almost unlimited potential for international competition” och sjöfartens företag som ”entities with an existence above and beyond the nation-state in which they operate“.

2) Se exempelvis: 2014/15:RFR9 Sjöfartsnärings och dess konkurrenskraft, 2015. SOU 2010:73 Svensk sjöfarts konkurrensförutsättningar. Ds 1999:47 Att reda sig själv – en ESO-rapport om rederier och subventioner. SOU 1998:129 Svensk sjöfartsnäring hot och möjligheter. SOU 1997:171 Den svenskflaggade handelsflottans konkurrenskraft. SOU 1995:112 Svensk sjöfart – näring för framtiden, med bilagor.

lika.³ Det sägs vara olikheterna i reglering som ställer till det.⁴ Trots den möda som därför 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 i många fall i linje med 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. Olikheterna leder till fördelar och nackdelar i konkurrenshänseende.

När nationell sjöfartsreglering anses innebära en konkurrensnackdel för nationens sjöfart tenderar den direkta responsen att bli att konkurrensnackdelen måste undanröjas. För regleringen av sjöfarten innebär det att regleringen växer fram som respons på vad andra reglerare gör, i en regleringskonkurrens. Regleringen utvecklas då utifrån defensiva utgångspunkter. En reglering som växer fram på detta sätt, i ett race-to-the-bottom, har inte förutsättningar att leda till lika reglering eller ens till reglering.⁵ Regleringsinitiativen får inte genomslag

3) Jfr tanken om att utjämna spelplanen, Ellen J Eftestøl and Emilie Ylihøjlo, *International Shipping: Who Levels the Playing Field?*, in *Regulation of Risk – Transport, Trade and Environment in Perspective*, eds Abhinayan Basu Bal, Trisha Rajput, Gabriela Argüello, David Langlet, Brill 2023 s 282–314.

4) För typiska beskrivningar se: intervju Carl-Johan Hagman, Stena Line, <https://www.youtube.com/watch?v=pWodrzyzzY> vid 9:30 och 14:40 (besökt 16 mars 2025). World Shipping Council, “Because shipping is inherently international, it is vital that shipping is subject to uniform regulations on matters such as construction standards, navigational rules and standards of crew competence. The alternative would be a plethora of conflicting national regulations resulting in commercial distortion and administrative confusion which would compromise the efficiency of world trade.” <https://www.worldshipping.org/shipping-regulation> (besökt 16 mars 2025). Jfr: George S Reynolds, *The regulation of international shipping: systematic issues facing states in the administration of maritime affairs and the states in the administration of maritime affairs and the eradication of substandard shipping*, World Maritime University Dissertations 2020.

5) 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. Charles W Murdock, *Delaware: The Race to the Bottom – Is an End in Sight?*, 9 *Loyola University Chicago Law Journal* 1978 s 643–665. Alvin K Klevorick, *The Race*

eftersom alla aktörer ser möjligheter att dra fördelar för egen del genom att regleringskonkurrensen och the race-to-the-bottom fortgår. Förhållandena liknar fångarnas dilemma i det att förtroendet mellan aktörerna är lågt, men skiljer sig i att det faktiskt finns möjligheter att kommunicera.⁶ Från ett teoretiskt perspektiv har sjöfarten egentligen anledning att hellre ha de förhållanden den 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.⁷ Såväl utfallet som de föreställningar som råder kan förefalla bekräfta detta.

”Sjöfarten har därför villkor som få andra branscher har, med bl.a. skattebefriat bränsle, ett omfattande sjöfartsstöd och i många fall förmånlig beskattning för individ och företag. Om Sverige inte erbjuder sjöfarten förutsättningar som är i paritet med vad som erbjuds internationellt är risken att rederier flyttar sin verksamhet utomlands uppenbar.”⁸

to the Bottom in a Federal System: Lessons from the World of Trade Policy, Symposium Issue: Constructing a New Federalism: Jurisdictional Competence and Competition, Vol 14, No 2, Yale Law & Policy Review 1996 s 177–186. William Magnuson, The Race to the Middle, Volume 95 Issue 3, Notre Dame Law Review 2020 s 1183–1231.

6) Se exempelvis: Albert W Tucker, The Mathematics of Tucker: A Sampler, Vol 14, No 3, The Two-Year College Mathematics Journal 1983 s 228–232. Robert Axelrod, Effective Choice in the Prisoner’s Dilemma, Vol 24, No 1, The Journal of Conflict Resolution 1980 s 3–25.

7) Tillkommande variabler i bedömningen av vad som är rationellt är inte minst 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.

8) Se s 6, 9 och 16–17 i LI2024/00068 Vågade skatter, Navigering i sjöfartens förutsättningar, (Rikard Engström), Regeringskansliet promemoria 2023. Utredarna markerar dock 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 Slopap stämpelskatt vid in-teckning av skepp, s 11 och 12, markeras istället att det handlar om en relativt marginell fördel som sjöfarten får av slopad stämpelskatt. Jfr även den intervjustudie som pekar ut att praktiska skäl avgör valet av flaggstat, Trafikanalys, (Björn Olsson och Pia Bergdahl), Svensk sjöfarts internationella konkurrenssituation 2018, Rapport 2018:12, s 41, se även s 42.

Dilemmat och de bakomliggande realiteterna kan förefalla överväldigande. I praktiken är det kanhända också utsiktslöst att åstadkomma något. Från ett teoretiskt perspektiv finns det emellertid anledning att göra analyser och överväganden. I teorin går det att ställa frågor om hur det skulle kunna gå till att åstadkomma en regleringsutveckling som inte är defensiv utan bygger på konstruktiva initiativ. En sådan reglering skulle kunna leda till en etablerad beredskap kring samhällliga målsättningar.

Givet allmän regleringsteori förefaller det inte minst finnas skäl att undersöka vem som bör vara reglerare. En tes kan härvid vara att regleringen av den internationella sjöfarten borde utgå från sjöfarten själv.⁹ 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:s regleringsprocesser är beryktade för att vara belastade av samma typ av konkurrenstänkande som de nationella lagstiftarna är, och IMO därför har en tendens att ta mycket lång tid på sig som reglerare, skulle sjöfartens regleringsinitiativ i högre grad kunna komma från branschen.¹⁰ Det skulle också kunna handla om samarbeten med de branscher som sjöfarten samverkar med. 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 samhällliga målsättningar.

Som forskare har jag anledning att undersöka och förstå även när temat är stort. Mitt bidrag i denna artikel är begränsat i flera avseenden. Vad jag pre-

9) 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.

10) Se exempelvis: "Speaking at the Singapore Maritime Lecture the IMO Sec-Gen's response that the UN governing body was not slow drew laughter from the audience prompting him to repeat himself. 'Let me say that loud and clear – the IMO is not slow. It's 176 member states [,] we all call for level playing fields and no-one being left behind.'" <https://www.seatrade-maritime.com/regulations/-imo-is-not-slow-sec-gen-hits-back-at-critics-of-decarbonisation-pace> (besökt 16 mars 2025).

senterar i denna artikel är blott en illustration. Det är en illustration kring ett exempel som är av mer principiellt intresse än av intresse i sak. Eftersom det heller inte handlar om någon politiskt laddad fråga kan illustrationen förhoppningsvis vara belysande i just principiellt hänseende.

Illustrationen bygger på två analyser. Jag har gjort en begränsad analys av en ändring av regleringen av registrerad säkerhet i fartyg. Metoden innebär att jag analyserat de uttalade motiven till den senaste svenska lagstiftaråtgärden kring sådan säkerhet. I den analysen ingår att jag även beaktat teorin om rättslig inbäddning.¹¹ Genom analysen har jag identifierat karaktäristiska drag i vad motiven ger för intryck av hur den svenske lagstiftaren tagit sig an regleringskonkurrensen. Dessa karaktäristika indikerar att den svenska lagstiftaren accepterat rollen av konkurrent med andra reglerare, utan att analysera alternativa roller i sammanhanget.

Utifrån de karaktäristiska dragen i lagstiftarinsatsen har jag gjort en konstruktivt inriktad analys. Den går ut på att identifiera möjligheter som en nationell lagstiftare skulle ha om denne analyserar sammanhanget och inte tar rollen av regleringskonkurrent för given. Med en sådan analys av sammanhanget kan den nationella lagstiftaren – för det första – ta rollen av förhandlare. För det andra kan den nationella lagstiftaren ta rollen av en möjliggörare som bidrar med fundament för en annan, mer potent, reglerare av sjöfart. Det handlar om en annan reglerare som i sina insatser har möjlighet att utgå från sjöfartens förutsättningar och sjöfartens relationella omgivningar och som därmed har förutsättningar att åstadkomma lika reglering.

Vad jag presenterar är just en illustration. Det är en illustration i syfte att undersöka och förstå. Jag har ingen annan målsättning med denna text än just det. Jag vill understryka att så är fallet eftersom det är så vanligt att juridiska texter går ut på att argumentera för att övertyga om något i själva saken. Jag har vare sig som forskare eller medborgare något emot att den svenske lagstiftaren gör den aktuella ändringen. Inte heller har jag någon kritik mot hur vare sig lagstiftaren eller sjöfarten arbetat med frågan. Vad jag redovisar är teori i form

11) Claes Martinson, En teori om rättslig inbäddning – illustrerad med exemplet immaterialrättigheter i konkurs, i Festskrift till Mikael Möller, red Jonatan Schytzer, Peter Strömberg, Margareta Brattström, Iustus 2024 s 337–358.

av rättsvetenskapliga analyser på temat regleringskonkurrens.¹²

2. Hur resonerar en nationell lagstiftare som konkurrerar?

Jag börjar presentationen med min analys av den svenske lagstiftares motiv för en lagändring. Motiven är enligt min bedömning illustrativa för hur en nationell lagstiftare kan resonera under regleringskonkurrens.

2.1 Exemplet på lagändring – sloandet av skatt

Lagändringen är typisk för ett race-to-the-bottom. Den handlar om att avskaffa en skatt. Närmare bestämt handlar det om den svenska skatten på att registrera säkerhet i fartyg. I en internationell jämförelse är detta en udda skatt, men det är alltså en skatt som använts i Sverige.

Det svenska systemet för registrerad säkerhet i fartyg innebär att säkerheten manifesterats i ett hypoteksbrev som är återanvändbart. Det går att återanvända om fartygsägaren löser krediten och vill ta ut kredit från någon annan kreditgivare. Skeppshypoteksbrevet utgör på så vis ett tillbehör till fartyget. Att ta ut ett skeppshypoteksbrev har kostat ca 6 500 kr i avgift och en skatt om 0,4 % på det belopp som fartygsägaren valt att registrera som säkerhetens omfattning.¹³ Det innebär att åtgärden att använda denna säkerhetsform kostat ett relativt ansevärt belopp. Att ta ut en säkerhet på exempelvis 50 000 000 kr har kostat $200\,000 + 6\,500 = 206\,500$ kr. I genomsnitt har skatten för en in-teckning varit 320 000 kr. Det genomsnittliga antalet in-teckningar har varit 24.¹⁴

12) För min fakultets räkning har jag formulerat svaret på remissen i lagstiftningsärendet. Inte heller den insatsen har att göra med någon ambition att påverka i frågan om skatteinivån. Dnr: GU 2024/3065, 2024-10-26, Remiss gällande promemorian ”Slopad stämpelskatt vid in-teckning i skepp” (Fi2024/02015). Notera att delar av den insatsen motsvarar vad jag presenterar i denna artikel, men att det handlar om texter med olika in-riktningar.

13) Avgiftsnivåerna hämtade från <https://www.transportstyrelsen.se/sv/om-transportstyrelsen/avgifter/Sjofart/Avgifter-for-fartyg/Avgifter-for-registerhallning-mm/Registreringsatgarder/> (besökt 16 mars 2025). Samma siffra använd i LI2024/00068 Vågade skatter, Navigering i sjöfartens förutsättningar, (Rikard Engström), Regeringskansliet promemoria 2023 s 15.

14) Fi2024/02015 Slopad stämpelskatt vid in-teckning i skepp s 12. Proposition 2024/25:107 Slopad stämpelskatt vid in-teckning i skepp s 12. Jfr 393 000 kr

Den lagändring som nu är föreslagen innebär att skatten tas bort.¹⁵ Avgiften blir kvar, men skatten blir noll. Effekten av förändringen är i skattehänseende avsedd att bli marginell. Sverige har nämligen bara fått in ca 10 000 000 kr per år i skatt.^{16 17}

I detta avsnitt (2) redovisar jag de karaktäristika som jag identifierat i motiven. Det handlar om hur den svenske lagstiftaren förefaller ha tagit sig an regleringskonkurrensen. Som framgår pekar min analys på att lagstiftaren tagit sig an rollen på ett direkt sätt och att lagstiftaren således väljer att konkurrera, utan att reflektera över alternativ.

2.2 Motiven saknar analys av att sammanhanget är regleringskonkurrens

Ett första karaktäristika är att ändringsförslaget läggs fram utan att lagstiftaren nämner något om att slopandet av skatten är en negativ effekt av regleringskonkurrens. Motiven för lagändringen ger inget omedelbart uttryck för hur lagstiftaren ser på sin roll i detta hänseende. Av de motiv som nämns blir bilden snarare att lagstiftaren ser sin roll som en av de reglerare som ofrånkomligen skall konkurrera med andra reglerare.¹⁸

Det huvudsakliga skälet för lagändringen förefaller nämligen vara att konkurrera om fartyg. Målet är att antalet fartyg i det svenska skeppsregistret skall

i LI2024/00068 Vågade skatter, Navigering i sjöfartens förutsättningar, (Rikard Engström), Regeringskansliet promemoria 2023 s 46.

15) Skatten är slopad sedan 1 juli 2025, se Lagen 1984:404 om stämpelskatt vid inskrivningsmyndigheter, § 24.

16) Proposition 2024/25:107 Slopad stämpelskatt vid in-teckning i skepp s 11.

Fi2024/02015 Slopad stämpelskatt vid in-teckning i skepp s 11. Jfr LI2024/00068 Vågade skatter, Navigering i sjöfartens förutsättningar, (Rikard Engström), Regeringskansliet promemoria 2023 s 21–23.

17) På principiell nivå hör det till saken att skatten går att undvika. Det går att ordna med säkerhet på annat sätt, exempelvis genom att placera fartyget i ett bolag och pantsätta bolaget, vilket i och för sig är en något mindre säker konstruktion för kreditgivaren. Enligt vad jag erfarit förefaller sådana upplägg inte vara ett förekommande fenomen i Sverige. När fartygen av andra skäl läggs i specifika bolag används ändå skeppshypotek som säkerhet. En del av förklaringen ligger i hur de standardiserade försäkringsvillkoren är utformade. Jämför motsvarande konstruktioner för fast egendom.

18) Fi2024/02015 Slopad stämpelskatt vid in-teckning i skepp s 11. Proposition 2024/25:107 Slopad stämpelskatt vid in-teckning i skepp s 11.

bli fler. Regleraren skall få fler subjekt inom sin jurisdiktion. Ett sådant mål kan ha flera motiv, men i detta fall är det redovisade skälet samhällelig krisberedskap. I kraft av fler fartyg antas Sverige kunna ha fler fartygsresurser tillgängliga i beredskapshänseende.¹⁹

För att lyckas bättre i konkurrensen mellan reglerarna är lagstiftarens medel att erbjuda ökad konkurrensneutralitet mellan redarna. Tanken är att den svenska sjöfarten i varje fall inte skall missgynnas i just det aktuella avseendet, dvs kring kostnaderna för extern finansiering. Denna ambition ligger också bakom de rapporter som lagutredarnas promemorior förefaller luta sig mot.²⁰

Sett till skattesänkningen som konkurrensmedel finns det här anledning att ifrågasätta om åtgärden kan ge förväntad effekt. Lagutredarna markerar nämligen samtidigt att påverkan på de enskilda företagens konkurrenssituation på marknaden antas bli ”mycket begränsad”.²¹ En marginell skattesänkning med mycket begränsad påverkan på de enskilda företagens konkurrenssituation borde ge en effekt som kan uttryckas med motsvarande termer, dvs en marginell effekt.²² Lagstiftaren uttrycker heller inte kopplingen mellan marginell skattesänkning och ökad beredskap i explicita termer. Den motivering som närmast ger en förklaring är att skatten bedöms påverka företagens beslut och på att denna påverkan förefaller vara stor. Lagstiftaren använder däremot en principiell motivering som går ut på beskattningsprinciper. Bedömningen är att inteckningar i fartyg förefaller vara en olämplig skattebas för fiskala skatter, dvs skatter som inte är differentierade.²³

I brist på mer uttrycklig koppling mellan marginell skattesänkning och ökad

19) LI2024/00068 Vågade skatter, Navigering i sjöfartens förutsättningar, (Rikard Engström), Regeringskansliet promemoria 2023 s 17–19, 48. Jfr dock Proposition 2024/25:107 Slopad stämpelskatt vid inteckning i skepp s 11.

20) 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.

21) LI2024/00068 Vågade skatter, Navigering i sjöfartens förutsättningar, (Rikard Engström), Regeringskansliet promemoria 2023 s 47.

22) Jfr Proposition 2024/25:107 Slopad stämpelskatt vid inteckning i skepp s 12, samt s 9 med kort redogörelse för remissinstansernas antaganden.

23) LI2024/00068 Vågade skatter, Navigering i sjöfartens förutsättningar, (Rikard Engström), Regeringskansliet promemoria 2023 s 22–23.

beredskap, och givet bakgrunden till att lagutredningen kommit till stånd, kan intrycket bli att det faktiskt inte handlar om att vidta åtgärder som är verksamma i flaggningskonkurrensen. Istället skulle det kunna handla om att tillgodose ett principiellt önskemål från sjöfarten av närmast symbolisk betydelse. Motiveringen om konkurrensneutralitet och skatteprinciper skulle då vara svepskäl. En sådan motivering vore notabel i en analys av det slag som jag gör här. Det skulle innebära att lagstiftaren är beredd att gå så långt för att vinna regleringskonkurrensen att även symbolhandlingar anses relevanta. Antagligen är det emellertid inte fallet. Lagstiftarens agerande skulle nämligen alternativt kunna förklaras av en underförstådd förväntan på att den symboliska åtgärden får betydelse. Att omfattningen av in-teckningarna är låg idag när det finns en skatt, behöver inte spegla antal och omfattning av framtida in-teckningar när skatten är helt avskaffad. En relevant faktor i bedömningen är också att lagstiftaren pekar på andra vägar för staten att beskatta respektive omfördela resurser från sjöfarten med motsvarande belopp. Det visar att lagstiftaren i detta fall är uppmärksam på hur lagändringen påverkar helheten och inte ensidigt prioriterar att vinna regleringskonkurrensen. Samtidigt hör det till saken att de alternativa intäkterna bland annat handlar om ökade farledsavgifter vilka till 80 procent antas belasta utländska fartyg.²⁴ Intentionen att konkurrera om flaggning är således tydlig.

Mot denna bakgrund menar jag att det finns anledning att uppfatta lagstiftarens åtgärd som en konkurrensåtgärd. Det är en åtgärd utan reflektion över alternativen och de alternativa roller som lagstiftaren kunnat anta. Det handlar om att pågå konkurrens avskaffa en skatt och om att motiven inte anger något explicit om vilken roll lagstiftaren därigenom tar sig an. I min analys ser jag detta som karaktäristiskt för hur lagstiftaren tagit sig an regleringskonkurrensen.

2.3 Motiven saknar analys om huruvida åtgärden är systemkompatibel

Nästa karaktäristika som jag identifierar i motiven är att de saknar redovisad analys av om ändringen är systemkompatibel. Lagstiftaren redovisar ingen analys av hur aktörerna kan tänkas agera när skatten avskaffats.²⁵ Sådana analyser

24) LI2024/00068 Vågade skatter, Navigering i sjöfartens förutsättningar, (Rikard Engström), Regeringskansliet promemoria 2023 s 57–60.

25) Faktum är att lagstiftaren, trots påpekanden från en av remissinstanserna (min fakultet och den text jag formulerat), uttryckligen avvisar tanken på sådan analys i det aktuella

kan vara svåra och förenade med olika grad av osäkerhet, men de är relevanta.²⁶ De är särskilt relevanta när en lagändring är föranledd av en önskan att aktörerna skall ändra beteende. Det faktum att motiven till en lagändring saknar redovisning av sådan analys indikerar att åtgärden i hög grad är föranledd av regleringskonkurrens. Avsaknaden antyder i varje fall att det är avskaffandet av skatten som är det centrala, inte att få till ett genomtänkt system. Om regleringskonkurrens kan ha sådan inverkan är det notabelt i sig och därför karaktäristiskt för den roll som en lagstiftare kan anta under regleringskonkurrens. Det är en roll som innebär risk för förbiseenden av hur aktörerna kommer att agera efter lagändringen.

Den analys som jag gjort visar att lagändringen inte är systemkompatibel. Min analys av hur aktörerna kommer att agera i teorin visar nämligen att svenska redare som en följd av författningsändringen kommer att skaffa ett enda skeppshypoteksbrev för vart och ett av sina fartyg och detta kommer att täcka alla deras behov. Givet hur systemet fortsatt kommer att fungera, med möjlighet för panthavare att ha andrahands- och tredjehandspant i ett och samma hypoteksbrev, blir det nämligen rationellt för dem att ta ut skeppshypoteksbrev på, låt säga 100 miljarder, i vartenda fartyg. För redarna blir det i varje fall rationellt att välja ett så stort in-teckningsbelopp att det med råge täcker värdet av fartyget. Då får de ett hypoteksbrev som kan användas för hela värdet, utan att de någonsin behöver komplettera med ytterligare hypoteksbrev.²⁷ Samtidigt avskräcker kreditgivaren andra kreditgivare från att ta ut in-teckningar i samma fartyg. Förvisso kan andra kreditgivare begära sekundärpant i det redan uttagna skeppshypoteksbrevet, men det är en oklar rättsfråga huruvida en kreditgivare som vill ha sekundärpant kan blockera primärpanthavaren från att utvidga lagstiftningsärendet och därtill menar att ändringen är av så enkel och teknisk karaktär att förslaget inte ens lämnas på remiss till Lagrådet. Proposition 2024/25:107 Slopad stämpelskatt vid in-teckning i skepp s 7 och 9–11.

26) Jfr Claes Martinson, En teori om rättslig inbäddning – illustrerad med exemplet immaterialrättigheter i konkurs, i Festskrift till Mikael Möller, red Jonatan Schytzer, Peter Strömngren, Margareta Brattström, Iustus 2024 s 337–358.

27) Härmed inget sagt om huruvida aktörerna kommer att agera på detta vis i praktiken. Enligt vad jag erfarit om förhållandena i ett skede några månader innan lagändringen genomförts, finns det aktörer som inte tänkt på denna möjlighet och som därtill gör antagandet att de själva inte kommer att ta ut skeppshypoteksbrev på större belopp än krediten.

sin kredit. Förstahandspanthavaren kan vara förutseende och låta det följa av avtalet att krediten är rörlig så att den därmed kan utökas.²⁸ Därmed har en kreditgivare som med fartygsägarens hjälp tar ut skeppshypotek rationella skäl att välja ett belopp som, med marginal, täcker hela fartygets värde.

Det nämnda kan i sin tur leda till att det svenska skeppshypoteksregistret får en annan roll än idag. I den nya ordningen blir den centrala aktören vid en pantsättning inte registret, utan förstahandspanthavarna. Därigenom blir det fråga om en sorts privatisering av skeppshypotekssystemet. Det skulle, i en utvecklad form, kunna 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 skeppshypoteksbrev 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.²⁹

Min analys avser rationellt beteende i teorin. Den 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 jag lagt till grund är emellertid vad jag redovisar i nästa stycke.

28) Claes Martinson, Kreditsäkerhet i fakturafordringar – En förmögenhetsrättslig studie, Iustus 2002 s 608–619. Gösta Walin, Göran Millqvist, Annina H Persson, Panträtt, 4 u, Norstedts juridik 2022 s 47–48.

29) Enligt vad jag erfarit om de praktiska problemen med att hantera skeppshypoteksbreven vid överlåtelser av fartyg vore en sådan privatisering av skeppshypoteksregistret en önskad reform, helt enkelt av praktiska skäl. Det svenska skeppshypoteksregistret uppfattas som gammaldags och bristen på öppen digital tillgång bidrar. Den fördel som systemet har i möjligheten att återanvända registrerad säkerhet anses vara mer eller mindre obetydlig. Huruvida ett privatiserat system av det slag jag beskrivit är att föredra m h t sådant som kostnadsaspekter, integritet och risker för insolvens hos det privata subjektet som hanterar registerfunktionen är en fråga för sig, se beträffande fastighetspant exempelvis: Sjef van Erp, Are land registers becoming online intermediary platforms of land data? in eds David Grinlinton, Rod Thomas, Land Registration and Title Security in the Digital Age, New Horizons for Torrens, Routledge 2020 s 279–293. Sjef van Erp, Mortgage registration as a sequel of private loan registration?, European Property Law Journal 2014; 3(2): 107–108. Sjef van Erp, Land registration systems: public, private or privately public, European Property Law Journal 2017; 6(1): 1–3.

De aktörer som berörs av åtgärden är redare och kreditgivare. När stämpelskatten slopas ställs de inför ett nytt läge. Jag har förutsatt att de agerar rationellt i kostnads- och riskminimeringshänseende samt att avgifterna för registrering är desamma. Skeppshypoteksbreven som följer av in-teckningarna i svenska fartyg följer som regel fartyget under hela dess livstid, dvs så länge fartyget finns. Det svenska skeppshypotekssystemet innebär att en in-teckning blir ett tillbehör till fartyget. Ett fartyg som har skeppshypoteksbrev blir därför i princip mer värt än ett fartyg som inte har skeppshypoteksbrev. När ett fartyg skall säljas är det helt enkelt bättre för fartygsägaren att denne kan erbjuda köparen skeppshypoteksbrev som köparen kan använda i sin finansiering av fartyget. Allt annat lika är ett fartyg som har skeppshypoteksbrev mer värt än ett fartyg som inte har sådana. Hittills har det varit kostsamt att förse ett fartyg med skeppshypoteksbrev. Med sloandet 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 skeppshypoteksbrev när priset är lågt.³⁰

I den mån bristen på redovisad analys från lagstiftaren beror på regleringskonkurrens är det som nämnts notabelt. Om det är så att regleringskonkurrensen kan få sådana effekter att de ändringar som görs inte är genomtänkta i förhållande till systemet som sådant bör detta uppmärksammas. Att lagstiftaren inte beaktar aktörernas rättsliga inbäddning är ett karaktäristika som vi alla bör försöka bidra till att undvika. I termer av karaktäristika handlar det därför närmast om en risk. Vad min analys indikerar är att denna risk negligeras. Jag hävdar därför att det är karaktäristiskt för regleringskonkurrens att det med detta fenomen följer en risk för att aktörernas rättsliga inbäddning inte beaktas.³¹

30) Det kan noteras att sloandet av skatten under en betydande period inte kommer att gå att reversera om staten åter vill ta ut skatt eftersom redarna kommer att ha tagit ut alla säkerheter som kan behövas så snart skatten avskaffats.

31) Jfr Claes Martinson, En teori om rättslig inbäddning – illustrerad med exemplet immaterialrättigheter i konkurs, i Festskrift till Mikael Möller, red Jonatan Schytzer, Peter Strömgren, Margareta Brattström, Iustus 2024 s 337–358.

2.4 Motiven saknar utredning av hur förmånlig ändringen kommer att bli

En annan karaktäristika som jag identifierar är att motiven saknar redovisad utredning av hur förmånlig prisbilden blir för redarna. Trots att åtgärden går ut på att öka inflaggningen redovisas ingen utredning av om det svenska skeppshypoteket i jämförelse med andra finansieringsupplägg blir ett billigt och uppskattat alternativ. En utredning av förhållandena mellan de olika alternativen hade kunnat fylla en funktion i ett beslutsunderlag beträffande en författningsändring. Information om huruvida skeppshypoteket blir billigt eller dyrt hade varit relevant. En självklar jämförelse borde avse priserna 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,³² finns det i princip anledning att inte bara slopa skatten utan också att sänka avgiften.

En anledning till bristen på redovisning är att kostnaderna i det förslag som nu presenterats förefaller bli blygsamma. Att göra jämförelser kan därför vara obehövligt. Det är emellertid notabelt att underlaget som lagutredningspromemoriorna tillhandahåller saknar information som potentiellt skulle kunna vara relevant.³³ Från perspektivet av regleringskonkurrens kan lagändringen rent av se ut att innebära en potentiell subvention av svensk sjöfart. Förvisso pekar utredarna på andra vägar för staten att beskatta respektive omfördela resurser från sjöfarten med motsvarande belopp, men dessa alternativ innebär omfördelning, framför allt till utländsk sjöfart.³⁴ I det perspektivet är det därför relevant att veta hur stor denna subvention blir, och om subventionen behöver vara av den storlek som förefaller bli konsekvensen av förslaget.

Det framgår inte direkt av lagutredningarna om de kvarvarande avgifterna kommer att täcka registermyndighetens kostnader. De allmänna utsagor som görs pekar i olika riktningar beträffande om avgiften vid in-teckning täcker

32) Se exempelvis: <https://www.sdir.no/skipsregistrene/registreringsgebyrer-nor/>

33) 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.

34) LI2024/00068 Vågade skatter, Navigering i sjöfartens förutsättningar, (Rikard Engström), Regeringskansliet promemoria 2023 s 57–60.

Transportstyrelsens administration.³⁵ Samtidigt framgår att det i genomsnitt görs ca 24 in-teckningar och att avgiften är 6 500 kr,³⁶ vilket ger 156 000 kr i intäkter per år, vilket gissningsvis inte täcker kostnaderna. Det räcker inte även om intäkterna för ägarregistrering (50 000 kr plus 600 kr per år) borde bidra med kostnadstäckning. Ett antagande kan därför 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. En sådan subvention 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 aktuellt slag, dvs slo-pande av stämpelskatten, beakta var balansen bör ligga. Någon sådan balans framgår inte av motiven.

Om det är så att regleringskonkurrensen ligger bakom avsaknaden av motiv kring prisnivå och subventionering är det relevant att notera. Regleringskonkurrensen behöver nämligen inte gå så långt att prissättningen inte blir utredd. På motsvarande sätt är det relevant att lagstiftaren fattar informerade beslut avseende om regleringskonkurrensen skall tillåtas gå så långt som till subventionering. När det i de aktuella motiven inte framgår särskilt mycket om hur lagstiftaren resonerat i dessa avseenden indikerar det att regleringskonkurrensen innebär risk för överdrivna åtgärder. Därmed skulle det kunna ses som karaktäristiskt för regleringskonkurrens att det med detta fenomen följer risk för just överdrivna åtgärder.³⁷

2.5 Regleringskonkurrensen kan leda till att lagstiftare överdriver rollen som regleringskonkurrent

Utöver de nämnda karaktäristiska drag som jag pekat på i de tre föregående avsnitten går det att identifiera ytterligare. En sådan är att motiven inte innehåller

35) LI2024/00068 Vågade skatter, Navigering i sjöfartens förutsättningar, (Rikard Engström), Regeringskansliet promemoria 2023 jfr s 15 med s 22. Jfr Trafikanalys, (Björn Olsson och Pia Bergdahl), Svensk sjöfarts internationella konkurrenssituation 2018, Rapport 2018:12, s 32–33.

36) LI2024/00068 Vågade skatter, Navigering i sjöfartens förutsättningar, (Rikard Engström), Regeringskansliet promemoria 2023 s 45–46.

37) Notera att jag härmed inte menar att slo-pandet av skatten är en överdriven åtgärd.

något om huruvida redarna kommer att välja skeppshypoteksbrev framför de andra säkerhetskonstruktioner som kan konstrueras. Exempelvis kan alternativet att placera fartyget i ett bolag och pantsätta bolaget kanske allttjämt ses som ett fördelaktigt alternativ. Vad jag vill framhålla med min analys i denna del är emellertid inte de ytterligare möjligheterna, utan de karaktäristika som kopplar till regleringskonkurrensen. I det aktuella lagstiftningsärendet indikerar motiven att en nationell lagstiftare kan bli så inriktad på att tillgodose ett önskemål från sjöfarten att utredningsarbetet blir vinklat. Åtgärderna kan då framstå som överdrivna.

Vad jag pekar på är risken för att sammanhanget regleringskonkurrens bara uppmärksammas beträffande möjligheterna att konkurrera, medan de negativa följderna inte ges motsvarande uppmärksamhet. I den mån mitt resultat kan upprepas i analyser av liknande åtgärder är det relevant att beakta i såväl forskningen som i regleringspraktiken. Det finns nämligen anledning att fråga sig vad som går att göra annorlunda.

3. Den alternativa rollen som förhandlare

En möjlighet att hantera regleringskonkurrens skulle kunna handla om den nationella lagstiftarens agerande såsom konkurrent. Ett annat sätt att agera än att helt enkelt slopa en skatt p g a regleringskonkurrens, är att ta sig an önskemålen om att slippa skatten utifrån rollen som en av de konkurrerande reglerarna. Jag skall här bara indikera vad en sådan konstruktivt inriktad insats skulle kunna gå ut på.

En nationell lagstiftare skulle kunna arbeta förhandlingsinriktat och efterfråga motprestation i utbyte mot skattesänkningen. Även om det inte skulle bli fråga om någon direkt och iakttagbar motprestation, skulle åtgärden att slopa skatten kunna motiveras på sätt som sätter åtgärden i perspektiv. Istället för att lagstiftaren motiverar åtgärden med att konkurrensneutralitet och därmed agerar i en sorts erkännande av att de nationella villkoren varit oförmånliga, skulle det kunna handla om att hantera narrativet. Ett sådant agerande är konsekvent med rollen av ett av flera konkurrerande subjekt. De fördelar som den egna jurisdiktionen erbjuder kan då framhållas med viss tydlighet.

I linje med den beskrivna konstruktiva inriktningen kan åtgärden att slopa

en skatt läggs fram som en åtgärd för att nå mål som sjöfartens aktörer behöver arbeta med. Det skulle exempelvis kunna handla om att sjöfarten får disponera över de lättnader som förändringen innebär i resurshänseende, i utbyte mot en förväntan att lättnaden i någon liten mån kan bidra till att sjöfarten ökar sina för samhället välbehövliga insatser. Det kan handla om de utmaningar som klimatförändringarna innebär, eller om de föredömliga satsningar som svenska rederier gör på säkerhet, där inte minst den höga kunskapsnivån bland personalen bibehålls och tas tillvara. Målsättningarna skulle också kunna konkretiseras.

Från svensk sjöfarts sida stämmer en sådan ansats från den nationella lagstiftaren väl överens med den bild som svensk sjöfart gärna ger av sig själv i olika sammanhang.³⁸ Det finns inget skäl att betvivla att intentionerna bakom denna bild är både seriösa och ansvarstagande. Tvärt om. Att den nationella lagstiftaren gör en konstruktiv ansats av antytt slag borde därför kunna fungera. En redovisad förväntan skulle innebära en principiell skillnad.

4. Den alternativa rollen som möjliggörare för en annan reglerare

Även om de nationella lagstiftarna kan arbeta med en explicit medvetenhet om sin konkurrerande roll är det alltjämt fråga om en konkurrens. Som sådan leder den till just konkurrens och till det dilemma som konkurrenter hamnar i även när de, som här, har legitima skäl för att undvika konkurrens. Ett sätt att ta sig ur detta dilemma är att de nationella lagstiftarna tar sig an en annan roll än rollen av konkurrerande reglerare.

För att komma ifrån konkurrentrollen behöver den nationella lagstiftaren identifiera en annan reglerare som inte behöver konkurrera. När det gäller exemplet skatt och avgifter för att finansiera ett kreditsäkerhetssystem behöver de nationella lagstiftarna inte alls ha den roll de har. Ett system för kreditsäkerhet kan konstrueras och hanteras av en annan reglerare, som inte behöver konkurrera om fartygens flaggor.

En sådan annan reglerare skulle behöva reglera alla sjöfartens subjekt och ge

38) 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.

dem lika förutsättningar. Eftersom fenomenet säkerhet bygger på civilrättslig grund och på frivilligt rättshandlande behöver en reglerare inte ha mer makt än vad rättshandlande genom avtalskonstruktioner kan ge. Den funktion som regleraren behöver fylla är att hantera information om fartyg, gäldenär, borgenär och inteckningen (den registrerade säkerhetens omfattning). Information av detta slag hanteras redan av privata aktörer, nämligen kreditgivarna, sjöfartens finansiärer.

Fenomenet kreditsäkerhet vid fartygsfinansiering skulle kunna konstrueras av sjöfarten och finansiärerna själva. Dessa branscher skulle genom sina företrädare kunna bygga ett internationellt register för säkerhetsanspråk i fartyg. Att bygga ett sådant system som har förutsättningar att vinna acceptans borde vara möjligt. Det handlar i princip om att hantera information som redan hanteras av fartygsfinansiärerna. Vad som behövs är att någon etablerar den plattform som ett internationellt säkerhetsregister skulle innebära. De fenomen som uppstår kring registrering, storlek på registreringen, utdelning på säkerheten, osv, varierar i de nuvarande nationella systemen, men det handlar om variationer av kända svårigheter. Att konstruera en generellt godtagbar standard utifrån de grundläggande dragen borde i teorin inte vara särskilt besvärligt.³⁹ Regleringen av sjöfarten har på senare tid börjat ta steg mot former som påminner om det nämnda.⁴⁰ Att sjöfarten regleras genom finanssektorn och enbart på dessa branschers gemensamma initiativ är ett intressant grepp. Erfarenheterna om hur registersystem av säkerhetsanspråk i sjöfart kan fungera finns redan och finansbranschen är experter på att använda dem, även i internationella sammanhang.⁴¹

De nationella lagstiftarnas insatser skulle främst bestå i att erkänna systemet och åta sig verkställighetsåtgärder när sådana blir aktuella. I utbyte skulle

39) Jfr dock praktiken för konventionsreglering genom sjöpantsrättskonventionerna 1967 och 1993, se exempelvis Hugo Tibergh, Annina H. Persson, Johan Schelin, Jeanette Andersson, Sebastian Bierfeldt Liptak, Mattias Widlund, Kreditsäkerhet i fartyg, 2 u, Norstedts juridik 2023 s 43–44, jfr även s 61–63 och redogörelsen för Kapstadskonventionen 2001.

40) Exempelvis innebär Poseidon Principles en reglering genom privata aktörer varav finansbranschen är den som tagit det initiala initiativet. Se: poseidonprinciples.org

41) Huruvida ett sådant system är att föredra m h t sådant som kostnadsaspekter, integritet och risker för insolvens hos det privata subjektet som hanterar registerfunktionen är som nämnts en fråga för sig, se fotnot ovan angående fastighetspant.

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.

En nationell lagstiftare kan bidra med fundament för en sådan mer potent reglerare av internationell sjöfart. De nationella lagstiftarna kan ta initiativ genom att ge incitament till branschen. I det här aktuella fallet, dvs slopande av stämpelskatten, skulle såväl finansiärerna som svensk sjöfart ha 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 och den så påhittiga finansbranschen, att de inte själva löst just olikheter kring registrering av säkerhetsanspråk.

En tanke i sammanhanget har att göra med varför vi inte redan har sett ett privat internationellt säkerhetsregister. Det går förstås att spekulera kring tänkbara orsaker. En orsak som är särskilt relevant att uppmärksamma är kanhända en elefant i rummet. Kanske vill sjöfarten trots allt inte ha lika reglering? Det skulle i så fall indikera att spelet kring denna variant av fångarnas dilemma har speciella förutsättningar.

5. Hur kan regleringskonkurrens bli regleringsmöjligheter?

Regleringskonkurrens inom sjöfarten utgör ett komplext och dynamiskt fält där nationella lagstiftare balanserar mellan konkurrenskraft och rättslig stabilitet. Den analys som jag presenterat här har visat på de inneboende utmaningarna med en reglering som formas genom reaktiva åtgärder snarare än genom långsiktiga strategier.

Vad jag presenterar är emellertid bara en illustration. Frågan om hur sjöfarten bör regleras och av vem förblir central. Möjligheten att låta branschens aktörer själva initiera och strukturera en regleringsprocess kan vara en väg framåt, särskilt om målet är att uppnå harmoniserade och hållbara regleringsmodeller.

Samtidigt kvarstår frågan om huruvida sjöfarten i praktiken har ett intresse av en sådan harmonisering, eller om den flexibilitet som dagens regleringskonkurrens erbjuder faktiskt är en del av branschens strategiska fördelar.

Oavsett vilket angreppssätt som visar sig vara mest framgångsrikt är det tydligt att regleringskonkurrens i sjöfarten kräver fortsatt analys. Genom att betrakta den nationella lagstiftarens roll inte enbart som en konkurrent utan också som en möjliggörare av nya lösningar, kan framtida regelverk formas utifrån en mer proaktiv och strukturerad ansats. I denna utveckling finns det skäl att närmare utforska hur nationella och internationella aktörer kan samverka för att säkerställa att regleringens syfte inte enbart blir att konkurrera, utan också att skapa förutsättningar för en hållbar och effektiv reglering av sjöfarten. Ett konstruktivt perspektiv på reglering i vår samtid innebär att reglering byggs med insatser från fler än statsmakter och övernationella konventionsmakare. Det innebär något annat än att kräva åtgärder från den nationella lagstiftaren och något annat än de förutsättningar som ett fångarnas dilemma genererar⁴²

42) För samspelet mellan offentliga och privata reglerare se exempelvis redan nämnda: 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 Flüchiger, *(Re)faire la loi – traité de légistique à l'ère du droit souple*, Berne, Stämpfli, 2019. Se även Claes Martinson, Lars Huemer, Ida-Maja Hassellöv, *The Poseidon Principles regulatory model*, (kommande).