

Forslag

til

Lov om foranstaltninger mod forskelsbehandling inden for international skibsfart.

Fremsat den 15. marts 1967 af *handelsministeren*.

§ 1. Såfremt transport med danske skibe til eller fra en fremmed stat udsættes for mindre gunstig behandling end transport med skibe, der er registreret i nævnte stat eller i tredjestat, kan handelsministeren til varetagelse af danske interesser i international skibsfart fastsætte bestemmelser, der forbyder eller begrænser indgåelse af aftaler om befragtning af eller transport med skibe, som er registreret i den fremmede stat.

§ 2. I bestemmelser, der udfærdiges i henhold til § 1, kan der fastsættes straf af bøde eller hæfte for overtrædelse af bestemmelserne.

Stk. 2. Er overtrædelsen begået af et aktieselskab, andelselskab eller lignende, kan der pålægges selskabet som sådant bødeansvar.

Bemærkninger til lovforslaget.

Spørgsmålet om gennemførelse af en lovgivning om foranstaltninger mod forskelsbehandling inden for international skibsfart har i de senere år været genstand for drøftelser på internationalt plan mellem en række skibsfartslande, herunder de nordiske lande.

Ved forskelsbehandling, der på dette område ofte betegnes som flagdiskrimination, forstås ordninger iværksat med det formål at begunstige vedkommende lands egne skibe eller bestemte andre landes skibe i konkurrencen om søtransport. Sådanne ordninger antager mange forskellige former, men kan i hovedtræk inddeles i 3 kategorier:

a. Bestemmelser truffet af myndighederne i et land gående ud på, at skibe registreret i vedkommende land skal have fortrinsret til transport til og fra landet. Sådanne ordninger iværksættes ofte som en direkte kontrol med befragtninger eller gennem valutakontrol og import- og eksportbevillinger. Diskriminerende konsulatsgebyrer, fyr- og lodsafgifter, tildeling af lastpladser og lignende ordninger kan virke i samme retning.

Handelsmin. j. nr. 700-2-67.

b. Bilaterale aftaler, sædvanligvis i form af skibsfartsklausuler i handelsaftaler, hvorved transport af varer, som indgår i samhandelen mellem de to kontraherende lande, helt eller delvis søges reserveret for det ene eller begge landes handelsflåder.

c. Regionale præferenceaftaler, hvorved søtransport i samhandelen mellem flere lande søges reserveret for de deltagende landes handelsflåder.

I det internationale økonomiske samarbejde efter den 2. verdenskrig er toldbeskyttelse og andre restriktioner indenfor den internationale varehandel i stor udstrækning blevet reduceret eller afviklet, hvilket har bidraget til en større international arbejdsdeling og specialisering indenfor vareproduktionen og været en af de væsentlige årsager til den hurtige udvikling af velstanden i en stor del af verden.

På skibsfartsområdet er der ikke mindst som følge af den indsats, der er gjort indenfor den europæiske økonomiske samarbejdsorganisation, OEEC,

og dens efterfølger, organisationen for økonomisk samarbejde og udvikling, OECD, nået gode resultater i samme retning, navnlig på grundlag af den gældende liberaliseringskode, der fastslår princippet om en liberal international søfartspolitik under frie og rimelige konkurrenceforhold. Imidlertid har man ikke mindst i de senere år set tendenser i modsat retning. En lang række lande er slået ind på regulerende og protektionistiske foranstaltninger for at fremme nationale interesser på dette område, og i dag praktiseres flagdiskrimination af mere end 40 lande, og ca. 10 pct. af verdens søtransport er derved blevet undergivet diskriminerende afskibningsbestemmelser. Tendensen går desværre i retning af stadig større udbredelse af flagdiskriminationsklausuler i bilaterale handelsaftaler, og der er tegn, som tyder på, at regionale præferenceordninger vil blive indført i højere grad end tidligere.

De lande, som praktiserer forskelsbehandling, udgør ikke nogen ensartet gruppe med fælles interesser og motiver. De er tværtimod geografisk meget spredte og står på et højt forskelligt stade med hensyn til økonomisk udvikling. Motiverne for flagdiskrimination varierer også, fra ønsket om at beskytte eksisterende nationale handelsflåder, som af forskellige grunde har svært ved at konkurrere med andre landes skibe — eller ønsket om at beskytte handelsflåder af beredskabsmæssige grunde — til bestræbelser på at opbygge egne handelsflåder eller at starte nye linieredier, hvor dette ikke kan ske i konkurrence på lige vilkår med andre lande. Det sidstnævnte motiv, som ikke sjældent synes at være blandet med prestigemæssige hensyn, har ofte været fremherskende i nogle af udviklingslandene.

Den flagdiskrimination, der rent faktisk praktiseres af statshandelslandene udgør et særligt problem, der må ses i sammenhæng med det statslige monopol på udenrigshandelen i disse lande.

Den vigtigste målsætning for international skibsfart må være at sikre den mest effektive transport for en stadig stigende verdenshandel. De erfaringer, man hidtil har høstet af virkningerne af diskriminerende foranstaltninger og præferenceordninger på skibsfartsområdet, viser, at kun en skibsfartspolitik, som giver alle landes skibe mulighed for at konkurrere om fragterne på lige vilkår kan skabe forudsætningerne for et rationelt transportsystem med lavest mulige transportomkostninger. Ud fra dette synspunkt er det af stor betydning at få bortryddet alle hindringer for, at befragterne frit kan vælge, hvilke skibe, de vil benytte. For dansk skibsfart vil alle ordninger af denne art have særdeles

uheldige virkninger, da en sådan indgriben i konkurrenceforholdene for den internationale skibsfart forringer det grundlag, som den danske handelsflåde har baseret sin eksistens på. Det må i denne forbindelse erindres, at omkring 85 pct. af den danske handelsflåde ikke sejler på Danmark, men udelukkende er beskæftiget i transport mellem andre lande.

De problemer, som denne udvikling har stillet de traditionelle skibsfartslande overfor, er genstand for drøftelser i en række internationale organisationer, af hvilke Danmark er medlem. I flere af disse organisationer er der fastsat regler, som forpligter medlemslandene til at føre en ikke-diskriminerende politik på skibsfartsområdet. Stor betydning har i denne forbindelse arbejdet indenfor OECD, hvor de traditionelle skibsfartsnationer har et centralt forum for drøftelse af skibsfartspolitiske spørgsmål i organisationens søtransportkomite (Maritime Transport Committee — MTC). Herudover har der siden 1961 regelmæssigt fundet drøftelser sted i det organ, der betegnes som den konsultative skibsfartsgruppe (Consultative Shipping Group — CSG), og som nu omfatter følgende 12 lande: Belgien, Danmark, Finland, Frankrig, Grækenland, Holland, Italien, Japan, Norge, Storbritannien, Sverige og Vesttyskland. Gruppen har indtil nu afholdt 8 møder på ministerniveau, senest i Oslo i juni 1966. Medlemmerne af gruppen er enige om at samordne deres deres bestræbelser på at modarbejde flagdiskrimination.

Spørgsmålet om flagdiskrimination har også været genstand for drøftelse i De forenede Nationers konference om handel og udvikling (UNCTAD) i forbindelse med det samarbejde om skibsfartsspørgsmål, der finder sted i denne organisation.

Også i Europarådet er flagdiskriminationsspørgsmålet taget op til behandling. I november 1965 fremlagde den økonomiske komite en enstemmig rapport, hvori man tog afstand fra diskrimination. I rekommandation nr. 451, der blev vedtaget af den rådgivende forsamling i januar 1966, opfordres de af rådets medlemmer, som ikke har lovhjæmmel til at træffe foranstaltninger til at modvirke flagdiskrimination, til at undersøge mulighederne for at skaffe sig en sådan lovhjæmmel. På et møde i december 1966 vedtog ministerkomiteen bl. a. under henvisning til søfartsministermødet i Oslo i juni 1966, at sende den nævnte rekommandation til medlemslandene.

I 1965 anmodede medlemmerne af det internationale handelskammer de respektive regeringer om at træffe foranstaltninger mod flagdiskrimination med den begrundelse, at sådanne ordninger fører

F. t. l. om foranstaltninger mod forskelsbehandling inden for international skibsfart.

til højere omkostninger og langsommere transportydelser.

Også det internationale søfartskammer har i 1965 opfordret sine medlemmer til at anmode de respektive regeringer om at tilvejebringe lovgivning, som gør det muligt at træffe foranstaltninger mod flagdiskrimination.

Udenfor de internationale organer har Danmark i lighed med flere andre lande arbejdet for at sikre ligelige konkurrenceforhold for skibsfarten gennem dertil sigtende klausuler i de bilaterale handels- og skibsfartsaftaler, der indgås. Det er lykkedes i en række sådanne aftaler at få indført klausuler, som gensidig sikrer de kontraherende parters handelsflåder nationalbehandling eller mestbegünstigelsesvilkår.

De skibsfartslande, som samarbejder i den konsultative skibsfartsgruppe, er nået til den opfattelse, at der bør træffes yderligere foranstaltninger til at modarbejde tendenser i retning af udvidet diskrimination. De fremstød, som hidtil er blevet gjort ad diplomatisk vej og gennem indgåelse af bilaterale aftaler m. v., kan ikke anses for tilstrækkelige til at modvirke den stedfindende uheldige udvikling. Under drøftelserne om, hvilke andre og mere effektive forholdsregler der vil kunne tages i brug for at sikre, at skibsfartserhvervet på længere sigt kan udøves så frit som muligt uden at blive hæmmet af diskriminerende ordninger, har det været fremhævet som et moment af væsentlig betydning, at visse lande allerede har lovhjemmel til at træffe modforanstaltninger overfor de diskriminerende landes skibsfart og handel.

Spørgsmålet om at søge gennemført en sådan lovhjemmel i de lande, som ikke allerede har en sådan lovgivning, blev rejst på søfartsministermøderne i London i marts og december 1963. I disse møder deltog søfartsministrene fra Belgien, Danmark, Frankrig, Grækenland, Italien, Holland, Norge, Storbritannien, Sverige og Vesttyskland. Ministermøderne anbefalede, at de deltagende lande, skulle overveje hensigtsmæssigheden af at indføre fornøden lovhjemmel, såfremt en sådan lovhjemmel ikke allerede forelå. Enkelte lande i gruppen gav på dette tidspunkt udtryk for nogen reservation overfor tanken om at lovfæste adgangen til modforanstaltninger bl. a. på grund af faren for, at sådanne modforanstaltninger fejlagtig skulle kunne opfattes som et brud på ikke-diskriminationsprincippet.

På søfartsministermødet i Oslo i juni 1966, hvori foruden de nævnte lande også Japan og Finland var repræsenteret, blev spørgsmålet taget op igen, og samtlige lande med undtagelse af Grækenland gav her tilslutning til en rekommandation gående ud på,

at de lande, som ikke allerede har hjemmel til foranstaltninger mod flagdiskrimination, eller som ikke har en hjemmel, der kan betragtes som hensigtsmæssig under de nuværende forhold, skal overveje snarest at tilvejebringe en sådan hjemmel. Der var på mødet almindelig enighed om, at sådanne foranstaltninger under visse forhold kan være rimelige og berettigede for at forsvare den væsentlige interesse, der består i at opretholde en fri og rationel skibsfart. Der var også enighed om, at man kun skulle gribe til sådanne foranstaltninger som en sidste udvej, efter at andre foranstaltninger, bl. a. sædvanlige diplomatiske forestillinger, har været prøvet, samt at sådanne modforanstaltninger kun skulle kunne iværksættes efter en omhyggelig vurdering af den aktuelle politiske og økonomiske situation, og efter samråd mellem de deltagende lande. Det følger heraf, at i den udstrækning, der kan blive tale om at gribe til sådanne modforanstaltninger, vil dette såvidt muligt ske som en koordineret og samlet optræden fra de deltagende landes side.

Bestemmelser af den her omhandlede art er ikke ukendt i dansk lovgivning. I den danske toldlov af 28. januar 1959 indeholder § 3 således en hjemmel til midlertidigt at belægge varer, der eksporteres fra et land, hvor danske skibe undergives en diskriminerende behandling, som ikke udøves overfor andre lande, en tillægsafgift på indtil 75 pct. af varens værdi. Også i den norske toldtarif findes visse bestemmelser, som giver adgang til at indføre forhøjede afgifter på varer, der indføres fra et land, som diskriminerer imod norsk skibsfart. De danske bestemmelser på dette område har ikke været benyttet i praksis, og det samme er tilfældet med de norske bestemmelser.

Blandt de lande, som var repræsenteret på ministermødet i Oslo, har både Frankrig, Italien og Tyskland bemyndigelser til at gribe ind mod flagdiskriminerende lande. De har således alle sikret sig hjemmel til at forbyde indgåelse af fragtaftaler og aftaler om transport med de diskriminerende landes skibe. Dette anses for at være det mest nærliggende middel at gribe til, såfremt det skulle blive aktuelt at indføre modforanstaltninger, hvis andre forsøg på at modvirke diskrimination ikke har ført til resultat. I overensstemmelse med den fornævnte rekommandation fra ministermødet i Oslo må handelsministeriet under hensyn til vor store interesse i at opretholde en fri og rationel international skibsfart være af den opfattelse, at der også i Danmark bør tilvejebringes en lovgivning, som hjemler adgang til at træffe modforanstaltninger af denne karakter.

Spørgsmålet om formen for en sådan lovhjemmel og de problemer, der knytter sig til brugen af en

sådan hjemmel, har været indgående drøftet mellem repræsentanter for søfartsmyndighederne i Finland, Sverige, Norge og Danmark. Man har herunder tilstøbt at nå frem til en såvidt muligt ensartet lovtekst, og nærværende lovforslag er affattet i nøje overensstemmelse med de i Sverige, Norge og Finland udarbejdede tilsvarende lovtekster.

Med hensyn til anvendelsen af den foreslåede lov hjemmel er der mellem de nordiske lande enighed om, at der må lægges betydelig vægt på, at man kun griber til modforanstaltninger, når andre midler har vist sig ikke at føre til noget resultat. De problemer som flagdiskrimination skaber, må primært søges løst ved diplomatiske henvendelser og ved fælles drøftelser med de pågældende lande om mulige løsninger af problemerne, og en eventuel brug af lovhjemmelen bør først ske efter samråd med andre lande. Man lægger endvidere vægt på, at lovens administration sker under iagttagelse af gældende folkeretlige bestemmelser og internationale forpligtelser. Om de spørgsmål, der knytter sig til lovens administration, vil der blive ført forhandlinger mellem handelsministeriet og udenrigsministeriet.

Lovforslaget er udformet som en fuldmagtslov, hvilket findes mest hensigtsmæssigt i betragtning af, at der stiles imod en fælles optræden sammen med andre lande efter forudgående international konsultation.

Til lovforslagets enkelte bestemmelser bemærkes følgende:

Til § 1.

Lovforslaget tager i første række sigte på at give adgang til at træffe modforanstaltninger, såfremt danske skibe direkte udsættes for diskriminerende forskelsbehandling. Det kan dog tænkes, at den iværksatte forskelsbehandling ikke direkte rammer danske skibsfartsinteresser, men lovforslagets bestemmelser vil være anvendelige i tilfælde, hvor blot

mulighederne for transport med danske skibe er blevet begrænsede gennem den iværksatte forskelsbehandling. Lovforslaget giver i så fald grundlag for at gennemføre modforanstaltninger sammen med andre lande.

Udtrykket „transport med danske skibe“ udelukker ikke anvendelsen af lovforslagets regler i tilfælde, hvor den diskriminerende forskelsbehandling ikke er rettet mod transporterne i snævrere forstand, men f. eks. sker i forbindelse med tildeling af lasteplads, opkrævning af fyr- og lodsafgifter o. l.

De i lovforslaget omhandlede foranstaltninger mod forskelsbehandling vil kun kunne benyttes overfor skibe, som er registreret i den fremmede stat, der har iværksat den pågældende forskelsbehandling. Det må i administrativ henseende anses for det enkleste at anvende registreringen (vedkommende skibs flag) som kriterium for eventuelle modforanstaltninger, og disse vil således ikke kunne anvendes overfor skibe registreret i andre lande, f. eks. overfor skibe, som rederier i den diskriminerende stat har tidsbefragtet.

De foranstaltninger, der træffes, vil kunne omfatte såvel befragtningsaftaler, herunder certepartier, som selve transporten af varer med det pågældende lands skibe. Dette sidste vil navnlig have betydning i liniefarten. Foranstaltningerne mod indgåelse af befragtningsaftaler eller transportaftaler vil ikke kunne omfatte aftaler, der er indgået, før det tidspunkt foranstaltningerne iværksættes.

Ved aftaler må forstås ikke blot skriftlige aftaler, men også aftaler, som er indgået i andre former.

Til § 2.

Det er i overensstemmelse med de øvrige nordiske lovforslag fundet hensigtsmæssigt, at overtrædelse af bestemmelser udfærdiget i henhold til § 1 vil kunne straffes, og at strafferammen omfatter frihedsstraf.