

Regelrådet är ett oberoende särskilt beslutsorgan utsett av regeringen. Rådets uppgift består av att bedöma konsekvensutredningars kvalitet med hänsyn till de effekter författningsförslaget kan få för företag.

Justitiedepartementet
103 33 Stockholm

Yttrande över betänkande (SOU 2014:79) om internationella säkerheter i flygplan m.m. – kapstadskonventionen och luftfartsprotokollet

Regelrådets ställningstagande

Regelrådet finner att konsekvensutredningen inte uppfyller kraven i 6 och 7 §§ förordningen (2007:1244) om konsekvensutredning vid regelgivning.

Innehållet i förslaget

Utredningen föreslår att Sverige snarast vidtar åtgärder för att tillträda Kapstadskonventionen och det tillhörande luftfartsprotokollet. Kapstadskonventionen och luftfartsprotokollet reglerar hur säkerheten i vissa typer av lösöre som flygplan, helikoptrar och flygmotorer ska hanteras vid så kallad *asset based financing*.

De ekonomiska fördelar som finns att vinna med ett tillträde till konventionen och protokollet kräver att den enskilda staten har avgett vissa av OECD utvalda förklaringar – så kallade kvalificerade förklaringar – till överenskommelsen. Utredningen föreslår att Sverige i samband med tillträdet avger dessa förklaringar och väljer de alternativ som maximerar tillämpningsområdet för konventionen och protokollet och som krävs för att Sverige ska kunna sättas upp på OECD:s Cape Town list och därmed få rabatt på premien för statligt exportkredit.

Utredningen föreslår vidare att konventionen och protokollet ges status som svensk lag genom införandet av en lag om internationella säkerheter i mobilt lösöre samt att vissa författningsändringar görs i luftfartslagen (2010:500), i lagen om inskrivning av rätt till luftfartyg (1955:227), i konkurslagen (1987:672) och i utsökningsbalken (1981:774). Därutöver föreslås ändringar i lagen (1939:6) om frihet från kvarstad för vissa luftfartyg, i lagen om förmånsrätt (1970:979), i lagen om företagsrekonstruktion (1996:764) samt i förordning (1986:172) om luftfartygsregistret.

Förslaget innebär också att det svenska inskrivningsregistret för rättigheter i luftfartyg, som förs av Transportstyrelsen, behålls i sin nuvarande form och verkar jämsides med det internationella registret som regleras i konventionen.

Skälen för Regelrådets ställningstagande

Bakgrund och syfte med förslaget

Av betänkandet framgår att det vid inköp av flygplan, helikoptrar och flygmotorer, på grund av de höga inköpskostnaderna, är vanligt att olika finansieringsmodeller används, där en finansiär, ibland leasegivare, erhåller en säkerhet i luftfartyget. Att säkerheten kan realiseras och att den är skyddad från andra borgenärer vid gäldenärens insolvens är, enligt utredningen, av avgörande betydelse för dess värde och påverkar därmed finansieringsvillkoren. I betänkandet konstateras att de rättsliga reglerna som styr frågor om borgenärens inbördes prioriteringsordning och rätt till gäldenärens egendom vid exempelvis konkurs, skiljer sig åt i olika länder. Tanken med kapstadskonventionen är bland annat att skapa ett gemensamt regelverk och på så sätt minska osäkerheten för borgenärerna.

Av betänkandet framgår att Sverige och svenska lufttrafikföretag vid ett tillträde av konventionen, skulle få stora ekonomiska fördelar när det gäller möjligheter till finansiering av nya luftfartyg och flygmotorer. Enligt utredningen är den marknad som de svenska lufttrafikföretagen verkar på extremt konkurrensutsatt och med anledning av att den svenska flygplansflottan kommer att behöva förnyas under de närmaste åren, är finansieringsvillkoren av mycket stor betydelse.

Regelrådet kan konstatera att utredningen på ett godtagbart sätt har redogjort för förslagets bakgrund och syfte.

Alternativa lösningar och effekterna om ingen reglering kommer till stånd

Av betänkandet framgår att det inte finns någon annan internationell överenskommelse som kan liknas vid Kapstadskonventionen, utan att det endast är genom ett tillträde till denna konvention och därtill hörande protokoll, som svenska företag kan få tillgång till bättre finansieringsvillkor. Som ett alternativ till utredningens förslag, står ett svenskt tillträde utan angivande av de föreslagna kvalificerade förklaringarna. Detta skulle, enligt utredningen, emellertid innebära att merparten av de ekonomiska fördelarna för Sveriges del uteblir.

Regelrådet kan konstatera att utredningen på ett godtagbart sätt redogjort för alternativa lösningar och effekterna om ingen reglering kommer till stånd.

Förslagets överensstämmelse med EU-rätten

Av konsekvensutredningen framgår att EU tillträdde Kapstadskonventionen och luftfartsprotokollet år 2009. Vidare framgår att eftersom konventionen och protokollet berör frågor där EU:s medlemsstater i vissa avseenden överfört kompetens till EU och där EU följaktligen har exklusiv kompetens, är EU:s tillträde till konventionen och protokollet en förutsättning för att Sverige och andra medlemsstater ska kunna tillträda. Sverige är, med anledning av sitt medlemskap i EU, skyldig att beakta EU-rätten vid ställningstagandet om vilka förklaringar som ska avges vid ett tillträde till konventionen.

Artikel XI i Kapstadskonventionen reglerar vad som gäller om gäldenären blir föremål för insolvensförfarande. Enligt utredningen är detta den enskilda bestämmelsen med störst ekonomisk betydelse och om en stat inte avger en förklaring om att tillämpa artikeln är det den nationella solvensrätten som gäller. Av betänkandet framgår att Sverige på grund av sitt EU-medlemskap, inte har rätt att avge en förklaring om att tillämpa artikeln, men att det istället är fullt möjligt för Sverige att anpassa sin nationella lagstiftning så att den motsvarar bestämmelsen i artikeln XI alternativ A, vilket utredningen föreslår.

Regelrådet kan konstatera att utredningen på ett godtagbart sätt redogjort för förslagets överensstämmelse med EU-rätten.

Särskild hänsyn till tidpunkt för ikraftträdande och behov av speciella informationsinsatser

Av betänkandet framgår att det är först när Sverige blivit bundet till konventionen och protokollet som den föreslagna lagen om internationella säkerheter i mobilt lösöre kan träda ikraft. Lagen föreslås därför börja gälla från den dag som regeringen bestämmer.

Information om det kommande svenska tillträdet till Kapstadskonventionen och luftfartsprotokollet bör, enligt utredningen, ske i god tid före det formella tillträdet. Utredningen föreslår att detta sker genom information på Svenska FlygBranschens, Transportstyrelsens och eventuellt även på Luftfartsverkets webbsidor.

Regelrådet kan konstatera att utredningen på ett godtagbart sätt redogjort för tidpunkt för ikraftträdande och eventuella behov av speciella informationsinsatser.

Berörda företag utifrån antal, storlek och bransch

Av konsekvensutredningen framgår att det framför allt är de svenska lufttrafikföretagen och då främst de större flygbolagen, som kommer att beröras om Sverige tillträder konventionen enligt utredningens förslag. I konsekvensutredningen nämns SAS som huvudaktör. I övriga remissen nämns även Malmö Aviation AB som ytterligare exempel på ett flygbolag. Enligt utredningen går det emellertid inte att redogöra för i vilken mån lufttrafikföretagen kommer att påverkas av ett eventuellt svenskt tillträde, eftersom det beror på flera olika faktorer och att det därför inte är möjligt att närmare ange vilka företag som kommer att beröras.

Av konsekvensutredningen framgår att även finansiärerna berörs och att dessa består av banker och leasegivare. De största finansiärerna uppges finnas främst i USA och Asien. Utredningen uppger vidare att det från Svenska Bankföreningens sida har framförts att ett svenskt tillträde till konventionen kan medföra att även svenska banker i högre grad ger sig ut på den internationella kapitalmarknaden. Av betänkandet framgår att i den mån det redan finns svenska finansiärer, kommer de, liksom andra utländska finansiärer, att gynnas av ett tillträde på så sätt att deras säkerheter tryggas.

Eftersom det i konsekvensutredningen saknas uppgifter om berörda företag utifrån antal och storlek, liksom uppgifter om faktorerna som påverkar i vilken mån lufttrafikföretagen kommer att beröras vid ett svenskt tillträde, är det Regelrådets uppfattning att redogörelsen är bristfällig.

Förändringen i de berörda företagens kostnader och verksamhet

Administrativa kostnader

Inga administrativa kostnader finns beskrivna i konsekvensutredningen.

Regelrådet har i sin granskning heller inte kunnat identifiera några administrativa kostnader i betänkandet i sin helhet.

Finansiella kostnader

Avseende de lufttrafikföretag som, enligt utredningen, får ekonomiska fördelar vid ett svenskt tillträde av konventionen och protokollet, finns inga finansiella kostnader redovisade förutom en inskrivningskostnad till det internationella inskrivningsregistret. Denna kostnad uppgår för närvarande, enligt utredningen, till 100 US-dollar, vilket motsvarar drygt 835 SEK.

De lufttrafikföretag som inte uppfyller kraven på luftfartygens storlek och kapacitet i luftfartsprotokollet och som därmed inte kommer att kunna åtnjuta de ekonomiska fördelarna av konventionen och protokollet, får, enligt utredningen, sannolikt en höjd avgift att betala till det svenska inskrivningsregistret. Eftersom registret är självfinansierat blir det, när de större lufttrafikföretagen lämnar registret till följd av tillträdet till konventionen och protokollet, färre företag som får bära kostnaderna för registret. Utredningen beskriver problematiken för de mindre lufttrafikföretagen och uppger att en ändring kan behöva göras så att registret i framtiden finansieras på ett annat sätt.

Idag betalar de lufttrafikföretag som är hänvisade till det svenska inskrivningsregistret en stämpelskatt om en procent av det intecknade beloppet i luftfartygen. De större företagen kommer, vid ett svenskt tillträde till konventionen och protokollet, att ha möjlighet att välja att enbart tillhöra registret som förs inom Kapstadskonventionen. De mindre lufttrafikföretagen blir däremot även fortsättningsvis hänvisade till inskrivningsregistret och tvingas betala stämpelskatten.

Regelrådet kan konstatera att utredningen på ett godtagbart sätt redogjort för de finansiella kostnaderna som förslaget medför.

Materiella kostnader

Inga materiella kostnader finns beskrivna i konsekvensutredningen.

Regelrådet har i sin granskning heller inte kunnat identifiera några sådana kostnader i betänkandet som helhet.

Övriga kostnader

Inga övriga kostnader finns beskrivna i konsekvensutredningen.

Regelrådet har i sin granskning heller inte kunnat identifiera några övriga kostnader i betänkandet i sin helhet.

Verksamhet

Av betänkandet framgår att utredningen spår stora ekonomiska fördelar för de lufttrafikföretag som kvalificerar sig för kraven i luftfartsprotokollet. Fördelarna kommer i form av rabatt på statligt stödda exportkrediter samt tillgång till den internationella kapitalmarknaden. Av remissen framgår att exempelvis SAS väntar leveranser av nya flygplan med start år 2016 och att företaget uppskattar att ett svenskt tillträde skulle möjliggöra besparingar för bolaget på mellan 350 och 700 miljoner kronor över de kommande tio åren. Vidare framgår att flygbolaget Malmö Aviation AB också väntar leveranser under de närmaste åren och uppskattar en möjlig besparing för sitt bolag på mellan 50 och 100 miljoner kronor över en tioårs period.

Av konsekvensutredningen framgår att försök har gjorts för att få tillgång till mer precisa uppgifter från lufttrafikföretagen avseende eventuella kostnadsbesparingar till följd av ett eventuellt svenskt tillträde till Kapstadskonventionen och luftfartsprotokollet. Enligt utredningen har det emellertid inte varit möjligt att få fram uppgifterna, med anledning av att bolagen inte velat lämna ut dessa på grund av konkurrensskäl.

Eftersom det inte går att få en uppfattning om det finns andra företag än SAS och Malmö Aviation som kan komma att få ekonomiska fördelar till följd av förslaget, finner Regelrådet att redogörelsen för förändringar i de berörda företagens verksamhet är bristfällig.

Påverkan på konkurrensförhållandena för berörda företag

Av konsekvensutredningen framgår att de lufttrafikföretag som uppfyller kraven enligt luftfartsprotokollet inte bara har möjlighet att åtnjuta de ekonomiska fördelarna av konventionen och protokollet, utan även har möjlighet att välja att enbart tillhöra det internationella inskrivningsregistret. På så sätt behöver inte företagen betala kostnaden för att upprätthålla det svenska registret och stämpelskatten om en procent av det in-tecknade beloppet. Sammantaget ger detta, enligt utredningen, de kvalificerade företagen en konkurrensfördel i förhållande till de mindre företagen som inte uppfyller kraven enligt luftfartsprotokollet.

Regelrådet kan konstatera att utredningen på ett godtagbart sätt redogjort för förslagets påverkan på konkurrensförhållandena för berörda företag.

Regleringens påverkan på företagen i andra avseenden

Av remissen framgår att det finns en trend mot att fler svenska lufttrafikföretag väljer att förlägga delar av sin verksamhet och registrera sina luftfartyg i andra länder i syfte att erhålla bättre ekonomiska villkor. Utredningen uppger att förutsättningarna för att fler företag ska välja att stanna i Sverige, förväntas öka vid ett svenskt tillträde och att kanske även utländska företag kan komma att välja Sverige som registreringsland.

Regelrådet kan konstatera att utredningen på ett godtagbart sätt redogjort för regleringens påverkan på företagen i andra avseenden än de tidigare beskrivna.

Särskilda hänsyn till små företag vid reglernas utformning

Som redan kommenterats, beskriver utredningen att de mindre lufttrafikföretagen som inte uppfyller kraven på luftfartygens storlek och kapacitet i luftfartsprotokollet och som därmed inte kommer att kunna åtnjuta de ekonomiska fördelarna av konventionen och protokollet, får tydliga konkurrensnackdelar i förhållande till de större företagen som uppfyller nämnda krav. Förutom att de inte får ta del av den tidigare beskrivna rabatten på statligt stödda exportkrediter, får de svårare att få tillgång till den internationella kapitalmarknaden. En sannolikt höjd avgift till det svenska inskrivningsregistret väntar vidare dessa företag, liksom en fortsatt skyldighet att betala stämpelskatt.

Utredningen uppger att en ändring kan behöva göras så att det svenska inskrivningsregistret i framtiden finansieras på ett annat sätt, men lämnar inga förslag till detta.

Regelrådet kan konstatera att utredningen på ett godtagbart sätt har redogjort för möjligheterna till särskilda hänsyn till små företag vid reglernas utformning.

Sammantagen bedömning

Som Regelrådet redan har konstaterat, har utredningen på ett godtagbart sätt redogjort för förslagets bakgrund och syfte, för alternativa lösningar och effekter om ingen reglering kommer till stånd. Överensstämmelsen med EU-rätten finns också beskrivet, liksom uppgifter kring ikraftträdande och informationsinsatser. I remissen finns vidare vissa bedömningar av förslagets kostnadsmässiga effekter och effekter för verksamheten i stort. Remissen behandlar även förslagets påverkan på konkurrensförhållanden samt bedömningar av effekterna i andra avseenden. En särskild beskrivning finns också om hänsyn till små företag.

Det Regelrådet saknar i konsekvensutredningen är en redogörelse för berörda företag utifrån antal och storlek. Regelrådet kan förstå att det kan vara svårt att redogöra för exakt hur många svenska lufttrafikföretag som skulle beröras vid ett svenskt tillträde, men anser likväl att det, med utredningens kunskap om branschen och med hjälp av branschorganisationer, borde ha kunnat gå att göra en

uppskattning av antalet berörda företag samt även redogöra för deras ungefärliga storlek. Regelrådet saknar i detta sammanhang även en redogörelse för de faktorer som uppges styra hur lufttrafikföretagen kommer att påverkas och anser att avsaknaden av dessa uppgifter försvårar bedömningen av förslagets effekter. Regelrådet noterar att utredningen anger att nämnda faktorer gör att det inte är möjligt att närmare ange i vilken mån företagen kommer att beröras, men anser likväl att detta måste förklaras och motiveras för att Regelrådet ska kunna värdera uppgifterna.

Såvitt Regelrådet kan bedöma medför förslaget positiva effekter för de större svenska lufttrafikföretagen. Dessa effekter är till viss del redovisade när det gäller SAS och Malmö Aviations förväntade kostnadsbesparingar. Som Regelrådet tidigare konstaterat, går det, utifrån remissen, inte att avgöra om det finns fler företag än de två nämnda som eventuellt kan få kostnadsbesparingar om förslaget beslutas.

På grund av att förslagsställaren inte redovisat tillräckliga uppgifter om berörda företag utifrån antal och storlek samt att det med anledning av detta heller inte går att förstå vilka totala kostnadsbesparingar som lufttrafikföretagen kan komma att få, finner Regelrådet att konsekvensutredningen inte uppfyller kraven i 6 och 7 §§ förordningen (2007:1244) om konsekvensutredning vid regelgivning.

Regelrådet behandlade ärendet vid sammanträde den 18 mars 2015.

I beslutet deltog Pernilla Lundqvist, ordförande, Lennart Palm, Leif Melin och Eleonor Kristoffersson.

Ärendet föredrogs av Annika LeBlanc.



Pernilla Lundqvist
Ordförande



Annika LeBlanc
Föredragande