

Näringsutskottets yttrande

1984/85:6 y

om tullförrättningsavgifter m. m. (prop. 1984/85:100 delvis)

Till skatteutskottet

Skatteutskottet har berett näringsutskottet tillfälle att yttra sig över proposition 1984/85:100 bilaga 9 punkt D 3, såvitt avser momenten 1 och 2 i hemställan, och över de motioner som har väckts i ärendet, allt i den mån det rör frågor inom näringsutskottets beredningsområde.

Upplysningar i ärendet har inför näringsutskottet lämnats av kommerserådet Tore Gabrielsson, kommerskollegium.

Propositionen

Förslag

I propositionen föreslås, såvitt här är i fråga, att riksdagen

1. bemyndigar regeringen att meddela föreskrifter om avgifter för tullupplag, avgifter för tillsyn av transitlager och registreringsavgifter för kreditimportörer och hemtagare samt medge att regeringen överlåter åt generaltullstyrelsen att meddela föreskrifter om sådana avgifter,

2. godkänner de principer för debitering av tullförrättningsavgifter som redovisas i propositionen.

Innebörd

Till grund för propositionen i här aktuell del ligger en framställning från generaltullstyrelsen.

En avgift avses bli införd för tullverkets tillsyn över rörelsen på transitlager i likhet med vad som nu gäller för tullkreditlager och provianteringslager. Vidare införs en avgift om 15 000 kr. per år för tullupplagstillstånd och en registreringsavgift om 400 kr. för registrering som kreditimportör och som hemtagare.

Beträffande tullförrättningsavgifter innebär regeringens förslag att tullverket ges möjlighet att ta ut förrättningsavgift av det transportföretag som har fraktat de personer och fordon som skall tullklareras. Ett något annorlunda utformat men i princip likartat system föreslås för flygtrafikens del. Förslaget sägs i dessa delar delvis innebära en nyordning vad gäller avgiftsdebitering och underställs därför riksdagen för godkännande. I propositionen anmäls i övrigt (s. 74) att regeringen genom beslut den 22 november 1984 har ställt sig bakom förslag från generaltullstyrelsen till utökad avgiftsuttag vid förrättningar som sker på obekvämt tid eller på plats där tullverket inte har någon

station eller postering. Härvidlag hänvisas (s. 76) till ett tidigare av riksdagen givet bemyndigande för regeringen att besluta om införande av tullförrättningsavgifter.

Motionerna

Nio motioner har väckts med anledning av propositionen i här aktuell del.

I två av motionerna yrkas avslag, helt eller delvis, på regeringens förslag (moment 1 i hemställan) om bemyndigande avseende vissa avgifter. Enligt motion 1984/85:1585 (fp) bör detta förslag av principiella skäl helt avvisas. I motion 1984/85:2380 (m) vänder man sig av bl. a. principiella skäl mot införandet av tullupplagsavgift och avvisar med hänvisning till den ökade kostnadsbelastningen också förslaget om registreringsavgifter.

I sju motioner (5 m, 1 c, 1 fp) yrkas direkt avslag på förslaget rörande tullförrättningsavgifter eller görs annan hemställan av liknande innebörd. Fyra huvudmotiv anförs som grund för avstyrkan: principiella skäl utgående från att förrättningsavgifterna är skatter varom riksdagen skall besluta; internationella handelspolitiska aspekter; bristande konkurrensneutralitet; kostnadsaspekter.

De argument från *principiella* utgångspunkter som utvecklas i motionerna redovisas närmare i konstitutionsutskottets yttrande KU 1984/85:5 y.

Från *handelspolitisk* synpunkt kritiserar tullförrättningsavgifterna med hänsyn till de åtaganden Sverige har iklätt sig enligt det allmänna tull- och handelsavtalet (GATT) och inom ramen för samarbetet med den europeiska gemenskapen (EG) och inom den europeiska frihandelssammanslutningen (EFTA). Förslagets förenlighet med GATT:s regler är tvivelaktig och det står uppenbarligen i strid med GATT:s anda, sägs det t. ex. i motion 1984/85:2380 (m). Det olämpliga i att Sverige inför ökade förrättningsavgifter framstår som uppenbart även i ljuset av det aktuella Europasamarbetet, sägs det vidare i motionen. Genom två stora ministermöten under våren 1984 – ministermötet mellan EG och EFTA-länderna och EFTA-ländernas toppmöte – har öppnats nya möjligheter till ett breddat och fördjupat samarbete i Västeuropa. I de deklarationer som avgavs vid dessa båda möten har förenkling och harmonisering av gränskontroller och handelsdokument i Västeuropa prioriterats. Sverige var i hög grad drivkraft för tillkomsten av dessa deklarationer. I motionen hänvisas också till ett av statsrådet Mats Hellström initierat projekt att eliminera handelshinder i Norden. Även detta projekt har förenklade tullprocedurer som en huvudpunkt. Liknande synpunkter som i den nu refererade motionen anförs i motionerna 1984/85:1598 (m), 1984/85:1621 (m), 1984/85:1633 (m) och 1984/85:2383 (c). I den sistnämnda uttalas att Sveriges handelspartner torde stå frågande inför de svenska avsikterna när kostnaderna vid gränsen genom de nya avgifterna höjs långt mer än de reduceras genom den hösten 1984 beslutade tidigare-

beslutade tidigareläggningen av tullsänkningarna enligt den s. k. Tokyo-rundan. Också i motion 1984/85:1585 (fp) framhålls att avgifterna innebär ytterligare ett hinder för fri handel.

Enligt motionerna 1984/85:1598 (m) och 1984/85:2380 (m) särbehandlas statens järnvägar (SJ) på ett positivt sätt enligt de nya avgiftsreglerna, som därigenom riskerar att få *konkurrenssnedvridande* effekter. Motionärerna anför att SJ har det totala godsansvaret och själv ombesörjer s. k. järnvägsanmälan som går med godset till den plats där godset anmäls till förtullning. Därigenom kommer enligt motionärerna järnvägs gods aldrig att klareras på s. k. övertid.

De *kostnadsökningar* som transportföretagen måste täcka kommer sannolikt att i särskild grad drabba små och medelstora företag, sägs det i motion 1984/85:1598 (m). Dessa företag har sämre möjligheter till prissförhandlingar än stora företag med betydande fraktvolym. I motion 1984/85:2731 (m) uttrycks oro över effekterna för sjöfarten. Det är inte självklart, menar motionärerna, att de ökade kostnaderna till fullo kan föras vidare på transportkunderna. En redovisning av de kostnadshöjande effekterna av förslaget efterlyses i motion 1984/85:2383 (c).

Förslaget om tullförrättningsavgifter bemöts i två motioner på annat sätt än genom avslagsyrkanden. I motion 1984/85:462 (c) understryks vikten av att dessa avgifter avvägs så att de ger täckning för tullverkets kostnader vid förrättningarna. Avgifterna får, säger motionärerna, inte sättas så högt att det i realiteten blir fråga om en beskattning av dessa transporter, något som skulle snedvrída konkurrensen. Enligt motion 1984/85:1625 (s) bör riksdagen i ett uttalande till regeringen ange att åtgärder bör prövas i syfte att minska kostnaderna för tullförrättning och att uttag av viss avgift för tullförrättning bör införas endast etappvis och under noggrann utvärdering av effekten på berörda trafikföretag. Enligt motionärerna kan de ekonomiska konsekvenserna bli svåra, särskilt för berörda delar av svensk sjöfart.

Näringsutskottet

Tullförrättningsavgifter

Inledning och bakgrund

Näringsutskottet redogör inledningsvis i korthet för gällande ordning med avseende på tullförrättningsavgifter och för det förslag till utökade avgifter som har framlagts av generaltullstyrelsen och i sina huvuddrag godkänts av regeringen.

Varor och transportmedel som förs till landet står under *tullkontroll* till dess att de har anmälts till en tullanstalt och anmälningen har handlagts och resulterat i fritt förfogande. *Klarering* är de åtgärder som vidtas i anslutning till en anmälan om in- eller utförsel av vara eller transportmedel. I det följande används gemensamt för dessa funktioner begreppet *tullförrättning*.

Tullförrättning sker på bestämda platser, tullplatser. Tullplatsorganisationen fastställs av regeringen. Tullverket kan efter regeringens bemyndigande inrätta ytterligare tullplatser.

På tullplats sker enligt 80 § tullstadgan (1973:571) tullförrättning utan kostnad för allmänheten inom område och på tid som generaltullstyrelsen fastställer. Styrelsen kan efter samråd med kommerskollegium besluta att tullförrättning som äger rum i samband med mer regelbunden passagerartrafik eller annan trafik av särskild beskaffenhet eller annan tullförrättning än som sagts skall ske utan kostnad för allmänheten. Annan tullförrättning är i princip avgiftsbelagd om den begärs av trafikant. Avgifterna fastställs av generaltullstyrelsen efter samråd med riksrevisionsverket. Avgifterna för s. k. obekväma klarering uppgick budgetåret 1982/83 till 3,9 milj. kr. De hörde till största delen från förrättningar utom förrättningsplats.

I 234 § tullordningen (tullverkets författningssamling 1973:159) har generaltullstyrelsen med stöd av nyssnämnda 80 § tullstadgan föreskrivit en rad undantag från huvudregeln om avgiftsbeläggning av förrättningar utom förrättningstid eller förrättningsområde. Det viktigaste undantaget gäller tullkontroll och klarering av färjor och passagerarfartyg som går i regelbunden trafik enligt på förhand kungjord turlista. Undantaget gäller också tullkontroll och klarering av transportmedel, passagerare och varor som medförs. Flygtrafiken är helt fritagen från förrättningsavgifter på Arlanda, Landvetter och Sturup och dessutom vid ankomster till andra flygplatser som utgör förrättningsområde (B-flygplatser) i regelbunden trafik eller om ankomsten har anmälts minst 24 timmar i förväg. Järnvägståg är undantagna från förrättningsavgifter. Lastbilstrafiken över landgränserna mot Norge och Finland undantas från avgifter då resp. tullanstalt hålls öppen. Vissa ytterligare undantag finns.

I skrivelse till regeringen den 19 september 1984 har generaltullstyrelsen lämnat förslag till inkomstförstärkningar inom sitt verksamhetsområde. Förslaget avser bl. a. utökad avgiftsbeläggning vid tullförrättning utom normal förrättningstid och förrättningsplats. Styrelsen föreslår att i stort sett all klarering utom förrättningstid och tullklaringsområde med vissa mindre undantag blir belagd med avgift. Undantag skulle göras bl. a. för klarering och därtill hörande kontroll av resgods och fordon som medförs av resande som kommer i eget fordon över landgränsen, i fritidsbåt eller med privatflygplan. Den avgiftsfria förrättningstiden bör enligt styrelsens mening fastställas till vad som anses vara normal arbetstid, nämligen helgfri måndag – fredag kl. 07.00 – 16.00. Styrelsen föreslår vidare att trafikföretagen eller i vissa fall flygplatsförvaltningen skall bli betalningsskyldiga. Avgiften beräknas med utgångspunkt i den personalstyrka som normalt åtgår för tullklarering av skilda transportmedel. För kontrollinsatser som initieras av tullverket debiteras ingen avgift. Enligt styrelsens förslag kommer avgiften i flertalet fall att debiteras efter en tidtaxa, 125 kr. för man och halvtimme vid övertid. Taxan fastställs i samråd med riksrevisionsverket. Förslaget beräknas

medföra en inkomstförstärkning i storleksordningen 50–100 milj. kr. För att servicen till näringslivet skall kunna upprätthållas och för att arbetet med uppbörden skall finansieras bör enligt generaltullstyrelsen vissa delar av inkomstförstärkningen stanna hos tullverket.

Regeringen har genom beslut den 22 november 1984 uppdragit åt generaltullstyrelsen att i huvudsaklig överensstämmelse med sitt förslag i ökad utsträckning avgiftsbelägga tullförrättningar utom normal förrättnings-tid och förrättningsplats. I regeringsbeslutet erinras om att regeringen och riksdagen i skilda sammanhang har uttalat att det är nödvändigt att myndigheterna tar till vara möjligheterna att i ökad utsträckning ta ut avgifter i sin verksamhet.

Inledande kommentar

Regeringen önskar att riksdagen skall godkänna de principer för debitering av tullförrättningsavgifter som redovisas i propositionen (s. 76). Innebörden härav är att tullverket skall få ta ut förrättningsavgift av det transportföretag som fraktar de personer och fordon som skall tullklaras. Ett något annorlunda utformat men i princip likartat system föreslås för flygtrafikens del. Förslaget i budgetpropositionen avser sålunda inte, såsom näringsutskottet har uppfattat det, det ökade uttaget av avgifter i sig utan tekniken att ta ut avgifterna indirekt via transportföretagen. Bakgrunden härtill synes vara formuleringen i tullstadgan att "den som föranleder tullförrättning som ej är avgiftsfri skall betala avgift för förrättningen ----". Riksdagens bemyndigande för regeringen år 1975 att föreskriva om avgifter enligt bl. a. § 80 i tullstadgan (prop. 1975:8, KU 1975:10, rskr. 1975:62) utgick från nu nämnda lydelse på den aktuella paragrafen.

Den kritik mot och de yrkanden om avslag på regeringens förslag som framförs i motionerna avser, med något undantag, inte den debiteringsprincip som regeringen nu önskar få godkänd utan förrättningsavgifterna i sig.

Från konstitutionsutskottets sida har det föreslagna debiteringsförfarandet inte gett anledning till erinran. Utskottet anför i sitt yttrande (KU 1984/85:5 y) att de berörda trafikföretagen får ett sådant vederlag som enligt förarbetena till regeringsformen krävs för att det skall vara fråga om avgift. Det sker genom att de får tullförrättningar utförda på icke ordinarie arbetstid eller på plats där tullverket inte har någon station eller postering.

Från näringsutskottets utgångspunkt är det speciellt två aspekter på den indirekta debiteringsprincipen som det finns skäl att påtala. Den ena är en risk för konkurrenssnedvridning som uppkommer därigenom att vissa trafikföretag lättare än andra torde kunna kompensera sig för de höjda kostnaderna genom att i sin tur belasta gods- och persontrafiken. Den andra är att det samband mellan avgift och prestation som ofta är uttalat i de internationella regelsystemen på utrikeshandelns område för att en avgift av här aktuellt slag skall vara tillåtlig blir svårare att fastställa när en indirekt

debiteringsprincip tillämpas och det inte går att närmare följa hur kostnaderna förs vidare på trafikföretagens kunder.

Näringsutskottet anser dock inte att det som här har sagts utgör något avgörande hinder mot att ett indirekt debiteringsförfarande tillämpas. Utskottet vill däremot, med anledning av vad som sägs i motionerna, framföra vissa synpunkter på frågan om ökade tullförrättningsavgifter i sig.

Övergripande synpunkter

I flertalet av de motioner som har väckts i frågan hävdas att de tilltänkta tullförrättningsavgifterna har karaktär av skatt, inte avgift, och att de därför måste beslutas av riksdagen. Denna principiella kritik har – med reservation från företädarna för de borgerliga partierna – tillbakavisats av konstitutionsutskottet i dess yttrande KU 1984/85:5 y. Näringsutskottet har inte anledning att kommentera denna principfråga.

När det gäller det ökade uttag av avgifter som nu planeras vill näringsutskottet inledningsvis anföra följande. Det finns ett naturligt motsatsförhållande mellan å ena sidan näringslivets och turisternas intresse av att trafiken över gränserna sker så obehindrat som möjligt vad gäller tid och plats, å andra sidan statens intresse av att kontrollen av den gränsöverskridande trafiken kan ske effektivt med utgångspunkt i gällande regler om införsel och utförsel och samtidigt så koncentrerat och billigt som möjligt. Resultatet av denna avvägning tar sig uttryck i bl. a. medelstilldelningen till generaltullstyrelsen via statsbudgeten, regeringens beslut om tullplatsorganisation och tullverkets beslut om förrättningstider och förrättningsområden. Avgiftsbäggning av tullverkets tjänster kan också utnyttjas som medel i denna avvägning. Så sker i viss mån redan nu.

Näringsutskottet har förståelse för ambitionen att avgifter skall komma till viss ökad användning som medel för att tullverkets service skall kunna upprätthållas och utökas. Utskottet vill särskilt peka på att ökade möjligheter för tullverket att ta ut avgifter för förrättningar också innebär ökade möjligheter för verket att tillgodose nya anspråk från trafikföretagens sida. Dessa möjligheter har hittills varit begränsade.

Näringsutskottet vill emellertid särskilt fästa uppmärksamheten på ett par viktiga principer som måste beaktas vid den slutliga utformningen av ett system för ökat uttag av tullförrättningsavgifter. En given utgångspunkt måste vara att våra handelspolitiska åtaganden i formell mening uppfylls. Det är också angeläget att systemet utformas så att några negativa handelspolitiska effekter inte uppstår. Önskemålet av att de nordiska integrationssträvandena på bl. a. det handelspolitiska området inte försvåras bör vidare särskilt uppmärksammas.

Internationella aspekter

Ett av de huvudargument som i motionerna framförs mot de ökade tullförrättningsavgifterna är att avgifterna riskerar att vara oförenliga med Sveriges internationella förpliktelser.

Av central betydelse i detta sammanhang är framför allt Sveriges åtaganden enligt GATT och våra överenskommelser med länderna inom EG och EFTA.

Enligt GATT:s artikel II är det förbjudet att pålägga varor upptagna i resp. lands koncessionslista "andra tullar och avgifter av vilket slag det må vara". Undantag från detta förbud medges dock bl. a. för "avgifter motsvarande kostnaden för lämnade tjänster" (art. II:2 c). Någon närmare precisering eller tolkning av innebörden av begreppet "kostnaden för lämnade tjänster" har inte gjorts. Undantaget bör emellertid ses i relation till bestämmelserna i artikel VIII som utgör den GATT-legala grunden för nuvarande svenska bestämmelser om avgift för extra tullförrättning. I denna artikel stadgas bl. a. att avgifter som uttas i samband med import eller export skall till sitt belopp begränsas till den ungefärliga kostnaden för lämnade tjänster och inte innebära ett indirekt skydd för inhemska varor eller en beskattning av import- eller exportvaror i statsfinansiellt syfte.

Enligt artikel 3 i EFTA-konventionen får medlemsstaterna inte belägga importen av varor som är berättigade till områdesbehandling i tullhänseende med tullar eller andra avgifter med motsvarande verkan. Enligt artikel 6 får fiskala avgifter inte tas ut på importerade varor utöver vad som direkt eller indirekt tas ut på inhemska varor av samma slag. Enligt artikel 10 får medlemsstaterna inte införa eller tillämpa kvantitativa restriktioner på importen från andra medlemsstater. Med kvantitativa importrestriktioner jämföras "åtgärder med motsvarande verkan, däri inbegripna administrativa åtgärder och bestämmelser som begränsar importen".

I sak identiska bestämmelser finns i Sveriges frihandelsavtal med EG.

Av betydelse i sammanhanget är inte bara vad som föreskrivs i dessa regelsystem. Väsentligt är också vad som eftersträvas. I GATT-avtalets artikel VIII:1 b är inskriven en avsiktsförklaring av innebörd att avgifter i samband med export och import skall minskas. Sverige har inom ramen för samarbetet i GATT aktivt förespråkat borttagande och förenkling av importformaliteter och avgifter. Ett fördjupat samarbete syftande till att undanröja s. k. icke-tariffära handelshinder har vidare nyligen inletts mellan EFTA-länderna och EG. Inte minst väsentliga är de intensifierade strävandena, på svenskt initiativ, att avskaffa olika handelshinder i Norden.

Turismkommittén inom Organisationen för europeiskt ekonomiskt samarbete (OECD) behandlar för närvarande ett förslag till riktlinjer avsedda att främja den internationella turismen. Detta s. k. turisminstrument, som väntas bli antaget sommaren 1985, innehåller bl. a. bestämmelser om att skatter och avgifter inte skall tas ut av resenärer annat än i den mån de direkt hänförs till kostnaden för särskilda tjänster.

Näringsutskottet understryker starkt betydelsen av att det nya avgiftssystem som tullverket avses tillämpa utformas på ett sådant sätt att det är förenligt med Sveriges internationella åtaganden, inte skapar internationella negativa handelspolitiska effekter och inte försvårar nordisk samordning.

En fråga som har nära anknytning till det nu sagda är om och i så fall i vilken utsträckning tullförrättningsavgifter förekommer i andra länder med vilka Sverige har ett nära handelsutbyte. Efter att ha studerat befintligt underlag och tagit del av ytterligare upplysningar i denna fråga vill näringsutskottet anföra följande.

Någon form av avgiftsbeläggning vid förrättningar utom förrättningstid och förrättningsområde förekommer i flertalet västeuropeiska länder och i USA. Väsentligt att notera är att tullkontroll av passagerare dock inte, såvitt näringsutskottet har kunnat utröna, är avgiftsbelagd i andra länder.

Vad gäller Norden kan noteras att tullförrättningsavgifter förekommer i Danmark, Finland och Norge. Avgiftsuttaget, som i alla tre länderna exkluderar passagerartrafik, uppgick år 1983 till motsvarande ca 40 milj. kr. i Danmark, ca 14 milj. kr. i Finland och ca 7 milj. kr. i Norge. Det svenska avgiftsuttaget uppgick samtidigt till ca 4 milj. kr.

Det ligger ett värde i att nå en större grad av likformighet mellan de nordiska länderna i fråga om uttaget av tullförrättningsavgifter. Näringsutskottet finner att ett genomförande fullt ut av generaltullstyrelsens förslag skulle innebära att Sverige på flera punkter går längre än övriga nordiska länder.

En harmonisering på detta område bör ligga i linje med ansträngningarna att skapa en gemensam nordisk hemmamarknad. Näringsutskottet vill därför förordna initiativ från regeringens sida för att söka få enhetliga bestämmelser till stånd i Norden. Ett utökat avgiftsuttag i Sverige bör inte utformas på ett sådant sätt att det försvårar en sådan harmonisering.

Som framgått innefattar tullförrättningsavgiften inte i något nordiskt land resandetrafiken. Näringsutskottet anser att tullkontroll av passagerare inte bör omfattas av det svenska avgiftssystemet. Även vad gäller avgiftsuttagets totala storlek och utformningen av bestämmelserna bör hänsyn tas till förutsättningarna för att större överensstämmelse mellan de nordiska länderna skall kunna uppnås på detta område.

Näringsutskottet noterar att regeringen i sitt uppdrag den 22 november 1984 åt generaltullstyrelsen angående utökade förrättningsavgifter föreskriver samråd med bl. a. kommerskollegium. I budgetpropositionen (bil. 9 s. 74) förtydligas ytterligare att generaltullstyrelsen skall beakta de handelspolitiska åtagandena gentemot andra länder. Näringsutskottet understryker betydelsen av det samråd som har föreskrivits i regeringens uppdrag och av de ytterligare direktiv som kommer till uttryck i budgetpropositionen.

Konkurrensfrågor m. m.

Ett system för ökat avgiftsuttag vid tullförrättningar bör enligt näringsutskottets mening utformas på ett sådant sätt att konkurrenssituationen mellan olika trafikföretag och regioner inte i betydande utsträckning påverkas. Enligt vad näringsutskottet har erfarit är det uppenbar risk för att ett avgiftssystem av det slag som skisseras i generaltullstyrelsens förslag kommer att leda till betydande svårigheter för framför allt mindre färjerederier inriktade i huvudsak på passagerartrafik. De skulle missgynnas av systemet i förhållande till konkurrerande större färjerederier som kan slå ut tullförrättningsavgifterna på en väsentligt större resandevolyms och också har gods-transporter som kostnadsbärare. Näringsutskottet har i det föregående förordat att avgifter inte införs för tullkontroll av passagerare. Vid den närmare utformningen av avgiftsuttaget för övriga tullförrättningar bör beaktas att systemet så långt möjligt blir konkurrensneutralt.

I ett par av motionerna hävdas att det föreslagna avgiftssystemet inte är konkurrensneutralt med avseende på godstransporter på järnväg, vilka enligt motionärerna skulle gynnas på bekostnad av annan godstransport. Detta sägs bli följden av den särskilda ordning som gäller för godstransport med järnväg, innebärande att järnvägen har det totala godsansvaret och att godset inte behöver bli föremål för klarering på s. k. övertid.

Det som näringsutskottet har anfört beträffande avgiftssystemets konkurrensneutralitet gäller självfallet i lika mån i förhållandet mellan järnvägsföretag och andra trafikföretag. Enligt vad utskottet har inhämtat innebär den särskilda ordning som gäller för godstransport med järnväg att SJ av tullverket har ålagts vissa tullklareringsuppgifter som beträffande andra trafikslag ombesörjs av tullverkets egen personal. För att utföra dessa uppgifter anlitar SJ egen särskilt utbildad personal eller en entreprenör (SJ kommissionär). Någon positiv särbehandling av SJ skulle därmed inte föreligga.

Bland de argument som i vissa motioner framförs mot ökade tullförrättningsavgifter är att avgifterna verkar kostnadshöjande och att de kan leda till problem framför allt för små och medelstora företag vilka inte lika lätt som större företag kan förhandla med trafikföretagen om gynnsamma transportvillkor. Detta argument synes emellertid ha underordnad betydelse med hänsyn till att de inkomster från tullförrättningsavgifter avseende godstrafik som generaltullstyrelsen har räknat med är relativt obetydliga sedda i relation till importens och exportens omfattning, vardera på nivån 200–240 miljarder kronor.

Övriga avgifter

Näringsutskottet har inget att erinra mot att regeringen bemyndigas meddela föreskrifter om avgifter för tullupplag, för tillsyn över rörelsen på transitlager och för registrering som kreditimportör och som hemtagare.

Några vägande skäl mot avgiftsbeläggning av dessa arbetsuppgifter inom tullverket synes inte föreligga.

Stockholm den 28 mars 1985

På näringsutskottets vägnar
NILS ERIK WÅÅG

Närvarande: Nils Erik Wååg (s), Sten Svensson (m), Wivi-Anne Radesjö (s), Karl-Erik Häll (s), Per Westerberg (m), Christer Eirefelt (fp), Jörn Svensson (vpk), Birgitta Johansson (s), Per-Richard Molén (m), Sivert Andersson (s), Ivar Franzén (c), Bo Finnkvist (s), Lars Ahlström (m), Per-Ola Eriksson (c) och Sylvia Pettersson (s).

Avvikande meningar

1. Tullförrättningsavgifter

Sten Svensson (m), Per Westerberg (m), Christer Eirefelt (fp) Per-Richard Molén (m), Ivar Franzén (c), Lars Ahlström (m) och Per-Ola Eriksson (c) anser att yttrandet under rubriken Tullförrättningsavgifter fr. o. m. avsnittet Inledande kommentar bort ha följande lydelse:

Inledande kommentar

Regeringen önskar --- (=näringsutskottet) --- trafikföretagens kunder.

Övergripande synpunkter

I flertalet --- (=näringsutskottet) --- redan nu.

Den avgiftsbeläggning av tullverkets förrättningar som nu har föreslagits av generaltullstyrelsen och som i sina huvuddrag har godkänts av regeringen kan enligt näringsutskottets mening inte accepteras. Ett huvudargument mot det föreslagna avgiftssystemet, som har framförts i flera av motionerna och som har fått stöd i en reservation av de borgerliga partiernas företrädare i konstitutionsutskottet, är att avgifterna är att betrakta som skatter och därför måste beslutas av riksdagen. Näringsutskottet ansluter sig till denna uppfattning men vill när det gäller uttaget av ersättning för tullverkets tjänster framför allt understryka att tullklarering och tullkontroll genomförs inte i de kontrollerades utan i det allmännas intresse och att dessa förrättningar därför bör ske utan kostnad för den som kontrolleras. Samhället har intresse av att person- och varutrafiken över landets gränser sker så obehindrat som möjligt. Sättet att utöva kontrollen måste anpassas till trafikens funktion i

dagens samhälle. Utvecklingen av alla slags kommunikationer under de senaste decennierna har medfört att starkt ökade krav på en snabb och rationell hantering av gods, transportmedel och människor nu ställs av näringsliv och samhälle. Eftersom i dag en mycket stor del av flygtrafiken och färjetrafiken sker utanför vad tullverket betecknar som normal förrättnings-tid, måste det ingå i myndighetens allmänna villkor att anpassa sig härtill. Avgiftsfriheten är sedan länge en fastlagd princip och bör enligt näringsutskottets mening inte ändras nu när det har blivit nödvändigt att utnyttja allt fler av dygnets timmar för transporter.

Internationella aspekter

Ett av --- (=näringsutskottet) --- särskilda tjänster.

Näringsutskottet understryker starkt betydelsen av att inga nya avgiftssystem införs som strider mot Sveriges internationella åtaganden enligt vad som har sagts i det föregående. Den genomgång som har gjorts visar enligt näringsutskottets uppfattning att ett införande av ökade tullförrättningsavgifter i enlighet med generaltullstyrelsens förslag knappast kan anses förenligt med GATT:s regler. Utskottet har styrkts i denna uppfattning genom de upplysningar som kommerskollegium inför utskottet har lämnat i frågan. Uppenbarligen står förslaget i strid med de överenskommelser som har träffats inom ramen för både det nordiska samarbetet och samarbetet mellan EFTA-länderna och EG om att ett undanröjande av olika icke-tariffära handelshinder skall eftersträvas. Det står vidare i bjärt kontrast till Sveriges traditionella inställning och agerande i liknande frågor.

Av intresse är frågan om och i så fall i vilken utsträckning tullförrättningsavgifter förekommer i andra länder med vilka Sverige har ett nära handelsutbyte. Efter att ha studerat befintligt underlag och tagit del av ytterligare upplysningar i denna fråga vill näringsutskottet anföra följande.

Någon form av avgiftsbeläggning vid förrättningar utom förrättnings-tid och förrättningsområde förekommer i flertalet västeuropeiska länder och i USA. Utan ingående utredning är det emellertid omöjligt att göra en jämförelse mellan det nu föreslagna svenska avgiftsuttaget och vad som *faktiskt* drabbar varu- och resandetrafiken i andra länder. Regelsystemen i en del länder är ofullständigt kända. Definitions- och avgränsningsproblem försvårar en analys. I en del länder tillämpas undantag från ett givet avgiftssystem i form av generösa öppethållandetider vid vissa tullstationer vilket gör att avgifter där inte kommer i fråga. Väsentligt att notera är att tullkontroll av passagerare inte, såvitt näringsutskottet har kunnat utröna, är avgiftsbelagd i andra länder.

Med anledning härav vill näringsutskottet göra följande påpekanden.

Ett system med tullförrättningsavgifter vilket i enlighet med generaltullstyrelsens förslag omfattar även resandetrafik skulle uppenbarligen gå utöver vad som tillämpas av våra närmaste handelspartner. Det bör särskilt sättas i

fråga om Sveriges avgiftssystem på detta sätt skall ges en vidare omfattning än vad som tillämpas i andra länder.

Till den del tullförrättningsavgifter förekommer i andra länder skulle detta i och för sig kunna åberopas till stöd för ett avgiftsuttag av motsvarande slag också i Sverige. I ett läge där Sverige, enligt vad som nyss sagts, aktivt söker arbeta för att olika slags hinder för den internationella handeln undanröjs bör Sverige emellertid inte åberopa detta argument till stöd för en anpassning från svensk sida till vad andra länder gör. Mot ett reciprocitetsresonemang av detta slag kan också anföras att avgiftsuttaget i andra länder i flera fall torde ske sedan lång tid tillbaka och därigenom är internationellt accepterat på annat sätt än när nya avgifter införs.

Frågan om avgiftssystemets förenlighet med Sveriges handelspolitiska åtaganden och de övriga internationella aspekter som har tagits upp i det föregående är enligt näringsutskottets mening av central betydelse. Vad som här har anförts från internationell handelspolitisk synpunkt utgör enligt näringsutskottets mening skäl nog för att regeringens förslag inte skall genomföras.

Konkurrensfrågor

Näringsutskottet har i det föregående bestämt avstyrkt att en ökad avgiftsbeläggning av tullverkets förrättningar skall genomföras. Därför saknar utskottet anledning att gå in i en närmare diskussion om utformningen av det tilltänkta avgiftssystemet. Näringsutskottet vill dock ansluta sig till vad som sägs i vissa motioner beträffande den kostnadshöjande effekten av avgifterna för företagen och härvid framhålla att den pålaga som dessa avgifter utgör är en i en lång rad som har drabbat de svenska import- och exportföretagen och vilkas sammantagna effekter blir kännbara. De planerade avgifterna skulle vidare i särskild grad drabba sjöfarten, som i vissa fall har begränsade möjligheter att föra de ökade kostnaderna vidare.

2. Tullförrättningsavgifter

Jörn Svensson (vpk) anser att yttrandet under rubriken Tullförrättningsavgifter fr. o. m. avsnittet Inledande kommentar bort ha följande lydelse:

Inledande kommentar

Regeringen önskar --- (=näringsutskottet) --- trafikföretagens kunder.

Övergripande synpunkter

I flertalet --- (=näringsutskottet) --- redan nu.

Internationella aspekter

Ett av --- (=näringsutskottet) --- särskilda tjänster.

Överväganden

Utskottet finner inte att det i och för sig kan anses felaktigt med avgiftsuttag för tullförrättning, förutsatt att ett sådant system tillämpas med urskillning och att avgifterna är knutna till verkliga merkostnader för det allmänna vilka klart överstiger de normala. Även den indirekta debiteringen är som metod acceptabel.

I sin konkreta utformning väcker dock det föreliggande förslaget en rad allvarliga invändningar. Att företag, kapitalägare och finansinstitut rent allmänt bär en större del av skatter och avgifter än nu är av olika orsaker både skäligt och riktigt. Men uttag bör, liksom då det gäller löntagare, ske efter bärkraft eller någon annan grundsats som inte ger nyckfulla och diskriminerande effekter.

Förslaget har i nämnda hänseenden en mycket olämplig utformning, då det dels riskerar att verka diskriminatoriskt företag emellan, dels lägger den ökade bördan på verksamheter koncentrerade till vissa orter och regioner. Med tanke inte minst på det svåra ekonomiska läget i t. ex. Västskåne ter det sig oacceptabelt att belägga vissa trafikföretag med avsevärda extra kostnader och eventuellt riskera för trafikanterna negativa konsekvenser.

Den nutida trafikstrukturen torde göra det svårt att skilja ut avgiftsbelagda förrättningar från avgiftsfria enbart med hänsyn till tidpunkten på dygnet. En rimligare princip vore att avgiftsbelägga förrättningar som begärs i anslutning till anlop i speciell eller irreguljär ordning. All tidtabellsbunden trafik borde lämpligen vara avgiftsfri.

Också oavsett de nu gjorda invändningarna föreligger en rad praktiska problem som inte tas upp i förslaget och som oundgängligen måste lösas innan något beslut kan fattas. Som exempel på sådana problem kan nämnas frågan om tidpunkten för avgiftsbelagd förrättning skall räknas från anlöpet, från förrättningens början eller med hänsyn till överskridande av ett visst klockslag.

Slutligen vill näringsutskottet understryka att avgiftsbeläggning inte är den enda eller alltid den bästa vägen att ekonomisera offentlig verksamhet. Det är i detta fall angeläget att man också undersöker möjligheterna att med tekniska och organisatoriska rationaliseringar göra förrättningarna mindre belastande för trafikanterna och det allmänna. Detta kan tänkas ge positiva budgeteffekter utan att medföra de kostnader som oundgängligen måste följa av administreringen av ett mer omfattande avgiftssystem.

3. Övriga avgifter

Sten Svensson (m), Per Westerberg (m), Christer Eirefelt (fp), Per-Richard Molén (m), Ivar Franzén (c), Lars Ahlström (m) och Per-Ola Eriksson (c) anser att näringsutskottet under rubriken Övriga avgifter bort anföra:

Näringsutskottet anser att generaltullstyrelsens förslag om avgifter för tullupplag, för tillsyn över rörelsen på transitlager och för registrering som kreditimportör och som hemtagare inte bör genomföras. Det bemyndigande att meddela föreskrifter härom som regeringen begär av riksdagen bör alltså inte lämnas. Tullverkets insatser på dessa områden ingår som led i en statlig kontroll och bör således av principiella skäl inte beläggas med avgifter. Det är också angeläget att antalet pålagor på företagen inte ökas ytterligare.