

Till trafikutskottet

Trafikutskottet har berett näringsutskottet tillfälle att yttra sig över förslag i budgetpropositionen (prop. 1996/97:1 utg.omr. 22, avsnitt 9.2) om nytt system för sjöfartsavgifter m.m. jämte motioner.

Företrädare för Kommunikationsdepartementet, Sveriges Industriförbund, Preem Petroleum AB och AB Svenska Shell har inför näringsutskottet lämnat upplysningar och synpunkter i frågan. Vidare har en skrivelse i ärendet inkommit från Sveriges Redareförening.

Näringsutskottet

Gällande system

För finansiering av Sjöfartsverkets verksamhet med säkerheten på farlederna m.m. uttas tre olika sjöfartsavgifter på handelssjöfarten, nämligen fyravgifter, farledsvaruavgifter och lotsavgifter. Regeringen har utfärdat förordningar om dessa avgifter, och Sjöfartsverket meddelar föreskrifter om hur avgifterna skall tas ut.

Fyravgift tas ut för fartyg som kommer från utrikes ort för att i Sverige hämta eller lämna passagerare eller gods. Avgiftens storlek är relaterad till fartygets storlek. För lastfartyg erläggs avgift för högst 12 resor per år och för passagerarfartyg och järnvägsfärjor för högst 18 resor per år.

Farledsvaruavgift tas ut för utrikes gods, dvs. gods som transporteras till eller från Sverige med fartyg. Avgiften är differentierad – en högre avgift tas ut för transporter av importerade mineraloljor. Visst exportgods är helt befriat från avgift, bl.a. mineraloljor, stenkol och koks.

Lotsavgift tas ut för varje fartyg som anlitar lots. Nivån på avgiften beror på fartygets storlek och den sträcka för vilken lots har anlitats.

För samtliga avgifter gäller att Sjöfartsverket får medge nedsättning av eller befrielse från avgiften om det är förenligt med verkets ekonomiska intressen eller om det föreligger synnerliga skäl.

Av Sjöfartsverkets totala intäkter år 1994 på ca 1,1 miljarder kronor svarade fyravgifter för 289 miljoner kronor, farledsvaruavgifter för 463 miljoner kronor och lotsavgifter för 118 miljoner kronor. Övriga intäkter utgjordes av bl.a. statliga anslag.

Det nuvarande avgiftssystemet är utformat efter beslut av riksdagen år 1977 om sjöfartsavgifter (prop. 1977/78:13, bet. TU8). Utformningen av systemet baserades på att ett årligt underskott hade uppstått för farledsverksamheten, varför kostnadsansvaret för denna verksamhet behövde förändras. Beslutet innebar bl.a. att farledsvaruavgiften i första hand skulle vara beroende på transporterad godsmängd men också på hur långt godset transporterades i farleden. Farledsvaruavgiften skulle dessutom vara högre för olje-transporter eftersom dessa påkallar en högre säkerhet i farleden.

Som framgår av den tidigare beskrivningen uttas inte fyravgifter eller farledsvaruavgifter för inrikes sjöfart. Förutom uppbördstekniska problem var motivet för dessa undantag att merparten av de inrikes sjötransporterna utgjordes av importerade mineraloljor, för vilket redan betalats fyravgift och farledsvaruavgift. Avgiften för importerad olja skulle därför sättas på en sådan nivå att den täckte även kostnaderna för de oljor som vidaretransporterades med inrikes sjöfart. Vidare framhölls att övrigt inrikes gods ofta transporterades korta avstånd och med små fartyg, vilket innebär att dess krav på farledsväsendet är begränsat.

Även den s.k. transocean linjesjöfarten är befriad från fyr- och farledsvaruavgifter. Till grund för detta undantag låg en kartläggning av Göteborgs hamns konkurrensförmåga beträffande transocean linjetrafik, enligt vilken ett bortfall av denna trafik skulle innebära ökade transportkostnader, risk för sämre service, länge frakttider m.m.

Propositionen

Nytt system för sjöfartsavgifter

Enligt regeringens förslag skall fyravgiften och farledsvaruavgiften slås samman till en avgift – *farledsavgift*. Denna avgift skall utgå för såväl inrikes som utrikes sjöfart. Avgiften skall vara beroende dels av fartygets storlek, dels av mängden gods som lastas eller lossas i Sverige. Den del av avgiften som baseras på fartygsstorleken skall vara något högre för oljefartyg än för övriga fartyg. Lotsavgiften berörs inte i det nu aktuella förslaget.

Bakgrunden till det framlagda förslaget till nytt system för sjöfartsavgifter är att EFTA:s övervakningsmyndighet under EES-avtalet, ESA (EFTA Surveillance Authority), i en skrivelse ("letter of formal notice") till regeringen i november 1994 framhöll att den svenska farledsvaruavgiften utgör en avgift med liknande effekter som en tull, eftersom avgiften inte är en del av ett internt taxesystem och inte heller kan sägas utgöra ersättning för utförda tjänster. Frågan har därefter överlämnats till EU-kommissionen, som i ett brev i december 1995 har anfört att de svenska sjöfartsavgifterna strider mot Romfördraget och anslutningsfördraget eftersom avgifterna motsvarar en tull.

Under hösten 1995 utarbetades inom Kommunikationsdepartementet en promemoria med förslag till förändringar av det nuvarande avgiftssystemet. En reviderad version av denna promemoria ligger till grund för det förslag som framläggs i budgetpropositionen. Det påpekas i propositionen att försla-

gen i promemorian har presenterats för EU-kommissionen och att kommissionen inte har haft några invändningar mot förslagen.

Enligt regeringen utgör fyravgiften och farledsvaruavgiften i princip ersättning för likartade kostnader, dvs. kostnader för farledsverksamheten. Därför bör dessa avgifter slås samman till en avgift, farledsavgift. Regeringen betonar att det nya systemet inte skall innebära någon förändring av Sjöfartsverkets mål och inriktning. Vidare skall verkets totala intäkter och kostnader vara oförändrade, och förslagen skall inte ha några effekter på statsbudgeten.

Regeringens förslag innebär, som nämnts, att den inrikes sjöfarten skall avgiftsbeläggas. Detta görs dels för att ett mer rättvist avgiftsuttag i förhållande till den utrikes sjöfarten skall skapas, dels för att en sådan avgiftsbeläggning är en förutsättning för att EU:s krav på avgiftssystemet skall uppfyllas. Dock föreslås att en reduktion av avgiften skall medges då transporten innebär en kombination av flera sjötransporter, t.ex. efter s.k. läktring eller en kortare tids lagring. Samtidigt påpekas att reduktion inte skall medges i de fall den kan komma att påverka handeln mellan olika medlemsländer inom EU. Regeringens förslag innebär vidare att avgiftsbefrielsen för den transoceana linjetrafiken skall upphöra.

Med hänsyn till att det i Vänerområdet råder en speciell konkurrenssituation mellan sjötransporter och landtransporter anser regeringen att förutsättningarna för utnyttjandet av sjötransporter i området – av bl.a. miljöskäl – inte bör försämrats. Därför föreslås att sjötransporter i Vänerområdet – med såväl svenska som utländska fartyg – skall avgiftsbefrias.

Det meddelas i propositionen att regeringen anser att riktlinjerna för Sjöfartsverkets möjligheter att medge nedsättning av eller vid synnerliga skäl befrielse från sjöfartsavgifter måste omformuleras, så att det klarare framgår att sådana medgivanden skall vara förenliga med reglerna om statsstöd enligt Romfördraget.

Regeringen framhåller att den föreslagna avgiftsbeläggningen innebär en något försämrad konkurrenskraft för den inrikes sjöfarten gentemot landtransporterna. Konkurrensen mellan de olika transportslagen kommer dock, påpekas det, att belysas av den tillsatta kommittén med uppdrag att utarbeta en nationell plan för kommunikationer i Sverige – den s.k. Kommunikationskommittén (K 1995:01). Vidare anför i propositionen att regeringen är av den uppfattningen att avgiftsbeläggningen för den inrikes sjöfarten inte är av den omfattningen att den bör få någon märkbar negativ inverkan på svensk industris konkurrenskraft.

Enligt regeringen bör det nya systemet med farledsavgifter träda i kraft så snart som möjligt med hänvisning till att EU-kommissionen har framfört synpunkter på de svenska sjöfartsavgifternas utformning. Frågan om de svenska sjöfartsavgifterna har varit aktuell under en längre tid, påpekar regeringen och anför att betydande ekonomiska konsekvenser kan bli följderna om systemet inte förändras snarast. Därför bör det nya systemet med farledsavgifter genomföras vid kommande årsskifte.

Förslag om införande av ett miljödifferenterat avgiftssystem framlades år 1995 av Sjöfartspolitiska utredningen i dess betänkande Näring för framtiden (SOU 1995:112). Med utgångspunkt från detta betänkande och en principöverenskommelse i april 1996 mellan Sjöfartsverket, Sveriges Redareförbund och Sveriges Hamn- och Stuveriförbund om att kraftfulla åtgärder skall vidtas för att minska sjöfartens luftföroreningar av främst svavel- och kväveoxider, överlämnade Sjöfartsverket i maj 1996 till regeringen en redovisning över hur en miljödifferentering av statens avgifter för sjöfarten kan genomföras.

För att minska sjöfartens negativa miljöpåverkan föreslås nu i budgetpropositionen att miljödifferenterade avgifter skall införas i farledsavgiftssystemet den 1 januari 1998. Sjöfartsverket skall ges i uppdrag att närmare besluta om systemets utformning. Som riktlinjer för avgiftssystemet sägs dock i propositionen att kostnaderna för användning av katalysator i princip skall täckas via en rabattering av farledsavgifterna samt att en restitution av farledsavgifterna enligt särskild ordning skall utgå för att delvis täcka katalysatorinstallationens investeringskostnader.

Enligt regeringen bör Sjöfartsverket ges viss tid att närmare besluta om utformningen av systemet med miljödifferenterade farledsavgifter. Vidare betonas vikten av att de parter som berörs av systemet ges tidsutrymme för att genomföra de eventuella investeringar som kan vara nödvändiga för att komma i åtnjutande av de reducerade avgifterna. Sammantaget leder detta till att regeringen föreslår att det miljödifferenterade avgiftssystemet skall träda i kraft, som tidigare nämnts, den 1 januari 1998.

Motionerna

I nio motioner framställs yrkanden om de nu aktuella förslagen. I tre av motionerna – 1996/97:T619 (s), 1996/97:T610 (c) och 1996/97:T616 (fp) – föreslås att ikraftträdandet av de båda förändringarna av avgiftssystemen skall samordnas och genomföras den 1 januari 1998. Att strukturera om avgiftssystemen vid två nära tillfällen är olyckligt för alla berörda parter, framhålls det i motionerna. Som ett ytterligare skäl för en senareläggning av ikraftträdandet av det nya systemet för sjöfartssavgifter erinras vidare om att Kommunikationskommittén våren 1997 beräknas avlämna sitt slutbetänkande med en belysning av bl.a. konkurrensförhållandena mellan inrikessjöfarten och landtransporterna. Samtidigt med senareläggningen bör, enligt vad som sägs i sistnämnda motion, konsekvenserna av omläggningen analyseras ytterligare. Motionären påpekar att konkurrenssituationen för de svenska raffinaderierna försämras med det nya systemet eftersom avgiften för import av varor sänks och det införs avgift för inrikessjöfart av bl.a. raffinerad olja; därmed finns risk för att importen av färdigraffinerad olja ökar och för att de svenska raffinaderierna slås ut. Med hänsyn till att avgiftsbefrielsen för den transoceana linjetrafiken skall upphöra enligt förslaget befarar motionären vidare att Sverige kan gå miste om direktanlöpande linjefartyg. Han menar att rederierna mycket väl kan komma att lossa sin destinerade last till Sve-

rige på kontinenten, för senare omlastning till matarfartyg med tidsutdräkter och fördyringar som följd. I denna motion liksom i motion 1996/97:T610 (c) påpekas att frågan om införande av en miljödifferentering av farledsavgiften har aktualiserats efter de senaste kontakterna med EU-kommissionen angående införande av ett nytt system för sjöfartsavgifter fr.o. m. den 1 januari 1997.

Det bör uppdras åt regeringen att ompröva förslaget till nytt avgiftssystem med en sådan inriktning att de konkurrenssnedvridande effekterna för de i Sverige raffinerande bolagen elimineras, anför det i motion 1996/97:T617 (s). Den i propositionen föreslagna förändringen av avgiftssystemet medför kraftiga konkurrenssnedvridande effekter till nackdel för raffinaderiindustrin i Sverige i förhållande till direktimporterade oljebolag, sägs det i motionen.

I motion 1996/97:T214 (fp) yrkas avslag på regeringens förslag om införande av avgifter på inrikes sjöfart. Det skulle vara oerhört miljöstörande om sjötransporter tvingas över till landsvägstransporter, menar motionärerna och anför att de uteblivna intäkterna bör finansieras genom att Sjöfartsverket omdisponerar medel inom sina ramar.

Också i motion 1996/97:T602 (v) görs en jämförelse mellan sjötransporter och landsvägstransporter. Motionärerna hävdar att avgiftssystemen är orättvisa – sjöfarten tvingas betala avgifter medan en lastbil eller en järnvägsvagn som kör fram till samma kaj från landsidan slipper undan, heter det i motionen.

Det föreslagna nya systemet för sjöfartsavgifter kommer att innebära klara nackdelar för svensk rederinäring och gynna landtransporterna, sägs det i motion 1996/97:T622 (mp). Enligt motionärerna bör Sverige inom EU arbeta för att få till stånd ett undantag. Med hänvisning till den svenska sjöfartens internationella konkurrensvillkor föreslår de vidare en utvärdering av förändringarna av sjöfartsavgifterna inom en tvåårsperiod.

I två motioner aktualiseras effekterna av det föreslagna avgiftssystemet för näringslivet på Gotland. Med regeringens förslag till förändringar kommer konkurrenskraften hos gotländska företag som producerar för avsalu utanför Gotland att försämrats, påpekas det i motion 1996/97:T609 (s). Enligt motionärernas mening bör därför farledsavgift inte utgå för sjötransporter till och från Gotland. På motsvarande sätt sägs i motion 1996/97:T618 (c) att det nya systemet för sjöfartsavgifter inte får försämra näringslivets konkurrenskraft på Gotland. Det är svårt att se hur handel mellan EU-länderna skulle påverkas om avgiftsbefrielse skulle gälla för alla sjötransporter – inklusive utländska – till och från Gotland, anför det.

Näringsutskottets ställningstagande

Regeringens förslag innebär sammanfattningsvis att ett nytt system för sjöfartsavgifter – med farledsavgifter – skall införas per den 1 januari 1997 och att en miljödifferentering av farledsavgiften skall träda i kraft ett år senare, den 1 januari 1998. Vidare skall den nuvarande avgiftsbefrielsen för den transoceana linjetrafiken upphöra. Enligt det nya avgiftssystemet skall, till skillnad från vad som gäller för närvarande, avgift utgå även för inrikes

sjötransporter. Sjöfartsverkets totala intäkter från avgifterna skall i princip vara oförändrade, varför införandet av eller höjning av avgifter för vissa transporter i princip motsvaras av sänkningar för andra transporter. I nio motioner ifrågasätts regeringens förslag från delvis skilda utgångspunkter. Vidare gäller enligt uppgift att liknande sjöfartsavgifter inte debiteras för transporter till kontinentala hamnar, utan att verksamheten där finansieras på annat sätt – t.ex. via skatter.

Enligt näringsutskottets uppfattning saknar de föreslagna förändringarna inte betydelse för konkurrenssituationen för delar av svenskt näringsliv. Det är uppenbart att avgiftsbeläggningen för den inrikes sjöfarten är till nackdel för de svenska raffinaderiernas konkurrenssituation i förhållande till direkt-importerande oljebolag. Denna avgiftsbeläggning kan också komma att försämra förutsättningarna för näringslivet i regioner som för närvarande är beroende av sjötransporter, t.ex. på Gotland. Vidare kommer införandet av avgifter för den transoceana linjetrafiken att leda till kostnadsökningar för svensk exportindustri. Det kan även finnas en risk för att svenska hamnar prioriteras bort som hamn för direktanlöpande containertrafik, vilket skulle få betydande konsekvenser för berörda regioner men också för svenskt näringsliv.

Med hänsyn till framförda synpunkter från EU-kommissionen på det nuvarande systemet för sjöfartsavgifter har näringsutskottet dock förståelse för regeringens förslag om en förändring av avgiftssystemet. Utskottet menar därför att riksdagen nu bör fatta beslut om att ett nytt system för sjöfartsavgifter – med farledsavgifter – skall införas och att en miljödifferentiering av avgiften skall genomföras. Ikraftträdandet bör samordnas och ske den 1 januari 1998. Med utgångspunkt från vad näringsutskottet anfört bör regeringen – enligt utskottets mening – se över konsekvenserna av det framlagda förslaget och under år 1997 återkomma till riksdagen med ett reviderat förslag. Med ett uttalande av riksdagen i enlighet härmed blir de aktuella motionsyrkandena helt eller delvis tillgodosedda.

Stockholm den 19 november 1996

På näringsutskottets vägnar

Birgitta Johansson

I beslutet har deltagit: Birgitta Johansson (s), Bo Finnkvist (s), Karin Falkmer (m), Reynoldh Furustrand (s), Sylvia Lindgren (s), Kjell Ericsson (c), Barbro Andersson (s), Chris Heister (m), Marie Granlund (s), Lennart Beijer (v), Dag Ericson (s), Ola Karlsson (m), Eva Goës (mp), Göran Hägglund (kd), Nils-Göran Holmqvist (s), Sten Tolgfors (m) och Torsten Gavelin (fp).

