Skatteutskottets betänkande
1984/85:26

om anslag för budgetåret 1985/86 till tullverket m. m.
(prop. 1984/85:100 bil. 9, finansdepartementet)

Sammanfattning

I betänkandet behandlas budgetpropositionen såvitt avser anslag till tullverket m. m. samt vissa motioner om tullverksamheten. I propositionen anges bl. a. att s. k. tullförrättningsavgifter enligt ett regeringsbeslut kommer att tas ut i ökad omfattning. Med anledning härav begärs riksdagens godkännande för ett nytt debiteringsförfarande avseende dessa avgifter. I ett antal motioner yrkas att denna ökning inte skall genomföras.

Utskottet uttalar att det nya avgiftssystemet inte bör omfatta passagerartrafiken. I övrigt tillstyrks propositionen och avstyrks motionerna.

Samtliga borgerliga ledamöter har i en reservation yrkat avslag på propositionen såvitt avser olika tullavgifter. Dessutom har reservationer avgivits av (m) i fråga om en frihamn på Arlanda, av (c) beträffande en regional ledningscentral i Karlskrona och av (fp) angående en stationering på Gotland av utsjöbevakningsfartyget Tv 172.

SJUNDE HUVUDTITELN

D. Vissa centrala myndigheter m. m.

D 3. Tullverket: Förvaltningskostnader

Propositionen

Regeringen har i proposition 1984/85:100 bilaga 9 (finansdepartementet) under punkt D 3 (s. 68–77) föreslagit

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

2. att riksdagen godkänner de i propositionen redovisade principerna för debitering av tullförrättningsavgifter,

3. att riksdagen godkänner förslaget till driftsstat för budgetåret 1985/86 för *förvaltning av tullverkets fastigheter.*

4. att riksdagen till *Tullverket: Förvaltningskostnader* för budgetåret 1985/86 anvisar ett förslagsanslag av 724 102 000 kr.

Motionerna

1984/85:462 (jfr 461) av Rune Torwald m. fl. (c)

såvitt avser yrkande

4. att riksdagen som sin mening ger regeringen till känna vad som i motionen anförts angående tullverkets avgifter.

1984/85:486 av Anna Wohlin-Andersson m. fl. (c)

I motionen yrkas

1. att riksdagen avslår tullverkets äskande om 450 000 kr. till försöksverksamhet med regional ledningscentral,

2. att riksdagen beslutar att samma pengar skall användas dels för att utveckla nuvarande verksamhet med samma bemanningstäthet och uppgiftsstruktur, dels till en av de nya tjänster tullverket behöver med anledning av att verket beviljats en ny båt.

1984/85:1207 av Per Olof Håkansson (s)

I motionen yrkas

1. att riksdagen beslutar att hos regeringen begära initiativ i syfte att åstadkomma en samordning av den rutinmässiga kontroll som görs av tull- och passpolis vid inresa till riket i enlighet med vad som anges i motionen,

2. att riksdagen beslutar att hos regeringen begära en utredning i frågan om ett kvantitativt kapacitetsmått för rutinmässig pass- och tullkontroll i enlighet med vad som anges i motionen.

1984/85:1585 av Karin Ahrland (fp)

I motionen yrkas att riksdagen avslår regeringens hemställan i budgetpropositionen under bilaga 9 avsnitt D 3 punkterna 1 och 2.

1984/85:1598 av Margit Gennser (m)

I motionen yrkas att riksdagen som sin mening ger regeringen till känna vad som i motionen anförts om tullens avgiftsbeläggning av tullförrättningar *utom normal förrättningstid och förrättningsplats.*

1984/85:1606 av Kjell Johansson (fp) och Kerstin Ekman (fp)

I motionen yrkas att riksdagen som sin mening ger regeringen till känna att utsjöbevakningsfartyget Tv 172 bör stationeras vid Gotland.

1984/85:1617 av Ralf Lindström m. fl. (s)

I motionen yrkas att riksdagen vid en gemensam organisation för sjöfartsverket och kustbevakningen beslutar att lokalisera den regionala myndigheten för södra regionen till Karlskrona.

1984/85:1621 av Per-Richard Molén (m)

I motionen yrkas att riksdagen begär att regeringen närmare klargör gränsdragningen mellan statsförvaltningens myndighetsutövande funktion och servicefunktion och att i avvaktan på denna utredning riksdagen avslår regeringens förslag om införande av tullförrättningsavgifter.

1984/85:1625 av Birger Rosqvist (s)

I motionen yrkas

1. att riksdagen uttalar sig för att åtgärder prövas i syfte att minska kostnaden för tullförrättning,

2. att riksdagen uttalar sig för att uttag av viss avgift för tullförrättning införs endast etappvis och under noggrann utvärdering av effekten på berörda trafikföretag.

1984/85:1633 av Sten Svensson (m)

I motionen yrkas att riksdagen beslutar avslå regeringens förslag i vad avser ökade avgifter för tullförrättning utom normal tid och plats samt därvid som sin mening ger regeringen till känna vad som anförts om åtgärden i fråga i motionen.

1984/85:2178 (jfr 2177) av Rolf Clarkson m. fl. (m)

såvitt avser yrkande

3. att riksdagen hos regeringen begär förslag beträffande s. k. frizon vid Arlanda flygplats.

1984/85:2375 av Kerstin Nilsson m. fl. (s)

I motionen yrkas att riksdagen som sin mening ger regeringen till känna vad som i motionen anförts om rörliga kontrollgrupper i de norra bevakningsområdena samt om att tullverket genom omfördelningar bör tillföra dessa områden ytterligare resurser för narkotikabekämpning.

1984/85:2380 av Rune Rydén m. fl. (m)

I motionen yrkas att riksdagen avslår regeringens förslag om debitering av tullförrättningsavgifter.

1984/85:2381 av Kenth Skårvik (fp)

I motionen yrkas att riksdagen hos regeringen begär åtgärder som ger tullverket informationsplikt beträffande förbudet att införa trådlösa telefoner.

1984/85:2383 av Karin Söder m. fl. (c)

I motionen yrkas att riksdagen beslutar avslå regeringens förslag till principer för debitering av tullförrättningsavgifter.

1984/85:2731 av Göran Riegnell m. fl. (m)

såvitt avser yrkande

5. att riksdagen ej godkänner de principer för debitering av tullförrättningsavgifter för vilka regeringen redogjort i propositionen.

Yttranden från andra utskott

Konstitutionsutskottet (KU 1984/85:5 y) och näringsutskottet (NU 1984/85:6 y) har beretts tillfälle att yttra sig över propositionen och motionerna såvitt avser olika avgifter. Yttrandena fogas som bilagor till betänkandet.

Utskottet

Inledning

I propositionen behandlas dels anslaget för tullverkets förvaltningskostnader, dels vissa avgifter inom tullverkets verksamhetsområde. Vidare redovisas regeringens syn på tullverksamhetens inriktning i vissa avseenden. Utskottet inleder med det sistnämnda där på somliga punkter invändningar gjorts eller alternativa förslag lagts fram i de motioner som väckts med anledning av propositionen.

Tullverksamhetens inriktning

I budgetförslaget har 3,9 milj. kr. beräknats för nya kontrollgrupper i Göteborg, Malmö, Helsingborg och Trelleborg samt vissa förstärkningar till bl. a. tullkriminalsektionerna i Helsingborg och på Arlanda. Åtgärderna utgör ett led i den intensifierade kampen mot narkotikasmugglingen.

Enligt Kerstin Nilsson m. fl. (s) behövs fler rörliga kontrollgrupper i de norra bevakningsområdena för att avhjälpa de brister som enligt deras mening föreligger i fråga om bevakningen av de långa landgränserna där. De begär i motion 2375 ett riksdagsuttalande härom och att tullverket genom omfördelningar bör tillföra dessa områden ytterligare resurser för narkotikabekämpning.

Utskottet anser i likhet med departementschefen och tullverket att behovet av förstärkningar är störst på de platser som nämnts i propositionen. Utskottet avstyrker därför motionen.

Budgetförslaget innebär vidare bl. a. att medel anslås för tio nya tjänster för utredning av grövre tullbedrägerier m. m. och att 450 000 kr. av investeringskaraktär anslås för en försöksverksamhet med en ständigt bemannad ledningscentral i östra regionen. Två tjänster som frigörs härigenom tillförs kustbevakningen för bemanning av ett nytt bevakningsfartyg.

I motion 486 av Anna Wohlin-Andersson m. fl. (c) yrkas att det föreslagna anslaget till en regional ledningscentral i stället används till att utveckla nuvarande verksamhet med bl. a. samma bemanningstäthet och till att finansiera den ena av de två nya tjänsterna för den nya båten. Den andra tjänsten bör enligt motionärerna tas av de tio som föreslagits för utredning av tullbedrägerier etc. Motionärernas motivering är att en ytterligare uttunning av personalen i kustband och skärgårdar inte kan accepteras.

Utskottet vill framhålla att projektet i östra regionen avser en försöksverksamhet som av generaltullstyrelsen (GTS) bedömts kunna avsevärt öka effektiviteten inom kustbevakningscentralerna. Utskottet finner ingen anledning att nu ifrågasätta denna bedömning och anser därför att det är motiverat att anslå erforderliga medel för att fullfölja verksamheten. Vad beträffar de nya tjänsterna för utredning av tullbedrägerier etc. vill utskottet

betona att GTS begärt medel för 31 tjänster. En minskning av det i propositionen föreslagna antalet tjänster kan utskottet inte biträda och utskottet avstyrker därför motion 486.

Kustbevakningens framtida organisation, verkstillhörighet och verksamhet är f. n. föremål för olika utredningar. GTS har betonat vikten av att beslut i de olika frågorna fattas så snart som möjligt och i ett övergripande sammanhållet perspektiv.

I motion 1617 av Ralf Lindström m. fl. (s) yrkas att riksdagen vid en gemensam organisation för sjöfartsverket och kustbevakningen beslutar att lokalisera den regionala myndigheten för södra regionen till Karlskrona. Motionärerna åberopar i huvudsak regionalpolitiska skäl.

Utskottet anser i likhet med GTS att frågor om kustbevakningens organisation etc. bör ses i ett större sammanhang. Ett ställningstagande till den av motionärerna aktualiserade frågan bör således anstå tills ett samlat underlag föreligger. Utskottet, som förutsätter att utredningsarbetet rörande dessa frågor bedrivs skyndsamt, avstyrker därför motionen.

Kjell Johansson och Kerstin Ekman (båda fp) begär i motion 1606 en omstationering till Gotland av utsjöbevakningsfartyget Tv 172, som nu är stationerat i Nynäshamn.

Utskottet har tidigare uttalat att fartyget så snart som möjligt bör stationeras på Gotland men samtidigt tvingats konstatera att förutsättningar för en omstationering saknas då fartyget inte kunnat bemannas med kompetent personal som vill bosätta sig på Gotland. Enligt vad utskottet erfarit har förhållandena i detta hänseende inte ändrats. Utskottet anser därför att riksdagen inte för närvarande bör uttala sig till förmån för en omedelbar omplacering men förutsätter – nu liksom tidigare – att tullverket fortlöpande bevakar alla möjligheter att så snart förutsättningar finns genomföra den avsedda omstationeringen till Gotland. Med det anförda avstyrker utskottet motion 1606.

I fråga om passkontrollanter har GTS presenterat ett förslag som innebär att den internordiska passkontrollen på vissa orter överförs till tullverket. Ärendet bereds för närvarande inom regeringskansliet.

I motion 1207 av Per Olof Håkansson (s) begärs en samordning av den rutinmässiga pass- och tullkontrollen vid inresa till riket. Vidare begärs en utredning om ett kvantitativt kapacitetsmått för rutinmässig pass- och tullkontroll. Syftet skulle enligt motionären vara bl. a. att kunna lägga fast tidtabeller för anslutande trafikmedel med "garantier" om att hinna med.

Enligt utskottets uppfattning är det av värde att pass- och tullkontrollen vid inresa till Sverige sker så snabbt och friktionsfritt som möjligt. Vissa fördelar från samordningssynpunkt torde stå att vinna med det förslag GTS lagt fram, men utskottet anser att ett ställningstagande i frågan bör anstå tills resultatet av övervägandena inom regeringskansliet föreligger. Vad särskilt angår

förslaget i motionen om ett "kvantitativt kapacitetsmått" ställer sig utskottet skeptiskt, eftersom tullen inte lämpligen bör åläggas att inskränka sin kontrollutövning av tidtabellsskäl. Med det sagda avstyrker utskottet motionen.

I motion 2381 av Kenth Skårvik (fp) begärs att tullverket skall informera om att det råder införselförbud mot trådlösa telefoner.

Utskottet konstaterar att tullverkets broschyr om tullbestämmelser för resande till Sverige innehåller en upplysning om att trådlösa telefoner inte får föras in i landet utan televerkets tillstånd. Motionären är således redan tillgodosedd, varför utskottet avstyrker motionen.

I motion 2178 av Rolf Clarkson m. fl. (m) begärs – med hänvisning till motivering i motion 2177 – förslag om en s. k. frizon vid Arlanda flygplats. Motionärerna pekar på att företagen, om en sådan frizon inrättas, kan göra räntevinster genom att uppskjuta införtullningen till Sverige och att det administrativa arbetet kan minimeras för varor som skall reexporteras. Frågan är enligt motionärerna av riksintresse.

Att inrätta en frizon – eller frihamn – kan enligt utskottets uppfattning medföra vissa olägenheter från kontrollsynpunkt. Det är också tveksamt om näringslivet har några större fördelar av en frihamn, eftersom företagens behov av att uppskjuta införtullningen i dag kan tillgodoses på annat sätt, t. ex. genom hemtagning eller genom förvaring på tullupplag eller tullager. Under senare år har regeringen på ansökan av Norrköpings kommun medgett att en ny frihamn får inrättas i anslutning till Norrköpings flygplats. Någon motsvarande ansökan från Märsta kommun, där Arlanda flygplats är belägen, har enligt vad utskottet erfarit inte inlämnats. Att riksdagen skulle ta ett initiativ i frågan finner utskottet inte tillrådligt och utskottet avstyrker därför motionen.

Tullverkets fastigheter

I propositionen föreslås att riksdagen godkänner ett förslag till driftstat för budgetåret 1985/86 för förvaltning av tullverkets fastigheter.

Utskottet har inte funnit anledning till erinran häremot utan tillstyrker propositionen i denna del.

Avgifter och anslag

I propositionen begärs att regeringen eller, om regeringen så bestämmer, GTS skall få meddela föreskrifter om avgifter för tullupplag, avgifter för tillsyn av transitlager och registreringsavgifter för kreditimportörer och hemtagare. Dessa avgifter beräknas ge inkomster på tillsammans 7 milj. kr. per år, varav merparten – 5 milj. kr. – faller på tullupplagsavgiften. Registreringsavgifterna beräknas inbringa 1 milj. kr. årligen.

Härutöver föreslås att riksdagen godkänner att s. k. tullförrättningsavgif-

ter tas ut efter vissa nya principer, i huvudsak i enlighet med ett förslag som GTS lagt fram och som regeringen genom beslut i november 1984 ställt sig bakom. Sådana avgifter får i dag tas ut med stöd av 80 § tullstadgan (1973:671) av den som föranleder en tullförrättning på obekväm tid eller på plats där tullverket inte har någon station eller postering. Den principiella nyheten är att trafikföretagen eller i vissa fall flygplatsförvaltningen skall bli betalningsskyldiga.

Förutom omläggningen av avgiftsdebiteringen innebär regeringens beslut en väsentlig utökning av avgiftsuttaget, som budgetåret 1982/83 uppgick till 3,9 milj. kr. och till största delen härrörde från förrättningar utom förrättningsplats. För närvarande är nämligen en stor del av trafiken undantagen, främst tidtabellbunden trafik och annan trafik efter på förhand uppgjord turlista.

I huvudsak innebär det ökade avgiftsuttaget att i stort sett all klarering utom förrättningstid – härmed avses helgfri måndag–fredag kl. 07.00–16.00 – och förrättningsplats avgiftbeläggs. Avgiften skall beräknas med utgångspunkt i den personalstyrka som normalt åtgår för tullklarering av skilda transportmedel och i flertalet fall debiteras efter en tidtaxa. 125 kr. per man och halvtimme vid övertid. För kontrollinsatser som initieras av tullverket skall dock ingen avgift debiteras. GTS har beräknat att avgiften medför en inkomstförstärkning i storleksordningen 50–100 milj. kr.

Vad slutligen gäller anslaget till tullverkets förvaltningskostnader har i propositionen föreslagits att riksdagen anvisar 724 102 000 kr. Vid beräkningen av anslagsbehovet har en avräkning gjorts av vissa inkomster som tullverket avses uppbära och få tillgodogöra sig för egen del. Av de tidigare nämnda registreringsavgifterna har, jämte en del av tullverkets inkomster från försäljning av statistiktryck och informationsmaterial, sammanlagt 1,5 milj. kr. avräknats på detta sätt. Vidare har från inkomsterna av tullförrättningsavgifterna 8 milj. kr. räknats av. För innevarande budgetår uppgår avräkningen för tullförrättningsavgifter till 3,3 milj. kr. Ökningen med 4,7 milj. kr. har motiverats av tullverkets behov att kunna tillgodose ytterligare krav från trafikens sida.

I motion 1585 av Karin Ahrland (fp) yrkas avslag på propositionen såvitt avser såväl de nya avgifterna som de utökade förrättningsavgifterna. Avslag i fråga om förrättningsavgifterna yrkas även i motionerna 2380 av Rune Rydén m. fl. (m), 2383 av Karin Söder m.fl. (c) och 2731 av Göran Riegnell m.fl. (m). Även yrkandena i motionerna 1598 av Margit Gennser (m), 1621 av Per-Richard Molén (m) och 1633 av Sten Svensson (m) går ut på att den utökade avgiftsbeläggningen inte genomförs. Motionärerna åberopar principiella skäl och hänvisar till att avgifterna är skatter varom riksdagen skall besluta. De åberopar också internationella handelspolitiska aspekter och kostnadsaspekter och menar att det ökade avgiftsuttaget är ägnat att leda till konkurrenssnedvridningar.

Förslaget om tullförrättningsavgifter bemöts i två motioner på annat sätt än genom avslagsyrkanden. I motion 1984/85:462 av Rune Torwald m. fl. (c) understryks med hänvisning till motion 461 vikten av att dessa avgifter avvägs så att de inte blir större än tullverkets kostnader vid förrättningarna och så att det inte i realiteten blir fråga om en beskattning av dessa transporter. Enligt motion 1984/85:1625 av Birger Rosqvist (s) bör riksdagen uttala att åtgärder som syftar till minskade kostnader för tullförrättningar bör prövas och att avgifter 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 vissa delar av svensk sjöfart.

Beträffande de föreslagna avgifterna för tullupplag, tillsyn av transitlager och registrering av kreditimportörer och hemtagare har konstitutionsutskottet ansett att det föreligger ett sådant samband mellan betalning och vederlag i form av tillstånd, tillsyn och registrering att det är fråga om avgifter i regeringsformens mening. Eftersom tullverket åsamkas vissa kostnader för sina göromål i dessa sammanhang anser skatteutskottet att det är rimligt att ta ut en avgift som bidrar till att täcka dessa kostnader.

Även förrättningsavgifterna är enligt konstitutionsutskottet att hänföra till avgifter i regeringsformens mening, eftersom trafikföretagen i gengäld får tullförrättningar utförda på icke ordinarie arbetstid eller på annan plats än där tullverket har någon station eller postering. Skatteutskottet instämmer i konstitutionsutskottets uppfattning att några formella anmärkningar inte kan riktas mot regeringens förslag. Utskottet vill dessutom framhålla att tullverket redan i dag har befogenhet att ta ut tullförrättningsavgifter. Vad saken nu gäller är vissa ändringar av principerna för dessa avgifter och av reglerna för debiteringsförfarandet.

Transportföretagen och deras kunder har berättigade anspråk på att kunna förlägga sina ankomst- och avgångstider även till kvällar och nätter. Dessa anspråk tillgodoses för närvarande i stor utsträckning avgiftsfritt. Flera omständigheter talar emellertid för att kostnaderna för denna service från tullverkets sida bör finansieras genom en skälig avgift. Tullverket är i dag i stort behov av resurser. Möjligheterna till omprioriteringar inom tullverksamheten utan att särskilt angelägna områden, t. ex. gränskontrollen, eftersätts torde vara i stort sett uttömda. Ett ökat nettotillskott genom statsanslag till tullverket bör med hänsyn till statsfinanserna enligt utskottets mening inte heller komma i fråga. Mot denna bakgrund finner utskottet att ett ökat avgiftsuttag är en lämplig lösning som kan göra det möjligt för tullverket att upprätthålla och förbättra sin service till näringslivet och tillgodose nya anspråk från trafikföretagens sida. Ett ökat avgiftsuttag ligger också i linje med statsmakternas önskan att myndigheterna tar till vara möjligheterna att i ökad utsträckning ta ut avgifter i sin verksamhet.

När det gäller utformningen av avgifterna har näringsutskottet understru-

kit betydelsen av att de nya avgifterna inte kommer att strida mot Sveriges internationella åtaganden och att de inte skapar negativa handelspolitiska effekter eller försvårar nordisk samordning. Näringsutskottet har åberopat att avgifter vid förrättningar utom förrättningstid och förrättningsplats förekommer i flertalet västeuropeiska länder och i USA, dock ej vid tullkontroll av passagerare. Inom Norden innefattar tullförrättningsavgiften inte i något land resandetrafiken. För att underlätta en harmonisering på detta område inom Norden bör enligt näringsutskottet tullkontrollen av passagerare inte omfattas av det svenska avgiftssystemet. Härmed uppnår man enligt näringsutskottet också att konkurrensproblemet minskar i betydelse, eftersom – om avgiften skulle omfatta även passagerartrafiken – mindre färjerederier inriktade i huvudsak på passagerartrafik skulle missgynnas i förhållande till konkurrerande större färjerederier som kan slå ut avgifterna på en väsentligt större resandevolym och som också har godstransporter som kostnadsbärare. Näringsutskottet anser vidare att avgiftsökningen inte innebär någon positiv särbehandling av SJ, vilket vissa motionärer gjort gällande, och att avgiftens kostnadshöjande effekter är relativt obetydliga sedda i relation till importens och exportens omfattning.

Skatteutskottet delar i allt väsentligt näringsutskottets uppfattning. Utskottet förordar således att den förutskickade ökningen av avgiftsbeläggningen begränsas till att omfatta godstrafiken men i övrigt genomförs på det sätt som angetts i propositionen. Med denna begränsning kan den föreslagna avgiften beräknas inbringa ca 40 milj. kr.

När det gäller avgiftsuttagets totala storlek och den närmare utformningen av bestämmelserna bör, som näringsutskottet också framhållit, hänsyn tas till förutsättningarna att uppnå större överensstämmelse mellan de nordiska länderna. Denna fråga bör enligt utskottets uppfattning i lämpligt sammanhang tas upp på det nordiska planet. Utskottet finner det också angeläget att avgiften utformas så att den tillgodoser kravet på konkurrensneutralitet mellan olika trafikslag, regioner och orter. Särskild hänsyn bör tas till att det finns orter där färjetrafik bedrivs med små och få fartygsenheter och med anlöp utspridda över dygnet. Man bör söka undvika att sådan färjetrafik kommer i ett sämre konkurrensläge än annan mera intensiv färjetrafik på näraliggande orter. Ett problem som bör beaktas i sammanhanget är frågan i vad mån tullpersonalen kan sysselsättas med meningsfulla arbetsuppgifter i väntan på ett kommande anlöp, något som GTS enligt egen uppgift kommer att ägna särskild uppmärksamhet. Utskottet förutsätter slutligen att regeringen noga beaktar vad som här har anförts och uppmärksamt följer de praktiska erfarenheterna. Utskottet har i övrigt inte något att erinra mot förslagen.

Sammanfattningsvis förordar utskottet således i fråga om tullförrättningsavgifter att tullkontroll av passagerare inte bör omfattas av avgiftssystemet. Vad utskottet anfört i fråga om avgifterna och deras utformning bör ges

regeringen till känna. I övrigt tillstyrker utskottet propositionen i denna del och avstyrker motionerna i den mån de inte blivit tillgodosedda genom vad utskottet anfört.

Vad gäller anslaget för tullverkets förvaltningskostnader tillstyrker utskottet propositionen.

Hemställan

Utskottet hemställer

1. beträffande *kontrollgrupper*
   att riksdagen avslår motion 1984/85:2375,
2. beträffande *en regional ledningscentral m. m.*
   att riksdagen avslår motion 1984/85:486,
3. beträffande *viss lokalisering till Karlskrona*
   att riksdagen avslår motion 1984/85:1617,
4. beträffande *utsjöbevakningsfartyget Tv 172*
   att riksdagen avslår motion 1984/85:1606,
5. beträffande *samordning av tull och passpolis m. m.*
   att riksdagen avslår motion 1984/85:1207,
6. beträffande *trådlösa telefoner*
   att riksdagen avslår motion 1984/85:2381,
7. beträffande *frihamn vid Arlanda flygplats*
   att riksdagen avslår motion 1984/85:2178 yrkande 3,
8. beträffande *tullverkets fastigheter*
   att riksdagen med bifall till propositionen godkänner förslaget till driftsstat för budgetåret 1985/86 för *förvaltning av tullverkets fastigheter*,
9. beträffande *avgifter*
   a) att riksdagen med bifall till propositionen och med avslag på motion 1984/85:1585 i denna del bemyndigar regeringen att meddela föreskrifter om avgifter för tullupplag, avgifter för tillsyn av transitlager och registreringsavgifter för kreditimportörer och hemtagare samt medger att regeringen överlåter åt generaltullstyrelsen att meddela föreskrifter om sådana avgifter,
   b) att riksdagen med anledning av propositionen och motionerna 1984/85:1585 i denna del, 1984/85:2380, 1984/85:2383, 1984/85:2731 yrkande 5, 1984/85:1598, 1984/85:1621, 1984/85:1633, 1984/85:1625 och 1984/85:462 yrkande 4 som sin mening ger regeringen till känna vad utskottet anfört angående principerna för debitering av tullförrättningsavgifter,
10. beträffande *anslag*
    att riksdagen till *Tullverket: Förvaltningskostnader* för budgetåret 1985/86 anvisar ett förslagsanslag av 724 102 000 kr.

D 4. Tullverket: Drift och underhåll av teknisk materiel m. m.

Utskottet tillstyrker regeringens förslag under punkt D 4 (s. 77) och hemställer

att riksdagen till *Tullverket: Drift och underhåll av teknisk materiel m. m.* för budgetåret 1985/86 anvisar ett förslagsanslag av 55 608 000 kr.

D 5. Tullverket: Anskaffning av viss materiel

Utskottet tillstyrker regeringens förslag under punkt D 5 (s. 78) och hemställer

att riksdagen till *Tullverket: Anskaffning av viss materiel* för budgetåret 1985/86 anvisar ett reservationsanslag av 15 825 000 kr.

D 6. Tullverket: Vissa byggnadsarbeten vid tullverket

Utskottet tillstyrker regeringens förslag under punkt D 6 (s. 78–79) och hemställer

att riksdagen till *Tullverket: Vissa byggnadsarbeten vid tullverket* för budgetåret 1985/86 anvisar ett reservationsanslag av 800 000 kr.

Stockholm den 7 maj 1985

På skatteutskottets vägnar
RUNE CARLSTEIN

Närvarande: Rune Carlstein (s), Stig Josefson (c), förste vice talman Ingegerd Troedsson (m)*, Olle Westberg (s), Hagar Normark (s), Bo Lundgren (m), Ingemar Hallenius (c), Bo Forslund (s), Egon Jacobsson (s)*, Karl Björzén (m), Kjell Johansson (fp), Anita Johansson (s), Lars Hedfors (s), Ewy Möller (m) och Bruno Poromaa (s)*.

* Ej närvarande vid justeringen.

Reservationer

En regional ledningscentral m. m. (mom. 2)

1. Stig Josefson och Ingemar Hallenius (båda c) anser

dels att det avsnitt av utskottets yttrande som börjar på s. 4 med "Utskottet vill" och slutar på s. 5 med "motion 486" bort ha följande lydelse:

Utskottet befarar att en ständigt bemannad ledningscentral på sikt leder till en ytterligare uttunning av mänskliga resurser i kustband och skärgårdar.

En sådan utveckling vill utskottet inte medverka till, eftersom den erfarenhetsmässigt innebär en sämre bevakning och tillsyn. Försöksverksamheten bör därför enligt utskottets uppfattning avbrytas. De därtill avsedda medlen bör som motionärerna föreslagit i stället användas till att utveckla den nuvarande verksamheten på fältet och till att bekosta den ena av de två nya tjänster som behövs för det nya bevakningsfartyget. Den andra tjänsten bör tas av de tio som föreslagits för utredning av tullbedrägerier. Vad här anförts bör ges regeringen till känna. Med det sagda tillstyrker utskottet motion 486.

dels att utskottet under mom. 2 bort hemställa

att riksdagen med anledning av motion 1984/85:486 som sin mening ger regeringen till känna vad som har anförts ovan beträffande en regional ledningscentral m. m.

Utsjöbevakningsfartyget Tv 172 (mom. 4)

2. Kjell Johansson (fp) anser

dels att det avsnitt av utskottets yttrande på s. 5 som börjar med "Utskottet har" och slutar med "motion 1606" bort ha följande lydelse:

Enligt utskottets uppfattning skulle en stationering av fartyget vid Gotland vara lämpligast från driftsynpunkt, eftersom fartygets bevakningsområde till största delen är förlagt till området öster om Gotland. Redan innan fartyget levererades under hösten 1981 uttalade sig riksdagen positivt för en stationering på Gotland och har härefter vid flera tillfällen vidhållit denna uppfattning. Det är anmärkningsvärt att kompetent personal på Gotland inte kunnat rekryteras under alla dessa år och regeringen bör enligt utskottets uppfattning öka sina ansträngningar att finna en lösning på frågan i enlighet med riksdagens intentioner. Detta bör riksdagen som sin mening ge regeringen till känna. Utskottet tillstyrker följaktligen motion 1606.

dels att utskottet under mom. 4 bort hemställa

att riksdagen med bifall till motion 1984/85:1606 som sin mening ger regeringen till känna vad som har anförts ovan angående en omstationering till Gotland av utsjöbevakningsfartyget Tv 172.

Frihamn vid Arlanda flygplats (mom. 7)

3. Förste vice talman Ingegerd Troedsson, Bo Lundgren, Karl Björzén och Ewy Möller (alla m) anser

dels att det avsnitt av utskottets yttrande på s. 6 som börjar med "Att inrätta" och slutar med "därför motionen" bort ha följande lydelse:

För den svenska importhandeln innebär förekomsten av en frihamn fördelar genom att företagen kan uppskjuta införtullningen i Sverige och därigenom göra räntevinster. Även transiteringshandeln skulle ha nytta av

en frihamn, där gods som är avsett för reexport med små kostnader och minimalt administrativt arbete kan läggas upp och tas ut vid lastning och lossning. Som tullupplagsinstitution ger en frihamn uppenbarligen större rörelsefrihet än vad som kan erbjudas genom hemtagning och förvaring på tullager. En frihamn kan också vara exportfrämjande genom att man dit kan förlägga industrier för tullfri exportbearbetning av utländska varor med tillförande av svenskt material.

De fördelar frihamnsväsendet bereder näringslivet är enligt utskottets uppfattning från allmän synpunkt värda att beaktas, inte minst då det kan förutsättas att importhandeln i avsaknad av en frihamn kan komma att söka sig till utländska omlastningshamnar för lagring av oförtullat importgods. Mot bakgrund härav anser utskottet att regeringen bör undersöka förutsättningarna att förlägga en frihamn till landets största och viktigaste flygplats Arlanda. Detta bör riksdagen som sin mening ge regeringen till känna. Med det sagda tillstyrker utskottet motion 2178 i denna del.

dels att utskottet under mom. 7 bort hemställa

att riksdagen med bifall till motion 1984/85:2178 yrkande 3 som sin mening ger regeringen till känna vad som har anförts ovan beträffande en frihamn vid Arlanda flygplats.

Avgifter (mom. 9)

4. av Stig Josefson (c), förste vice talman Ingegerd Troedsson (m), Bo Lundgren (m), Ingemar Hallenius (c), Karl Björzén (m), Kjell Johansson (fp) och Ewy Möller (m) som

dels anför följande:

Vi 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. Som representanterna för m, c och fp i näringsutskottet framhållit ingår tullverkets insatser på dessa områden 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. Det bemyndigande att meddela föreskrifter härom som regeringen begär av riksdagen bör alltså inte lämnas.

Regeringens beslut i fråga om tullförrättningsavgifter innebär att i stort sett all klarering utom normal förrättningstid och tullklareringsområde blir belagd med avgift. I likhet med företrädarna för m, c och fp i konstitutionsutskottet anser vi att avgifterna med denna utformning måste hänföras till en form av beskattning, eftersom förrättningarna inte sker i de kontrollerades utan i det allmännas intresse och då alla tullförrättningar, även de på obekväm tid, får anses ingå i tullverkets allmänna uppgifter. Redan av denna anledning bör enligt vår mening den aviserade avgiftsökningen inte genomföras.

Även utrikeshandelspolitiska skäl talar enligt vår uppfattning mot en avgiftsbeläggning som uppenbarligen går utöver vad som tillämpas av våra närmaste handelspartner. Även om ökningen begränsas till godstrafiken går åtgärden stick i stäv mot Sveriges i andra sammanhang uttalade strävan att medverka till att undanröja den här typen av handelshinder i Västeuropa. Det föreligger också enligt vår mening en uppenbar risk för att avgifterna kommer att störa det nordiska samarbetet på området.

Även om avgiften begränsas till godstrafik torde påtagliga brister i konkurrenshänseende uppkomma, eftersom det knappast kan undvikas att avgifterna i praktiken kommer att belasta transportmedlen olika. Bl. a. torde SJ komma att slippa att betala avgiften på grund av de särskilda rutiner som införts för järnvägstransporter och som innebär att järnvägsgodset inte blir föremål för någon klarering från tullens sida på övertid. Vidare blir konsekvenserna i form av ökade kostnader sannolikt speciellt kännbara för små och medelstora företag, som kan ha svårt att föra dem vidare. Härtill kommer att avgiften särskilt drabbar vissa hamnkommuner som gjort stora investeringar i hamnanläggningar och där mycket av landets importerade gods passerar in. Vi tänker bl. a. på hamnarna i Skåne och Varberg som kan komma att belastas i oproportionerligt hög grad av avgifterna. Dessutom kommer konkurrensförhållandet mellan vissa glest trafikerade hamnar och hamnar som ligger i närheten av dessa och som har större trafik att snedvridas till förfång för de förra. Det kan inte uteslutas att avgifterna tvingar vissa färjelinjer till nedläggning eller inskränkningar med allt vad det innebär av försämrade transportmöjligheter, förlorade sysselsättningstillfällen etc.

Utskottsmajoriteten synes medveten om dessa problem men har trots allt valt att godta en ökning av avgiftsuttaget. Därvid har man överlåtit åt tullverket att finna praktiska lösningar på problemen utan att veta om detta låter sig göra.

Mot bakgrund av vad anförts bör enligt vår mening den aviserade avgiftsökningen inte genomföras.

När det gäller anslaget har vi i och för sig inget att erinra mot beräkningen av tullverkets totala resursbehov. Vad tullverket för egen del beräknats tillgodogöra sig av registreringsavgifterna – i budgetpropositionen upptaget till 1,5 milj. kr. tillsammans med inkomsterna från försäljning av statistiktryck m. m. – måste emellertid mot bakgrund av vår uppfattning i fråga om dessa avgifter i stället täckas genom en ökning av anslaget samtidigt som tullverkets avräkningsbara intäkter minskas i motsvarande mån. Detta gäller även det ytterligare belopp om 4,7 milj. kr. av tullförrättningsavgifterna som tullverket enligt propositionen skulle ha fått tillgodoräkna sig. Liksom hittills bör vad tullverket skall få tillgodoräkna sig av tullförrättningsavgifterna stanna vid 3,3 milj. kr.

Sammanfattningsvis avstyrker vi således propositionen i vad avser nya avgifter, liksom ökningen av tullförrättningsavgifterna. Till följd härav tillstyrker vi avslagsyrkandena i motionerna 1585, 2380, 2383 och 2731.

Övriga motioner angående tullförrättningavgifter avstyrker vi också i den mån de ej kan anses tillgodosedda. Vad gäller anslaget till tullverkets förvaltningskostnader förordar vi en ökning i förhållande till vad regeringen föreslagit med 6.2 milj. kr., samtidigt som tullverkets avräkningsbara intäkter minskas med motsvarande belopp.

dels anser att under mom. 9 bort hemställas

a) att riksdagen med avslag på propositionen och med bifall till motion 1984/85:1585 i denna del avslår regeringens förslag såvitt avser avgifter för tullupplag, avgifter för tillsyn av transitlager och registreringsavgifter för kreditimportörer och hemtagare,

b) att riksdagen med avslag på propositionen och motion 1984/85:1625, med bifall till motionerna 1984/85:1585 i denna del, 1984/85:2380, 1984/85:2383 och 1984/85:2731 yrkande 5 samt med anledning av motionerna 1984/85:462 yrkande 4, 1984/85:1598, 1984/85:1621 och 1984/85:1633 avslår regeringens förslag såvitt avser tullförrättningsavgifter,

Anslag (mom. 10)

5. Stig Josefson (c), förste vice talman Ingegerd Troedsson (m), Bo Lundgren (m), Ingemar Hallenius (c), Karl Björzén (m), Kjell Johansson (fp) och Ewy Möller (m) anser att under mom. 10 bort hemställas

att riksdagen – under förutsättning av bifall till reservanternas hemställan under mom. 9 a och b –

dels godkänner vad de reservanterna anfört angående beräkningen av tullverkets anslagsbehov,

dels till *Tullverket: Förvaltningskostnader* för budgetåret 1985/86 anvisar ett förslagsanslag av 730 302 000 kr.

Bilaga 1

Konstitutionsutskottets yttrande

1984/85:5 y

om tullförrättningsavgifter m. m. (prop. 1984/85:100, bil. 9, D 3, jämte motioner)

Till skatteutskottet

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

I propositionen föreslås att riksdagen bemyndigar regeringen att meddela föreskrifter om avgifter för tullupplag, avgifter för tillsyn av transitlager och registreringsavgifter för kreditimportörer och s. k. hemtagare samt att riksdagen medger att regeringen överlåter åt generaltullstyrelsen att meddela föreskrifter om sådana avgifter. Vidare föreslås att riksdagen godkänner de principer för debitering av tullförrättningsavgifter som redogjorts för i propositionen. Beträffande tullförrättningsavgifterna hänvisas i propositionen till ett tidigare av riksdagen givet bemyndigande (prop. 1975:8, KU 10, rskr 62).

Enligt det förslag från generaltullstyrelsen som ligger till grund för propositionen bör tullupplag beläggas med en avgift om 15 000 kr. per år och tillstånd, vilket skulle täcka en del av de kostnader tullverket har för tillsynen. Vidare föreslås att en avgift införs för tullverkets tillsyn över rörelsen på transitlager i likhet med vad som gäller för tullkreditlager och provianteringslager. Avgiften beräknas motsvara kostnaden för tillsynen. Även de föreslagna registreringsavgifterna beräknas motsvara de kostnader verket har för registreringen. Förslaget om förrättningsavgifter innebär att tullverket ges möjlighet att ta ut avgifter av de transportföretag som fraktar de personer och fordon som skall tullklareras vid förrättningar som sker på obekväm tid eller på plats där tullverket inte har någon station eller postering. Ett något annorlunda men i princip likartat system föreslås för flygtrafikens del.

I flera av de motioner som väckts med anledning av propositionen hävdas att de föreslagna pålagorna är att anse som skatter i regeringsformens mening. Utskottet behandlar i sitt yttrande endast denna fråga och tar således inte i övrigt ställning till propositionens förslag.

I motion 1984/85:1585 av Karin Ahrland (fp) föreslås att riksdagen avslår propositionens förslag av principiella skäl. Enligt motionen får den som betalar tull inte i gengäld någon specifik tjänst av det allmänna. Tullar är därför statsrättsligt sett detsamma som skatter. Motionären anser att förslaget i praktiken skulle innebära ett system med avgifter på skatter och att

detta inte kan godtas. I motion 1984/85:1598 av Margit Gennser (m) hävdas att tullklarering är en myndighetsuppgift för att tillgodose statens och inte den enskildes intressen och att de föreslagna tullklareringsavgifterna är avgifter av fiskal karaktär och inte avgifter i den betydelse regeringsformen lägger i begreppet avgift. Liknande synpunkter anläggs i motionerna 1984/85:1621 av Per-Richard Molén (m), 1984/85:1633 av Sten Svensson (m), 1984/85:2380 av Rune Rydén m. fl. (m) och 1984/85:2731 av Göran Riegnell m. fl. (m). Även i motion 1984/85:2383 av Karin Söder m. fl. (c) yrkas avslag på propositionens förslag.

Konstitutionsutskottet får för sin del anföra följande.

I förarbetena till regeringsformen (RF) (prop. 1973:90, s. 219 ff.) karaktäriseras skatt som ett tvångsbidrag till det allmänna utan direkt motprestation från det allmännas sida. Med avgift i RF:s bemärkelse avses enligt propositionen i allmänhet en penningprestation för vilken det utgår ett specificerat vederlag. Även i vissa andra fall får dock en penningpålaga anses ha karaktär av avgift och inte av skatt. Ett sådant fall föreligger t. ex. när penningprestationen tas ut endast i näringsreglerande syfte och i sin helhet tillförs näringsgrenen i fråga enligt särskilda regler, t. ex. avgifterna inom prisregleringen på jordbruksområdet.

RF förutsätter att riksdagen normalt skall besluta om sådant som är att beteckna som skatter. Möjligheterna till delegation är inskränkta till några särskilda fall. Beträffande avgifter gäller delvis annorlunda regler för riksdagens medverkan. I princip innebär dessa att riksdagen i någon form alltid skall medverka när det gäller olika slags påtvingade avgifter, medan avgifter som erläggs frivilligt för varor och tjänster ofta ligger inom regeringens beslutssfär i enlighet med 8 kap. 13 § första stycket 2 RF. Av förarbetena framgår att den avgränsning som gjordes i RF mellan riksdagens och regeringens beslutanderätt på avgiftsområdet innebär att föreskrifter om avgifter skall beslutas av riksdagen, om föreskrifterna avser åligganden för enskilda eller ingrepp i deras ekonomiska förhållanden och således i detta hänseende är att jämställa med skatter.

En betydelsefull skillnad mellan beslutanderätten rörande skatter och rätten att besluta tvingande avgifter föreligger därigenom att riksdagen formellt alltid har möjlighet att delegera sin avgiftsmakt (8 kap. 9 § andra stycket RF).

Beträffande gränsdragningsfrågan mellan skatter och avgifter vill utskottet även hänvisa till den ingående analys av detta problem som utskottet gjort i sitt betänkande KU 1983/84:24. Till betänkandet var fogat en gemensam borgerlig reservation vari bl. a. krävdes en utvärdering av praxis på detta område.

Beträffande de nu aktuella propositionsförslagen gör utskottet följande bedömning.

Av den tidigare redogörelsen har framgått att avgörande för bedömningen av om en pålaga skall betraktas som avgift är om det för penningprestationen

utgår ett specificerat vederlag från det allmännas sida. Det har därvid ingen betydelse om den enskilde befinner sig i en sådan situation att han rättsligt eller faktiskt är tvingad att erlägga avgiften. Till avgift i RF:s mening kan således även höra t. ex. avgifter för obligatorisk kontroll och för förrättningar i samband med myndighetsutövning. Att avgiften inte är frivillig får däremot till följd att den faller under 8 kap. 3 § RF och således inte får beslutas utan riksdagens medverkan.

När det gäller tullförrättningsavgifterna har riksdagen redan genom ett beslut år 1975 hänfört dessa till avgifter i RF:s mening och lämnat bemyndigande till regeringen att besluta föreskrifter om avgifterna (prop. 1975:8, KU 10, rskr 62). Enligt utskottets mening medför de nu föreslagna förändringarna inte att tullförrättningsavgifterna skall bedömas på annat sätt. Ett sådant vederlag som enligt förarbetena till RF krävs för att det skall vara fråga om avgift erhålls enligt utskottets mening av de berörda trafikföretagen genom att de får tullförrättningar utförda på icke ordinarie arbetstid eller på plats där tullverket inte har någon station eller postering.

Även beträffande övriga i propositionen föreslagna pålagor anser utskottet att det föreligger ett sådant samband mellan penningprestation och vederlag i form av tillstånd, tillsyn resp. registrering att det måste anses vara fråga om avgift.

Utskottet har med hänvisning till det anförda från konstitutionella utgångspunkter ingen erinran mot propositionens förslag i aktuella delar.

Stockholm den 19 februari 1985

På konstitutionsutskottets vägnar
OLLE SVENSSON

Närvarande: Olle Svensson (s), Anders Björck (m), Bertil Fiskesjö (c), Wivi-Anne Cederqvist (s), Hans Nyhage (m), Kurt Ove Johansson (s), Gunnar Biörck i Värmdö (m), Sven-Erik Nordin (c), Anita Modin (s), Karin Ahrland (fp), Nils Berndtson (vpk), Ove Eriksson (m), Ove Karlsson (s), Sören Lekberg (s) och Mona Sahlin (s).

Avvikande mening

av Anders Björck (m), Bertil Fiskesjö (c), Hans Nyhage (m), Gunnar Biörck i Värmdö (m), Sven-Erik Nordin (c), Karin Ahrland (fp) och Ove Eriksson (m) vilka anser att utskottets yttrande som på s. 17 börjar "Av den" och på s. 18 slutar "aktuella delar." bort ha följande lydelse:

Av den tidigare redogörelsen har framgått att avgörande för bedömningen av om en pålaga skall betraktas som avgift är om det för betalningen utgått en direkt motprestation från det allmännas sida.

När det gäller de föreslagna pålagorna för tullupplag, tillsyn av transitlager och registrering av kreditimportör och s. k. hemtagare föreligger enligt utskottets mening ett sådant samband mellan betalning och vederlag i form av tillstånd, tillsyn resp. registrering att fråga kan anses vara om avgifter i regeringsformens mening. Propositionens förslag i dessa delar får alltså anses godtagbara från konstitutionell synpunkt.

Beträffande tullförrättningsavgifterna däremot är att märka att ifrågavarande förrättningar i huvudsak sker i det allmännas och inte i de kontrollerades intresse. Som allmän princip bör enligt utskottet gälla att bevaknings- och övervakningsverksamhet av denna karaktär såsom hittills skall vara skattefinansierad. Tullklareringsverksamheten måste, även om den sker utom ordinarie arbetstid, med hänsyn till utvecklingen på transportområdet anses ingå i tullverkets allmänna uppgifter och kan inte ses som en sådan motprestation från det allmännas sida som krävs för att det skall vara fråga om en avgift i RF:s mening. Förrättningsavgifterna i fråga måste sålunda med den utformning som nu föreslagits hänföras till en form av beskattning. Härav följer att det inte är möjligt för riksdagen att lämna något bemyndigande till regeringen att besluta om dessa. På grund av det anförda bör propositionens förslag avslås såvitt avser tullförrättningsavgifterna.

Utskottet vill i detta sammanhang även erinra om vad som anförts i den tidigare nämnda reservationen till betänkandet KU 1983/84:24 samt i en avvikande mening till utskottets yttrande 1983/84:4 y angående sanktionsavgifter på tullområdet. Vid dessa tillfällen har minoriteten ansett att de aktuella förslagen varit tvivelaktiga från grundlagssynpunkt och framhållit det angelägna i att klarhet skapas när det gäller gränsdragningen mellan skatter och avgifter. Det nu aktuella ärendet understryker enligt utskottets mening ytterligare behovet av en sådan översyn.

Bilaga 2

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 utökat avgiftsuttag vid förrättningar som sker på obekväm 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 kritiseras 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. Tokyorundan. 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 järnvägsgods 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 prisförhandlingar 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 snedvrida 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. obekväm klarering uppgick budgetåret 1982/83 till 3,9 milj. kr. De härrörde 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 tullklareringsområde 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 förrättningstid 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 tullklareras. 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 § 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 företrädarna 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. Avgiftsbeläggning 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 jämställs "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 hänför sig 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 förorda 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 resandevolym och också har godstransporter 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 förrättningstid, 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 icketariffära 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 förrättningstid 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 anlöp 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.