

FINANSUTSKOTTETS BETÄNKANDE 7/2003 rd

Regeringens proposition med förslag till lagar om ändring av vissa bestämmelser gällande proviantering av fartyg och luftfartyg

INLEDNING

Remiss

Riksdagen remitterade den 27 maj 2003 en proposition med förslag till lagar om ändring av vissa bestämmelser gällande proviantering av fartyg och luftfartyg (RP 8/2003 rd) till finansutskottet för beredning.

Beredning i delegation

Ärendet har beretts i finansutskottets skattedelegation.

Sakkunniga

Skattedelegationen har hört

- överinspektör Krista Sinisalo, finansministeriet
- tullsekreterare Markus Teräsväinö, Tullstyrelsen

- biträdande direktör Erik Danbäck och vice direktör Seppo Raitolahti, Södra tulldistriktet
- tullöverinspektör Heimo Pönkä, Västra tulldistriktet
- ordförande Matti Kokkala, Finlands Skeppshandlareförening rf
- verkställande direktör Hans Ahlström, Ålands Redarförening, samtidigt som representant för Finlands Redarförening
- verkställande direktör Anssi Komulainen, Finnair Catering Oy
- jurist Juha Laitinen och jurist Timo Sneck, PricewaterhouseCoopers Oy, samtidigt som representant för Finnair Oy.

Social- och hälsovårdens produkttillsynscentral och Ålands landskapsstyrelse har lämnat skriftliga utlåtanden.

PROPOSITIONEN

Regeringen föreslår att lagen om påförande av accis, tullagen och lagen om undantag för landskapet Åland i fråga om mervärdesskatte- och accislagstiftningen ändras. I lagarna föreslås ändringar som gäller provianteringen av fartyg och luftfartyg i yrkesmässig internationell trafik.

Gällande beskattningspraxis ska ses över så att samma villkor för accisfrihet tillämpas på svinn på varor som överförts till fartyg eller luftfartyg för accisfritt ändamål som på svinn som

uppstått i det temporära accisfrihetssystemet. Rederierna och flygbolagen ska på en accisdeklaration månadsvis uppge outredd förbrukning och annat accisbelagt svinn.

Bestämmelserna om förfarande och övervakning i fråga om provianteringen av fartyg och luftfartyg ska preciseras och kompletteras vad gäller leveranser av varor som bestämmelserna om tullfrihet och accisfrihet för provianteringsvaror tillämpas på.

I lagen om påförande av accis föreslås vissa tekniska ändringar.

Lagarna avses träda i kraft så snart som möjligt efter att de har antagits och blivit stadfästa

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Motivering

Utskottet tillstyrker lagförslagen utan ändringar.

Tullstyrelsen har i anvisningar som trädde i kraft den 1 mars 2003 (THT 35/2003) sett över sina föråldrade och arbetsdryga kundrutiner i anknytning till provianteringen. Förfarandebestämmelserna i propositionen avser att komplettera denna översyn av procedurerna så att beskattningspraxis och skatteövervakning harmoniserar bättre med den gemenskapsrättsliga målsättningen.

Det finns än så länge inga förpliktande gemensamma gemenskapsbestämmelser om tullfrihet och accisfrihet för proviantering. Medlemsstaterna kan således bestämma om accisfrihet och tullfrihet för proviantvaror och i vilken omfattning det ska ske. Men gemenskapsrätten förutsätter att medlemsstaterna ser till att varor som upphandlats för skattefria ändamål verkligen används för skattefria ändamål och att missbruk inte sker. Detta går tillbaka på de allmänna principerna i accis- och tullsystemet, trots att det inte finns någon explicit bestämmelse om det.

Enligt vår lagstiftning är proviantering accisfri och tullfri precis som i de flesta andra medlemsstater. Om accisfrihet föreskrivs i 16 § 6 punkten i gällande lag om påförande av accis. Om produkter har använts för annat än accisfritt ändamål skall accis redan nu betalas för dem enligt 10 § 3 mom. i accislagen. Om skyldighet att ha bokföring och kontroll över accisfri användning föreskrivs i sin tur i 60 § 4 mom. och 63 §. Enligt dessa bestämmelser skall den som skaffat accispliktiga produkter accisfritt för ett accisfritt ändamål för accisbeskattningen ha sådan bokföring av vilken framgår mängderna av accisfritt skaffade produkter, användningen av dem och lagermängderna. Om den som har levererat produkter till accisfritt ändamål eller accisfritt skaffat produkter inte kan påvisa att produkterna levererats eller använts till accisfritt ända-

mål skall accis betalas för produkterna enligt lagen. I den gällande lagen ingår alltså redan nu kontroll- och beskattningsbestämmelser om accisfri användning.

De ändringar som regeringen föreslår är huvudsakligen tekniska och gäller kontrollen. De befattar sig inte med de materiella bestämmelserna annars än att undantagen för accisfrihet för svinn i det temporära accisfrihetssystemet utsträcks till att omfatta också proviantering. I 16 § 5 punkten i accislagen föreslås ett tillägg om detta som alltså utvidgar och preciserar begreppet accisfritt svinn och är därmed enligt utskottets mening motiverat. De övriga förslagen gäller bl.a. begränsning av överprovisantering, ett förenklat förfarande i stället för ledsagardokument i vissa situationer på grundval av ömsesidighet och skyldighet att lämna uppgifter när varor har levererats eller upphandlats för accisfritt ändamål enligt 16 § 6 punkten.

Om begränsning av överprovisantering föreskrevs tidigare i den nordiska provianteringsöverenskommelsen, men nu föreslås bestämmelserna bli intagna i lagen. De avser att hindra missbruk av accisfrihetsförmånen. Samma syfte tjänar förslaget om skyldighet att lämna uppgifter om produkter som överförts till accisfri användning. Enligt propositionens motivering har tullmyndigheterna behov av sinsemellan jämförbara uppgifter från företag som säljer accispliktiga produkter accisfritt och från företag som upphandlar produkter för accisfria ändamål.

De föreslagna bestämmelserna kompletterar gällande bestämmelser om begränsning och kontroll av accisfria produkter i accis- och tulllagstiftningen. De bidrar effektivt till att förebygga att varor med hög accis kommer ut på den grå marknaden och den vägen att förhindra missbruk av olika slag. Dessutom svarar bestämmelserna mot allmänna gemenskapsrättsliga princi-

per. På dessa grunder finner utskottet förslagen motiverade.

Beskattningen av svinn

Hittills har svinn inte beskattats aktivt i Finland utan först i samband med en eventuell efterhandsgranskning. I rättspraxis har det gått att beskatta svinn som inte har kunnat utredas.

Provanteringsförfarandet ändrades den 1 mars 2003 på så sätt att svinn skall deklarerars månadsvis i den regelmässiga beskattningen. Ändringen möjliggör de facto också beskattning av svinn och är alltså redan i kraft. Den föreliggande propositionen har därmed ingen direkt inverkan på saken. Förfarandet för att beskatta svinn har alltså ingenting att göra med propositionen.

Accisfrihet för svinn förutsätter alltid att svinnet utreds. Om orsaken inte kan påvisas är det fråga om accisfri konsumtion som kan och bör beskattas på ovan beskrivet sätt redan med stöd av den gällande lagen.

Vid utfrågningen i utskottet ansåg en del sakkunniga att gemenskapslagstiftningen inte kan ställa sådana krav eller mål som kan uppfyllas genom de föreslagna lagändringarna, eftersom accisbeskattningen av proviantvaror än så länge avgörs nationellt. Enligt den uppfattning som förts fram för utskottet inskränks medlemsstaternas valmöjligheter till att antingen bevilja eller inte bevilja accisfrihet för accispliktiga varor som överläts till konsumtion på grund av att varorna levereras som proviantvaror till fartyg eller luftfartyg. Överlåtelseerna är enligt lag accisfria i Finland och därför har Finland inte rätt att föreskriva om accisplikt för proviantvaror på ett senare stadium.

Vid utfrågningen av sakkunniga hänvisades dessutom till att outrett svinn bara beskattas i Sverige av alla gemenskapsländer. Om förslaget sätts i kraft försvagar det finländska företags konkurrenskraft och flyttar över provianteringen till Estland. Det betyder att de ekonomiska verkningarna av propositionen vore mycket mera omfattande än de beskrivna. Dessutom har bokföring av svinn ansetts praktiskt ogenomförbart på korta flyg.

Finansministeriet anser i sitt utlåtande att påståendena saknar grund. En medlemsstats suveränitet fortsätter från land och insjöområden till territorialhavet. Suveräniteten innebär att en medlemsstat har beskattnings- och kontrollrätt inom sitt territorialhav och i luftrummet ovanför.

På produkter som är avsedda för försäljning tillämpas i gemenskapsrätten enligt den gällande territorialprincipen accisbeskattningen i den medlemsstat där provianteringen sker till dess att fartyget anlöper destinationsstatens territorialvatten eller luftrum. Om försäljningen fortsätter därefter tillämpas accisbeskattningen i destinationsstaten på försäljningen enligt regeldirektivet. Om det uppstår svinn på varor som provianterats i Finland t.ex. inom Sveriges territorialhav eller luftrum beskattas svinnet enligt svensk lagstiftning, om det kan påvisas att varorna har konsumerats där. Analogt beskattas svinn inom finskt territorium enligt finsk lagstiftning oberoende av vilken stat varorna har provianterats i. Om uppgift saknas om var svinnet uppstått anses det ha uppstått på avgångsorten.

Enligt utredning till utskottet har Finland alltså beskattningsrätt inom sitt eget territorium. Bestämmelserna om proviantering och svinn tillämpas lika i både flyg- och fartygstrafik. På dessa grunder menar utskottet att propositionen inte står i strid med gemenskapsrätten och att det inte finns fog för att behandla flyg- och fartygstrafiken annorlunda i de föreslagna ändringarna.

Det har inte gjorts någon utredning på gemenskapsnivå om medlemsstaternas praxis att tillämpa bestämmelserna om accisfrihet och svinn. Tullens provianteringsarbetsgrupp kom i sin utredning fram till att praxis varierar från medlemsstat till medlemsstat. Också accissatserna varierar från stat till stat. Alla länder har inte ett likadant fiskalt intresse i saken som Finland eller Sverige. Tyngdpunkten i den outredda konsumtionen ligger på varor som säljs, inte varor som serveras. På denna grund är beskattningsintresset mindre i länder med oceantrafik. Till exempel i Irland, Storbritannien och Frankrike betraktas proviantering som skattefri export och

frågan om beskattning av svinn kommer över huvud taget inte upp.

Beskattningspraxis beträffande svinn kommer att förändras avsevärt i praktiken genom tullens provianteringsreform. Att verksamheten blir effektivare kan spela en viss roll för fartygens provianteringsstat, men enligt utskottets bedömning förflyttas provianteringen till Estland snarare på grund av landets lägre pris- och skattenivå än något annat. Men för att undvika onödiga konflikter behövs det enligt utskottets mening adekvat handledning i att bokföra svinn, avgöra var gränsen går mellan acceptabelt skattefritt svinn och outredd konsumtion och i eventuella andra oklara frågor. Myndigheterna och

företagen bör tillsammans göra upp om procedurerna. Utskottet understryker att det är viktigt med samverkan för att de föreslagna nya bestämmelserna och den underliggande provianteringsreformen effektivt skall kunna påverka svinn på grund av stöld och annat missbruk och bibehålla ett flexibelt förfarande när det finns acceptabla skäl för svinnet.

Förslag till beslut

Med stöd av det ovan anförda föreslår finansutskottet

att lagförslagen godkänns utan ändringar.

Helsingfors den 10 juni 2003

I den avgörande behandlingen deltog

ordf. Olavi Ala-Nissilä /cent
vordf. Matti Ahde /sd
medl. Eva Biaudet /sv
Markku Koski /cent
Jari Koskinen /saml
Pekka Kuosmanen /saml
Maija-Liisa Lindqvist /cent
Pekka Nousiainen /cent
Pirkko Peltomo /sd
Iivo Polvi /vänst
Virpa Puisto /sd

Markku Rossi /cent
Kimmo Sasi /saml
Anni Sinnemäki /gröna
Irja Tulonen /saml
Jukka Vihriälä /cent
ers. Arto Bryggare /sd
Susanna Huovinen /sd
Timo Kalli /cent
Bjarne Kallis /kd
Mikko Kuoppa /vänst.

Sekreterare i delegationen var

utskottsråd Maarit Pekkanen.