

RP 143/2014 rd

Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lag om upphävande av lagen om lästavgift

PROPOSITIONENS HUVUDSAKLIGA INNEHÅLL

I denna proposition föreslås det att lagen om lästavgift upphävs. Systemet med lästavgift är föråldrat och lagen om lästavgift uppfyller inte kraven i grundlagen. Dessutom är uttagandet av lästavgifter och fördelningen av de insamlade intäkterna till understödsgare ett tungt system i förvaltningshänseende i förhållande till avgifternas och understödets belopp. Samtidigt föreslås en övergång till finansiering via statsbudgeten i fråga om

aktörer för vilka finansieringen är nödvändig för tryggnad av verksamheten när det understöd som täcks med lästavgifter försvinner.

Propositionen hänför sig till budgetpropositionen för 2015 och avses bli behandlad i samband med den.

Lagen avses träda i kraft den 1 januari 2015.

INNEHÅLL

PROPOSITIONENS HUVUDSAKLIGA INNEHÅLL	1
INNEHÅLL	2
MOTIVERING	3
1 Nuläge	3
1.1 Lagstiftning och praxis	3
1.2 Den internationella utvecklingen samt lagstiftningen i utlandet och i EU ...	4
1.3 Bedömning av nuläget	4
2 Föreslagna ändringar	4
3 Propositionens konsekvenser	5
3.1 Ekonomiska konsekvenser	5
3.2 Konsekvenser för myndigheterna	6
3.3 Konsekvenser för företagen	6
4 Beredningen av propositionen	6
4.1 Beredningsskeden och beredningsmaterial	6
4.2 Remissyttranden och hur de har beaktats	7
5 Samband med andra propositioner	7
6 Ikraftträdande	7
LAGFÖRSLAG	8
om upphävande av lagen om lästavgift	8

MOTIVERING

1 Nuläge

1.1 Lagstiftning och praxis

För varje finskt registerpliktigt fartyg som används till handelssjöfart i utlandstrafik samt för utländskt fartyg med vilket idkas handelssjöfart på Finland ska betalas lästavgift. Uttagandet av lästavgifter baserar sig ursprungligen på reglementet för handelssjöfart som utfärdades 1748 och med stöd av vilket sjömansrummen tog ut lästavgifter. Intäkterna från avgifterna användes till understöd för sjömän och till sjömanspensioner.

Nuförtiden tas lästavgiften ut med stöd av lagen om lästavgift (189/1936). I lagen föreskrivs det att de i lästavgift erlagda medlen används för välfärdsverksamhet till förmån för i sitt yrke verksamma sjömän samt för främjande av sjöräddningsverksamheten.

Den lästavgift som tas ut av fartygen uppgår till 10 cent multiplicerat med det hela tal som anger fartygets dräktighet. Tullen tar ut lästavgiften av fartygen som en engångsavgift kalenderårsvis. Trafikverket styr de medel som betalats i form av lästavgifter som årliga statsunderstöd för välfärdsverksamhet till förmån för yrkesverksamma sjömän samt för främjande av sjöräddningsverksamheten. De största understöden har gått till Sjömansservicebyrån och Finlands Sjøräddningssällskap rf. Dessutom har understöd betalats till Sjömanskyrkan rf, Ålands Sjøräddningssällskap rf och Lotsbiblioteket samt de senaste två åren också till Kalajoki församling.

I Finland produceras sjömansservice av Sjömansservicebyrån.

Sjömän och de som arbetar på land har inte samma möjligheter att delta i samhällslivet och fritidsverksamhet, eftersom sjömännen ofta är borta från hemlandet i långa perioder och är tvungna att tillbringa en stor del av sin fritid på fartyg i en begränsad miljö. Sjömansservicebyrån, som inrättades 1973, har i uppdrag att se till att även sjömännen så mycket som möjligt har lika möjligheter att utnyttja samhällstjänsterna.

Sjömansservicebyråns verksamhet grundar sig på Internationella arbetsorganisationens (ILO) avtal och rekommendation samt på

sjömansservicelagen (447/2007). Sjömansservicebyråns lagstadgade uppgift är att främja vuxenutbildnings- och hobbyverksamhet för sjömän och att tillhandahålla studie- och informationstjänster samt ordna fritidsverksamhet. Frivillig serviceverksamhet för sjömän bedrivs bl.a. av Sjömanskyrkan.

Sjömansservicebyrån betjänar både sjömän på finländska fartyg och utländska sjömän som anländer till Finland. Sjömansservicebyrån försöker täcka servicen för utländska sjömän med den andel av lästavgifterna som byrån får. Sjömansservicebyrån betjänar även finska sjömän som arbetar på utländska fartyg, men endast på basis av ett särskilt avtal som ingås med Sjömansservicebyrån. Dessutom kan sådana fartyg som går i inrikes trafik i Finland på basis av ett särskilt avtal och mot betalning använda Sjömansservicebyråns tjänster.

Sjömansservicebyråns verksamhet finansieras utöver med lästavgifter i regel med intäkter från den serviceavgift för sjömän som tas ut enligt sjömansservicelagen. Sjömän som arbetar på ett finskt handelsfartyg i utrikestrafik samt hans eller hennes arbetsgivare är skyldiga att betala en serviceavgift till sjömansservicebyrån. Samma skyldighet gäller även följande fartyg: räddningsfartyg som i förvärvssyfte används till havs, isbrytare, farledsfartyg, fartyg som utför sjömätning, forskningsfartyg samt fiskefartyg som är verksamt utanför Östersjön. För sjömannen är serviceavgiften en tusendel av hans eller hennes inkomst. För arbetsgivaren är serviceavgiften en tusendel av den inkomst som betalats till sjömännen på fartyget. I finansieringen av Sjömansservicebyrån deltar dessutom staten, vars betalningsandel är lika stor som de ovan nämndas tillsammans. Statsandelen betalas av arbets- och näringsministeriet.

Övriga som har fått understöd från lästavgiften har under de senaste åren varit Finlands Sjøräddningssällskap rf, Finlands Sjömanskyrka rf, Ålands Sjøräddningssällskap rf och Lotsbiblioteket. Dessutom har Kalajoki församling de två senaste åren sökt och fått understöd.

I lagen om lästavgift finns det inte de bestämmelser om ändringssökande som krävs i grundlagen.

1.2 Den internationella utvecklingen samt lagstiftningen i utlandet och i EU

Som grund för lästavgiften finns numera också den av Internationella arbetsorganisationen antagna konvention nr 163 om sjömäns välfärd till sjöss och i hamn (FördrS 115/1992), som ålägger medlemsstaterna att i hamnar och på fartyg ordna service som hänför sig till sjömännens välfärd. Enligt konventionen ska i hamnarna erbjudas mötes- och rekreationslokaler, anläggningar för idrottsliga inom- och utomhusaktiviteter, inklusive tävlingar, utbildningsmöjligheter och där så befinns lämpligt, anordningar för religionsutövning och personlig rådgivning. Skyldigheten att erbjuda service har fastställts i konventionen om arbete till sjöss (FördrS 52/2013) som år 2006 har antagits av Internationella arbetsorganisationen. Serviceutbudet ingår i bilagan till konventionen som är en rekommendation som praktiskt taget alla länder som bedriver kvalitetssjöfart iakttar. Finland har ratificerat konventionen om arbete till sjöss och den trädde i kraft i augusti 2013.

I Sverige och Norge är sjömansservicen finansierad i statsbudgeten. I Danmark sköter en privat organisation servicen och den finansieras av rederierna och sjöfolk. Detta är möjligt på grund av Danmarks stora handelsflotta och stora mängd sjöfolk. Organisationen betjänar endast dem som arbetar på danska fartyg och servicekonceptet är ganska begränsat. Danska staten betalar dock servicen för utländska sjömän i danska hamnar.

I de nordiska länderna ligger servicen i allmänhet på en mycket hög nivå. Verksamheten är av samma typ i dessa länder, även om Finland för närvarande har den mest omfattande verksamheten. Situationen i de nordiska länderna är bra jämfört med situationen i den övriga världen, eftersom servicen där till största delen sköts av frivilligorganisationer eller genom sjömanskyrkornas verksamhet.

1.3 Bedömning av nuläget

Lagen om lästavgift är till många delar föråldrad och uppfyller inte bestämmelserna i den gällande grundlagen. Dessutom bör avgiftens eventuella skattenatur bedömas.

I praktiken ska det understöd som anvisas Sjömansservicebyrån och som samlas in enligt lagen om lästavgift riktas till skötseln av de förpliktelser som gäller tillhandahållande av Finlands sjömansservice i utrikestrafik enligt konventionen om arbete till sjöss. Den lästavgift som årligen samlas in berättigar till obegränsad användning av sjömansservicen. Till denna del är det fråga om en avgift som betalas för servicen. Till den del det är fråga om understöd som betalas till andra än Sjömansservicebyrån bör avgiften anses vara av skattenatur, eftersom man då inte kan få motsvarande service.

Det finns inte något direkt samband mellan lästavgiftens storlek och den service som ett fartyg och personalen på det mottar. På lästavgiftens storlek inverkar endast fartygets storlek. De största betalarna är kryssningsfartygen på grund av deras dräktighet. Trots att kryssningsfartygen också har stor personal, anses det för närvarande som ett missförhållande att de faktiska möjligheterna för kryssningsfartygens personal att använda servicen under tiden i hamn är begränsade.

Uttagandet av lästavgifter och fördelningen av de insamlade intäkterna till understödsgare är ett tungt system i förvaltningshänseende i förhållande till avgifternas och understödets belopp. Det nuvarande systemet där lästavgifterna tas ut och fördelas via Tullen och Trafikverket har ifrågasatts både när det gäller kostnadseffektivitet och nämnda myndigheters uppgifter. Stödtagarnas verksamhet hör inte heller till de uppgifter som föreskrivits kommunikationsministeriet.

Dessutom är en reform av lagen om lästavgift nödvändig, eftersom lagen inte har de bestämmelser om ändringssökande som grundlagen kräver.

2 Föreslagna ändringar

I denna proposition föreslås det att lagen om lästavgift upphävs. Det system som ursprungligen härstammar från 1748 är föråld-

rat. Lagen om lästavgift uppfyller inte kraven i grundlagen. Dessutom är uttagandet av lästavgifter och fördelningen av de insamlade intäkterna till understödstagare ett tungt system i förvaltningshänseende i förhållande till avgifternas och understödets belopp. Därför föreslås det att lagen om lästavgift upphävs och att man övergår direkt till finansiering i statsbudgeten i fråga om de aktörer för vilka finansieringen är nödvändig för tryggande av verksamheten när det understöd som täcks med lästavgifter försvinner. Lagen avses träda i kraft den 1 januari 2015.

Avsikten är att sjömansservicen i fortsättningen helt finansieras med anslag under arbets- och näringsministeriets huvudtitel, eftersom tillhandahållandet av service- och studieverksamhet hör till arbets- och näringsministeriet. Det föreslås att sjöräddningsverksamheten (Finlands Sjöräddningssäll-

skap rf och Ålands Sjöräddningssällskap rf) finansieras med anslag under inrikesministeriets huvudtitel eftersom räddningsväsendet hör till inrikesministeriets uppgifter. Understöd till Lotsbiblioteket och Sjömanskyrkan rf överförs till undervisnings- och kulturministeriets huvudtitel. I fortsättningen kan Kalajoki församling inte söka understöd som motsvarar den andel som beviljats av lästavgiften, eftersom de evangelisk-lutherska församlingarnas verksamhet finansieras med andelen av kyrkoskatt och samfundsskatt.

Inom ramen för kommunikationsministeriets huvudtitel har årligen beviljats ett anslag på 800 000 euro. Avsikten är att på grundval av medeltalen för de procentuella andelar som fördelats 2006–2013 ersätta de understöd som betalats från lästavgifterna från och med 2015 så att anslag överförs som följer:

	%	euro
Arbets- och näringsministeriet (Sjömansservicebyrån)	61,5	492 000
Inrikesministeriet (Finlands Sjöräddningssällskap rf och Ålands Sjöräddningssällskap rf)	31,0	248 000
Undervisnings- och kulturministeriet (Sjömanskyrkan rf)	6,0	48 000
Undervisnings- och kulturministeriet (Lotsbiblioteket)	1,5	12 000

Hur slopanDET av intäkterna från lästavgift inverkar på statsbudgeten har beaktats i den anhängiga ändringen av lagen om farledsavgift som överlämnas som en separat regeringsproposition. Vid en sänkning av farledsavgiften beaktas det att statens intäkter minskar på grund av det slopade systemet för lästavgift. Avsikten är att lästavgiften ska beaktas i farledsavgiften.

3 Propositionens konsekvenser

3.1 Ekonomiska konsekvenser

Tullen tar ut lästavgift av fartygen som en engångsavgift kalenderårsvis. År 2013 flöt det in 951 000 euro till staten i inkomster från lästavgiften. Från lästavgiften fördelades 970 000 euro, varav Sjömansservicebyrån fick 582 970 euro, Finlands Sjöräddningssällskap rf 294 977 euro, Finlands Sjömanskyrka rf 64 990 euro, Ålands Sjöräddnings-

sällskap rf 12 028 euro, Lotsbiblioteket 12 028 euro och Kalajoki församling 3007 euro.

Åren 2006–2012 varierade den influtna lästavgiften mellan 603 451 och 939 369 euro och fördelningen varierade på följande sätt: Sjömansservicebyrån 378 451–560 000 euro (53,81–63,19 % av det totala beloppet av lästavgifter), Finlands Sjöräddningssällskap rf 175 600–280 000 euro (29,1–30,4 %), Finlands Sjömanskyrka rf 27 750–121 145 euro (4,51–12,9 %), Ålands Sjöräddningssällskap rf 9 650–20 704 euro (1,4–2,2 %) och Lotsbiblioteket 9 500–13 151 euro (1,4–1,6 %).

Av Sjömansservicebyråns årliga budget kommer knappt en tredjedel av understöd från lästavgifter (2010–2012 variationsintervall 30,3–32 %). Den andel av lästavgiften som övriga stödtagare har fått i proportion till deras totala budget har 2010–2012 varierat på följande sätt: Finlands Sjöräddnings-

sällskap rf 7,4–10,2 %, Finlands Sjömanskyrka rf 1,6–5,8 %, Ålands Sjöräddningssällskap rf 2,3–4 % och Lotsbiblioteket 39,2–46,1 %.

Två år beviljades utöver ovan nämnda aktörer dessutom Kalajoki församling ca 3 000 euro i understöd.

Slopandet av intäkterna från lästavgifter har beaktats i statsrådets beslut om anslagsramarna (Planen för de offentliga finanserna 2015–2018, 3.4.2014). I statens budgetproposition för 2015 har motsvarande understödsanslag överfört från kommunikationsministeriets huvudtitel (moment 31.30.05) till följande förvaltningsområden: arbets- och näringsministeriet (499 000 euro till moment 32.40.51), inrikesministeriet (241 000 euro till moment 26.20.01) och undervisnings- och kulturministeriet (12 000 euro till moment 28.80.50 och 48 000 euro till moment 29.01.51) från och med 2015. Den lösning som har beslutats efter remissbehandlingen förutsätter ännu att 7 000 euro förs över från moment 32.40.51 till moment 26.20.01, varvid Finlands Sjöräddningssällskap får en andel på 236 000 euro och Ålands Sjöräddningssällskap 12 000 euro. Avsikten är att överföringen görs i samband med kompletteringen av statsbudgeten för 2015.

3.2 Konsekvenser för myndigheterna

Lästavgifterna tas ut centraliserat via Tullens PortNet-system vid sjötrafikcentralen. Lästavgifterna tas till största delen ut samtidigt och genom samma beslut som farledsavgifterna. I Finland fattades 2012 sammanlagt 1 578 beslut om lästavgifter. Av dessa fattades 1 432 i samband med beslut om farledsavgift och endast 146 beslut om lästavgift fattades så att det inte hörde något uttagande av farledsavgift till dem.

Enligt uppgifterna från 2012 beräknas Tullens administrativa kostnader för uttagande av lästavgifter uppgå till ca 13 000 euro för 1 578 beslut och kostnaderna per beslut beräknas uppgå till 8,20 euro.

Det nuvarande systemet för uttagande av avgiften leder till att de lägsta lästavgifterna är mindre än 100 euro. År 2011 var 56 procent av alla beslut om lästavgifter sådana beslut som gällde mindre än 300 euro, vilket

innebär att den relativa administrativa bördan ökar i fråga om små avgifter.

Vid analys av statens kärnverksamhet har man bedömt att Trafikverkets besparing när det gäller arbetskostnaderna skulle vara 6 500 euro om det inte tas ut någon lästavgift. Den arbetsvolym som används för behandling av lästavgifterna vid Trafikverket är ca åtta dagsverken per år.

Sjöfartsavgifterna tas ut via PortNet-systemet. Tullens kostnader för systemet är ca 100 000 euro per år och av denna summa kan en del allokeras för uttagande av lästavgifter. Om systemet för uttagande av avgifter ändras i framtiden orsakar det kostnader för uppdatering av systemet. Vidare vore det problematiskt att ta ut lästavgifter i samband med farledsavgifter om systemet med farledsavgift ändras. De datatekniska ändringarna av upphävandet av systemet med lästavgift uppgår till ca 4 000 euro som kan täckas med finansiering för förvaltningen av PortNet-systemet 2014.

När uttagandet av lästavgifter och fördelningen av avgifterna via Tullen och Trafikverket slopas kommer systemet att bli klarare både när det gäller kostnadseffektivitet och nämnda myndigheters avgifter.

3.3 Konsekvenser för företagen

Den lästavgift som tas ut av fartygen uppgår till 10 cent multiplicerat med det hela tal som anger fartygets nettodräktighet. Den ekonomiska betydelsen av avgiften för fartygen och på så sätt för företagsverksamheten kan bedömas vara liten. Avgiftens belopp varierar beroende på typen av fartyg från under 100 euro till ca 8 700 euro per år per fartyg. Konsekvenserna för statsbudgeten av att inkomsterna från lästavgiften upphör har beaktats i den ändring av lagen om farledsavgift som är anhängig samtidigt. Samtidigt slopas också fartygens skyldighet att betala lästavgift.

4 Beredningen av propositionen

4.1 Beredningsskeden och beredningsmaterial

Ärendet har beretts vid kommunikationsministeriet. Beredningen har skett i samarbe-

te med arbets- och näringsministeriet, Trafikverket och Tullen.

Ärendet har beretts som en del av effektivitets- och resultatprogrammet för statsförvaltningen. Ärendet har beaktats i statsrådets beslut om anslagsramarna den 3 april 2014.

Yttranden om utkastet till regeringspropositionen har begärts av följande instanser: justitieministeriet, inrikesministeriet, finansministeriet, arbets- och näringsministeriet, undervisnings- och kulturministeriet, Ålands landskapsregering, Trafikverket, Trafiksäkerhetsverket, Försvarmakten, Gränsbevakningsväsendet, Tullen, mottagarna av understöd samt diverse andra intressenter.

4.2 Remissyttranden och hur de har beaktats

Remissinstanserna ansåg i huvudsak att den föreslagna upphävningen av systemet med lästavgifter är befogad.

Mottagarna av understöd ansåg att i stället för det föreslagna beloppet på 800 000 euro borde finansieringen i statsbudgeten vara större och mer reflektera den mängd lästavgifter som ansamlats under de senaste åren. Undervisnings- och kulturministeriet fäste uppmärksamhet vid de beräkningsprinciper som har använts vid beräkningen av det anslag som ska överföras. Vidare ansåg Ålands

landskapsregering, Kalajoki församling och Ålands Sjöräddningsskällskap rf att de två sistnämnda bör få någon annan finansiering som motsvarar understödet om finansieringen inte sköts ur statsbudgeten.

På basis av remissyttrandena har man under den fortsatta beredningen gjort smärre ändringar i propositionen.

5 Samband med andra propositioner

Propositionen hänför sig till budgetpropositionen för 2015 och avses bli behandlad i samband med den. Propositionen hänför sig också till regeringens proposition med förslag till lag om ändring av lagen om farledsavgift och om temporär ändring av banskattelagen.

6 Ikraftträdande

Lagen föreslås träda i kraft den 1 januari 2015. Av fartyg som anländer till Finland den 1 januari 2015 eller senare ska inte längre tas ut någon lästavgift.

Med stöd av vad som anförts ovan föreläggs riksdagen följande lagförslag:

*Lagförslag***Lag****om upphävande av lagen om lästavgift**

I enlighet med riksdagens beslut föreskrivs:

1 § Genom denna lag upphävs lagen om lästavgift (189/1936). 2 § Denna lag träder i kraft den 20 januari 2015.

Helsingfors den 15 september 2014

Statsminister

ALEXANDER STUBB

Europa- och utrikeshandelsminister *Lenita Toivakka*