

Nr 3

Skatteutskottets betänkande med förslag till förordning om avgift på vissa dryckesförpackningar.**Utskottet**

Skatteutskottet har i sitt betänkande 1973:1 i princip anslutit sig till den s. k. trepartiöverenskommelsen om sättet för finansiering av prisstoppet på vissa livsmedel och i samband därmed förklarat sig ha för avsikt att efter mera ingående prövning lägga fram förslag till den avgift på engångsförpackningar som förutsätts i överenskommelsen. Att frågan bröts ut ur nämnda betänkande berodde inte enbart på att de övriga förslagen var mera brådska till sin natur utan också på att man i detta fall stod inför ett helt nytt beskattningsområde.

Det har framförts kritik mot att en fråga av denna art blir föremål för den relativt summariska behandling som en beredning enbart inom ett riksdagsutskott utgör. Utskottet finner denna kritik i viss mån befogad med hänsyn bl. a. till att överenskommelsen torde förutsätta att emballageavgiften tas ut från och med den 1 mars 1973, vilket för utskottets del har inneburit att ärendets behandling blivit forcerad. Sakbehandlingen har även blivit lidande på att innebörden av uppgörelsen till vissa delar varit dunkel, vilket medfört behov av ytterligare överläggningar mellan företrädare för de partier som står bakom överenskommelsen. Utskottet har sökt att i görligaste mån kompensera avsaknaden av förarbeten genom att låta företrädare för naturvårdsverket, emballageindustrin, dryckestillverkarna och handeln framföra sina synpunkter på ärendet inför utskottet. Ett flertal skrivelser i ärendet har också inkommit till utskottet.

Efter att ha tagit del av näringslivets och naturvårdsverkets synpunkter har det för utskottet stått klart, att den ursprungliga överenskommelsen endast kan betraktas som ett utkast, som måste modifieras och kompletteras på väsentliga punkter. Mot denna bakgrund har utskottet inte ansett sig bundet av en bokstavstolkning av överenskommelsen i den form den meddelades i den första presskommunikén utan i första hand eftersträvat att skapa den önskade kostnadstäckningen genom en avgift som till huvudsaklig del drabbar engångsförpackningar för andra drycker än mjölk. Utskottet har därvid ansett sig böra föreslå även andra åtgärder som dels på ett lämpligt sätt kompletterar de miljöpolitiska strävanden som får anses vara en förutsättning för uppgörelsen, dels syftar till att ge industrin och handeln möjligheter till omställning och anpassning. Av de första redogörelserna för överenskommelsen framgår, att man räknade med en avgift på 20 öre per förpackning, vilket i många fall motsvarar en skattebelastning på 100 % eller mer räknat på framställningskostnaden

för förpackningen. Vidare framhölls att avgiften borde utgå förutom på förpackningar för vin och spritdrycker samt maltdrycker och kolsyrade läskedrycker — alltså det punktbeskattade läskedrycksområdet — också på förpackningar för icke kolsyrade läskedrycker, s. k. stilldrinkar, som i betydande omfattning säljs på engångsflaskor. De ledamöter inom utskottet som förklarat sig icke kunna biträda majoritetens förslag med hänsyn till att de ansett detta strida mot den ursprungliga överenskommelsen har likväl ansett sig böra förorda såväl en annan avgift än den först nämnda som ett annat varuområde än det först avtalade genom att yrka att stilldrinkar av bl. a. sysselsättningsskäl ställs utanför avgiften.

Det har från näringslivets sida övertygande visats att den först nämnda avgiften med 20 öre per engångsförpackning skulle medföra betydande omställningsproblem inte bara för emballage- och dryckestillverkarna utan också för de senare handelsleden. Kostnaderna härför har uppskattats till belopp som framstår som orimliga i förhållande till avgiftens finansiella betydelse. Härigenom kan risker för sysselsättningen inom känsliga områden liksom omotiverade konkurrenssnedvridningar befaras. När åtgärdens miljöpolitiska värde dessutom starkt ifrågasatts av den närmast ansvariga myndigheten, har utskottet funnit anledning att söka en annan lösning utan att därför gå ifrån den ursprungliga tanken att inkomsterna främst skall hämtas från engångsemballaget. Utskottet har härvid ansett det angeläget att begränsa den kostsamma omställningsprocess som en befarad allmän övergång till returemballage skulle kunna ge upphov till. Enligt utskottets mening måste man därför söka minska spännvidden mellan de två huvudformerna för emballage. Detta kan endast ske genom en sänkning av avgiftens höjd. Då en sådan åtgärd leder till en minskning av de beräknade inkomsterna måste samtidigt en breddning göras av underlaget för avgiften.

Utskottet har därvid funnit naturligt att undersöka möjligheterna till ökat underlag i fråga om såväl förpackningar som drycker. De gjorda beräkningarna visar att en avgift på 10 öre för såväl engångs- som returförpackningar för ett dryckesområde, som omfattar förutom de tidigare nämnda dryckerna även juicer och likartade konsumtionsfärdiga saftdrycker, dock med undantag för de minsta portionsförpackningarna på högst 20 cl, ger den avsedda kostnadstäckningen. Enligt utskottets mening kan åtskilliga skäl anföras för att låta avgiften utgå även på returförpackningarna. Genom att returkärnen har en genomsnittlig användning på tio gånger blir vid en enhetlig avgift den faktiska kostnadsbelastningen på de drycker som tappas på dessa kärl ungefär en tiondel av avgiften på engångsförpackningarna. Samtidigt kommer kostnaderna för nyanskaffning av returemballage att öka med avgiftens hela belopp, vilket gör det möjligt att höja panten för sådana förpackningar i motsvarande mån.

Det har i andra sammanhang framhållits, bl. a. i motioner till detta års riksdag vilka hänvisats till jordbruksutskottet, att en höjning av pantpriset på returglas av miljöpolitiska skäl är angelägen för att åstadkomma att returförpackningarna verkligen återanvänds och inte slängs bort.

Såvitt utskottet kan finna måste en avgift av nu föreslagen typ vara den enklaste metoden för att uppnå den önskade pantprishöjningen. De alternativa åtgärder som kan komma i fråga torde alla förutsätta att de frivilliga åtaganden som nu gäller i fråga om pant på returglas får ersättas med en lagstiftning, som sannolikt måste innebära en långtgående och svåröverskådlig reglering av näringslivets hantering av dessa kärl. Enligt utskottets mening bör under sådana förhållanden en avgift på returemballagen framstå som en från praktiska synpunkter överlägsen lösning. Att åtgärden dessutom innebär en såvitt utskottet kan bedöma önskvärd utjämning av avgiftsbelastningen samtidigt som den bidrar till kostnads-täckningen, ser utskottet självfallet också som en fördel.

Utskottets principiella ståndpunkt i sakfrågan kan sammanfattas på följande sätt.

Utskottet accepterar att en avgift införs för att dels förstärka statsinkomsterna, dels medverka till en ökad användning av returförpackningar på engångsförpackningarnas bekostnad. Däremot anser utskottet sig inte kunna medverka till att en sektor av näringslivet utan förvarning utsätts för åtgärder som radikalt förrycker förutsättningarna för dess verksamhet. En sådan åtgärd måste enligt utskottets mening grundas på en allsidig utredning och bedömning av frågan i hela dess vidd och inte på ett subjektivt miljöpolitiskt antagande. Näringslivet bör under alla förhållanden få möjligheter att inom rimlig tid anpassa sig till de nya villkoren.

Med hänsyn härtill förordar utskottet att avgiften får en måttlig höjd, att den belastar större delen av dryckesområdet samt att styrningseffekten förstärks genom den höjning av pantpriset som blir följden av att även returemballaget beläggs med avgift.

Utskottet vill emellertid samtidigt understryka att den nu förordade avgiften bör betraktas som ett provisorium och att den därför bör kunna omprövas så snart den kan anses ha fyllt sin uppgift som ett led i finansieringen av prisstoppet för vissa livsmedel. Om avgiften därefter skall bestå, bör enligt utskottets mening mera vara en fråga av miljöpolitisk natur än en skattefråga. Det är emellertid angeläget att frågan om avgiftens eventuella framtida utformning med hänsyn till miljövårdseffekterna tas upp till prövning i god tid. Utskottet förutsätter därför att utredningen (Jo 1971:08) rörande kostnaderna för miljövården får i uppdrag att skyndsamt utreda verkningarna av den nu föreslagna avgiften samt överväga det framtida behovet och utformningen av en särskild emballageavgift. Utredningen bör därvid vara oförhindrad att även pröva möjligheten att differentiera avgiften för att tillgodose miljövårdsaspekterna. I en differentiering inbegriper utskottet även fullständig avgiftsbefrielse för förpackningar som utredningen finner särskilt miljövänliga. Det bör emellertid samtidigt understrykas att de från miljövårdssynpunkt önskvärda förändringarna måste vägas mot de närings- och sysselsättningspolitiska effekterna därav, så att inte konkurrensrubbingar, monopolsituationer eller andra icke önskade resultat blir följden av förslagen. Utskottet förutsätter också att erforderliga

medel ställs till utredningens förfogande för ifrågavarande uppdrag.

I fråga om den tekniska utformningen av bestämmelserna vill utskottet framföra följande.

Av praktiska skäl förordar utskottet att avgiften tas ut hos emballagetillverkaren eller vid import i samband med förtullningen. Samtidigt får avgiftsskyldig möjlighet att importera förpackningar utan avgift, som då i stället erläggs vid försäljningen. Dryckestillverkare blir avgiftsskyldig om han själv producerar sina förpackningar eller förvärvar förpackningar utan avgift.

I fråga om avgiftsplikten förordar utskottet att förpackningar som rymmer högst 20 cl eller mer än 3 liter undantas. Den nedre gränsen avser främst de tidigare nämnda portionsförpackningarna, medan den övre gränsen avser att undanta sådana förpackningar som normalt icke förekommer i detaljhandeln. Det kan visserligen invändas att exempelvis svagdricka alltjämt säljs i förpackningar som rymmer mer än 3 liter. I avgiftssammanhang och från miljövärdssynpunkt torde dessa förpackningar dock sakna betydelse. Däremot skulle en generellt högre gräns sannolikt komplicera redovisningen av vissa saftdrycker. Utskottet förordar vidare, att avgiften skall avse samtliga förpackningar inom angivna gränser som är avsedda för konsumtionsfärdiga drycker av typen juice, stilldrink, läskedryck, maltdryck, vin eller spritdryck. I begreppet konsumtionsfärdig ligger därvid att exempelvis en djupfryst, koncentrerad juice, som före användningen skall spädas med vatten, inte berörs av avgiften.

Det kan inte uteslutas att den föreslagna avgiften kan medföra vissa omställnings- och andra svårigheter för de berörda emballage- och dryckestillverkarna. I författningsförslaget har därför inlagits en bestämmelse, som ger Kungl. Maj:t möjlighet att helt eller delvis förordna om undantag från avgiftsskyldighet.

Om avgiften tas ut vid förpackningsindustrins leveranser till de inhemska dryckestillverkarna måste bestämmelserna kompletteras med regler som vid inport belägger allt motsvarande tomemballage och alla varor som inkommer i de avsedda förpackningarna med samma avgift. Vid införseln kan vissa problem uppstå i fråga om returflaskor. Bryggeriindustrin har i skrivelse till utskottet framhållit riskerna för att utländska företag som exporterar mellanöl till Sverige kan komma att gå över till den svenska standardtypen av returglas, något som kan innebära att hela den svenska marknadens behov av returglas tillgodoses genom import av mellanöl. Detta skulle kunna medföra betydande fördelar för utländska företag på de svenska bryggeriernas bekostnad. Det är tvivelaktigt om en sådan utveckling kan ses som en miljöpolitisk fördel. Även andra skäl talar för att importreglerna bör utformas så att minsta möjliga rubbningar uppstår i nuvarande konkurrensförhållanden mellan import och inhemsk tillverkning.

Avgiften på returglas föreslås bestämd utifrån den förutsättningen att varje flaska i genomsnitt kommer till användning tio gånger. Om avgiften vid import av utländskt öl utgår med 10 öre per flaska bör därför en

utländsk bryggare få tillbaka 9 öre per flaska vid återutförseln av tomglaset. Om det oaktat en väsentlig ökning av importens andel av returglasmarknaden skulle uppstå bör ytterligare åtgärder vidtas för att motverka en sådan utveckling. Utskottet förutsätter därför att riksskatteverket, som föreslås bli avgiftsmyndighet, noga följer denna fråga och framlägger förslag till åtgärder om så befinns nödvändigt.

Om avgiften tas ut vid leverans till dryckestillverkaren, kommer denne att arbeta med ett beskattat lager av emballage. Det emballage som krossas eller skadas vid tillverkningsprocessen i bryggeri eller hos annan dryckestillverkare bör undantas från avgiften. Eftersom dryckestillverkaren inte blir avgiftsskyldig kan han inte heller få någon avdragsrätt för krosset. Att överföra avdragsrätt från ett skatteområde till ett annat – i detta fall närmast från emballageavgiften till de punktskatter som utgår på dryckerna – bör av flera skäl inte komma i fråga. Däremot är det möjligt att utnyttja erfarenheterna från punktbeskattningen på så sätt att man låter emballagetillverkaren i sin redovisning göra avdrag för kross och skador. Redan nu torde det vara möjligt att fastställa den ungefärliga avdragsprocenten för de viktigaste emballagetyperna. Man bör därför utan svårighet kunna tillämpa en schabloniserad beräkning som i huvudsak ger ett rättvisande resultat. Det bör ankomma på riksskatteverket att efter överläggningar med de berörda parterna meddela närmare föreskrifter om avdragsrätten för kross och liknande skador. I den mån emballage krossas i större omfattning genom olyckshändelse sedan det levererats eller införts, kan återbetalning av erlagda avgifter ske med stöd av dispensregler i förordningen om förfarandet vid viss konsumtionsbeskattning.

Beträffande utformningen av författningsförslaget kan i övrigt framhållas att den nära ansluter till de gällande punktskatteförfattningarna i fråga om redovisning, uppbörd m. m.

I fråga om det ekonomiska resultatet av avgiften kan några säkra förutsägelser inte göras på grund av osäkerheten om avgiftens inverkan på konsumtionen och produktionen av drycker. Utskottet har vid sina beräkningar utgått från konsumtionen under 1972 och funnit att den generella 10-öresavgiften på detta underlag skulle ge drygt 100 milj. kr., vilket motsvarar drygt 120 milj. kr. om mervärdeskatteeffekterna medräknas. Enligt utskottets mening bör man ha anledning att i detta sammanhang beakta alla skattemässiga effekter av de åtgärder som föreslås för kostnadstäckningen. I enlighet härmed bör man också kunna inräkna den tidigare icke medräknade ökning av mervärdeskatten som kan väntas bli följden av den höjda bilaccisen och som uppskattas till 17 milj. kr.

Utskottet vill i detta sammanhang även beröra en dold inkomstpost som sammanhänger med vin- och spritdrycksbeskattningens konstruktion. På grund av att dessa skatter till viss del utgår med fasta procenttal på utminuteringspriset kommer en avgift på emballaget att leda till att konsumentpriset ökar med betydligt mer än den dubbla avgiften. Utskottet är medvetet om att emballageavgiften alltså kommer att slå

hårdare på dessa varor än på övriga, men utskottet anser samtidigt att en sådan skärpning kan försvaras med hänvisning till att höjningen blir förhållandevis minst för dessa varor om man sätter avgiften i relation till konsumentpriset. Under dessa förutsättningar kommer avgiften på vin och spritdrycker att leda till ett visst överskott i beräkningarna. Det kan i detta sammanhang också nämnas att Vin- & spritcentralen i samråd med systembolaget f. n. undersöker möjligheterna att gå över till ett nytt system för returglashantering som innebär att alla glas skall återköpas och krossas i butikerna. Krosset skall sedan säljas till glasbruken. En följd av en sådan åtgärd blir självfallet att inkomsterna av avgiften också kommer att öka väsentligt. Då denna verksamhet emellertid ännu befinner sig på försöksstadiet har utskottet inte ansett sig böra medräkna några inkomster härav, eftersom kostnadstäckningen i första hand avser kalenderåret 1973.

Utskottet hemställer
att riksdagen antar följande

1 Förslag till

Förordning om avgift på vissa dryckesförpackningar

Härigenom förordnas som följer.

1 § Avgift erlägges enligt denna förordning till staten vid omsättning inom landet av förpackning för konsumtionsfärdig dryck hänförlig till tulltaxenr 20.07 eller 22.01–22.09 och vid införsel av sådan förpackning med eller utan dryck, om förpackningens fyllnadsvolym överstiger 0,2 men ej 3 liter.

Bestämmelserna i 1 § förordningen (1960:396) om frihet från införselavgift i vissa fall gäller ej i fråga om avgift enligt denna förordning.

2 § Avgiftsmyndighet är riksskatteverket eller, i fråga om införsel, generaltullstyrelsen.

3 § Avgiftsskyldig är den som

1. i yrkesmässig verksamhet här i landet tillverkar avgiftspliktig förpackning,

2. i yrkesmässig verksamhet här i landet säljer eller tager i anspråk förpackning, som utan avgift förvärvats från tillverkaren eller införts till landet, när försäljningen eller ianspråktagandet avser sådan förpackning och sådant ändamål som anges i 1 §,

3. vid införsel av avgiftspliktig förpackning är att anse som varuhavare i tullhänseende.

4 § Avgiftsskyldighet föreligger icke

1. när förpackning utan dryck inköpes inom eller införes till landet av avgiftsskyldig som avses i 3 § 1 eller 2,

2. när förpackning införes till landet under omständigheter som medför tullfrihet enligt 8 eller 9 § tulltaxeringsförordningen (1960:391)

eller förordningen (1966:394) om rätt för resande m. fl. att införa varor tull- och skattefritt.

Konungen kan förordna om ytterligare undantag från avgiftsskyldighet.

5 § Avgiftsskyldighet inträder när avgiftspliktig förpackning inom landet tillhandahålles icke avgiftsskyldig mottagare eller tages i anspråk för tappning av dryck i yrkesmässig verksamhet.

Vid införsel inträder avgiftsskyldighet när införseln äger rum.

6 § Avgift utgår med 10 öre för varje förpackning.

7 § Avgiftsskyldig enligt 3 § 1 eller 2 skall anmäla sig för registrering hos riksskatteverket senast två veckor innan verksamhet som medför avgiftsskyldighet börjar eller övertages. Anmälan göres på blankett enligt fastställt formulär. Ändras förhållande som uppgivits i anmälningshandling skall riksskatteverket underrättas inom två veckor efter ändringen.

Om verkställd registrering utfärdar riksskatteverket bevis som sändes till den avgiftsskyldige.

8 § Avgiftsskyldig enligt 3 § 1 eller 2 skall utan anmaning lämna deklaration rörande verkställda leveranser och uttag av avgiftspliktiga förpackningar. Deklaration skall lämnas fortlöpande för varje redovisningsperiod under vilken verksamhet som medför avgiftsskyldighet bedrivits. Redovisningsperiod omfattar kalendermånad.

Deklaration skall lämnas till riksskatteverket senast den 5 i andra månaden efter utgången av den redovisningsperiod som deklarationen avser. Om synnerliga skäl föreligger, kan riksskatteverket medge att avgiftsskyldig får lämna deklaration senare.

9 § Uppkommer förlust på fordran, som avser förpackningar för vilka avgift redovisats, får avdrag göras för det antal förpackningar som svarar mot den uppkomna förlusten. Avdraget får göras i deklaration för den redovisningsperiod, under vilken förlusten uppkommit. Har avdrag gjorts och inflyter därefter betalning, skall redovisning åter lämnas för det antal förpackningar som svarar mot det betalda beloppet.

Riksskatteverket kan besluta om rätt till avdrag i deklaration för avgiftsbelagda förpackningar som förstörs vid dryckestillverkning.

10 § Vid införsel fastställs och uppbäres avgiften i den ordning som gäller för tull. Bestämmelser om påförande och erläggande av tull samt om besvär över tullmyndighets beslut gäller i tillämpliga delar beträffande avgift enligt denna förordning, i den mån Konungen icke förordnar annat.

11 § Har dryck som avses i 1 § utförts ur landet i förpackning, för vilken avgift erlagts, återbetalar riksskatteverket på ansökan av den som utfört varan den avgift som belöper på utförseln. Återbetalning sker ej av belopp som för år räknat understiger 500 kronor.

Utföres avgiftspliktig förpackning för förnyad användning hos ut-

ländsk dryckestillverkare, kan riksskatteverket på ansökan av tillverkaren eller dennes ombud medge återbetalning med 9 öre för varje utförd förpackning. Återbetalning medges ej för större antal förpackningar än som svarar mot tidigare införsel till landet av avgiftspliktiga förpackningar av samma slag med dryck.

Närmare föreskrifter om återbetalning av avgift meddelas av riksskatteverket.

12 § Förordningen (1959:92) om förfarandet vid viss konsumtionsbeskattning äger tillämpning på avgift enligt denna förordning. Bestämmelserna i 46 § förstnämnda förordning gäller även beträffande avgift vid införsel av avgiftspliktig förpackning.

13 § Talan mot beslut enligt 8 eller 11 § föres hos Kungl. Maj:t genom besvär.

Denna förordning träder i kraft den 1 mars 1973.

Tillverkare som kan antagas vara avgiftsskyldig enligt denna förordning från och med den 1 mars 1973 skall senast samma dag anmäla sig för registrering hos riksskatteverket.

2 Förslag till

Lag om ändring i skattebrottslagen (1971:69)

Härigenom förordnas, att 1 § skattebrottslagen (1971:69) skall ha nedan angivna lydelse.

Nuvarande lydelse

Utskottets förslag

1 §

Denna lag gäller i fråga om skatt eller avgift enligt

1. förordningen (1908:128) angående bevillningsavgifter för särskilda förmåner och rättigheter, förordningen (1927:321) om skatt vid utskiftning av aktiebolags tillgångar, kommunalskattelagen (1928:370), förordningen (1933:395) om ersättningsskatt, förordningen (1941:416) om arvsskatt och gåvoskatt, förordningen (1946:324) om skogsvårdsavgift, förordningen (1947:576) om statlig inkomstskatt, förordningen (1947:577) om statlig förmögenhetsskatt, förordningen (1958:295) om sjömansskatt, förordningen (1970:99) om investeringsavgift för vissa byggnadsarbeten,

2. förordningen (1941:251) om särskild varuskatt, förordningen (1943:477) om skatt å vissa pålsvaror, förordningen (1948:85) om försäljningsskatt, förordningen (1953:396) om accis å fettemulsion m. m., förordningen

2. förordningen (1941:251) om särskild varuskatt, förordningen (1943:477) om skatt å vissa pålsvaror, förordningen (1948:85) om försäljningsskatt, förordningen (1953:396) om accis å fettemulsion m. m., förordningen (1953:

(1953:397) angående avgift för fettvaror som användas för framställning av fettemulsion m. m., förordningen (1956:545) angående omsättningsskatt å motorfordon i vissa fall, förordningen (1957:262) om allmän energiskatt, förordningen (1960:253) om tillverkning och beskattning av malt- och läskedrycker, förordningen (1960:258) om utjämningskatt å vissa varor, förordningen (1961:372) om bensinskatt, förordningen (1961:394) om tobaksskatt, förordningen (1961:653) om brännoljeskatt, stämpelskatteförordningen (1964:308), förordningen (1964:352) om gasolskatt, förordningen (1966:21) om särskild skatt på motorbränslen, förordningen (1968:430) om mervärdesskatt, förordningen (1971:170) om annonskatt, förordningen (1972:266) om skatt på annonser och reklam, förordningen (1972:820) om skatt på spel,

397) angående avgift för fettvaror som användas för framställning av fettemulsion m. m., förordningen (1956:545) angående omsättningsskatt å motorfordon i vissa fall, förordningen (1957:262) om allmän energiskatt, förordningen (1960:253) om tillverkning och beskattning av malt- och läskedrycker, förordningen (1960:258) om utjämningskatt å vissa varor, förordningen (1961:372) om bensinskatt, förordningen (1961:394) om tobaksskatt, förordningen (1961:653) om brännoljeskatt, stämpelskatteförordningen (1964:308), förordningen (1964:352) om gasolskatt, förordningen (1966:21) om särskild skatt på motorbränslen, förordningen (1968:430) om mervärdesskatt, förordningen (1971:170) om annonskatt, förordningen (1972:266) om skatt på annonser och reklam, förordningen (1972:820) om skatt på spel, *förordningen (1973:000) om avgift på vissa dryckesförpackningar,*

3. lagen (1954:243) om yrkesskadeförsäkning i vad avser obligatorisk försäkring, lagen (1955:469) angående omreglering av vissa ersättningar enligt lagen den 17 juni 1916 (nr 235) om försäkring för olycksfall i arbete m. m., förordningen (1960:77) angående byggnadsforskningsavgift, lagen (1961:300) om redareavgift för sjöfolks pensionering, lagen (1962:381) om allmän försäkring, lagen (1962:398) om finansiering av folkpensioneringen, förordningen (1968:419) om allmän arbetsgivaravgift, lagen (1970:742) om lönegarantiavgift, lagen (1971:282) om arbetarskyddsavgift.

Lagen gäller även preliminär skatt, kvarstående skatt och tillkommande skatt som avses i uppbördsförordningen (1953:272).

Lagen tillämpas ej om skatten eller avgiften fastställs eller uppbäres i den ordning som gäller för tull och ej heller beträffande restavgift, skattetillägg eller liknande avgift.

Denna lag träder i kraft den 1 mars 1973.

3 Förslag till

Lag om ändring i lagen (1971:1072) om förmånsberättigade skattefordringar m. m.

Härigenom förordnas, att 1 § lagen (1971:1072) om förmånsberättigade skattefordringar m. m. skall ha nedan angivna lydelse.

Nuvarande lydelse

Utskottets förslag

1 §

Förmånsrätt enligt 13 § förmånsrättslagen (1970:979) följer med fordran på

1. skatt och avgift, som anges i 1 § första stycket uppbördsförordningen (1953:272), samt skatt enligt förordningen (1908:128) angående beviljningsavgifter för särskilda förmåner och rättigheter, förordningen (1958:295) om sjömansskatt och kupongskatteförordningen (1970:624),

2. skatt enligt förordningen (1959:507) om allmän varuskatt och förordningen (1968:430) om mervärdesskatt,

3. skatt eller avgift enligt förordningen (1908:129) angående en särskild stämpelavgift vid köp och byte av fondpapper, förordningen (1928:376) om särskild skatt å vissa lotterivinster, förordningen (1941:251) om särskild varuskatt, förordningen (1943:477) om skatt å vissa pälsvaror, förordningen (1948:85) om försäljningsskatt, förordningen (1953:396) om accis å fettemulsion m. m., förordningen (1953:397) angående avgift för fettvaror som användas för framställning av fettemulsion m. m., förordningen (1956:545) angående omsättningsskatt å motorfordon i vissa fall, förordningen (1957:262) om allmän energiskatt, förordningen (1960:253) om tillverkning och beskattning av malt- och läskedrycker, förordningen (1960:258) om utjämningsskatt å vissa varor, förordningen (1961:372) om bensinskatt, förordningen (1961:394) om tobaksskatt, förordningen (1961:653) om brännoljeskatt, stämpelskatteförordningen

3. skatt eller avgift enligt förordningen (1908:129) angående en särskild stämpelavgift vid köp och byte av fondpapper, förordningen (1928:376) om särskild skatt å vissa lotterivinster, förordningen (1941:251) om särskild varuskatt, förordningen (1943:477) om skatt å vissa pälsvaror, förordningen (1948:85) om försäljningsskatt, förordningen (1953:396) om accis å fettemulsion m. m., förordningen (1953:397) angående avgift för fettvaror som användas för framställning av fettemulsion m. m., förordningen (1956:545) angående omsättningsskatt å motorfordon i vissa fall, förordningen (1957:262) om allmän energiskatt, förordningen (1960:253) om tillverkning och beskattning av malt- och läskedrycker, förordningen (1960:258) om utjämningsskatt å vissa varor, förordningen (1961:372) om bensinskatt, förordningen (1961:394) om tobaksskatt, förordningen (1961:653) om brännoljeskatt, stämpelskatteförordningen

(1964:308), förordningen (1964:352) om gasolskatt, förordningen (1966:21) om särskild skatt på motorbränslen, förordningen (1971:170) om annonsskatt, förordningen (1972:266) om skatt på annonser och reklam *samt* förordningen (1972:820) om skatt på spel,

(1964:308), förordningen (1964:352) om gasolskatt, förordningen (1966:21) om särskild skatt på motorbränslen, förordningen (1971:170) om annonsskatt, förordningen (1972:266) om skatt på annonser och reklam, förordningen (1972:820) om skatt på spel *samt förordningen (1973:000) om avgift på vissa dryckesförpackningar,*

4. skatt enligt förordningen (1922:260) om automobilskatt, kungörelsen (1934:122) om skatt å motorfordon, som för tillfälligt brukande i riket från utlandet införts, kungörelsen (1951:750) om saluvagnsskatt, förordningen (1963:116) om trafikomläggningsskatt, kungörelsen (1964:43) om skatt å automobil, som av utomlands bosatt person för tillfälligt brukande i riket här förvärvats samt traktorskatteförordningen (1969:297),

5. tull samt avgift enligt kungörelsen (1960:235) om avgift för växtskyddskontroll vid införsel av växter och förordningen (1968:361) om avgift vid införsel av vissa bakverk,

6. avgift enligt förordningen (1952:320) om prisregleringsavgift för fisk m. m., förordningen (1953:372) angående reglering av införseln av vissa slag av fisk och skaldjur, förordningen (1953:374) angående reglering av utförseln av vissa slag av fisk och skaldjur m. m. samt förordningen (1967:340) med vissa bestämmelser om prisreglering på jordbrukets område,

7. avgift, som anges i 1 § första stycket förordningen (1959:552) angående uppbörd av vissa avgifter enligt lagen om allmän försäkring, m. m. samt avgift enligt lagen (1961:300) om redareavgift för sjöfolks pensionering och förordningen (1968:419) om allmän arbetsgivaravgift, allt i den mån avgift som här avses icke omfattas av 1.

Förmånsrätten omfattar ej restavgift och liknande avgift som utgår vid försummelse att redovisa eller betala fordringen och ej heller skatte- eller avgiftstillägg och förseningsavgift.

Denna lag träder i kraft den 1 mars 1973.

Utskottet hemställer att ärendet avgörs efter endast en bordläggning.

Stockholm den 20 februari 1973

På skatteutskottets vägnar

ERIK BRANDT

Närvarande: herrar Brandt (s), Magnusson i Borås (m), Engkvist (s), fru Holmqvist (s), herrar Kristenson (s), Josefson i Arrie (c), Larsson i Umeå (fp), Carlstein (s), Sundkvist (c), Wikner (s), Nilsson i Trobro (m), Stadling (s), Westberg i Hofors (s), Hörberg (fp) och Björk i Gävle (c).

Reservationer

1. av herrar Magnusson i Borås (m) och Nilsson i Trobro (m), vilka ansett att utskottets yttrande och hemställan bort ha följande lydelse:

Den s. k. trepartiledaröverenskommelsen innebar att den särskilda skatten på bensin skulle höjas med 3 öre per liter, att skattesatserna i bilaccisförordningen skulle räknas upp med 20 procent, vilket i genomsnitt motsvarar 500 kr. för en personbil, och att en särskild avgift på 20 öre skulle läggas på engångsförpackningarna. Beslut har redan fattats om bensinskatte- och bilaccishöjningen, innebärande en skärpning av konsumtionsbeskattningen med ca 220 milj. kr. Frågan om den s. k. avgiften på engångsförpackningar kvarstår dock att behandla.

Den s. k. trepartiledaröverenskommelsen innebar således en skärpning av konsumtionsbeskattningen med 360 milj. kr. Trots denna betydande skatteskarpning, avsedd att sättas in på redan tidigare tillräckligt hårt beskattade områden, har utskottet icke fått ta del av förslagen i grundlagsenlig ordning, dvs. genom en proposition. Det enda synliga beviset på den ingångna "överenskommelsen", om vars innebörd för övrigt oklarhet råder, är en i vaga ordalag formulerad presskommuniké. Den ingångna "överenskommelsen" är alltså inte av en sådan art att den låter sig behandlas av utskottet. Återstår därför endast möjligheten att utskottet självt med begagnade av sin initiativrätt tar upp frågan om en särskild skatt på engångsförpackningar till behandling.

En skatt på förpackningar, de må vara engångstyp eller inte, skulle innebära att ett helt nytt beskattningsområde infördes. Utskottet finner det direkt olämpligt att en helt ny skattelagstiftning införs efter endast den summariska behandling som en beredning inom ett riksdagsutskott utgör. Detta gäller med särskild styrka inom skattelagstiftningens ytterligt svårtillgängliga område. Det är omöjligt begära att ett riksdagsutskott på några dagar kan åstadkomma en fullt genomtänkt lagstiftning. Ett hafsigt och ofullständigt lagstiftningsarbete är enbart ägnat att undergräva allmänhetens förtroende för lagstiftning i allmänhet och skattelagstiftning i synnerhet. Detta måste med tanke på skattemoralen betecknas som allvarligt.

I den s. k. trepartiledaröverenskommelsen betecknas den föreslagna pålagan på engångsförpackningar som en avgift. Denna beteckning är felaktig. En inbetalning kan endast betraktas som avgift om stat eller kommun till inbetalaren gör en speciellt mot inbetalningen svarande motprestation. Hit räknas t. ex. betalning för gas, elektricitet, vatten och post. Den föreslagna pålagan på förpackningar kan därför inte betecknas som något annat än en ren skatt. Medborgarna borde ha rätt att kräva av

det lagstiftande organet att en typisk skatt inte förses med den vilseledande beteckningen avgift.

En skatt på förpackningar i enlighet med förslaget i trepartiledaröverenskommelsen skulle innebära en skärpning av konsumtionsbeskattningen med i runt tal 140 milj. kr., vilken skärpning till större delen hänförs till ett konsumtionsområde för vilket beskattningen bara för någon månad sedan höjts. Det är särskilt anmärkningsvärt att så stor ovisshet föreligger om skattens verkningar. I icke ringa grad torde den träffa barnfamiljerna, då även förpackningar med saft och vitaminrika drycker kommer att drabbas. Med deras redan tidigare pressade situation är därför en sådan skatt direkt olämplig. Även den oförändrat allvarliga situationen på arbetsmarknaden talar emot införandet av en ny skatt som skulle kunna vålla driftinskränkningar.

Skatteutskottet har att behandla beskattningsfrågor. Miljöproblemet behandlas däremot av jordbruksutskottet, dit motioner i berörda hänseende remitterats, varför denna fråga senare kommer att behandlas av riksdagen.

Frågan om en eventuell åtstramning i finanspolitiken bör anstå till riksdagens behandling av kompletteringspropositionen i maj. Den vidare behandlingen av det särskilda stödet till jordbrukarna bör vidare ske inom jordbruksutskottet.

Utskottet hemställer

att riksdagen icke måtte vidtaga några vidare åtgärder med anledning av den s. k. trepartiledaröverenskommelsen.

2. av herrar Josefson i Arrie (c), Larsson i Umeå (fp), Sundkvist (c), Hörberg (fp) och Björk i Gävle (c) som

dels ansett att utskottets yttrande bort ha följande lydelse:

Skatteutskottet har i sitt betänkande 1973:1 i princip anslutit sig till överenskommelsen mellan socialdemokratiska partiet, centerpartiet och folkpartiet om sättet för finansiering av prisstoppet på vissa livsmedel. Överenskommelsen innebar dels att den i proposition 1973:6 föreslagna höjningen av den särskilda skatten på bensin skulle begränsas till 3 öre, dels att bilaccisen skulle höjas med i genomsnitt 500 kr. per personbil, dels att en särskild avgift skulle införas på engångsförpackningar. Den av regeringen föreslagna höjningen av skatten på motorbränsolja, som skulle kraftigt fördyra varutransporterna, föll helt bort. Skatteutskottet har för sin del behandlat de två förstnämnda punkterna i sitt betänkande 1973:1, vilket sedermera bifallits av riksdagen den 2 februari, den dag som för dessa beslut angavs i trepartikommunikén.

Den tredje punkten i överenskommelsen mellan de tre partierna har följande lydelse: "En särskild avgift på engångsförpackningar införs, vilket beräknas ge en inkomstförstärkning av 140 milj. kr. per år. Den förutsätts träda i kraft den 1 mars 1973."

Ett skäl till att centern och folkpartiet gick in i överenskommelsen var att den gav konsumenterna möjlighet att undvika kostnadshöjningar. Avgiften på engångsförpackningar kan man undvika genom att använda

returförpackningar. Ett avgörande skäl var vidare att avgiften på engångsförpackningar har ett klart miljöpolitiskt syfte. Centern och folkpartiet har tidigare i riksdagen verkat för åtgärder för att begränsa användningen av engångsförpackningar. Införandet av en avgift av den nu aktuella typen utesluter givetvis inte heller att andra åtgärder kan komma i fråga senare. Utskottet vill i detta sammanhang erinra om att frågan om miljöavgifter utreds av utredningen rörande kostnaderna för miljövärden.

Utskottets principiella inställning till miljöavgifter kan sammanfattas på följande sätt. Genom sådana avgifter kan produktion och konsumtion styras i miljövänlig riktning. Läger man en avgift på en viss vara blir denna dyrare. Miljökostnaderna kan på så sätt också inräknas i priset på varan. Om en alternativ vara finns att tillgå, kommer efterfrågan på denna att öka. Miljöavgifter kan också stimulera producenterna att utveckla bättre och lämpligare varor. Miljöavgifter är alltså ett styrmedel som bör utnyttjas i miljöpolitiken vid sidan av restriktioner, förbud och andra lagstiftningsåtgärder, statsbidragsbestämmelser osv.

På förpackningsområdet finns i många fall valmöjligheter mellan engångsförpackningar och returförpackningar. Under senare år har användningen av engångsförpackningar ökat mycket kraftigt. Denna utveckling är i första hand producentstyrd. Självfallet är engångsförpackningar för vissa typer av varor helt nödvändiga. Så är dock knappast fallet när det gäller förpackningar för vin och sprit samt läskedrycker och öl. Här finns i regel fullgoda alternativ i returförpackningarna. För närvarande tillverkas årligen i vårt land ca 970 miljoner engångsförpackningar för vin, sprit, öl, läskedrycker, stilldrinor och juicer mot 160 miljoner returförpackningar.

De negativa konsekvenserna av övergången till engångsförpackningar för dessa varor är flera. Användningen av engångsförpackningar innebär ett onödigt uttag av knappa naturresurser såsom vissa metaller samt energi. Förpackningarna kan bidra till nedskräpningsproblem bl. a. genom att en viss andel av engångsförpackningarna hamnar i naturen, varvid människor och djur kan skadas och naturen förfulas. Städningen är dyrbar. Engångsförpackningarna medverkar dessutom till att den totala sopvolymen ökar, vilket leder till ökade sophanteringskostnader för kommuner och enskilda.

Engångsförpackningarna innebär vidare att varorna i regel fördras. Det finns därför även starka ekonomiska skäl att stimulera en övergång från engångsförpackningar till returförpackningar under förutsättning att de senare också i praktiken används mer än en gång. En ökad användning av returglas leder till minskat resursuttag, minskad nedskräpning och lägre kostnader för konsumenterna.

En avgift på engångsförpackningar bör enligt utskottets uppfattning kunna leda till en relativt sett ökad användning av returglas. För att den skall vara styrande och alltså ge de önskvärda miljöeffekterna måste den göras så stor att en önskvärd övergång till returförpackningar kommer till stånd. Någon avgift bör därför ej läggas på returförpackningar. Avgiften på engångsförpackningar bör å andra sidan inte sättas så hög, att

omställningsprocessen leder till stora extrakostnader och sysselsättningsproblem för de berörda industrierna.

Utskottet förordar därför att avgiften sätts till 14 öre på engångsförpackningar för läskedrycker, öl, vin och sprit. En avgift av denna storlek bör kunna stimulera till en mjuk övergång till returförpackningar, som ger de berörda branscherna möjlighet att anpassa sig till förändringen i efterfrågan. Med en avgift på 14 öre erhåller staten en inkomstökning på ca 140 milj. kr., vilket är i överensstämmelse med trepartiöverenskommelsen.

Skäl kan enligt utskottets mening anföras även för en avgiftsbeläggning av förpackningar för saft, s. k. stilldrinks och juice. Vissa av dessa drycker får emellertid samtidigt betraktas som viktiga för hushållen. Syftet med det införda prisstoppet på vissa livsmedel betingas av en strävan att hindra kostnadsökningar på nödvändiga matvaror. Avgifter på förpackningar för juice och liknande drycker är från den synpunkten inte tilltalande. Till detta kommer att distributionen av sådana drycker i stor utsträckning är uppbyggd enbart på engångsförpackningar. Omställningen till andra distributionsformer blir därmed betydligt besvärligare än när det gäller exempelvis öl.

Miljökostnadsutredningen bör snarast framlägga förslag till avgränsningar av vilka förpackningstyper för juice och liknande drycker som bör undantas från avgift. I avvaktan på denna prövning bör enligt utskottets uppfattning avgiftsbeläggningen inte avse förpackningar för juice, stilldrinks och saft.

Utskottet har därför nu begränsat avgiften till att gälla förpackningar för vin- och spritdrycker samt malt- och kolsyrade läskedrycker, dvs. sådana drycker som är punktbeskattade.

Utskottet finner det också angeläget att förpackningsindustrin stimuleras att framställa förpackningar av engångstyp som är lätta att ta till vara, möjliga att återvinna eller på annat sätt är miljövänliga. Kungl. Maj:t bör i sådana fall ha rätt att medge dispens från avgift eller nedsättning av avgift.

När det gäller den tekniska utformningen i övrigt av bestämmelserna förordar utskottet att avgiften tas ut hos emballagetillverkaren eller vid import i samband med förtullningen. Hänsyn måste därvid tas till sådant emballage, som krossas eller på annat sätt skadas i senare tillverkningsled, t. ex. vid tappningen i bryggerierna. Det bör därvid vara möjligt att använda sig av en schablonberäkning i vad gäller normal kassation. I den mån emballage skadas i större omfattning genom olyckshändelse sedan det levererats från tillverkare eller importör bör återbetalning kunna ske av erlagda avgifter med stöd av dispensregler i förordningen om förfarandet vid viss konsumtionsbeskattning.

Införandet av ett avgiftssystem på engångsförpackningar måste kompletteras med att panten på returglas höjs. Den nuvarande panten är alltför låg och stimulerar inte i tillräcklig grad konsumenten att återlämna förpackningen.

Motioner rörande pantsystemet skall också senare behandlas av jordbruksutskottet. Den framtida utformningen av pantsystemet bör tas

upp i det sammanhanget. Pantssystemet förutsätter som framgår av vårt förslag till lagtext att distributörer och bryggerier alltid återtar returförpackningar. Detta bör liksom hittills kunna åstadkommas genom frivilliga överenskommelser mellan förpackningstillverkare, importörer, bryggerier och distributörer. Möjligheter föreligger också att i sista hand införa en tvingande återtagningsplikt beträffande returförpackningar när det gäller såväl inhemska leverantörer som importörer. Ett sådant system har i begränsad omfattning prövats i Finland.

dels ansett att utskottet bort hemställa

att riksdagen

A. antar utskottets författningsförslag med följande ändringar, nämligen

1. att förordningen under 1 i utskottets hemställan betecknas såsom "förordning om avgift för vissa engångsförpackningar" och att 1, 6 och 11 §§ erhåller följande lydelse:

1 § Avgift erlägges enligt denna förordning till staten vid omsättning inom landet av engångsförpackning för spritdryck, vin, maltdryck eller kolsyrad läskedryck och vid införsel av sådan förpackning med eller utan dryck.

Med engångsförpackning förstås sådana förpackningar, för vilka leverantören icke genom pant för förpackningen eller på annat sätt tillförsäkrar sig skäligt antal returer för förnyad användning för distribution av dryck.

Bestämmelserna i 1 § förordningen (1960:306) om frihet från införselavgift i vissa fall gäller ej i fråga om avgift enligt denna förordning.

6 § Avgift utgår med 14 öre för varje förpackning.

11 § Har dryck som avses i 1 § utförts ur landet i förpackning, för vilken avgift erlagts, återbetalar riksskatteverket på ansökan av den som utfört varan den avgift som belöper på utförseln. Återbetalning sker ej av belopp som för år räknat understiger 500 kronor.

Utföres avgiftspliktig förpackning för förnyad användning hos utländsk dryckestillverkare, kan riksskatteverket på ansökan av tillverkaren eller dennes ombud medge återbetalning med 14 öre för varje utförd förpackning. Återbetalning medges ej för större antal förpackningar än som svarar mot tidigare införsel till landet av avgiftspliktiga förpackningar av samma slag med dryck.

Närmare föreskrifter om återbetalning av avgift meddelas av riksskatteverket.

2. att ordet "dryckesförpackningar" i författningsförslagen under 2 och 3 i utskottets hemställan byts ut mot "engångsförpackningar",

B. i skrivelse till Kungl. Maj:t hemställer att utredningen (Jo 1971:08) rörande kostnaderna för miljövården får i uppdrag att skyndsamt utreda den framtida utformningen av avgiften på engångsemballage i enlighet med vad utskottet anfört.