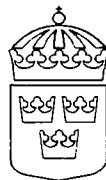


Jordbruksutskottets yttrande

1991/92:JoU3y

Skogsvårdsavgiften



1991/92
JoU3y

Till skatteutskottet

Skatteutskottet har den 12 november 1991 beslutat bereda jordbruksutskottet tillfälle att inkomma med yttrande över proposition 1991/92:60 om skattepolitik för tillväxt jämte motioner. Jordbruksutskottet yttrar sig härmed över regeringens förslag i vad avser punkt 18 i hemställan, nämligen förslag till lag om upphävande av lagen (1946:324) om skogsvårdsavgift jämte motionerna 1991/92:Sk21 (s) yrkande 5 i vad avser skogsvårdsavgiften och 1991/92:Sk22 (v) yrkande 7.

Utskottet har i samband med behandlingen anordnat en utfrågning av representanter för jordbruksdepartementet, skogsstyrelsen och statens naturvårdsverk.

Propositionen

Regeringen föreslår i propositionen att skogsvårdsavgiften avskaffas fr.o.m. den 1 juli 1992. För tiden januari—juni 1992 betalas en reducerad avgift grundad på 1991 års skogsbruksvärde. Om skogsägaren så yrkar skall i stället 1992 års skogsbruksvärde få läggas till grund för avgiftsberäkningen.

Enligt propositionen har systemet med skogsvårdsavgift för att finansiera diverse åtgärder på skogsbruksområdet under senare tid utsatts för allt större kritik från skogsägarna. Skogsvårdsavgiften anses medföra en omotiverat hög skattebelastning. Avgiftens starkt negativa effekter för ett långsiktigt och rationellt skogsbruk har framhållits. I upprepade skrivelser har företrädare för det enskilda skogsbruket hemställt att såväl skogsvårdsavgiften som de därtill kopplade bidragen avskaffas. Detsamma har framhållits i ett stort antal riksdagsmotioner under de senaste åren. Några har ansett att de bidrag som är av rent regionalpolitisk karaktär bör finnas kvar, medan övriga bidragsformer, t.ex. bidraget till byggande av skogsbilvägar, kan avvecklas.

Den förra regeringen tillsatte i juni 1990 en skogspolitisk kommitté. Av direktiven framgår att kommittén bl.a. skall lämna förslag till eventuella förändringar av skogsvårdsavgiften (dir. 1990:47). Arbetet beräknas vara avslutat nästa år.

Föredragande statsrådet som i ärendet samrått med chefen för jordbruksdepartementet framför för egen del bl.a. följande.

Jag delar bedömningen om avgiftens skadeverkningar. Skogsägarna själva är de som bäst kan avgöra vilka investeringar som behövs. Skogsvårdsavgiften och därmed sammanhängande bidrag m.m. bör således avskaffas. Åtgärderna som finansieras med skogsvårdsavgiften bör avvecklas successivt med början budgetåret 1992/93. Samtliga åtaganden bör avvecklas den 1 juli 1994. Vissa naturvårdande insatser som hittills finansierats inom denna ram kan komma att inrymmas under andra anslag.

Avgiften bör mot denna bakgrund slopas helt fr.o.m. den 1 juli 1992. För perioden januari—juni 1992 bör avgiftsuttaget halveras. Skogsbruksvärdet höjs i allmänhet den 1 januari 1992 till följd av den allmänna fastighetstaxeringen av jordbruksfastigheter under 1992. Effekterna av de nya taxeringsvärdena bör inte slå igenom vid uttaget av skogsvårdsavgifter. Ifrågavarande avgifter bör i stället grundas på 1991 års skogsbruksvärden.

I propositionen anges vidare att sänkningen resp. slopandet av skogsvårdsavgiften medför ett skattebortfall för år 1992 på brutto 330 milj.kr. eller 440 milj.kr. på sikt. Om hänsyn tas till att underlaget för andra skatter ökar beräknas skattebortfallet netto uppgå till 180 milj.kr. år 1992 och 240 milj.kr. på sikt.

Motionerna

I motion Sk21 av Lars Hedfors m.fl. (s) erinras om att en översyn av skogsvårdsavgiften ingår i direktiven för den skogspolitiska utredningen. Utredningen lägger fram sitt förslag i mitten av 1992. Med tanke på de redan stora anspråken på de naturvårdande anslagen bör ett ställningstagande till skogsvårdsavgiftens framtida utformning enligt motionen anstå till dess utredningen har presenterat sitt förslag. Regeringens förslag bör avslås (yrkande 5). Enligt motion Sk22 av Lars Werner m.fl. (v) talar övervägande näringspolitiska skäl liksom likformighets- och regionalpolitiska skäl för att skogsvårdsavgifterna slopas, dock under förbehållet att medel i annan ordning reserveras för att täcka vissa naturvårdande insatser. Riksdagen bör begära att regeringen återkommer med förslag i enlighet därmed (yrkande 7).

Bakgrund

Frågan om skogsvårdsavgiftens vara eller icke vara liksom dess nivå har varit föremål för livlig debatt under det senaste decenniet. För närvarande utgår skogsvårdsavgift med ett belopp motsvarande 0,8 % av den del av en fastighets taxeringsvärde som utgörs av skogsbruksvärdet.

Skogsvårdsavgiften infördes år 1905 för att bidra till finansieringen av skogsvårdsstyrelsernas verksamhet. Enligt 1979 års skogspolitiska beslut borde skogsvårdsavgiftsmedlen huvudsakligen användas för sådana ändamål som är till nytta för skogsbruket som sådant eller på sådant sätt att alla skogsbrukare kan få del av dem. Därmed avsågs sådana områden som forsknings- och utvecklingsarbete, information, utredningsarbete, översiktliga skogsinventeringar, bidrag som är tillgängliga för alla skogsägare m.m. Hösten 1983 anslöt sig riksdagen till

regeringens mening att medlen skulle betraktas som skogsägarnas bidrag i vid mening till det svenska skogsbruket (prop. 1983/84:40, SkU12).

De medel som inflöt genom skogsvårdsavgifterna höll sig länge på en tämligen låg nivå. År 1979 beräknas avgifterna enligt uppgift ha inbringat 16 milj.kr., och efter 1979 års beslut hade de stigit till 60 milj.kr. Efter den senaste höjningen till 8 promille av taxeringsvärdet – vilket i sin tur höjts väsentligt – beräknades avgifterna år 1986 komma att inbringa 450 milj.kr. per år. I praktiken torde de aldrig ha nått denna nivå. Budgetåret 1990/91 beräknas statens intäkter av skogsvårdsavgiften till 424 milj.kr.

Skogsvårdsavgiften räknas som en skatt. Någon formell avräkning av intäkterna mot de utgifter som avgifterna är avsedda att täcka görs inte. Det vore också mycket svårt att göra detta för ett enskilt år eftersom avgiften för exempelvis år 1991 betalas på grundval av 1992 års taxering. Där föreligger således viss eftersläpning. På motsvarande sätt kan de bidrag som beviljas under ett budgetår komma att utbetalas först under ett följande år. Bidragsramen styr utbetalningarna och de i budgeten angivna anslagsheloppen är förslagsanslag som utnyttjas efter hand som beviljade bidrag utfaller till betalning. Däremot kan man givetvis för en följd av år upprätta en sådan balans. Enligt de uppgifter utskottet erhållit uppgår statens totala kostnader för skogsbruk och skogsvård till mer än vad skogsvårdsavgifterna inbringar.

Redan för innevarande budgetår har en viss reduktion vidtagits av bidragen till skogsvård. Det s.k. 5§3-bidraget avsett för restaurering av glesa skogar kommer således att avvecklas helt och endast till en mindre del ersättas med ökning av andra bidrag (besparing år 1991/92: 73 milj.kr.).

De skogsvårdsåtgärder som under budgetåret 1991/92 finansieras genom skogsvårdsavgifterna är bl.a. följande. En bidragsram om 150 milj.kr. är avsatt för bidrag till skogsvård (särskilda åtgärder inom det skogliga stödområdet 58 milj.kr., vilka avses täcka även ersättning i sådana fall då avverkningsstillstånd förvägras i fjällnära skog, ädellövskogbruk 15 milj.kr., vissa naturvårdsåtgärder 16 milj.kr. och över-siktliga skogsinventeringar ÖSI 61 milj.kr.). Inom ramen för ÖSI har skogsstyrelsen avsatt 1,5 milj.kr. till naturvårdsinriktade skogsbruksplaner (NISP). Medlen från skogsvårdsavgifterna täcker vidare kostnaderna för bidrag till skogsvägar (40 milj.kr.), anslagen för tillämpad forskning (15 milj.kr.), anläggning av skogsfröplantager (5,5 milj.kr.), trygghetsförsäkringen för skogsbrukare (20 milj.kr.) samt vissa myndighetsåtgärder som naturvårds- och ekologiutbildning av skogsbrukare och insatser för ett anpassat skogsbruk i skärgårdsområden. Vidare finansieras bl.a. anslaget Investeringar inom miljöområdet (inköp av urskogar) under fjortonde huvudtiteln delvis med skogsvårdsavgiftsmedel.

1990 års skogspolitiska kommitté (Jo 1990:03) aviserades i regeringsförklaringen den 7 mars 1990 och tillsattes den 21 juni 1990 för att utvärdera skogspolitikens mål och medel för ökad tillväxt utifrån de förändrade krav som miljöpolitiken ställer. Den skall enligt sina direktiv (dir. 1990:47) avsluta sitt arbete senast den 1 juli 1992.

En interdepartemental arbetsgrupp har efter beslut av riksdagen (1990/91:JoU30 s. 254, rskr. 338) tillsatts för att utreda vissa frågor rörande intrångsersättning i samband med ökad naturvårdshänsyn m.m. Uppdraget skall redovisas före utgången av år 1991.

Regeringen beslöt den 28 november 1991 att ge tilläggsdirektiv till den skogspolitiska kommittén med hänsyn till bl.a. regeringens förslag om att skogsvårdsavgiften skall slopas år 1992. Beroende på de ändrade förutsättningarna har tiden för uppdragets redovisning utsträckt till den 1 september 1992.

Enligt tilläggsdirektiven måste kommitténs bedömningar och förslag i fråga om de statliga medlen och den statliga skogsvårdsorganisationen utgå från det förhållandet att en väsentlig del av finansieringen nu bortfaller. Om kommittén finner att verksamheter som nu finansieras med skogsvårdsavgiften skall finnas kvar även i fortsättningen bör därför förslag till annan finansiering lämnas. Därvid bör kommittén särskilt uppmärksamma den grundläggande princip som präglar regeringens politik, nämligen ett ökat praktiskt och ekonomiskt ansvarstagande från näringslivets sida i utbyte mot minskade ekonomiska och administrativa pålagor. Kommittén bör slutligen enligt tilläggsdirektiven beakta de förslag till förändringar som regeringen kommer att lämna i budgetpropositionen 1992.

Utskottets överväganden

Utskottet delar föredragande statsrådets bedömning att skogsvårdsavgiften medför en omotiverat hög skattebelastning och att den har negativa verkningar för ett långsiktigt och rationellt skogsbruk. Skogsägarna själva är de som bäst kan avgöra vilka investeringar som behövs. Övervägande skäl talar därför för att beslut om avskaffande av avgiften fattas redan nu. Som framgår av den lämnade redogörelsen medför regeringens förslag icke att de bidrag och övriga åtgärder som finansieras genom avgifterna kommer att upphöra omedelbart. Den föreslagna konstruktionen innebär att en successiv nedtrappning kan äga rum och att möjligheterna att utnyttja avgiftsmedel för finansiering av åtgärder i skogsbruket helt upphör först den 1 juli 1994. Riksdagen bör fatta det principiella avvecklingsbeslutet redan nu. Ytterligare beslut kommer att fattas vid riksdagsbehandlingen av 1992/93 års budget. Den skogspolitiska kommitténs fortsatta arbete kommer därigenom att kunna bedrivas inom en fast ram enligt de tilläggsdirektiv som redovisats i det föregående. Någon anledning att som yrkas i den socialdemokratiska motionen avvisa regeringens förslag finns icke, enligt utskottets mening. Ett fullföljande av kommitténs ursprungliga

uppdrag att först i mitten av 1992 lämna förslag till eventuella förändringar av skogsvårdsavgiften skulle allvarligt försena den skogspolitiska reformen.

Vad utskottet anfört om skogsägarnas investeringar innebär icke att de krav på ett naturvårdande och ekologiskt riktigt skogsbruk, som utskottet i olika sammanhang ställt, får eftersättas. Utskottet instämmer således i föredragandens mening att vissa naturvårdande insatser som hittills finansierats inom ramen för skogsvårdsmedlen kan inrymmas under andra anslag. Samtidigt finns det anledning erinra om vad som anförs i tilläggsdirektiven till den skogspolitiska kommittén om ett "ökat praktiskt och ekonomiskt ansvarstagande från näringslivets sida i utbyte mot minskade ekonomiska och administrativa pålagor". Utskottet har i tidigare sammanhang — senast i det miljöpolitiska betänkandet våren 1991 — pekat på de stora behov av naturskydd som föreligger i de svenska skogarna. Att skogsbruket drivs som mångbruk och enligt naturens förutsättningar på varje ståndort samt att stor hänsyn därvid tas till att den biologiska mångfalden icke minskar måste enligt utskottets mening vara utgångspunkten för varje skogsägare.

Det anförda föranleder icke utskottet att biträda vänsterpartiets yrkande om avslag på regeringens förslag och begäran om nytt förslag. Även detta yrkande avstyrks således.

Stockholm den 4 december 1991

På jordbruksutskottets vägnar

Göran Persson

I beslutet har deltagit: Göran Persson (s), Ivar Virgin (m), Ingvar Eriksson (m), Inga-Britt Johansson (s), Åke Selberg (s), Inge Carlsson (s), Kaj Larsson (s), Carl G Nilsson (m), Sinikka Bohlin (s), Patrik Norinder (m), Lena Klevenås (s), Lennart Fremling (fp), Lennart Daléus (c), Carl Olov Persson (kds) och Claus Zaar (nyd).

Från vänsterpartiet, som inte företräds av någon ordinarie ledamot i utskottet, har suppleanten Annika Åhnberg (v) närvarit vid den slutliga behandlingen av ärendet.

Avvikande mening

Göran Persson, Inga-Britt Johansson, Åke Selberg, Inge Carlsson, Kaj Larsson, Sinikka Bohlin och Lena Klevenås (alla s) anför:

Enligt vår mening borde den del av utskottets yttrande som börjar med "Utskottet delar" och slutar med "skogspolitiska reformen" ha följande lydelse:

Utskottet erinrar om att den skogspolitiska kommittén enligt sina ursprungliga direktiv haft att göra en översyn av skogsvårdsavgiften

och avlämna sina förslag senast den 1 juli 1992. Regeringens förslag att ingripa i det pågående utredningsarbetet är enligt utskottets mening anmärkningsvärt. Regeringens förslag att de naturvårdsåtgärder som nu finansieras genom skogsvårdsavgiften skall inrymmas i andra anslag framstår som märkligt. Redan nu ställs stora anspråk på de naturvårdande anslagen. Utskottet biträder mot den angivna bakgrunden det socialdemokratiska förslaget att ett ställningstagande till skogsvårdsavgiftens framtida utformning bör anstå tills utredningen presenterar sitt förslag i enlighet med sina ursprungliga direktiv.

Meningsyttring av suppleant

Meningsyttring får avges av suppleant från vänsterpartiet, eftersom partiet inte företräds av ordinarie ledamot i utskottet.

Annika Åhnberg (v) anför:

Enligt min mening borde den del av utskottets yttrande som börjar med "Utskottet delar" ha följande lydelse:

Syftet med skogsvårdsavgifterna har varit att finansiera verksamhet som är till nytta för skogsbruket. Kritik har riktats mot att dessa verksamheter fördelats orättvist över landet och även mot att olika skogsägare har olika möjligheter att få tillgång till medel. Övervägande näringspolitiska skäl talar därför för att skogsvårdsavgifterna slopas, dock under förbehåll att medel i annan ordning reserveras för att täcka vissa naturvårdande insatser. Utskottet biträder mot den bakgrunden yrkandet i motion Sk22 att riksdagen hos regeringen begär förslag till slopade skogsvårdsavgifter enligt vad i motionen anförts.