

Nr 18

Bevillningsutskottets betänkande med anledning av motioner beträffande vissa miljöpolitiska skattefrågor.

(1:a avd.)

Bevillningsutskottet behandlar i detta betänkande följande motioner

1) de likalydande motionerna I: 384 av herr *Virgin m. fl.* och II: 441 av herr *Holmberg m. fl.*, vari bl. a. hemställts, att riksdagen i skrivelse till Kungl. Maj:t anhåller om utredning huruvida skattebelastningen är rätt avvägd vad det gäller brännoljebeskattningen och elenergibeskattningen med hänsyn till verkningarna ur luftföroreningssynpunkt;

2) de likalydande motionerna I: 688 av fru *Hultell* och herr *Ingvar Andersson* samt II: 819 av herr *Thylén m. fl.*, vari hemställts, att riksdagen i skrivelse till Kungl. Maj:t anhåller om förslag till sådan ändring av energibeskattningen att elektrisk ström som användes för uppvärmning av bostadsfastighet erhåller en lägre skattesats;

3) de likalydande motionerna I: 855 av fröken *Stenberg m. fl.* och II: 972 av herr *Lothigius m. fl.*, vari hemställts, att riksdagen i skrivelse till Kungl. Maj:t hemställer om utredning rörande oskadliggörande av oljeavfall;

4) motionen I: 382 av herr *Ernulf*, vari hemställts, att riksdagen i skrivelse till Kungl. Maj:t begär utredning och förslag till lagstiftning och skattepolitiska åtgärder för att främja övergång till elektrisk drift av bilar, särskilt inom tätbebyggda områden.

Motionerna under 1 behandlar utskottet i detta betänkande endast i vad de avser ovan angivna del av motionernas hemställan. De under 3 och 4 angivna motionerna har hänvisats till utskottet endast såvitt de avser beskattningsåtgärder. I övrigt har motionerna under 3 hänvisats till jordbruksutskottet och motionen under 4 till lagutskott.

Gällande bestämmelser m. m.

Energibeskattningen

Skatt för elkraft infördes i vårt land genom elskatteförordningen (SFS 1951: 374). Ursprungligen utgick skatt på i princip all elkraft, oberoende av användningen. Skatten beräknas på olika sätt för högspänd kraft och lågspänd kraft. Sålunda utgick den som värdeskatt med tio procent av förbrukarens avgifter för högspänd kraft och som styckeskatt med ett öre per

kilowattimme för lågspänd kraft i allmänhet. Värdeskatten tillämpades i enlighet härmed i stort sett för kraft, som användes inom industrin och för bandrift. Redan år 1952 (SFS 1952:358) begränsades elskatten till kraft, som förbrukades i industriell rörelse med större kraftförbrukning än 40 000 kilowattimmar per år. Därvid bestämdes skatten till att genomgående vara tio procent av förbrukarens avgifter för kraften.

I samband med överväganden rörande investeringsprogrammet på energiområdet utvidgades elbeskattningen år 1957 till en allmän energiskatt. Enligt energiskatteförordningen, som i sina huvuddrag är oförändrad sedan förordningens tillkomst, utgår sålunda energiskatt även för s.k. borgerlig förbrukning av elkraft, dvs. förbrukning inom småindustri, hantverk, jordbruk, handel och enskilda hushåll, samt vidare för fasta och flytande bränslen med undantag för inhemska bränslen som ved, träkol och torv. I fråga om bensin och brännolja utgår energiskatten vid sidan av de särskilda drivmedelsskatterna på dessa bränslen.

Beträffande skatteplikt, skattesatser, skattskyldighet och beskattningsmyndighet gäller i fråga om energiskatten huvudsakligen följande bestämmelser i energiskatteförordningen och förordningen om bensinskatt (SFS 1961:372) (här kallad bensinskatteförordningen).

Energiskatt skall — med vissa undantag — erläggas för bensin, övriga nyss angivna bränslen och elkraft.

Skattesatsen är för bensin 9 öre per liter utom vid framställning av stadsgas, då den är 1,6 öre per liter, för lätta oljor 25 kronor per kubikmeter, för tunga oljor 16 kronor per kubikmeter, för koks och stenkol 14 respektive 12 kronor per ton samt för bl. a. stenkolsstybb, brunkolsbriketter, koksstybb och koks briketter 6 kronor per ton.

För elkraft utgår skatten med tio procent av kraftens beskattningsvärde, om kraften förbrukas i industriell rörelse med en förbrukning av mer än 40 000 kilowattimmar för samma driftställe under helt beskattningsår. För annan skattepliktig elkraft utgår skatten med sju procent av kraftens beskattningsvärde. Detta värde är lika med summan av de avgifter, exklusive skatt, som förbrukaren har att erlægga för kraften. I fråga om kraft, som förbrukas av kraftproducent eller registrerad distributör, är beskattningsvärdet lika med summan av de avgifter, som skulle ha utgått om kraften sålts för likartad användning som hos producenten respektive distributören.

Destruktion av spillolja

Frågan om ansvaret för destruktion av spillolja har behandlats av oljeskyddsutredningen som i sitt betänkande Beredskap mot oljeskador (SOU 1965:45) anför följande.

För att konstatera huruvida ansvar för att oljerester och spillolja blir omhändertagna åvilar någon torde man ha att hålla sig till hälsovårdsstad-

gan. Enligt 1 § i den nu gällande stadgan av år 1958 ankommer det på kommun att handha allmänna hälsovården inom kommunen. Härefter ligger en skyldighet för kommunen att bevilja erforderliga anslag till den verksamhet som bedrivs av hälsovårdsnämnden och till särskilda åtgärder, som är påkallade ur hälsovårdssynpunkt. Stadgan upptar bl. a. vissa bestämmelser om bortforslande av avfall till allmän avstjälpningsplats eller allmän destruktionsanläggning samt om anordnande och skötsel av sådan plats eller anläggning. Någon uttrycklig regel har icke getts om skyldighet för kommun att tillse att anordning finns för mottagande av avfall. En sådan regel fanns emellertid i 1919 års hälsovårdsstadga, som föregick den nuvarande. I 1919 års stadga föreskrevs sålunda, att allmänna avstjälpningsplatser för orenlighet, av vad slag den vara må, skulle för varje stad anordnas till erforderligt antal. Genom beslut i särskild ordning kunde föreskrivas att stadgans bestämmelser för stad skulle gälla även annat område. Sådana föreskrifter meddelades i stor utsträckning och intogs då i lokala renhållnings- och hälsovårdsstadgor.

I det betänkande, som ligger till grund för 1958 års hälsovårdsstadga, upptog 1948 års hälsovårdsstadgekommitté i 81 § av sitt författningsförslag ett stadgande av innehåll att genom kommuns försorg erforderligt antal allmänna soptippar eller destruktionsanläggningar skulle anordnas, dock med den begränsningen att för avfall från område utom hälsovårdstötort — varmed i stadgan förstås område, för vilket fastställts stadsplan eller byggnadsplan eller för vilket enligt lokal hälsovårdsordning tätortsbestämmelserna skall gälla — sådan anordning skulle finnas endast om särskilt behov härav förelåg och hälsovårdsnämnden så förordnade.

I anledning av vad kommittén sålunda och i övrigt föreslagit beträffande renhållningen uttalade departementschefen i prop. 1958: B 46, genom vilken riksdagens yttrande inhämtades över förslaget till ny hälsovårdsstadga, bl. a. följande.

Renhållningsväsendet är ett område, som f. n. i hög grad genomgår en utveckling mot rationellare arbetsmetoder. Det synes angeläget att icke genom detaljerade bestämmelser i hälsovårdsstadgan lägga hinder i vägen för denna utveckling. Renhållningsfrågorna är vidare ett område av allmänna hälsovården, som i hög grad är beroende av de olika lokala förhållandena, bl. a. förekomsten av kommunala renhållningsverk. Det faller sig då naturligt att låta detaljbestämmelser rörande renhållningen inflyta i lokala hälsovårdsordningar i stället för i hälsovårdsstadgan.

Motsvarighet till kommittéförslagets 81 § kom sålunda icke att ingå i den nya hälsovårdsstadgan. Genom bestämmelsens uteslutande avsågs emellertid icke att befria kommunerna från de skyldigheter i avseende å allmänna avstjälpningsplatser, som tidigare ålegat dem. Departementschefen uttalade i denna del att kommuns skyldighet att anordna allmänna avstjälpningsplatser innefattas i dess allmänna åligganden avseende hälsovården

1* — Bihang till riksdagens protokoll 1969. 7 saml. Nr 18

enligt 1 § hälsovårdsstadgan. Skyldigheten i fråga är ej knuten enbart till hälsovårdstötort utan gäller hela kommunen.

Ytterligare må anmärkas, att vid remissbehandlingen av hälsovårdsstadgekommitténs förslag en remissinstans förordade en sådan avfattning av bestämmelserna i 81 § att därav klart framgick, att kommun icke hade skyldighet att anskaffa plats för uppsamling av avfall från industriell eller annan verksamhet. Departementschefen uttalade i propositionen i anslutning här till att kommuns skyldighet att anordna allmän avstjälpningsplats icke av t. ex. en industriidkare med fog kunde åberopas som grund för ett yrkande att kommunen skulle anordna avstjälpningsplats för avfall från industrin.

Hälsovårdsstadgan definierar icke närmare de olika slag av avfall som finns. Man torde emellertid kunna räkna med bl. a. två grupper av avfall, nämligen köks- och hushållsavfall samt industriavfall. Till den förra kategorin brukar hänföras allt avfall, som vid bebyggelse för huvudsakligen bostäder uppkommer från kök, bostäder och mindre lokaler för näringsidkande i bebyggelsen och som normalt läggs i fastighetens sopkärl eller annan motsvarande behållare för bortforsling. Man tillåter alltså i allmänhet att det i sopkärl i bostadsfastighet även läggs avfall från i fastigheten befintliga affärer, verkstäder etc. och avfall från reparationsarbeten i fastigheten, allt under förutsättning att avfallsmängden är relativt ringa i förhållande till hushållsavfallet. Ur renhållningssynpunkt torde allt övrigt avfall — ej blott från industrier och liknande anläggningar utan även från mindre rörelser med stor avfallsmängd — vanligen hänföras till industriavfall.

Oavsett hur det enligt 1958 års hälsovårdsstadga förhåller sig med kommuns skyldighet att hålla allmän avstjälpningsplats eller liknande anläggning för industriavfall, torde kommunerna vanligen ta emot även sådant avfall. De anses då berättigade att ta ut avgift här för. Motsvarande rätt har hittills icke förelegat när det gäller annat avfall. Genom lag den 26 mars 1965 (nr 54) om kommunala renhållningsavgifter, som träder i kraft den 1 januari 1966, har kommunerna tillagts rätt att enligt kommunal renhållningstaxa ta ut avgifter av enskilda för oskadliggörande av orenlighet och avfall utan sådan inskränkning som hittills gällt. I fråga om oljerester och spillolja anförde departementschefen i prop. 1965:21, varigenom förslag till lagen förelades riksdagen, bl. a. följande.

Utöver vissa uttalanden av 1948 års hälsovårdsstadgekommitté om bestämmelser mot förorening från fartyg berörs icke i hälsovårdsstadgan eller dess förarbeten frågan om renhållningsbestämmelserna i hälsovårdsstadgan är tillämpliga på använda och kasserade eller överblivna oljeprodukter. De kan medföra sanitär olägenhet, särskilt med hänsyn till faran för vattenförorening, och riskerna ökar i takt med den tilltagande oljekonsumtionen och oljehantering. Enligt min mening kan dessa oljeprodukter hänföras till orenlighet och avfall enligt hälsovårdsstadgan. Både för de enskildas och kommunernas renhållningsskyldigheter i fråga om oljerester

får därför hälsovårdsstadgans bestämmelser anses gälla. Särskilda svårigheter torde föreligga för denna renhållning, eftersom speciella anordningar ofta behövs för förvaring, transport och oskadliggörande. Det är sålunda i allmänhet inte lämpligt att bränna oljerester i sopförbränningsanläggningar. Att den föreslagna avgiftsrätten i enlighet med det anförda omfattar även renhållning beträffande oljeavfallet torde underlätta den kommunala verksamheten på detta område.

Det kan vara vanskligt att avgöra om oljerester och spillolja är att hänföra till industriavfall eller annat avfall. Oavsett hur det förhåller sig härmed är att beakta att oljan, oriktigt hanterad, lätt kan åstadkomma sanitära olägenheter. Departementschefens förut återgivna uttalande i propositionen angående ny hälsovårdsstadga beträffande avfall från industrin kan rimligen icke tänkas ha avseende på begränsade mängder oljerester och spillolja från lantbruk, bensinstationer, bilverkstäder och andra mindre rörelser, i vilkas verksamhet sådan olja uppkommer. Riskerna för skador av allvarlig beskaffenhet vid oförsiktigt handhavande av oljan måste nämligen anses göra det till ett samhällsintresse av stor vikt att lämpliga mottagningsanordningar inrättas för den. Ansvaret för att sådana anordningar kommer till stånd måste anses innefattat i kommunernas allmänna skyldigheter avseende hälsovården enligt 1 § hälsovårdsstadgan. Olja som efter att ha kommit lös hopsamlats måste, enligt utredningens mening, anses hänförlig till den art av olja som i överensstämmelse med vad förut sagts kommun är skyldig att emotta. I vart fall måste detta gälla om en beredskapslagstiftning sådan som den av utredningen föreslagna genomförs. Med den uppfattning, vartill utredningen sålunda kommit i fråga om kommunernas ansvar på området, har utredningen ansett sig sakna anledning att ytterligare ingå på ämnet.

Oljeskyddsutredningens förslag har ännu inte föranlett några lagstiftningsåtgärder.

Vid remissbehandlingen av betänkandet har önskemål framkommit om komplettering av utredningens undersökningar av kostnaderna för kommunernas ingripanden mot oljeskador. Vidare har, särskilt från kommunala remissinstanser, framhållits att kommunalt huvudmannaskap för oljeskyddsberedskapen förutsätter en annan och för kommunerna gynnsammare finansieringsform än den som utredningen föreslagit. I samband därmed har förordats att staten i större eller mindre utsträckning övertar kostnaderna. Några remissinstanser har i det sammanhanget hänvisat till statens åtagande att ersätta kommunernas skogsbrandsläckningskostnader. I några yttranden har slutligen väckts tanken på avgifter som skulle uttagas av företagen i oljebranschen och bilda någon form av oljeskadefond från vilken kostnaderna för oljeskyddsberedskap m. m. kunde betalas.

Med anledning härav uppdrog Kungl. Maj:t den 18 mars 1967 åt rikskontrollverket att utreda kostnaderna för och finansieringen av kommu-

nal oljeskyddsberedskap. I skrivelse den 14 juni 1968 föreslog riksrevisionsverket

att genom ett enda årsuttag en räntebärande fond tillskapas genom särskild avgift (0,50 kr./m³) på eldnings- och motorbrännolja,

att som komplement till fonden en rörlig kredit om högst 10 mkr. ställes till förfogande hos riksgäldskontoret,

att fondens medel liksom den rörliga krediten disponeras av en styrelse bestående av representanter för statliga och kommunala intressen samt oljebranschen,

att tillgängliga medel i första hand skall disponeras för förebyggande och begränsande åtgärder samt för anskaffning av viss beredskapsmateriel, styrelsen dock obetaget att besluta om fondmedlens användande för saneringsåtgärder, forskning och andra förebyggande åtgärder inom förevarande område,

att avgiften skall uttagas genom kontrollstyrelsens försorg samt

att fonden skall förvaltas av statskontorets fondbyrå.

Riksrevisionsverkets förslag har sedermera remissbehandlats och därvid i huvudsak tillstyrkts av remissmyndigheterna. Ärendet är för närvarande föremål för fortsatt beredning inom kommunikationsdepartementet.

Av intresse i detta sammanhang är också att det svenska utvecklingsaktiebolaget i sin första halvårsrapport redovisar initiativ beträffande avfallsdestruktion.

I samråd med Delegationen för Statlig Industrietablering har utvecklingsbolaget ingått ett optionsavtal med bröderna L. och S. Holmström beträffande exploatering av en metod för ekonomiskt omhändertagande, destruktion och nyttiggörande av industriavfall, bl. a. kemikalier. En arbetsgrupp, tillsatt av nämnda intressenter, bereder för närvarande projektet och utreder uppförandet av en första större anläggning. Eventuellt kommer en eller flera enskilda intressenter att medverka.

Projektet ligger inom miljövårdsområdet och kommer att bedrivas i kontakt med naturvårdsverket.

Elbilar

Vid försäljning av elbilar utgår bilaccis och mervärdeskatt i samma ordning som för andra bilar. Detsamma gäller den årliga fordonsskatten. Där emot utgår inte någon mot bensin- och brännolja beskattningen svarande avgift för den elektricitet som används för uppladdning av batterier till elbilar.

I fråga om de statliga insatserna för utveckling av elbilar kan hänvisas till följande uppgifter i Svenska utvecklingsaktiebolagets första halvårsrapport.

Eldrivna bilar/Kalmar Verkstads AB, KVAB

Med KVAB har träffats ett avtal som innebär att utvecklingsbolaget ingår som delägare i projektet El-Tjorven. Bolaget har bidragit med 1/2 milj. kr. till utvecklingen av den eldrivna versionen mot återbäring i royalty på försäljningen av serietillverkade elbilar. Därtill ingår i avtalet överenskommelser om tekniskt samarbete samt insatser i utvecklingen av mer avancerade elackumulatorer för fordonsdrift hos en svensk batterifabrikant (se nedan).

Projektet är utvecklingsbolagets första medverkan i industriellt utvecklingsarbete hos ett medelstort företag och kan sägas ligga såväl inom området »förebyggande av luftföroreningar» som »utveckling av kommunikationsmedel».

Metall-luftbatterier/AGA-AB Tudor

Efter förhandlingar med flera parter har ett avtal ingåtts med AGA-koncernen (AB Tudor) om utveckling av ML-batterier för fordonsdrift. Det rör sig om ett flerårigt, mycket omfattande utvecklingsarbete, som skall resultera i ackumulatorer med flerfaldigt högre prestanda per vikt och volym än för de nu tillgängliga blybatterierna. Ett avtal har samtidigt ingåtts mellan AGA/Tudor och KVAB, varigenom bl. a. samverkan etableras i utprovningen av elbil och batteri. Ett projektråd tillsätts med representanter för utvecklingsbolaget (ordf.), AGA/Tudor och KVAB.

Det totala programmet omfattar aktiviteter både för vidareutveckling av blybatterier och nyutveckling av ML-batterier. Sammanlagt rör det sig om mer än 10 milj. kr. och programmet förutsätts utformat i samråd med Styrelsen för Teknisk Utveckling (STU), till vilken företagen inlämnat ansökan om anslag för vissa programpunkter av allmänt intresse. Detta forskningsarbete avses delvis bedrivas vid KTH. Utvecklingsbolagets insats för ML-batterier är 2 milj. kr., som skall återtagas genom royalties på serieförsäljningen. KVAB får vissa förtursleveranser av batterier, men i övrigt kan andra fordonstillverkare utnyttja denna väsentligt förbättrade kraftkälla för eldrift.

Projektet är utvecklingsbolagets första samarbete med en större industri.

Frågornas tidigare behandling

Frågan om beskattningsåtgärder i syfte att motverka användningen av bl. a. svavelhaltiga eldningsolja behandlade bevillningsutskottet under 1968 års höstriksdag i ett betänkande (BeU 1968: 70) som huvudsakligen diskuterade användningen av beskattningen som miljöpolitiskt instrument. Utskottet uttalade därvid bl. a. följande.

Den successiva utbyggnad av en generell indirekt beskattning, som un-

der innevarande riksdag fullföljts genom beslutet om övergång till mervärdeskatt, har från näringslivets sida åtföljts av krav på avveckling av punktskatterna, och utskottet har uttalat förståelse för dessa synpunkter men inte funnit tillräckligt statsfinansiellt utrymme föreligga för en sådan åtgärd. Vad motionärerna nu föreslår är bl. a. att man genom en utbyggnad av ett nytt punktskattesystem skall motverka konsumtionen av vissa miljöförstörande produkter. Motionärernas avsikt är att man skall tillgripa sådana åtgärder då man inte kan komma fram på frivillighetens väg eller genom förbudslagstiftning. Tanken är också att man genom en sådan beskattning skall få resurser för miljövården. Som exempel på produkter, som lämpligen kan beläggas med särskild miljövårdsskatt nämns engångsglas och svavelhaltiga tvättmedelstillsatser. Vidare förordas gynnsammare avskrivningsregler för anläggningar som är avsedda att motverka luft- och vattenföroreningar. I fråga om petroleumprodukterna anges förutom en skärpt beskattning av svavelhaltiga eldningsolja också en hårdare beskattning av blyhaltig bensin än av blyfattig sådan.

Utskottet vill med utgångspunkt från sistnämnda fråga något belysa konsekvenserna av motionärernas resonemang eftersom samma tanke framförts såväl i pressen som av den expertgrupp inom kommunikationsdepartementet som sysslar med motorismens avgasproblem. Frågan om blyhalten i bensin är i vissa avseenden också analog med frågan om svavelhalten i eldningsolja.

Gör man antagandet att en blyfri bensin skulle kosta 5 öre mera per liter än en blyhaltig bensin med samma oktantal måste skatteskillnaden mellan dessa sorter vara större än 5 öre per liter för att stimulera en övergång till blyfria varor. Den bör lämpligen vara åtminstone 10 öre. Ställer man oljebranschen inför en sådan skatteskillnad torde det inte råda något tvivel om att man åstadkommer en snar övergång till blyfritt bränsle men detta innebär för konsumenten detsamma som ett förbud mot användningen av blybensin, eftersom han på grund av distributionsnätets begränsade kapacitet inte torde få någon valfrihet. En sådan åtgärd ger inte några ökade skatteinkomster, om skattesatsen för den blyfria bensinen blir oförändrad och höjningen endast drabbar den blyhaltiga bensinen. Skulle man däremot ge den blyfria bensinen en lägre skattesats än som nu tillämpas för den blyhaltiga blir följden ett skattebortfall som måste kompenseras. Utskottet har i princip tagit ställning till denna fråga då gasolskatten infördes år 1964. Med hänsyn till gasolens förhållandevis rena avgaser yrkades då att detta motorbränsle skulle få en gynnsammare beskattning än bensinen. Med anledning härav framhöll utskottet att en sådan åtgärd sannolikt skulle annera till en ökad användning av gasol och därigenom leda till minskade inkomster för vägväsendet. En sådan utveckling måste därför förr eller senare påkalla höjning av gasolskatten och då skulle de fordonsägare som stimulerats att gå över till gasol ha anledning att anse sig vilseledda av

statsmakterna. Detta resonemang finner utskottet alltså bärande och helt tillämpligt på frågan om blybensinen.

Frågan om bensinbeskattningen är tekniskt sett ganska okomplicerad. Om man i stället granskar frågan om att styra konsumtionen från svavelhaltiga till svavelfattiga eldningsolja finner man att en sådan styrning inte kan genomföras utan att grunderna för energibeskattningen och energiförbrukningen väsentligt rubbas. Detta beror på att prisskillnaden mellan de olika oljekvaliteterna är väsentligt större än den högsta skattesatsen på eldningsolja. Skatten för de svavelrika oljorna är 16 kr. per m³ och för de renare oljorna 25 kr. per m³ medan prisskillnaden per m³ normalt torde ligga på cirka 60 kr. Om man med utgångspunkt från kravet på oförändrade skatteinkomster vill fastställa en enhetlig skattesats för samtliga eldningsolja kommer denna troligen att ligga vid omkring 20 kr. per m³. En sådan ändring måste enligt utskottets mening betraktas som helt betydelselös som en stimulans att övergå till svavelfattiga oljor. Skärper man å andra sidan beskattningen så att prisskillnaden verkligen utjämnas försätter man åtskilliga viktiga industrier i ett ohållbart konkurrensläge i förhållande till utlandet samtidigt som man höjer värmekostnaderna för ett betydande antal bostäder.

Utskottet vill därför som sin mening uttala att beskattningen inte bör betraktas som något miljöpolitiskt universalmedel som bör tillgripas i varje läge då andra vägar syns svårframkomliga. Därtill kommer att ett nytt miljöpolitiskt punktskattesystem svårigen låter sig förena med den utbyggnad av den generella indirekta beskattningen som näringslivet eftersträvat och riksdagen beslutat. Däremot har utskottet i andra sammanhang uttalat sig positivt för bl. a. gynnsammare avskrivningsregler för investeringar i anläggningar som motverkar luft- och vattenföroreningar. En reform av dylikt slag kan väntas på längre sikt medföra påtagliga resultat för miljövården samtidigt som den väl låter sig inordna i skattesystemet utan att medföra några konkurrenssnedvridande effekter.

Utskottet har med detta förhållandevis utförliga resonemang velat antyda vissa huvudprinciper för beskattningens användning i miljöpolitikens tjänst, vilka skulle kunna sammanfattas sålunda. En förutsättning för skattesystemets användning i avsett syfte är att de beskattningsåtgärder man önskar vidta kan inordnas under de allmänna principer som legat till grund för beskattningens införande. Det finns inte heller anledning att i sådant sammanhang använda skatteinstrumentet som ett substitut för en förbudslagstiftning.

Utskottet finner med utgångspunkt från sin principiella uppfattning inte skäl tillstyrka bifall till de här behandlade motionerna men vill likväl uttala sin förståelse för syftet med dem. Det finns enligt utskottets mening anledning tro att åtskilliga av de problem som redovisats i motionerna kommer att få sin lösning på andra vägar än de som anvisats av motionärerna.

Miljövårdens huvudfrågor har tidigare måhända blivit eftersatta på grund av att så många konkurrerande intressen och så vitt skilda myndigheter verkat i olika riktningar. Efter den samordning av miljövårdsfrågorna som kommit till stånd genom inrättandet av naturvårdsverket finns dock anledning att motse den kommande utvecklingen med större tillförsikt.

Motionerna

I: 384 och II: 441 (hänv. II: 455, där bl. a. följande anförs)

Luftföroreningarna i våra storstäder är i dag på väg mot värden som tvingar till en skärpt uppmärksamhet och snara åtgärder. Även om någon dödlighet på grund av luftföroreningarna ännu inte kunnat noteras i vårt land är det ovedersägligt att luftföroreningarna i de större städerna medför allvarliga hälsorisker för de människor som tvingas att leva där.

De vanligaste föroreningskällorna, nämligen industrierna, bostadsfastigheterna samt bilarna, medför var för sig så allvarliga risker att snabba åtgärder är nödvändiga för att förhindra en tilltagande luftförorening. Detta framstår så mycket tydligare som vi vet att den snabba industriella utvecklingen liksom tillväxten av tätorterna och den ökande biltätheten medför en ständigt stigande konsumtion av fossila bränslen.

Den av 1968 års riksdag beslutade maximeringen av svavelhalten i brännolja var ett steg i rätt riktning mot en minskning av svavelhalten i avgaserna, men åtgärden inriktade sig ensidigt på sänkande av svavelhalten, vilken endast representerar en del av de föroreningar som avgaserna ger upphov till.

Lika angeläget som det är att man stimulerar till användandet av så rena bränslen som möjligt är det att ge incitament till en utbyggnad av reningsanordningar för avgaserna. Reningsanordningarna har den fördelen att de inte enbart begränsar sig till ett ämne utan också medför en minskning av en lång rad föroreningar. Den av Kungl. Maj:t föreslagna bidragsformen för investeringar i luft- och vattenvårdande syfte kan här vara ett väsentligt bidrag, men den bör kompletteras med generösa avskrivningsregler för sådana investeringar.

De pågående undersökningarna om möjligheten att begränsa avgaserna från motorfordon som drivs med flytande bränsle bör påskyndas, så att bilfabrikanterna kan erhålla besked om vilka reningskrav som i framtiden kommer att ställas på avgaserna från bilar.

I: 688 och II: 819

I den pågående miljödebatten framhålles med all rätt faran med de tilltagande luftföroreningarna. Vid en bedömning av föroreningskällorna framkommer det att en mycket stor del av luftföroreningarna hänför sig från uppvärmningen av bostadsfastigheter. Medan förr de vanligaste bränslena

var ved, kol och koks sker huvudparten av uppvärmningen numera med olja som bränsle.

Det är härvid inte minst förekomsten av svavel som är besvärande. Man har från samhällets sida genom riksdagsbeslut under föregående år genomfört lagändringar i syfte att minska användningen av svavelolja för uppvärmning. Detta hälsas med tillfredsställelse. Men även om man använder renaste tänkbara olja uppstår det likväl avsevärda luftföroreningar.

Under de senaste åren har elektrisk ström som energikälla för uppvärmning av bostäder blivit alltmer vanligt. Elektriciteten är från miljövärdssynpunkt helt acceptabel. Det bör därför ligga i samhällets intresse att uppmuntra till en övergång från uppvärmning med olja till uppvärmning med användande av elektricitet.

Prismässigt ställer sig emellertid den elektriska strömmen inte lika fördelaktig som oljan. Även om man kan räkna med en avsevärt billigare installationskostnad torde elvärmen därför inte i önskad omfattning komma att ersätta oljeeldningen. Framför allt gäller detta de fastigheter där man redan har installerat värmepanna för oljeeldning.

Det har tidigare i riksdagen ifrågasatts om man inte skulle kunna använda skattepolitiken i miljövärdande syfte. Med hänsyn till att samhället får bära en avsevärd del av de kostnader som är förenade med tilltagande luftföroreningar borde denna väg vara fullt acceptabel. En sänkning av energiskatten för den del av den elektriska strömmen som användes för uppvärmning av bostäder skulle med största sannolikhet bli ett incitament till ett övergående till detta uppvärmningssystem.

I: 885 och II: 972

Tusentals kubikmeter oljeavfall vräks årligen ut i naturen. Möjligheterna till effektiv destruktion av detta avfall har hittills varit alltför begränsade. Av denna anledning utgör numera den stora mängden oljespill ett särskilt skrämmande miljöhot, som snarast borde påkalla effektiva motåtgärder från såväl samhällets som de ansvariga företagens sida. För närvarande hotas nämligen inte bara vårt grundvatten och många vattendrag utan även reningsverken runt om i landet av oljespill.

På senare tid har dock åtgärder vidtagits i syfte att bättre tillvarata den stora mängden av oljespill. I Stockholm och Jönköping finns anläggningar för destruktion och regenerering av oljeavfall, och nyligen togs en destruktionsanläggning i drift i Stenungsund. Uppförandet av sådana anläggningar även inom övriga regioner i vårt land borde ges hög prioritet och särskilt syfta till en ökad återvinning av oljeavfallet. Sådan verksamhet framstår nämligen som enda metoden att minska avfallsmängden. Inom annan industri har återvinning kunnat ske till nära 100 % i fråga om produkter som har stort värde och där det sålunda lönar sig att satsa pengar på erfor-

derliga åtgärder. För oljans vidkommande torde behovet av återvinning göra sig lika starkt gällande.

Vid sidan av den miljövårdande effekt som en regenerering av oljan kan få skulle en återvinning innebära ett minskat importbehov. Detta kan i dag förefalla mindre väsentligt men vore i en krissituation i likhet med den som inträffade vid Suezkrisen i slutet på 1950-talet synnerligen betydelsefullt.

För en sådan satsning krävs dock stora investeringar för de företag som närmast skall svara för verksamheten. För ökad återvinning och destruktions av all olja utöver smörjolja finns hittills endast mycket begränsade resurser. Viss planering har dock ägt rum på såväl kommunal som enskild nivå inom olika delar av vårt land. Skandinaviska oljecentralen i Jönköping planerar sålunda en väsentlig utbyggnad av nuvarande destruktions- och återvinningsverksamhet, vilket beräknas medföra nyinvesteringar uppgående till cirka 700 000 kronor. Kontakter med andra företag och med representanter för kommunen har redan tagits i syfte att diskutera formerna för en framtida lösning av avfallsproblemet inom denna region. Mycket lämpligt vore om även andra regioner kunde följa detta utmärkta exempel, som förutsätter en samverkan mellan enskilda företag och den kommun som handhar regionens miljöplanering i stort.

För ett enskilt företag är ett sådant initiativ emellertid mycket kostsamt, varför man lämpligen bör överväga eventuella åtgärder i syfte att minska kostnaderna. Tänkbart vore därvid, att vid import av smörjolja pålägga särskild importavgift uppgående till några ören per liter som föres till en av samhället förvaltd fond med ändamål att bekosta destruktions av olja. En sådan fondbildning vore inte endast ägnad att finansiera företagens destruktionsverksamhet utan kan även indirekt möjliggöra den utbyggnad som samtidigt är en förutsättning för en ökad återvinning. I Tyskland erbjudes ett annat intressant exempel på hur sådan verksamhet kan arrangeras. Där har staten nämligen byggt upp en fond, varur tjugo företag erhåller 6,50 D-mark för varje hundratal liter renad olja, som de efter behandling för ut på marknaden. Formerna för en svensk satsning på en verksamhet av denna karaktär bör snarast bli föremål för en snabbutredning. Såsom utgångspunkt bör gälla, att samhället och enskilda företag i samverkan måste finna en konstruktiv lösning av det miljöproblem som följt med det ökade oljeavfallet.

I: 382

Mot bakgrund av diskussionen kring luftföroreningarna från bilar är det naturligt att ägna intresse även åt frågan om alternativa framdrivningsmetoder för bilar, särskilt elektrisk drift. Sålunda har i kongressen i USA framlagts motioner om federalt stöd åt forskning för utveckling av elektriska bilar. Motionerna har dock väckt motstånd, bl. a. från bilindustrin

och oljeindustrin, som ansåg att industrin själv kunde finansiera den erforderliga forskningen på området. Från bilindustrin uttalades också den uppfattningen att elektrisk framdrivning av bilar inte kunde ersätta förbränningsmotorn under en ganska lång framtid.

På skilda håll världen runt pågår redan ett omfattande forsknings- och utvecklingsarbete rörande eldrivna bilar. Klart är att fundamentala tekniska svårigheter är förknippade med konstruktionen av en elbil som ekonomiskt och prestationsmässigt är likvärdig med en bil med förbränningsmotor. I den mån användningen av bilen begränsas till kortare sträckor inom ett område, där möjlighet till omladdning av de elektriska batterierna föreligger, är utsikterna påtagligt gynnsammare.

Elektriskt framdrivna bilar är i och för sig ingen nyhet. Redan vid sekelskiftet förekom »självgående elektriska vagnar» i USA. Nackdelarna med dem var främst att batterierna var mycket tunga, på en större vagn 500—750 kilogram, och att fordonen endast kunde köras ett fåtal mil innan omladdning erfordrades. Även i Frankrike och Tyskland samt i viss utsträckning också i Sverige har elbilar tillverkats. Allteftersom bensinbilarna gjordes driftsäkrare minskade emellertid efterfrågan på elbilar.

Det konstruktionsarbete som under senare år bedrivits i skilda länder har bl. a. resulterat i att en engelsk elbil, Westinghouse Marketeer, är leveransklar. Den har en hastighet av 40 km och en räckvidd av ca 80 km. I Tyskland har en prototyp till elpersonbil, avsedd för stadstrafik, visats år 1968. I Sverige är den eldrivna transportbil, den s. k. Tjorven, som Kalmar verkstads AB konstruerat, av stort intresse. Den första serien om 1 000 vagnar skall levereras till postverket. F. n. lär två bilar vara under monterning. De beräknas kunna efter en rad prov vara klara att visas för press och allmänhet på våren eller sommaren i år. Elmotorn på »Tjorven» får sin energi från två stora blybatterier, vilkas sammanlagda vikt är 500 kg. Bilens räckvidd vid stadskörning blir på en laddning 5 å 10 mil, beroende på körförhållandena. Hastigheten blir enligt uppgift högst omkring 50 km.

Möjligheterna för »El-Tjorven» att ekonomiskt konkurrera på bilmarknaden måste f. n. bedömas vara mycket små. Priset kan beräknas bli cirka 25 000 kronor, och driftkostnaderna torde inte heller bli lägre än för bensindrivna bilar i samma storleksordning. Någon tillverkning av elektriska personbilar torde därför för närvarande inte vara aktuell. En intensiv forskning pågår emellertid för att få fram batterier med lägre vikt och större effekt. Dessutom kan läget givetvis förändras, om statsmakterna t. ex. skatte- och accismässigt skulle behandla eldrivna bilar gynnsammare än övriga.

Nämnas må i detta sammanhang också den forskning som bedrivs framför allt i USA för att konstruera en bil med såväl elmotor som förbränningsmotor. Arbetet utföres av General Motors med statlig forskningsgaranti och i samarbete med University of Pennsylvania. Man syftar till en

tresitsig personbil i prisläget 8 000—9 000 kronor och med en topphastighet av omkring 100 km. Eldriften är avsedd att förekomma inom tätbebyggda områden där förbränningsprodukter inte får släppas ut, medan bilen i ytterområdena drivs på konventionellt sätt med en bensinmotor. Bilen beräknas vara i full produktion om ungefär fem år.

Vad som sagts kan synas föranleda den slutsatsen att så mycket utvecklingsarbete i riktning mot eldrivna bilar f. n. pågår att några svenska statliga åtgärder för att stimulera övergång till eldrift ej är påkallade. Luftföreningen genom bilarnas avgaser har åtminstone i de större städerna blivit ett akut miljö- och hälsovårdsproblem av så allvarlig karaktär, att snara och effektiva ingripanden från samhällets sida framstår som i hög grad påkallade. De lagstiftningsåtgärder som vidtagits löser inte problemet utan begränsar endast — i otillräcklig grad — olägenheterna. Enda sättet att eliminera de hälsorisker som bilavgaserna innebär synes på teknikens nuvarande ståndpunkt vara att radikalt begränsa användningen av förbränningsmotorer. Målet måste vara att åtminstone inom tätbebyggda områden övergå till eldrift. Skulle tekniken i framtiden ge oss bensindrivna bilar utan avgasutsläpp eller någon annan form av framdrivningsmetod som utesluter hälsorisker, kommer saken givetvis i annat läge. Så som situationen för närvarande ter sig måste det dock vara angeläget att snarast åstadkomma övergång till eldrift.

De åtgärder som i första hand bör ifrågakomma för att främja övergång till eldrivna bilar synes vara lättnader för sådana bilar i fråga om skatt och accis. Problemet är emellertid så akut, att därutöver bör övervägas lagstiftningsåtgärder för att förbjuda eller i vart fall begränsa användningen inom tätbebyggda områden av fordon som drivs med förbränningsmotor. Självfallet måste en sådan lagstiftning medge successiv övergång under en relativt lång anpassningstid. Just därför är det emellertid angeläget att statsmakterna snarast tar principiell ställning i frågan, så att bilindustrin får erforderlig tid för omställning till konstruktion och produktion av eldrivna bilar.

Utskottet

Utskottet hade anledning att så sent som under föregående års höstriksdag ta ställning till principerna för skatteinstrumentets användning för miljöpolitiska syften. Därvid fann utskottet starka skäl tala mot en utbyggd punktbeskattning och mot en differentiering av den nuvarande beskattningen för att tillgodose sådana intressen. Utskottet vill ånyo framhålla angelägenheten av att beskattningen såvitt möjligt är neutral. En differentiering av beskattningen med hänsyn till varors farlighet eller olämplighet måste i de flesta fall bygga på subjektiva värderingar. Miljövårdsdebatten har visat att fors-

karna i åtskilliga fall har växlande uppfattningar om vådligheten hos de produkter som anses bidra till miljöförstöringen. Man bör enligt utskottets mening inte heller underskatta de administrativa och kontrolltekniska problem som skulle bli följden av en differentiering eller utbyggnad av beskattningen i sådant syfte.

I motionerna I: 384 och II: 441 samt I: 688 och II: 819 begärs utredning som närmast syftar till att ge förbrukningen av elektricitet skattemässiga förmåner. Yrkandena motiveras med elenergis fördelar från miljövärdssynpunkt. Då det får förutsättas att motionärerna inte avser att mera väsentligt reducera statsinkomsterna, får denna skattemässiga preferens antas böra ske på oljeprodukternas bekostnad.

Principiellt sett berör denna fråga i lika hög grad industrins som hushållens och bostädernas energiförbrukning. Den allmänna energiskatten är av tekniska skäl uppbyggd som en procentuell värdeskatt på elkraft och som en styckeskatt på fasta och flytande fossila bränslen. Räknar man om styckeskatten till en värdeskatt, finner man att elbeskattningen redan nu är förmånligare än bränslebeskattningen. Enligt allmänna skatteberedningens förslag borde vid införande av mervärdeskattesystemet energiskatten ersättas med mervärdeskatt. Finansministern föreslog emellertid vid mervärdeskattens införande att denna åtgärd skulle ställas på framtiden med hänsyn bl. a. till att detta skulle ha medfört ett betydande skattebortfall. Riksdagen godtog förslaget. Beslutet kan alltså inte tolkas som att planerna på att avlösa energiskatten med mervärdeskatt är helt skrinlagda. En dylik omläggning torde alltså kvarstå som ett önskemål från näringslivets och främst då exportindustrins sida. För den privata energikonsumtionen — i vilken inräknas all sådan förbrukning för bostadsuppvärmning — skulle övergången till mervärdeskatt komma att innebära att elkraften fick en skatteskärpning och oljeprodukterna en skattelindring på grund av de angivna värderelationerna och energiskattens utformning. Den av motionärerna förordade skattemässiga preferensen för elkraften skulle följaktligen komma att avsevärt försvåra den utbyggnad av den generella indirekta beskattningen, varom tidigare i princip rått enighet inom de stora politiska partierna. Med hänsyn bl. a. till att oljan f. n. svarar för mer än två tredjedelar av energibehovet för bostadsuppvärmningen synes det inte realistiskt att tro att man genom skattepolitiska åtgärder kan dirigera energiförbrukningen mot elström i sådan omfattning att följden blir några mera påtagliga vinster från miljövärdssynpunkt. Enligt utskottets mening bör de miljövärdande åtgärderna på detta område i stället inriktas på att — som riksdagen också redan beslutat — begränsa föroreningarna genom bestämmelser om renare oljeprodukter.

Den i motionerna I: 855 och II: 972 aktualiserade frågan om utredning beträffande åtgärder mot oljeavfall har hänvisats till utskottet endast i vad motionerna avser en avgiftsfinansiering av sådana åtgärder. Motionärerna

syftar närmast på sådant avfall som uppkommer vid byte av smörjolja i bilar och annat motsvarande smörjoljeavfall samt diskuterar olika möjligheter — bl. a. en importavgift på smörjolja — för att bestrida kostnaderna för destruktion av dylikt avfall.

Som framgår av den inledningsvis lämnade redogörelsen har detta spörsmål observerats av oljeskyddsutredningen, som i sitt betänkande Beredskap mot oljeskador (SOU 1965: 45) konstaterat att ansvaret för att det finns lämpliga anordningar för mottagning eller destruktion av sådan olja vilar på kommunerna. Om denna uppfattning är riktig är självfallet statliga finansieringsåtgärder för att främja destruktion av olja inte motiverade.

Om man å andra sidan anser att ifrågavarande oljedestruktion är en statlig uppgift torde det dock inte vara lämpligt att finansiera verksamheten genom att ta ut en särskild importavgift på smörjolja, då framställning av sådan olja i inte obetydlig omfattning förekommer inom landet. En dylik åtgärd skulle därför strida mot våra handelspolitiska åtaganden. Utskottet vill med hänvisning till sin tidigare redovisade uppfattning om det olämpliga i att bygga ut ett miljöpolitiskt punktskattesystem också avstyrka införandet av särskilda smörjoljeavgifter för att finansiera oljedestruktion. Utskottet avstyrker alltså dessa motioner i vad de avser åtgärder på beskattningsområdet.

I motionen I: 382 begärs utredning om lagstiftning och skattepolitiska åtgärder för att främja övergång till elektrisk drift av bilar, särskilt inom tätbebyggda områden. Utskottet har att behandla även denna motion endast i vad den avser skattepolitiska åtgärder.

Utskottet delar motionärens uppfattning att utvecklingen av elbilen är av stort värde från miljövårdssynpunkt. Det må erinras om att statsmakternas intresse för denna fråga tagit sig uttryck i de investeringar som Svenska utvecklingsaktiebolaget gjort för att utveckla elbilar och batterier därtill. Från skattesynpunkt måste elbilarna redan nu anses gynnade genom att det inte utgår någon mot den övriga drivmedelsbeskattningen svarande avgift för den elkraft som förbrukas för drift av elbil. Denna favör kan i vissa fall elimineras genom den högre fordonsskatt som kommer att utgå på grund av vikten på blybatterierna. En sådan utjämning äger dock rum endast om elbilen har en mycket låg utnyttjandegrad. Självfallet måste emellertid även elbilarna bidra till vägkostnaderna i skälig omfattning. Såvitt nu kan bedömas kan emellertid elbilarna inte inom de närmaste åren väntas i någon nämnvärd omfattning utgöra ett verkligt alternativ till de bensin- och dieseldrivna bilarna. Frågan om elbilarnas framtida beskattning faller inom ramen för bilskatteutredningens uppdrag och det finns därför ingen anledning att nu begära särskild utredning i ämnet. Utskottet avstyrker därför motionen I: 382 i vad den avser beskattningåtgärder.

Med hänvisning till det anförda hemställer utskottet,

att riksdagen avslår

1) motionerna I: 384 och II: 441 såvitt de behandlas i detta betänkande

2) motionerna I: 688 och II: 819

3) motionerna I: 855 och II: 972 i vad de hänvisats till bevillningsutskottet

4) motionen I: 382 i vad den hänvisats till bevillningsutskottet.

Stockholm den 13 mars 1969

På bevillningsutskottets vägnar:

JOHN ERICSSON

Närvarande

från f ö r s t a kammaren: herr John Ericsson (s), fröken Ranmark (s), herrar Lundström (fp), Tage Johansson (s), Gösta Jacobsson (m), Tistad (fp), Paul Jansson (s), Ottosson (m), Arne Pettersson (s) och Johan Olsson (cp); samt

från a n d r a kammaren: herr Brandt (s), fru Nettelbrandt (fp), herrar Carlstein (s), Hammarsten (s), Wikner (s), Enarsson (m), fru Berglund (s), herr Börjesson i Falköping (cp), fru Bergman (s) och herr Sundkvist (cp).

Reservation

av herrar *Lundström* (fp), *Gösta Jacobsson* (m), *Tistad* (fp), *Ottosson* (m), *Johan Olsson* (cp), fru *Nettelbrandt* (fp), herrar *Enarsson* (m), *Börjesson* i Falköping (cp) och *Sundkvist* (cp), vilka

dels anfört följande:

Åtskilliga invändningar kan enligt vår mening riktas mot en del av de resonemang som förs i motionerna, och vi kan också instämma i vissa av de synpunkter som utskottet framför i frågan. Å andra sidan har vid behandlingen av dessa frågor någon entydig linje inte kunnat ernås. Säkerligen kan inte beskattningen betraktas som något miljöpolitiskt universalmedel, lämpligt att tillgripa i varje läge. Det förefaller dock vara en brist att spørsmålet inte blivit föremål för en förutsättningslös utredning, så att beslut i ena eller andra fallet ej endast behöver stödja sig på mer begränsade resonemang, som emellanåt kan befaras vara otillfredsställande eller ensidigt belysande. Vissa av de argument som motionärerna åberopar har under en lång tid också framförts i den allmänna miljöpolitiska debatten såväl i riksdagen som i pressen. Det är därför önskvärt att en förutsättningslös utredning

kommer till stånd i dessa frågor. Utredningen bör givetvis även beakta alla vägar som kan föreligga för lösningen av de problem som berörs i motionerna.

dels hemställt

att riksdagen med anledning av motionerna I: 384 och II: 441 såvitt de behandlas i detta betänkande, I: 688 och II: 819, I: 855 och II: 972 samt I: 382, sistnämnda tre motioner i vad de hänvisats till bevillningsutskottet, i skrivelse till Kungl. Maj:t begär en förutsättningslös utredning rörande beskattningen som miljöpolitiskt instrument.