

LAGRÅDET

Utdrag ur protokoll vid sammanträde 2002-03-13

Närvarande: f.d. justitierådet Hans Danelius, regeringsrådet Gustaf Sandström, justitierådet Dag Victor.

Enligt en lagrådsremiss den 21 februari 2002 (Finansdepartementet) har regeringen beslutat inhämta Lagrådets yttrande över förslag till

1. lag om ändring i skattebetalningslagen (1997:483),
2. lag om ändring i lagen (1972:266) om skatt på annonser och reklam,
3. lag om ändring i lagen (1972:435) om överlastavgift,
4. lag om ändring i lagen (1972:820) om skatt på spel,
5. lag om ändring i bilskrotningslagen (1975:343),
6. lag om ändring i lagen (1982:349) om återvinning av dryckesförpackningar av aluminium,
7. lag om ändring i lagen (1984:409) om skatt på gödselmedel,
8. lag om ändring i lagen (1984:410) om skatt på bekämpningsmedel,
9. lag om ändring i lagen (1985:146) om avräkning vid återbetalning av skatter och avgifter,
10. lag om ändring i fordonsskattelagen (1988:327),
11. lag om ändring i lagen (1990:613) om miljöavgift på utsläpp av kväveoxider vid energiproduktion,
12. lag om ändring i lagen (1990:661) om avkastningsskatt på pensionsmedel,
13. lag om ändring i lagen (1990:1427) om särskild premieskatt för grupplivförsäkring, m.m.,
14. lag om ändring i lagen (1991:1482) om lotteriskatt,

15. lag om ändring i lagen (1991:1483) om skatt på vinstsparande m.m.,
16. lag om ändring i lagen (1992:72) om koncessionsavgift på televisionens och radions område,
17. lag om ändring i lagen (1993:891) om indrivning av statliga fordringar,
18. lag om ändring i mervärdesskattelagen (1994:200),
19. lag om ändring i lagen (1994:446) om särskilda tvångsåtgärder i beskattningsförfarandet,
20. lag om ändring i lagen (1994:1563) om tobaksskatt,
21. lag om ändring i lagen (1994:1564) om alkoholskatt,
22. lag om ändring i lagen (1994:1565) om beskattning av viss privatinförsel,
23. lag om ändring i lagen (1994:1776) om skatt på energi,
24. lag om ändring i lagen (1995:439) om beskattning, förtullning och folkbokföring under krig eller krigsfara m.m.,
25. lag om ändring i lagen (1995:1667) om skatt på naturgrus,
26. lag om ändring i lagen (1998:189) om förhandsbesked i skattefrågor,
27. lag om ändring i lagen (1998:506) om punktskattekontroll av transporter m.m. av alkoholvaror, tobaksvaror och mineraloljeprodukter,
28. lag om ändring i lagen (1999:446) om proviantering av fartyg och luftfartyg,
29. lag om ändring i lagen (1999:673) om skatt på avfall,
30. lag om ändring i revisionslagen (1999:1079),
31. lag om ändring i inkomstskattelagen (1999:1229),
32. lag om ändring i lagen (2000:466) om skatt på termisk effekt i kärnkraftsreaktorer,
33. lag om upphävande av lagen (1994:1704) om lageravgift på vissa jordbruksprodukter.

Förslagen har inför Lagrådet föredragits av kanslirådet Petter Classon och departementssekreteraren Ulrika Hansson.

Förslagen föranleder följande yttrande av Lagrådet:

Allmänt

I remissen föreslås omfattande ändringar i skattebetalningslagen och i ett stort antal andra skattelagar. I många av de föreslagna paragraferna finns hänvisningar till andra bestämmelser i samma lag eller i andra lagar. Lagrådet har vid genomgången av remissen sökt verifiera att dessa hänvisningar är korrekta och adekvata och att inga relevanta hänvisningar saknas. På grund av materialets omfattning har dock denna genomgång med nödvändighet blivit tämligen översiktlig, varför det inte kan uteslutas att det finns kvarstående inadvertenser som inte undanröjts genom Lagrådets granskning. Detta får dock anses oundvikligt i ett ärende av detta slag.

Förslaget till lag om ändring i skattebetalningslagen

1 kap. 4 a §

I paragrafen föreskrivs att vid uttag av punktskatt skall vad som i lagen sägs om vara gälla även annan nyttighet eller tjänst. Enligt vad som upplysts vid föredragningen torde paragrafen endast kunna vara av betydelse i förhållande till 14 kap. 3 § i förslaget. Lagrådet föreslår att paragrafen får utgå och att 14 kap. 3 § i stället ändras i enlighet med vad Lagrådet anför under den paragrafen.

1 kap. 6 §

Enligt definitionen av beskattningsår i första stycket gäller kalenderår som beskattningsår för skatter som inte avses i inkomstskattelagen och mervärdesskattelagen. Andra och tredje styckena innehåller särbestämmelser om vad som skall förstås med beskattningsår i speciella fall.

Lagrådet förordar att bestämmelserna om beskattningsår förs samman i första stycket och att definitionen där får följande lydelse:

”beskattningsår: i fråga om

- a) skatt som avses i inkomstskattelagen (1999:1229), lagen (1984:1052) om statlig fastighetsskatt, lagen (1990:661) om avkastningsskatt på pensionsmedel i fall som avses i 2 § första stycket 1 - 5, lagen (1991:687) om särskild löneskatt på pensionskostnader, beskattningsår enligt 1 kap. 13 - 15 §§ inkomstskattelagen,
- b) mervärdesskatt, beskattningsår enligt 1 kap. 14 § mervärdesskattelagen (1994:200) eller, för förvärv av sådana varor som avses i 2 a kap. 3 § första stycket 1 och 2 mervärdesskattelagen, det kalenderår under vilket förvärvet skett,
- c) punktskatt, samma beskattningsår som i 1 kap. 14 § mervärdesskattelagen eller, om skatteredovisningen inte sker för redovisningsperioder, det kalenderår under vilket den skattepliktiga händelsen inträffat,
- d) skatt som inte avses i a - c, det kalenderår för vilket skatten skall betalas,”

10 kap. 18 och 22 b §§

Bestämmelserna i 22 b § är avsedda att reglera fall där det föreligger skyldighet att redovisa mervärdesskatt i en självdeklaration men

något sådant beskattningsunderlag som avses i 18 och 19 §§ inte föreligger. Att på ett tydligt sätt räkna upp dessa fall i lagtext synes inte helt enkelt. Förutom de situationer som nämns i den föreslagna paragrafen torde det kunna förekomma fall då deklARATIONSSKYLDIGHET föreligger enligt 9 § 4. Ett enklare sätt att reglera fallen synes vara att justera första stycket i 18 § enligt följande:

”Den som är skyldig att redovisa mervärdesskatt skall, om inte annat följer av 19 - 24 §§, lämna skattedeklaration enligt följande uppställning.”

Med en sådan justering av 18 § kan den föreslagna 22 b § utgå.

14 kap. 3 §

Enligt det föreslagna tredje stycket får Riksskatteverket meddela föreläggande om att lämna prov och beskrivning på varor. Avsikten har, som framgår ovan under 1 kap. 4 a §, varit att föreläggande också skall kunna avse tjänster. Detta bör lämpligen framgå direkt av det föreslagna stycket som i enlighet med ett vid föredragningen lämnat förslag skulle kunna formuleras enligt följande:

”Riksskatteverket får dessutom förelägga den som är eller kan antas vara skyldig att redovisa punktskatt att lämna varuprov eller beskriva varor eller tjänster som används, säljs eller på annat sätt tillhandahålls i verksamheten.”

23 kap. 9 §

De föreslagna bestämmelserna har sin motsvarighet i 3 kap. 6 §

lagen (1984:151) om punktskatter och prisregleringsavgifter. Motsvarande bestämmelse fanns också i en tidigare lydelse av 17 kap. 1 § andra stycket mervärdesskattelagen. När skattebetalningslagen infördes upphävdes den bestämmelsen och i stället gjordes i den här aktuella paragrafen en hänvisning till 4 kap. 13 § lagen (1990:325) om självdeklaration och kontrolluppgifter, numera ersatt med en hänvisning till 19 kap. 4 § lagen (2001:1227) om självdeklarationer och kontrolluppgifter.

Det nuvarande läget är att handlingar avseende punktskatt skall förstöras sju år efter det kalenderår då beskattningsåret gått ut medan det för handlingar avseende inkomstskatt m.m. och mervärdesskatt gäller olika tidpunkter beroende på om det är fråga om aktiebolag och ekonomiska föreningar eller andra subjekt. Vid föredragningen har uppgetts att samma regler bör gälla för punktskatter som för andra skatter. Lagrådet har inte något att erinra mot detta. Lagtexten skulle kunna formuleras enligt följande:

"Skattedeklarationer och andra handlingar innehållande uppgifter som avses i 14 kap. 8 § skall förvaras hos skattemyndigheten. Handlingarna skall förstöras sju år eller, i fråga om handlingar som avser ett aktiebolag eller en ekonomisk förening, elva år efter utgången av det kalenderår under vilket beskattningsåret gått ut.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får föreskriva att handlingarna skall bevaras under längre tid än som anges i första stycket."

Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser

I det till Lagrådet överlämnade lagförslaget behandlas dels frågan

om punktskatternas infogande i skattekontosystemet och dels vissa frågor om registrerings- och redovisningsskyldighet för mervärdes-skatt. Förslagets olika delar saknar samband med varandra och är avsedda att gälla från olika tidpunkter. I ett fall berörs dock samma paragraf av förslagen i de olika delarna. Detta har medfört en delvis komplicerad och svårtolkad övergångsreglering. Under föredragningen har som ett alternativ föreslagits att de olika delarna tas upp som olika lagförslag med egna ikraftträdande- och övergångsbestämmelser. Detta skulle leda till en väsentligt enklare och tydligare reglering. Lagrådet förordar en reglering enligt detta alternativ.

Förslaget till lag om ändring i bilskrotningslagen

8 och 17 §§

I 17 § behandlas överklagande av de beslut som meddelas enligt lagen. I första stycket anges att andra beslut än beslut i frågor som avses i 7 § första stycket 2 får överklagas hos allmän förvaltningsdomstol. Att alla andra beslut får överklagas till allmän förvaltningsdomstol är emellertid inte riktigt, eftersom det av andra stycket framgår att det också finns beslut som inte får överklagas vare sig till allmän förvaltningsdomstol eller i administrativ väg. Det är i detta stycke fråga om beslut i frågor som avses i 7 § första stycket 3, dvs. beslut om bidrag ur bilskrotningsfonden till verksamhet för materialåtervinning.

När det gäller beslut i frågor som avses i 7 § första stycket 2 (om bidrag ur bilskrotningsfonden till kostnader för vissa kommunala miljöskyddande åtgärder) måste man dessutom gå till bilskrotningsförordningen (1975:348) för att få besked om hur överklagande skall ske. Av 22 b § i denna förordning framgår att dessa frågor prövas av

länsstyrelsen och av 26 § första stycket i förordningen att länsstyrelsens beslut får överklagas till Naturvårdsverket.

Lagrådet finner det önskvärt att undanröja den motsättning som med den nu föreslagna lydelsen föreligger mellan första och andra styckena och att dessutom göra överklagandereglerna mera överskådliga genom att sammanföra dem i lagen. För att detta skall ske synes det lämpligt att också ändra 8 § så att det där framgår vilka myndigheter som fattar beslut i frågor rörande bidrag enligt 7 § första stycket 2 och 3. Lagrådet föreslår följande utformning av 8 och 17 §§:

"8 §

Fråga om bidrag som avses i 7 § första stycket 2 prövas av länsstyrelsen.

Fråga om bidrag som avses i 7 § första stycket 3 prövas av Naturvårdsverket."

"17 §

Länsstyrelsens beslut i frågor som avses i 7 § första stycket 2 får överklagas till Naturvårdsverket.

Naturvårdsverkets beslut i frågor som avses i 7 § första stycket 2 och 3 får inte överklagas.

Andra beslut enligt denna lag får överklagas till allmän förvaltningsdomstol. Prövningstillstånd krävs vid överklagande till kammarrätt."

Om förslaget följs, bör vissa följdändringar göras i bilskrotningsförordningen.

Förslaget till lag om ändring i lagen om miljöavgift på utsläpp av kväveoxider vid energiproduktion

5 och 9 §§

I 9 § finns regler rörande deklarationsskyldigheten, hämtade från nuvarande 7 § och från 2 kap. 7 § lagen om punktskatter och prisregleringsavgifter. Lagrådet anser att reglerna med fördel kan formuleras så att de ansluter till vad som gäller för punktskattedeklarationer enligt de föreslagna reglerna i 10 kap. 17 b § skattebetalningslagen. Bestämmelserna i 9 § skulle då kunna utformas på följande sätt:

"Den som är avgiftsskyldig skall i en deklARATION för varje produktionsenhet och redovisningsperiod ange

1. nödvändiga identifikationsuppgifter,
2. den redovisningsperiod för vilken redovisningen lämnas,
3. avgiftsbeloppet, och
4. de ytterligare uppgifter som behövs för beräkning och kontroll av avgiften.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer meddelar närmare föreskrifter om vad en deklARATION skall innehålla."

Enligt det föreslagna första stycket skall mängden utsläppta kväveoxider vid avgiftsberäkningen avrundas till närmast lägre kilogram. Bestämmelsen är av materiell karaktär och bör därför inte placeras i en paragraf som handlar om deklarationsskyldigheten. Lagrådet föreslår att en ändring görs i 5 § där avgiftsberäkningen regleras. Enligt 5 § första stycket gäller att "Avgift tas ut med 40 kronor per kilogram utsläppta kväveoxider, räknat som kvävedioxid". Genom att

tillägga ordet "helt" före "kilogram" markeras att avrundning skall ske till närmast lägre kilogram.

11 §

I 10 § anges den tidpunkt vid vilken deklaration skall ha kommit in till Naturvårdsverket. När det gäller inbetalning av avgiften gäller däremot enligt första stycket i förevarande paragraf att inbetalning skall ske vid tidpunkt som regeringen, eller efter regeringens förordnande Naturvårdsverket, föreskriver. Goda skäl kan anföras för att även tidpunkten för betalning skall regleras i lag. Enligt 2 § kungörelsen med föreskrifter om inbetalning av miljöavgift på utsläpp av kväveoxider (SNFS 1992:7) gäller för närvarande att inbetalning av miljöavgift skall ske senast den 1 oktober året efter redovisningsperiodens utgång. Lagrådet föreslår att denna bestämmelse överförs till nu förevarande paragraf i lagen.

18 §

Enligt 9 kap. 1 § sekretesslagen gäller absolut sekretess i skatteärenden för uppgifter om enskildas personliga och ekonomiska förhållanden. Med skatt likställs vissa avgifter. Som sägs i remissen torde den i lagen reglerade avgiften få anses vara en sådan avgift som omfattas av sekretessen. Behovet av sekretess får dock i detta fall antas vara begränsat. I andra och tredje styckena föreskrivs också, med förebild i 2 kap. 6 § lagen (2001:181) om behandling av uppgifter i skatteförvaltningens beskattningsverksamhet, att vissa uppgifter i det register som Naturvårdsverket enligt första stycket skall föra får lämnas ut. Lagrådet tillstyrker den föreslagna lättningen i sekretessen. Även 9 kap. 1 § sekretesslagen bör emellertid ändras på så sätt att det i paragrafen införs en hänvisning till förevarande lag (jfr 2 kap. 2 § andra stycket tryckfrihetsförordningen).

Förslaget till lag om ändring i lagen om koncessionsavgift på televisionens och radions område

Enligt en ny paragraf (14 a §) skall Radio- och TV-verket kunna fatta beslut om ansvar för delägare i handelsbolag i enlighet med vad som gäller för skattemyndigheten när skattebetalningslagen är tillämplig (jfr 1 kap. 4 § och 12 kap. 8 a § i den lagen). Sådana beslut bör, liksom nu gäller för beslut enligt 5 - 7 §§, 9 § andra stycket och 10 §, kunna överklagas till allmän förvaltningsdomstol.

Överklagandereglerna finns för närvarande i 11 §. I syfte bl.a. att undvika hänvisning till en senare paragraf föreslår Lagrådet att paragrafordningen ändras så att nuvarande 10 - 13 a §§ betecknas 12 - 17 §§ och att nuvarande 14 och föreslagna 14 a § betecknas 10 och 11 §§. Första stycket av 13 § (för närvarande 11 §) bör lyda: "Radio- och TV-verkets beslut enligt 5 - 7 §§, 9 § andra stycket, 11 § och 12 § får överklagas hos allmän förvaltningsdomstol."

Övriga lagförslag

Lagrådet lämnar förslagen utan erinran.