

Nr 47

Skatteutskottets betänkande i anledning av motioner beträffande skatt på utlandsresor.**Motionerna**

I detta betänkande behandlas motionerna

1973:1018 av herr Gustafsson i Byske m. fl. (c) vari hemställs

att riksdagen beslutar att hos Kungl. Maj:t anhålla att Kungl. Maj:t tar kontakter med regeringarna i övriga nordiska länder angående avgiftsbeläggning, motsvarande lägst inom det egna landet gällande konsumtionsbeskattning, för resor (resevaluta och/eller biljettkostnad) som medborgare i nordiskt land företar utanför de nordiska länderna och att de förslag som kan bli resultat härav snarast möjligt föreläggs riksdagen;

1973:1067 av herr Svanström (c) vari hemställs

att riksdagen hos Kungl. Maj:t anhåller om utredning och förslag till beskattning av utlandsturismen i syfte att stoppa den fortgående negativa utvecklingen i fråga om turistnettet.

Frågans tidigare behandling m. m.**Riksdagsbehandlingen**

I motioner till 1966 års riksdag begärdes riksdagsskrivelse om beskattning av utlandsresor. Bevillningsutskottet avstyrkte yrkandet, då det enligt utskottets mening saknades praktiska förutsättningar för en sådan beskattning (BeU 1966:47), och riksdagen avslog motionerna.

Frågan om skatt på utlandsresor togs vid samma riksdag upp i en interpellation, vilken besvarades av finansministern, som bl. a. framhöll (prot. I:1966:20), att flera av våra internationella åtaganden hindrar en särskild beskattning av utlandsresor och att en sådan åtgärd inte står i överensstämmelse med de åtaganden vi gjort för att underlätta turisttrafiken. Vidare framhölls att en beskattning av biljetter m. m. för utlandsresor är föga effektiv. Allmänheten skulle snabbt lära sig att i stället köpa biljetterna i utlandet. En effektivare beskattning kunde teoretiskt tänkas genom skatt på resevaluta. Detta torde emellertid inte kunna ske på grund av våra åtaganden gentemot Internationella valuta-fonden. Även OECD:s s. k. liberaliseringskod, som Sverige biträtt, lade hinder i vägen.

Med anledning av motioner till 1968 års riksdag om införande av reseskatt framhöll bevillningsutskottet (BeU 1968:13) bl. a. följande:

Utskottet vill inte bestrida att framför allt den snabba utvecklingen av charterflyget till utlandet bidragit till att försämra betalningsbalansen. Läget har dock hittills inte bedömts vara så allvarligt att någon form av restriktioner ansetts påkallade. Vid en ändrad inställning i detta hänseende torde en skärpt ransonering av tilldelningen av valuta för turistresor vara den åtgärd som ligger närmast till hands. Däremot torde våra åtaganden gentemot Internationella valutafonden lägga hinder i vägen för att utforma en beskattning så att turistvaluta beskattas genom att den säljs till en högre kurs än samma handelsvaluta.

Den enda tekniska lösningen på en resebeskattning som formellt inte strider mot våra internationella åtaganden skulle vara en beskattning av den typ som nyligen föreslagits i USA. Det amerikanska förslaget, som mött kraftig kritik, går ut på att resekostnaderna deklarerar och skatt betalas efter resans avslutande. Detta förslag torde dock i praktiken vara synnerligen svårt att tillämpa på svenska förhållanden på grund av bl. a. den rådande passfriheten mellan de nordiska länderna som omöjliggör varje kontroll över resandeströmmen. Den amerikanska skatten avses gälla endast resor utanför den s. k. västra hemisfären, alltså i huvudsak resor till andra världsdelar. Om man i motsvarande mån endast skulle beskatta utomeuropeiska resor skulle vinsten av beskattningsåtgärderna bli obetydlig.

Det bör även observeras att den alltmer ökande bilturismen är ett problem som inte lägger hinder i vägen för det amerikanska skatteförslaget men som självfallet skulle utgöra en betydande svårighet vid en svensk resebeskattning. Enligt utskottets mening saknas f. n. praktiska förutsättningar för att med rimliga krav på rättvisa och kontroll införa en generell resebeskattning. Med hänsyn härtill finner utskottet inte skäl att närmare granska de argument motionärerna i övrigt anför till stöd för en sådan åtgärd.

Riksdagen beslöt enligt utskottets hemställan avslå motionerna.

Vid 1969 års riksdag anförde utskottet (BeU 1969:28) i anslutning till ett motsvarande motionsyrkande följande.

Utskottet har med anledning av motioner till föregående års riksdag närmare motiverat sitt avstyrkande av en särskild resebeskattning. Vad som i viss mån torde ha inspirerat till dessa motioner var det förslag om resebeskattning som USA:s regering lade fram och som under 1968 behandlades av den amerikanska kongressen. Det amerikanska förslaget har emellertid sedermera förkastats.

Frågan om en resebeskattning kan givetvis betraktas från många synpunkter, och ingen kan bestrida motionärernas uppgifter att turistresorna inverkar negativt på betalningsbalansen. Däremot torde meningarna vara mera delade i frågan om utlandsresor skall betraktas som en form av skatteflykt. Utskottet vill emellertid begränsa sig till att i första hand granska frågan ur skatteteknisk synvinkel.

Utskottet framhöll vid föregående års riksdag de svårigheter som skulle föreligga att införa en sådan beskattning om man samtidigt vill bibehålla kraven på rättvisa och kontrollmöjligheter. Motionärerna gör nu gällande att det skulle vara möjligt att trots våra internationella åtaganden införa en resebeskattning. De hinder som dessa förpliktelser skapar väger emellertid lätt mot exempelvis de kontrollproblem som den nordiska passfriheten medför. Såvitt utskottet kunnat finna förutsätter den föreslagna beskattningen en total passkontroll i förening med en utbyggnad av tullkontrollen för att verksamt förhindra privat utförsel av valuta. Vidare bör den statliga kontrollen över affärlivets utlandstrans-

aktioner vara så effektiv att överföringar till utresande svenskar via affärsförbindelser kan uteslutas. Utskottet är också tveksamt om man vid en resebeskattning kan tillåta utländska turister att införa sin egen valuta med hänsyn till att denna måste komma att betinga en mot beskattningen svarande överkurs. Utskottet vill alltså understryka att ett beskattningsförslag måste uppfylla vissa grundläggande krav för att kunna beaktas. Oavsett hur man bedömer angelägenheten att tillgodose syftet med den föreslagna resebeskattningen, kan en sådan reform inte genomföras eftersom praktiskt taget alla möjligheter till effektiv kontroll saknas. Under sådana förhållanden finner utskottet ej heller skäl tillstyrka en utredning av frågan.

Då frågan återkom vid 1970 års riksdag hade den utvidgats till att avse en nordisk resebeskattning. Bevillningsutskottet (BeU 1970:15) ansåg sig emellertid böra avstyra också detta yrkande med följande motivering.

Utskottet har som framgår av den föregående redogörelsen upprepade gånger avstyrkt motioner om skatt på utlandsresor med främst den motiveringen att praktiska förutsättningar saknas för en tillfredsställande kontroll av en sådan beskattning. Därvid har utskottet bl. a. framhållit att en bibehållen nordisk passfrihet knappast låter sig förena med de kontrollkrav som man måste uppställa om en resebeskattning införs.

Det kan antas att det är mot bakgrund av dessa invändningar som motionärerna nu frångått det tidigare kravet på en enbart svensk resebeskattning och i stället begär riksdagsskrivelse med anhållan om förslag till Nordiska rådet om införande av en skatt som skall gälla då medborgarna i de nordiska länderna reser utanför Norden. Skatten bör till sin höjd motsvara den inhemska konsumtionsskatten.

Utskottet kan inte finna att en nordisk samordning av resebeskattningen skulle erbjuda några nämnvärda fördelar från kontrollteknisk synpunkt. Väsentligare är emellertid att en skatt på resor utom Norden innebär att de nordiska länderna gynnas som turistmål och att övriga länder missgynnas, vilket inte står i överensstämmelse med de nordiska ländernas åtaganden enligt OECD. Härtill kommer att alla de övriga invändningar som utskottet redovisat vid tidigare riksdagsbehandling av frågan i huvudsak kvarstår oförändrade.

Riksdagen avlog motionerna.

Frågan vidrördes i en motion som finansutskottet under 1971 års *vårriksdag* behandlade i anslutning till finansplanen för budgetåret 1971/72, varvid utskottet (FiU 1971:1 s. 15–16) bl. a. anförde följande.

En annan specifik åtgärd mot den yttre balansbristen, som föreslagits i den allmänna debatten, är någon form av beskattning på turistresor. Denna fråga berörs i motionen nr 562, där man pekar på den preliminära nationalbudgetens konstaterande att turistbyråer och charterflyg i Sverige hade en dålig säsong 1970 trots att underskottet i turistbalansen detta år ökade kraftigt. Liksom departementschefen anser motionärerna att denna ökning i huvudsak måste förklaras av andra faktorer, bl. a. den ökade invandringen till Sverige och immigranternas överförande av medel till sina hemländer. Motionärerna drar därav slutsatsen att en skatt på turistresor – även om en sådan kunde göras effektiv – sannolikt blott i begränsad utsträckning skulle förmå avsakta ökningen i "turistunderskottet".

I och för sig kan enligt utskottet skäl anföras för att utlandsturism belastas med skatter och avgifter i samma omfattning som övrig – även

helt oundgänglig — konsumtion. Denna synpunkt har fått ökad tyngd efter mervärdeskattens höjning till 15 % från årsskiftet. Samtidigt är utskottet medvetet om de mycket stora svårigheter som möter när man i praktiken skall skapa en effektiv kontroll av en skatt på utlandsturismen. En sådan beskattning torde också förutsätta en gemensam överenskomelse mellan de nordiska länderna om en enhetlig utformning. Dessa frågor har tidigare behandlats i bevillningsutskottets betänkande 1970: 15, där motioner i ärendet avstyrkts. Även i år förekommer sådana motioner. Dessa har remitterats till skatteutskottet, vilket enligt vad finansutskottet inhämtat har för avsikt att behandla dem under riksdagens höstsession.

I sitt betänkande (SkU 1971:52) till 1971 års höstriksdag rörande de nyssnämnda motionerna erinrade skatteutskottet om att det s. k. turistnettots negativa effekter för betalningsbalansen i förening med krav på att konsumtionsbeskattningen skall vara generell oavsett om konsumtionen äger rum inom eller utom landet hör till de välkända skäl som upprepade gånger återopats till stöd för en skatt på utlandsturismen. Utskottet konstaterade vidare att dessa argument återkom också i de då aktuella motionerna och anförde vidare.

Då frågan tidigare behandlats av riksdagen har bevillningsutskottet starkt understrukt kontrollsvårigheterna vid en sådan beskattning, medan motionärerna vidhållit sina utredningskrav utan att kunna anvisa någon praktisk lösning på problemen.

De tidigare framträdande valutaproblemen har genom den under senare tid väsentligt förbättrade bytesbalansen förlorat åtskilligt i styrka. Det finns anledning notera att viss del av det penningutflöde som brukar bokföras på turismen kan — som också antyds i årets finansplan — ha helt annan bakgrund.

Resonemangent om konsumtionsbeskattningens räckvidd är långt ifrån invändningsfritt. En av huvudtankarna i mervärdeskattesystemet är att varje land fastställer beskattningens höjd vid konsumtion inom det egna landet och att den inhemska skatten därför skall avlyftas vid export till andra länder. I detta system måste i princip utlandsturismen jämsställas med exporten. Att vissa turistländer inte infört mervärdeskattesystemet eller har en obetydlig konsumtionsbeskattning ändrar ingenting i sak för de länder som tillämpar mervärdeskatteprincipen.

Det i motionen 1971:306 framförda önskemålet om en gemensam nordisk reseskatt eliminerar vissa av de kontrollproblem som den nordiska passfriheten skulle medföra vid en isolerad svensk resebeskattning, men ett sådant arrangemang innebär inte bara att en stor del av kontrollen kommer att vila på Danmark, som får ta emot huvuddelen av den bil- och järnvägsburna turistströmmen mot kontinenten, utan även att de nordiska länderna gemensamt gör ett avsteg från internationella överenskommelser i syfte att underlätta turistbytet länderna emellan. Utan att förringa värdet av de nordiska samarbetssträvandena kan konstateras att de praktiska resultaten härav varit förhållandevis blygsamma och att det därför finns anledning anta att vägen till ett så kontroversiellt slutmål som en gemensam resebeskattning antagligen skulle bli lika besvärlig som oviss. Enligt uppgifter i pressen har vissa sonderingar i frågan gjorts på ministernivå utan att de såvitt känt lett till något resultat.

I motionen 1971:466 förordas att förbrukningen av resevaluta samt övriga kostnader skall redovisas i självdeklarationen. Skatteutskottet

anser sig inte kunna rekommendera denna väg som öppnar allt för stora möjligheter till skattefusk och samtidigt i hög grad motverka strävandena att införa en definitiv källskatt.

Utskottet anser således att diskussionen om skatt på utlandsturismen inte tillförts några nya eller mera betydelsefulla synpunkter genom de vid årets riksdag väckta motionerna. Då de av bevillningsutskottet redovisade kontrollsvårigheterna kvarstår oemotsagda finner skatteutskottet inte skäl tillstyrka bifall till motionerna.

Internationella åtaganden

De ovan angivna åtagandena gentemot Internationella valutafonden utgör inte något direkt hinder mot skatt på resor men väl mot skatt på resevaluta. En skatt på resevaluta skulle få samma innebörd som att man tillämpar särskilda växlingskurser på valutor som drabbas av skatten, och en sådan tillämpning är oförenlig med nyssnämnda åtaganden.

Enligt OECD:s liberaliseringskod skall för turistresor garanteras en viss årlig minimitilldelning av valuta — 700 dollar. Sverige liksom ett flertal andra medlemmar i OECD tillämpar dock väsentligt högre tilldelning av resevaluta.

Valutabestämmelser

I riksdagens sammanställning Valutaregleringen föreskrivs bl. a. följande.

I postförsändelse må av annan än valutabank utföras sedlar och skiljemynt till ett värde av högst 100 kronor.

Vid utresa ur Sverige är, vid sidan av vad ovan medgivits, jämväl följande utförelse tillåten:

Resande till utlandet må utan särskilt tillstånd utföra resevaluta till ett värde av högst 6 000 kronor. Utförelse av resevaluta därutöver skall kunna styrkas medelst inköpsanmälan, som avstämplats av riksbanken eller försäljningsställe för resevaluta.

I utlandet bosatt resande må därjämte utföra utländska sedlar samt från utländskt försäljningsställe för resevaluta (bank, resebyrå etc.) i utlandet förvärvade checkar och andra penninganvisningar.

I fråga om valutabestämmelserna kan i detta sammanhang också erinras om vad som gäller beträffande inköp av fritidshus i utlandet. Sålunda kan bl. a. den som har fast bostad i Sverige, därest han är utlänning dock endast om han innehaft sådan bostad de tre senast förflutna kalenderåren, efter ansökan påräkna valutatilldelning för inköp för rekreatiönsändamål av fastighet eller lägenhet i utlandet till ett värde av högst 75 000 kr., dock att vissa begränsningar upprätthålls i fråga om tomtkostnad och tid för bebyggande.

Utländska beskattningsåtgärder och överväganden i frågan

Inom OECD-länderna finns för närvarande inte någon resebeskattning

av det slag som förordas i motionerna. Dock har vissa länder, bl. a. Storbritannien och Frankrike, under 1960-talet haft restriktioner i fråga om tilldelningen av resevaluta. Finland hade under åren 1968–1970 en reseskatt av mera begränsad räckvidd. Denna s. k. passagerarskatt hade följande utformning.

I Finland bosatt person, som från Finland reste till utlandet sjöledes med handelsfartyg, var skyldig att vid utresan betala passagerarskatt till staten. Person ansågs vara bosatt i Finland, om han eller hans familj hade sin egentliga bostad i landet.

Passagerarskatten utgick med 5 mark för resa, vars längd var högst 90 sjömil, och med 10 mark för resa, vars längd översteg 90 sjömil. Resans längd räknades från den hamn i Finland, där resanden började sin resa, till den utländska hamn, som fartyget först anlöpte.

Skatten betalades till tullmyndigheten i samband med tullkontrollen vid utresan eller på förhand mot en särskild passagerarskattekupong som vid avresan skulle uppvisas för tullmyndigheten.

Befriade från passagerarskatt var bl. a. barn under 12 år, ombordanställda och legationspersonal.

1968 behandlade USA:s kongress ett av regeringen framlagt förslag beträffande skärpt beskattning av resor och resevaluta. Förslaget innebar i huvudsak i fråga om förbrukningen av resevaluta att vid turistresa utanför den amerikanska kontinenten skulle resenären ha ett skattefritt bottenbelopp av 7 dollar per dag, på överskjutande belopp upp till 8 dollar skulle utgå en skatt med 15 procent och på belopp därutöver med 30 procent. Förslaget innehöll detaljerade bestämmelser om vilka resor som skulle beskattas och hur gränserna skulle dras mellan beskattade och obeskattade resor. Skatten kolliderade emellertid inte med Internationella valutafondens regler då den inte utgick på själva valutan utan innebar att valutaförbrukningen skulle deklarerars efter resans avslutande. Förslaget godtog dock inte av kongressen.

En dansk motsvarighet till den svenska punktskatteutredningen avgav 1971 ett särskilt utlåtande om möjligheterna att i Danmark införa skatt på turistresor och kom därvid till slutsatsen att det inte föreligger möjligheter att på lämpligt sätt införa en sådan skatt. Av särskilt intresse i detta sammanhang är att utredningen också tog upp de svenska sonderingar på ministernivå som nämns i betänkandet SkU 1971:52 och som i första hand avsåg en årlig passavgift och därvid anförde följande.

Det är bekant att man i Sverige övervägt en annan form av reseskatt – nämligen en årlig avgift på passen. Tanken går ut på att den medborgare som vill använda sitt pass under ett visst år skall betala en avgift för det pågående året, eventuellt genom köp av stämpelmärken. På grund av att passtvånget är upphävt mellan de nordiska länderna får en sådan passavgift bara betydelse för resor till icke-nordiska länder.

Den erforderliga kontrollen över en passavgift av denna typ måste givetvis ske på det sättet att passkontrollen i samband med nordiska medborgares utresa från det nordiska passområdet granskar att avgiften är betald. Genomförandet av en passavgift skulle därför kräva ett

nordiskt avtal om att alla de nordiska passkontrollerna granskar inte bara att det egna landets invånare har betalt passavgift utan också att personer hemmahörande i de andra nordiska länderna har betalt avgiften i sitt hemland före utresan från det nordiska passområdet. Det är däremot inte en nödvändig förutsättning att avgiften införs i alla de nordiska länderna, om länderna inom det nordiska passområdet är överens om att verkställa den erforderliga kontrollen i fråga om de andra ländernas avgifter.

Den svenska tanken på en passavgift har på grund av den danska polisens medverkan vid kontrollen av en eventuell svensk avgift underställts justitieministeriet. Detta ministerium har på följande grund ställt sig avvisande:

a. Passkontrollens arbetsbörda vid inresekontrollen är så stor att den för ögonblicket mindre väsentliga utresekontrollen i någon mån kan åsidosättas. Polisen kan därför inte åta sig att granska att en avgift är betald i samband med en utresa. Det har för övrigt i nordiska rådet framlagts förslag till en rekommendation om upphävande av den regelmässiga passkontrollen på flygplatserna och om övervägande att avskaffa utgående passkontroll även vid andra gränsöverskridanden. Danmark är samordnande land och understöder rekommendationen.

b. En årlig passavgift skulle inte överensstämma med rekommendationerna från åtskilliga internationella organisationer (OECD, ICAO och FN:s turismkommitté) om att pass såvitt möjligt bör utfärdas avgiftsfritt eller i varje fall mot avgift som icke överstiger utgiften för administrationen av passväsendet.

Härtill kommer att en dansk passavgift skulle komma att omfatta resor till Tyskland vilket kan med rätta antas framkalla starka protester både i Danmark och Tyskland, i synnerhet på bägge sidor om landgränsen.

Utskottet

I motionerna 1973:1018 och 1973:1067 har frågan om skatt på utlandsresor ånyo aktualiserats. Som framgår av den inledningsvis lämnade redogörelsen har vid tidigare riksdagsbehandling redovisats väsentliga invändningar mot motionsvis framförda förslag om beskattning av utlandsresor, varför utskottet i princip kan hänvisa till tidigare utskottsutlåtanden med konstaterandet att i de nu föreliggande motionerna inte framförs några nya synpunkter eller förslag, som fordrar särskilt bemötande.

Den hittillsvarande diskussionen om skatt på utlandsresor har närmast givit vid handen att det av valutamässiga, statsfinansiella och viss mån principiella skäl kan finnas anledning att förorda en sådan beskattning, men att inte någon kunnat anvisa en väg som riksdagen ansett kunna utgöra grunden för en utredning av frågan.

En skatt på resevaluta är utesluten på grund av internationella åtaganden och en skatt på charterresor skulle tvinga resebyråerna utomlands utan att man därför kommer åt de turister som färdas med bil eller järnväg. Härtill kommer de kontrollsvårigheter som den nordiska passfriheten skapar.

Då frågan senast behandlades ställde utskottet sig skeptiskt till tanken på att man skulle kunna nå en nordisk enighet om en resebeskattning på

resor utanför Norden, en åtgärd som för Sveriges del främst måste bygga på medverkan från Danmark. Man har från danskt håll också bestämt avvisat de svenska propäerna i denna riktning, vilka endast avsåg en så enkel och schablonmässig beskattning som en årlig passavgift. Därmed måste också förutsättningarna för den utredning om en nordisk resebeskattning som nu åter yrkas i motionen 1973:1018 anses vara praktiskt taget obefintliga.

Yrkandet i motionen 1973:1067 om att man i självdeklaration skall ta upp förbrukningen av resevaluta och övriga resekostnader för att ett år senare betala skatt härför i form av rests katt bygger enligt utskottets mening på en alltför optimistisk syn på skattemoralen. Därjämte skulle en sådan åtgärd med all sannolikhet ensidigt drabba den svenska resebyråverksamheten, eftersom kontrollen bara skulle kunna avse de resor som köps inom landet.

Motionärerna har alltså inte heller denna gång kunnat anvisa några framkomliga vägar för införande av en resebeskattning, och utskottet avstyrker därför bifall till motionerna 1973:1018 och 1973:1067.

Utskottet hemställer

att riksdagen avslår

1. motionen 1973:1018
2. motionen 1973:1067.

Stockholm den 16 februari 1973

På skatteutskottets vägnar

ERIK BRANDT

Närvarande: herrar Brandt (s), Magnusson i Borås (m), Engkvist (s), fru Nettelbrandt (fp), herrar Kristenson (s), Josefson i Arrie (c), Wärnberg (s), Larsson i Umeå (fp), Carlstein (s), Sundkvist (c), Wikner* (s), Stadling (s), Westberg i Hofors (s) och Söderström (m).

* Ej närvarande vid betänkandets justering.

Särskilt yttrande

av herrar Josefson i Arrie (c) och Sundkvist (c):

Riksdagen har upprepade gånger avslagit motioner från vårt håll om införande av en särskild skatt på utlandsresor. Motivet har i första hand varit de tekniska svårigheterna att genomföra en sådan beskattning.

Vi är fullt medvetna om att det föreligger svårigheter. Men detta gör det enligt vår uppfattning inte mindre angeläget att frågan blir föremål för utredning. Det negativa turistnettot fortsätter att öka. Därför är det i hög grad önskvärt med en skatt, som kan utjämna och dämpa verkningarna av detta valutautflöde. Också från konkurrenssynpunkt kan

en sådan skatt vara befogad, eftersom turistutgifter i utlandet i allmänhet inte drabbas av samma höga indirekta beskattning, som inhemska turistföretag måste bära. En skatt på utlandsturismen bör i det avseendet ses som ett komplement till andra åtgärder för att främja turism i Sverige.

Vi anser således att möjligheterna att beskatta den svenska turismen i utlandet bör bli föremål för en mera ingående prövning och förutsätter därför att Kungl. Maj:t gör fortsatta ansträngningar i sådant syfte.

