

Skatteutskottets betänkande

1978/79:46

med anledning av motion om skattefri försäljning av varor på flygplatser

Motionen

I motionen 1978/79:1157 av Hans Petersson i Röstånga (fp) hemställs att riksdagen beslutar att försäljning av skattefria varor till flygpassagerare jämväl skall kunna ske på ankomstflygplatsen.

Utskottet har inhämtat yttranden över motionen från generaltullstyrelsen, luftfartsverket och SAS. Yttrandena fogas som bilagor till betänkandet.

Gällande bestämmelser

I propositionen 1962:140 begärdes riksdagens yttrande rörande ett förslag att i den internationella trafiken möjliggöra att den skattefria försäljningen av tobaksvaror och alkoholdrycker överflyttades från flygplanen till tax-free shops. Förslaget ingick som ett led i rationaliseringssträvandena inom SAS men syftade även till bättre kontroll över försäljningen. Sedan riksdagen godkänt propositionen i denna del utfärdades bestämmelser härom i kungörelsen (1962:376) med vissa bestämmelser rörande försäljning av obeskattade varor på tullflygplats.

F. n. gäller bl. a. att försäljning av obeskattade tobaksvaror och alkoholdrycker får av SAS bedrivas i särskilda butiker på Stockholm-Arlanda, Jönköpings, Norrköping-Kungsängens, Malmö-Sturups, Göteborg-Landvetters och Sundsvall-Härnösands flygplatser.

Försäljningen får äga rum endast till flygpassagerare, som avreser till utrikes ort. På Malmö-Sturups flygplats får försäljning inte ske till flygpassagerare med Köpenhamn som bestämmelseort.

I fråga om den nordiska trafiken gäller vidare att den resande inte får köpa större kvantitet än han som resande äger tullfritt införa här i riket.

För inköp av tobaksvaror gäller en 15-årsgräns och för inköp av rusdrycker en 20-årsgräns.

I den av 1972 års riksdag antagna tullagen (SFS 1973:670) har i 27 § intagits en bestämmelse, som utgör grunden för den fortsatta regleringen av den här avsedda verksamheten. Där stadgas att på flygplats får efter tillstånd av regeringen inrättas särskild butik (exportbutik) för försäljning av oförtullade eller eljest obeskattade varor till flygpassagerare som avreser till utlandet. Beträffande exportbutikerna gäller i övrigt enligt 48 § tullstadgan (1973:671) i princip samma allmänna bestämmelser (24–26 §§) som för tullupplag och tullager.

Frågans tidigare behandling

I samband med en 1974 väckt motion om s. k. ankomstförsäljning av obeskattade varor i syfte att minska flygets drivmedelsförbrukning anförde utskottet (SkU 1974:9) följande:

Motionärerna förordar att resande som kommer med flyg från utrikes ort skall få köpa obeskattade varor – alltså främst tobaksvaror och rusdrycker – vid ankomsten till hemlandet. Åtgärden skulle bl. a. bidra till att minska flygets drivmedelsförbrukning och bespara flygvärdinnorna onödigt arbete.

Utskottet anser att det i och för sig kan anföras väsentliga invändningar mot den starkt ökande resandeförseln av obeskattade varor, men utskottet nöjer sig i detta sammanhang med att erinra om att den principiella grunden för tull- och skattefriheten vid försäljning från exportbutiker på flygplatser är att varorna utförs ur riket.

De marginella fördelar som motionärerna åberopar till stöd för sitt yrkande måste enligt utskottets mening vägas mot det förhållandet att förslaget fordrar en omprövning av ett sedan länge godtaget internationellt system, som bygger på principer som direkt strider mot innehållet i detta yrkande. Utan att gå in på alla de konsekvenser, som förslaget skulle medföra, vill utskottet här endast konstatera att förutsättningar saknas för dess genomförande. Med det anförda avstyrker utskottet bifall till motionen.

Med anledning av propositionen 1977/78:160 med förslag om ändringar i reglerna om rätten för resande m. fl. att införa varor tull- och avgiftsfritt, m. m. anförde utskottet (SkU 1977/78:51) bl. a. följande synpunkter på den obeskattade resandeförseln:

De principiella invändningar som utskottet vill rikta mot systemet som sådant är emellertid främst av skattemässig art. Det kan enligt utskottets mening inte vara rimligt att man genom skattefri försäljning av alkoholvaror, cigaretter m. m. håller i gång bl. a. en båttrafik som i vissa fall inte tycks fylla annan funktion än just denna försäljning i förening med servering av mat och obeskattade alkoholdrycker. Det kan inte heller anses motiverat att ett par miljoner liter obeskattade spritdrycker och lika många limpor obeskattade cigaretter får införas av ankommande flygresenärer. Den sammanlagda konsumtionen av sådana obeskattade varor svarar mot ett mycket betydande skattebortfall, som kan beräknas överstiga 500 milj. kr. om året.

När det gäller serveringsfrågorna och den skattefria provianteringen har utskottet i alkoholpolitiskt sammanhang uttalat, att utskottet förutsätter att regeringen bevakar alla möjligheter att nå internationella överenskommelser om begränsningar eller avveckling av skattefri proviantering. Utskottet finner det angeläget att fortsatta ansträngningar görs för att finna lösningar på dessa problem liksom i fråga om den obeskattade resandeförseln.

Utskottet

Det i motionen framförda förslaget att obeskattade varor och främst då alkoholdrycker och tobaksvaror skall få säljas i tax-free shops till resenärer som anländer med flyg från utlandet har tidigare avvisats av riksdagen. Förslaget torde ha fått viss förnyad aktualitet i samband med att luftfarts-

verket framfört samma tanke i ett remissyttrande över en framställning från SAS om återupptagande av viss ombordförsäljning av här avsedda skattefria varor. Av de av utskottet inhämtade yttrandena i frågan framgår att luftfartsverket och SAS tillstyrker förslaget i motionen med hänvisning bl. a. till att åtgärden skulle bidra till ökad bekvämlighet för passagerarna och till minskat valutautflöde. Till stöd för tillstyrkandet åberopas också de erfarenheter man har från Egypten, Island och Singapore som tillämpar ankomstförsäljning. Generaltullstyrelsen tar däremot av främst principiella skäl bestämt avstånd från förslaget.

Utskottet vill inte bestrida att det kan anföras skäl för införande av en ankomstförsäljning om man bedömer frågan uteslutande från transporttekniska utgångspunkter. Utskottet har emellertid ansett att det av såväl statsfinansiella som alkoholpolitiska skäl finns anledning att såvitt möjligt eftersträva begränsningar i den skattefria resandeförseln och den skattefria fartygsprovianteringen. Det finns enligt utskottets mening inte några motiv för att med en sådan målsättning göra någon skillnad mellan båt- och flygpassagerares införsel. Utskottet vill också i likhet med generaltullstyrelsen reagera mot det synsätt som ligger bakom tanken i motionen, nämligen att tull- och avgiftsfriheten skulle vara ett skatteprivilegium som tillkommer var och som företagit en utrikes flygresä.

Utskottet finner att en ankomstförsäljning av obeskattade varor på flygplatserna skulle strida mot den princip som ligger till grund för den skattefria försäljningen, nämligen att utförseln motiverar skattefriheten. En sådan försäljning skulle också som generaltullstyrelsen framhållit strida mot våra internationella åtaganden och kunna skapa irritation hos våra grannländer. Med hänsyn härtill och med hänvisning till utskottets tidigare uttalanden att den skattefria resandeförseln bör begränsas avstyrker utskottet bifall till motionen 1978/79:1157.

Utskottet hemställer

att riksdagen avslår motionen 1978/79:1157.

Stockholm den 24 april 1979

På skatteutskottets vägnar

ERIK WÄRNBERG

Närvarande: Erik Wärnberg (s), Alvar Andersson (c), Valter Kristenson (s), Stig Josefson (c), Tage Johansson* (s), Nils Hörberg (fp), Rune Carlstein (s), Tage Sundkvist (c), Olle Westberg i Hofors (s), Kurt Söderström (m), Hagar Normark (s), Johan Olsson (c), Curt Boström (s), Wilhelm Gustafsson (fp) och Ingegerd Troedsson (m).

*Fj närvarande vid betänkandets justering.

GENERALTULLSTYRELSEN

Riksdagens skatteutskott

Fack

100 12 Stockholm

Motionen 1978/79:1157 om skattefri försäljning av varor på flygplats

Sedan länge gäller i Sverige – liksom i andra länder – vissa lättnader i tull- och skattehänseende för resande som kommer hit från utrikes ort. Lättnaderna gäller såväl för inresande utlänningar som för inom landet bosatta som återvänder hem från utlandet. Rätt till viss fri införsel har också tagits in i olika internationella överenskommelser.

Syftet med lättnaderna är givetvis inget annat än att resande såvitt möjligt skall kunna fritt passera gränserna med normal reseutrustning och vissa andra personliga effekter i rimlig omfattning – här i inbegripet rusdrycker och tobaksvaror.

Förmånen av tull- och avgiftsfrihet för sistnämnda varor utnyttjas som bekant intensivt av den resande allmänheten, främst beroende på att dessa eljest högbeskattade varor kan anskaffas i obeskattat skick. Anledningen till att rusdrycker och tobaksvaror finns att köpa i obeskattat skick på exempelvis flygplan och fartyg är att varorna inte beskattats i utförsellandet. Det torde vara en allmänt vedertagen skatteteknisk princip att varor, som utföres från ett land och sålunda inte konsumeras där, är befriade från beskattning. Det är viktigt att klargöra att systemet med tax-free shop anknyter till denna princip. Tull- och avgiftsfriheten för varor som säljes i tax-free shop gäller sålunda normalt endast under förutsättning att varorna utföres. För Sveriges vidkommande framgår detta av bl. a. 27 § tullagen (1973:670).

De förtjänstillfällen som öppnats genom resandetullfriheten och möjligheten att sälja obeskattade rusdrycker och tobaksvaror till resande har nog tillvaratagits och så småningom fått närmast absurda konsekvenser. Det finns sålunda många färjelinjer som inte skulle bära sig utan inkomsterna från den skattefria försäljningen. Likaså har tax-free shopinstitutet blivit av orimligt stor ekonomisk betydelse för flygintressenterna. Färska exempel på detta förhållande visar bifogade två tidningsurklipp¹.

Det är uppenbart att staten undandras skatteinkomster genom skattefriheten för försäljning av sådana högbeskattade varor som rusdrycker och tobak. Det som vidare är påfallande är att berörda trafikföretag kan sägas ha delvis övertagit den statliga beskattningsrätten genom att ta ut i förhållande till sitt eget inköpspris mycket höga priser på sprit och tobak. Det bör också

¹ Fj återgivna här.

observeras att det enbart är utlandsresenärerna som gynnas av skattefriheten medan landets samtliga invånare får delta i finansieringen av skattefriheten, dvs. statsverkets skatteförlust.

Den av Hans Pettersson framlagda motionen innebär i klartext att den som företagit en utrikes resa skulle på grund därav vara berättigad att vid hemkomsten till Sverige köpa vissa kvantiteter rusdrycker och tobaksvaror i obeskattat skick. Det är uppenbart att motionären inte beaktat att resandetullfriheten endast avser att underlätta resandetrafiken genom att i rimlig utsträckning möjliggöra fri införsel av sådana personliga effekter som normalt behövs på en resa. Motionären synes i stället uppfatta tull- och avgiftsfriheten som ett skatteprivilegium som automatiskt tillkommer den som företagit en utrikes flygresä även om varorna anskaffas sedan resan avslutats. Med det synsättet kunde den resande vid hemkomsten likaväl tilldelas kuponger som berättigade honom att hos systembolag och i vissa tobaksaffärer inköpa sprit- och tobaksvaror till tull- och avgiftsfria priser.

Vid bedömningen av motionen måste även beaktas att riksdagen vid olika tillfällen riktat invändningar mot systemet med skattefri proviantering och tax-free shops. Skatteutskottet har också uttalat att utskottet förutsätter att regeringen bevakar alla möjligheter att nå internationella överenskommelser om begränsningar eller avveckling av skattefri proviantering. Utskottet har också funnit det angeläget att ansträngningar göres för att lösa problemen med den obeskattade resandeförseln.

Ett genomförande av motionärens förslag skulle innebära att Sverige skulle införa ett system som flertalet andra länder inte ansett lämpligt att använda. Som medlem av Internationella tullsamarbetsrådet (Customs Cooperation Council) har Sverige i likhet med flertalet andra medlemsländer år 1960 godkänt en av Rådet antagen rekommendation, som bl. a. rekommenderar att försäljning i tax-free shops skall begränsas till resande som avreser till utlandet med båt eller flyg. Ett enda västeuropeiskt land har reserverat sig mot rekommendationen, nämligen Island, som är ett av de få länder som tillåter ankomstförsäljning.

Om Sverige bryter mot rekommendationen och tillåter ankomstförsäljning kan man vänta sig kritik från andra länder. Från finsk och norsk sida har man redan under hand framfört sina bekymmer för konsekvenserna om Sverige ändrar reglerna.

Av ovan anförda skäl hemställer generaltullstyrelsen att motionen avslås av utskottet.

GENERALTULLSTYRELSEN

Lennart Eriksson

Siv Holmsten

LUFTFARTSVERKET
centralförvaltningen

Riksdagens skatteutskott
Fack
100 12 STOCKHOLM

Ankomstförsäljning av obeskattade varor vid svenska flygplatser

Genom remiss 1979-02-13 har luftfartsverket anmodats avge yttrande över Hans Petterssons i Röstånga motion (1978/79 nr 1157) om försäljning av obeskattade varor till flygresenärer, som ankommer till Sverige från utlandet. Verket får i anledning härav anföra följande.

Försäljning av obeskattade varor har sedan lång tid tillbaka ägt rum ombord på flygplan i internationell trafik. Försäljningen har ägt rum före ankomsten till destinationslandet och har varit begränsad till de kvantiteter som varje land medger obeskattad införsel av.

I början av 1960-talet beslöt de svenska statsmakterna införa en ny form för försäljning av obeskattade varor till flygpassagerare i internationell trafik genom att medge att sådan försäljning fick äga rum på marken till avresande passagerare i den omfattning som destinationsländerna medgav obeskattad införsel av. De svenska bestämmelserna för införsel av sådana före ankomsten inköpta varor bibehölls oförändrade.

Vid införandet av det nya systemet torde ha förutsatts att försäljningen ombord skulle flyttas ned på marken, åtminstone på interskandinaviska sträckor. Detta synes dock inte ha slagit igenom, utan alltså förekommer viss försäljning ombord före ankomsten till Sverige och tendensen till ökning av sådan försäljning har märkts. Den helt övervägande delen av de obeskattade varor som införes till Sverige har dock inköpts på utländska flygplatser och transporterats såsom handbagage ombord på flygplanen till Sverige.

Luftfartsverket har svårt att se någon skillnad i sak om en flygpassagerare inför obeskattade varor som är inköpta *vid* ankomsten till Sverige eller *före* ankomsten till Sverige (ombord eller på utländsk flygplats).

Det finns inte anledning antaga, att passagerarna skulle inköpa större eller mindre kvantiteter av obeskattade varor vid användning av den ena eller andra formen av försäljning.

Däremot kan man förmoda att inköpen i större utsträckning förläggs till Sverige i stället för till utlandet samt att valutautflödet skulle minska och valutainflödet öka vid ankomstförsäljning. Den alltså förekommande ombordförsäljningen kan vidare förväntas bli i allt väsentligt nedflyttad på marken, då fråga är om ankommande flygningar. En stor fördel med

ankomstförsäljning är också att själva flygtransporten av de skattefria varorna från utländsk flygplats till Sverige eller ombord för försäljning där kan elimineras eller väsentligt minskas. Den onödigt transporterade vikten torde motsvara flera passagerare per flygning. Utländska varor kan i stället sändas med billigare yttransportmedel till försäljningsställena i transithallarna på de svenska flygplatserna för försäljning till ankommande passagerare där. På samma sätt sker i dag transporten av varor som säljes till avresande passagerare.

Uppenbarligen skulle ankomstförsäljning också medföra betydande fördelar i fråga om passagerarnas bekvämlighet och trivsel.

Ur nykterhetssynpunkt skulle ankomstförsäljningen ge fördelar. En stor del av de resande skulle uppskjuta sina inköp till hemkomsten och därmed skulle konsumtion under resan förhindras. Den totala konsumtionen skulle däremot inte komma att påverkas, eftersom det endast är fråga om att flytta inköpstillfället från ett ställe till ett annat.

Ofta uppstår vid ankommande pass- och tullkontroll köbildningar, vilket är besvärande ur flödessynpunkt. Ankomstförsäljning skulle bidra till att eliminera delar av denna icke önskvärda köbildning, genom att en del av de ankommande passagerarna skulle stanna upp vid taxfreeförsäljningen för inköp. På så sätt skulle passagerarströmmen genom pass- och tullkontroll få en bättre spridning.

För passagerarnas egen del innebär ankomstförsäljning, förutom ökad bekvämlighet också att de slipper det stressmoment det innebär att hinna med taxfreeinköp i avgångsterminalen. I ankomstterminalen däremot uppstår ändå spiltid, t. ex. i väntan på bagage, som kan utnyttjas för inköp av obeskattade varor.

För allmänflygets del, där passagerarna inte har möjlighet till inköp ombord, skulle systemet innebära att dessa skulle få samma möjligheter som andra trafikanter.

Nuvarande system med obeskattad försäljning på de svenska flygplatserna enbart vid avresan har varit i funktion i mer än 15 år. En modernisering av systemet synes nu vara i hög grad önskvärd för att uppnå de fördelar som ovan redovisats och motverka de tendenser till en återgång till ombordförsäljning som kunnat förmärkas.

Försäljningen av obeskattade varor på de svenska flygplatserna omhändershas f. n. av SAS. Detta medför att SAS i princip tillgodogör sig de intäkter som eljest skulle ha tillfallit samtliga flygföretag vid ombordförsäljning. Av intäkterna från försäljningar betalar emellertid SAS viss del till luftfartsverket för upplåtelse av försäljningslokaler m. m. på flygplatserna. Verkets intäkter ingår bland övriga intäkter från flygtrafiken och används för att täcka verkets kostnader för flygplatsdriften m. m. Härigenom kan verkets avgifter hållas lägre än eljest skulle ha blivit fallet och SAS och övriga flygföretag får på detta sätt i stort sett tillbaka vad de har gått miste om genom att ombordförsäljningen flyttas ned på marken. Verkets uppgift har i förevarande sammanhang

sålunda blivit att transferera medel mellan innehavaren av de skattefria försäljningsställena till flygföretagen.

Ankomstförsäljning finns redan i flera länder, bl. a. Egypten, Island och Singapore. Luftfartsverket har efter diskussioner med berörda flygplats- och tullmyndigheter samt operatörer kunnat konstatera, att ingen kunnat peka på något problem i samband med ankomstförsäljning av obeskattade rusdrycker och tobak. Ankomstförsäljning införs också vid Rio de Janeiros nya flygplats, Galeao, i sommar.

Införandet av försäljning av obeskattade varor vid ankomsten torde kräva vissa ändringar i gällande tullagstiftning, som tar hänsyn till den utveckling som ägt rum.

Under återopande av det anförda får luftfartsverket tillstyrka att skatteutskottet ville bifalla motionen så att en lagändring kan komma till stånd, som medger införandet av ankomstförsäljning av obeskattade varor på de svenska flygplatserna.

Beslut i detta ärende har fattats av generaldirektören Winberg, tillika föredragande, styrelseledamöterna Ivar Ahlgren, Arne Lundberg, Rolf Clarkson, Erik Nygren, Nils Hjorth och personalföreträdarna Ingvar Lövgren och Per Åke Rosenqvist.

LUFTFARTSVERKET

Henrik Winberg

SAS

Till Riksdagens Skatteutskott

Yttrande över motionen 1978/79:1157 av Hans Petersson i Röstånga angående skattefri försäljning till ankommande flygpassagerare

Beträffande det i motionen nämnda "onödigt fraktande av tonvis med kabingods" kan vi bekräfta att t. ex. våra dagliga New York flygningar belastas med ca 100 ton i extra bränsleförbrukning under 1979 p. g. a. tullfria varor inköpta på marken.

Vi kan stödja Hans Petterssons argument att ankomstförsäljning ger bättre bekvämlighet ombord för passagerarna samt förbättrar arbetsmiljön för den flygande personalen.

Vi har erfarit att ankomstförsäljning av skattefria varor sedan en längre tid förekommit på vissa flygplatser. Vi har därför undersökt vad denna försäljning inneburit för tull- och flygplatsmyndigheten i Singapore (start 1974) och Keflavik (start 1970).

Tullen och övriga myndigheter på dessa orter har varit mycket positiva till ankomstförsäljningen, som självfallet innebär att man icke säljer mer än den till resp. land tillåtna tullfria kvantiteten.

Som flygbolag bedömer vi att ökade intäkter för LFV kan förbättra villkoren för flygtransportindustrin i Sverige.

Baserat på ovanstående hemställer vi att motionen tillstyrkes av utskottet.

Anmärkning

I motionens andra stycke omnämnes orden "skattefria varor". Med referens till dessa ord vill vi göra vissa förtydliganden.

När den skattefria försäljningen började var den avgift som SAS erlade till Luftfartsverket i storleksordningen att betrakta som en lokalhyra och därmed var uttrycket "skattefria varor" adekvat. Sedan i början på 60-talet har LFV:s kostnader för den snabbt utökade flygplatstrafiken stigit kraftigt. LFV har därmed varit tvungen att uttaga en allt högre hyra/koncessionsavgift. 1979 utgår den "hyran" med ca 50 % av varornas utförsäljningspris, motsvarande mer än 80 % av nettoresultatet.

Trots att försäljningen kallas skattefri, inbringar den till staten dvs. Luftfartsverket under innevarande budgetår mer än 40 miljoner kronor.

Stockholm den 6 april 1979

SCANDINAVIAN AIRLINES SYSTEM

Sverige

Yngve Wessman

