

Nr 163

Kungl. Maj:ts proposition till riksdagen med förslag till förordning angående ändrad lydelse av 10 § 1 mom. förordningen den 1 december 1959 (nr 507) om allmän varuskatt; given Stockholms slott den 13 maj 1960.

Kungl. Maj:t vill härmed, under åberopande av bilagda utdrag av statsrådsprotokollet över finansärenden för denna dag, föreslå riksdagen att antaga härvid fogade förslag till förordning angående ändrad lydelse av 10 § 1 mom. förordningen den 1 december 1959 (nr 507) om allmän varuskatt.

GUSTAF ADOLF

G. E. Sträng

Propositionens huvudsakliga innehåll

I propositionen framlägges förslag om frihet från allmän varuskatt för sådana periodiska publikationer, vilka väsentligen framstår såsom organ för sammanslutningar med huvudsakligt syfte att verka för religiösa, nykterhetsfrämjande eller politiska ändamål eller att företräda vanföra eller eljest arbetshindrade medlemmar.

Förslaget, som är föranlett av en skrivelse från riksdagen, är avsett att träda i kraft den 1 januari 1961.

Förslag

till

förordning angående ändrad lydelse av 10 § 1 mom. förordningen den 1 december 1959 (nr 507) om allmän varuskatt

Härigenom förordnas, att 10 § 1 mom. förordningen den 1 december 1959 om allmän varuskatt skall erhålla ändrad lydelse på sätt nedan angives.

(Nuvarande lydelse)

(Föreslagen lydelse)

10 §.

- 1 m o m. Från skatteplikt undantagas följande varor.
1. Utsäde, fröer, — — — — — och växtskyddsmedel.
 2. Levande djur, — — — — — liknande affärer.
 3. Drivmedel och andra bränslen.
 4. Jord, sand, — — — — — krossat skick.
 5. Fiskefartyg, så — — — — — ävensom luftfartyg.
 6. Krigsmateriel, som — — — — — underkastad utförsel förbud.
 7. Allmänna nyhetstidningar, så ock periodiskt utgivna medlemsblad, personaltidningar och liknande publikationer, dock endast i den mån dessa publikationer tillhandahållas utan särskild avgift.
 7. Allmänna nyhetstidningar, så ock periodiskt utgivna medlemsblad, personaltidningar och liknande publikationer, i den mån de tillhandahållas utan särskild avgift, ävensom andra periodiskt utgivna publikationer, om dessa väsentligen framstå såsom organ för sammanslutningar med huvudsakligt syfte att verka för religiösa, nykterhetsfrämjande eller politiska ändamål eller att företräda vanföra eller eljest arbetshindrade medlemmar.
 8. Läkemedel, som — — — — — till sjukhus.

Denna förordning träder i kraft den 1 januari 1961 men äger tillämpning redan dessförinnan i vad avser utgivande av publikation efter ikraftträdandet.

*Utdrag av protokollet över finansärenden, hållet inför Hans Maj:t
Konungen i statsrådet å Stockholms slott den 13 maj
1960.*

Närvarande:

Statsministern ERLANDER, ministern för utrikes ärendena UNDÉN, statsråden NILSSON, STRÄNG, ANDERSSON, LINDSTRÖM, LINDHOLM, KLING, SKOGLUND, EDENMAN, NETZÉN, JOHANSSON, AF GEIJERSTAM, NORDLANDER.

Efter gemensam beredning med statsrådets övriga ledamöter anmäler chefen för finansdepartementet, statsrådet Sträng, fråga rörande *frihet från allmän varuskatt för vissa tidskrifter med ideellt syfte* samt anför därvid följande.

Inledning

I samband med antagandet av den allmänna varuskatten anhöll riksdagen i skrivelse till Kungl. Maj:t om en utredning av de skattetekniska förutsättningarna för att från skatten undantaga periodiska publikationer med ideellt syfte.

Den sålunda föreliggande skattetekniska frågan har därefter närmare undersökts inom finansdepartementets rättsavdelning. Samråd har därvid under hand ägt rum med företrädare för olika pressorganisationer m. fl. Vid utredningen har befunnits att tekniska hinder icke torde föreligga att i huvudsak tillgodose det med riksdagens skrivelse avsedda ändamålet. Jag anhåller därför att nu få upptaga frågan till närmare behandling och kommer därvid att till en början redogöra för gällande bestämmelser på området och bakgrunden till dessa.

Gällande bestämmelser m. m.

De periodiska publikationerna är i viss utsträckning undantagna från skatteplikt enligt förordningen om allmän varuskatt. I 10 § 1 mom. punkten 7 av förordningen stadgas sålunda skattefrihet för *dels* allmänna nyhetstidningar och *dels* periodiskt utgivna medlemsblad, personaltidningar och liknande publikationer, dock endast i den mån dessa publikationer tillhandahålles utan särskild avgift.

I anvisningarna till 10 § anges, att undantaget för allmänna nyhetstidningar gäller sådana publikationer av dagspresskaraktär, som normalt utkommer med minst ett nummer varje vecka. Vidare sägs, att undantaget för övriga periodiskt utgivna publikationer gäller sådana alster av angivet slag, som enligt utgivningsplan utkommer med normalt minst fyra nummer om året. Skattefriheten omfattar även utländska publikationer av angivna slag.

De nu nämnda undantagen från skatteplikt för periodiska publikationer överensstämmer utom på en punkt med vad som föreslogs i den proposition (1959: 162), som låg till grund för den allmänna varuskatten. Skiljaktigheten mellan propositionen och riksdagsbeslutet avsåg dagspressen, där enligt propositionen skattefriheten skulle anknytas till att tidningarna i fråga utkom minst tre gånger i veckan.

De begränsade undantagen från skatteplikt för de periodiska publikationerna är att se mot bakgrunden av den principiella utformningen av den allmänna varuskatten. Denna är avsedd att utgöra en så vidsträckt beskattning som möjligt, där avstegen från skatteplikt inskränkts till vad som är betingat av skattetekniska skäl. Från denna synpunkt var det — framhöll jag i den nyss nämnda propositionen — både angeläget och motiverat, att man utnyttjade det icke oväsentliga skatteunderlag, som konsumtionen av periodiska publikationer erbjuder. Härför talade även det förhållandet, att jag i likhet med 1952 års kommitté för indirekta skatter icke fann anledning undantaga böcker från beskattningen. Jag var visserligen medveten om, att en beskattning av tidningar och tidskrifter erbjöd vissa problem. Dessa syntes dock kunna bemästras på ett tillfredsställande sätt, därest beskattningen på området utformades enligt de i propositionen angivna riktlinjerna.

Efter att ha framhållit att det inte torde erbjuda några särskilda svårigheter med avgränsningen av beskattningsområdet i fråga om dagspressen, övergick jag i fjolårets proposition till att behandla de periodiska publikationerna av tidskriftskaraktär. Mot bakgrunden bl. a. av vissa utav 1952 års kommitté åberopade skattetekniska problem fann jag det därvid kunna ifrågasättas om inte publikationer av typen medlemsblad, personaltidningar o. dyl. borde undantagas från beskattning. Härvidlag syntes det inte praktiskt möjligt att göra avgränsningen beroende av publikationens innehåll. Inte heller syntes det lämpligt att draga gränsen mellan yrkesmässigt och icke yrkesmässigt utgivna publikationer. Behovet av att kunna anknyta beskattningen på området till en entydig, lätt konstaterbar omständighet syntes i stället kunna tillgodoses genom att från beskattningen undantaga sådana periodiskt utgivna medlemsblad, personaltidningar och liknande publikationer, vilka tillhandahålles medlemmar eller anställda utan att särskild avgift debiteras.

Jag framhöll avslutningsvis att man vid en beskattning av periodiska publikationer enligt angivna riktlinjer torde uppnå vissa fördelar beträffande beskattningens handhavande i övrigt. Sålunda torde man undgå speciella gränsdragningsproblem i fråga om beskattning av reklambroschyrer, vissa såsom månadsmagasin utgivna böcker m. m. Vidare skulle ett undantag för tidskrifter försvåra t. ex. bokhandelns skatteredovisning.

Departementschefen

Såsom inledningsvis angivits har den föreliggande frågan aktualiserats genom en framställning av 1959 års riksdag, gjord i samband med att riksdagen antog lagstiftningen om den allmänna varuskatten. Riksdagen hem-

ställdes sålunda om en utredning av de skattetekniska förutsättningarna för att från skatten undantaga periodiska publikationer med ideellt syfte. Vid den nu verkställda utredningen har det som jag tidigare nämnt visat sig, att tekniska hinder icke torde föreligga att i huvudsak tillgodose det med riksdagens begäran avsedda ändamålet.

Innan jag närmare ingår på de tilltänkta förslagen, vill jag till en början erinra om att den allmänna varuskatten — såsom redan namnet ger vid handen — fått den principiella utformningen att den utgör en enhetlig skatt på omsättningen av alla slags varor, varvid undantagen från skatteplikt begränsats till vad som är påkallat av skattetekniska skäl. Man har således icke ansett sig kunna ta hänsyn till vad som vid olika värderingsmässiga överväganden skulle i och för sig kunna framstå som motiverat. Med dessa utgångspunkter har det också varit möjligt att inskränka undantagen från skatten till ett fåtal varugrupper; dessa undantag kan icke sägas betaga skatten dess generella karaktär.

De sålunda mycket begränsade undantagen från skatteplikt omfattar, när det gäller tryckta skrifter, endast dagspressen samt avgiftsfritt tillhandahållna medlemsblad, personaltidningar och liknande publikationer. Under beskattningen faller således samtliga icke periodiska skrifter, främst böcker, samt alla periodiska publikationer — bortsett från dagspressen — som tillhandahålles mot betalning.

Den avgränsning mellan det skattebelagda och det skattefria området, som sålunda skett och som helt hänför sig till yttre lätt konstaterbara förhållanden, har såvitt förspotts icke föranlett några svårigheter vid tillämpningen. En utvidgning av det skattefria området — varigenom vissa avgiftsbelagda publikationer av icke dagspresskaraktär skulle undantas från skatteplikt — torde svårligen kunna åstadkommas med en lika naturlig avgränsning av beskattningsområdet som nu gäller. Varje utvidgning av skattefriheten är av lätt insedda skäl ägnad att medföra gränsdragningsproblem och därmed sammanhängande svårigheter. Detta torde gälla inte bara från rent skattetekniska utgångspunkter utan också med hänsyn till att värderingsmässiga överväganden lätt kommer in i bilden. Med hänsyn härtill och till den allmänna varuskattens generella karaktär bör ställningstagandet till frågan om ytterligare undantag från beskattningen självfallet präglas av stark restriktivitet.

Riksdagens begäran om utredning avsåg som nämnts de skattetekniska förutsättningarna för att från den allmänna varuskatten undanta periodiska publikationer med ideellt syfte. Redan härigenom har en begränsning skett av det område som ifrågasatts till skattefrihet; det omfattar alltså ej de icke periodiska publikationerna, d. v. s. böcker och liknande. Även enligt min mening bör det vara uteslutet att undantaga sistnämnda publikationer från skatteplikt. Ett sådant undantag skulle leda till att alla tryckta skrifter måste fritagas från beskattningen; det skulle innefatta ett klart avsteg från skattens generella karaktär, då det icke är påkallat av skattetekniska skäl

utan tvärtom ägnat att medföra skattetekniska olägenheter. Jag vill också erinra om att 1952 års kommitté för indirekta skatter, som härvidlag var enhällig, icke fann anledning föreslå att böcker undantages från allmän varuskatt. Genom anknytningen i riksdagens framställning till de periodiska publikationer, som har ideellt syfte, har skett en ytterligare begränsning av det område som ifrågasatts till skattefrihet. Även med de nu nämnda begränsningarna föreligger emellertid svårbemästrade problem.

Som tidigare nämnts är från skatteplikt undantagna medlem s b l a d, personaltidningar och liknande publikationer, i den mån de tillhandahålles utan särskild avgift. Åtskilliga tidskrifter med ideellt syfte är otvivelaktigt att hänföra till kategorien medlemsblad. Det har därför ställt sig naturligt att till en början undersöka huruvida ändamålet med riksdagens framställning skulle kunna tillgodoses genom en utvidgning av skattefriheten inom denna grupp, vilket i så fall närmast skulle ske genom ett slopande av kravet på att publikationen skall tillhandahållas utan särskild avgift. En sådan lösning skulle visserligen innebära att ett stort antal tidskrifter med ideellt syfte, vilka — förutom att de tillhandahålles medlemmar mot eller utan avgift — jämväl försäljes i handeln, skulle bli fria från allmän varuskatt. Å andra sidan skulle emellertid ett flertal periodiska publikationer, vilka icke framträder såsom medlemsblad eller liknande men som ur nu aktuella synpunkter otvivelaktigt måste jämföras med dessa publikationer, fortfarande träffas av beskattning. Vidare skulle en skattefrihet för alla medlemsblad öppna möjligheter att kringgå beskattningen av periodiska publikationer. Mot en begränsning av skattefriheten till medlemsblad, som har idellt syfte, och eventuellt ytterligare till de exemplar som tillhandahålles medlemmarna, kan — förutom att detta skulle innebära en inskränkning av det nu skattefria området — slutligen även invändas att en gräns drages mellan periodiska publikationer, som i och för sig bör jämföras. Jag anser mig därför icke kunna förorda en lösning i enlighet med de nu diskuterade riktlinjerna.

Såsom jag framhöll redan i fjolårets varuskatteproposition är det icke praktiskt möjligt att göra beskattningen av periodiska publikationer beroende av publikationens i n n e h å l l. En sådan gränsdragning skulle ställa såväl de tillämpande myndigheterna som enskilda inför mycket svårbedömbara avvägningsproblem, vilket ytterligare accentueras av att innehållet i en och samma publikation kan vara avsevärt skiftande. Härtill kommer att vissa invändningar från tryckfrihetssynpunkt kan göras mot en sådan avgränsning. Icke heller synes gränsen kunna dragas vid i c k e y r k e s m ä s s i g t utgivna publikationer, enär flertalet ideella tidskrifter torde vara att skattemässigt anse såsom yrkesmässigt utgivna.

Vid den verkställda utredningen har emellertid en skattetekniskt genomförbar lösning visat sig ligga i en anknytning till den personkrets, för vilken

tidskriften framstår såsom språkrör. Periodiska publikationer med ideellt syfte torde regelmässigt utgöra organ för organisationer, samfund eller andra sammanslutningar med ändamål att främja i huvudsak motsvarande syfte. Omvänt kan sägas att, om en tidskrift skall kunna framstå såsom språkrör för en ideellt syftande sammanslutning, även tidskriften måste ha väsentligen samma syftning. Därest anknytningen sker till den bakomliggande sammanslutningens verksamhet och ändamål, synes därför förutsättningar finnas för en första avgränsning av det skattefria området, vilka erbjuder möjligheter till den närmare bestämning av skattefriheten som under alla omständigheter är erforderlig. En liknande avgränsning har också skett bl. a. i vissa andra skatteförfattningar. I sammanhanget bör emellertid framhållas, att formella utgivare- eller äganderättsförhållanden givetvis icke kan vara avgörande för om en publikation skall anses utgöra organ för en viss sammanslutning. Inte heller bör begreppet sammanslutning tolkas alltför snävt. Man synes i främsta rummet böra se till den faktiska intressegemenskap och liknande beröringspunkter som föreligger, även om de formella anknypningsmomenten naturligt nog också kan förtjäna att beaktas. I allmänhet torde det icke behöva möta några egentliga svårigheter att avgöra för vilken personkrets en ideellt syftande tidskrift utgör språkrör.

Det skulle i och för sig kunna synas ligga nära till hands att söka en ytterligare avgränsning genom en anknypning till den personkrets, till vilken den periodiska publikationen riktar sig. Därest en sådan begränsning skall bli praktiskt tillämpbar, synes den emellertid knappast kunna utformas på annat sätt än att det skattefria området inskränkes till rena medlemsblad och liknande. En sådan gränsdragning har jag i det föregående funnit icke utgöra någon tillfredsställande lösning av den nu föreliggande frågan. Härtill kommer att ideella publikationer ofta, ibland i första hand, vänder sig till den allmänhet, som man önskar vinna för publikationens syften, och icke blott till dem som redan är anhängare därav. Med hänsyn till det anförda anser jag att något krav icke bör uppställas på att tidskriften skall rikta sig till någon närmare avgränsad personkrets.

Vid det samråd med företrädare för olika pressorganisationer m. fl., som under hand ägt rum vid ärendets utredning inom finansdepartementet, har uppmärksamhet ägnats vissa andra tänkbara riktlinjer för en närmare bestämning av det skattefria tidskriftsområdet. Därvid har bl. a. diskuterats möjligheten att såsom förutsättning för skattefrihet uppställa att tidskriften i fråga icke skall utges i vinstsyfte. En sådan begränsning skulle emellertid i viss mån motverka det avsedda ändamålet med skattefriheten och även innebära andra påtagliga olägenheter. Förutom att utgivare- och äganderättsförhållanden som tidigare nämnts icke bör vara avgörande, är att märka att ideella tidskrifter ofta utges för att skaffa bidrag till ändamål

som de sammanslutningar, tidskrifterna företräder, avser att främja. Härtill kommer att ett krav på frånvaro av vinstsyfte kan erfordra en sådan insyn i vederbörande sammanslutningars publicistiska verksamhet, vilken från andra synpunkter framstår som mindre önskvärd. Ett villkor av angiven beskaffenhet skulle även vara ägnat att komplicera den praktiska tillämpningen. Jag finner därför icke anledning till något förslag på denna punkt.

Vidare har uppkommit fråga om att begränsa skattefriheten till tidskrifter med viss periodicitet utöver den som erfordras för att en publikation skall anses som periodisk, nämligen fyra nummer per år, eller att inskränka undantaget från skatteplikt till *p r e n u m e r a t i o n s e x e m p l a r*. Även om sådana avgränsningar rent skattetekniskt är genomförbara, synes de icke erbjuda något av värde när det gäller att draga gränsen mellan ideella och andra publikationer; de skulle närmast framstå såsom godtyckliga. De kan därjämte vara ägnade att påverka den berörda publicistiska verksamheten på ett från tryckfrihetsrättsliga synpunkter betänkligt sätt. Icke heller härvidlag bör således något förslag framläggas.

Med den tidigare angivna riktpunkten att skattefriheten primärt bör begränsas till sådana periodiska publikationer, som väsentligen framstår som organ för sammanslutningar med huvudsakligt syfte att verka för ideella ändamål, återstår den betydelsefulla frågan om den närmare avgränsningen av vilka *s a m m a n s l u t n i n g a r* det här bör gälla. Självfallet anmäler sig därvid en lång rad av olika ideella verksamhetsgrenar, som i och för sig från rent värdemässiga utgångspunkter skulle kunna synas förtjänta av beaktande. Såsom tidigare nämnts måste emellertid härvidlag hänsyn tagas till de skattetekniska synpunkterna. För den praktiska tillämpligheten är det angeläget att icke skapa svåra gränsdragningsproblem. I fråga om ett flertal ideella verksamhetsgrenar synes det sålunda icke möjligt att skattetekniskt upprätthålla någon klar gräns mot områden där det ideella momentet är uttunnat eller icke alls föreligger. Det gäller också att tillse att skattefriheten för tidskrifter med ideellt syfte icke får en sådan utformning att den framstår som otillfredsställande vid jämförelse med beskattningen av icke periodiska publikationer med liknande syftning.

Från angivna synpunkter anser jag mig kunna förorda undantag från skatteplikt för de periodiska publikationer, som väsentligen framstår som organ för sammanslutningar med huvudsakligt syfte att verka för religiösa, nykterhetsfrämjande eller politiska ändamål. Detsamma bör gälla tidskrifter som företräder de blindas, de dövas, de lungsjukas, de vanföras eller därmed jämförliga gruppers organisationer. Beträffande övriga ändamål, som här i och för sig skulle kunna komma i fråga, har jag av skattetekniska skäl icke ansett mig kunna framlägga några förslag.

De av mig förordade undantagen från skatteplikt innebär en icke obetydlig utvidgning av det skattefria tidskriftsområdet. Samtidigt upprätthålles emellertid kravet på fasta, objektiva normer för tillämpningen. Det sagda utesluter icke att riksskattenämnden i enskilda fall kan behöva ta ställning

till frågan om en tidskrift är skattefri eller ej. Beträffande det stora flertalet tidskrifter torde emellertid inte någon tvekan behöva råda. Att den förlöpande religiösa, nykterhetspolitiska och partipolitiska tidskriftsdebatten med dess opinionsbildande syfte liksom språkrören för de i olika avseenden medicinskt handikappade lämnas utanför den allmänna varubeskattningen bör icke vara ägnat att väcka gensagor. De skattetekniska förutsättningarna för skattefrihet sammanfaller här med vad som även från andra utgångspunkter framstår som mest angeläget.

Den utvidgade skattefriheten på publikationsområdet bör liksom den hittillsvarande gälla även utländska publikationer av angivet slag. På motsvarande sätt som vid annan import kommer det att åligga den, som gör gällande att skattefrihet föreligger för införda utländska tidskrifter, att styrka detta förhållande.

Det nu framlagda förslaget bör lämpligen träda i kraft från och med den 1 januari 1961. Härigenom behöver några skattetekniska olägenheter icke uppkomma med avseende å erlagda prenumerationsavgifter för innevarande år. Skattefriheten bör gälla även för prenumerationsavgifter, som före årsskiftet erlägges för tiden därefter. Ikraftträdandebestämmelserna har utformats med beaktande härav.

Under återopande av vad som sålunda anförts och under framhållande av att hinder icke synes möta för att frågan behandlas av riksdagen senare än under innevarande vårsession hemställer föredragande departementschefen härefter, att Kungl. Maj:t måtte genom proposition föreslå riksdagen att antaga ett inom finansdepartementet upprättat förslag till *förordning angående ändrad lydelse av 10 § 1 mom. förordningen den 1 december 1959 (nr 507) om allmän varuskatt.*

Med bifall till denna av statsrådets övriga ledamöter biträdda hemställer förordnar Hans Maj:t Konungen, att till riksdagen skall avlåtas proposition av den lydelse bilaga till detta protokoll utvisar.

Ur protokollet:
Ragnar Sohlman