

FINANSUTSKOTTETS BETÄNKANDE 2/2002 rd

Regeringens proposition med förslag till tonnage- skattelag och lag om ändring av 6 § lagen om offentlighet och sekretess i fråga om beskatt- ningsuppgifter

INLEDNING

Remiss

Riksdagen remitterade den 18 december 2001 en proposition med förslag till tonnage-
skattelag och lag om ändring av 6 § lagen om offentlighet
och sekretess i fråga om beskattningsuppgifter
(RP 234/2001 rd) till finansutskottet för bered-
ning.

Beredning i delegation

Ärendet har beretts i finansutskottets skattedele-
gation.

Sakkunniga

Skattedelegationen har hört

- konsultative tjänstemannen Jukka Vanhanen
och lagstiftningsråd Tarja Jääskeläinen, fi-
nansministeriet
- sjöfartsråd Raimo Kurki, kommunikationsmi-
nisteriet
- biträdande avdelningschef Risto Paaermaa,
handels- och industriministeriet
- vice direktör Riitta Ryhänen, Konkurrensver-
ket
- ledande skatteexpert Sirpa-Liisa Venesjärvi,
Koncernskattecentralen
- överinspektör Tapio Hintikka, Skattestyrel-
sen
- specialrådgivare Tarja Tarkiainen, Finlands
Kommunförbund

- vicelantråd Olof Erland och avdelningsjurist
Niclas Slotte, Ålands landskapsstyrelse
- vice verkställande direktör Pauli K Mattila,
Centralhandelskammaren
- verkställande direktör Osmo Laine, Finlands
Dagligvaruhandel r.f.
- verkställande direktör Hans Ahlström, Ålands
Redarförening
- verkställande direktör Per Forsskåhl, Fin-
lands Rederiförening
- vice direktör Matti Viialainen, Finlands Fack-
förbunds Centralorganisation FFC rf
- verksamhetsledare Anton Sjöholm, Finlands
Maskinbefälsförbund
- direktör Jouko Santala, Finlands Lastbilsför-
bund
- verksamhetsledare Bo Gyllenberg, Finlands
Skeppsbefälsförbund
- ordförande Simo Zitting, Finlands Sjömans-
Union
- verkställande direktör Matti Aura, Finlands
Hamnförbund
- verkställande direktör Olof Widén, Fraktfar-
tygsföreningen rf
- verkställande direktör Krister Kronlund, Fin-
lands Speditörförbund rf
- direktör Tero Honkavaara, Industrins och Ar-
betsgivarnas Centralförbund
- sekreterare Juhani Koivunen, Bil- och Trans-
portbranschens Arbetarförbund AKT rf.

Dessutom har utskottet den 8 april 2002 fått en skrivelse från företrädare för olika organisationer.

PROPOSITIONEN

Regeringen föreslår en tonnageskattelag, som skall tillämpas på rederier som bedriver internationell sjöfart med last- eller passagerarfartyg. Rederierna föreslås ha rätt att välja tonnageskattning baserad på fartygens nettodräktighet i stället för inkomstbeskattning av vinst av gods- och passagerarbefordran med anknytande verksamhet. Skattebeloppet föreslås vara relativt lågt, eftersom det är fråga om ett statligt stöd som beviljas rederierna via beskattningen.

Ett bolag som uppfyller de föreskrivna villkoren skall godkännas som tonnageskattskyldigt av Koncernskattecentralen. Bolaget skall förbinda sig att följa systemet under en tonnageskatteperiod, som föreslås omfatta 10 år. Om bolaget träder ut ur systemet före periodens utgång, debiteras den inkomstskatt som inte har påförts.

Rederiets inkomst av annan än tonnageskattad verksamhet beskattas enligt de allmänna bestämmelserna om inkomstbeskattning. Inkomstbeskattningen omfattar till exempel inkomster av försäljning av andra varor och tjänster än sådana som konsumeras ombord, andra än genom bedrivande av sjöfart förvärvat inkomster, finansiella intäkter samt vinster av överlåtelse av fastigheter, byggnader och aktier. Ett rederi kan även i vissa fall åsamkas inkomstskattepåföljder på grund av debitering av skatteskuld som uppstått före övergången till tonnageskatt.

Ett tonnageskattat bolag beskattas inte för vinst av verksamhet som omfattas av skattelättnaden, så länge vinsten förblir outdelad i bolaget. På dividend som delas ut av ett rederi tillämpas systemet för gottgörelse för bolagsskatt och då påförs bolaget vid behov kompletteringsskatt enligt dividendutdelningen. Analogt har dividendtagaren rätt till gottgörelse för bolagsskatt. Förfarandet tillämpas vid beskattningen av bolaget också på sådan utdelning av bolagets tillgångar som sker i annan form än dividendutdelning.

Regeringen föreslår dessutom att lagen om offentlighet och sekretess i fråga om beskattningsuppgifter ändras och att i lagen tas in bestämmelser om att uppgifter som gäller godkännande som tonnageskattskyldig skall vara offentliga.

Lagarna avses träda i kraft 2002 efter det att de antagits och blivit stadfästa och sedan Europeiska gemenskapernas kommission har godkänt det föreslagna skattestödet. Lagarna föreslås träda i kraft vid en tidpunkt som bestäms genom förordning.

Tonnageskattelagen tillämpas första gången vid beskattningen för det skatteår som börjar under kalenderåret 2002. Lagen kan tillämpas vid beskattningen för det skatteår som börjar år 2002 före lagens ikraftträdande, om villkoren för godkännande som tonnageskattskyldig är uppfyllda från början av skatteåret.

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Allmän motivering

Av de orsaker som framgår av propositionens motivering och med stöd av erhållen utredning finner utskottet propositionen behövlig och an-

gelägen. Utskottet tillstyrker lagförslaget, men med följande anmärkningar och ändringsförslag.

Utskottet har analyserat förslaget till tonnageskattelag som ett led i de åtgärder som vidtagits på senare tid för att bevara den finländska rede-

ribranschens konkurrenskraft i en allt hårdare internationell konkurrens. Vidare har utskottet uppmärksammat vissa allmänna konkurrensaspekter, lagens inverkan på en garanterad försörjningstrygghet och dess eventuella effekter för vissa kommuners skatteintäkter.

Utskottet har inte analyserat de eventuella konsekvenserna av lagens ikraftträdande för fartygsbeställningarna och sysselsättningen på varven.

Stödet till sjöfarten

Av de stödåtgärder för sjöfarten som regeringen avtalat om sommaren 2000 och våren 2001 har en ändring av lagen om en förteckning över handelsfartyg i utrikesfart (1349/2001 — RP 144/2001 rd) redan genomförts. Den innebär att stödet för finländska fartygs besättningskostnader från början av 2002 utsträcktes till passagerarfartyg och bilfärjor. Stödet till passagerarfartyg är mera begränsat än stödet för lastfartygs besättningskostnader och svarar mot det kalkylerade bortfallet av skatteintäkter som orsakas av en utflaggning av passagerarfartygen. Enligt propositionens motivering hade staten inga ekonomiska möjligheter till ett större stödpaket.

Kommissionen meddelade 1997 gemenskapens riktlinjer för statligt stöd till sjötransport (97/C/205/05), där det sägs att stöd som betalas för kostnaderna för sjöfolk högst får uppgå till ett belopp som svarar mot skatterna på de anställdas löner samt de lagstadgade socialskyddsavgifter för sjöfolk som avkrävs redare. Det stöd som betalas till finländska lastfartyg svarar mot detta maximibelopp. Det täcker utöver förskotts-innehållningen också arbetsgivarens socialskyddsavgifter och arbetsgivarens försäkringsavgifter på grund av sjöarbetsinkomst. Stödet för bemanningskostnader på passagerarfartyg ligger däremot under maximibeloppet enligt kommissionens definition och svarar i praktiken, eller till 97 procent, mot förskottsinnehållningarna på sjöarbetsinkomst.

Som stöd till sjöfarten kommer tonnageskatten att ha en klart mindre effekt än stödet på grund av bemanningskostnaderna, enligt propositionen uppskattningsvis 17—25 miljoner euro

per år, medan det samlade stödet för bemanningskostnader genom den senaste ändringen uppgår till inemot 70 miljoner euro per år.

Det skattestöd som tonnageskattelagen ger upphov till beror inte bara på lagens direkta tillämpningsområde utan också på den allmänna nivån på företagsbeskattningen och olika flexibla mekanismer i skattesystemet som tillåter skatteplanering. Vår företagsbeskattning ligger internationellt sett på en konkurrenskraftig nivå och innehåller betydande flexibla bestämmelser med tanke på rederierna, som systemet med avskrivningar på utgiftsrester, som tillåter överstora avskrivningar och indirekt inkomstförföring av överlåtelsevinster. Ett välfungerande företags-skattesystem minskar på detta sätt effekterna av skattestöden.

Finlands Sjömans-Union och rederierna ingick våren 2001 ett nytt kollektivavtal om passagerarfartyg med tillhörande nya arbetstidsbestämmelser, som bidragit till att förbättra verksamhetsbetingelserna för sjöfarten. Tack vare den samlade effekten av dem har kostnadsnivån på finländska fartyg kunnat pressas ned. En sam-syn mellan arbetsmarknadens parter kommer också i framtiden att spela en stor roll för konkurrenskraften i branschen. I samband med övergången till ett nettolönesystem till exempel i Sverige framhölls det att när alla de möjligheter som EU:s riktlinjer för statligt stöd har utnyttjats fullt ut, återstår det för arbetsmarknadens parter att svara på utmaningarna i den internationella konkurrensen.

Konkurrensaspekter

Syftet med gemenskapens riktlinjer för statligt stöd till sjötransport är att göra det möjligt för gemenskapsländernas fartyg att konkurrera med fartyg i länder med lägre kostnadsnivå och därmed undanröja behovet av att flagga ut fartyg till tredje länder. I samband med behandlingen av ärendet i utskottet har det dock mycket tydligt kommit fram att det i EU-länderna pågår en stödkonkurrens mellan gemenskapens sjöfartsländer inom ramen för kommissionens riktlinjer. De stödåtgärder som godtagits i Tyskland och Danmark har inverkat på Sveriges stödpoli-

tik och Sveriges åtgärder, inte minst övergången till ett nettolönesystem räknat från den 1 oktober 2001 omfattande alla handelsfartyg i utrikes- trafik, passagerarfartyg medräknade, återspeglas direkt på den finländska rederibranschens konkurrensvillkor.

Utskottet kan mycket väl förstå de faktorer som påverkar konkurrensen. Stödåtgärderna motiveras på samma sätt som hos oss, dvs. behovet att bibehålla sjöfartsnäringen och kompetensen i sjöfartssektorn under egen flagg, bevara säkerheten till sjöss och skydda miljön samt utöva medinflytande i dessa frågor i det internationella arbetet. Stödåtgärderna bör också ofta ses mot bakgrund av landets geografiska läge och beroende av sjötransporter inom utrikeshandeln.

Enligt kommissionens riktlinjer får det statliga stödet till sjötransport inte gå utanför sjöfartssektorn eller snedvrیدا konkurrensen. I samband med utfrågningen av sakkunniga i utskottet har det hänvisats bland annat till de konkurrenssnedvridande effekterna av tonnageskattningen inte minst inom hotell- och restaurangbranschen, speditiionsbranschen och dagligvaruhandeln. Också delegationen för företagsstöd har i samband med behandlingen av förslaget till stöd för bemanningskostnader anfört att detta stöd alldeles uppenbart snedvrیدer konkurrensen mellan å ena sidan fartyg och å andra sidan hotell och restauranger på land. Vidare kan stödet snedvrیدا konkurrensen mellan fartyg och andra transportbranscher. Med hänsyn till att tonnageskatten stöder samma parter som stödet för bemanningskostnader menar utskottet att det redan med tanke på konkurrensneutraliteten är viktigt att de branscher som omfattas av stödet avgränsas.

I propositionens motivering framhålls att syftet med skattestödet inte heller är att öka utflaggningen till Finland. En sådan situation kan tänkas uppstå om lagens tillämpningsområde också omfattar till exempel försäljning av skattefria varor, vilket i samtliga medlemsstater i Finlands närområden ingår i inkomstbeskattningen oberoende av vilka skattestöd som beviljas fartyg. Enligt vad utskottet har erfarit har kommissionen ännu inte tagit ställning till om skattestödet inom

ramen för riktlinjerna för stöd till sjötransport över huvud taget kan gälla sådan försäljning av skattefria varor som utgör en såpass dominerande del av hela affärsverksamheten som i passagerarfartygstrafiken på Östersjön. Utgångsläget i avgörandet beträffande Storbritannien har i väsentliga delar varit annorlunda och inte ens på den punkten har kommissionen explicit godkänt att försäljningen av skattefria varor skall omfattas av det tillåtna skattestödet. Utskottet menar därför att det kan ställa hela systemets acceptabilitet på spel om tonnageskatten utsträcks till försäljning av skattefria varor, eftersom detta skulle snedvrیدا konkurrensen.

Utskottet anser att stödkonkurrensen mellan medlemsstaterna i många avseenden är skadlig och att den återspeglas på konkurrensen mellan olika branscher också inom landet. Därför tillstyrker utskottet finanspolitiska ministerutskottets ställningstagande den 22 maj 2001 att Finland i ett internationellt sammanhang bör arbeta för att stöden till sjötransport begränsas. Den ökade konkurrensen leder annars till att man med åberopande av nationella säkerhetsaspekter snart inför stödordningar där det inte längre primärt är fråga om rederiernas framtid utan om en strävan att uppnå extra förmåner till och med till den grad att branscher utanför sjöfartssektorn hänvisar till snedvriden konkurrens.

Utskottet uppmärksammar vidare att färre än fem procent av de anställda ombord på passagerarfartyg i EU:s interna trafik för tillfället är medborgare i tredje länder.

Försörjningstryggheten

I tonnageskattelagen är det framför allt fråga om att garantera Finlands försörjningstrygghet oberoende av yttre omständigheter. Detta förutsätter att vi kan bibehålla den finländska sjömanskompetensen och ett fartygsbestånd av nuvarande nivå. Därför bör förslaget till tonnageskattning analyseras med speciell hänsyn till hur det uppnår detta grundläggande mål.

Tonnageskatten är en schematisk, kalkylerad skatt som ger upphov till en formell skattebelastning. Inkomsterna av fartygsöverlåtelser är skattefria och ger därmed rederierna en möjlighet att

förnya sitt fartygsbestånd. Systemet garanterar alltså ett skattestöd i det fall att rederiet i linje med lagens allmänna mål underhåller och förnyar sitt inhemska fartygsbestånd. Rederiets latent skatteskuld förfaller inte heller till betalning i detta fall utan först vid en betydande utförsäljning av fartyg. Utskottet menar att bestämmelsen om debitering av den latent skatteskulden är ägnad att säkerställa att fartygsbeståndet bibehålls på nuvarande nivå.

Systemet skall bara omfatta inkomsterna av sjötransport och därmed ställs försäljningen av skattefria varor som förs i land utanför det. Merparten av passagerarfartygens intäkter uppkommer genom sådan försäljning till passagerarna och därför har passagerarfartygsrederierna meddelat också vid utfrågningen i utskottet att de inte tänker anhålla om att bli omfattade av lagen. Utskottet noterar att lastfartyg och passagerarfartyg spelar olika roller när det gäller att garantera sjötransporterna. Av besättningen på passagerarfartyg sysslar omkring 75 procent med restaurangarbete, servering och försäljning, medan lejonparten av lasttransporterna sker med lastfartyg. Också delegationen för företagsstöd har uppmärksammat passagerarfartygens roll. Den har i samband med propositionen om utvidgat stöd för bemanningskostnader konstaterat bland annat att det inte finns några skäl för att stödja passagerarfartyg som har med försörjningstryggheten att göra.

Effekterna för vissa kommuners skatteintäkter

Trots att passagerarfartygen inte spelar samma roll för vår försörjningstrygghet som lastfartygen är det enligt utskottets mening mycket viktigt av många andra orsaker att bibehålla passagerarfartygen under finsk flagg. Passagerartrafikens sysselsättande effekt var 1999—2000 enligt de uppskattningar som lagts fram i förslaget till utvidgat stöd för bemanningskostnader omkring 4 500—5 500 årsverken och den indirekta sysselsättande effekten medräknad omkring 10 000—12 000 årsverken. Omkring 60 procent av alla anställda i sjömansyrken i Finland arbetade på passagerarfartyg och bilfärjor. Vad gäller dem som arbetar i sjöfartsyrken är hemorter-

na koncentrerade till kustkommunerna och Åland och därmed har fartygens flaggstat en stor betydelse för dessa kommuners skatteintäkter av samfunds- och inkomstskatter.

Detaljmotivering

Utskottet har rent generellt uppmärksammat vissa centrala frågor som tagits upp vid utfrågningen med sakkunniga utan att särskilt ta ställning till de många enskilda anmärkningarna. Utskottet har inte heller ansett det befogat att bedöma de inlämnade skriftliga utlåtandena till den del som de bygger på lagberedningens tidigare faser och innehåller oriktiga utgångsuppgifter och slutsatser. Det framhåller att de flesta frågor har fått en klar och tydlig lösning och att sakernas riktiga förhållande framgår av propositionen och dess motivering.

De inkomster som omfattas av stödet

Hela tonnageskattesystemet bygger på en uppdelning i tonnagebeskattad verksamhet och annan verksamhet, dvs. sådan som omfattas av normal inkomstbeskattning. Skattestödet gäller den tonnagebeskattade verksamheten och därför är det viktigt att göra denna tudelning klar och tydlig. Indelningen gör också ofrånkomligt skattestrukturerna mera rigida eftersom utgifterna för tonnagebeskattad verksamhet inte är avdragbara vid inkomstbeskattningen och avskrivningsrätterna i inkomstbeskattningen inte utsträcker sig till egendom som ens delvis hänför sig till tonnagebeskattad verksamhet.

Inkomsterna av tonnagebeskattad verksamhet finns uppräknade i föreslagna 7 §. Till stödets kärnområde hör inkomster av gods- och passagerarbefordran med tonnagebeskattat fartyg, inkomster av verksamheter som är nödvändiga för och nära anknytta till verksamheten och inkomster av försäljning ombord av varor och tjänster som är avsedda att konsumeras ombord. Tonnagebeskattningen skall också omfatta överlåtelse av fartyg och andra lösa anläggningstillgångar som används i tonnagebeskattad verksamhet och inkomster av uthyrning av tonnagebeskattat fartyg med besättning, förutsatt att inhyraren använder det för sådan verksamhet som

skulle vara tonnagebeskattad om den bedrevs av uthyraren. Däremot skall finansiella intäkter, hyror och räntor omfattas av vanlig inkomstskatt. Det betyder till exempel att uthyrning av fartyget utan besättning inte omfattas av lagens tillämpningsområde.

Utskottet anser att dessa avgränsningar är tillräckligt klara och välmotiverade med tanke på lagens centrala syften. De är ägnade att stödja fartygstransporter under finländsk flagg och att bidra till en förnyelse av fartygsbeståndet.

I motsats till vad som tidigare föreslagits omfattar tonnagebeskattningen inte försäljningen av skattefria varor som förs i land. Enligt vad utskottet har erfärut var detta också regeringens explicita anvisning till lagberedarna. Som ovan anförts har bland annat dagligvarubranschen gett sitt stöd åt denna ståndpunkt på grund av risken för konkurrenssnedvridningar. Utskottet menar att det inte är motiverat att jämställa försäljningen av skattefria varor som förs i land med de övriga tonnagebeskattade inkomsterna i föreslagena 7 §, som uppkommer inom sjötransportbranschens kärnverksamheter, dvs. transport av varor och passagerare i utrikestrafik. Inte heller för den skull är det motiverat att ta upp den inom ramen för skattestödet.

Beskattningen av dividender

Det skattestöd som tonnagebeskattningen medger hänför sig till vinsten av bolagets tonnagebeskattade verksamhet så länge medel inte tas ut ur bolaget. Det är alltså fråga om en förmån på grund av framskjuten beskattning. I enlighet med detta sker beskattningen alltid i samband med utdelad vinst, vilket betyder att dividenderna beskattas en gång på samma sätt som andra bolags dividender. Som bolagets jämförelse-skatt beaktas också den skatt som påförs bolaget med stöd av specialbestämmelserna om tonnage-skattepliktig inkomstskatt i tonnage-skatte-lagen. Tonnageskatten räknas i sig inte till jämförelse-skatten.

Utskottet anser att dessa avgränsningar är konsekventa och att de svarar mot lagens syften. Till exempel intäkterna av försäljning av fartyg är skattefria och ger en möjlighet att förnya far-

tygsbeståndet. Om försäljningsintäkterna delades ut som vinster till aktieägarna skulle grunden för skattestöd inte längre finnas kvar. På grund av uppdelningen i tonnagebeskattad och inkomstbeskattad verksamhet ser utskottet det dessutom som motiverat att tonnageskatten inte räknas in i jämförelse-skatten. Saken har liten ekonomisk betydelse på grund av den låga tonnageskatten.

Tonnageskatteperioden

Enligt propositionen är tonnageskatteperioden 10 år och bolaget bör ovillkorligen åta sig att följa den för att få skatteförmån. Enligt utredning till utskottet är åtagandeperioden lika lång i tonnageskattesystemen i samtliga medlemsstater. Därmed svarar propositionen mot internationell praxis och är i den meningen motiverad.

Utskottet anser vidare att även om tonnageskatteperioden gör skattestrukturerna mindre flexibla och i viss mån försvårar till exempel omstruktureringar i bolagen, är åtagandet att hålla fast vid systemet under en tillräckligt lång tid en motvikt till skatteförmåner och tjänar därmed lagens allmänna syften. Utskottet tillstyrker förslaget också på denna grund.

Med hänsyn till att tonnagebeskattningen är differentierad från inkomstbeskattningen och har en rigid struktur är det enligt utskottets mening särskilt viktigt att lagens effekter för sjöfartsnäringens betingelser noggrant följs upp. Lagstiftaren bör reagera mycket känsligare än normalt på eventuella behov att ändra lagen eftersom de skattskyldiga själva inte har någon möjlighet att lösgöra sig från systemet mitt under en tonnageskatteperiod utan kännbara skattepåföljder.

Men enligt vad utskottet har erfärut tillåter tonnageskattesystemet ändå omstrukturering av bolagen inom vissa gränser. I propositionen ingår uttryckliga bestämmelser om fusion och fission av tonnageskattskyldiga bolag men också aktiebyte och verksamhetsöverlåtelser kommer att vara möjliga i beskattningen av tonnageskattskyldiga bolag. Men vad gäller verksamhetsöverlåtelse kan bestämmelserna i lagen om beskattning av inkomst av näringsverksamhet bara

bli tillämpliga på annan än tonnagebeskattad verksamhet. Det betyder att ett tonnageskattskyldigt bolag kan överlåta den del av sin verksamhet som omfattas av inkomstbeskattning till ett annat bolag, om de allmänna villkoren i 52 d § näringskattelagen uppfylls. Analogt kan ett tonnageskattskyldigt bolag vara övertagande part vid en verksamhetsöverlåtelse. Utskottet anser att bestämmelserna om aktiebyte enligt vad utskottet erfarit kan tillämpas som sådana också på ett tonnageskattskyldigt bolag vare sig bolaget anskaffar aktier eller aktier anskaffas i det vid aktiebyte.

Latent skatteskuld

En skatteskuld som uppkommit före övergången till tonnagebeskattning kan enligt föreslagna 15 § inkomstföras, om överlåtelsepriset på fartyg och andra lösa anläggningstillgångar som överlåts under skatteåret överstiger utgiftsresten för den tonnagebeskattade verksamheten i slutet av skatteåret. Inkomstföringen får under tonnageskatteperioden totalt uppgå till högst samma belopp som bolagets latent skatteskuld vid övergången till tonnagebeskattning. Inkomstföring sker inte om utgiftsresten tillfälligt är negativ, dvs. när bolaget under de tre närmaste åren efter en överlåtelse av ett fartyg skaffar anläggningstillgångar som kan hänföras till den tonnagebeskattade utgiftsresten.

Enligt utredning till utskottet har meningen varit att genast från början av lagberedningen ta hänsyn till den latent skatteskulden och parterna har varit medvetna om detta under hela beredningsprocessen. Det oaktat har en del sakkunniga i samband med utfrågningen i utskottet ställt motsatta förväntningar på behandlingen av den latent skatteskulden. Men regeringens finanspolitiska ministerutskott har fattat ett uttryckligt beslut om inkomstföring av skatteskulden första gången sommaren 2000 och en gång till våren 2001, då det beslutade att den latent skatteskulden börjar inkomstföras i det fall att den kalkylerade utgiftsresten för hela fartygsbeståndet blir negativ. I praktiken uppkommer en sådan situation bara om rederiet överlåter en betydande del av sitt fartygsbestånd. Dessa riktlinjer har lagts

fram också för kommissionen som har ställt sig positiv till propositionen på denna punkt.

Flera sakkunniga har i sina utlåtanden motsatt sig debitering av den latent skatteskulden. Rederiernas sammanräknade avskrivningsdifferens var enligt boksluten för 2000 totalt omkring 680 miljoner euro, dvs. omkring 23 procent av rederiernas balansomslutning. Därmed har den latent skatteskulden en mycket stor ekonomisk betydelse för rederiernas beslutsfattande.

Utskottet anser att möjligheten att debitera den latent skatteskulden utgör en garanti för att hela tonnageskattesystemet skall fungera och dess centrala syften uppnås. Utan den kunde rederierna utan hinder sälja sina fartyg till utlandet och därmed avstå från det fartygsbestånd som skattestödet avsett att bevara. Med hänsyn till att överlåtelsepriset på tonnagebeskattade fartyg vore skattefritt vid tonnagebeskattning, i motsats till vad som är fallet i den vanliga inkomstbeskattningen, skulle systemet utan en bestämmelse om den latent skatteskulden sannolikt bara uppmuntra rederierna till att överlåta sina fartyg. Den inbyggda skatteförmånen i den latent skatteskulden blir också slutlig när rederierna kommer i åtnjutande av den förmån som en låg tonnagebeskattning innebär. Utskottet ser en sådan dubbel förmån som helt omotiverad och anser att den inte tjänar lagens syften. Vidare påpekar utskottet att det vid debiteringen inte är fråga om strängare beskattning än vanlig inkomstbeskattning, utan om en likadan påföljd som vid näringsbeskattning över lag när utgiftsresten blir negativ.

Också andra länder väger in den latent skatteskulden i sina tonnageskattesystem. Till exempel Danmark, som är det enda landet med ett likadant system för avskrivning av utgiftsrester som Finland, har helt nyligen stannat för en nästan identisk lösning som i regeringens proposition. Samtidigt som Danmark övergår till tonnageskattesystemet ser det också över systemet med fartygsavskrivningar och sänker avskrivningsrätten från 25 till 12 procent. Enligt vad utskottet har erfarit beaktas den latent skatteskulden också i Storbritannien, Tyskland och Hol-

land, även om det sker degressivt eller delvis. Fartygsavskrivningen i dessa länder skiljer sig dock från vårt system såtillvida att latent skatteskuld inte uppstår i samma mån som hos oss.

Med stöd av erhållen utredning anser utskottet att möjligheten att debitera den latent skatteskulden i samband med en omfattande försäljning av fartygsbeståndet är ett motiverat, av kommissionen accepterat och internationellt tillämpligt förfarande. Vidare påpekar utskottet att det kan ifrågasättas om skattestödet utan en bestämmelse av detta slag över huvud taget kan tillåtas som statligt stöd.

Skattekringgående

Utskottet har redan behandlat de svårigheter som uppstår när två helt olika system skall samordnas. Men en klar gränsdragning behövs också för att hindra skattekringgående, eftersom ett och samma bolag kan bedriva både tonnageskattad och normalt inkomstbeskattad verksamhet. Skattebelastningen för dessa verksamheter är mycket olika och därför välkomnar utskottet att lagförslaget innehåller ett flertal bestämmelser som skapar klarhet i vilka procedurer som är acceptabla och bestämmelser som sanktionerar förbjudna procedurer.

Bland bestämmelser som skapar klara procedurer och i sig bygger på allmänt accepterade principer kan nämnas bestämmelsen om principen om marknadsmässiga villkor (16 §) och skyldigheten att utreda inkomster och utgifter (17 §) och inkomstföringen av kalkylerad ränta (18 §). Det är till exempel tillräckligt klart hur räntorna skall behandlas när bolagets främmande kapital styrs till olika verksamheter. Den föreslagna andelen främmande kapital som utlöser räntepåföljder om den underskrids är mycket återhållsam med hänsyn till uppbyggnaden av finländska företags balanser.

I föreslagna 28 § finns en bestämmelse om skattekringgående. För att tonnageskattskyldigheten skall vara i kraft förutsätter den bland annat att bolaget inte är part i transaktioner eller andra arrangemang som syftar till att kringgå skatt. Enligt utredning till utskottet är bestämmelser av detta slag allmänna i internationella

sammanhang och bygger i sista hand på kommissionens riktlinjer för statligt stöd till sjötransport. Enligt dem får skattestödet inte hamna utanför sjöfartsbranschen.

Utskottet menar att bestämmelsen om skattekringgående är motiverad och helt i linje med internationell praxis. Det omfattar den standpunkt som förts fram vid utfrågningen av sakkunniga att tillämpningen av bestämmelser om skattekringgående alltid förutsätter uppsåt och därmed ett medvetet lagstridigt förfarande. Därmed kan uteslutning ur tonnageskattesystemet inte komma som en överraskning för ett bolag. Dessutom är lagens syfte att bolaget skall hållas kvar inom ramen för tonnageskattning och därför ser utskottet ingen grund för misstankarna om att också ett litet fel kan leda till att godkännandet återkallas. Vidare hänvisar utskottet till den möjlighet som ges i propositionen att avhjälpa en brist på grund av oklarhet och att vid behov också söka förhandsavgörande.

Utskottet anser också att villkoren för tillämpning av bestämmelsen om skattekringgående gärna kunde tas in i en speciallag om tonnageskatt, eftersom det är fråga om en exceptionell skatteform. Den allmänna hänvisningen till lagen om beskattningsförfarande vore inte lika åskådlig på denna punkt.

Skatteförhöjning

Propositionen medger en möjlighet att påföra en skatteförhöjning när ett bolag har uteslutits ur tonnageskattesystemet mitt under skatteperioden. Förhöjningen behöver inte påföras om skattskyldigheten har återkallats av orsaker som inte är beroende av bolaget eller för att bolaget har lagt ner sin tonnageskattskyldiga verksamhet och den inte har fortsatt i något annat bolag heller.

Skatteförhöjning skall påföras vid en retroaktiv inkomstbeskattning och bolaget också i övrigt ges en sådan behandling i beskattningen som det skulle ha fått utan tonnageskattning. Det är då fråga om återbäring av en omotiverad förmån och skatteförhöjningen är den enda egentliga sanktionen för avbrottet i tonnageskatteperioden.

Utskottet konstaterar att retroaktiv inkomstbeskattning är möjlig åtminstone i Storbritannien. I Danmark tillämpas tonnagebeskattning så länge ett bolag har tonnagebeskattad verksamhet och det är inte i sig möjligt för rederiet att träda ut ur tonnageskattesystemet. På vissa villkor kan verksamheten också påföras inkomstskattepåföljder.

Utskottet menar att skatteförhöjningsförfarandet har att göra med behovet att binda de bolag som valt tonnagebeskattning till systemet för en fast skatteperiod. Utan skatteförhöjningspåföljden skulle den fasta skatteperioden förlora sin betydelse i praktiken. Utskottet anser därför att bestämmelsen är motiverad och tillräckligt flexibel för att förhöjningen inte skall behöva påföras i situationer där det inte är fråga om uppsåt.

Verkställande av tonnagebeskattning

Regeringen föreslår att tonnagebeskattningen skall koncentreras till Koncernskattecentralen, som har specialiserat sig på beskattningen och skattegranskningen av våra största koncerner. Enligt vad utskottet har erfårit besitter centralen för tillfället också en viss sjöfartsexpertis. I förekommande fall kan centralen också be den övriga skatteförvaltningen om experthandläggning. Därför ser utskottet inte farhågorna för en tillräcklig expertis som befogade.

Enligt utskottets mening är det över lag motiverat att koncentrera beskattningen på grund av lagens exceptionella karaktär, den arbetsdryga beskattningen och det obetydliga antalet skattskyldiga.

Tidsfristen för ansökan om godkännande som tonnageskattskyldig

Bolagen skall ansöka om godkännande som tonnageskattskyldiga inom 12 månader från det att lagen trätt i kraft. Om bolaget grundas efter det att lagen trätt i kraft är tidsfristen 3 månader från det att bolaget registrerades. Koncernbolagen skall ansöka om godkännande samtidigt.

Vissa sakkunniga som utskottet har hört har ansett tidsfristen alltför kort för att till exempel beslut om nödvändiga företagsregleringar skall

kunna fattas i tid. Det har föreslagits att tidsfristen skall vara dubbelt längre. Alternativt har det föreslagits att ansökan skall kunna ske vid en valfri tidpunkt efter det att lagen har trätt i kraft.

Enligt vad utskottet har erfårit är föreslagen praxis internationellt rådande. Till exempel i Storbritannien har det krävts att ansökan skall göras inom 12 månader från det att lagen trädde i kraft. Nya bolag skall ansöka omedelbart när de uppfyller tillämpningsvillkoren i lagen. Inte heller där har bolagen — i motsats till vad som anförts i utskottet — möjlighet att fritt ansöka om tonnageskattskyldighet när de vill. Det är en annan sak att beslutet att hålla fast vid tonnagebeskattning i Storbritannien måste förnyas varje år. Om bolagen inte gör så upphör tonnagebeskattningen 10 år från den senaste anmälningen. Också i Danmark är ansökan bunden vid det första året då villkoren för ansökan uppfylls.

Det förfarande som regeringen föreslår har alltså accepterats i ovan nämnda tonnageskatte-länder. Tidsfristerna i propositionen gäller ansökan, inte uppfyllelse av villkoren för skattskyldighet. Tonnagebeskattning börjar tillämpas från början av den räkenskapsperiod som följer på ansökan, då också villkoren för godkännande skall vara uppfyllda. Om lagen trädde i kraft till exempel den 1 september 2002 skall ansökan således lämnas in senast den 1 september 2003 för att tonnagebeskattning skall börja tillämpas från början av följande räkenskapsperiod, vanligtvis från början av 2004. Det betyder att lagen börjar tillämpas först nästan två år från denna tidpunkt.

Utskottet hänvisar till internationell praxis och klarläggningen ovan, som medger en tolkning som garanterar att rederierna har nästan två år på sig att vidta åtgärder. Nya bolag kan genom registreringstidpunkten inverka på när deras skattskyldighet inträder. Utskottet menar på dessa grunder att propositionen inte ger anledning till ändringar på denna punkt.

Slutsatser och uppföljning

Tonnagebeskattningen är ett sätt att påverka rederiernas konkurrensvillkor i internationell sjötransport. Den föreslagna lagen svarar i centrala delar också mot internationell praxis och försva-

rar därmed sin plats. Utskottet har klart för sig att rederiernas situation kan påverkas bara i begränsad omfattning genom tonnageskatten och att systemet gagnar lastfartygsrederier mer än passagerarfartygsrederier. Det menar i alla fall att man inte bör försöka lösa alla konkurrensproblem inom sjöfarten genom tonnagebeskattningen eller beskattningen över lag. Det kan leda till nationellt och internationellt ovälkomna och ökade konkurrensstörningar. Av samma orsak bör Finland arbeta internationellt för att begränsa skattestöden och dämpa den interna konkurrensen inom EU. Till denna del hänvisar utskottet till kommissionens kommande direktivförslag som kan förväntas stödja dessa syften.

Enligt utskottets mening är det också skäl att överväga andra alternativ till tonnageskatten än enbart fiskala utan att lagens tillämpningsområde utvidgas mer än vad som föreslagits. Därmed vore det möjligt att nå ett sådant, i sig önskvärt slutresultat att Finland har lika goda konkurrensvillkor som de närmaste länderna och att utflaggningar inte skulle behövas.

Som utskottet har konstaterat ovan kräver tonnageskattelagen särskild uppföljning på grund av sin rigida struktur men också på grund av omställningarna i sjötransportbranschen. Av särskilt intresse är EU-utvidgningen inom några år då bl.a. Estland, som är mycket konkurrenskraftigt i sjöfartssammanhang, tas upp bland medlemsstaterna.

I samband med utfrågningen av sakkunniga har det också hänvisats till att det behövs uppföljning för att komplettera propositionen till exempel med bestämmelser om verksamhetsöverlåtelser inom ramen för tonnagebeskattningen. Preciseringar kan visa sig behövliga också efter hand som den övriga beskattningen ses över.

Utskottets ändringsförslag

18 §

Inkomstförföring av kalkylerad ränta

Utskottet konstaterar avslutningsvis att Sverige enligt vad som kommit fram vid utfrågningen av sakkunniga inte bereder ett eget tonnageskattesystem.

Lagtekniska korrigeringar

I 18 § om inkomstförföring av kalkylerad ränta svarar början och slutet av bestämmelsen inte mot varandra. Utskottet föreslår att formuleringen korrigeras.

Utskottet anser att föreslagna 24 § 1 mom. bör preciseras genom att det kompletteras med hur den debiterade inkomstskatten skall räknas ut vid fission. Skatt som inte har påförts ett fissionerat bolag skall då debiteras hos de övertagande bolagen i samma proportion som tillgångar inom tonnagebeskattad verksamhet har förts över till dem.

Utskottet menar att det finns anledning att precisera föreslagna 31 § 3 mom. så tillvida att också tillämpningen av lagen om skatteuppbörd tas in i hänvisningen. För klarhetens skull är det också skäl att nämna samfundsräntan i samma moment.

Förslag till beslut

Med stöd av det ovan anförda föreslår finansutskottet

att det andra lagförslaget godkänns utan ändringar och

att det första lagförslaget godkänns enligt propositionen men 18, 24 och 31 § med ändringar som följer (Utskottets ändringsförslag).

Om vid utgången av skatteåret beloppet av det främmande kapitalet i den tonnageskattskyldiges balansräkning är mindre än hälften av beloppet av det egna kapitalet i bolagets balansräk-

ning, skall som skattepliktig inkomst för skatteåret beaktas ett belopp som erhålls genom att från hälften av det egna kapitalet dra av (utesl.) beloppet av det främmande kapitalet och multiplicera det sålunda erhållna beloppet med en räntesats motsvarande den i lagen om vissa referensräntor (996/1998) avsedda grundräntan höjd med en procentenhet.

24 §

Inkomstbeskattning av tonnageskattskyldig på grund av återkallande av tonnageskattskyldighet

Om godkännande som tonnageskattskyldig återkallas i enlighet med 29 §, påförs bolaget inkomstskatt för den vinst som den tonnageskattade verksamheten avkastat under tonnageskatteperioden, med iakttagande av de bestämmelser i den inkomstskattelagstiftning och de nationella avtal som tillämpas vid verkställandet av beskattningen för dessa skatteår. När inkomstskatt påförs fördelas vinsten av den tonnageskattade verksamheten i ett bolag som fissionerats på det sätt som avses i 21 § för att debiteras hos de övertagande bolagen i samma proportion som utgiftsresten av den tonnageskattade verksamheten med stöd av 21 § 2 mom. har överförts till de övertagande bolagen.

(2—4 mom. som i RP)

31 §

Verkställande av beskattningen

(1 och 2 mom. som i RP)

Tonnagesbeskattning verkställs för skatteår som avses i 3 § lagen om beskattningsförfarande. I fråga om verkställande av beskattning, slutförande av beskattning, skattegranskning, skatterättelse, efterbeskattning, skatteförhöjning, samfundsränta och följdändring gäller i tillämpliga delar bestämmelserna i lagen om beskattningsförfarande. Uppbörd, indrivning och återbäring av tonnageskatt verkställs enligt vad som föreskrivs i lagen om skatteuppbörd (611/1978) eller med stöd av den.

(4 mom. som i RP)

Helsingfors den 11 april 2002

I den avgörande behandlingen deltog

ordf. Maria Kaisa Aula /cent
vordf. Kari Rajamäki /sd
medl. Olavi Ala-Nissilä /cent
Pirjo-Riitta Antvuori /saml
Seppo Kääriäinen /cent
Reijo Laitinen /sd
Hanna Markkula-Kivisilta /saml
Tuija Nurmi /saml
Mauri Pekkarinen /cent
Matti Saarinen /sd

Anni Sinnemäki /gröna
Sakari Smeds /kd
Marja-Liisa Tykkyläinen /sd
Kari Uotila /vänt
Jukka Vihriälä /cent (delvis)
ers. Ulla Juurola /sd
Kari Kantalainen /saml
Riitta Korhonen /saml
Iivo Polvi /vänt
Anu Vehviläinen /cent.

Sekreterare i delegationen var

utskottsråd Maarit Pekkanen.