

FINANSUTSKOTTETS BETÄNKANDE 4/2001 rd

Regeringens proposition med förslag till lag om ändring av bilskattelagen

INLEDNING

Remiss

Riksdagen remitterade den 4 december 2000 en proposition med förslag till lag om ändring av bilskattelagen (RP 197/2000 rd) till finansutskottet för beredning.

Beredning i delegation

Ärendet har beretts av finansutskottets skatte-delegation.

Sakkunniga

Utskottet har hört

- överinspektör Merja Sandell, finansministeriet
- tullsekreterare Tuula Karjalainen, Tullstyrelsen

- tullöverinspektör Markku Partanen, Södra tulldistriktet
- tullinspektör Martti Pyhälähti, Västra tulldistriktet
- ordförande Veikko Airaksinen, Finlands Återvandrare r.f.
- rådgivningschef Tiina Hailla, Suomi-Seura ry
- socialpolitiske sekreteraren Jukka Pajarinen, Finlands Studentkårers förbund rf
- verkställande direktör Harri Nykänen, Autoalan Keskusliitto ry
- verkställande direktör Pekka Puputti, Bilimportörerna r.f.
- verkställande direktör Pasi Nieminen, Automobilförbundet r.f.

Norra tulldistriktet och Finska Försäkringsbolagens Centralförbund har lämnat ett skriftligt utlåtande.

PROPOSITIONEN

Bestämmelser om nedsättning av skatten på fordon som förs in i landet som flyttgods (flyttgods-bilar) finns i 25, 25 a, 26 och 27 § bilskattelagen. Avsikten med bestämmelserna är att personer som flyttar mellan länder inte skall behöva betala dubbel konsumtionsskatt för fordon. Lagen har bestämmelser om minimitiden för ägande och användning av ett fordon i utlandet.

Regeringen föreslår att bestämmelsen om successiv inflyttning till Finland ändras för att personer som flyttar till Finland i arbetet eller av personliga skäl skall kunna genomföra flyttningen under en längre tid. Samtidigt är målet att

göra bestämmelserna om flyttgods-bilar smidigare i ett större perspektiv. Lagen föreslås bli ändrad så att den som tillfälligt vistas i Finland får rätt att anmäla ett fordon som flyttgods när han bosätter sig stadigvarande i Finland. Men en förutsättning är att han har ägt och använt fordonet i utlandet på det sätt som bestämmelser om flyttgods föreskriver. Den inflyttande behöver inte nödvändigtvis ha använt bilen omedelbart före den tidpunkt då inflyttningen anses ha ägt rum.

Avsikten är alltså att begränsa införseln av flyttgods-bilar när en person som tidigare varit bosatt i Finland har vistats utomlands på grund

av studier. Men propositionen syftar till att samordna tillämpningen. Huvudregeln är att en person som huvudsakligen har studerat utomlands under en granskningsperiod på 12 månader före inflyttningen inte får föra in ett fordon i Finland som flyttgodsbil. Förslaget innebär att det vid en bedömning av utlandsvistelsen bara tas hänsyn till om personen faktiskt har studerat utomlands eller inte under tiden före inflyttningen och om studierna kan betraktas som den huvudsakliga sysselsättningen. Regeringen föreslår emellertid att en flyttgodsbil skall få föras in i landet,

när den inflyttande kan visa att de lagstadgade tidsfristerna har uppfyllts genom någon annan utlandsvistelse än studier.

Lagen kompletteras med en bestämmelse som tillåter att en flyttgodsbil under pågående karenstid med vissa överlåtelsebegränsningar säljs eller i övrigt överlåts till utlandet utan att den som tagit in bilen i landet drabbas av skattepåföljder. Dessutom skall skadade fordon också kunna överlåtas till försäkringsbolag utan att ägaren betalar skatt.

UTSKOTTETS STÄLLNINGSTAGANDEN

Allmän motivering

Av de orsaker som nämns i propositionen och på grundval av erhållen utredning finner utskottet lagförslaget behövligt. Utskottet tillstyrker förslaget i övrigt utan ändringar men föreslår en komplettering av ikraftträdelsebestämmelsen. Den offentliga debatten om bilskatten och inte minst om skatten på import av begagnade bilar har ökat ovissheten bland medborgarna och inom bilhandeln. Debatten har väckt orealistiska förväntningar och påverkat bilhandeln negativt. Därför behandlar utskottet bilskatten i detta betänkande i ett vidare perspektiv än regeringen gör i sin proposition.

År 1993 inbringade bilskatten 1,7 miljarder mark, 1994 var siffran uppe i 2,0 miljarder mark, 1995 var intäkterna 2,6 miljarder mark och 1996 3,5 miljarder mark. Året därpå, 1997, var siffran 4,1 miljarder mark, 1998 5,2 miljarder mark, 1999 6,1 miljarder mark och i fjol 6,3 miljarder mark. Bilskatten har således haft en stor betydelse för statsekonomin. I budgeten för i år beräknas bilskatten inbringa 6,7 miljarder mark. Enligt uppgifter som figurerat i pressen räknar bilhandeln med att försäljningen av nya bilar i år kommer att minska med en femtedel jämfört med läget förra hösten. Samtidigt kommer intäkterna av bilskatten att sjunka avsevärt jämfört med prognoserna i budgeten för i år.

Utskottet vill här påminna om de finanspolitiska riktlinjer och de riktlinjer för skatter och

avgifter som regeringen Paavo Lipponen II gick in för när den utnämndes den 15 april 1999. Utskottet hänvisar också till de transportpolitiska riktlinjerna i regeringsprogrammet. Enligt programmet vill regeringen skynda på en förnyelse av bilparken genom att omstrukturera trafikskatterna med större hänsyn till miljökonsekvenserna, särskilt bränsleförbrukningen och trafiksäkerheten.

Detaljmotivering

Begreppet inflyttning

I rättspraxis och skattesammanhang avser inflyttning att någon flyttar till Finland för att bo här permanent. För att påvisa denna intention skapar den inflyttande band till Finland (bl.a. bostad, arbete, familj) och bryter samtidigt sina band med det andra landet. Personens egen syn på om han flyttar till Finland permanent eller inte har spelat en väsentlig roll. Invandrarna lever sitt liv under mycket varierande förhållanden. Därför kan lagen inte ge något uttömmande svar på vad som avses med inflyttning. Principerna för vilka kriterier som skall uppfyllas vid inflyttning har utformats genom skatteförfaranden och alla tulldistrikt bör känna till principerna. Lagen är flexibel och varje inflyttare kan bedömas från fall till fall.

Definition på stadigvarande boningsort

I 33 § bilskattelagen finns en definition på stadigvarande boningsort. Bestämmelsen bygger på rådets direktiv om skattebefrielser inom gemenskapen för vissa transportmedel som tillfälligt införs från en annan medlemsstat (83/182/EEG). Dessutom har Tullstyrelsen gett tulldistrikten anvisningar om vilka saker som måste beaktas när den fasta boningsorten bestäms, till exempel arbete, bostad (bostadstyp), familj, egendom, inkomstskattskyldighet och sociala trygghetssystem. Människors livssituation och levnadsförhållanden kan variera mycket. Därför kan det inte stiftas några uttömmande lagar på denna punkt. Med stöd av 33 § 2 mom. bilskattelagen kan en skattskyldig för ett år i sänder anhålla om ett beslut av tulldistriktet om sin stadigvarande boningsort. Också Tullstyrelsen fattar förhandsbeslut om stadigvarande boningsort. På så sätt kan den skattskyldige i förväg få reda på i vilket land han betraktas vara bosatt i skattehänseende.

Tillfällig skattefri användning

Finansministeriet och Tullstyrelsen har blivit uppmärksamma på svårigheterna att tolka bestämmelserna om tillfällig skattefri användning i 2 § bilskattelagen. Bestämmelsen har lett till en rad svårigheter i synnerhet för personer som delvis bor i två länder i Tornedalen. Regeringen går inte in på denna fråga, utan propositionen avser att förtydliga tillämpningen av skattereglerna för flyttgods-bilar. Syftet är att likadana skattelättnader inte skall behöva beviljas om och om igen. Enligt vad utskottet har erfarit kommer regeringen att lämna en proposition till riksdagen om problemen i anknytning till tillfällig användning. Utredningarna och förarbetet pågår fortfarande.

Övergångsbestämmelse

I 26 § 1 mom. i den gällande bilskattelagen finns bestämmelser om tillfällig bosättning i Finland. Bestämmelsen har tolkats relativt liberalt. Detta har lett till svåra gränsdragningar när det gäller hur länge en inflyttad kan arbeta utan att kravet i

25 § på vistelse utomlands utan avbrott för att få införa en bil avbryts av att personen vistas i Finland. Genom lagförslaget blir reglerna tydligare. Kortvarigt och tillfälligt arbete godkänns men regelbundet arbete betraktas som något annat än tillfällig vistelse. Tack vare lagförslaget blir skatten bättre förutsebar samtidigt som informationen underlättas.

Enligt vad utskottet har erfarit har domstolarna på den senaste tiden tillämpat en relativt vid tolkning av bestämmelsen. Lagförslaget kan enligt information till utskottet i vissa fall betyda att bestämmelserna stramas åt. Därför vore det rimligt att förhindra att personer som flyttat utomlands under den gällande lagens tid möts av åtstramad tillämpning när de återvänder till Finland. Den som flyttar till Finland bör under en övergångsperiod ha möjlighet att stödja sig på den gällande lagen i stället för på den nya. Utskottet föreslår en övergångsperiod på ett år räknat från den nya lagens ikraftträdelse. Övergångsbestämmelsen skall bara gälla de inflyttande som redan bor utomlands när den nya lagen träder i kraft. Den gäller således inte personer som flyttat tillbaka till Finland om de flyttat utomlands efter att den nya lagen trädde i kraft. De känner till innehållet i den nya lagen redan när de flyttar utomlands. Utskottet föreslår att ikraftträdelsebestämmelsen kompletteras med ett nytt lagrum med det ovan relaterade innehållet. (*Utskottets ändringsförslag*).

Konsekvenserna sett i de skattskyldigas perspektiv

Regeringen räknar med att högst några hundra nya bilar till årligen kommer att föras in i Finland som flyttgods.

Enligt den gällande lagen måste den som för in en flyttgods-bil till Finland vistas utomlands omedelbart före inflyttningen. Propositionen luckrar upp reglerna och också den som tillfälligt vistas i Finland före den egentliga inflyttningen har rätt att få skattenedsättning på sin flyttgods-bil. Den inflyttande får rätt att anmäla ett fordon som flyttgods, om det skulle ha uppfyllt kraven på införsel under den tid som den in-

flyttande vistas tillfälligt i landet. Men den inflyttande måste återropa regeln om flyttgodsbil inom utsatt tid.

Enligt den gällande lagen har den inflyttande rätt att tillfälligt vistas i Finland före inflyttningen, bland annat på grund av arbete, utan att utlandsvistelsen anses ha blivit avbruten. Propositionen begränsar vistelse i Finland på grund av arbete och tillåter bara besök och vistelse på grund av kortvarigt eller sporadiskt arbete. Reglerna kommer således att vara strängare än den senaste tidens rättspraxis. Därför är det till fördel för den skattskyldige om den föreslagna övergångsbestämmelsen införs, eftersom den tillåter att den skattskyldige återopar den gällande lagen.

Det kommer fortfarande att finnas restriktioner för införsel av en flyttgodsbil om någon som tidigare har bott i Finland har vistats utomlands på grund av studier. Enligt propositionen blir lagen entydigare i och med att det enda fallet då en flyttgodsbil inte får föras in i Finland är när den inflyttande tolv månader före inflyttningen till Finland huvudsakligen har studerat utomlands. Restriktionen kan åsidosättas om den inflyttande kan visa att förutsättningarna för införsel har uppfyllts under någon annan utlandsvistelse än för studier. Propositionen skall således huvudsakligen ha en förtydligande effekt, men ger också i vissa fall studerande större möjligheter att föra in en flyttgodsbil.

Propositionen har en förmildrande bestämmelse som tillåter att ett fordon som förts in i landet tillsammans med flyttgods under karenstiden överläts till utlandet eller till ett försäkringsbolag utan att den inflyttande drabbas av skattepåföljder. Den gällande lagen ger ingen sådan möjlighet, men i praktiken har inflyttande sannolikt inte behövt betala skatt om bilen sålts till utlandet. Men den ursprungliga inflyttande personen måste betala bilskatt för bilen åtminstone när bilen kommer tillbaka till Finland och används av någon annan än den ursprungliga inflyttande personen. För senast då anses fordonet ha överlåtits i strid med karensbestämmelserna. Om en bil som överlåtits till utlandet eller till ett försäkringsbolag tas i bruk på nytt eller

omregistreras i Finland skall den som tar i bruk eller registrerar bilen enligt propositionen betala bilskatt. I sådana fall dras tidigare betald skatt av från beloppet.

Propositionen har dessutom bestämmelser om när den som överlåter ett fordon har rätt att föra in en ny flyttgodsbil i Finland. Propositionen betyder på sätt och vis en åtstramning. Men i princip har en överlåtare inte heller enligt den gällande lagen rätt att föra in en ny flyttgodsbil i Finland, om karenstiden för den tidigare införda flyttgodsbilen inte fullföljdes.

Enligt propositionen är det ett villkor för att karenstiden skall anses ha utnyttjats efter inflyttningen att både den inflyttande och bilen är i Finland samtidigt. Detta innebär att propositionen är strängare än rättspraxis på senare tid. I vissa fall har domstolarna ansett att det också skall räknas till karenstiden, om inflyttaren vistas utomlands till exempel på en semesterresa.

Information

Utskottet påpekar att tillämpningen av den gällande lagen inte har varit enhetlig och att det förekommit vissa problem, eftersom myndigheterna tidigare inte haft tillgång till adekvata anvisningar för medborgarna. År 2000 publicerade Tullstyrelsen kundmeddelande nr 3/2000 (Fråga hos Tullens informationstjänst), nr 5/2000 (Turistbilar, dvs. rätt till temporärt bruk av fordon i Finland) och nr 8/2000 (Införsel av flyttgods till Finland), påpekar utskottet. Informationsmaterialet har gett både instanserna inom tullförvaltningen och framför allt kunderna goda möjligheter att få rätt och enhetlig information om den gällande lagen. Det är enligt utskottet nödvändigt att myndigheterna ger heltäckande anvisningar och föreskrifter om de nya bestämmelserna omedelbart efter att lagändringen har trätt i kraft.

Skatten på begagnade bilar

Skatten på nya bilar, skatten på begagnade bilar och detaljerna kring dem måste ses och lösas som en helhet. Då är det enligt utskottet viktigt att dels de statsekonomiska konsekvenserna,

dels effekterna för bilhandeln och sysselsättningen inom branschen vägs in i beslutet. Unionslagstiftningen har i och för sig inga bestämmelser om skattesatsen på nya eller begagnade bilar eller om hur skatten skall verkställas. Men skatten får inte vara diskriminerande eller utgöra ett handelshinder.

Nyligen lämnade EU-kommissionen ett yttrande till EG-domstolen, där den anser att Finlands skatter på begagnade importerade bilar strider mot EU-bestämmelserna. Yttrandet är sammanställt av kommissionens rättstjänst och hänger samman med en tvist om Finlands skatter på importerade begagnade bilar, som EG-domstolen kommer att behandla. Högsta förvaltningsdomstolen i Finland har begärt förhandsbeslut av EG-domstolen.

Enligt uppgifter från finansministeriet ger yttrandet från kommissionen ingen information om detaljerna kring kraven på ändringar av bilskatten i Finland. Det är självfallet EG-domstolen som fattar det slutliga beslutet. Avgörandet är att vänta i slutet av året.

Enligt vad utskottet har erfarit kommer finansministeriets skatteavdelning, Tullstyrelsen och Fordonsförvaltningscentralen att samarbeta om den fortsatta behandlingen av hela frågan, både beträffande nya och beträffande gamla bilar. Eventuella förslag till ändringar i bilskattelagen blir aktuella först, om och när domstolsbehandlingen kastar ljus över frågan hur vår nationella bilskattelagstiftning står i förhållande till unionsbestämmelserna.

Enligt tillgängliga uppgifter har bilhandelsnäringen begagnade bilar på lager till ett marknadsvärde på mellan 2,0 och 2,5 miljarder mark. När medborgarna köper en ny och oanvänd bil ger de i ungefär nio av tio fall en gammal bil i inbyte. För den som köper en ny bil är det avgörande hur stort mellanpriset är. Om importen av begagnade bilar ökar avsevärt till följd av lägre skatt kan det hända att nybilsförsäljarna inte nöjer sig med dagens mellanpriser. Då blir det samtidigt svårare för medborgarna att köpa en ny bil.

Utskottet menar att det såväl från miljö- som säkerhetssynpunkt vore önskvärt att bilparken förnyades genom bilar med den nyaste och bästa

tekniken och inte så att landet överflödas av begagnade importbilar som i båda hänseendena är underlägsna nya bilar. Om bilparken främst förnyas genom införsel av begagnade bilar kommer medelåldern på vår bilpark snarare att stiga än sjunka.

Av denna orsak anser utskottet det viktigt med en optimal omläggning av beskattningen av begagnade bilar. Skatteomläggningen bör givetvis vara förenlig med de EU-kriterier som EG-domstolen kommer att utgå från när den tar ställning till det finländska systemet. Men beskattningen bör också i överensstämmelse med regeringsprogrammet lämna rum för en så långt driven utveckling av bilarnas miljö- och säkerhetsgenskaper som möjligt. Knappast hjälper det dock att enbart rucka på beskattningsnivån om man vill att de EU-rättsliga kriterierna och miljömålen skall stå i samklang med varandra. Därför krävs det också andra mått och steg.

Utskottet påpekar att åsikterna går något isär om hur en sänkning av bilskatten påverkar de övriga bilprisdelen och i synnerhet biltillverkarnas priser. När bilskatten sänkts har fabrikspriserna vanligen gått upp just så mycket som skattesänkningen har medgivit. Enligt erhållen utredning visar en prisjämförelse som Europeiska kommissionen lät utföra i november i fjol att de finländska importörerna köper in nya fordon till ett cirka 10—15 procent lägre pris än importörerna i övriga EU-länder.

Effekten av en bilskatteomläggning på konsumentpriserna påverkas lätt av ändringar i fabrikspriserna. Tidigare erfarenheter av bilskattesänkningar tyder på att fabrikspriserna tenderar att ändras i samband med skattenedsättningar. Av detta kan man enligt utskottet dra slutsatsen att skatteomläggningen bör vara rejäl för att det skall märkas i konsumentpriserna på bilar. En annan observation är att den ökning i efterfrågan som är att vänta inte räcker till att kompensera skattebortfallet till följd av en lägre bilskattesats. En höjning av fabrikspriserna bidrar till en större skatteintäkt men trots det förefaller det som om en sänkt skatt leder till mindre skatteintäkter.

I gemenskapsrättsligt hänseende torde det vara klart att det inte går att göra sådana ändringar i skattegrunderna för nya bilar som inte samtidigt skulle påverka beskattningen av begagnade bilar. En ändring i exempelvis skatteprocenten för nya bilar får omedelbart och direkt effekt på beskattningen av begagnade bilar. Det innebär att en bilskattesänkning inte är något effektivt instrument för att främja efterfrågan på nya bilar i stället för på begagnade bilar. Vissa bedömare hävdar att en sänkning av skattesatsen gör det minst lika mycket billigare att importera begagnade bilar som nya. Om skattenedsättningen leder till att det ovan konstaterade trycket att höja fabrikspriserna med 10—15 procent realiseras i praktiken, underlättas inte situationen för dem som köper nya bilar utan kan till och med försämrats i och med höjda mellanpriser inom bilhandeln.

Utskottet konstaterar att skattenivån för nya bilar och skattenivån och skattestrukturen för begagnade bilar bör ses i ett sammanhang med

hänsyn till de statsfinansiella konsekvenserna av en eventuell skatteomläggning, effekterna för bilhandelsnäringen och självfallet det faktum att detaljerna i omläggningen uppfyller unionslagstiftningens krav. Utskottet uppmanar till en snabb totalrevidering av bilbeskattningen i enlighet med regeringsprogrammet så att förnyelsen av bilparken påskyndas genom en ändring av trafikbeskattningens struktur där miljökonsekvenserna, i synnerhet bränsleförbrukningen och trafiksäkerhetsfaktorerna, beaktas i större utsträckning än tidigare.

Förslag till beslut

Med stöd av det ovan anförda föreslår finansutskottet vördsamt

att lagförslaget i övrigt godkänns utan ändringar men ikraftträdelsebestämmelsen med ändringar (Utskottets ändringsförslag).

Utskottets ändringsförslag

Ikraftträdelsebestämmelsen

(1 mom. som i RP)

Om en person som bor utomlands när denna lag träder i kraft flyttar till Finland och i samband därmed för in ett fordon, kan på den skatt-

skyldiges begäran på fordonet tillämpas 26 § 1 mom. bilskattelagen (1482/1994) i stället för 26 § 1 mom. i denna lag, förutsatt att flyttningen till Finland sker inom ett år från denna lags ikraftträdande. (Nytt)

Helsingfors den 27 april 2001

I den avgörande behandlingen deltog

ordf. Maria Kaisa Aula /cent
vordf. Kari Rajamäki /sd
medl. Olavi Ala-Nissilä /cent
Reijo Laitinen /sd
Markku Laukkanen /cent (delvis)
Hanna Markkula-Kivisilta /saml
Tuija Nurmi /saml
Mauri Pekkarinen /cent (delvis)
Ola Rosendahl /sv
Matti Saarinen /sd (delvis)
Anni Sinnemäki /gröna
Sakari Smeds /fkf (delvis)
Irja Tulonen /saml (delvis)

Kari Uotila /vänst
Jukka Vihriälä /cent
ers. Ulla Juurola /sd
Bjarne Kallis /fkf
Kari Kantalainen /saml
Juha Karpio /saml
Jari Koskinen /saml (delvis)
Mika Lintilä /cent
Hannes Manninen /cent (delvis)
Iivo Polvi /vänst
Jussi Ranta /sd (delvis)
Kari Urpilainen /sd (delvis).

Sekreterare vid behandlingen i delegationen var

utskottsrådet Arvo J. Kämppi.

RESERVATION

Motivering

I år inflyter månatligen 250 miljoner mark mindre i bils katt än i fjol. Den huvudsakliga orsaken till skattebortfallet är det instabila läget inom bilhandeln. Den tynande bilhandeln har lett till att personal sagts upp och tillåterats, en trend som håller i sig.

Vår nuvarande bilbeskattning är förknippad med många problem. Det handlar inte bara om att skattenivån är hög och att moms tas ut på bils katten utan också om att enskilda importörer särbehandlas i skattehänseende jämfört med representanter för biltillverkare, att skattebeloppet är svårt att räkna ut på förhand och är svårgenomblickbart och att säkerhets- och miljöaspekterna inte till fullo vägt in.

Den nuvarande bilbeskattningen har lett till att det är dyrt för gemene man att hålla sig med bil och att vi har en synnerligen gammal bilpark i Finland. Genom att bils kattesystemet uteslutande dikteras av fiskala mål, har trafiksäkerheten och miljöaspekterna satts på undantag.

Problemen inom bilhandeln försvinner inte genom att man väntar ut dem. Några större pris sänkningar är inte att vänta på kort sikt. Det gäl-

ler därför för regeringen att reda upp situationen och dra upp riktlinjer för den bils katteomläggning som EU ofrånkomligen kommer att kräva för begagnade importbilar med hänsyn till att bilhandeln i stort skall fungera. Regeringen bör definitivt också utreda om det med hänsyn till miljö- och säkerhetssynpunkter vore möjligt att systematiskt övergå från bils katt till fordonskatt.

Förslaget

Med stöd av det ovan sagda föreslår vi

att regeringen omedelbart drar upp riktlinjer för behovet av bils katteändringar inom den närmaste framtiden och lägger fram ändringsförslag för riksdagen för att problemen inom bilhandeln skall kunna undvikas. Samtidigt förutsätter riksdagen att regeringen utreder möjligheterna att systematiskt övergå från bils katt till fordonskatt, särskilt med hänsyn till miljö- och säkerhetsaspekter.

Helsingfors den 27 april 2001

Maria Kaisa Aula /cent
Olavi Ala-Nissilä /cent
Bjarne Kallis /fkf
Markku Laukkanen /cent
Mika Lintilä /cent

Hannes Manninen /cent
Mauri Pekkarinen /cent
Sakari Smeds /fkf
Jukka Vihriälä /cent