

FINANSUTSKOTTETS BETÄNKANDE 7/2008 rd

Regeringens proposition med förslag till lagar om ändring av bestämmelserna om ändringssökande i bilskattelagen

INLEDNING

Remiss

Riksdagen remitterade den 4 december 2007 en proposition med förslag till lagar om ändring av bestämmelserna om ändringssökande i bilskattelagen (RP 160/2007 rd) till finansutskottet för beredning.

Beredning i delegation

Ärendet har beretts i finansutskottets skattedelegation.

Sakkunniga

Skattedelegationen har hört

- överinspektör Tanja Nurmi, finansministeriet

- specialmedarbetare Liisa Heikkilä, justitieministeriet
- förvaltningsråd Eila Rother, Högsta förvaltningsdomstolen
- förvaltningsrättsdomare Juha Rautiainen, Helsingfors förvaltningsdomstol
- tullskattechef Marko Koski, Tullstyrelsen
- professor Esko Linnakangas, Helsingfors universitet
- verkställande direktör Pentti Rantala, Autoalan Keskusliitto ry
- verkställande direktör Pasi Nieminen, Automobilförbundet rf
- regeringsråd (emeritus) Raimo Anttila.

Dessutom har finansministeriet lämnat skriftligt utlåtande till skattedelegationen.

PROPOSITIONEN

I propositionen föreslås att bilskattelagens bestämmelser om överklagande ändras. Enligt propositionen bör den skattskyldige vid sökande av ändring i regel först framställa ett skriftligt rättelseyrkande till skattemyndigheten. Ändring i skattemyndighetens beslut om rättelseyrkandet kan sedan sökas genom besvär hos förvaltningsdomstolen. I propositionen föreslås också att behörig domstol i bilskatteärenden i allmänhet ska

vara den regionala förvaltningsdomstol som bestäms enligt den skattskyldiges hemkommun.

I propositionen föreslås dessutom att bestämmelsen som gäller en övergångsperiod för sökande av ändring i fråga om fordon som beskattats som begagnade upphävs.

Lagarna avses träda i kraft så snart som möjligt.

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Allmän motivering

Propositionen gäller uteslutande bilskattelagens¹ bestämmelser om ändringssökande. Avsikten är att revidera förfarandet på det sätt som arbetsgruppen för att utveckla systemet för ändringssökande i indirekt beskattning föreslog i sin promemoria i april 2007.² Revideringsförslagen gäller såväl förfarandet med rättelseyrkande som en ny form av ändringssökande med decentralisering av behandlingen av bilskattebesvär från Helsingfors förvaltningsdomstol till allmänna regionala förvaltningsdomstolar. De förslag som gäller lagens ikraftträdande korrelerar med de alternativ som arbetsgruppen fann det motiverat att granska senast i samband med den fortsatta beredningen av bilskattebestämmelserna.

Även om den här propositionen har en synnerligen snäv utgångspunkt förväntas den effektivisera ändringssökandet i bilskatteärenden och på längre sikt minska antalen besvär till förvaltningsdomstolarna.

Man utgår från att de som överklagar i framtiden ska ha bättre möjligheter att bedöma sitt egentliga behov att överklaga, eftersom han eller hon redan i det första skedet får ett motiverat avgörande av en förvaltningsmyndighet. Samtidigt frångås det nuvarande förfarandet där besvär som förkastats automatiskt ska överföras till förvaltningsdomstolen. I fortsättningen är överklagandet alltså ett självständigt förfarande som är helt fristående från förvaltningsförfarandet.

Redan på 1990-talet infördes ett motsvarande förfarande med obligatoriskt rättelseyrkande och separat överklagande när det gällde den direkta beskattningen. Erfarenheterna har varit goda och antalet överklaganden till förvaltningsdomsto-

larna är numera en bråkdel av vad de var tidigare. Samtidigt blev det möjligt att i ett så tidigt skede som möjligt flexibelt korrigera felaktiga beslut. Ändringen har inneburit ett konsekvent och klart förfarande även om de skatterättsliga problemen i anslutning till den direkta beskattningen i allmänhet är synnerligen komplicerade och representerar betydande intressen. — Nu eftersträvas alltså motsvarande effektivitet också i bilbeskattningsärenden.

Utskottet ställer sig i alla avseenden bakom regeringens förslag.

Förfarandet med rättelseyrkande lämpar sig särskilt bra för den typ av summarisk beskattning som bilbeskattningen är, eftersom myndigheterna inte i själva beskattningsfasen ger detaljerade och motiverade beslut. Bilbeskattningen är dessutom en okomplicerad punktskatt och överklagandena gäller i allmänhet bevisning i värderingsfrågor. Det är motiverat att i ett så tidigt skede som möjligt reda ut den typen av frågor. Med hänsyn till rättssäkerheten och effektiviteten i behandlingen är det också viktigt att så tidigt som möjligt individualisera föremålet för tvisten.

Vid expertutfrågningen i utskottet framgick det att Helsingfors förvaltningsdomstol ofta behandlar fall där det är uppenbart att de skattskyldiga inte själva skulle ha anfört separata besvär. Dessa fall behandlas därmed i domstol i strid med överklagandenas önskan. Det finns hundratals sådana fall i förvaltningsdomstolen och enligt uppskattning tusentals hos tullmyndigheterna. Det vore därför lyckligt om reformen blev av och trädde i kraft så snart som möjligt.

Decentraliseringen av besvärärenden följer de allmänna principerna för kompetensfördelning mellan förvaltningsdomstolarna och är nödvändig med tanke på arbetsfördelningen mellan dem. Decentraliseringen kan också motiveras med att bilbeskattningen inte nödvändigtvis kräver särskild sakkunskap. Bilbeskattningsärenden kan gott och väl behandlas i regionala förvaltningsdomstolar såsom många andra beskattningsärenden. — Den nuvarande centraliserade

¹ inkl. den mervärdesskatt av bilskatten som avses i 5 § i bilskatteklagen.

² Förslag till utveckling av systemet för ändringssökande i indirekt beskattning, finansministeriets arbetsgruppspromemoria 4/2007. I promemorian undersöks alla typer av skatt — inte bara bilskatten — och rekommendationerna gäller därför allmänt.

behandlingen är i dagsläget bara en gammal kvarleva. Dessutom fördröjer den behandlingen av enskilda ärenden och överbelastar Helsingfors förvaltningsdomstol.

De sakkunniga som utskottet har hört har i allmänhet förhållit sig positivt till propositionen och exempelvis justitieministeriet och Helsingfors förvaltningsdomstol har förordat lagförslaget utan ändringar. Också högsta förvaltningsdomstolen anser att förfarandet med rättelseyrkande är bra och att behandlingen bör decentraliseras. Debatten har närmast gällt lagens ikraftträdandebestämmelse och i viss mån frågan om möjligheten att ersätta rättegångskostnader även i rättelseskedet. Utskottet behandlar dessa frågor nedan.

Samtidigt med denna proposition har riksdagen behandlat ett omfattande lagförslag som gäller skatteförvaltningen, RP 148/2007 rd³. I propositionen föreslås också ändringar i bilskattelagen. Vissa av ändringarna gäller samma paragrafer som tas upp i denna proposition. Det är därför nödvändigt att justera lagrummen i detta sammanhang till den del de överlappar varandra. Utskottet behandlar ändringsförslagen närmare i samband med detaljmotiven.

Ikraftträdandebestämmelsen

Ikraftträdandebestämmelsens föreskrifter om fastställande eller återbärande av bilskatt och besvär i dessa ärenden har ansetts något oklar (nedan bilskattebesvär)⁴. Men bestämmelsen förefaller sist och slutligen klar och lätt att verkställa. Ikraftträdandebestämmelsen har för det första föreskrifter om (1) behörigt forum och (2) det förfarande som ska iaktas vid behandling av besvärssärenden. Dessa båda frågor behandlas i bestämmelsen dels med hänsyn till ärenden som är

anhängiga när lagen träder i kraft, dels med hänsyn till ärenden som *blir anhängiga* efter ikraftträdandet.

Ikraftträdandebestämmelsen slår med andra ord fast vilka besvärssärenden som ännu ska behandlas vid Helsingfors förvaltningsdomstol och vilka ärenden som med stöd av de nya bestämmelserna ska behandlas vid en regional förvaltningsdomstol. Dessutom tar bestämmelsen ställning till vilka ärenden som behandlas som rättelseyrkanden enligt de nya procedurbestämmelserna och som därmed måste överklagas särskilt hos förvaltningsdomstolen. — Däremot saknar det betydelse vid vilken tidpunkt det överklagade beslutet har fattats. Detta är motiverat också med tanke på att den allmänna tre år långa besvärstiden kvarstår⁵.

Den föreslagna avgränsningen är konsekvent: Helsingfors förvaltningsdomstol slutför behandlingen av de bilskattebesvär som är anhängiga vid domstolen när lagen träder i kraft. Dessutom behandlar den de besvär som är anhängiga vid ikraftträdandet och som skattemyndigheten redan har avgjort för egen del inom ramen för det nu gällande rättelseförfarandet men som ännu inte har överförts till förvaltningsdomstolen. Alla andra besvär som är anhängiga när lagen träder i kraft och besvär som inleds efter ikraftträdandet behandlas av en regional förvaltningsdomstol som bestäms i enlighet med överklagandens hemort. Behandlingen följer då alltid det nya förfarandet med rättelseyrkande.

Förslaget avviker från det som lades fram av arbetsgruppen för att utveckla systemet för ändringssökande i indirekt beskattning. Det har konstaterats ovan att arbetsgruppen ändå har ansett att det nu föreslagna förfarandet bör prövas under den fortsatta beredningen. Arbetsgruppen konstaterade dessutom att det ligger i linje med de föreslagna målen att ta i bruk förfarandet med

³ Regeringens proposition med förslag till lag om Skatteförvaltningen samt ändring av därtill anslutna lagar, RP 148/2007 rd.

⁴ Besvär över andra beslut än sådana som gäller fastställande eller återbärande av skatt behandlas i de regionala förvaltningsdomstolarna med undantag för de beslut som fattats före lagens ikraftträdande. Besvär över sistnämnda beslut behandlas i Helsingfors förvaltningsdomstol.

⁵ I vissa expertyttranden sägs det något missvisande att besvärstiden i fråga om rättelseyrkanden är endast 60 dagar. Så är inte fallet utan den skattskyldige kan också i fortsättningen anföra besvär under tre år från ingången av kalenderåret efter det år då skatten fastställdes eller återbärs, dock alltid minst 60 dagar från delfäendet av rättelsebeslutet (70 § 3 mom.).

rättelseyrkande så snart som möjligt. Därmed kunde förvaltningsdomstolarna dra största möjliga resursnytta av det nya förfarandet med rättelseyrkande.

De föreslagna bestämmelserna innebär bland annat att de bilskatteärenden som ligger hos tullmyndigheterna men som ännu inte har avgjorts kommer att behandlas enligt det nya förfarandet. Eventuella fortsatta besvär riktas till de regionala förvaltningsdomstolarna. Detta är konsekvent och motiverat med hänsyn till propositionens syfte.

Den ikraftträdandebestämmelse som arbetsgruppen föreslog skulle däremot i praktiken innebära att den anhopning av ärenden som för tillfället finns hos tullen automatiskt skulle överföras till Helsingfors förvaltningsdomstol. Detta skulle i sin tur kräva en synnerligen stor resursatsning på Helsingfors förvaltningsdomstol, vilket har framgått i samband med expertutfrågningen i utskottet.⁶ Den föreslagna ikraftträdandebestämmelsen är således viktig också med tanke på möjligheterna att åtgärda anhopningen av bilskatteärenden och en förnuftig arbetsfördelning mellan förvaltningsdomstolarna.

Ersättning för rättegångskostnader

I 74 § i förvaltningsprocesslagen finns bestämmelser om ersättning för rättegångskostnader. Lagen tillämpas på rättskipning i allmänna förvaltningsdomstolar. Utanför tillämpningsområdet lämnas rättelseyrkandeförfarandet enligt skattelagstiftningen, eftersom detta betraktas som ett förvaltningsförfarande. Förvaltningsprocesslagen omfattar inte heller den form av rättel-

seförfarande som regleras i den gällande bilskattelagen⁷.

I förvaltningsprocesslagens 65 § föreskrivs om bevisningskostnader och andra kostnader för ett förvaltningsärende. I paragrafen ingår huvudregeln för alla typer av förvaltningsärenden, enligt vilken var och en svarar för sina egna kostnader i förvaltningsärenden. Detta kan anses befogat bl.a. med hänsyn till de rättsprinciper som ska iakttas i ett förvaltningsförfarande, t.ex. principen om jämlikt bemötande, myndigheters rådgivningsskyldighet och avgiftsfri rådgivning. Dessutom ansvarar myndigheten för att ärenden utreds.

Propositionen utgår från att det inte är möjligt att föreskriva om ersättning för rättegångskostnader i samband med förfarandet med rättelseyrkandet, eftersom detta förfarande är helt separat från besvär förfarandet och dessutom ett rent förvaltningsförfarande. Utskottet går på samma linje i denna fråga och ser inget behov av specialreglering till exempel när det gäller besvär ärenden som var anhängiga när lagen träder i kraft. Ändringen kommer att gälla ett rätt litet antal besvär ärenden, eftersom de flesta som överklagat inte har yrkat på kostnadsersättning eller använt sig av ett rättegångsbiträde.

Detaljmotivering

När riksdagen antog RP 148/2007 rd godkändes också ändringar i bl.a. 55, 69, 70 och 71 § i bilskattelagen. Ändringarna hänger samman med att man inrättade Enheten för bevakning av skattetagarnas rätt och dess ställning som part i besvär ärenden. Avsikten är att de nuvarande skat-

⁶ Justitieministeriet har gjort den bedömningen att av de ca 16 000 ärenden som är anhängiga hos tullen skulle 12 800 sannolikt med stöd av de nuvarande bestämmelserna överföras till Helsingfors förvaltningsdomstol. Detta kräver enligt en grov uppskattning en ökning på 202 årsverken och ett tilläggsanslag på 12 miljoner euro, för att ärendena skulle kunna behandlas i samma takt som tidigare. — Jämförelsevis kan det konstateras att Helsingfors förvaltningsdomstols driftsutgifter 2007 var sammanlagt 8,9 miljoner euro och personalen uppgick till 150 årsverken.

⁷ Jfr. regeringens proposition med förslag till förvaltningsprocesslag och därtill ansluten lagstiftning (RP 217/1995 rd), där det bl.a. sägs att "som en specialform av rättelseförfarande kan nämnas det i mervärdesskattelagen (1501/93) och tullagen (1466/94) stadgar arrangemanget som innebär att besvär som har riktats till länsrätten först behandlas hos skattemyndigheten som ett rättelseärende. I detta fall ska den föreslagna förvaltningsprocesslagen inte tillämpas i rättelseskedet utan först då besvaren behandlas i länsrätten."

teombuden från 1.5.2008 ersätts med en rikstäckande och centraliserad bevakningsenhet. Ändringen har konsekvenser också för behandlingen av denna proposition.

Utskottet föreslår att 55 § 2 mom., 69 § 2, 3 och 5 mom., 70 § 2—4 mom. samt 71 § 4 mom. justeras så att det föreskrivs att Enheten för bevakning av skattetagarnas rätt ska höras i stället för skatteombudet. Ändringen är rent lagteknisk.

Förslag till beslut

Med stöd av det som anförs ovan föreslår finansutskottet

att lagförslag 2 godkänns utan ändringar och

att lagförslag 1 godkänns med ändringar (Utskottets ändringsförslag).

Utskottets ändringsförslag

1.

Lag

om ändring av bilskattelagen

I enlighet med riksdagens beslut

ändras i bilskattelagen av den 29 december 1994 (1482/1994) 55 § 2 mom., 65 §, 67 § 4 mom., 68 § och mellanrubriken före den, 69 § och 70 § samt 71 § 1, 3 och 4 mom.,

av dem 55 § 2 mom. sådant det lyder i lag -/2008, 67 § 4 mom. sådant det lyder i lag 413/1997, 69 § sådan den lyder i lag 1380/1997, (*utesl.*) i lag 1074/2003 och i lag -/2008, 70 § sådan den lyder delvis ändrad i nämnda lag 413/1997 och i lag -/2008 och 71 § 4 mom. sådant det lyder i nämnda lag -/2008, samt

fogas till lagen en ny 74 d § som följer:

55 §

Tullombudet eller *Enheten för bevakning av skattetagarnas rätt* höras och delges beslut så att ombudet eller *enheten* ges tillfälle att ta del av ett beslut och av de handlingar som ligger till grund för beslutet, om inte något annat bestäms i 69 § eller 70 §.

65 och 67 §
(Som i RP)

68 §
(Som i RP)

69 §

(1 mom. som i RP)

Rätt att på statens vägnar söka ändring i tull-distriktets beslut har tullombudet i tulldistriktet och i Fordonsförvaltningscentralens beslut *den i 55 § nämnda Enheten för bevakning av skattetagarnas rätt*.

Tiden för rättelseyrkande är tre år från ingången av kalenderåret efter det år då skatten fastställdes eller återbars, dock alltid minst 60 dagar från delfäendet av beslutet. För tullombudet eller *Enheten för bevakning av skattetagarnas rätt* är tiden för framställande av rättelseyrkande 30 dagar från det att beslutet fattades.

(4 mom. som i RP)

Myndigheten ska, då rättelseyrkande framställts av den skattskyldige, ge tullombudet eller *Enheten för bevakning av skattetagarnas rätt*

och, då rättelseyrkande framställts av tullombudet eller *Enheten för bevakning av skattetagarnas rätt*, ge den skattskyldige tillfälle att avge bemötande samt vid behov även ge den som framställt rättelseyrkande tillfälle att avge genmäle. Ärendet kan avgöras utan att parterna hörs enligt vad som föreskrivs i 34 § 2 mom. i förvaltningslagen (434/2003).

70 §

(1 mom. som i RP)

Besvärsmålsrätt på statens vägnar över tulldistriktets beslut har tullombudet vid tulldistriktet och över Fordonsförvaltningscentralens beslut *Enheten för bevakning av skattetagarnas rätt*, som avses i 55 §. Besvärsmålsrätt över Tullstyrelsens beslut har tullombudet vid Tullstyrelsen.

Besvärstiden för ett beslut som fattats med anledning av ett rättelseyrkande är tre år från ingången av kalenderåret efter det år då skatten fastställdes eller återbars, dock alltid minst 60 dagar från delfåendet av rättelsebeslutet. I andra ärenden är besvärstiden 30 dagar från delfåendet av beslutet. För tullombudet och *Enheten för bevakning av skattetagarnas rätt* är besvärstiden 30 dagar från det att beslutet fattades.

Besvärsskriften ska inom besvärstiden lämnas till den myndighet vars beslut överklagas. Den myndighet som fattat beslutet ska ge ett utlåtande med anledning av besvaren. Myndigheten ska med anledning av besvär och utlåtande, då besvär anförts av tullombudet eller *Enheten för bevakning av skattetagarnas rätt* ge den

skattskyldige och andra parter och, då besvär anförts av den skattskyldige eller andra parter, ge tullombudet eller *Enheten för bevakning av skattetagarnas rätt* tillfälle att avge bemötande. Vid behov ska den ändringssökande även ges tillfälle att avge genmäle. Besvärsskriften jämte bemötanden, genmälen och utlåtanden samt de övriga handlingar som uppkommit i ärendet ska utan dröjsmål sändas till förvaltningsdomstolen.

(5 och 6 mom. som i RP)

71 §

(1 mom. som i RP)

(3 mom. som i RP)

Besvär ska anföras inom 60 dagar från delfåendet av förvaltningsdomstolens beslut. Besvärsskriften ska inom besvärstiden tillställas högsta förvaltningsdomstolen eller den förvaltningsdomstol som har fattat beslutet. Besvärsmålsrätt på statens vägnar har tullombudet vid Tullstyrelsen. I fråga om beslut som fattats av Fordonsförvaltningscentralen förs statens talan av *Enheten för bevakning av skattetagarnas rätt* som avses i 55 §.

74 d §

(Som i RP)

Ikraftträdandebestämmelsen
(Som i RP)

Helsingfors den 28 mars 2008

I den avgörande behandlingen deltog

ordf. Hannes Manninen /cent
vordf. Kari Rajamäki /sd
medl. Christina Gestrin /sv
Pertti Hemmilä /saml
Bjarne Kallis /kd
Kyösti Karjula /cent
Esko Kiviranta /cent (delvis)
Jari Koskinen /saml (delvis)
Mikko Kuoppa /vänst
Reijo Laitinen /sd
Mika Lintilä /cent
Olli Nepponen /saml
Tuija Nurmi /saml

Kirsi Ojansuu /gröna (delvis)
Heli Paasio /sd
Markku Rossi /cent
Petri Salo /saml
Minna Sirnö /vänst (delvis)
Pia Viitanen /sd (delvis)
ers. Esko Ahonen /cent (delvis)
Matti Kauppila /vänst (delvis)
Lauri Kähkönen /sd
Reijo Paajanen /saml (delvis)
Kimmo Sasi /saml
Johanna Sumuvuori /gröna.

Sekreterare i delegationen var

utskottsråd Maarit Pekkanen.

RESERVATION

Motivering

Regeringen föreslår ändringar i bilsattelagen (RP 160/2007 rd). De föreslagna ändringarna är mycket välkomna. Enligt den färskaste uppskattningen från tullens sida har nästan 16 000 besvärssärenden inkommit. Grunden för lagändringen är bra eftersom den innebär en övergång till det system som gäller i den direkta beskattningen. Den gällande lagstiftningen är mycket tungrodd och oändamålsenlig eftersom alla rättelseyrkanden, där sökandens yrkanden inte godkänns fullt ut, nu automatiskt överförs till förvaltningsdomstolen. Propositionen innebär att detta automatiska förfarande får ett slut.

Det automatiska förfarandet har lett till att tullmyndigheten som första besvärinstans inte avgjort andra överklaganden än självklara fall, och sällan godkänt alla punkter i överklagandet. De självklara fallen har i allmänhet gällt felaktiga tillämpningar av skatteprocenter. Om ett överklagande har gällt beskattningsvärdet för en begagnad bil eller mervärdesskatten (moms), har besvaren inte behandlats utan ärendet har lämnats vilande i väntan på kommande lagändringar.

Detta har i praktiken inneburit att medborgarna har kunnat överklaga myndighetens beslut, vilket dock har varit betydelselöst eftersom besvärinstansen inte har tagit itu med behandling av besvaren.

Regeringens förslag kommer att leda till att de nu obehandlade 16 000 ärendena tas till behandling i en skatterättelsenämnd. Det är omöjligt att

uppskatta hur många ärenden som överförs till en förvaltningsdomstol.

Denna enorma mängd överklaganden visar att människorna är missnöjda med tullmyndigheternas beslut. Också under expertutfrågningen lät man förstå att denna situation kommer att fortgå, eftersom lagändringen endast gäller själva besvärproceduren. Propositionen innehåller nämligen inga ändringar i det som är grunden för överklagandena, alltså grunden för bestämmande av en bils beskattningsvärde.

Hänvisningen i bilsattelagen till en bils allmänna värde i detaljhandeln är så ottydlig att det också i fortsättningen kommer att finnas olika åsikter om innebörden. Jag håller med de sakkunniga som anser det viktigt att bilars beskattningsvärde definieras entydigare.

Förslag

Med stöd av det ovan sagda föreslår jag

att ett uttalande godkänns (Reservationens förslag till uttalande).

Reservationens förslag till uttalande

Riksdagen förutsätter att regeringen så snart som möjligt bereder en ändring av de lagrum i bilsattelagen som berör bilars beskattningsvärde med sikte på att beskattningsvärdet bättre ska motsvara importbilars faktiska värde, vilket skulle bespara myndigheterna tusentals överklaganden.

Helsingfors den 28 mars 2008

Bjarne Kallis /kd