

**Statsrådets skrivelse till Riksdagen med anledning av
ett förslag till rådets direktiv (*beskattning av personbilar*)**

I enlighet med 96 § 2 mom. i grundlagen
översänds till riksdagen Europeiska gemen-
skapernas kommissions förslag av den 5 juli
2005 till rådets direktiv om beskattning av
personbilar (KOM(2005) 261 slutlig) samt en
promemoria om förslaget.

Helsingfors den 13 oktober 2005

Finansminister *Eero Heinäluoma*

Konsultativ tjänsteman Merja Sandell

FÖRSLAG TILL RÅDETS DIREKTIV OM BESKATTNING AV PERSONBILAR**1. Allmänt samt förslagens mål**

Europeiska gemenskapernas kommission gav den 5 juli 2005 ett förslag till rådets direktiv om beskattning av personbilar; KOM(2005) 261 slutlig. Förslaget innehåller de förslag till åtgärder i meddelandet från kommissionen KOM(2002) 431 om beskattning av personbilar som omfattats av Europaparlamentet, bilindustri- och konsumentorganisationerna samt allmänheten vid de omfattande samråd som ordnats av kommissionen.

Kommissionens förslag gäller skatt på personbilar dvs. fordon i kategori M1. Sådana skatter är de registreringsskatter som tas ut i samband med en förstaregistrering av bilen, som skall betalas för att bilen kan användas i vägtrafik (i Finland bils katt) samt de särskilda eller tidsbaserade skatter som tas ut för registrerade personbilar och vilka i förslaget kallas årliga vägtrafikskatter (i Finland fordonsskatt).

En majoritet av medlemsstaterna i Europeiska unionen tar ut registreringsskatt. Skatter som klassas som årlig vägtrafikskatt tas enligt kommissionen ut i 21 medlemsstater. Skatteunderlaget och skattenivån varierar betydligt mellan medlemsstaterna. I vissa medlemsstater ingår i dessa skatter även faktorer som bestäms på grundval av bilar nas utsläpp.

Genom sitt förslag strävar kommissionen efter att reformera skattestrukturen i de medlemsstater där dessa skatter tas ut. Något egentligt förenhetligande av skattenivåer eller någon förpliktelse att ta i bruk skatterna föreslås emellertid inte. Genom reformerna i förslaget förbättras den inre marknadens funktion då vissa skattemässiga hinder som hindrar överföring av bilar från en medlemsstat till en annan röjs undan. Samtidigt minskar de negativa effekter på bilindustrins möjligheter att dra nytta av den inre marknaden som orsakas av mångfalden av skattesystem. För sin del genomför förslaget således även Lissabonstrategin. Ett annat syfte med förslaget är att främja en hållbar utveckling och

för sin del genomföra gemenskapens strategi för minskade koldioxidutsläpp från bilar och förbättrad bränsleekonomi som godkändes 1996 (KOM(1995) 689 slutlig). Genom att förnya beskattningen så att den grundar sig på bilars koldioxidutsläpp strävar man efter att påverka konsumenterna att köpa bränslesnålare personbilar.

2. Förslagens huvudsakliga innehåll

Enligt förslaget skall medlemsstaterna sluta ta ut registreringsskatt för personbilar före ingången av 2016. Under den föreslagna övergångsperioden har medlemsstaten möjlighet att avskaffa skatten genom en gradvis sänkning av den varvid man kan undvika en plötslig sänkning av marknadsvärdet på de bilar för vilka skatt har tagits ut. Ett avskaffande av registreringsskatten sänker inte nödvändigtvis statens skatteintäkter eftersom medlemsstaten under övergångsperioden å andra sidan kan höja den årliga vägtrafikskatten för bilar som registreras i medlemsstaten i fråga och vid behov höja även andra skatter som riktas mot trafiken. Genom att gradvis flytta tyngdpunkten inom beskattningen från registreringsskatt till årlig vägtrafikskatt kan man undvika en hög årlig beskattning av de bilar för vilka man redan betalt en hög registreringsavgift i samband med anskaffningen av bilen. De årliga vägtrafikskatterna bildar även en mer bestående skattegrund än registreringsskatterna. Medlemsstaterna är inte förpliktade att höja de årliga vägtrafikskatterna eller andra skatter och inte heller att ta i bruk nya skatter. Det föreslås inte heller att nivån på de årliga vägtrafikskatterna skall förenhetligas.

Under övergångsperioden skall medlemsstaten omedelbart införa ett återbäringsystem för registreringsskatt för de bilar som registrerats och beskattats i medlemsstaten i fråga och som sedermera exporteras eller stadigvarande flyttas från gemenskapen eller till en annan medlemsstat. Avsikten med återbäringsssystemet är att förhindra dubbel betald

betalning av registreringsskatten för samma bil i olika medlemsstater. Samtidigt främjar det målet att bilen beskattas i den stat där den verkligen används.

Det skattebelopp som återbetalas skall motsvara skattens andel av den begagnade bilens restvärde. Värdet av en begagnad bil skall fastställas utgående från värdet av en liknande ny personbil med beaktande av den begagnade bilens faktiska värdeminskning. Med en liknande ny bil avses en bil som med avseende på märke, modell, körsträcka, drivsystem och mekaniska skick motsvarar en begagnad bil. Med en ny bil avses en bil som inte tidigare har varit registrerad. Vid beskattning av en begagnad importbil skall bilens värde fastställas på motsvarande grund som då man fastställer en bils värde för återbetalning av skatt. Importen och exporten av begagnade bilar är i beskattningen då varandras spegelbilder.

Ett motsvarande återbäringsystem skall införas även för den årliga vägtrafikskatten om medlemsstaten tar ut en sådan. Alternativt kan skatten grunda sig direkt på hur länge bilen används i en medlemsstat, varvid ett återbäringsystem inte behövs. Den årliga vägtrafikskatten får bara tas ut i en medlemsstat åt gången för varje bil, dvs. i den stat där bilen är registrerad. Härmed avses den medlemsstat där bilen stadigvarande används, dvs. den stat där bilägaren är fast bosatt eller där bilen används under mer än 185 dagar under en tolv månaders period.

Enligt gemenskapens strategi för minskade koldioxidutsläpp från personbilar är målet att minska koldioxidutsläppen från nya personbilar till i medeltal 120 gram per kilometer fram till 2012. För bensindrivna motorer innebär detta en bränsleförbrukning på 5 liter på hundra kilometer och för dieseldrivna motorer en förbrukning på 4,5 liter. Enligt strategin används vid sidan av avtal med bilindustrin och information till konsumenterna även skattemässiga åtgärder som styrmedel för att minska utsläppen. Kommissionen föreslår att grunden för den årliga vägtrafikskatten och, under en övergångsperiod, grunden för registreringsskatten åtminstone delvis skall vara beroende av hur många gram koldioxid varje bil släpper ut per kilometer. Skattens storlek föreslås inte bli för enhetlig, men för att hindra bilmarknaden

från ytterligare fragmentering föreslås en minimiandel för den utsläppsbaserade delen av skatten vilken skall räknas utgående från den totala skatteinkomsten från de båda skatterna. Minst 25 procent av inkomsterna från såväl registreringsskatten som den årliga vägtrafikskatten skall härröra från den koldioxidbaserade komponenten senast den 31 december 2008. Vid utgången av 2010 skall denna andel utgöra 50 procent av inkomsterna från de båda skatterna.

Medlemsstaten skall årligen underrätta kommissionen om grunderna för och nivån på de registreringsskatter och årliga vägtrafikskatter som tillämpas vid början av varje kalenderår. Dessutom skall ändringar i skatterna anmälas.

Direktivet skall genomföras i medlemsstaterna före utgången av 2006.

3. Behandling av ärendet i Europeiska unionens institutioner

Den rättsliga grunden för förslaget är artikel 93 i EG-fördraget. För att förslaget skall godkännas krävs således att alla medlemsstater är enhälliga.

Europaparlamentet och Europeiska ekonomiska och sociala kommittén har ännu inte gett sina yttranden om förslaget.

Förslaget har tills vidare inte behandlats i rådet. I detta skede finns ingen information om de andra medlemsstaternas ståndpunkt i förslaget. Temat har tidigare behandlats i rådets skattearbetsgrupp efter att kommissionen 2002 givit ett meddelande om möjliga utvecklingslinjer för beskattningen av personbilar, som enligt kommissionen legat till grund för detta förslag. En del av medlemsstaterna förhöll sig preliminärt positivt till planerna på att på gemenskapsnivå utreda införandet av ett återbäringsystem för registreringsskatt samt metoder för att minska bilarnas koldioxidutsläpp med hjälp av beskattningen av personbilar. Ett förenhetligande av grunderna för beskattningen med hjälp av direktivet understöddes dock egentligen inte. Kommissionens diskussionsunderlag om att flytta tyngdpunkten för beskattningen av personbilar från registreringsskatter till årliga skatter och bränsleskatter fick inget understöd speciellt från de medlemsstater som re-

dan har alla skatter i fråga.

4. Förslagets verkningar

För personbilar tar man i Finland ut både sådan registrerings-skatt som avses i förslaget (bils katt) och årlig vägtrafikskatt (fordonsskatt).

Bils katten är en skatt av engångsnatur som tas ut för nya och begagnade bilar som importerats till Finland i samband med att de registreras här för första gången. Bils katten för såväl nya som begagnade personbilar grundar sig på det allmänna värdet i detaljhandeln för en liknande bil på den finska marknaden. I dagens läge utgör bils kattens andel cirka en fjärdedel av det allmänna värdet i detaljhandeln.

Fordonsskatten är en skatt som tas ut per dag för den tid bilen är registrerad och den tas ut i skatteperioder som omfattar 12 månader. Fordonsskattens grundskatteandel är rent statsekonomisk. Den är indelad i två skatteklasser på basis av bilens ålder så, att bilar som tagits i bruk före ingången av 1994 har en lägre skattenivå (26 cent per dag) än bilar som tagits i bruk efter det (35 cent per dag). Fordonsskattens drivkraftsskatt betalas för bilar som drivs med ett annat bränsle än motorbensin, t.ex. dieselolja. Drivkraftsskatten jämnar ut de olika stora driftskostnaderna för bilisterna för bränslen som beskattats olika. I kommissionens förslag avses med årlig vägtrafikskatt troligen enbart fordonsskattens grundskatteandel.

Såväl bils katten som fordonsskatten är statsekonomiskt sett relativt betydande. På årsnivå är intäkterna från bils katten ca 1 200 miljoner euro, varav merparten, dvs. över 90 procent, kommer från personbilar. Dessutom tas på bils katten ut den mervärdesskattesats som avses i 5 § i bils kattelagen på ca 260 miljoner euro per år. Drygt 2 370 000 personbilar är antecknade i registret. På dem tas årligen ut ca 285 miljoner euro som fordonsskattens grundskatteandel och 125 miljoner euro som drivkraftsskatt. Av den accis på trafikbränslen, vilken också räknas till trafikskatterna, som årligen flyter in kommer ca 1 400 miljoner euro från motorbensin som i huvudsak används i personbilstrafiken och 750 miljoner euro från dieselolja som visserligen i huvudsak används för annat än per-

sonbilstrafik.

Förslaget att sluta ta ut bils katt motsvarar en intäktsförlust på över 1 400 miljoner euro från bils katt och den mervärdesskatt som tas ut på den. Om tyngdpunkten i beskattningen flyttas från bils katten till fordonsskatten innebär det att fordonsskattens grundskatteandel måste höjas från nuvarande 94,90 euro (för bilar som tagits i bruk före den 1 januari 1994) eller 127,75 euro (för bilar som tagits i bruk efter sagda tidpunkt) per år till ungefär 700 euro per år för att bevara skatteintäkterna på nuvarande nivå, ifall intäkterna av bils katten och den mervärdesskatt som tas ut på den fördelas jämnt på det nuvarande antalet person- och paketbilar. Det är befogat att i beräkningen även beakta den mervärdesskatt som tas ut på bils katten eftersom en övergång till en årlig skatt i princip inte innebär att ett motsvarande belopp kan frigöras från bils katten till andra mervärdesskattemässiga behov. I beräkningen har man inte beaktat eventuella förändringars effekt på bilbeståndet på lång sikt och således skall beräkningen snarast ses som riktgivande.

Ett centralt mål med ekonomiska styrmedel för personbilar kan tänkas vara att främja anskaffandet av nya, energieffektiva bilar och att stävja tillväxten av trafikprestationer. Bränsleekonomin förbättras och koldioxidutsläppen minskar inom hela bilbeståndet genom förnyelse på lång sikt. Med tanke på bränsleekonomin för bilbeståndet är det önskvärt att få konsumenterna att välja de bränslesnålaste bilarna av de bilmodeller som finns på marknaden eller att avstå från gamla bilar som förbrukar mer. En förutsättning för att konsekvenserna för miljön skall vara gynnsamma är dock att förnyelsen av bilbeståndet inte samtidigt leder till att trafikprestationerna ökar.

Det är omöjligt att bedöma hur ett slopande av bils katten skulle påverka mängden nya och begagnade bilar som importerats, hur det nuvarande bilbeståndet skulle minska eller på hurdana typer av fordon importen skulle inriktas. Ett slopande eller en sänkning av bils katten ökar antagligen bilförsäljningen. Ändringen leder troligen till att bilbeståndet växer och således sannolikt till att även trafikprestationerna och koldioxidutsläppen ökar. Även om den övergångsperiod som nämns i förslaget är relativt lång är det svårt

att bedöma effekterna på bilbeståndet och trafikprestationerna under den tiden.

Trots den föreslagna, relativt långa övergångsperioden kan en förbindelse till att slopa bilskatten även påverka konsumenternas köpbeslut och således påverka verksamheten på bilmarknaden.

För närvarande är bilskatten och fordonskatten inte knutna till bilens bränsleförbrukning eller koldioxidutsläpp.

Det kan vara problematiskt att i enlighet med kommissionens förslag knyta en koldioxidkomponent till en registreringskatt som bilskatten med tanke på det EG-rättsliga förbudet mot skattediskriminering av beskattning av bilar. För att beskattningen skall vara rättvis krävs även att den utsläppsbaserade bilskatten sänks i förhållande till värdeminskningen för en begagnad importbil. Således minskar möjligheten till skattestyrning vid beskattning av begagnade importbilar.

I Finland har man på basis av preliminära utredningar beslutat att utreda möjligheterna att ta in en faktor för koldioxidutsläpp i den årliga fordonsbeskattningen av personbilar. Utredningen pågår som bäst som ett samarbete mellan finansministeriet, kommunikationsministeriet och miljöministeriet. I utredningen kartläggs olika skattemodeller och effekterna av dem. I arbetet skall man även beakta begränsningar i fordonsregistrets informationsunderlag och aspekter gällande ändringar av informationssystemen.

Kommissionen föreslår att den skatt som grundar sig på koldioxidutsläpp skall utgöra en viss, gradvis stigande andel av de totala intäkterna från såväl registreringskatt som årlig vägtrafikskatt. Om den tänkta skattestyrningen fungerar och konsumenterna köper bilar med låga utsläppsnivåer är man tvungen att skärpa andelen utsläppsbaserad skatt för att nå den andel som krävs i följande skede. Å andra sidan kan det föreslagna beräkningssättet i onödan begränsa användningen av skattestyrning, t.ex. om man genom beskattningen vill belöna bilar som har lägre utsläppsnivå än normalt och inte enbart genom att sätta in skattesanktioner mot bilar med höga utsläppsnivåer.

Utgångspunkten är att den koldioxidbaserade skatten skall omfatta alla bilar eftersom den annars kan styra konsumenterna att skaffa eller importera eller omåttligt länge an-

vända sådana bilar som inte omfattas av skattestyrningen och med tanke på helheten således verka mot miljömålen. Förslaget tillåter beskattning endast på basis av bilens utsläppsuppgifter. För tillfället finns i det finska fordonsregistret täckande uppgifter om varje bils koldioxidutsläpp för de personbilar som registrerats sedan mars 2003. I registret finns dessutom utsläppsuppgifter för typgodkända bilar sedan juni 1999. På grund av brister i informationsunderlaget kan den utsläppsbaserade beskattningen inte som sådan omfatta hela bilbeståndet. Medlemsstatens uppgift blir då att utveckla ett ersättande beskattningsförfarande.

De bestämmelser om värdering av begagnade bilar som ingår i förslaget och som tillämpas vid beskattningen av bilar verkar innehålla principer som ingår i beslut av Europeiska gemenskapernas domstol och vilka medlemsstaterna de facto redan skall iakttä. Ändå blir frågan, om man vid värderingen skall använda det egna individuella värdet av den begagnade bilen eller om man som i Finland skall använda det allmänna värdet av en motsvarande bil, oklar i förslaget. Den värdering som tillämpas vid återbetalning i samband med export har inte heller gjorts till en spegelbild av den värdering som tillämpas i samband med import av begagnade bilar, även om detta uppenbarligen har avsetts enligt motiveringen.

Bilskatten är en skatt av engångsnatur som inte återbärs även om bilen tas ur register i Finland och exporteras för att användas i ett annat land. Skatten återbärs inte heller i andra situationer då bilen inte längre används i trafik i Finland. Om förslaget antas förutsätter detta att man skapar ett återbäringsssystem för skatten och ändrar bilskattelagen. Det är svårt att bedöma förslagets statsekonomiska och miljömässiga konsekvenser. Sannolikt skulle man ansöka om återbärning t.ex. då bilen förs ut ur landet i samband med en flyttning. Exporten i kommersiellt syfte kunde öka till de länder där det finns efterfrågan på bilar som använts i Finland. Vid sidan av återbärning i samband med export måste man bedöma om bilskatten skall återbäras även i andra situationer när bilen tas ur register innan bilens genomsnittliga livstid är slut. Administrativt kunde återbäringsystemet bli en del av tullverkets system för beskattning av

bilar.

I Finland har återbäring av fordonsskatt i samband med export redan genomförts enligt förslaget och därför föranleds inga ändringar till denna del av att förslaget godkänns. Fordonsskatt tas ut för bilar i det finska fordonsregistret för en skatteperiod som omfattar 12 månader. Skattegrunden fastställs dock per dag vilket innebär att skatt inte betalas för en bil som tagits ur det finska registret t.ex. för att bilen stadigvarande har flyttats för att användas i ett annat land. Vid behov återbärs redan betald skatt till den skattskyldige.

Förslaget om grunderna för årlig fordonsskatt och plats för beskattning motsvarar Finlands åsikt om att fordon registreras och beskattas i det land där de huvudsakligen används. Enligt förslaget anses den medlemsstat där bilägaren är fast bosatt eller där bilen används under mer än 185 dagar under en tolv månadersperiod vara det land i vilket bilen används. Enligt finsk lagstiftning är den avgörande faktorn var den som använder bilen och inte den som äger bilen är fast bosatt. Ifall förslaget antas kan det leda till svåra bevisfrågor om i vilket land bilen faktiskt används.

5. Statsrådets ståndpunkt

Statsrådet anser att de mål som står som grund för förslaget är viktiga: att förbättra den inre marknadens funktion och att minska koldioxidutsläpp från personbilar. Med tanke på de internationella klimatpolitiska åtagandena är det viktigt att utveckla effektiva styrmedel för att stävja ökningen av trafikutsläpp.

Statsrådet förhåller sig dock reserverat till det föreslagna sättet att genomföra den utsläppsbaserade skatten på.

Att utsträcka den utsläppsbaserade skatten till att omfatta en registreringsskatt som bilskatten kan vara problematiskt med tanke på det EG-rättsliga förbudet mot skattediskriminering av beskattning av i synnerhet begagnade importbilar. Statsrådet finner det därför i detta skede mer ändamålsenligt att utveckla den årliga fordonsbeskattningen så, att den beaktar bilarnas koldioxidutsläpp. Även utredningar som gjorts i Finland stöder denna

uppfattning.

Genom ett krav på en minimiavkastningsandel för den utsläppsbaserade skatten kan man inte garantera en miljöstyrning utan begränsar onödigt utvecklandet av skattesystemet.

Statsrådet anser att medlemsstaterna bör ha möjlighet att utveckla sitt skattesystem friare än vad som föreslagits. De förpliktande förslagen om att den utsläppsbaserade skatten skall ha en minimiandel och att skatten skall utsträckas till att omfatta en registreringsskatt som är lik bilskatten, kan inte godkännas i den form som föreslås. Statsrådet anser det vara viktigt att den detaljerade strukturen för den beskattning som baserar sig på bilaras koldioxidutsläpp hör till det nationella beslutsfattandet.

Det faktum att enhetliga skattebestämmelser saknas hindrar inte att man på nationell nivå vidtar åtgärder för att ta miljöaspekterna i beaktande i trafikbeskattningen på ett sätt som är ändamålsenligt för varje medlemsstat, så länge de allmänna EG-rättsliga bestämmelserna iakttas. Statsrådet anser det vara viktigt att fortsätta utveckla den årliga fordonsbeskattningen i riktning mot lägre koldioxidutsläpp från personbilar.

Att förbinda sig till ett slopande av bilskatten är enligt statsrådet problematiskt i synnerhet av statsekonomiska orsaker. Nationellt skall man kunna få bestämma om ett eventuellt slopande eller en sänkning av skatten och likaså om att flytta tyngdpunkten i beskattningen från bilskatt till annan trafikbeskattning.

Statsrådet förhåller sig preliminärt positivt till förslaget om att återbetala bilskattens andel av den begagnade bilens restvärde för de bilar som förs ut ur landet för gott. Innan en slutlig ståndpunkt kan bildas krävs emellertid ännu en utredning av ändringens konsekvenser. Förslaget om återbäring av årlig fordonsskatt har redan genomförts i Finland och kan således godkännas.

De förslag som gäller värdering av begagnade bilar och tillämpas i beskattningen av bilar är oklara till vissa delar och fordrar precisering. Dessutom bör den föreslagna bestämmelsen ses över i fråga om i vilket land den årliga fordonsskatten skall tas ut.