

Mnenje Evropskega ekonomsko-socialnega odbora o predlogu direktive Sveta o obdavčitvi osebnih avtomobilov

COM(2005) 261 konč. — 2005/0130 (CNS)

(2006/C 195/21)

Svet je 6. septembra 2005 sklenil, da v skladu s členom 262 Pogodbe o ustanovitvi Evropske skupnosti Evropski ekonomsko-socialni odbor zaprosi za mnenje o zgoraj omenjenem dokumentu.

Strokovna skupina za ekonomsko in monetarno unijo ter ekonomsko in socialno kohezijo, zadolžena za pripravo dela Odbora na tem področju, je mnenje sprejela 23. marca 2006. Poročevalec je bil g. RANOCCHIARI.

Evropski ekonomsko-socialni odbor je mnenje sprejel na 427. plenarnem zasedanju 17. in 18. maja 2006 (seja z dne 17. maja) s 67 glasovi za, 4 glasovi proti in 3 vzdržanimi glasovi.

1. Sklepi in priporočila

1.1 EESO v celoti podpira predlog direktive, katere cilj je izboljšati delovanje notranjega trga in hkrati spodbujati okoljsko trajnost.

1.2 EESO zlasti pozdravlja prvo uporabo tretjega stebra (fiskalni ukrepi) za zmanjšanje emisij ogljikovega vodika (CO₂).

1.3 EESO se tudi strinja z oceno Evropske komisije o pozitivnih učinkih, ki bi jih predlog lahko imel za prosti pretok oseb in avtomobilsko industrijo.

1.4 EESO priznava, da Evropska komisija ne bi mogla širše in prepričljiveje uporabiti načela subsidiarnosti, kot je to naredila v predlogu, saj ta obravnava fiskalne zadeve, ki so predvsem v pristojnosti držav članic.

1.5 Vendar pa obstaja vrsta vidikov, ki jih predlog ne vključuje in bi lahko povzročili težave pri prenosu direktive v nacionalno zakonodajo, pri čemer bi tudi tvegali, da bodo države članice direktivo izvajale na različne načine. Za zmanjšanje tega tveganja bo morala Komisija pravočasno rešiti tudi nekatera tehnična vprašanja, ki v predlogu niso pojasnjena.

1.6 EESO se sicer strinja s cilji osnutka direktive, vendar meni, da jih bo mogoče doseči le, če bodo države članice uskladle razlago smernic in priporočil v direktivi. Drugače obstaja nevarnost, da se bo razdrobljenost enotnega trga povečala, namesto da bi se zmanjšala, kar je namen predloga.

1.7 EESO zato poziva Evropsko komisijo, da kot običajno skrbno nadzoruje izvedbene določbe direktive, pa tudi da izvaja stalne primerjave v sodelovanju z državami članicami, s čimer bo zagotovila usklajeno izvajanje novega sistema obdavčitve osebnih avtomobilov.

1.8 Poleg tega EESO verjame, da bo temu prvemu pomembnemu koraku kmalu sledil napredek v smeri sistema obdavčitve, ki bo temeljil predvsem — mogoče celo izključno — na uporabi avtomobila in ne na nakupu ali lastništvu. Le tako se bo načelo „onesnaževalec plača“, ki ga EESO trdno podpira, dejansko izvajalo tudi v praksi.

1.9 EESO ponovno poudarja potrebo po celostnem pristopu k večji okoljski trajnosti v cestnem prometu. Obdavčitev je nedvomno pomemben instrument, vendar jo morajo spremljati posodobitev infrastrukture, spodbujanje javnega prometa in — kar je prav tako pomembno — učinkoviti ukrepi za izobraževanje potrošnikov, ki bodo tako sprejemali bolj zavestne in okolju prijazne odločitve. V zvezi s tem se na primer ne zdi smiselno, da Evropska komisija spodbuja države članice k enakemu obdavčevanju dizelskega in bencinskega goriva za avtomobile, pri tem pa ne upošteva dejstva, da so emisije CO₂ iz dizelskih motorjev manjše kot iz bencinskih.

2. Obrazložitev

2.1 Ozadje in okvir predloga

2.1.1 Evropska komisija je avtomobilsko industrijo označila kot eno izmed gonilnih sil evropskega gospodarstva, ki ustvari 7,5 % dodane vrednosti celotne predelovalne industrije, in 3 % BDP. S 35 milijardami EUR avtomobilska industrija bistveno prispeva k trgovinski bilanci, zagotavlja pa tudi — kar ni najmanj pomembno — ogromno delovnih mest, saj neposredno zaposluje dva milijona delavcev, posredno pa celo 10 milijonov.

2.1.2 Nakupi in uporaba osebnih avtomobilov predstavljajo enega glavnih virov prihodka držav članic, saj prinašajo okrog 340 milijard evrov, to pa je 8 % vseh prihodkov EU od davkov⁽¹⁾

2.1.3 Ti ogromni zneski izhajajo predvsem iz treh posameznih vrst davka: davka ob registraciji vozil (DR); letnih taks za uporabo cest (LTUC) in davka na gorivo (DG). Poleg tega ima vsaka država članica na tem področju lastno davčno politiko, kar pomeni, da tako obstaja 25 različnih davčnih sistemov. To pa je v močnem nasprotju s ciljem zблиževanja politik, ki je temeljni pogoj za pravilno delovanje enotnega trga.

2.1.4 Davek ob registraciji je trenutno treba plačati v šestnajstih državah članicah⁽²⁾, davek na gorivo pa velja v 18 državah⁽³⁾. Kriteriji za izračun in davčna osnova se v posameznih državah močno razlikujejo, zlasti to velja za davke ob registraciji. Davek za motorno vozilo z delovno prostornino 2000 cm³ se na primer giblje od 1 % vrednosti vozila (v Italiji) do več kot 170 % (na Danskem). DG se giblje od 30 do približno 500 EUR na motorno vozilo.

2.1.5 V tem okviru je Evropska komisija leta 2002 izdala sporočilo Svetu in Evropskemu parlamentu o obdavčitvi osebnih avtomobilov⁽⁴⁾. V sporočilu je opisana strategija za revizijo sedanjega sistema, ki bi pospešila približevanje nacionalnih zakonodaj in vključila okoljske cilje.

2.1.6 Kot rezultat posvetovanj s Svetom in Evropskim parlamentom, pa tudi industrijo in drugimi zainteresiranimi stranmi, ki so sledila v naslednjih letih, Komisija sedaj lahko predloži ustrezen predlog direktive.

3. Predlog Komisije

3.1 Poudariti je treba, da predlog Komisije ne vključuje DDV ali davkov na gorivo in bolj kot usklajevanje obravnava prestrukturiranje ravni obdavčevanja. Izjema so zneski prihodkov.

3.2 Predlog temelji na treh osnovnih elementih:

3.2.1 Odprava davka ob registraciji

Odprava DR naj bi potekala postopoma in progresivno, davek naj bi bil popolnoma odpravljen čez 10 let, to je leta 2016. Postopen pristop naj bi tistim državam članicam, kjer velja DR, omogočil dovolj dolgo prehodno obdobje, v katerem bi lahko

⁽¹⁾ Podatki za leto 2003. Novejši, popolni podatki za EU-25 niso na voljo.

⁽²⁾ Države brez DR: Češka, Estonija, Francija (kjer pa je obvezna t.i. *carte grise*, ki je podoben instrument kot DR), Nemčija, Litva, Luksemburg, Slovaška, Švedska, Velika Britanija.

⁽³⁾ Države brez LTUC: Češka, Estonija, Francija, Litva, Poljska, Slovaška, Slovenija.

⁽⁴⁾ COM(2002) 431 z dne 6. 9. 2002.

sprejele ukrepe za nadomestitev izgube prihodka, mogoče s prenosom davčnega bremena na DDV.

3.2.2 Vzpostavitev sistema vračil DR in LTUC

3.2.2.1 Nov sistem, ki bi ga uvedla direktiva, bi veljal za osebna vozila, registrirana v eni državi članici in nato izvožena ali stalno prenesena v drugo državo članico ali državo zunaj EU.

3.2.2.2 Ta ukrep ima dvojen namen: preprečiti ponovno plačevanje DR, ki je bil že plačan ob nakupu avtomobila, in zahtevati plačilo LTUC v tisti državi članici, kjer se osebni avtomobil dejansko uporablja.

3.2.2.3 Znesek davka ob registraciji, ki ga je treba vrniti, je neposredno povezan s preostalo vrednostjo avtomobila in je enak preostalemu davku, vključenemu v to vrednost.

3.2.2.4 Države članice lahko za določitev preostale vrednosti osebnega avtomobila za vračilo DR uporabijo različne metode, vendar morajo zagotoviti transparentna in objektivna merila. Lastnik avtomobila mora imeti pri neodvisnem organu možnost ugovora zoper odločitev države članice o vračilu.

3.2.2.5 Glede LTUC — ki bi ga glede na davčna merila, veljavna v 18 državah članicah, ki je treba plačati ta davek, lahko natančneje opisali kot davek na lastništvo — osnutek direktive potrjuje, da lahko ta davek za posamezne avtomobile zahteva le država članica, v kateri je avtomobil registriran. Kot država registracije velja tista država članica, kjer je avtomobil stalno v uporabi, ker ima lastnik avtomobila v tej državi običajno prebivališče, ali ker se avtomobil uporablja v tej državi več kot 185 dni v obdobju enega leta. Iz tega sledi, da je treba v primeru stalnega prenosa avtomobila v drugo državo, tudi zunaj EU, lastniku povrniti preostali LTUC, ki se izračuna v skladu z načelom časovne sorazmernosti.

3.2.3 Preoblikovanje davčnih osnov za DR in LTUC za popolno ali delno upoštevanje emisij CO₂

3.2.3.1 Osnutek direktive uvaja sistem določanja LTUC in DR (za prehodno obdobje), ki vedno bolj temelji na emisijah ogljikovega dioksida.

3.2.3.2 Uvesti ga je treba postopoma in progresivno: skupni davčni prihodek od LTUC in DR na osnovi določil o emisijah CO₂ naj bi do leta 2008 znašal 25 %, do leta 2010 pa 50 %.

4. Splošne ugotovitve

4.1 EESO najprej pozdravlja dvojni cilj, ki si ga je zastavila Evropska komisija: izboljšanje delovanje enotnega trga in nov zagon strategije za zmanjšanje emisij CO₂ na osnovi obdavčevanja. Poudariti je treba, da direktiva prvič neposredno uporablja „tretji (fiskalni) steber“ strategije Skupnosti za zmanjšanje emisij CO₂ in bolj varčno porabo goriv (?).

4.2 EESO se strinja, da predlog prinaša koristi potrošnikom (?), pa tudi evropski avtomobilski industriji.

Cilji predloga so popolnoma sprejemljivi in oblikovani tako, da bodo spodbujali:

4.2.1 zmanjšanje, mogoče celo popolno odpravo ovir za prost pretok državljanov EU na osnovi precejšnjega zniževanja stroškov in bistveno krajših administrativnih postopkov za izvoz ali premestitev avtomobila iz ene v drugo državo članico;

4.2.2 konkurenčnejšo avtomobilsko industrijo in bolj povezan notranji trg. S fiskalnega vidika razdrobljenost trga trenutno močno pritiska na končne cene avtomobilov in proizvajalce sili, da izključno iz davčnih razlogov v posameznih državah članicah proizvajajo in prodajajo različne verzije istega modela. To pomeni, da ne morejo izkoristiti ekonomije obsega, ki jo omogoča pravi notranji trg; hkrati pa takšna situacija tudi potrošnikom ne prinaša koristi. Nasprotno, visoki davki ob registraciji običajno negativno vplivajo na odločitev za nakup novega avtomobila in s tem zamenjavo starih za čistejše in varnejše avtomobile;

4.2.3 okoljsko trajnost, saj so avtomobili pomemben vir emisij CO₂. V tej povezavi je treba poudariti, da oba roka iz predloga za prestrukturiranje DR in LTUC ob upoštevanju emisij ogljikovega dioksida nista naključna, sta pa deloma tudi „simbolična“ — leto 2008 namreč pomeni začetek ciljnega obdobja za kjotski protokol in Svet ter Evropski parlament upata, da bodo emisije CO₂ iz novih vozil do 2010 padle pod 120 g/km.

4.3 EESO je prepričan, da bo cilje direktive mogoče uresničiti, če pri razlagi smernic in priporočil iz direktive v posameznih državah članicah ne bo odstopanj in variacij, ki bi lahko še okrepile že tako prekomerno razdrobljenost trga, ali celo — kar bi bilo še huje — povečale davčno obremenitev za lastnike osebnih avtomobilov.

4.4 Obdavčevanje je izredno občutljivo vprašanje, ki je v pristojnosti držav članic, in za katerega Evropska komisija ne bi

mogla širše ali prepričljiveje uporabiti načela subsidiarnosti, kot je to naredila v predlogu.

4.5 Predlog na primer prinaša strukturne spremembe v obdavčevanju, ki pa na prihodke ne vplivajo, to pomeni, da se skupni znesek davkov ne bo povečal. Tako je izgubo prihodkov od davkov zaradi odprave DR mogoče nadomestiti s hkratnim povečanjem LTUC za isti znesek in, kjer je to potrebno, z drugimi fiskalnimi ukrepi, ki jih dovoljuje direktiva o obdavčitvi energetskih izdelkov (?).

4.6 Vzpostavitev neposredne povezave med obdavčitvijo osebnih avtomobilov in CO₂ je le eden — čeprav pomemben — izmed vidikov, ki jih je treba vključiti v svetovno strategijo za zmanjševanje emisij ogljikovega vodika. Strategija mora temeljiti na celovitem pristopu in zagotavljati usklajenost z drugimi politikami Skupnosti.

4.7 Ob upoštevanju zgoraj navedenega EESO priporoča, da Evropska komisija, poleg običajnega spremljanja izvedbenih določb posameznih držav za direktivo in njihove usklajenosti s samo direktivo, spodbuja tudi izmenjavo informacij z državami članicami in med njimi in sicer pogosteje kot vsakih pet let, kot je predvideno za poročilo o izvajanju direktive.

5. Posebne ugotovitve

5.1 Po mnenju EESO obstaja še vrsta drugih vidikov, ki bi se pri prenosu direktive lahko izkazali za problematične in tako ustvarili tveganje različnega izvajanja direktive v posameznih državah članicah. Zlasti velja omeniti naslednje:

5.1.1 Progressivne spremembe obdavčevanja je treba izvesti uravnovešeno in tako zagotoviti, da državljan, ki so kupili osebni avtomobil, za katerega je bilo treba plačati DR, ne bodo kaznovani še z nenadnim in precejšnjim zvišanjem LTUC.

5.1.2 Države članice morajo uskladiti upoštevanje „vidika CO₂“ pri obdavčevanju, da ne bi prišlo do še večje razdrobljenosti trga.

5.2 Zato bi Komisija morala v kratkem času državam članicam predlagati rešitve za dve težavi, ki bi se pojavili, če bi bila direktiva sprejeta v sedanjih obliki.

(?) Sporočilo Komisije Svetu in Evropskemu parlamentu COM(95) 689 ter sklepi Sveta z dne 25. junija 1996.

(?) Komisija je izračunala, da bodo - če bodo države članice z visokimi DR te znižale za 50 % - cene vozil padle za 10-25 %.

(?) UL L 283 z dne 31.10.2003, str. 51.

5.2.1 Prva težava je povezana z avtomobili, registriranimi pred januarjem 2001, in sicer iz naslednjih vzrokov:

- podatki o emisijah CO₂, izraženi v gramih na kilometer, so na voljo za vse avtomobile, registrirane od januarja 1997 dalje; pred tem se teh podatkov ni zbiralo;
- med 1997 in 2000 so meritve emisij CO₂ potekale na osnovi evropskega voznege cikla, kar je bilo spremenjeno januarja 2001; posledica tega je, da se podatki o emisijah za obe navedeni obdobji ne ujemajo popolnoma;
- davek, temelječ na objektivnem, enotnem parametru, bi torej lahko veljal le za avtomobile, ki so bili registrirani od januarja 2001 dalje.

5.2.2 Druga težava je povezana s tistimi državami članicam, kjer se LTUC trenutno zaračunava na osnovi zmogljivosti motorja, izražene v kilovatih. Zdi se, da bi takšen sistem zagotovil parametre, ki bi ustrezneje upoštevali načelo progresivnosti, kot pa davek, ki upošteva le CO₂. Če bi bil LTUC v teh državah odvisen le od emisij CO₂, bi to pomenilo večje stroške za majhna vozila in izrazito zmanjšanje stroškov za večja in

močnejša vozila, torej takšna, ki povzročajo večje onesnaženje. Rezultat bi bil ravno nasproten od načrtovanega. Zato je treba takoj pripraviti možnosti za spremembo sistema.

5.3 Zelo pomembno je, da države članice za tisti del davka, ki temelji na emisijah CO₂, vzpostavijo jasno, neposredno in transparentno povezavo med zaračunanim davkom in emisijami CO₂, ki jih izpušča posamezno vozilo. S tem bi preprečili samovoljno ustvarjanje dodatnih razlik zaradi različnih tehničnih parametrov, kot so zmogljivost cilindra, velikost, ipd., ki povzročajo izkrivljanja na trgu.

5.4 Prenos direktive mora torej biti tehnološko nevtralen in upoštevati lastnosti avtomobila glede emisij CO₂, pri čemer ena tehnologija ne sme imeti prednosti pred drugo. To bi se na primer lahko zgodilo, če bi nova pravila „kaznovala“ dizelske avtomobile, tehnologijo, v kateri ima Evropa še vedno konkurenčno prednost pred izdelovalci zunaj Evrope. Zato je presenetljivo, da Evropska komisija spodbuja države članice k enakemu obdavčevanju dizelskega goriva za avtomobile in bencina, pri tem pa ne upošteva dejstva, da so emisije CO₂ iz dizelskih motorjev manjše kot iz bencinskih.

V Bruslju, 17. maja 2006

Predsednica
Evropskega ekonomsko-socialnega odbora
Anne-Marie SIGMUND