

FINANSUTSKOTTETS BETÄNKANDE 1/2012 rd

Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lag om ändring av tonnageskattelagen och om upphävande av lagen om ändring av tonnageskattelagen

INLEDNING

Remiss

Riksdagen remitterade den 8 februari 2012 regeringens proposition till riksdagen med förslag till lag om ändring av tonnageskattelagen och om upphävande av lagen om ändring av tonnageskattelagen (RP 151/2011 rd) till finansutskottet för beredning.

Beredning i delegation

Ärendet har beretts i finansutskottets skattedelegation.

Sakkunniga

Skattedelegationen har hört

- specialmedarbetare Ann-Mari Kemell, finansministeriet
- överinspektör Kari Aaltonen, Skatteförvaltningen

- vice verkställande direktör Hans Ahlström, Rederierna i Finland
- skattejurist, juris doktor Lauri Soikkeli, Rettig Capital Oy Ab även som representant för Rederierna i Finland
- professor Heikki Niskakangas, Aalto-universitetet.

Dessutom har skriftliga utlåtanden lämnats av

- Försörjningsberedskapscentralen
- Finlands Skeppsbefälsförbund rf
- Finlands Sjömans-Union FS-U rf.

Dessutom har Finlands näringsliv rf, Centralhandelskammaren, kommunikationsministeriet, Finlands Fackförbunds Centralorganisation FFC rf, Tjänstemannacentralorganisationen STTK rf och arbets- och näringsministeriet meddelat att de inte har något att anmärka i saken.

PROPOSITIONEN

Regeringen föreslår att tonnageskattelagen ändras. Samtidigt föreslås det att lagen om ändring av tonnageskattelagen från december 2009 upphävs innan den träder i kraft, eftersom Europeiska kommissionen inte har godkänt alla bestämmelser i den. Enligt propositionen ska de ändringar som kommissionen har godkänt och de

ändringar som kommissionen har krävt nu göras i lagen.

Regeringen föreslår ändringar i flaggkraven för de fartyg som är föremål för tonnagebeskattning, beräkningen av tonnageskatt, beskattningen av utdelning, föreskrifterna om att tonnageskattskyldigheten gäller en koncern, avdragen för förluster som tidigare fastställts vid inkomst-

beskattningen samt bestämmelserna om koncernbidrag i enlighet med vad som föreskrivs i den lag som föreslås bli upphävd.

Förslaget innebär vidare att det till lagen fogas en bestämmelse enligt vilken de fartyg som bolaget självt använder för sådan verksamhet som avses i lagen alltid ska utgöra minst 20 procent av rederiets bruttotonnage. Enligt förslaget ska definitionerna på bogserbåtar och de verksamheter som är anknutna till den tonnageskattade verksamheten preciseras. Det föreslås att bestämmelsen om beräkning av det högsta

belopp som betraktas som inkomst vid överlåtelse av anläggningstillgångar ändras och att det i lagen tas in en bestämmelse om lindring av skattekuld som ingår i maximibeloppet och om det maximala avdrag som kan göras vid inkomstbeskattningen för ett fartyg som skaffats det skatteår som föregår tonnageskatteperioden.

Lagarna avses träda i kraft den 1 mars 2012. Ändringarna i tonnageskattelagen tillämpas första gången vid beskattningen för det skatteår som inleddes under kalenderåret 2011.

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Allmän motivering

Utskottet tillstyrker propositionen med vissa mindre lagtekniska preciseringar.

Bakgrund

Systemet med tonnageskattning är ett sätt att bevilja rederierna skattestöd¹. Det primära syftet är att främja den internationella konkurrenskraften för fartyg som för Finlands flagg och att se till att det finns tillräckligt med inhemsk sjöfartskompetens och arbetskraft inom den marina branschen. Detta har central betydelse också för Finlands försörjningstrygghet.

Detta var tanken 2002 när den gällande tonnageskattelagen stiftades. Den lagen visade sig ändå vara alltför stelbent och sträng för att faktiskt kunna erbjuda ett konkurrenskraftigt alternativ till de rederier som upprätthåller det finländska fartygsbeståndet. Detta ledde till att endast ett lastrederi anmälde sig och blev tonnageskattskyldigt enligt lagen.

¹ Bestämmelserna om tonnageskatt gäller ett skattesystem som tillämpas på rederier som utför internationella sjötransporter med last- eller passagerarfartyg. De rederibolag som uppfyller lagens krav får välja tonnageskattning som baseras på fartygens nettodräktighet i stället för för normal inkomstbeskattning av den vinst som hänför sig till gods- och passagerartransport och därmed nära anknuten verksamhet. Skattebeloppet är relativt lågt, eftersom det är fråga om ett statligt stöd som rederierna beviljas via beskattningen.

Syftet med den aktuella propositionen är att slutföra den lagstiftningsprocess som 2000 års lag skulle revideras genom redan 2009. Den proposition om ändring av tonnageskattelagen som då lämnades (RP 231/2009 rd) innehöll flera ändringar vars syfte var att få sjöfartsbranschens skatteutgifter att ligga på samma nivå som i konkurrentländerna och att därmed göra ett finländskt fartygsbestånd till ett skattemässigt konkurrenskraftigt alternativ för rederierna.

Propositionen från 2009 godkändes också av riksdagen, men den lag som då antogs (1249/2009) har inte kunnat sättas i kraft på grund av kommissionens statsstödsgranskning. Den granskningen visade att 2009 års lag inte till alla delar motsvarade de krav som kommissionen ställer på tonnageskattesystem på den inre marknaden. Med andra ord skulle lagen aldrig ha kunnat sättas i kraft i den lydelsen.

Den helt nya proposition som nu lämnats har tagits fram utifrån statsstödsgranskningen, och kommissionen har godkänt den i dess föreslagna lydelse. Om lagförslagen godkänns i enlighet med propositionen, kan ändringarna träda i kraft redan i början av mars.

Propositionen har således i princip stark acceptans. Den följer förslagen från 2009, som har kompletterats i enlighet med kommissionens krav. För tydlighets skull föreslås det också att 2009 års lag ska upphävas och att ändringarna görs direkt i den gällande lagen från 2002.

Allmän bedömning

Utskottet anser att propositionen är motiverad med avseende på den totala samhällsnyttan och att ändringsförslagen är innehållsmässigt lyckade, om än komplicerade och delvis svårbegripliga. Eftersom lagen gäller en mycket begränsad krets skattskyldiga är detta emellertid inte av avgörande betydelse i detta fall. Det väsentliga är att propositionen för med sig den flexibilitet i reglerna som rederierna önskar och att den minskar den potentiella belastning som är kopplad till s.k. latent skatteskuld. Detta är förutsättningar för att rederierna ska vara beredda att ha sina fartyg och sin rederiverksamhet under finländsk flagg.

Bestämmelserna innefattar å andra sidan också flera begränsningar som motvikt till skattstödet. Med dem kan man se till att stödet inte går till aktörer utanför sjöfarten. — Många av de ändringar som kommissionen krävt har uttryckligen att göra med denna aspekt, och därmed är de konsekventa och motiverade.

Den stödnivå som propositionen för med sig motsvarar således i praktiken det högsta belopp som medlemsstaterna har möjlighet till utifrån kommissionens riktlinjer för statligt stöd till sjötransport². Granskningen beaktar då också direktstödet till sjöfarten. I lagförslaget avspeglar detta sig exempelvis på det belopp som det årliga avdraget på latent skatteskuld högst kan minska med.

Utskottet förordar också att lagen behandlas snabbt och sätts i kraft skyndsamt. Detta har en direkt praktisk betydelse för de 3—4 lastfartygsrederier som överväger att övergå till tonnageskattning så snart lagen träder i kraft. Behovet av skyndsamt behandling förklaras av att lagen har retroaktiv verkan till förmån för de skattskyldiga. Den kan tillämpas första gången redan på beskattningen för det skatteår som började kalenderåret 2011, om lagens villkor är uppfyllda. I så fall kan tonnageskatteperioden på motsvarande sätt också starta från ingången av det skatteår som började 2012.

² Meddelande C(2004) 43 från kommissionen - Gemenskapens riktlinjer för statligt stöd till sjötransport.

Intresset för lagförslaget visar att lagen också är tillämplig i praktiken och att den erbjuder det eftersträvade skattstödet. Sakkunniga som utskottet hört har dessutom gjort den bedömningen att merparten av lastfartygsrederierna i vårt land kommer att övergå till beskattning enligt den aktuella lagen. Detta stöds av att den tidsfrist som bolagen ges är tillräckligt lång, dvs. till utgången av 2014.

Ett snabbt ikraftträdande skapar också i övrigt säkerhet när det gäller sjöfartsbranschens verksamhetsförutsättningar och underlättar planeringen av rederiernas långsiktiga verksamhet. Dess betydelse accentueras när man beaktar dels den rådande allmänna osäkerheten i fråga om ekonomin, dels också trycket på förändring i sjöfartsbranschens omvärld, de allt strängare miljökraven och förändringarna i världshandeln och handelsrutterna.

Tonnageskatten är enligt rederierna en av de viktigaste stödformerna för att deras internationella konkurrenskraft ska tryggas. Uppgörelser för att stödja konkurrenskraften har nåtts redan tidigare när det gäller stöd för bemanningskostnader³ och avtal mellan arbetsmarknadens parter.

Aktörerna inom sjöfartsbranschen har således redan länge väntat på lagförslaget. Dess betydelse framgår också av att tonnageskattningen blivit standardlösningen för rederibeskattnings i EU-medlemsstaterna. För närvarande tillämpas den i 16 medlemsstater, bland annat i våra största konkurrentländer såsom Danmark, Tyskland, Förenade kungariket och Nederländerna. Konkurrensen har skärpts även i övrigt, särskilt på Östersjön, till följd av de baltiska ländernas och Sveriges egna stödåtgärder, även om dessa länder i sig inte infört tonnageskattning.

³ Ny lagstiftningen om stöd för bemanningskostnaderna trädde i kraft vid ingången av 2008 (Lag om förbättrande av konkurrenskraften för fartyg som används för sjötransport, 1277/2007). I det sammanhanget gjordes stödet för passagerarfartyg permanent och för enhetligades stödet för lastfartyg och passagerarfartyg. Tillämpningsområdet för stödet utvidgades vid ingången av 2009 (967/2008).

De allmänna motiven och konsekvensbedömningarna i den aktuella propositionen är inte särskilt omfattande eftersom regeringens förslag i stor utsträckning bygger på 2009 års proposition. Utskottet kommer därför i det följande att ta upp allmänna synpunkter som kan anses berättigade skattestöd genom tonnagebeskattning. Avslutningsvis kommer utskottet att titta närmare på vissa av de centrala bestämmelserna i förslaget.

Den internationella utvecklingen och kommissionens allmänna riktlinjer för sjötransport

Systemet med tonnageskatt har införts i flera EU-medlemsstater, så som sagts ovan. Användningen av systemet har ökat stort sedan det godkändes i Finland. Dessutom tillämpar också Norge tonnageskatt. Med andra ord har konkurrensituationen i Europa förändrats väsentligt sedan 2002.

Bakom systemen med tonnageskatt ligger också de allmänna farhågor som man på unionsnivå hyst för sjöfartens internationella konkurrenskraft i medlemstaterna jämfört med fartyg under s.k. bekvämlighetsflagg. Också globalt sett är det rådande konkurrensläget viktigt, eftersom handeln mellan EU och världen i övrigt till ca 90 procent sker sjövägen.

Kommissionen har i sin utredning av vilka effekter riktlinjerna för sjöfarten har kommit fram till att de stödåtgärder som medlemsstaterna gått in för lett till att man fått tonnage att återvända under nationell flagg. Här har särskilt skattelättnader spelat en viktig roll⁴. Stödåtgärderna har också haft positiv inverkan på sysselsättningen inom sjöfarten, tonnagesförnyelse och den sjöfartsrelaterade industrin.

Kommissionen anser därför att den valda strategin fungerar och att statligt stöd fortsatt kan beviljas inom den europeiska sjöfartssektorn. De gällande riktlinjerna från 2004 bygger således på tidigare strategival. Det väsentliga i riktlinjerna är, utöver det tillåtna stödet, kravet på att det statliga stödet bara gäller sjötransporter. Dessut-

⁴ RP 231/2009 rd, s. 8.

om måste stödet begränsas till vad som är nödvändigt för att uppnå dess syfte, och det måste beviljas under öppenhet.

Riktlinjerna för sjötransport gäller allt stöd som medlemsstaterna beviljar, och dessutom måste den sammanlagda effekten av allt stöd alltid beaktas. Dessutom kräver kommissionen att de system för tonnageskatt som medlemsstaterna inför i tillämpliga delar ska motsvara riktlinjerna i kommissionens tidigare beslut om tonnageskatt.

Regeringen har således nu beaktat dessa begränsningar.

Finska handelsflottan

Det geografiska läget gör att Finland på ett avgörande sätt är beroende av sjötransporter. Av utrikehandeln sker cirka 80 procent sjövägen. Också med avseende på försörjningstrygghet ingår sjötransporterna i den kritiska infrastrukturen.

Trots att utrikestransporterna till och från de finländska hamnarna ökat har de finländska fartygens andel av transporterna minskat. Detta märks särskilt på exportsidan, där andelen så sent som på 1990-talet var mer än 30 procent, men numera inte uppgår till mer än omkring 20 procent. Dessutom är medelåldern på vår handelsflotta klart högre än i EU-medlemsstaterna i genomsnitt⁵.

Den rådande utvecklingen har haft återverkningar också på branschsysselsättningen⁶ och på möjligheterna att upprätthålla den branschkompetens som är viktig med tanke på de särskilda förhållandena i Finland. Indirekt påverkar den också det finländska havsklustrets konkurrensförutsättningar.

⁵ Genomsnittsåldern för de finska fartyg som har inskrivits i handelsfartygsförteckningen var 19,5 år 2009, medan den för medlemsstaternas och för Norges del var ca 12 år och för hela världshandelsflottans del ca 13 år, RP 231/2009 rd, s. 7.

⁶ Enligt 2009 års proposition har antalet anställda inom sjöfartssektorn under 2000-talet minskat med ca 1 400 personer, dvs. till 7 000 personer. Dessa förändringar har delvis också orsakats av den allt hårdare Östersjökonkurrensen, RP 231/2009 rd, s. 3.

Man har lyckats vända den sjunkande trenden tack vare de stödåtgärder som bestämdes 2009. Bakom dem, liksom bakom 2009 års proposition om tonnageskatt, låg det beslut som den dåvarande regering under statsminister Matti Vanhanens ledning fattat sommaren 2008 om att öka stödet till sjöfarten.

Detta politiska linjeval ingår också i programmet för den nuvarande regeringen under statsminister Katainen. Där konstateras bland annat den finländska utrikeshandelns starka beroende av sjötransporter och det nödvändiga i att trygga förutsättningarna för sjöfarten, inklusive den kritiska vintersjöfarten.

Beskrivande för vändningens praktiska betydelse är bl.a. rederibranschens uppfattning att finsk flagg sedan 2009 kommit att vara ett konkurrenskraftigt alternativ för rederierna. Under utskottets sakkunnigutfrågning framfördes det bl.a. att alla nybeställningar som gäller lastfartyg registrerats under finsk flagg. Dessutom har en del av de fartyg som köpts utomlands överförts till finländskt register. Dessa åtgärder har gett upphov till 200 nya arbetstillfällen och fått medeåldern på den finländska handelsflottan att börja sjunka.

Förväntningarna på förändringar i tonnageskattesystemet stöder för sin del detta positiva trendbrott. Det finns planer på att finskregistrera de fartyg som färdigställs i år och vissa av de utomlandsregistrerade fartygen.

Skillnaden är stor om man jämför med exempelvis Sverige. Där har beslutet om att inte införa tonnageskatt lett till att nästan 200 lastfartyg flaggats ut mellan 2009 och utgången av 2011⁷. En sådan utveckling skulle vara negativ i Finland bland annat med avseende på försörjningstryggheten.

Därför anser utskottet att propositionen också i praktiken uppfyller de förväntningar som den bygger på.

⁷ Under sakkunnigutfrågningen framfördes en uppskattning enligt vilken det inom 3—4 år inte kommer att finansiera ett enda lastfartyg i utrikestrafik under svensk flagg.

Utskottet anser också att de ekonomiska konsekvenserna av propositionen är hanterbara. Den betalda inkomstskatten för rederiverksamhet har legat på omkring 10—30 miljoner euro om året 2003—2010. Det debiterade tonnageskattebeloppet kommer däremot att vara formellt, uppskattningsvis 0,5 miljoner euro om året. Något som på ett avgörande sätt påverkar de skatteintäkter som inte inflyter är den utsträckning i vilken rederierna ansöker och godkänns för systemet med tonnageskatt.

Rättslig bedömning av propositionen

Lagförslaget har ändrats huvudsakligen utifrån kommissionens krav. Sett till innehållet är avsikten med ändringarna att säkerställa att stödet till sjöfarten inte i något läge kan komma någon annan näringsverksamhet som rederiet bedriver till godo. Den viktigaste preciseringen i detta avseende har att göra med behandlingen av latent skatteskuld (15, 15 a och 15 b §).

En latent skatteskuld uppkommer av den avskrivningsdifferens som fås när avskrivningarna enligt näringskattelagen överstiger de s.k. planenliga avskrivningarna, som motsvarar fartygens ekonomiska livslängd.

Avskrivningsdifferensen i rederiernas balansräkningar uppgår enligt propositionen till sammanlagt ca 600 miljoner euro. Den ingående latent skatteskulden skulle således vara ca 150 miljoner euro⁸.

I praktiken kan latent skatteskuld bli betraktad som inkomst när rederiet överlåter fartyg, om inte rederiet under skatteåret skaffar eller visar att det under de tre år som följer på överlåtelsen skaffar ett fartyg som omfattas av tonnagebeskattning. Kommissionen har krävt att denna uppföljning sker fartygsvis, vilket något komplicerar regleringen men inte ändrar den grundläggande tanken.

⁸ Det slutliga skattebortfallet för staten till följd av latent skatteskuld beror ändå på flera olika faktorer, exempelvis på vilken del av rederiverksamheten som överförs till systemet med tonnageskatt eller hur villkoren i riktlinjerna för sjötransport begränsar den takt som den latent skatteskulden kan minska i.

Kommissionen har dock godkänt det förfarande i det aktuella lagförslaget där den latent inkomstskatteskulden minskar gradvis under tonnageskatteperioden inom de gränser som riktlinjerna för sjötransport tillåter. Dessutom anger 15 § ett lägsta värde som det årliga avdraget inte får underskrida.

Bestämmelserna om latent skatteskuld och den ovan beskrivna återanskaffningsreserven kan således bidra till att bevara och förnya den flotta för vars upprätthållande skattestödet har godkänts. Därmed garanteras systemets funktion ur statens synvinkel. Samtidigt minskar den latent skatteskulden varje år och kan till och med komma att avskrivas helt under tonnageskatteperioden. Detta innebär minskad risk för inkomstföring för rederiernas del. Slutresultatet blir sammanfattningsvis en kreativ kompromiss mellan divergerande intressen. Utskottet anser också mot denna bakgrund att förslaget är balanserat och acceptabelt.

Det är vidare meningen att flera andra sådana bestämmelser ska kvarstå som enligt vad som förslogs 2009 skulle upphävas. De understryker skiljelinjen mellan inkomstbeskattning och tonnagesbeskattning. Till dessa hör bland annat förbudet mot att överkapitalisera de tonnageskattskyldigas balansräkningar och förbudet mot att dra av anskaffningsutgifter för anläggningstillgångar i den skattskyldiges verksamhet när tillgångarna delvis också används i inkomstskattepliktig verksamhet.

Lagens allmänna syften stöds emellertid också av de bestämmelser som innebär att inkomstbeskattningen får verkställas i efterskott när beslut om tonnageskattskyldighet återkallas. Utskottet finner förslagen motiverade. Rederier som handlar i lagens anda kommer heller inte att ha någon nackdel av dem.

Såsom konstaterat kommer propositionen även i ändrad form att göra reglerna mer flexibla och att öka rederiernas handlingsutrymme bl.a. i situationer med tillfällig överkapacitet. Lagen kommer också bland annat att innehålla en möj-

lighet till koncernbidrag och till avdrag av förlust för inkomstbeskattad verksamhet på vissa villkor. Dessutom är det meningen att ett rederibolags vinstutdelning ska kunna beskattas liksom annan utdelning trots att den tonnageskatt som bolaget betalar är av synnerligen formell art.

Utskottet anser att även dessa förslag är konsekventa och godtagbara.

Detaljmotivering

Utskottet föreslår följande rent lagtekniska ändringar i lagförslag 1:

2 § 4 mom. Bestämmelsen gäller hur de andelar som anknyter till flottans sammansättning och som skattskyldigheten förutsätter bestäms i en koncernsituation. Momentet hänvisar till 3 mom. i samma paragraf, som nu avses få nya 4 och 5 punkter. Därför måste hänvisningen i 4 mom. preciseras på motsvarande sätt.

32 §. Paragrafen innehåller bestämmelser om verkställande av beskattning när ett beslut om godkännande av ett bolag som tonnageskattskyldigt återkallats eller när ett bolag upplösts. Den gällande paragrafen har fyra moment, och av dem ska första och andra momentet nu ändras och fjärde momentet upphävas. Utskottet föreslår att paragrafstrukturen ändras i sin helhet, i enlighet med ingressen. Den nya paragrafen kommer då att bestå av tre moment, av vilka de två första ändras i enlighet med propositionen. Det tredje momentet kommer att kvarstå i nuvarande lydelse.

Utskottets förslag till beslut

Riksdagen

godkänner lagförslag 2 utan ändringar och

godkänner lagförslag 1 med ändringar (Utskottets ändringsförslag).

1.

Lag
om ändring av tonnageskattelagen

I enlighet med riksdagens beslut
upphävs i tonnageskattelagen (476/2002) 19 §, sådan den lyder delvis ändrad i lag 723/2004,
ändras 2 § 3 och 4 mom., 3 §, 4 § 1 mom., 6 §, 7 § 1 och 2 mom., 8, 9 och 15 §, 20 § 1 och 3 mom.,
21 och 23 §, 25 § 2 mom., 26 § 1 och 3 mom., 27 § 1 mom., 28 §, 29 § 1, 2, 4 och 5 mom., 30, 31 och
32 §, 35 § 2 mom., rubriken för 36 § och 36 § 1 och 3 mom., 38 § 1 och 4 mom. och 39 § 1 och
3 mom.,
av dem 8 § sådan den lyder delvis ändrad i lag 1283/2007 och 32 § sådan den lyder delvis ändrad i
lag 509/2010, samt
fogas till lagen nya 15 a och 15 b § som följer:

2 §

Skattskyldighet

— — — — —
(3 mom. som i RP)
Om bolaget står i ett i 3 § avsett förhållande till ett eller flera bolag som uppfyller de villkor som anges i 3 mom. 1 och 2 punkten i denna paragraf, beräknas de i 3 mom. 3—5 punkten i denna paragraf avsedda andelarna på det sammanlagda tonnage för alla de bolag som står i ett i 3 § avsett förhållande till varandra. (Nytt)

3, 4, 6—9, 15, 15 a, 15 b, 20, 21, 23 och 25—31 §
(Som i RP)

32 §

Verkställande av beskattningen efter återkallande av godkännande som tonnageskattskyldig eller upplösning av bolag

(1 och 2 mom. som i RP)
På skatt som skall betalas skall erläggas samfundsrenta i enlighet med bestämmelserna om samfundsrenta. Samfundsrentan uträknas för vart och ett av de skatteår för vilka skatt påförs från dagen efter den sista dagen för inlämning av skattedeklarationen till den första förfallodagen för skatten. (Nytt)
4 mom. *utesl.*

35, 36, 38 och 39 §
(Som i RP)

Ikraftträdandebestämmelsen
(Som i RP)

FiUB 1/2012 rd — RP 151/2011 rd

Helsingfors den 14 februari 2012

I den avgörande behandlingen deltog

vordf. Pentti Kettunen /saf
medl. Leena Harkimo /saml
Jouko Jääskeläinen /kd
Timo Kalli /cent
Sampsa Kataja /saml
Esko Kiviranta /cent
Heli Paasio /sd
Kari Rajamäki /sd
Markku Rossi /cent
Matti Saarinen /sd
Sari Sarkomaa /saml

Jouko Skinnari /sd
Osmo Soininvaara /gröna
Kauko Tuupainen /saf (delvis)
Kari Uotila /vänst
Pia Viitanen /sd
Ville Vähämäki /saf
ers. Pietari Jääskeläinen /saf (delvis)
Esko Kurvinen /saml
Mats Nylund /sv
Antti Rantakangas /cent (delvis).

Sekreterare var

utskottsråd Maarit Pekkanen.