Utlåtande GrUU 79/2018 rd─ RP 314/2018 rd

Grundlagsutskottet

Regeringens proposition till riksdagen till lag om vägskatt för tunga lastbilar och till vissa lagar som har samband med den

Till finansutskottet

INLEDNING

Remiss

Regeringens proposition till riksdagen till lag om vägskatt för tunga lastbilar och till vissa lagar som har samband med den (RP 314/2018 rd): Ärendet har remitterats till grundlagsutskottet för utlåtande till finansutskottet.

Sakkunniga

Utskottet har hört
- konsultativ tjänsteman Markus Teräväinen, finansministeriet
- justitiekanslern i statsrådet Tuomas Pöysti, justitiekanslersämbetet
- professor Tuomas Ojanen.

Skriftligt yttrande har lämnats av
- justitieministeriet
- Ålands landskapsregering
- professor Olli Mäenpää
- professor Kaarlo Tuori.

PROPOSITIONEN

Det föreslås att en ny lag stiftas om vägskatt för tunga lastbilar. Därtill föreslås ändringar i fordonsskattelagen, bränsleavgiftslagen, fordonslagen samt lagen om trafiksystem och landsvägar.

Lagarna avses träda i kraft den 1 januari 2021.

I motiven till lagstiftningsordningen granskas lagförslagen med avseende på bland annat 81 och 124 § i grundlagen.

Vid beredningen av propositionen har det ansetts att de föreslagna lagarna kan stiftas i vanlig lagstiftningsordning. Propositionen präglas dock enligt motiveringen av en påfallande osäkerhet

om huruvida den föreslagna lagstiftningen kommer att leda till EU-rättsliga påföljder för Finlands del. Av den anledningen ser regeringen det som motiverat att grundlagsutskottet bedömer den nationella lagstiftningens spelrum i frågan ur en EU-rättslig synvinkel.

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Den nya vägskatten som föreslås i propositionen skulle till sin karaktär vara en vägavgift som avses i vinjettdirektivet, dvs. direktiv 1999/62/EG om avgifter på tunga godsfordon för användningen av vissa infrastrukturer. Genom vinjettdirektivet vill man undanröja snedvridningen av konkurrensen mellan transportföretagen i medlemsstaterna genom att förenhetliga fordonsbeskattningen och att ta i bruk ett rättvist arrangemang för att ta ut avgifter för användningen av väginfrastruktur.

Vägtullar och vägavgifter får inte vara diskriminerande på direkta eller indirekta grunder som beror på trafikidkarens nationalitet, på medlemsstaten eller på ett tredjeland där trafikidkaren är etablerad eller där fordonet är registrerat eller på transportens ursprung eller destination.

Den nya vägskatten som intäktsförs till staten ska gälla användning av lastbilar och fordonskombinationer på vägnätet i Finland. Lastbilar och fordonskombinationer med en totalmassa på över 12 ton föreslås bli skattepliktiga. Således ska lätta lastbilar, dvs. lastbilar med en total vikt på över 3,5 men högst 12 ton, inte omfattas av skatten. Skatten ska gälla lastbilar och fordonskombinationer som är registrerade i Finland och utomlands.

Under beredningen av propositionen har man utrett Europeiska kommissionens tjänstemäns ståndpunkt om det sätt man planerar att införa vägskatt och tolkningen av vinjettdirektivet i samband med det. Kommissionens tjänstemän har uttryckt att det enligt EU-rätten inte kan anses acceptabelt att införa ett system med användaravgifter, som är en utgångspunkt i förslaget, på ett sätt där ökningen av skattebördan för inhemska fordon kompenseras helt. År 2016 inledde Europeiska kommissionen ett överträdelseförfarande mot Tyskland och Förenade kungariket om kompenseringen av vinjetten. Kommissionen ansåg att den fulla kompensation i form av rabatt på fordonsskatten som från början ingick i Tysklands vinjettsystem för personbilar och de oproportionerligt höga priserna på vinjetter för kort tid gjorde systemet diskriminerande mot utländska bilister. Tyskland har efter det ändrat på sitt system utgående från förhandlingar med kommissionen, och kommissionen har avslutat överträdelseförfarandet. Österrike har ställt Tyskland inför Europeiska unionens domstol eftersom landet anser att det tyska systemet fortfarande är diskriminerande. Kommissionens överträdelseförfarande mot Förenade kungariket gäller vinjetten för tung trafik som kompenseras till fullt belopp genom en sänkning av fordonskatten. Det här överträdelseförfarandet är fortfarande anhängigt men har ännu inte framskridit till EU-domstolen.

Enligt propositionens motiv till lagstiftningsordningen är det oklart huruvida regeringens proposition är i linje med unionsrätten och huruvida den föreslagna lagstiftningen kommer att leda till EU-rättsliga påföljder för Finlands del. Därför ser regeringen det som motiverat att grundlagsutskottet bedömer den nationella lagstiftningens spelrum i frågan ur en EU-rättslig synvinkel. Den stora osäkerheten har att göra med kraven på den nationella lagstiftningen som ställs av EU:s

så kallade vinjettdirektiv samt iakttagande av den EU-rättsliga likställighetsprincipen. Det handlar om att de inhemska fordonen ska kompenseras för vägskatten genom att sänka drivkraftsskatten enligt fordonsskattelagen och att skatten enbart ska tas ut hos innehavare av tunga fordon.

Grundlagsutskottet har flera gånger konstaterat att det inte ingår i dess konstitutionella uppdrag att bedöma regleringen av den nationella verkställigheten med avseende på den materiella EU-rätten. Samtidigt har utskottet sett det som viktigt att det i den mån som EU-lagstiftningen kräver eller möjliggör reglering på det nationella planet tas hänsyn till de krav som de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna ställer när det nationella spelrummet utnyttjas. Enligt utskottet är det i och för sig klart att unionens lagstiftning enligt EU-domstolens etablerade rättspraxis har företräde framom nationell rätt i enlighet med de villkor som lagts fast i denna rättspraxis (se GrUU 20/2017 rd och GrUU 51/2014 rd, s. 2/II) och att det inte finns skäl att i vår nationella lagstiftning gå in för lösningar som strider mot EU-lagstiftningen.

Grundlagsutskottet anser att 74 § i grundlagen innebär att unionsrättslig bedömning av lagförslagen ingår i utskottets uppgifter bara i fall bedömningen görs utifrån en grund som berör grundlagen eller människorättskonventioner. Sådan grund föreligger inte i den aktuella propositionen, anser utskottet.

I grundlagsutskottets konstitutionella uppdrag ingår dock bedömningen av huruvida statsrådet i samband med beredningen av ärendet och i regeringens proposition till riksdagen i tillräcklig grad har bedömt det nationella spelrummet som unionsrätten lämnar. Enligt grundlagsutskottets praxis ska man när unionsrätten lämnar spelrum utnyttja detta spelrum med beaktande av de krav som de grundläggande fri- och rättigheterna ställer (se t.ex. GrUU 14/2018 rd, s. 7, GrUU 1/2018 rd, GrUU 25/2005 rd). Ramarna för det nationella spelrummet bör klargöras i synnerhet när det gäller reglering som är av betydelse med hänsyn till de grundläggande fri- och rättigheterna. Således har grundlagsutskottet upprepade gånger tagit fasta på att det nationella spelrummet bör redovisas på behörigt sätt (se GrUU 14/2018 rd, s. 7, GrUU 1/2018 rd, s. 3, GrUU 26/2017 rd, s. 42, GrUU 31/2017 rd, GrUU 2/2017 rd, s. 2 och GrUU 44/2016 rd, s. 4).

Av grundlagen och unionsrätten framgår även allmänna utgångspunkter för förhållandet mellan unionsrätten och en medlemsstats nationella rätt. Principen om unionsrättens företräde är en viktig princip i unionens rättsordning som även i Finland har satts i kraft på grundlagsnivå. Finlands medlemskap i Europeiska unionen konstateras också i 1 § i Finlands grundlag. I artikel 4.3 i fördraget om Europeiska unionen fastställs principen om lojalt samarbete. Den innebär bland annat att lagstiftaren i en medlemsstat ska avstå från varje åtgärd som kan äventyra fullgörandet av unionens mål. Grundlagsutskottet anser att man utifrån 1 § 3 mom. även kan dra den juridiska slutsatsen att det i den finska lagstiftningen inte finns skäl att eftersträva lösningar som är i strid med unionsrätten.

Utskottet betonar justitiekanslers ställning vid föregripande normkontroll och att justitiekanslerns ställningstaganden bör efterföljas. Enligt grundlagsutskottets uppfattning saknas det i regeringens proposition en sådan juridisk motivering till ett synsätt som avviker från kommissionens tjänstemäns tolkning som justitiekanslern har krävt.

Regleringens förhållande till självstyrelselagen för Åland

Enligt regeringens proposition ska den föreslagna vägskatten även gälla användning av lastbilar i landskapet Åland för att den ska vara enhetlig i hela landet. I propositionen konstateras att det handlar om en skatt som enligt självstyrelselagen för Åland hör till rikets lagstiftningsbehörighet.

Enligt 27 § 36 punkten i självstyrelselagen för Åland har riket lagstiftningsbehörighet i fråga om skatter och avgifter med de avvikelser som anges i 18 § 5 punkten. Landskapet Åland har enligt 18 § 5 punkten i självstyrelselagen lagstiftningsbehörighet i fråga om landskapet tillkommande tilläggsskatt på inkomst och tillfällig extra inkomstskatt samt närings- och nöjesskatter, grunderna för avgifter till landskapet och kommunerna tillkommande skatter. Landskapet har enligt 18 § 21 punkten lagstiftningsbehörighet i fråga om vägar och kanaler, vägtrafik, spårbunden trafik, båttrafik och farleder för den lokala sjötrafiken.

Enligt grundlagsutskottet är det viktigt med tanke på fastställandet av lagstiftningsbehörigheten huruvida den föreslagna vägskatten handlar om en skatt eller en avgift som avses i 27 § 36 punkten i självstyrelselagen eller huruvida det handlar om en skatt eller avgift som avses i 18 § 5 punkten i självstyrelselagen.

Grundlagsutskottet anser att den föreslagna vägskatten har drag av både en allmän skatt och en avgift för användning av vägar. För det senare alternativet talar det faktum att den föreslagna lagen baserar sig på vinjettdirektivets reglering av vägavgifter (s. 22) och avgränsningen i 1 § 2 mom. i lagförslag 1 enligt vilken den föreslagna lagen inte tillämpas om det för användningen av lastbil tas ut ”andra vägavgifter” för finansiering av väghållningen.

För en skatt eller avgift enligt 27 § 36 punkten i självstyrelselagen talar däremot det faktum att vägskatten inte kan kopplas till en viss tjänst som tillhandahålls av ett offentligt samfund utan det är fråga om en prestation som tas upp som en statlig inkomst med allmän täckning och att skatten inte har en koppling till kostnaderna för väghållningen. Grundlagsutskottet omfattar ståndpunkten i motiven till lagstiftningsordningen om att vägskatten i juridiskt hänseende handlar om en statlig skatt som avses i 81 § 1 mom. i grundlagen.

Förutom kommunalbeskattningen och landskapets rätt att lagstifta om närings- och nöjesskatter samt om extra inkomstskatt har hela skattelagstiftningen enligt motiven till självstyrelselagen förbehållits rikets lagstiftande organ, påpekar grundlagsutskottet. Denna punkt omfattar förutom direkta skatter alla former av indirekta skatter, tullar och punktskatter plus övriga skatter. Även avgifter av skattenatur som inte särskilt har förbehållits landskapet regleras i rikslagstiftningen (RP 73/1990 rd, s. 78/I).

Därför anser grundlagsutskottet att den föreslagna vägskatten inte är en sådan skatt eller avgift som enligt 18 § 5 punkten i självstyrelselagen för Åland faller inom landskapets behörighet. Sålunda ställer självstyrelselagen inga hinder för att lagens tillämpningsområde utvidgas till att omfatta användning av lastbilar i landskapet Åland. Grundlagsutskottet anser att man i regleringen å andra sidan kan beakta lagstiftningsbehörigheten i 18 § 21 punkten i självstyrelselagen för Åland genom att foga en bestämmelse om att lagen inte gäller användning av lastbilar i landskapet Åland (se även GrUU 31/2012 rd).

Utlåtande GrUU 79/2018 rd

FÖRSLAG TILL BESLUT

Grundlagsutskottet anför

att lagförslagen kan behandlas i vanlig lagstiftningsordning.

Helsingfors 5.3.2019

I den avgörande behandlingen deltog

ordförande Annika Lapintie vänst
vice ordförande Tapani Tölli cent
medlem Maria Guzenina sd
medlem Anna-Maja Henriksson sv
medlem Hannu Hoskonen cent
medlem Ilkka Kantola sd (delvis)
medlem Kimmo Kivelä blå
medlem Antti Kurvinen cent
medlem Markus Lohi cent
medlem Juha Rehula cent
medlem Wille Rydman saml
medlem Matti Torvinen blå
medlem Kaj Turunen saml
ersättare Sirpa Paatero sd
ersättare Ben Zyskowicz saml.

Sekreterare var

utskottsråd Matti Marttunen
utskottsråd Liisa Vanhala.