



Bruxelles, den 14.12.2012
COM(2012) 756 final

**MEDDELELSE FRA KOMMISSIONEN TIL EUROPA-PARLAMENTET, RÅDET
OG DET EUROPÆISKE ØKONOMISKE OG SOCIALE UDVALG**

**Styrkelse af det indre marked
ved at fjerne afgiftsbarrierer ved grænserne for personbiler**

{SWD(2012) 429 final}

MEDDELELSE FRA KOMMISSIONEN TIL EUROPA-PARLAMENTET, RÅDET OG DET EUROPÆISKE ØKONOMISKE OG SOCIALE UDVALG

Styrkelse af det indre marked ved at fjerne afgiftsbarrierer ved grænserne for personbiler

1. INDLEDNING

Der kører mere end 230 mio. personbiler på de europæiske veje. Hvert år registreres der mere end 13 mio. nye personbiler, og der overføres ca. 3 mio. brugte biler mellem medlemsstaterne, heraf op mod 1 mio., når personer migrerer fra en medlemsstat til en anden¹.

Bilbeskatning er en vigtig indtægtskilde for samtlige medlemsstater. I gennemsnit udgjorde registrerings- og vægtafgifter 1,9 % af de samlede skatteindtægter i 2010². Disse nationale afgiftsordningers omfang og udformning er derfor af særlig interesse både for de nationale skattemyndigheder og for bilproducenter, borgere og virksomheder, der ejer og bruger biler.

Spørgsmålene om dobbelt- eller flerdobbeltbeskatning³ og om potentiel skattediskriminering ved overførsel af personbiler på tværs af grænserne vedkommer EU-borgere og tjenesteydere. Kommissionen erklærede i sin rapport om unionsborgerskab 2010⁴, at den ville arbejde på at løse problemet med dobbelt registreringsafgift på biler, da dette kan udgøre en hindring for EU-borgernes ret til fri bevægelse i EU. Senere påviste Kommissionen i sin meddelelse »Fjernelse af grænseoverskridende skattemæssige hindringer for EU-borgerne«⁵, at EU-borgere ofte står over for uforholdsmæssigt komplekse omregistreringsprocedurer og eventuelt skal betale registrerings- og/eller vægtafgift to gange, når de køber en bil i en anden medlemsstat end den, hvor de har deres normale bopæl, eller overfører en bil til en anden medlemsstat end den, hvor bilen er registreret.

Denne meddelelse fokuserer på skatteaspekterne i grænseoverskridende situationer. Høj registreringsafgift på biler, der overføres mellem medlemsstater som led i flytning til ny fast bopæl, kan udgøre en hindring for potentielle migranter. Ligeledes kompliceres de allerede forskellige markedsforhold for bilproducenterne af, at der findes en stor mængde forskellige, ukoordinerede tærskler og tekniske betingelser for forskellige beskatningsniveauer, fx motorstørrelse, anvendt type brændstof eller CO₂-emissioner (det gælder både registrerings- og vægtafgift). Dette medfører en skattebetinget opdeling af det indre marked, hvilket igen fører til skattebetinget grænseoverskridende handel.

¹ Kilde: Eurostat, ACEA og Öko-Institut.

² Taxation trends in the European Union, 2012, Eurostat, Europa-Kommissionen.

³ Ifølge Den Europæiske Unions domstol, udgør gentagen opkrævning af registreringsafgift i 2 medlemsstater ikke nødvendigvis dobbeltbeskatning i snæver forstand, idet den afgiftsudløsende begivenhed er retten til at anvende køretøjet på de nationale veje (se nærmere herom i afsnit 3.1 i arbejdsdokumentet fra Kommissionens tjenestegrene, som ledsager denne meddelelse).

⁴ Rapport om Unionsborgerskab 2010 »Afskaffelse af hindringerne for unionsborgernes rettigheder«, KOM(2010)603 af 27.10.2010, jf. foranstaltning 6.

⁵ KOM(2010)769 af 20.12.2010.

Kommissionen har taget initiativer og fremsat lovgivningsforslag i 1975, 1998 og 2005⁶. I 1975 førte forslaget til vedtagelsen af direktiv 83/182/EØF⁷, der gav skattefritagelse for midlertidig indførsel af motorkøretøjer i en medlemsstat fra en anden medlemsstat. Forslaget i 1998 sigtede mod at indføre obligatorisk undtagelse, når private motorkøretøjer blev *permanent* indført i en medlemsstat fra en anden medlemsstat i forbindelse med en privat persons ændring af den sædvanlige bopæl. Det tredje forslag sigtede mod at afskaffe registreringsafgiften fuldstændigt og over en overgangsperiode på 10 år erstatte den med en årlig vægtafgift, en »grøn« vægtafgift. De to sidstnævnte forslag har indtil videre ikke fået den krævede, enstemmige støtte fra medlemsstaterne.

Det bemærkes, at registrerings- og vægtafgift på biler i dag ikke er harmoniseret på EU-plan. Det betyder, at udviklingen i køretøjsbeskatningen i EU indtil videre i vidt omfang har været afhængig af Den Europæiske Unions Domstols retspraksis (herefter benævnt »Domstolen«).

På trods af Domstolens retspraksis og lovgivningstiltag, har det hverken været muligt at ændre på fragmenteringen af de nationale beskatningsordninger eller fuldt og helt at fjerne dobbeltbeskatningen og den potentielle skattediskriminering, når borgerne overfører biler fra en medlemsstat til en anden. I nærværende meddelelse og det vedlagte arbejdsdokument fra Kommissionens tjenestegrene (herefter benævnt »SWD«) beskrives og revurderes den aktuelle situation i EU på området for afgifter på personbiler⁸ med henblik på at identificere bedste praksis, som medlemsstaterne skulle kunne implementere inden for de eksisterende juridiske rammer.

Denne meddelelse og SWD sigter mod at klarlægge EU-reglerne om køretøjsbeskatning ved at redegøre for medlemsstaternes, borgernes og erhvervslivets pligter og rettigheder. Ud fra de spørgsmål, Kommissionen har modtaget, fremgår det, at borgerne og erhvervslivet ofte ikke er tilstrækkeligt bevidste om eller ikke forstår deres rettigheder og pligter i forskellige situationer, navnlig i tilfælde af midlertidig eller varig overførsel af køretøjer fra en medlemsstat til en anden. SWD sigter navnlig på at give et overblik over Domstolens omfattende domspraksis inden for køretøjsbeskatning og illustrerer den afledte ret, der gælder på området.

Proceduren vedrørende omregistrering er specifikt behandlet i Kommissionens forslag til Europa-Parlamentets og Rådets forordning om forenklede regler for overførsel i det indre marked af motorkøretøjer, der er indregistreret i en anden medlemsstat⁹. De løsninger, der foreslås i nærværende meddelelse for visse situationer, hvor biler benyttes i en anden medlemsstat end den, hvori bilen er registreret, skal måske tages op til fornyet vurdering på et senere tidspunkt i lyset af resultaterne af drøftelserne af førnævnte forslag. Forslaget vedrører dog ikke beskatning, og medlemsstaterne forbliver frit stillet til at udøve deres skattemyndighed angående motorkøretøjer i overensstemmelse med EU-lovgivningen.

⁶ EFT C 267 af 21.11.1975, s.8, KOM(1998)30 af 10.2.1998 og KOM(2005)261 af 5.7.2005.

⁷ Rådets direktiv 83/182/EØF af 28. marts 1983 om afgiftsfritagelse inden for Fællesskabet ved midlertidig indførsel af visse transportmidler (EFT L 105, 23.4.1983, s.59).

⁸ Nærværende meddelelse omhandler kun beskatning af personbiler (M1-køretøjer), men argumenterne kan ligeledes anvendes i forbindelse med andre køretøjer, navnlig lette erhvervskøretøjer (N1-køretøjer) og tohjulede motorkøretøjer.

⁹ KOM(2012)164 af 4.4.2012.

2. NUVÆRENDE REGLER FOR REGISTRERINGS- OG VÆGTAFGIFT PÅ PERSONBILER

Da der ikke er vedtaget afledt ret på beskatningsområdet indtil nu, bortset fra direktiv 83/182/EØF, kan medlemsstaterne frit opkræve andre afgifter end moms på personbiler, så længe disse afgifter stemmer overens med EU-lovgivningens generelle principper.

2.1. Registreringsafgift

Betegnelsen »registreringsafgift« som anvendt i denne meddelelse omfatter alle typer afgifter, der i dag er knyttet til registreringen af et køretøj, uanset deres betegnelse (skat, punktafgift, miljøafgift osv.), men omfatter ikke gebyrer til dækning af administrative omkostninger ved registrering af et køretøj eller omkostninger ved teknisk kontrol.

EU-lovgivning

Direktiv 83/182/EØF omfatter midlertidig anvendelse af et køretøj i en anden medlemsstat end bopælslandet. For køretøjer til privat brug bestemmes det i direktivet, at midlertidig brug i en medlemsstat er undtaget fra registrerings- og vægtafgift, såfremt den person, der overfører bilen, har sædvanlig bopæl¹⁰ i en anden medlemsstat og køretøjet ikke afhændes eller lejes ud i den medlemsstat, hvor den midlertidige brug finder sted, eller lånes ud til en bosiddende i den pågældende stat. Dette betyder, at i andre situationer end dem, direktivet dækker, kan medlemsstaterne i princippet opkræve registrerings- og/eller vægtafgift.

National lovgivning

I dag opkræver 18 medlemsstater registreringsafgift på køretøjer¹¹. Skattegrundlaget og -niveauet varierer betydeligt fra medlemsstat til medlemsstat¹². De mest udbredte bestemmende parametre er anskaffelsespris eller værdi, brændstoftype (f.eks. benzin eller diesel), motorstørrelse eller motorkraft og CO₂-emissionerne. I løbet af de seneste år har adskillige medlemsstater omstruktureret skattegrundlaget for registrerings- og vægtafgift, så det nu er helt eller delvis CO₂-baseret. Den nationale registreringsafgift opkræves typisk en gang i en bils levetid, med undtagelse af Belgien, hvor den betales, hver gang en bil skifter (privat) ejer.

De fleste problemer med beskatning af personbiler opstår i forbindelse med et af følgende grænseoverskridende scenarier:

- Eksempel 1: En borger overfører sin bil til en anden medlemsstat i forbindelse med flytning til nyt »sædvanligt opholdssted«. Skønt Rådets direktiv af 2009/55/EF af 25. maj 2009 om afgiftsfritagelse ved privatpersoners endelige indførsel af personlige ejendele fra en medlemsstat¹³ ikke finder anvendelse på registreringsafgift for køretøjer, gør visse medlemsstater en undtagelse i denne situation. Medlemsstater, der opkræver registreringsafgift, skal anvende en nedskrivningsfaktor svarende til faldet i den importerede bils økonomiske værdi. I tilfælde af permanent afmelding og eksport af en bil

¹⁰ Direktivet definerer »sædvanligt opholdssted« som det sted, hvor en person sædvanligvis opholder sig, det vil sige mindst 185 dage pr. kalenderår, på grund af et privat og erhvervsmæssigt tilhørsforhold eller — hvis der er tale om en person uden erhvervsmæssigt tilhørsforhold — på grund af et privat tilhørsforhold hidrørende fra snævre bånd mellem den pågældende og det sted, hvor vedkommende bor.

¹¹ Jf. bilag I til AKD.

¹² Der er yderligere oplysninger om skattegrundlag og -niveau i databasen »Taxes in Europe«. http://ec.europa.eu/taxation_customs/taxation/gen_info/info_docs/tax_inventory/index_en.htm.

¹³ EUT L 145 af 10.6.2009, s. 36.

tilbagebetaler visse medlemsstater en del af den allerede betalte afgift, idet de typisk ligeledes anvender en form for nedskrivningsfaktor.

- Eksempel 2: En borger udfører sin bil endeligt til sit sekundære opholdssted (f.eks. et sommerhus) i en anden medlemsstat og skal betale registreringsafgift på ny. Visse medlemsstater fritager sådanne overførsler ved indførsel. Visse medlemsstater refunderer ligeledes en del af registreringsafgiften ved udførsel.
- Eksempel 3: En borger er bosat i en medlemsstat og bruger en firmabil, som vedkommendes arbejdsgiver eller virksomhed, som vedkommende administrerer, har registreret i en anden medlemsstat. Den medlemsstat, bilen er registreret i, kan opkræve registreringsafgift. Den medlemsstat, hvor medarbejderen eller administratoren har bopæl, kan kun opkræve registreringsafgift, såfremt bilen hovedsagelig bruges varigt i denne stat.
- Eksempel 4: En borger er bosat i en medlemsstat og bruger en leasingbil, som er registreret af et leasingselskab i en anden medlemsstat. Den medlemsstat, bilen er registreret i, kan opkræve registreringsafgift. Den medlemsstat, hvor vedkommende har bopæl, kan ligeledes opkræve registreringsafgift proportionalt med varigheden af leasingkontrakten.
- Eksempel 5: En borger bor i en medlemsstat og bruger hyppigt sin bil i en anden medlemsstat til at besøge sin partner eller familie. Sidstnævnte medlemsstat må kun opkræve registreringsafgift, hvis partneren eller familien bruger bilen regelmæssigt.
- Eksempel 6: En studerende skal studere midlertidigt i en anden medlemsstat eller en arbejdstager udstationeres af sin arbejdsgiver til en anden medlemsstat. I denne periode bruger begge parter primært deres biler i studie/udstationeringslandet. I disse tilfælde må den medlemsstat, hvor studiet/udstationeringen finder sted, ikke opkræve registreringsafgift.
- Eksempel 7: Et biludlejningsfirma, der har registreret en bilpark eller dele heraf i en medlemsstat, ønsker at indgå envejskontrakter eller flytte en del af sin bilpark til en anden medlemsstat uden at skulle betale registrerings- og vægtafgift for bedre at kunne håndtere sæsonbetingede efterspørgelsesstigninger.
- Eksempel 8: En borger eller bilforhandler i en medlemsstat, der opkræver registreringsafgift, sælger en bil til en borger eller virksomhed, der er etableret i en anden medlemsstat, hvor bilen skal omregistreres. Såfremt den registreringsafgift, der fortsat indgår i bilens værdi, ikke refunderes, kan der være tale om overbeskatning i den første medlemsstat sammenlignet med de biler, der forbliver registreret i den pågældende medlemsstat i hele deres levetid. Nogle medlemsstater, der anvender registreringsafgift, giver også delvis refusion af allerede betalte afgifter for personbiler, der afmeldes og eksporteres af professionelle forhandlere, dvs. uden at bilens ejer rent faktisk udvander.

Som følge af den utilstrækkelige EU-lovgivning om bilbeskatning, er Domstolen blevet anmodet om at træffe afgørelse i en række sager. Den har udstukket en række principper, som medlemsstaterne skal overholde, når de anvender registreringsafgift i sådanne situationer som de ovenfor beskrevne. Denne retspraksis tilbyder løsninger på forskelsbehandling mellem produkter fra hjemmemarkedet og importerede produkter, men spørgsmålet om dobbeltbeskatning i situationer som beskrevet i eksempel 1, 2 og 8 er ikke besvaret.

2.2. Vægtafgift

Betegnelsen »vægtafgift« som anvendt i denne meddelelse omfatter alle typer afgifter i forbindelse med kørsel med en bil på en medlemsstats område, uanset afgiftens navn, dog ikke bompenge, vignetter og punktafgifter på brændstof.

Typisk opkræves vægtafgift årligt af den medlemsstat, hvor en personbil er registreret, og den varierer efter til motorstørrelse eller motorkraft, brændstoftype og/eller bilens miljømæssige ydelse. For en bil, der afmeldes eller skifter ejer i løbet af den periode, for hvilken der er betalt vægtafgift, refunderes en del af afgiften. Således er spørgsmålet om dobbeltbeskatning ved grænseoverskridende brug af personbiler begrænset.

3. RESTERENDE PROBLEMER

3.1. Dobbeltbeskatningsproblemet

Skønt Domstolens retspraksis har besvaret en række spørgsmål vedrørende registreringsafgift i bestemmelseslandet, er der stadig en række problemer i forskellige situationer.

Registreringsafgift

Borgere kan komme ud for dobbeltbeskatning, når de overfører en bil endeligt til en anden medlemsstat, eller når de primært bruger den i et andet land end det, hvor bilen oprindeligt blev registreret.

Dobbeltbeskatning forekommer navnlig, når borgere migrerer fra en medlemsstat, der opkræver registreringsafgift uden refusion, hvis en bil overføres til en anden medlemsstat, der opkræver registreringsafgift uden skattefritagelse i sådanne tilfælde. Dobbeltbeskatning kan ligeledes forekomme i tilfælde, hvor en bil er registreret i en anden medlemsstat, der opkræver registreringsafgift og primært (midlertidigt eller varigt) bruges i en anden medlemsstat, der ligeledes opkræver registreringsafgift (ovenstående eksempel 3 til 5).

I takt med EU-integrationens fremskridt flytter flere og flere fra et land til et andet for at bo, studere, arbejde eller gå på pension, og flere og flere får sommerhuse i andre medlemsstater, hvor de efterlader deres (anden) bil¹⁴. Skønt EU-reglerne forebygger dobbeltbeskatning i visse bestemte situationer, kan problemet stadig forekomme i mange andre situationer.

Vægtafgift

Dobbeltbeskatning på området for vægtafgift forventes ikke, da den opkræves årligt og kun pro rata, dvs. at den typisk refunderes i tilfælde af afmelding.

3.2. Andre udfordringer

3.2.1. Manglen på information om anvendelsen af registrerings- og vægtafgift på biler i grænseoverskridende situationer

Borgere klager ofte over dobbeltbeskatning, men også over, at de udenlandske skatteregler er komplekse, og at det er vanskeligt at få information om disse regler og procedurer. Disse besværligheder skyldes delvis sprogbarrierer.

¹⁴ Antallet af borgere bosat i en anden medlemsstat end deres oprindelige medlemsstat steg til 12,8 mio. i 2011. Antallet af grænsearbejdere (borgere, der arbejder i en anden medlemsstat end den, hvor de har opholdssted) nåede ca. 1 mio. i 2010. En særlig kategori af grænsearbejdere er de personer, der bor i en medlemsstat og bruger et motorkøretøj, der er registreret af deres arbejdsgiver i en anden medlemsstat. Der findes ingen data for denne kategori, men overordnet stod virksomhedsregistreringer for ca. 50,5 % af de 11,6 mio. nye personbiler, der blev registreret i 18 af EU-medlemsstaterne i 2008.

3.2.2. *Korrekt anvendelse af EU-reglerne i tilfælde af midlertidig eller lejlighedsvis brug af en bil*

Korrekt anvendelse af direktiv 83/182/EØF om skattebehandling i tilfælde af midlertidig eller lejlighedsvis brug af en bil i en anden medlemsstat end registreringslandet har været emnet for utallige Domstolsafgørelser og overtrædelsesprocedurer (jf. afsnit 3.1. i SWD). Andre situationer, hvor Domstolen er blevet anmodet om at træffe afgørelse, vedrører grænseoverskridende leasing, firmabiler, der bruges af en ansat eller en administrator med bopæl i en anden medlemsstat, samt biler lånt ud til en bosiddende i en anden medlemsstat end den, hvor bilen er registreret (jf. afsnit 3.4. til 3.7. i SWD). Frem til i dag har Domstolens domspraksis fastslået nogle vigtige principper, der har afklaret medlemsstaternes skattebeføjelser og samtidig beskytter EU-borgernes rettigheder. Det synes dog at være en udfordring for nogle medlemsstater at tilpasse deres nationale lovgivning og praksis til denne udvikling. Kommissionen overvåger til stadighed, om medlemsstaternes lovgivning overholder Domstolens domspraksis på området.

3.2.3. *Grænseoverskridende biludlejning*

Biludlejningsfirmaer udlejer motorkøretøjer for relativt korte perioder. Bilparker til udlejning er som regel ganske nye, da bilerne efter ca. 6-9 måneder i parken tilbagekøbes af producenterne. Personbilparken til udlejning i EU anslås til 1,4 mio. køretøjer. Et biludlejningsfirma, der yder grænseoverskridende tjenester, kan stå over for 2 udfordringer:

- 1) Den første er hjemhentning af bil i tilfælde af envejsudlejning¹⁵. Ofte tillader medlemsstaterne ikke, at en bil genudlejes til en bosiddende i det land, hvor en envejsudlejning ender, uden omregistrering og betaling af registreringsafgift. Derfor kan bilen ofte kun returneres, hvis udlejningsfirmaet finder en kunde, der er bosiddende i registreringslandet, eller hvis bilen returneres af en af udlejningsfirmaets ansatte eller hjemhentes på lastbil. Til hjemhentningsudgifterne lægges den tabte indtjening for den periode, i hvilken bilen ikke kan lejes ud. Konsekvensen er, at envejsudlejning til en anden medlemsstat er dyr, ofte så dyr, at udlejningsfirmaer ikke tilbyder deres kunder denne mulighed.
- 2) Den anden er, at det er vanskeligt for biludlejningsfirmaer at håndtere sæsonbetingede efterspørgelsesstigninger ved at flytte udlejningsbiler fra en medlemsstat til en anden midlertidigt. Omkostningerne ved at afmelde bilen i oprindelsesstaten og registrere bilen og betale registreringsafgift i modtagelsesstaten samt den tabte indtjening for den periode, disse procedurer varer — efterfulgt af den omvendte procedure få måneder senere — er for høje til at berettige at flytte en bil for bare et par måneder. Således er det ofte umuligt for biludlejningsfirmaer at imødekomme den store efterspørgsel efter udlejningsbiler i visse medlemsstater i turistsæsonen, mens der samtidig står biler ubenyttet hen i andre medlemsstater. Derfor ønsker biludlejningsfirmaerne at kunne overføre en del af deres bilpark til andre medlemsstater for et vist antal måneder om året.

¹⁵ Artikel 3 i direktiv 83/182/EØF forpligter medlemsstaterne til at tillade, at udlejningsbiler kan genudlejes til ikke-bosiddende med henblik på »eksport«, såfremt de befinder sig i det land på grund af en lejekontrakt, der afsluttes i det pågældende land. En medarbejder kan ligeledes returnere dem til den medlemsstat, hvor de oprindeligt blev lejet, også selvom medarbejderen er bosiddende i det land, hvori bilen er midlertidig importeret. Artikel 9 i direktivet giver medlemsstaterne mulighed for at indføre og/eller opretholde friere systemer, f.eks. ved at lade disse køretøjer blive genudlejet til en bosiddende i deres land med henblik på reeksport. Dog anvender kun få medlemsstater denne mulighed.

Begge disse udfordringer begrænser implicit friheden til at yde tjenester på tværs af grænserne, øger omkostningerne for biludlejningsfirmaerne og deres kunder eller begrænser sidstnævntes valg mellem tjenester, da sådanne grænseoverskridende ydelser muligvis slet ikke tilbydes. Hvad angår formaliteter og omkostninger ved afmelding og omregistrering er der en løsning i det forordningsforslag om forenklede regler for overførsel i det indre marked af motorkøretøjer, der er registreret i en anden medlemsstat, som er nævnt i afsnit 1. Ifølge forslaget skal biludlejningsfirmaer kun registrere deres køretøjer i den medlemsstat, hvor de har sædvanligt opholdssted.

3.2.4. Skattebetinget opdeling af markedet

De fleste medlemsstater, der opkræver registrerings- eller vægtafgift baseret på en bils tekniske specifikationer, differentierer efter de tekniske præstationer (f.eks. motorstørrelse eller motorkraft) eller omfanget af CO₂ emissionerne¹⁶. Ofte defineres grænseværdierne i henhold til nationale markedskarakteristika eller de nationale politiske målsætninger på det tidspunkt, hvor de blev indført, mens konsekvenserne for nettoprovenuet af efterfølgende reformer også er taget i betragtning.

Bilproducenterne har — når det gav økonomisk mening — tilpasset deres produktion til disse designkarakteristika for bilbeskatning, navnlig ved på deres hjemmemarkeder at levere biler, der ligger lige under disse grænser, dvs. biler med motorstørrelse på 1599 cm³ eller 1999 cm³. Disse grænser varierer dog fra land til land. Denne manglende harmonisering medfører således en »teknisk« opdeling af det indre marked. Konsekvensen er, at potentielle stordriftsfordele på et marked, hvor der årligt registreres ca. 13 mio. nye biler, ikke kan udnyttes fuldt ud, hvilket har en negativ indvirkning på industriens konkurrenceevne og incitamentordningernes effektivitet. En anden følge heraf er højere bilpriser. Det skyldes, at et fragmenteret system tilskynder bilproducenterne til at bruge ressourcer på at tilpasse bilerne til forskellige tærskler og reducerer omkostningseffektiviteten af den europæiske klimapolitik. Denne fragmentering i bilbeskatningen blev fremhævet af CARS 21-ekspertgruppen i 2012¹⁷. Bilproducenterne opfordrer derfor til en harmoniseret CO₂-baseret bilbeskatning. Indtil videre har medlemsstaterne dog ikke givet enstemmig støtte til et initiativ fra Kommissionen med henblik på harmonisering af dette område¹⁸.

4. MULIGE FORANSTALTNINGER OG BEDSTE PRAKSIS

Kommissionen mener, at den bedste løsning på de ovenstående resterende problemer er at afskaffe registreringsafgifterne og inkludere dem i vægtafgifterne (på provenuneutral måde), samt at harmonisere bilbeskatningen og gøre den "grønnere". Da 2005-forslaget endnu ikke er vedtaget, bør man dog også se på umiddelbare løsninger på de problemer, der er påpeget i nærværende meddelelse.

4.1. Dobbeltbeskatningsproblemet

For at undgå dobbelt- eller overbeskatning, når en EU-borger overfører sin bil til en anden medlemsstat endeligt (eksempel 1, 2 og 8 i afsnit 2.1), er der principielt 3 politiske muligheder:

¹⁶ Jf. bilag IV til SWD.

¹⁷ Den endelige CARS 21-rapport, vedtaget den 6. juni 2012, er tilgængelig på følgende websted: http://ec.europa.eu/enterprise/sectors/automotive/files/cars-21-final-report-2012_en.pdf.

¹⁸ Se 2005-forslaget; reference findes i fodnote 6.

- Bestemmelsesstaten fritager fuldstændigt den importerede bil for registreringsafgift.
- Oprindelsesstaten refunderer en del af den betalte registreringsafgift, proportionalt med bilens værdi (residualafgift)¹⁹.
- Bestemmelsesstaten reducerer den skyldige nationale afgift med det beløb, der allerede er betalt i oprindelsesstaten (tilregningssystemet), ud over den nedskrivning, der finder anvendelse ved beskatning af brugte biler i modsætning til nye.

Følgende tabel viser, hvilke af de 18 medlemslande der opkræver registreringsafgift og allerede anvender mulighed 1 og/eller 2:

	AT	BE	CY	DK	EL	ES	FI	FR	IE	IT	HU	LV	MT	NL	PL	PT	RO	SI
1.			X ¹		X	X	X		X	X				X	X	X		
2.	X	X		X		X	X							X	X	X	X	X

¹ punktafgifter på biler, men ikke registreringsafgifter

Den første mulighed kan have negative virkninger for budgettet i medlemsstater, hvor registreringsafgiften er høj. Den høje beskatning kan dog også afskrække indvandring og interne grænsearbejdsordninger med potentielt negativ indvirkning på disse landes økonomi. Denne mulighed stiller indvandrere, der ankommer med deres (brugte) bil, i en mærkbart bedre situation sammenlignet med de bosiddende. Da indvandring i sig selv typisk indebærer høje sociale og økonomiske udgifter for immigranten, kompenserer denne skattefordel dog kun delvist herfor.

Den anden mulighed indebærer, at oprindelsesstaten må give afkald på residualafgiften. Takket være refusionen forlader bilen medlemsstaten i »skatteneutral« tilstand.

Den tredje mulighed betyder, at bilen reelt eksporteres skatteneutral fra oprindelseslandet. Det vil så være bestemmelsesstaten, der giver afkald på skatteindtægter svarende til residualafgiften. De negative budgetmæssige konsekvenser af anvendelsen af et sådant tilregningssystem vil være mindre mærkbare end følgerne af en fritagelsesordning.

Det bedste system for borgerne vil være et nedskrivningsbaseret refusionssystem i oprindelsesstaten kombineret med fritagelse for registreringsafgift i bestemmelsesstaten. I denne situation vil den endelige skattebyrde i den første medlemsstat altid svare til bilens brugsperiode i den pågældende medlemsstat (dvs. at overbeskatning undgås), mens der ikke findes nogen skattebyrde i den anden medlemsstat. Det næstbedste system vil være en kombination af refusions- og tilregningssystemerne. Dette system er mindre fordelagtigt for borgerne, da de ikke eller kun delvis nyder godt af tilregningen, såfremt de flytter til en medlemsstat, hvor der opkræves lavere eller slet ingen registreringsafgift.

4.2. Andre udfordringer

4.2.1. Mangel på information

Ved hjælp af denne meddelelse og SWD sigter Kommissionen mod at bringe klarhed over EU-reglerne for beskatning af personbiler, idet den tager højde for de principper, Domstolen

¹⁹ De medlemsstater, der tillader en sådan refusion, gør det på forskellige betingelser (jf. bilag II til SWD): Generelt gives der ikke kun refusion til borgere, der skifter bopæl med deres bil, men også når en bil afmeldes og eksporteres af bilforhandlere eller borgere, der sælger deres bil i udlandet.

har udviklet. Det er medlemsstaternes ansvar at give borgerne og erhvervslivet detaljerede oplysninger om anvendelsen af nationale skatter og om, hvorledes de har implementeret Domstolens principper. Oplysningerne bør være tilgængelige som minimum på medlemsstatens sprog, og hovedemnerne (f.eks. i form af »ofte stillede spørgsmål«) desuden på de sprog, der tales af de borgere, der oftest flytter til denne medlemsstat, samt på engelsk for alle andre. Oplysningerne bør være nemt tilgængelige på internettet, fyldestgørende og ajourført. Desuden bør de indeholde et kontaktpunkt for yderligere oplysninger.

4.2.2. *Midlertidig overførsel af en personbil til en anden medlemsstat (eksempel 3 til 7 i afsnit 2.1.)*

Som angivet i afsnit 3.2.2. kan det være en udfordring for medlemsstaterne at tilpasse deres bilbeskatningslovgivning til principperne i Domstolens retspraksis. SWD, som Kommissionen agter at opdatere regelmæssigt, burde give medlemsstaterne vejledning. Desuden kan drøftelser med medlemsstaterne i tekniske arbejdsgrupper være nyttige med henblik på at identificere bedste praksis i visse situationer.

Allerede nu tillader visse medlemsstater, at køretøjer, der er registreret i en anden medlemsstat for en relativt kort periode (højst to uger eller en måned), benyttes primært af deres egne borgere uden forpligtelse til at betale registrerings- og vægtafgift på visse betingelser, f.eks. administrativ indberetning. Selv dette synes dog relativt ufleksibelt i tider med stigende international mobilitet og varierende mønstre herfor. Domstolens nyere retspraksis om lånte biler taget i betragtning²⁰ bør medlemsstaterne overveje at tillade, at en borger bruger en bil, der er registreret i en anden medlemsstat, i en vis periode uden forpligtelse til at betale registreringsafgift, forudsat at visse betingelser, der skal imødegå afgiftsunddragelse og misbrug, er opfyldt.

4.2.3. *Biludlejningssektoren*

Nogle medlemsstater har allerede sat ind på at løse de i afsnit 3.2.3. beskrevne problemer:

- 1) Hvad angår hjemhentning af en bil i tilfælde af envejsudlejning tillader nogle medlemsstater, at køretøjer, der er registreret i en anden medlemsstat, og som indføres i deres land på grund af en lejekontrakt, kan udlejes for en vis periode til en bosiddende, uden at denne forpligtes til at betale registrerings- og vægtafgift, på visse betingelser²¹. Dette gør det lettere at tilbyde envejsudlejning, skønt betingelserne varierer betydeligt.
- 2) En medlemsstat tillader midlertidig overførsel af lejebiler, der er registreret i en anden medlemsstat, i op til 3 måneder pr. år, uden at der skal betales registrerings- og vægtafgift for disse køretøjer. På den måde bliver biludlejningsfirmaerne bedre i stand til at håndtere sæsonbetingede efterspørgselsstigninger.

De medlemsstater, der anvender mere fleksible ordninger i disse to situationer, kan gøre det på grundlag af artikel 9, stk. 1, i direktiv 83/182/EØF. Indtil videre er der intet, der tyder på, at denne fleksibilitet har forårsaget problemer. Kommissionen foreslår således, at de øvrige medlemsstater indfører lignende ordninger, hvor de selv fastsætter betingelser, der skal forhindre eventuel afgiftsunddragelse og misbrug. Dette ville sætte biludlejningsfirmaerne i

²⁰ Dom af 26. april 2012, forenede sager L.A.C. van Putten, P. Mook, G. Frank, C-578/10, C-579/10, C-580/10.

²¹ Der er mere herom i bilag III til SWD.

stand til at optimere anvendelsen af deres bilpark og reducere deres udgifter og dermed priserne for forbrugerne.

4.2.4. Skattebetinget opdeling af markedet

Selv om forslaget fra 2005 ikke har fået enstemmig støtte fra medlemsstaterne, bør det understreges, at en lang række medlemsstater siden har inddraget miljøaspekter i deres registrerings- og/eller vægtafgift. Selv når medlemsstaterne anvender de samme miljøaspekter, har de ofte forskellige tærskler, der resulterer i (undertiden voldsomme) forskelle i de opkrævede afgifter. Bilbeskatning bør ikke differentieres på grundlag af rent teknologiske kriterier som motorstørrelse eller -kraft, men derimod på objektive, almindeligt tilgængelige og politisk relevante data om ydelse, såsom CO₂-emissioner. Desuden bør tærskelværdierne opdateres regelmæssigt for konstant at opfordre til at købe miljøvenlige og effektive køretøjer. Ud fra denne synsvinkel foreslås det, at medlemsstaterne i en arbejdsgruppe undersøger, hvorledes de kriterier, de anvender som basis for beregningen af registrerings- og vægtafgift, kan koordineres bedre, så den tekniske fragmentering af bilmarkedet i EU reduceres, stordriftsfordelene udnyttes og de miljørelaterede målsætninger nås på omkostningseffektiv vis. Det bør også bemærkes, at Kommissionens tjenestegrene lige nu er i færd med at udarbejde retningslinjer for medlemsstater, der ønsker at indføre finansielle incitamenter i overensstemmelse med den europæiske strategi for rene og energieffektive køretøjer²².

5. KONKLUSION OG OPFØLGNING

Borgernes mobilitet er stadig stigende takket være den europæiske integration og er en følge af forretnings- og vækstmodeller, der i stigende grad baseres på en mere international arbejdsdeling. Mobilitet kan bidrage til at løse problemer på lokale arbejdsmarkeder, øge markedernes effektivitet og styrke økonomisk vækst. Fri bevægelighed er også EU-borgernes mest værdsatte EU-rettighed og en grundsten i udviklingen af EU. Dobbeltbeskatning inden for bilbeskatning, høje registreringsafgifter ved overførsel af en bil i forbindelse med migration og manglende information herom kan være en hindring for grænseoverskridende mobilitet.

Skønt den tilgang, Kommissionen foreslog i 2005, dvs. afskaffelse af registreringsafgifterne og provenuneutral indregning af dem i de eksisterende vægtafgifter, hidtil ikke er blevet vedtaget, har nogle af medlemsstaterne allerede frivilligt truffet visse af foranstaltningerne i forslaget, hvilket Kommissionen bifalder. Der resterer stadig en række problemer, der ikke er forenelige med ideen om et reelt indre marked, og de kræver derfor en løsning på kort sigt.

Således har Kommissionen identificeret nedenstående bedste praksis, som den opfordrer medlemsstaterne til at følge på kort sigt:

1. For at sikre, at skatteyderne kender deres rettigheder og pligter, når de flytter til en anden medlemsstat, bør medlemsstaterne levere fyldestgørende information om, hvordan de anvender registrerings- og vægtafgift på køretøjer i situationer med grænseoverskridelse, herunder information om, hvorledes de har implementeret den EU-lovgivning, der er beskrevet i nærværende meddelelse og SWD. Med henblik herpå bør der udpeges et centralt kontaktpunkt for skatteyderne, som der kan lægges et link til på Kommissionens websted.

²² KOM(2010)186 af 28.4.2010.

2. For at undgå dobbelt- og overbeskatning, når en EU-borger overfører sin bil til en anden medlemsstat, bør den medlemsstat, der oprindeligt har opkrævet registreringsafgift, som minimum delvis refundere afgiften, idet der tages højde for bilens værdiforringelse, uanset om bestemmelsesstaten tilbyder fritagelse for registreringsafgift.
3. Medlemsstaterne bør udnytte fleksibiliteten i direktiv 83/182/EØF fuldt ud til at anvende mere liberale ordninger for midlertidig brug af køretøjer, uden at der opkræves registrerings- og vægtafgift. Dette vedrører især lejebiler, der er registreret i en anden medlemsstat, men også andre situationer, hvor en bosiddende persons bil, der er registreret i en anden medlemsstat, bliver brugt midlertidigt eller lejlighedsvis.
4. Der bør gennemføres tiltag til at reducere den fragmentering af bilmarkedet i EU, der skyldes forskelle mellem medlemsstaternes anvendelse af registrerings- og vægtafgift. De kommende retningslinjer om finansielle incitamenter til rene og energieffektive køretøjer bør ligeledes tages i betragtning.

Når Kommissionen har modtaget reaktioner fra de institutioner, denne meddelelse er stilet til, agter den at nedsætte en teknisk arbejdsgruppe, der skal drøfte ovenstående emner med medlemsstaterne. Denne proces skulle sætte nyt skub i Rådets drøftelser af 2005-forslaget. Det kan også komme på tale at revidere direktiv 83/182/EØF, hvorved der tages højde for Domstolens omfattende retspraksis og gennemsigtigheden og den juridiske sikkerhed øges.