

## Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie wniosku dotyczącego dyrektywy Rady w sprawie podatków związanych z samochodami osobowymi

COM(2005) 261 końcowy — 2005/0130 (CNS)

(2006/C 195/21)

Dnia 6 września 2005 r. Rada, działając na podstawie art. 262 Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską, postanowiła zasięgnąć opinii Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie wspomnianej powyżej.

Sekcja ds. Unii Gospodarczej i Walutowej oraz Spójności Gospodarczej i Społecznej, której powierzono przygotowanie prac Komitetu w tej sprawie, przyjęła swoją opinię 23 marca 2006 r. Sprawozdawcą był Virgilio RANOCCHIARI.

Na 427. sesji plenarnej w dniach 17-18 maja 2006 r. (posiedzenie z dnia 17 maja 2006 r.) Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny stosunkiem głosów 67 do 4, przy 3 głosach wstrzymujących się, przyjął następującą opinię:

### 1. Wnioski i zalecenia

1.1 EKES w pełni popiera wniosek dotyczący ww. dyrektywy, którego celem jest po pierwsze poprawa funkcjonowania rynku wewnętrznego, a po drugie wspieranie równowagi środowiska naturalnego.

1.2 EKES wyraża zadowolenie z faktu, że po raz pierwszy Komisja wykorzystuje trzeci filar strategii unijnej (mianowicie środki natury podatkowej) w celu zmniejszenia emisji dwutlenku węgla (CO<sub>2</sub>).

1.3 EKES zgadza się również z oceną Komisji Europejskiej dotyczącą ewentualnych pozytywnych skutków wniosku dla swobodnego przemieszczania się obywateli oraz dla przemysłu motoryzacyjnego.

1.4 EKES przyznaje, że w kwestiach podatkowych Komisja nie mogła zastosować w omawianym wniosku zasady subsydiarności w szerszym i bardziej wiążącym zakresie, gdyż jest to temat podlegający zasadniczo kompetencji państw członkowskich.

1.5 Jednakże niektóre nieuregulowane we wniosku aspekty mogłyby stwarzać problemy w momencie transpozycji dyrektywy i być rozbieżnie stosowane w różnych państwach członkowskich. Aby ograniczyć to ryzyko, Komisja powinna rozstrzygnąć w odpowiednim czasie wątpliwości natury technicznej, które nie zostały wyjaśnione we wniosku.

1.6 O ile EKES popiera cele omawianej dyrektywy, to jednak uważa, że nie zostaną one osiągnięte, jeżeli państwa członkowskie nie skoordynują własnych interpretacji wytycznych i zaleceń zawartych w dyrektywie. W przeciwnym wypadku istnieje ryzyko, że rynek wewnętrzny ulegnie większemu rozproszeniu, które w myśl wniosku powinno się zmniejszać.

1.7 EKES wzywa zatem Komisję Europejską nie tylko do starannej kontroli przepisów wykonawczych dyrektywy, tak jak zazwyczaj ma to miejsce, lecz również do nawiązania stałego dialogu i współpracy z państwami członkowskimi w celu

skoordynowanego wprowadzenia w życie nowego systemu opodatkowania samochodów osobowych.

1.8 Ponadto EKES wyraża nadzieję, że po wykonaniu tego pierwszego ważnego kroku w kierunku opracowania systemu opodatkowania opierającego się w przeważającej części, jeżeli nie wyłącznie, na użytkowaniu zamiast na kupnie lub posiadaniu samochodu, we względnie krótkim czasie podjęte zostaną dalsze działania. Dopiero wówczas zasada „zanieczyszczający płaci”, którą EKES w pełni popiera, będzie rzeczywiście stosowana.

1.9 Na koniec EKES ponownie podkreśla konieczność przyjęcia zintegrowanego podejścia zmierzającego do lepszego zachowania równowagi środowiska naturalnego w sektorze transportu drogowego. Dźwignia podatkowa jest ważnym elementem, niemniej jednak musi jej towarzyszyć modernizacja infrastruktury, promocja komunikacji zbiorowej, a przede wszystkim odpowiednia kampania edukacyjna adresowana do konsumentów, mająca na celu skłonienie ich do bardziej świadomych wyborów będących przejawem poszanowania środowiska. Zatem nie wydaje się na przykład właściwe, by Komisja Europejska zachęcała państwa członkowskie do zrównania opodatkowania oleju napędowego przeznaczonego dla samochodów z poziomem opodatkowania benzyny, bez uwzględnienia faktu, że w przypadku samochodów na paliwo diesla emisje CO<sub>2</sub> są mniejsze niż w pojazdach z silnikiem benzynowym.

### 2. Uzasadnienie

#### 2.1 Dotychczasowa sytuacja i kontekst wniosku

2.1.1 Jak twierdzi Komisja Europejska, przemysł motoryzacyjny jest jednym z elementów napędzających gospodarkę europejską. Generuje on 7,5 % wartości dodanej całego przemysłu wytwórczego i 3 % PKB, wnosi znaczny wkład (35 miliardów euro) w bilans handlowy, a przede wszystkim jest ważnym źródłem zatrudnienia zapewniającym dwa miliony bezpośrednich i dziesięć milionów pośrednich miejsc pracy.

2.1.2 Ponadto nabywanie i użytkowanie samochodów jest jednym z najważniejszych źródeł dochodów państw członkowskich (około 340 miliardów euro, czyli 8 % całkowitej kwoty dochodów podatkowych Unii liczącej 15 państw członkowskich<sup>(1)</sup>).

2.1.3 Te olbrzymie dochody pochodzą w znacznej mierze z trzech konkretnych podatków: podatku rejestracyjnego, rocznego podatku drogowego i podatku paliwowego. Ponadto każde państwo członkowskie określa własną politykę podatkową w tym zakresie, w wyniku czego istnieje 25 różnych systemów podatkowych. Jest to stan odległy od pożądanej konwergencji, która stanowi niezbędny warunek wstępny prawidłowego funkcjonowania rynku wewnętrznego.

2.1.4 Obecnie 16 państw członkowskich<sup>(2)</sup> pobiera podatek rejestracyjny, a 18 państw członkowskich<sup>(3)</sup> roczny podatek drogowy. Ponadto kryteria naliczania podatków i podstawa opodatkowania znacznie różnią się między państwami członkowskimi; dotyczy to w szczególności podatku rejestracyjnego. Dobrym przykładem wspomnianych różnic jest fakt, że opłata za samochód o pojemności 2 000 cm<sup>3</sup> wynosi 1 % jego wartości we Włoszech i ponad 170 % w Danii. Wysokość rocznego podatku drogowego waha się od 30 euro do 500 euro za samochód.

2.1.5 W takim kontekście Komisja Europejska przedstawiła w 2002 r. komunikat dla Rady i Parlamentu Europejskiego w sprawie opodatkowania samochodów osobowych<sup>(4)</sup>. W komunikacie tym przedstawiono strategię zmierzającą do przeglądu obecnego systemu z zamiarem zachęcenia do zbliżenia ustawodawstw państw członkowskich i wprowadzenia do nich m.in. celów związanych z ochroną środowiska.

2.1.6 W kolejnych latach Komisja przeprowadziła dalsze konsultacje z Radą i Parlamentem Europejskim oraz sektorem motoryzacyjnym i innymi zainteresowanymi podmiotami, a w oparciu o ich wyniki przedstawiła omawiany wniosek.

### 3. Wniosek Komisji

3.1 Wniosek Komisji, który — przypomnijmy — nie dotyczy podatku VAT ani podatków paliwowych, nie przewiduje harmonizacji poziomów opodatkowania, lecz ich restrukturyzację, z wyjątkiem kwoty dochodów.

3.2 Wniosek koncentruje się na trzech głównych elementach:

#### 3.2.1 Zniesienie podatku rejestracyjnego

Podatek należy znosić stopniowo, zmniejszając jego wysokość etapami przez okres 10 lat, aż do osiągnięcia całkowitej eliminacji w 2016 r. Takie stopniowe znoszenie zapewni państwu członkowskim, które obecnie pobierają podatek rejestracyjny, odpowiedni okres przejściowy oraz pozwoli przyjąć środki zmierzające do wyrównania strat z wpływów z tym związanych, m.in. poprzez przeniesienie obciążenia podatkowego na roczny podatek drogowy.

#### 3.2.2 Wprowadzenie systemu zwrotu podatku rejestracyjnego i rocznego podatku drogowego

<sup>(1)</sup> Dane za 2003 r. Brak najnowszych pełnych danych dotyczących Unii liczącej 25 państw członkowskich.

<sup>(2)</sup> Podatku rejestracyjnego nie pobierają: Republika Czeska, Estonia, Francja, Niemcy, Litwa, Luksemburg, Szwecja, Słowacja i Zjednoczone Królestwo.

<sup>(3)</sup> Roczny podatek drogowy nie pobierają: Republika Czeska, Estonia, Francja, Litwa, Polska, Słowenia, Słowacja.

<sup>(4)</sup> COM (2002) 431 z 6 września 2002 r.

3.2.2.1 Nowy system, który przewiduje wchodząca w życie dyrektywa, będzie stosowany w odniesieniu do samochodów, które zostały zarejestrowane w jednym z państw członkowskich, a następnie zostały wyeksportowane lub przewiezione na stałe do innego państwa członkowskiego lub państwa trzeciego.

3.2.2.2 Środek ten ma podwójny cel: po pierwsze chodzi o uniknięcie powtórnego uiszczania podatku rejestracyjnego, naliczonego w momencie zakupu, oraz o zapewnienie, aby roczny podatek drogowy był pobierany w zależności od faktycznego użytkowania samochodu w danym państwie członkowskim.

3.2.2.3 Kwota podatków rejestracyjnych do zwrotu jest bezpośrednio powiązana z wartością końcową samochodu i równoważna jest kwocie końcowej podatku wliczonej w końcową cenę pojazdu.

3.2.2.4 Państwa członkowskie mają swobodę w określeniu metody oszacowania ceny końcowej pojazdu do celów zwrotu podatku rejestracyjnego, o ile przyjęte kryteria spełniają warunek przejrzystości i obiektywności. Właściciel samochodu może odwołać się od decyzji państwa, które dokonuje zwrotu, do niezależnego organu.

3.2.2.5 Jeżeli chodzi o roczny podatek drogowy, który — zgodnie z kryteriami opodatkowania przyjętymi w 18 państwach członkowskich, które go pobierają — powinien nazywać się raczej „podatkiem za posiadanie samochodu”, dyrektywa potwierdza, że roczny podatek drogowy może zostać nałożony na samochód osobowy wyłącznie przez to państwo członkowskie, w którym samochód ten jest zarejestrowany. Za państwo członkowskie rejestracji uważa się państwo członkowskie, w którym samochód jest stale używany albo z powodu tego, iż jego właściciel tam właśnie ma swoje normalne miejsce zamieszkania albo z powodu tego, iż używanie samochodu w tym państwie członkowskim trwało dłużej niż 185 dni w dowolnym dwunastomiesięcznym okresie. W konsekwencji w przypadku przewiezienia samochodu na trwałe do innego państwa członkowskiego lub państwa trzeciego właścicielowi pojazdu należy jest zwrot kwoty miejscowego rocznego podatku drogowego naliczanego na zasadzie „pro rata temporis”.

3.2.3 Restrukturyzacja podstawy podatku rejestracyjnego i rocznego podatku drogowego, tak aby w całości lub częściowo odnosiły się one do poziomu emisji CO<sub>2</sub>.

3.2.3.1 Wniosek dotyczący ww. dyrektywy wprowadza system mający na celu określenie kwoty rocznego podatku drogowego i podatku rejestracyjnego (w obowiązującym okresie przejściowym), tak aby odnosiły się one także, i to w coraz większym stopniu, do poziomu emisji dwutlenku węgla.

3.2.3.2 Wprowadzenie takiego środka będzie odbywało się stopniowo i będzie rozłożone na etapy. Przewiduje się, że do 2008 r. 25 % całkowitej kwoty dochodów z rocznego podatku drogowego i podatku rejestracyjnego, a do 2010 r. 50 %, będzie pochodzić z podatku opartego na parametrze poziomu emisji CO<sub>2</sub>.

#### 4. Uwagi ogólne

4.1 EKES wyraża zadowolenie z zaangażowania Komisji Europejskiej, która realizuje podwójny cel obejmujący poprawę funkcjonowania rynku wewnętrznego i dostarczenie nowego bodźca strategii zmniejszania emisji CO<sub>2</sub> poprzez zastosowanie środków podatkowych. Należy tu podkreślić, że po raz pierwszy wniosek odwołuje się do „trzeciego filaru” (dokładnie chodzi o środki natury podatkowej), przewidzianego w strategii wspólnotowej na rzecz zmniejszenia emisji CO<sub>2</sub> i zużycia paliw<sup>(5)</sup>.

4.2 EKES popiera wniosek, zwłaszcza ze względu na jego oczekiwane pozytywne skutki dla konsumentów<sup>(6)</sup> i europejskiego przemysłu motoryzacyjnego.

EKES w pełni zgadza się z celami określonymi we wniosku, jako że sprzyjają one:

4.2.1 zmniejszeniu, a nawet zniesieniu, przeszkód w swobodnym przemieszczaniu się obywateli w Unii Europejskiej poprzez znaczne zmniejszenie kosztów i czasu trwania procedur administracyjnych związanych z eksportem lub przewozem samochodów między różnymi państwami;

4.2.2 zwiększeniu konkurencyjności przemysłu motoryzacyjnego na bardziej zintegrowanym rynku wewnętrznym. Obecne rozproszenie rynku, jeśli chodzi o wymiar podatkowy, niesie ze sobą poważne konsekwencje dla końcowej ceny samochodów i zmusza producentów do produkowania i sprzedawania różnych wersji tego samego modelu w zależności od kraju, wyłącznie z przyczyn podatkowych. Innymi słowy, takie rozproszenie nie pozwala przemysłowi motoryzacyjnemu na osiągnięcie oszczędności wynikających z produkcji na dużą skalę, na które normalnie powinien pozwalać rzeczywiście zrealizowany rynek wewnętrzny, i nie stanowi żadnej korzyści dla konsumenta. Ponadto wysokie podatki rejestracyjne mają zazwyczaj negatywny wpływ na decyzję o kupnie nowego samochodu, co spowalnia wymianę istniejącego obecnie parku samochodowego na samochody bezpieczniejsze i mniej zanieczyszczające środowisko;

4.2.3 zachowaniu większej równowagi środowiska naturalnego, jako że samochody są źródłem znacznej ilości emisji CO<sub>2</sub>. Należy tu podkreślić, że dwa przewidziane we wniosku terminy restrukturyzacji podatku rejestracyjnego i rocznego podatku drogowego, uzależniające ich wymiar od poziomu emisji dwutlenku węgla, nie są przypadkowe, lecz mają w pewnym stopniu znaczenie symboliczne. Otóż w 2008 r. rozpoczyna się okres przewidziany w protokole z Kioto, a Rada i Parlament Europejski mają nadzieję, że cel zmniejszenia emisji CO<sub>2</sub> do 120gr/km w przypadku nowych samochodów zostanie osiągnięty do 2010 r.

4.3 Ponadto EKES uważa, że osiągnięcie celów dyrektywy będzie możliwe dopiero wówczas, gdy państwa członkowskie będą wiernie interpretowały jej wytyczne i zalecenia, gdyż każde odstępstwo pociąga za sobą ryzyko zwiększenia już i tak

nadmiernego rozproszenia rynku lub — co gorsza — zwiększenia obciążeń podatkowych spoczywających na zmotoryzowanych.

4.4 W rzeczywistości kwestie podatkowe mają wyjątkowo delikatny charakter i podlegają kompetencji państw członkowskich, a Komisja Europejska nie może wobec nich zastosować zasady subsydiarności w szerszym i bardziej wiążącym zakresie, niż to czyni we wniosku.

4.5 Tytułem przykładu, wniosek przewiduje strukturalną zmianę systemu opodatkowania, lecz nie ma ona żadnego wpływu na wielkość dochodów, a zatem nie przekłada się na zwiększenie całkowitej kwoty podatków. Oznacza to, że utrata dochodów skarbowych wskutek zniesienia podatku rejestracyjnego może zostać pokryta przez równoległy i równoważny wzrost rocznego podatku drogowego oraz — w razie potrzeby — innych środków natury podatkowej dopuszczalnych zgodnie z dyrektywą w sprawie opodatkowania produktów energetycznych<sup>(7)</sup>.

4.6 Ponadto bezpośrednie powiązanie opodatkowania samochodów z poziomem emisji CO<sub>2</sub> jest niewątpliwie ważnym, ale tylko jednym z wielu aspektów ogólnej strategii zmniejszania emisji dwutlenku węgla. Strategia ta musi opierać się na podejściu holistycznym do problemu i zachowywać spójność z innymi kierunkami polityki wspólnotowej.

4.7 W związku z powyższym EKES zaleca, aby oprócz zwyczajowej kontroli krajowych przepisów wykonawczych dyrektywy oraz ich zgodności z dyrektywą, Komisja zapewniła również wymianę informacji z państwami członkowskimi i między nimi w okresach krótszych niż pięć lat przewidzianych w wypadku sprawozdania na temat stosowania dyrektywy.

#### 5. Uwagi szczegółowe

5.1 Zdaniem EKES-u niektóre aspekty zawarte w omawianym wniosku mogłyby stwarzać problemy w momencie transpozycji dyrektywy i być rozbieżnie stosowane w różnych państwach członkowskich. W szczególności:

5.1.1 Stopniowa zmiana systemu opodatkowania powinna być przeprowadzana w sposób zrównoważony, aby uniknąć sytuacji, w której obywatele kupujący samochód objęty podatkiem rejestracyjnym byli następnie poszkodowani w wyniku nieprzewidzianej i znacznej podwyżki rocznego podatku drogowego.

5.1.2 „Parametr poziomu emisji CO<sub>2</sub>” uwzględniony w podstawie opodatkowania powinien być stosowany w sposób skoordynowany między wszystkimi państwami członkowskimi, w celu uniknięcia dalszego rozproszenia rynku.

5.2 W tym względzie Komisja powinna jak najszybciej zaproponować państwom członkowskim odpowiednie rozwiązania dla obydwu problemów, które pojawiłyby się, gdyby dyrektywa została przyjęta w obecnej wersji.

<sup>(5)</sup> Komunikat Komisji do Rady i Parlamentu Europejskiego. COM(95) 689 i Konkluzje Rady z 25.06.1996 r.

<sup>(6)</sup> Zgodnie z szacunkowymi danymi Komisji, w Państwach Członkowskich stosujących wysoki PR, 50 % obniżenie podatku rejestracyjnego może doprowadzić do spadku cen samochodów o 10-25 %.

<sup>(7)</sup> Dz.U. L 283 z 31.10.2003 r., str. 51

5.2.1 Pierwszy problem dotyczy samochodów zarejestrowanych przed styczniem 2001 r. W rzeczywistości:

- dane dotyczące poziomu emisji CO<sub>2</sub> wyrażonych w gramach na kilometr są dostępne dla wszystkich samochodów zarejestrowanych od stycznia 1997 r.; wcześniej nie zbierano takich informacji,
- w latach 1997-2000 dane dotyczące poziomu emisji CO<sub>2</sub> były zestawiane w jednym wykazie z europejskim cyklem jezdnym, który jednak uległ zmianie od 1 stycznia 2001 r., w wyniku czego dane dotyczące poziomu emisji CO<sub>2</sub> zebrane między tymi dwoma okresami — nie są w pełni spójne,
- podatek oparty na obiektywnym i jednorodnym parametrze mógłby być zatem stosowany w odniesieniu do samochodów zarejestrowanych od stycznia 2001 r.

5.2.2 Drugi problem dotyczy państw członkowskich, w których roczny podatek drogowy jest obecnie obliczany w oparciu o moc silnika wyrażoną w kilowatach. System ten zdaje się zapewniać większą progresywność niż podatek, który uwzględnia jedynie parametr CO<sub>2</sub>. Jeżeli w tych państwach roczny podatek drogowy opierałby się w całości na emisjach CO<sub>2</sub>, wzrosłaby kwota podatku od małych samochodów, podczas gdy kwota podatku od samochodów większych, o większej mocy i większej szkodliwości dla środowiska, uległaby znacznemu obniżeniu, co byłoby paradoksem sprzecznym z

oczekiwanym rezultatem. Już teraz należy zatem przewidzieć także warianty korygujące.

5.3 Jeżeli chodzi o część podatków opartych na poziomie emisji CO<sub>2</sub>, państwa członkowskie muszą przewidzieć wyraźny, bezpośredni i przejrzysty związek między pobieraną kwotą podatku a emisjami CO<sub>2</sub> w każdym samochodzie, tak aby uniknąć wszelkich dodatkowych arbitralnych rozbieżności opierających się na różnych parametrach technicznych, jak na przykład pojemności silnika, rozmiarów samochodu itd., które są przyczyną zakłóceń rynku.

5.4 Transpozycja dyrektywy musi być neutralna również pod względem technologicznym i uwzględniać wyłącznie parametry samochodu związane z emisją CO<sub>2</sub>, nie może zatem traktować w sposób uprzywilejowany jednej technologii kosztem drugiej, co mogłoby na przykład nastąpić, jeżeli stosowanie nowych przepisów odbywałoby się ze szkodą dla samochodów z silnikiem Diesla, technologii, w której Unia Europejska wciąż zachowuje konkurencyjną przewagę w stosunku do producentów spoza Europy. W związku z powyższym zaskakujące jest zatem, że Komisja Europejska zachęca państwa członkowskie do dostosowania podatków dotyczących samochodów z silnikiem Diesla do podatków od samochodów benzynowych i nie uwzględnia faktu, że samochody napędzane olejem napędowym emitują mniej dwutlenku węgla niż samochody benzynowe.

Bruksela, 17 maja 2006 r.

Przewodnicząca  
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego  
Anne-Marie SIGMUND

---