

RP 26/2012 rd

Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lag om ändring av 1 § i lagen om punktskatt på flytande bränslen

PROPOSITIONENS HUVUDSAKLIGA INNEHÅLL

I denna proposition föreslås att lagen om punktskatt på flytande bränslen ändras så att beräkningsgrunden för koldioxidskatten på trafikbränslen preciseras. Enligt förslaget ska koldioxidutsläppen under bränslets hela livscykel beaktas, inte bara för flytande bi-bränslen, utan också för fossil motorbensin och dieselolja. Man ska alltså inte längre beakta bara de utsläpp som uppstår vid användningen av fordon, dvs. vid förbränningen. Till utsläppen från förbränningen av motorbensin och dieselolja ska ett genomsnittligt

ekvivalent koldioxidutsläpp som uppkommer i början av produktionskedjan läggas till. Det att mängden koldioxidutsläpp blir större kommer emellertid inte att höja beloppet för den koldioxidskatt som betalas per liter bränsle, eftersom det värde per ton koldioxid som är beräkningsgrund för skatten sänks från nuvarande 60 euro till 50 euro. I de skattenivåer som ingår i skattetabellen i bilagan till lagen föreslås således inga ändringar.

Lagen avses träda i kraft så snart som möjligt.

MOTIVERING

1 Nuläge

1.1 Lagstiftning

Lagen om punktskatt på flytande bränslen (1472/1994), nedan *lagen om skatt på bränslen*, ändrades i samband med energiskattereformen genom en lag (1399/2010) som trädde i kraft vid ingången av 2011 i fråga om grunderna så, att den literbaserade punktskatten på bränsle ändrades till en energiinnehållsskatt som baserar sig på bränslets energiinnehåll och en koldioxidskatt som baserar sig på specifika koldioxidutsläpp i proportion till energiinnehållet. Beräkningsvärdet för koldioxidskatt på trafikbränslen höjdes från 50 euro till 60 euro per ton koldioxid genom en lag (1443/2011) som trädde i kraft från ingången av 2012. I fråga om trafikbränslen är energiinnehållsskatten på fossil bensin 50,36 cent per liter och koldioxidskatten 14 cent per liter. I fråga om dieselolja är energiinnehållsskatten 30,70 cent per liter och koldioxidskatten 15,90 cent per liter.

Också när det gäller biobaserade bensin- och dieselkvaliteter bestäms energiinnehållsskatten på basis av deras energiinnehåll, dvs.

det kända värmevärdet. Eftersom det är lägre än för fossila bränslen är också energiinnehållsskatten för biobaserade bränslen per bränsleliter lägre än för fossila bränslen.

Koldioxidskatten för fossila bränslen baserar sig på det specifika koldioxidutsläpp som uppstår vid förbränning. I beräkningsgrunderna för skatten beaktas inte de växthusgasutsläpp, som uppstår under bränslets livscykel exempelvis under produktionen och transporten. Då koldioxidskatten för biobaserade bensin- och dieselkvaliteter fastställs, beaktas växthusgasutsläppen under deras livscykel och en eventuell minskning av växthusgasutsläppen jämfört med fossila bränslen. Eftersom den faktiska halten av växthusgaser för biobränslen under deras livscykel av praktiska orsaker inte går att använda som grund för beskattningen, har koldioxidskatten för biobränslen ställts i proportion till koldioxidutsläpp från förbränning av likvärdiga fossila bränslen och skattenivån för dessa. Vid bedömningen av växthusgasutsläpp för biobränslen har utgångspunkterna för EU:s lagstiftning om hållbarhetskriterier använts. Bestämmelser om hållbarhetskriterierna ingår i Europaparlamentets och rådets

direktiv 2009/28/EG om främjande av användningen av energi från förnybara energikällor och om ändring och ett senare upphävande av direktiven 2001/77/EG och 2003/30/EG, nedan *RES-direktivet*. I RES-direktivet bedöms den minskning av växthusgasutsläpp för bibränslen under deras livscykel som man kan uppnå i relation till minskningen av växthusgasutsläpp för fossila bränslen under deras livscykel. Utgångspunkten för RES-direktivet är att man genom att använda i direktivet avsedda hållbara bi-bränslen till en början ska kunna minska växthusgasutsläppen med 35 procent och senare med minst 50 procent jämfört med likvärdiga fossila bränslen. Biobränslen som framställs från avfall, restprodukter och cellulosa utanför livsmedelskedjan eller lignocellulosa, som avses i artikel 21.2 i nämnda direktiv, nedan dubbelt räknade biobränslen, betraktas i direktivet i praktiken som nästan helt neutrala bränslen med avseende på halten av växthusgaser.

Enligt lagen om skatt på bränslen sänks koldioxidskatten på biobränslen som uppfyller de ovan nämnda hållbarhetskriterierna i proportion till nivån för likvärdiga fossila bränslen, eftersom det anses att man därmed kan åstadkomma en minskning av växthusgasutsläppen jämfört med om ett likvärdigt fossilt bränsle används. Koldioxidskatten, som ställts i proportion till värmevärdet för biobränslen som uppfyller minimikriterierna enligt RES-direktivet, har halverats jämfört med likvärdiga fossila bränslen. Dessa bränslen är typiskt sett s.k. första generationens biobränslen, bl.a. jordbruksbaserad etanol och biodiesel. Dubbelt räknade biobränslen är helt befriade från koldioxidskatt. Om ett biobränsle inte uppfyller hållbarhetskriterierna, uppbärs för detta koldioxidskatt, som uppbärs för ett likvärdigt fossilt bränsle som dock har ställts i proportion till biobränslets energiinnehåll.

I fråga om bränslekvaliteter som är bättre än traditionella fossila bränslen när det gäller lokala utsläpp beviljas en nedsättning av energiinnehållsskatten som motsvarar det kalkylerade värdet av utsläppsvinsten i enlighet med principerna i Europaparlamentets och rådets direktiv 2009/33/EG om främjan-

de av rena och energieffektiva vägtransportfordon.

Eftersom energiinnehållsskatten på dieselolja och ersättande biobränslen är lägre än på motorbensin och ersättande biobränslen, tas det för dieseldrivna personbilar ut en drivkraftsskatt i samband med fordonsskatten. Genom drivkraftsskatten balanseras de kostnadsskillnader för bilisterna som beror på att bensin och dieselolja behandlas skattemässigt olika.

I Finland baserar sig främjandet av användningen av biodrivmedel för transport på en bindande skyldighet som gäller bränsledistributörer att årligen leverera en i lag fastställd andel biodrivmedel för transportändamål. Bestämmelser om distributionskyldigheten för biodrivmedel ingår i lagen om främjande av användningen av biodrivmedel för transport (446/2007). Syftet med bränslebeskattningen är inte att främja användningen av biobränslen utan att beskatta alla bränslen så objektivt och neutralt som möjligt på basis av deras energiinnehåll, koldioxidutsläpp och lokala utsläpp. Beskattningen stöder användningen av sådana fossila och biobaserade bränslen som är bäst med tanke på miljön.

1.2 Lagstiftningen i EU

Energiskattedirektivet

Punktskatten på samtliga trafikbränslen och bränsleblandningar uppfyller den enligt EU:s lagstiftning förutsatta miniminivå som föreskrivs i direktivet om en omstrukturering av gemenskapsramen för beskattning av energiprodukter och elektricitet 2003/96/EG, nedan *energiskattedirektivet*.

Enligt energiskattedirektivet ska även olika biobaserade bränslen, såsom alkohol och fetter, beskattas enligt samma principer som fossil motorbensin och dieselolja. Enligt direktivet är det möjligt att under vissa förutsättningar bevilja skattefrihet eller skattenedsättning för biobaserade bränslen. Skattenedsättningen kan endast gälla den del av bränslet eller bränsleblandningen, som är helt och hållet biobaserad. Skattenivån för bränslen som innehåller biobaserade produkter kan

även vara lägre än den minimiskatt för motorbensin eller dieselolja som anges i energiskattedirektivet. Om det är fråga om en bränsleblandning som består av biokomponenter och fossilt bränsle, ska normal skatt på bensin eller dieselolja betalas i fråga om det fossila bränslet. Skattenedsättning kan beviljas endast tidsmässigt begränsat så, att maximitiden för nedsättningen är sex år i sänder. Medlemsstaterna har haft möjlighet att införa ett stödprogram under åren 2004-2012. För att undvika ett överstort stöd ska medlemsstaterna anpassa beloppet av skatteutgiften för biobränsle exempelvis enligt prisväxlingarna på råolja och biobränsle. Dessutom ska till kommissionen årligen rapporteras om de program för skattenedsättning som tillämpas. Ett nationellt införande av ett stödprogram som är avsett att främja användningen av biobränslen som energiskattedirektivet medger förutsätter alltid ett förfarande för statligt stöd enligt EU:s regler och således också att kommissionen godkänner stödåtgärden på förhand. I Finland har detta förfarande tillämpats på biobränslen som använts i vissa försöksprojekt.

Bestämmelser om statligt stöd

Bestämmelserna i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt begränsar användningen av statligt stöd som instrument i den ekonomiska politiken. Enligt artikel 107 i fördraget är stöd som ges av en medlemsstat eller med hjälp av statliga medel, av vilket slag det än är, som snedvrider eller hotar att snedvrیدا konkurrensen genom att gynna vissa företag eller viss produktion, oförenligt med den gemensamma marknaden i den utsträckning det påverkar handeln mellan medlemsstaterna. Exempelvis en differentiering av skatten eller beviljande av skattefrihet för en viss produkt uppfyller i allmänhet kriterierna för statligt stöd och förutsätter således i regel kommissionens godkännande. Kommissionen har i flera fall godkänt stöd i synnerhet om stödsystemet kan motiveras exempelvis med miljöorsaker. På energibeskattningen tillämpas då gemenskapens riktlinjer för statligt stöd till miljöskydd som antagits av kommissionen (2008/C 82/01). Under vissa förutsättningar kan ett skattemässigt stöd

införas även utan kommissionens förhandsgodkännande. Men även i detta fall betraktas stödet juridiskt sett som statligt stöd.

Enligt EU:s lagstiftning om statligt stöd och tolkningen av den finns det när det gäller beskattning ett undantag från principen om att en differentiering av skatten kräver kommissionens godkännande. Det går ut på att en beskattningsmässig åtgärd inte betraktas som statligt stöd om åtgärden är förenlig med skattesystemets karaktär, uppbyggnad och logik och om den tillämpas konsekvent på alla produkter. Som exempel på en sådan åtgärd kan betraktas differentiering av skatten på grund av en skadlig egenskap hos produkten. En produkt som förorsakar mindre skada än andra kan beskattas lindrigare utan att detta betraktas som statligt stöd till den lindrigare beskattade produkten. Skattegrunden ska emellertid vara objektiv och den ska tillämpas konsekvent på alla konkurrerande produkter.

En utgångspunkt för regleringen av statligt stöd och tillämpningen av den är att obligatoriska åtgärder inte får stödås exempelvis genom skattesänkningar eller andra ekonomiska stödåtgärder. Det här har exempelvis ansetts innebära att det är förbjudet att främja användningen av biobränslen med skattestöd, om företagen har ålagts bindande förpliktelser att leverera en viss andel sådant bränsle till marknaden.

2 Föreslagna ändringar

I samband med den strukturella reformeringen av energibeskattningen har man tillsammans med generaldirektoratet för konkurrens strävat efter att garantera att statligt stöd åtminstone inte ska anses ingå i skattesystemet för trafikbränslen. Det här är nödvändigt för att man inte ska behöva ansöka om kommissionens godkännande, som är tidsbundet, när det gäller skattedifferentieringar enligt energiskattesystemet. Särskilt viktig är frågan med tanke på de mål och åtgärder för främjandet av biobaserade trafikbränslen som iakttas i Finland. Främjandet av biobränslen grundar sig på företagens skyldighet att tillhandahålla biobränslen, som enligt EU-lagstiftningen inte ytterligare får stödås med ekonomiska sporrar, som exempel-

vis skattestöd för bibränslen. Om skattesystemet för trafikbränslen skulle innehålla sådana element som bör betraktas som statligt stöd för bibränslen, skulle det innebära ett betydande problem när det gäller att uppnå målen för användningen av bibränslen på ett kostnadseffektivt sätt. Sannolikt skulle man bli tvungen att se över målen för användningen och lagstiftningen angående distributionsskyldigheten samt leta efter nya mål för främjandet, vilket åtminstone i dagens ekonomiska läge skulle vara en verkligt stor utmaning. Alternativt skulle ändringar behöva göras i bränslebeskattningen.

Finland har ansett att det inte ingår statligt stöd i det nuvarande skattesystemet, även om skatten per liter för olika bränslen varierar. Beskattningen grundar sig på bränslenas egenskaper och vid bedömningen av dem tillämpas EU-bestämmelser och undersökningar om bränslenas energiinnehåll och biobränslenas minskningar av växthusgasutsläpp under bränslets hela livscykel.

Kommissionen har inte betraktat de olika nivåerna för energiinnehållsskatt på motorbensin och dieselolja som något problem, eftersom samma grund (uppmätt värmevärde för bränsle) tillämpas konsekvent på motorbensin och ersättande biobränslen samt på dieselolja och ersättande biobränslen. Med avseende på statligt stöd är fastställandet av energiinnehållsskatten förenligt med skattens karaktär och logik och innehåller således inget statligt stöd.

Enligt kommissionen kräver däremot koldioxidbeskattningen av bränslen preciseringar för att man ska kunna undvika en granskning vad gäller statsstöd. I enlighet med Finlands förslag vore lösningen att man till koldioxidutsläppen från förbränning av fossila bränslen lägger till ett genomsnittligt kalkylerat tal för ekvivalenta koldioxidutsläpp för bränsleproduktion och bränsletransport, varvid man konsekvent skulle använda en beräkningsgrund som baserar sig på livscykel-tänkande för både fossila bränslen och biobränslen. I fråga om ekvivalenta koldioxidutsläpp beaktas utöver koldioxid även andra växthusgaser såsom metan och dikväveoxid.

För att skattesystemet inte ska innehålla sådant statligt stöd som avses i EU:s bestämmelser om statligt stöd föreslås att ovan

nämnda justering utförs i beräkningsgrunderna för koldioxidskatt på trafikbränslen. Det föreslås att beräkningsgrunden för koldioxidskatt på motorbensin, dieselolja och andra ersättande bränslen preciseras så, att man i fråga om koldioxidutsläpp från fossil motorbensin och dieselolja i högre utsträckning än för närvarande beaktar utsläppen under bränslets hela livscykel utöver de utsläpp som uppkommer vid förbränningen. Det föreslås att preciseringen i fråga om beräkningsgrunden fogas till 1 § i lagen om skatt på bränslen. Beräkningen av koldioxidskatt på biobränslen baserar sig redan på utsläpp under bränslets hela livscykel, så det finns inget ändringsbehov i fråga om den.

Vid beräkningen av koldioxidutsläpp vid förbränning av motorbensin och dieselolja har man som grund använt de värden som ingår i Statistikcentralens bränsleklassificering 2010. Koldioxidutsläppet från bensin är 72,9 gram och från dieselolja 73,6 gram per megajoule. Då man även i fråga om fossila bränslen övergår till att använda utsläpp under bränslets hela livscykel, föreslås att man som beräkningsgrund använder de specifika koldioxidutsläpp vid förbränning som kommissionens gemensamma forskningscenter (Joint Research Centre) använder i sin rapport Well-to-wheels Analysis of Future Automotive Fuels and Powertrains in the European Context, Well-to-Wheels Report, Version 3c, July 2011. Dessa specifika koldioxidutsläpp är enligt kraven i fråga om svavelhalt år 2010 för bensin 73,38 gram och för dieselolja 73,25 gram megajoule. En ringa ändring av utsläppen från förbränning skulle inte i praktiken ha någon inverkan på beskattningen. Ett genomsnittligt kalkylerat koldioxidutsläpp i början av produktionskedjan för motorbensin och dieselolja föreslås grunda sig på kommissionens gemensamma forskningscenters rapport Well-to-wheels Analysis of Future Automotive Fuels and Powertrains in the European Context, WTT APPENDIX 2, 2011. För att man i beskattningen ska kunna beakta ekvivalenta koldioxidutsläpp under bränslets hela livscykel ska man enligt rapporten beträffande början av produktionskedjan lägga till 14,2 gram per megajoule för utsläpp från bensin och 15,9 gram per megajoule för utsläpp från dieselolja. Även om

Statistikcentralens värden, som används för närvarande, och Gemensamma forskningscentrets värden för koldioxidutsläpp från förbränning avviker endast i liten utsträckning från varandra, är det motiverat att övergå till att använda de senare även i fråga om förbränning, för att beräkningsgrunden ska vara enhetlig när det gäller utsläpp under bränslenas hela livscykel och härstamma från samma forskningscenter. Eftersom det dessutom är fråga om kommissionens eget forskningscenter, är det ändamålsenligt att använda dess värden då man ändrar beräkningsgrunderna som baserar sig på kommissionens krav.

Den föreslagna ändringen skulle innebära en höjning av koefficienten för koldioxidutsläpp med ca 20 procent för fossil motorbensin och dieselolja. Eftersom avsikten emellertid inte är att ändra skattenivåerna per liter bränsle, föreslås att värdet per ton koldioxid som är beräkningsgrund för koldioxidskatt för trafikbränslen sänks från nuvarande 60 euro till 50 euro. Ändringen av beräkningsgrunderna förutsätter i princip ringa ändringar i nivåerna för koldioxidskatt på vissa bränslen. Eftersom ändringarna som störst skulle vara av storleksklass en hundradedel av 15 cent är det således inte ändamålsenligt att i det här sammanhanget ändra skattetabellen i lagen om skatt på bränslen.

Åtminstone i det här skedet föreslås ingen motsvarande justering av beräkningsgrunderna så att man skulle beakta utsläpp för koldioxidskatt på fossila uppvärmningsbränslen, kraftverksbränslen och bränslen för arbetsmaskiner under bränslets hela livscykel, eftersom det finns tekniska problem och problem med kunskapsunderlag som inte har gått att lösa enligt den tidtabell som propositionen förutsätter. Problemet är däremot lindrigare i fråga om uppvärmningsbränslen eftersom konkurrensen mellan fossila och skattepliktiga biobaserade flytande bränslen i praktiken endast kan gälla lätt brännolja och biobrännolja. I anknytning till dessa finns inte heller någon fråga om distributionsskyldighet, som är synnerligen problematisk i fråga om trafikbränslen. Enligt förslaget ska beräkningsgrunderna för lätt och tung brännolja samt ersättande bränslen inte ändras.

Beskattningen av biobaserade, flytande trafikbränslen föreslås även kvarstå som förut. Enligt förslaget sänks koldioxidskatten på dem i enlighet med den nuvarande skattestrukturen så, att koldioxidskatten halveras när det gäller hållbara s.k. första generationens biobränslen. För den andra generationens dubbelt räknade biobränslen tas det fortfarande inte ut någon koldioxidskatt.

Det föreslås inga ändringar i beräkningsgrunderna eller skattenivån för energiinnehållsskatten på trafikbränslen. Även försörjningsberedskapsavgiften kommer att kvarstå som förut.

3 Propositionens konsekvenser

Den föreslagna ändringen gäller endast beräkningsgrunden för koldioxidskatt på flytande trafikbränslen. Eftersom det föreslås att den skatt som uppbärs per liter bränsle kvarstår som förut, har propositionen inga statsfinansiella konsekvenser och inga konsekvenser för priserna på flytande bränslen.

Den nuvarande koldioxidskatten på trafikbränslen grundar sig utöver på utsläpp från förbränningen även på en jämförelse av halten av växthusgaser för fossila bränslen och biobränslen under deras livscykel i enlighet med logiken i RES-direktivet. Till följd av det här genomförs livscykelänkandet inom koldioxidbeskattningen synnerligen långt redan nu. Till följd av den föreslagna ändringen kommer livscykelänkandet att förverkligas på ett klarare och mera genomskinligt sätt än hittills inom beskattningen, som grundar sig på bränslenas koldioxidutsläpp och vars beräkning grundar sig på kommissionens egna sifferuppgifter. Den föreslagna ändringen bedöms dock inte ha några miljökonsekvenser, eftersom den vikt som läggs vid koldioxidskatten i praktiken kommer att kvarstå som förut.

Propositionen har inga konsekvenser för myndighetsverksamheten.

4 Beredningen av propositionen

Propositionen har beretts vid finansministeriet i samarbete med Teknologiska forskningscentralen VTT, arbets- och näringsministeriet, miljöministeriet och Tullstyrelsen.

5 Ikraftträdande

I syfte att undvika frågan om statligt stöd föreslås lagen träda i kraft så snart som möjligt.

Med stöd av vad som anförts ovan föreläggs riksdagen följande lagförslag:

*Lagförslag***Lag****om ändring av 1 § i lagen om punktskatt på flytande bränslen**

I enlighet med riksdagens beslut
ändras i lagen om punktskatt på flytande bränslen (1472/1994) 1 § 1 mom., sådant det lyder i lag 1399/2010, som följer:

1 §
För flytande bränslen och för de produkter som avses i 2 a § ska till staten som punktskatt (accis) betalas energiinnehållsskatt och koldioxidskatt i enlighet med vad som föreskrivs i denna lag. Vid beräkningen av koldioxidskatten på motorbensin och dieselolja samt ersättande biobaserade bränslen ska de ekvivalenta koldioxidutsläppen under bränslets hela livscykel beaktas.

Denna lag träder i kraft den 20 .

Helsingfors den 29 mars 2012

Statsminister

JYRKI KATAINEN

Finansminister *Jutta Urpilainen*

