

FINANSUTSKOTTETS BETÄNKANDE 2/2004 rd

Regeringens proposition med förslag till lag om ändring av lagen om accis på flytande bränslen

INLEDNING

Remiss

Riksdagen remitterade den 16 mars 2004 regeringens proposition med förslag till lag om ändring av lagen om accis på flytande bränslen (RP 22/2004 rd) till finansutskottet för beredning.

Beredning i delegation

Ärendet har beretts i finansutskottets skattedelegation.

Sakkunniga

Utskottet har hört

- konsultativ tjänsteman Merja Sandell, finansministeriet
- lantbruksöverinspektör Kari Liskola, jord- och skogsbruksministeriet
- överinspektör Jukka Saarinen, handels- och industriministeriet
- konsultativ tjänsteman Seppo Sarkkinen, miljöministeriet
- direktör Juhani Jokinen, Konkurrensverket
- generalsekreterare Jouni Suoheimo, Skogsrådet
- tullsekreterare Markus Teräväinen, Tullstyrelsen
- specialforskare Päivi Aakko, Statens tekniska forskningscentral
- projektdirektör Rainer Frigren, Fortum Abp

- verkställande direktör Hannu Laitinen, Suomalainen Energiaosuuskunta SEO
- vicehäradshövding Matti Hämäläinen, Teboil Ab
- verkställande direktör Matti Peltola, Koneyrittäjien liitto
- sektionschef Ilpo Mattila, Centralförbundet för lant- och skogsbruksproducenter rf
- logistikchef Markku Maukonen, Finlands Lastbilsförbund
- vice verkställande direktör Paavo Syrjö, Finlands Schaktentreprenörers Förbund
- miljöskunnig Anssi Vaitinen, Finlands naturskyddsförbund rf
- verkställande direktör Jarmo Nupponen, Olje- och Gasbranschens Centralförbund
- teknisk ombudsman Mikael Rehula, Bilimportörerna rf.

Dessutom har utskottet fått skriftliga utlåtanden från

- riksdagsledamot Heidi Hautala /gröna.
- Suomen Bensiinikauppiain Liitto SBL ry
- finansministeriet.

Centralhandelskammaren och Industrins och Arbetsgivarnas Centralförbund har meddelat att de inte har någonting att anmärka med anledning av propositionen.

PROPOSITIONEN

Regeringen föreslår att lagen om accis på flytande bränslen ska ändras. Grunderna för graderingen av accisen på motorbensin och dieselolja ändras så att den lägsta accisnivån tillämpas på svavelfria bränslesorter, dvs. bränsle med en svavelhalt på högst 10 milligram per kilogram. Propositionens mål är att övergången till svavelfria bränslesorter som uppfyller de nya miljöbaserade

de kvalitetskraven ska ske på en gång och inte stegvis. På så sätt skulle det inte samtidigt finnas flera olika produktsorter på marknaden. Samtidigt ändras också i övrigt villkoren för accisgraderingar baserade på bensinens och dieseloljans miljöegenskaper. Dessutom föreslås vissa tekniska ändringar i lagen.

Lagen avses träda i kraft den 1 juli 2004.

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Motivering

Finansutskottet tillstyrker lagförslaget men med följande ändringar och anmärkningar.

Accisgradering

Regeringen föreslår en accisgradering för att säkerställa att övergången till nya svavelfria typer av trafikbränsle som uppfyller miljöbaserade kvalitetskrav sker på en gång i stället för stegvis. De ändringar i kvalitetskraven för motorbensin och dieselolja som förutsätts i kvalitetsdirektivet (2003/17/EG) från och med början av 2005 och 2009 har i sig satts i kraft nationellt genom en ändring av den s.k. kvalitetsförordningen (767/2003). Enligt ändringen får den högsta tillåtna svavelhalten i både bensin och dieselolja vara 50 mg/kg från och med början av 2005. Men dessutom ska verksamhetsutövarna se till att det senast från samma tidpunkt, dvs. början av 2005, finns tillräcklig tillgång till svavelfria trafikbränslen, alltså sådana som har en svavelhalt på högst 10 mg/kg, på alla bensinstationsområden. All bensin och dieselolja som säljs ska enligt kvalitetsförordningen vara svavelfri från och med början av 2009.

Alla sakkunniga som utskottet hört har ställt sig bakom en accisgradering för att man ska kunna gå över till svavelfria trafikbränslen på en gång precis som regeringen föreslår. På detta sätt går det att undvika en besvärlig och dyr omställning i flera etapper och att det finns flera

produkter av varierande svavelhalt på marknaden.

Accisgraderingen ska genomföras så att de nuvarande kraven på bränslen med en lägre skattesats ändras i överensstämmelse med kvalitetskraven på nya svavelfria bränslen. Det betyder att skattesatsen på svavelfria produkter kommer att svara mot skattesatsen på nuvarande reformulerad motorbensin och svavelfri dieselolja. Skattesatsen på produkter med en svavelhalt över 10 mg/kg föreslås vara 2,65 cent/l högre. Detta svarar mot den nuvarande skillnaden i accisen på lågsvavlig och högsvavlig dieselolja men vore högre än den nuvarande accisgraderingen för bensin. Det har motiverats med att accisgraderingen för bensin nu skall kompletteras med ett nytt krav på svavelfrihet. Erfarenheterna av den nuvarande accisgraderingens styrande effekt är goda och därför anser utskottet att det föreslagna genomförandet av accisgraderingen och nivån på den är motiverade och har en tillräckligt hög styreffekt.

Regeringen bedömer i sin proposition att de höjda kostnaderna för framställning och distribution av svavelfria sorter inverkar på konsumentpriserna på bränslen med mindre än 1 cent/l. I praktiken är detta försumbart jämfört med fluktuationerna i marknadspriserna på oljeprodukter av andra orsaker. Därmed får lagändringen inga större kostnadseffekter för konsumenterna. Som utskottet ser det är en övergång direkt till svavelfria produkter genom accisgra-

dering det förmånligaste alternativet också för konsumenterna.

Som ovan anförts anses en accisgradering vara ett bra sätt att gå över till svavelfria produkter. Förfarandet är tillåtet också ur gemenskapsrättslig synvinkel och därför tillstyrker utskottet propositionen till den del där föreslås en accisgradering för svavelfri och annan motorbensin och dieselolja.

Under utfrågningen av sakkunniga aktualiserades frågan om vad det betyder om gränsen för totalaromhalten i dieselolja helt slopas, beskattningen av motorbrännolja och tidpunkten för lagens ikraftträdande. Dessa frågor tas upp närmare i detaljmotiveringen. Men utskottet föreslår inga ändringar i dem, med undantag för ikraftträdelsetidpunkten.

Tekniska ändringar

Utskottet finner ingenting att anmärka på i propositionen till den del där föreslås tekniska preciseringar i vissa bestämmelser på grund av föråldrade, onödiga eller oriktiga hänvisningar.

Detaljmotivering

Totalaromhalten i dieselolja

Regeringen föreslår att den högsta gränsen för totalaromhalten i dieselolja, 20 viktprocent, stryks i skattelagen. Orsaken är att kravet avviker från kvalitetsdirektivet, där det ställs en gräns bara för polyaromathalten i dieselolja. Enligt kvalitetsdirektivet och kvalitetsförordningen får dieselolja innehålla högst 11 viktprocent av dessa PAH-föreningar.

Nationella särbegränsningar kan ställa till med konkurrensproblem. Också en del av de sakkunniga som utskottet hört har hänvisat till detta. Avvikelser från de allmänna standarderna i skattelagstiftningen blir lätt ett konkurrenshinder. Detta gäller till exempel produkter som uppfyller andra kvalitetskrav i vår lagstiftning, men som har en något för hög totalaromhalt.

Förslaget att slopa gränsen för totalaromhalten har å andra sidan kritiserats för att det kan leda till ökade hälsovådliga PAH-föreningar. Kvalitetsdirektivet kommer att ses över i EU

nästa år och i det sammanhanget är det möjligt att det blir skärpta PAH-krav. Med hänsyn också till detta har det inte ansetts motiverat att slopa den nationella gränsen.

Enligt utredning till utskottet finns det inga aktuella forskningsrön som skulle bevisa att det finns ett samband mellan totalaromhalt och PAH-föreningar. Det saknas också information om vilken gräns för PAH-föreningar i dieselolja som vore motiverad och riktig. Därför föreslås inte heller någon sådan gräns i propositionen.

I praktiken ligger de verkliga polyaromathalterna i flera EU-länder klart under de tillåtna halterna i kvalitetsdirektivet. I Danmark, Tyskland, Holland och Storbritannien ligger de i snitt under 4 viktprocent och i Finland i snitt kring 1,2 viktprocent för lågsvavliga produkter. Sverige har stränga legislativa gränser och där ligger halterna i snitt kring 0,02 viktprocent.

Trots att polyaromathalterna i praktiken ligger betydligt under maxvärdena i direktivet saknas bestämmelser om en gräns för totalaromhalten i alla andra EU-länder än Sverige.

På dessa grunder accepterar utskottet att gränsen för totalaromhalt stryks i lagen. Men det anser det viktigt att situationen följs upp i den miljöbaserade kvalitetskontrollen av bränslen och att saken åtgärdas om det visar sig nödvändigt.

Vidare ger utskottet sitt stöd åt arbetet i EU och menar att gränserna för polyaromhalt generellt bör skärpas på gemenskapsnivå. När kvalitetsdirektivet ses över nästa år bör Finland enligt utskottets mening agera aktivt och målmedvetet för en avsevärd sänkning av gränsen för polyaromathalten. Med hänsyn till att de verkliga PAH-halterna i de flesta EU-länder ligger betydligt under det tillåtna maxvärdet kunde direktivet skärpas avsevärt. Målet bör i sista hand både nationellt och i hela EU vara den svenska modellen som har gjort det möjligt att helt avskaffa de skadligaste föreningarna.

Beskattningen av motorbrännolja

Regeringen föreslår inga ändringar i beskattningen av motorbrännolja. Den anser att någon accisgradering inte är nödvändig för att främja

användningen av motorbrännolja som uppfyller kvalitetskraven på svavelfri dieselolja. Därmed ska motorbrännolja beskattas som lätt brännolja och grundaccisen bibehållas vid nuvarande 1,93 cent/l. Skatteförmånen jämfört med till exempel svavelfri dieselolja som enligt propositionen ska ha en grundaccis på 26,83 cent/l, vore därmed fortfarande nästan 25 cent per liter.

Men vid utfrågningen av sakkunniga har det föreslagits att miljöstyrningen ska utsträckas också till lätt brännolja genom att accisnivån på motorbrännolja, som kan jämföras med svavelfri dieselolja, sänks med 2,65 cent/l medan accisnivån för annan lätt brännolja förblir oförändrad. På detta sätt kunde man minska på utsläppen från arbetsmaskiner och traktorer och uppnå samma miljöfördelar som genom användningen av trafikbränslen.

Utskottet ser det inte som nödvändigt att accisen på motorbrännolja graderas av miljöhänsyn och anser det inte heller annars motiverat. Kvalitetskraven på brännolja i arbetsmaskiner tas upp till diskussion nästa år när kvalitetsdirektivet ses över. Enligt utredning till utskottet är det då meningen att slutgiltigt slå fast den tid inom vilken samma kvalitet av bränsle ska användas i arbetsmaskiner som i vägtrafik. Under nuvarande utsikter kan det antas att arbetsmaskiner senast 2009 ska drivas med svavelfri eller lågsvavlig motorbrännolja. Miljöministeriet har den uppfattningen att det inte just nu brådskar med en ändring på nationell nivå eftersom kvalitetskraven jämnar ut sig inom fem år.

För sin ståndpunkt anför utskottet dessutom orsaker som har med skattesystemets struktur, en neutral beskattning av lätt brännolja och el, frågans fiskala betydelse och tekniska svårigheter med lagstiftningen att göra.

Accisnivån på motorbrännolja ligger som sagt redan nu betydligt lägre än på dieselolja som används i vägtrafik, t.ex. i lastbilar. I många andra länder beskattas bränsle som används i arbetsmaskiner och traktorer som dieselolja som används i bilar. Bilisternas merkostnader för svavelfritt bränsle föreslås inte bli kompenserade. Med hänsyn till detta kan utskottet inte motivera att en användargrupp får skattestöd. Bränsle typ

svavelfri dieselolja kommer av kostnadsskäl att säljas som färgat, dvs. för användning som motorbränsleolja som beskattas enligt skattesatsen för lätt brännolja, och därför stöder den föreslagna accisgraderingen för dieselolja den redan pågående övergången till motorbränsleolja av dieselkvalitet på marknaden och användningen av den. Också alla oljebolag ställer sig bakom denna synpunkt och menar att en särskild accisgradering av motorbrännolja inte är önskvärd.

Enligt finansministeriet är skillnaden i framställningskostnaderna för motorbrännolja och lätt uppvärmningsolja 1—2 cent/l. Prisskillnaden kommer sig av olika tillsatser i produkterna, dvs. inte av en minskad svavelhalt. Det betyder att kostnaderna enbart för skillnaden i svavelhalt är svåra att bedöma. Eftersom också konsumentpriserna på lätt brännolja varierar avsevärt är de ökade framställningskostnaderna en marginell faktor i prisbildningen. Därmed finns det inte heller garantier för att skattesänkningen flyttas över på konsumentpriserna.

Lätt brännolja och el har behandlats på samma sätt i energibeskattningen. Det finns ingen orsak att befatta sig med konkurrensen mellan dem i detta sammanhang, anser utskottet, inte minst som de generella effekterna av den förestående utsläppshandeln är under utredning. Därför och för att 4/5 av den lätta brännoljan används för uppvärmning har utskottet inte heller ansett det lämpligt att gradera accisen genom skattehöjning.

Enligt utredning till utskottet minskar en sänkning av accisen på motorbrännolja med 2,65 cent/l statens skatteintäkter med omkring 14 miljoner euro utifrån den nuvarande användningen av motorbrännolja. Skattebortfallet kan öka ytterligare om man börjar använda motorbrännolja för uppvärmning i större utsträckning.

Det vore tekniskt svårt att genomföra en accisgradering för motorbrännoljor bland annat för att svavelfrihet inte kan tas till kriterium för accisgraderingen. Oljebolagen kan inte garantera att produkten bibehåller en tillräckligt låg svavelhalt i konsumentled på gårdar och i maskinföretagarnas egna tankar. Dessutom är den föreslagna sänkningen på 2,65 cent/l större än

grundaccisen på lätt brännolja, som är 1,93 cent/l. Ett ingrepp i tilläggsaccisbeloppet skulle i sin tur stå i strid med principerna för tilläggsbeskattning av energikällor.

Ikraftträdande

Regeringen föreslår att de nya skattebestämmelserna träder i kraft den 1 juli 2004, dvs. ett halvt år innan kraven i kvalitetsförordningen ska iakttagas. På detta sätt kan det säkerställas att det senast den 1 januari 2005 finns produkter på marknaden som uppfyller kraven.

Konkurrensverket har uppmärksammat lagens skyndsamma ikraftträdande och bedömt att det leder till problem inte minst för små oljebolag. Att lagen träder i kraft mitt under sommaren utanför den verkliga säsongen för uppvärmningsolja, har visat sig problematiskt för vissa

verksamhetsidkare. Men eftersom det enligt utredning till utskottet inte heller skadar att ikraftträdandet skjuts fram några månader, föreslår utskottet att lagen träder i kraft den 1 september 2004.

Förslag till beslut

Med hänvisning till det ovan anförda föreslår finansutskottet

att lagförslaget godkänns enligt propositionen utom ikraftträdelsebestämmelsen, som ändras enligt följande:

Denna lag träder i kraft den 1 september 2004.

Helsingfors den 13 april 2004

I den avgörande behandlingen deltog

ordf. Olavi Ala-Nissilä /cent (delvis)
vordf. Matti Ahde /sd
medl. Eva Biaudet /sv
Jyri Häkämies /saml
Kyösti Karjula /cent
Jari Koskinen /saml
Pekka Kuosmanen /saml
Reijo Laitinen /sd (delvis)
Maija-Liisa Lindqvist /cent (delvis)
Mika Lintilä /cent
Pekka Nousiainen /cent
Pirkko Peltomo /sd
Iivo Polvi /vänt (delvis)
Virpa Puisto /sd (delvis)

Matti Saarinen /sd
Kimmo Sasi /saml
Anni Sinnemäki /gröna
Kari Uotila /vänt
Jukka Vihriälä /cent
ers. Timo Kalli /cent (delvis)
Bjarne Kallis /kd
Esko Kiviranta /cent (delvis)
Mikko Kuoppa /vänt (delvis)
Eero Lämsä /cent (delvis)
Tuija Nurmi /saml (delvis)
Aulis Ranta-Muotio /cent (delvis)
Maija Rask /sd
Pia Viitanen /sd.

Sekreterare i delegationen var

utskottsråd Maarit Pekkanen.

RESERVATION 1

Motivering

Utskottet tillåter i sitt betänkande precis som regeringen i sin proposition att dieselolja, för vilken accisen föreslås bli graderad, får ha en högre, dock helt direktivenlig totalaromathalt än vad nu är gällande i Finland. Undersökningar visar klart och tydligt att totalaromathalten ökar mängden hälsovådliga polyaromater i avgasutsläpp. En övergång till det direktivenliga gränsvärdet motiveras i första hand med konkurrenssynpunkter. En likadan diskussion fördes också om de konkurrensbegränsande effekterna av accisgraderingen för de första renare bränslena. Med hänsyn till att nästan alla raffinaderier utan problem klarar av att framställa den nuvarande, mera lågaromatiska dieseloljan och att det inte heller ser ut att kunna hindra utländska företag från att sälja sina produkter i Finland, vore det enligt vår mening ett misstag att slopa det nuvarande gränsvärdet för totalaromathalten, som är lägre än i direktivet.

Inte minst tillverkarna av motorer för tunga fordon framhöll redan när det reviderade direktivet 2003/17 utarbetades att polyaromathalten i dieselolja borde ha sänkts för att minska avgasutsläppen. Unionen kommer inom kort att få nya luftkvalitetsstandarder för PAH-föreningar. När kvalitetsdirektivet nästa gång ses över 2005 kommer frågan helt säkert upp och då kommer direktivet sannolikt att skärpas på denna punkt. Om totalaromathalten nu höjdes till den nivå som direktivet tillåter måste bestämmelsen skärpas på nytt på grund av de tvingande bestämmelser som sannolikt tas in i direktivet vid översynen 2005.

Det står inskrivet i regeringsprogrammet att energi- och miljöbeskattningen utvecklas i syfte att förbättra miljöns tillstånd. Om vi vill uppnå miljömålen måste vi börja använda svavelfritt bränsle också i olika slags arbetsmaskiner, för svavelutsläppen från arbetsmaskiner uppskattas vara tio gånger större än svavelutsläppen från vägtrafiken. I beredningen av lagförslaget har

man dock underlåtit att göra en bedömning av hur mycket utsläppen minskar när motorbrännolja börjar användas i arbetsmaskiner över hela linjen i stället för lätt brännolja. För att svavelfri motorbrännolja ska kunna införas fullt ut måste accisen på motorbrännolja graderas. På så sätt kan det säkerställas att användaren får svavelfri motorbrännolja till samma pris som vanlig lätt brännolja, som fortfarande lämpar sig tekniskt för de flesta arbetsmaskiner. Men regeringen försöker inte ens att med fiskala metoder främja att motorbrännolja får bredare genomslag, trots att den här har ett ypperligt tillfälle att få in en fungerande miljöstyrning i beskattningens struktur. Propositionen styr mot ett miljömässigt sämre bränslealternativ och försvårar uppkomsten av en heltäckande marknad för motorbrännolja.

Vi hänvisar till de sakkunniga som hörts i skattedelegationen och anser att användningen av svavelfria, mindre miljöbelastande bränslen bör främjas genom en gradering av accisen. Enligt rådets direktiv 2003/96/EEG har Finland möjlighet att genomföra en skattegradering som gör accisen på motorbrännolja lättare än för annan lätt brännolja.

Förslag

Med stöd av det ovan sagda föreslår vi

att lagförslaget godkänns i enlighet med utskottets betänkande, utom 2 § 1 mom. 8 punkten och skattetabellen, som godkänns med följande ändringar:

2 §

8) *svavelfri dieselolja* dieselolja som hör till position 2710 i tulltariffen och vars svavelhalt är högst 10 milligram per kilogram *och aromathalt högst 20 viktprocent.*

ACCISTABELL

Produkt	Produkt- grupp	Grundaccis	Tilläggs- accis	Försörj- ningsbe- redskaps- avgift
Motorbensin c/l				
— reformulerad svavelfri	11	53,85	4,23	0,68
— annan typ	21	56,50	4,23	0,68
Dieselolja c/l				
— svavelfri	31	26,83	4,76	0,35
— annan typ	41	29,48	4,76	0,35
Lätt brännolja c/l	51	1,93	4,78	0,35
<i>Svavelfri motorbrännolja c/l</i>		<i>1,93</i>	<i>2,13</i>	<i>0,35</i>
Tung brännolja c/kg	61	—	5,68	0,28

Helsingfors den 13 april 2004

Jyri Häkämies /saml
 Jari Koskinen /saml
 Pekka Kuosmanen /saml
 Anni Sinnemäki /gröna

Kari Uotila /vänt
 Bjarne Kallis /kd
 Mikko Kuoppa /vänt
 Tuija Nurmi /saml

RESERVATION 2

Motivering

Jag hänvisar till motiveringen till reservation 1 och föreslår att följande uttalande godkänns om åtgärder för att säkerställa att svavelfria brännoljor som uppfyller de nya miljöbaserade kvalitetskraven tas i bruk i alla arbetsmaskiner.

Förslag

Med stöd det ovan sagda föreslår jag

att följande uttalande godkänns:

Reservationens förslag till uttalande

Riksdagen förutsätter att regeringen vidtar åtgärder för att säkerställa att svavelfria brännoljor som uppfyller de nya miljöbaserade kvalitetskraven tas i bruk i alla arbetsmaskiner.

Helsingfors den 13 april 2004

Anni Sinnemäki /gröna