

Finansutskottet

Laginitiativ om skälig bränsleskatt och tryggnad av en skälig prisnivå

**Avskaffa drivkraftsskatten på diesel och skapa stöd för distributionsskyldigheten för bi-
odrivmedel för diesel**

Smärtgränsen är överskriden - ge oss ett stimulanspaket för bilismen!

INLEDNING

Remiss

Laginitiativ om skälig bränsleskatt och tryggnad av en skälig prisnivå (MI 1/2023 rd): Ärendet har remitterats till utskottet.

Avskaffa drivkraftsskatten på diesel och skapa stöd för distributionsskyldigheten för biodrivmedel för diesel (MI 2/2023 rd): Ärendet har remitterats till utskottet.

Smärtgränsen är överskriden - ge oss ett stimulanspaket för bilismen! (MI 5/2023 rd): Ärendet har remitterats till utskottet.

Beredning i delegation

Ärendet har beretts i finansutskottets skattedelegation.

Sakkunniga

Utskottet har i fråga om resultatet av medborgarparlamentet i initiativ MI 1 och 2/2023 rd hört

- professor Kimmo Grönlund
- professor Kaisa Herne.

Skattedelegationen ordnade 23.2.2024 en offentlig sakkunnigutfrågning om initiativen, där delegationen hörde

- företrädare för initiativtagarna Leevi Ruotsalainen
- företrädare för initiativtagarna Hanna Jaala
- företrädare för initiativtagarna Jaakko Leppänen
- lagstiftningsråd Leo Parkkonen, finansministeriet
- lagstiftningsråd Markus Teräväinen, finansministeriet.

Skattedelegationen har dessutom hört

Betänkande FiUB 2/2024 rd

- ledande sakkunnig Juha Tervonen, kommunikationsministeriet
- trafikråd Saara Jääskeläinen, kommunikationsministeriet
- specialsakkunnig Harri Haavisto, arbets- och näringsministeriet
- miljöråd Magnus Cederlöf, miljöministeriet
- verkställande direktör Tero Lausala, Autoalan Keskusliitto ry
- skatteexpert Laura Kurki, Företagarna i Finland rf
- chefsekonom Mikael Kirkko-Jaakkola, Skattebetalarnas Centralförbund rf.

Skriftligt yttrande har lämnats av

- Finlands klimatpanel
- forskningsenheten BIOS.

MEDBORGARINITIATIVEN

I medborgarinitiativ MI 1/2023 rd föreslås det att det inleds lagberedning som tryggar ett skäligt bränslepris och därmed människornas frihet att röra sig på det sätt som passar var och en bäst.

I medborgarinitiativ MI 2/2023 rd föreslås det att lagberedning inleds för att slopa drivkraftsskatten på diesel och för att göra om det tidigare skattestödet för diesel till stöd för distributionsskyldighet för biodrivmedel, så att det lämpar sig bättre för nuläget.

I medborgarinitiativ MI 5/2023 rd föreslås det att riksdagen skyndsamt vidtar åtgärder för att införa ett ”stimulanspaket för bilismen” i syfte att sänka skatterna på bensin och diesel. I initiativet föreslås det att lagberedning inleds i syfte att ändra lagen om punktskatt på flytande bränslen på så sätt att den upphör att gälla för en period på ett (1) år. Dessutom föreslås det att riksdagen permanent sänker den nuvarande bränsleskatten med 50 procent efter den tidsfristen. Det skulle vara fråga om ett noggrant avgränsat stimulanspaket av engångsnatur.

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Initiativens huvudsakliga innehåll

I medborgarinitiativ MI 1/2023 rd föreslås det att beslutsfattarna enligt lag ska vara förpliktade att se över och ändra punktskatten på bränslen varje gång en åtgärd som höjer bränslepriset träder i kraft eller minst en gång per år i samband med budgetmanglingen. Enligt förslaget ska punktskatten för bränslen när den föreslagna lagen träder i kraft sänkas med en cent för varje procent som motsvarar den gällande distributionsskyldigheten för biobränslen. Dessutom ska utsläppshandelns höjande effekt på bränslepriserna kompenseras till fullt belopp i punktskatten.

Initiativet motiveras med att distributionsskyldigheten för biobränslen höjer priset per liter bränsle, och denna höjande effekt bör kompenseras genom en reglering av punktskatten. Det framförs också att den höga beskattningen av bränslen bland annat motiveras med mängden utsläpp. När utsläppen minskar ska också skattenivån justeras nedåt för att literpriset på bränslen ska hållas på en skälig nivå.

Betänkande FiUB 2/2024 rd

I medborgarinitiativ MI 2/2023 rd föreslås det att lagberedning inleds för att slopa drivkraftsskatten på diesel och för att göra om det tidigare skattestödet för diesel till stöd för distributionsskyldighet för biobränslen, så att det lämpar sig bättre för nuläget. Enligt förslaget bör stödet för distributionsskyldigheten fastställas till samma belopp som det nuvarande skattestödet för diesel. Det föreslås att stödet för distributionsskyldigheten i fortsättningen ses över och höjs i enlighet med prisseffekterna av höjningen av distributionsskyldigheten för biobränslen.

Botten har gått ur den grundläggande idén med drivkraftsskatten, framförs det i motiveringen till initiativet. Det nämns också att priset på diesel har stigit till samma nivå som priset på bensin och till och med högre. Initiativet tar fasta på att det höjda priset på diesel delvis beror på att världsmarknadspriserna på olja har höjts. En betydande orsak till utvecklingen är också att punktskatterna på diesel har höjts i högre grad än punktskatterna på bensin, och i synnerhet den prishöjande effekten av skyldigheten att distribuera biobränsle som riktas mot dieselbränslen har i betydande grad bidragit till utvecklingen. Det påpekas också att för en stor del av befolkningen är ett konkurrenskraftigt pris på diesel i förhållande till bensin och dieselbilarnas energieffektivitet ett villkor för att det ska vara lönsamt att arbeta, samt att dieselbilarna även underlättar rörligheten för många mindre bemedlade. Man lyfter också fram dieselbränslets betydelse för varu- och persontransporterna och även de dieseldrivna fordonens roll i att minska utsläppen från trafiken.

I medborgarinitiativ MI 5/2023 rd föreslås det att lagberedning inleds för att införa ett ”stimulanspaket för bilismen” som ska sänka skatterna på bensin och diesel. Syftet med initiativet är att sända riksdagen ett budskap om att kostnaderna för att färdas med bil har överskridit smärtgränsen. Det föreslås att punktskatten på bensin och diesel slopas för en period på ett (1) år. Efter den tidsfristen ska den nuvarande bränsleskatten sänkas permanent med 50 procent.

I motiveringen lyfts det fram att bränslebeskattningen i Finland är hög i en internationell jämförelse och att en måttfull bränslebeskattning utgör en av hörnstenarna i en fungerande ekonomisk politik. Dessutom konstateras det bland annat att de höjda bränslepriserna försätter medborgarna i en ojämlig ställning eftersom de slår hårt mot framför allt förvärvsarbetande och dem som bor i glesbygden. En stor del av bilisterna har inte råd att byta till ett nytt fordon med lägre utsläpp. Klimatskäl betraktas inte i initiativet som någon hållbar motivering till att höja bränsleskatten i Finland.

Utskottet har ansett det motiverat att behandla initiativen tillsammans, eftersom de alla gäller beskattningen av energi. Också drivkraftsskatten för personbilar är en del av energibeskattningen och nivån på skatten bestäms utifrån beskattningen av energi.

Försöket med ett medborgarparlament

Medborgarinitiativen MI 1/2023 rd och MI 2/2023 rd ingick i det försök med ett medborgarparlament som forskare vid Åbo Akademi och Tammerfors universitet ordnade tillsammans med riksdagens kansli och Sitra i november 2023.

Betänkande FiUB 2/2024 rd

Om bränslebeskattningen

Skattesystemet för trafik och transport grundar sig på de fasta fordonsskatterna, det vill säga bilskatt och fordonsskatt, samt på beskattningen av faktisk användning, det vill säga bränsleskatt. Fordonsskatten består av en grundskatt och en drivkraftsskatt. Drivkraftsskatten på personbilar tas ut på andra än bensindrivna personbilar i syfte att jämna ut skillnaderna i energibeskattningen inom personbilstrafiken. Punktskatten på bränslen består i sin tur av en energiinnehållsskatt som baserar sig på bränslets energiinnehåll, det vill säga värmevärde, och av en koldioxidskatt som baserar sig på livscykelutsläppen från bränslet. I samband med punktbeskattningen på bränslen tas det dessutom ut en försörjningsberedskapsavgift.

Man har haft för avsikt att lindra bränslekostnaderna för lastbilstrafiken, och därigenom exportindustrin, samt för busstrafiken genom att sänka energiinnehållsskatten på dieselolja och ersättande bränslen. Eftersom energiinnehållsskatten på diesel är lägre än den miljöförankrade skattemodellen förutsätter, och det inte anses föreligga vare sig miljömässiga eller andra grunder för att gynna dieseldrivna personbilar, tas en i fordonsskatten ingående drivkraftsskatt ut på dieseldrivna personbilar. Syftet med den skatten är att utifrån den genomsnittliga årliga körsträckan jämna ut de skillnader i kostnaderna som uppstår för bilisterna på grund av att bensin och diesel beskattas olika. Syftet är också att säkerställa att det krav på neutral energibeskattning som EU:s regler om statligt stöd förutsätter iakttas. Drivkraftsskatten på paketbilar och lastbilar är klart lägre än på personbilar, och denna skatt har ingen uppgift att på motsvarande sätt som i fråga om personbilar jämna ut energibeskattningen. Drivkraftsskatten på lastbilar är en skatt som i första hand tas ut på fiskala grunder och som genomför den fordonsbeskattning som EU-lagstiftningen förutsätter för lastbilar.

Nivån på bränsleskatten eller drivkraftsskatten har inget samband med konsumentpriserna på bränslen och syftet med beskattningen är inte att jämna ut skillnaderna i konsumentpriserna utan skillnaderna i beskattningen av olika drivkrafter. Utöver de fiskala målen syftar trafikbeskattningen till att minska miljöolägenheterna som uppkommer av trafiken. Med skattesystemet eftersträvas särskilt att koldioxidutsläppen beaktas i konsumenternas och företagens beslut om anskaffning av fordon och användning av dem i trafik. Miniminivån för beskattningen av bränslen fastställs i EU:s energiskattedirektiv.

År 2023 var det totala utfallet av punktskatten på bränslen cirka 2,68 miljarder euro, varav bensin och ersättande biobränslen stod för cirka 1,25 miljarder euro och dieselolja och ersättande biobränslen för cirka 1,42 miljarder euro. År 2023 var de beräknade intäkterna av drivkraftsskatten i samband med bränslebeskattningen cirka 0,4 miljarder euro. Beloppet av det skattestöd som uppstår till följd av den lägre skattesatsen för dieselolja beräknades uppgå till 680 miljoner euro 2023. När man beaktar det belopp på 340 miljoner euro som tas ut som drivkraftsskatt på dieseldrivna personbilar och paketbilar, uppgår skattestödet för lastbils- och busstrafiken till ungefär 340 miljoner euro. Enligt utskottets uppgifter beräknas de nominella skatteintäkterna från bränslen och el samt intäkterna från drivkraftsskatten minska med sammanlagt cirka 0,9 miljarder euro mellan 2023 och 2030. Utöver den prognostiserade minskningen av skattebaserna för transportbränslen förklaras minskningen av skatteintäkterna av att andelen förnybara bränslen som beskattas lindrigare förväntas stiga till 34 procent fram till 2030.

Betänkande FiUB 2/2024 rd

Konsekvenser för de offentliga finanserna

I medborgarinitiativ MI 1/2023 rd föreslås det att punktskatten sänks med en cent för varje procent som motsvarar den gällande distributionsskyldigheten för biobränslen. Enligt utskottets uppgifter innebär en sänkning av punktskatten på bensin med en cent en förlust på cirka 14 miljoner euro i statens skatteinkomster 2025. Motsvarande sänkning av punktskatten på diesel innebär en förlust på cirka 26 miljoner euro. En sänkning av bränslebeskattningen i enlighet med distributionsskyldighetsprocenten skulle enligt den nivå på distributionsskyldigheten som skrivits in i regeringsprogrammet innebära en skattesänkning på 16,5 cent 2025. Sänkningen skulle öka årligen och den skulle enligt den lag om distributionsskyldighet som gäller uppgå till 34 cent 2030. Statens punktskatteinkomster minskar således med 0,7 miljarder euro år 2025 och med cirka en miljard euro 2030.

Slopandet av punktskatten på bensin och diesel på det sätt som föreslås i medborgarinitiativ MI 5/2023 rd minskar statens punktskatteinkomster med uppskattningsvis cirka 2,4 miljarder euro 2025. En sänkning av skatterna med 50 procent år 2026 minskar statens punktskatteinkomster med cirka 1,1 miljarder euro. Medborgarinitiativens genomförbarhet begränsas av det krav på en minimiskattesats på 35,9 cent för bensin och 33 cent för diesel som fastställts i EU:s energiskattedirektiv. En sänkning av punktskatten på drivmedel till EU:s minimiskattenivå skulle innebära ungefär 0,9 miljarder euro mindre skatteinkomster 2025.

Om drivkraftsskatten skulle slopas på det sätt som föreslås i medborgarinitiativ MI 2/2023 rd, skulle det enligt utskottets uppgifter sannolikt leda till att skatteförmånen för diesel slopas och att skattenivån höjs till att motsvara energiskattemodellen. Sakkunniga har ansett att slopandet av den sänkta skattesatsen på diesel höjer kostnaderna för den transportintensiva industrin och försämrar den inhemska exportindustrins internationella konkurrenskraft. Dessutom har det framförts att om drivkraftsskatten för dieseldrivna personbilar slopas utan att skattenivån på diesel höjs, skulle det på ett omotiverat sätt gynna dieseldrivna personbilar jämfört med bensindrivna bilar, och samtidigt innebära att den nuvarande energiskattemodellen som beaktar livscykelutsläppen och är fördelaktig för biobränslen slopas.

Utöver de ovannämnda konsekvenserna för skatteintäkterna minskar också intäkterna från mervärdesskatten.

Bedömning av förslagen

I sakkunnigytrandena till utskottet har man inte förordat att lagberedning inleds utifrån medborgarinitiativen, trots att man i sig har förstått den oro som uttrycks i initiativen. De åtgärder som föreslås i medborgarinitiativen anses stå i strid med den utsläppsstyrning som ingår i den nuvarande regleringen, och initiativen anses bromsa elektrifieringen av trafiken. Sakkunniga har också lyft fram de utmaningar som Finland redan har när det gäller att nå målen om minskade utsläpp. De föreslagna åtgärderna har också ansetts vara dyra för statsfinanserna. I fråga om ett kompensationsystem som är bundet till distributionsskyldigheten har sakkunniga påpekat att det inte skulle vara ett särskilt effektivt och fungerande sätt att påverka bränslepriserna.

Betänkande FiUB 2/2024 rd

Världsmarknadspriset på bränslen har under de senaste åren varierat betydligt mer än normalt på grund av covid-19-pandemin och Rysslands anfallskrig mot Ukraina. Sakkunniga fäste uppmärksamhet vid att initiativen har lämnats i ett annorlunda marknadsläge än idag och att bränslepriserna i nuläget är skäligare än under den senaste pristoppen, även om det också konstaterades att dieselpriiset har blivit kvar på en högre nivå än tidigare. En orsak till detta anses vara att Ryssland har varit den största importören av diesel på den europeiska marknaden. Under sakkunnigutfrågningarna har det också ansetts mer motiverat att man på ett mer övergripande sätt ser över bilbeskattningen och behoven av att reformera den. Dessutom har det framförts att det allmänt taget är ändamålsenligt att kompensationen för kostnadseffekterna på energipriserna endast riktas till de grupper som har störst behov av kompensation och inte till alla som berörs.

Utskottet förstår den oro som initiativtagarna uttrycker över kostnaderna för bilkörning och över konsekvenserna för människors sysselsättning och andra behov av att röra sig samt för företagens konkurrenskraft. Detta framhävs särskilt i områden där avstånden är långa.

Utskottet påpekar att åtgärder för att lindra bilbeskattningen redan har vidtagits under innevarande valperiod. Enligt statsminister Orpos regeringsprogram stärks hushållens köpkraft genom att beskattningen av arbete och rörlighet lindras. Bränslepriserna stiger inte till följd av regeringens åtgärder. Från ingången av 2024 har punktskatterna på bränslen sänkts med cirka 170 miljoner euro i syfte att kompensera för den genomsnittliga höjningen av pumppriserna 2024—2027 som följer av att nivåerna på distributionsskyldigheten höjs. Dessutom har fordonsskattens grundskatt sänkts med 50 miljoner euro för att man måttligt ska kunna minska skattebelastningen för bilar med medelstora eller stora utsläpp. Enligt regeringsprogrammets bilaga om regeringens skattepolitiska linje lättas koldioxidkomponenten i bränslebeskattningen upp med 100 miljoner euro.

Enligt regeringsprogrammet ska distributionsskyldigheten för förnybara bränslen hållas på nuvarande 13,5 procent 2024. Åren 2025—2027 höjs distributionsskyldigheten måttfullt och stegvis så att nivån är 16,5 procent 2025, 19,5 procent 2026 och 22,5 procent 2027. Tilläggsskyldigheten i fråga om de så kallade mest avancerade fraktionerna höjs från nuvarande 2 procent till 3 procent 2025 och till 4 procent 2026. De första ändringarna gjordes genom en lag som trädde i kraft den 1 januari 2024.

Utskottet noterar också att medborgarinitiativen har lämnats i ett annat marknadsläge än idag och att bränslepriserna efter pristopparna har kommit ner på en skäligare nivå. Priserna har varit något annorlunda måttliga i början av 2024 jämfört med 2022 och 2023. Precis som det också har påpekats vid sakkunnigutfrågningarna har bränslepriserna varierat, särskilt på grund av faktorer som hänger samman med den internationella råvarumarknaden. Konsumentpriserna på bränslen har under de senaste åren dessutom påverkats av ändringar i distributionsskyldigheten för förnybara bränslen samt av hur priserna på förnybara bränslen har utvecklats jämfört med fossila bränslen.

Utskottet påpekar också att även om de nominella punktskatterna på transportbränslen har höjts under olika år efter energiskattereformen 2011, har de genomsnittliga punktskatterna på bränslen dock stigit mindre än så i och med att andelen lägre beskattade biodrivmedel har ökat i skattebasen för bränslen. Punktskatterna på transportbränslen är inte bundna till index. Enligt utredning har den reella punktskattenivån på bensin inte stigit under 2010-talet, trots att de nominella punktskatterna på transportbränslen har höjts. Det här beror på att konsumentpriserna och hushåll-

Betänkande FiUB 2/2024 rd

lens inkomster har stigit mer än den genomsnittliga punktskattenivån. Också beskattningen av dieseldrivna person- och lastbilar är för närvarande reellt sett lindrigare än 2012, när man beaktar den allmänna utvecklingen av pris- eller inkomstnivån samt att drivkraftsskatten inte har justerats efter 2012.

Vid bedömningen av förslagen enligt medborgarinitiativen ska också Finlands mål för utsläppsminskning beaktas. Bränsleskatten har ansetts vara ett kostnadseffektivt sätt att styra utsläppen, och en lindring av beskattningen på det sätt som föreslås i initiativen stöder inte övergången till utsläppssnål trafik. Enligt ansvarsfördelningsförordningen är utsläppsminskningssåtagandet för Finlands ansvarsfördelningssektor 50 procent senast 2030. Vägtrafiken kommer också att integreras i EU:s system för handel med utsläppsrätter. Utskottet håller med sakkunnigyttrandena om att ersättandet av fossila bränslen med andra drivmedel också är en fråga om självförsörjning, eftersom det gör oss mindre beroende av länder som producerar fossila bränslen. Inhemsk elproduktion och elektrifieringen av trafiken har ansetts vara av betydelse också med tanke på bytesbalansen.

Bränslebeskattningens fiskala roll är viktig för statsfinanserna. Förslagen i medborgarinitiativen försvagar den offentliga ekonomin betydligt i ett läge där de offentliga finanserna uppvisar ett klart underskott. I det förslag till rambeslut för statsfinanserna 2025—2028 som finansministeriet publicerat den 29 februari 2024 beräknas att underskottet i statens budgetekonomi uppgår till 12,9 miljarder euro 2025. Förslagen i medborgarinitiativen strider delvis också mot EU:s energiskattedirektiv och lämpar sig överhuvudtaget dåligt för den nuvarande energiskattemodellen. Det pågår en drivkraftsomvälvning inom trafik- och transportsektorn. Utskottet håller med de sakkunniga om att beskattningen av trafiken bör granskas som en helhet. I det här sammanhanget lyfter utskottet fram regeringsprogrammets skrivning om att regeringen har som mål att inleda en totalreform av finansieringen och beskattningen av trafiken.

Med beaktande av det som sägs ovan föreslår utskottet att medborgarinitiativen förkastas.

FÖRSLAG TILL BESLUT

Finansutskottets förslag till beslut:

Riksdagen förkastar förslaget i medborgarinitiativ MI 1/2023 rd.

Riksdagen förkastar förslaget i medborgarinitiativ MI 2/2023 rd.

Riksdagen förkastar förslaget i medborgarinitiativ MI 5/2023 rd.

Betänkande FiUB 2/2024 rd

Helsingfors den 19 mars 2024

I den avgörande behandlingen deltog

ordförande Markus Lohi cent
medlem Markku Eestilä saml
medlem Janne Heikkinen saml
medlem Jari Koskela saf
medlem Mika Lintilä cent
medlem Joona Räsänen sd
medlem Hanna Sarkkinen vänst
medlem Sari Sarkomaa saml
medlem Sami Savio saf
medlem Ville Valkonen saml
medlem Pia Viitanen sd
medlem Ville Vähämäki saf
ersättare Sanna Antikainen saf
ersättare Eeva Kalli cent
ersättare Jaana Strandman saf.

Sekreterare var

utskottsråd Tarja Järvinen.