

## MILJÖUTSKOTTETS UTLÅTANDE 10/2007 rd

### Regeringens proposition med förslag till lagar om ändring av lagarna om accis på flytande bränsle samt accis på elström och vissa bränslen samt lag om bränsleavgift som betalas för privata nöjesbåtar

*Till finansutskottet*

#### INLEDNING

##### *Remiss*

Riksdagen remitterade den 21 september 2007 en proposition med förslag till lagar om ändring av lagarna om accis på flytande bränsle samt accis på elström och vissa bränslen samt lag om bränsleavgift som betalas för privata nöjesbåtar (RP 61/2007 rd) till finansutskottet för beredning och bestämde samtidigt att miljöutskottet ska lämna utlåtande i ärendet till finansutskottet.

##### *Sakkunniga*

Utskottet har hört

- konsultativ tjänsteman Leo Parkkonen, finansministeriet
- trafikråd Lassi Hilska, kommunikationsministeriet
- överingenjör Magnus Cederlöf, miljöministeriet
- specialforskare Juhani Laurikko, VTT

- professor Harri Kallberg, Tammerfors tekniska universitet
- projektchef Esa Mannisenmäki, Bussförbundet
- verkställande direktör Iiro Lehtonen, Finlands Transport och Logistik SKAL rf
- verkställande direktör Jarmo Nupponen, Olje- och Gasbranschens Centralförbund rf
- verksamhetsledare Eero Yrjö-Koskinen, Finlands naturskyddsförbund rf.

Dessutom har skriftligt utlåtande lämnats av

- Centralförbundet för lant- och skogsbruksproducenter MTK rf
- Suomen Ilmailuliitto — Finlands Flygförbund
- Svenska Lantbruksproducenternas Centralförbund
- Etelä-Pohjanmaan Ilmailukerho r.y.
- Finska Biodieselföreningen rf
- Finlands naturskyddsförbund rf.

#### PROPOSITIONEN

Regeringen föreslår att lagen om accis på flytande bränslen samt lagen om accis på elström och vissa bränslen ändras så att accisen på energiprodukter och el höjs med 9,8 procent i genomsnitt.

Accishöjningen fokuserar på bränslen som används inom sektorer utanför utsläppshandeln. Dessutom föreslås en lag om bränsleavgift som betalas för privata nöjesbåtar.

För biobrännolja som används vid uppvärmning och som bränsle i arbetsmaskiner föreslås accisfrihet. För småskaliga tillverkare av biobrännolja föreslås ett förenklat accisförfarande.

Bränslen för fritidsflyg och nöjesfartyg samt spilloljor förslås vara accispliktiga bränslen. Bestämmelser om användningsförbud, sanktioner och övervakning i fråga om bränsle i nöjesfartyg ingår i lagen om bränsleavgift som betalas för privata nöjesbåtar.

Vidare föreslår regeringen att förfarandet med återbäring av accis i anslutning till energibeskattnings ska preciseras och förenklas. I lagen om accis på flytande bränslen och i lagen om accis på elström och vissa bränslen görs dessutom vissa preciseringar av teknisk natur.

Propositionen hänför sig till budgetpropositionen för 2008 och avses bli behandlad i samband med den.

Lagarna avses träda i kraft vid ingången av 2008.

## UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

### *Allmän motivering*

#### *Miljörelaterade mål*

Utskottet inleder med att konstatera att den höjning som regeringen nu föreslår av accisen på bränsle och el bygger på regeringsprogrammet där regeringen åtar sig att utveckla energi- och miljöskatterna i syfte att minska utsläppen och förbättra energieffektiviteten. Syftet med de höjda energiskatterna är enligt propositionen att hejda klimatförändringen, effektivisera energibesparingen och förbättra energieffektiviteten. Den beskattning som baserar sig på användningen av fordon ökar och effektiviseras när skatterna på flytande trafikbränslen höjs.

Utskottet anser att det absolut krävs åtgärder för att öka beskattningens miljöstyrande verkan. Detta för att Finland ska kunna fullgöra sina skyldigheter när det gäller att minska utsläppen av växthusgaser och öka användningen av förnybar energi enligt EU:s krav. Europeiska rådet godkände ett klimat- och energipaket i mars, och där dras riktlinjerna upp för en gemensam EU-politik för att hejda klimatförändringen. EU åtog sig att minska utsläppen av växthusgaser med 20 procent fram till 2020 och med 30 procent, om övriga stora ekonomiska regioner också förbinder sig till en effektiv klimatpolitik. Dessutom ska energieffektiviteten enligt planerna öka med 20 procent fram till 2020. Och andelen förnybar energi ska öka från nuvarande knappa 7 procent till 20 procent. Dessa mål och framtida, allt

strängare mål kräver strukturella förändringar för att ersätta fossil energi med förnybar energi och övergå till ett utsläppsnålt samhälle.

Utskottet betonar att målen i propositionen klart bygger på miljöhänsyn. De tekniska preciseringar som inte är miljörelaterade är av liten betydelse om man ser på helheten. Regeringen försöker genom sin proposition som sig bör flytta tyngdpunkten inom beskattningen i riktning mot konsumtionen. Propositionen gäller ändå bara ändring av lagen om accis på flytande bränsle och vissa andra skattelagar. Med andra ord är syftet inte att öka miljöstyrningen generellt. Dessutom är strukturen på propositionsmotiven snarare skatteteknisk än uppbyggd kring innehållet i miljömålen. Den del där konsekvenserna för miljön bedöms förbli ytlig eftersom den endast går ut på att anta att man genom förändrad beskattning kan hindra koldioxidutsläppen inom transport- och energisektorn från att öka.

Utskottet kommer i det följande närmast att granska den del av propositionen som gäller drivmedel. Eftersom vi i detta utlåtande inte kan gå närmare in på den del av propositionen som gäller elskatt bör finansutskottet i stället särskilt se på elskattens regionalekonomiska och andra effekter. Transporterna är en av de största källorna till växthusgaser och deras andel av utsläppen av dessa gaser ökar fortfarande. Vägtrafikens utsläpp av koldioxid var ca 12 Mt 2005, vilket var 70 procent av den totala mängden ut-

släpp (17 Mt) inom transportsektorn, och ca 17 procent av utsläppen av växthusgaser i Finland. Person- och paketbilarnas andel av koldioxidutsläppen i vägtrafiken var över 8 Mt och lastbilar-nas andel något under 3 Mt.

Inom EU ökade de totala utsläppen inom tra-fiken med 32 procent från 1990 till 2004. Där-med utgjorde de 2004 hela 28 procent av EU:s koldioxidutsläpp. Bilparken inom EU ökade med nästan 40 procent 1990—2004. Motsvaran-de siffra i Finland var 21 procent. Vägtrafiken står för 60 procent av EU:s oljeförbrukning och person- och paketbilarna för 19 procent av kol-dioxidutsläppen i EU. Det är anmärkningsvärt att utsläppsökningen inom energisektorn i EU 2004 helt berodde på vägtrafiken, medan kol-dioxidutsläppen minskade inom sektorerna hus-håll och service och inom el- och värmeproduk-tionen.

Utskottet påpekar att beskattningen av driv-medel hittills haft karaktären av fiskal beskatt-ning och att skatterna från vägtrafiken utgör en betydande andel av statens inkomster, nämligen ca 10 procent. Skatterna i fråga är ett effektivt sätt att få in pengar, och de administrativa kost-naderna är låga. Det har inte skett några större förändringar när det gäller grunderna för be-stämmande av skatterna. Den aktuella proposi-tionen utgör nu ett första steg när det gäller att beakta miljöaspekter så att miljöstyrning i fort-sättningen är en av de grundläggande utgångs-punkterna inom beskattningen.

Riksdagen kommer snart att föreläggas reger-ingens proposition om att göra fordonsskatten koldioxidbaserad. Det är meningen att lindra be-skattningen av bilar som släpper ut lite kol-dioxid och att skärpa beskattningen av bilar med stora utsläpp. Om vi hade kunnat behandla den propositionen samtidigt med den föreliggande propositionen skulle vi ha kunnat göra en hel-hetsbedömning. Eftersom detta inte är fallet måste utskottet ta ställning till propositionerna allteftersom de överlämnas. Utskottet påpekar för finansutskottet att det är svårt att göra en hel-hetsbedömning av de miljöstyrande verkningar-na eftersom propositionerna inte föreligger sam-tidigt.

## *Detaljmotivering*

### *Beskattningen av drivmedel*

Regeringen föreslår att accisen på dieselolja höjs med 4,46 cent per liter och accisen på bensin med 3,94 cent per liter. Räknat i cent höjs alltså drivmedelsskatterna nästan lika mycket om man beaktar att skillnaden mellan bensin och diesel-olja ökat med 27 cent per liter till följd av skat-teändringar under tidigare år. Syftet med propo-sitionen är att begränsa trafikmängden ("trafik-prestationerna") i syfte att hejda klimatföränd-ringen. Det föreslagna ligger i linje med moti-ven i kommissionens förslag att göra de lägsta skattenivåerna på dieselolja och motorbensin en-hetliga. Enligt det finns det inga miljöskäl som skulle bero på bränslenas koldioxidutsläpp och andra utsläpp för skatteskillnader mellan bensin och dieselolja.

I den allmänna motiveringen till propositi-onen (s. 19/II) bedömer regeringen att höjningen av energiskatten "får något större konsekvenser för personer och hushåll som bor i egnahemshus och rör sig med personbil". På årsnivå uppskattas skattehöjningen vara ca 90 euro. Dessutom säger regeringen att skattehöjningen enligt transport- och logistikbranschen i många fall kan överföras till köpare och slutanvändare av transport- och logistiktjänster och därför inte be-lastar branschen till fullt belopp.

Enligt uppgift kommer de föreslagna höjning-arna inte att påverka efterfrågan på flytande drivmedel särskilt mycket. Prishöjningen på die-selolja är drygt 5 procent, och utifrån det har man uppskattat att efterfrågeminskningen i en situation med stabila priser är ca 0,5 procent. I fråga om bensin är höjningen drygt 3 procent och den förväntade efterfrågeminskningen ca 1 procent. Eftersom priserna på oljeproduk-ter har varierat kraftigt och redan nu ligger på en hög nivå är emellertid inte ens så pass stora änd-ringar i efterfrågan att vänta.

Utskottet påpekar för finansutskottet att buss-trafiken och godstransporter med nödvändighet kommer att belastas mer ekonomiskt än person-biltrafiken, om accisen på dieselolja höjs mer än accisen på bensin. Målet att begränsa trafik-

mängden kan huvudsakligen gälla personbilstrafiken, där en skatthöjning i teorin kan leda till att de onödiga körningarna minskar. På gods- transportsidan har man redan försökt maximera logistikfördelarna, och därmed är det inte lätt att minska trafikmängden. Och när det gäller buss- trafiken medför försöken att förbättra servicen dessutom att linjerna och körningarna blir fler. Skatthöjningen bidrar således till att öka trycket på att höja biljettpriserna inom kollektivtrafiken och att dra ned på linjerna inom kollektivtrafiken. I fortsättningen måste man överväga andra sätt att göra regleringen mer miljöstyrande. Andra sätt kan vara till exempel att man främjar miljövänligare materiel och vidtar åtgärder som generellt främjar kollektivåkandet.

Utskottet vill också peka på att det inte har gjorts någon bedömning av propositionens regionala verkningar. Även en liten efterfrågeminskningen måste bygga på att alternativa transportsätt gynnas framför personbilstrafiken. Där det inte finns någon fungerande kollektivtrafik finns det heller inte något alternativ, utan höjningen kommer att överföras till konsumenterna fullt ut. Vidare bör man utreda vilka effekter propositionen har för olika grupper av inkomsttagare. Det skulle ha varit intressant att få en internationell jämförelse mellan olika sätt att göra regleringen mer miljöstyrande och också en jämförelse med hur Norge jämnar ut regionala skillnader.

Det hade varit motiverat att regeringen i propositionsmotiven också skulle ha jämfört bensin och dieselolja ur miljösynvinkel, eftersom propositionens syfte i enlighet med vad som redan sagts så klart är miljörelaterat. Enligt inkommen utredning till utskottet är det svårt att jämföra de miljöskador som bilar med bensinmotorer respektive dieselmotorer orsakar. Deras emissionsprofiler avviker nämligen stort från varandra. Det går därmed inte att mäta för- och nackdelarna med samma mått, utan i stället måste man mot varandra väga global uppvärmningspotential, försurningseffekt, inverkan på stadsluftens kvalitet och den ohälsa som utsläpp av småpartiklar medför.

Om man enbart utgår från en teknisk granskning av olika bränslen finns det inga grunder för att beskatta dieselolja klart lindrigare än bensin. Den största skillnaden mellan bensin- och dieselmateriel är att dieselmotorerna har bättre verkningsgrad. En diesel driven bil har ca 20 procent lägre bränsleförbrukning och koldioxidutsläpp än en bensin driven bil av motsvarande storlek och vikt. Avgaserna från dieselmotorer innehåller ändå mer kväveoxider och partiklar, även om partiklarnas andel tack vare de nya partikelfiltren motsvarar bensin drivna bilars partikelutsläpp. Därmed kan man i fråga om nya bilar anse att det på kort sikt är miljömässigt motiverat att ta ut mindre skatt på dieselolja än bensin. Men det är först andra generationens biobränslen, biogas osv. som erbjuder drivmedelsalternativ som faktiskt är bra miljömässigt.

Utskottet understryker att även om skatthöjningen är relativt liten och skillnaden mellan bensin och dieselolja obetydlig är ändringens signalvärde när det gäller de val människor gör större än så. Regeringen borde ha beskrivit de bakomliggande miljöhänsynen och även svårigheterna med att värdera dessa i propositionsmotiven. Om man utifrån de beskrivna miljöhänsynen kommer fram till att det är effektivast att ändra fordonsskatten i miljöstyrande riktning skulle det vara värdefullt att också få veta det. Det skulle då också vara lättare utvärdera propositionen.

Utskottet vill också ta upp problemet med grundaccis och tilläggsaccis ur miljösynpunkt. Accisen på drivmedel delas in i grundaccis och tilläggsaccis, av vilka grundaccisen har fiskala grunder medan tilläggsaccisen baseras på kol innehåll. Regeringen föreslår att man ska ta ut full accis också på den andel som består av biobränsle. Detta är inkonsekvent sett ur ett miljöstyrningsperspektiv.

Därför är det bra att regeringen tänker utreda en gradering av bränsleskatterna utifrån koldioxidutsläpp och andra utsläpp. Denna utredning kommer också att gälla biodrivmedel, exempelvis andra generationens biodiesel, och den ska enligt planerna bli klar 2008.

*Att främja användningen av biobränsle*

Ett av syftena med propositionen är att öka användningen av biobränsle så att utsläppen av växthusgaser kan minskas. I fråga om vägtransporterna har detta redan genomförts genom att distributörerna ålagts en skyldighet att leverera en lägsta mängd biodrivmedel till konsumtion. Denna mängd ökar årligen så att den, räknad enligt energiinnehållet, 2008 är minst två procent av den sammanlagda mängd motorbensin, dieselolja och biodrivmedel som distributören levererar till konsumtion. År 2009 ska andelen biodrivmedel vara minst fyra procent och från och med 2010 minst 5,75 procent per år.

Eftersom motsvarande distributionsskyldighet inte finns för biobrännolja för uppvärmning och arbetsmaskiner föreslår regeringen accisbefrielse för den. Utskottet instämmer i denna bedömning. Skattefrihet för biobrännolja gäller både när gårdar producerar och när oljebolag levererar biobrännolja. Skattefriheten begränsas inte till någon viss biobrännolja, utan alla biobaserade brännoljor omfattas av skattefriheten. Enligt 2 § 11 punkten i lagförslag 1 avses med biobrännolja flytande bränsle som är framställt av biomassa och lämpar sig att användas för uppvärmning och i fast installerade dieselmotorer och arbetsmaskiner med dieselmotor. Med biomassa avses den biologiskt nedbrytbara delen av produkter, avfall och restprodukter från jordbruk, inklusive material av vegetabiliskt och animaliskt ursprung, skogsbruk och därmed förknippad industri, liksom den biologiskt nedbrytbara delen av industriavfall och kommunalt avfall. Utskottet vill för finansutskottet peka på frågan om fiskerinäringen ska nämnas särskilt i den aktuella paragrafen. Det finns nämligen sådan biobrännolja på marknaden som bildas som biprodukt vid fiskrensning.

Koldioxidutsläppen skulle minska något om biobrännolja används. I propositionen sägs ändå att också koldioxidbalansen under biobränslets livscykel inverkar på detta i betydande grad, och att balansen varierar betydligt beroende på olika bioråvaror och deras produktionskedjor. Det är ändå bra, menar utskottet, att i synnerhet gårdar-

na i varje fall kan ersätta mineralolja med biobrännolja.

Utskottet noterar att biobränslen i allmänhet anses vara klimatvänliga och energieffektiva alternativ till fossila bränslen. I princip ger biobränsle av vegetabiliskt ursprung inte upphov till mer koldioxidutsläpp än den mängd koldioxid som den under växttiden bundit upp från atmosfären. Andra faktorer ökar emellertid utsläppen av växthusgaser; bl.a. när man använder oljebaserade jordbrukskemikalier vid odling, röjer områden i naturtillstånd och frisläpper koldioxid som är bunden i marken samt transportrar och förädlar råvaror.

Det är heller ingenting som garanterar att de biobränslen som används generellt sett är inhemska, eftersom energiskattedirektivet kräver att skattesänkningarna på lika grunder ska gälla importerade produkter. Därför måste man i fortsättningen särskilt försöka beräkna kolbalansen under biobränslenas hela livscykel och bedöma vilka andra utsläpp som uppkommer. Arbetet med att ta fram och införa hållbarhetskriterier för biobränslen pågår inom EU. Dessa kriterier är viktiga eftersom användningen av biobränslen som produceras i tropikerna kommer att öka kraftigt åtminstone i initialskedet när man främjar användningen av biobränsle, dvs. innan andra generationens biobränslen kan börja användas. För närvarande är de billigaste alternativa bränslena biodiesel framställd av palmolja, närmast från Indonesien och Malaysia, och sockerrörsbaserad etanol från Brasilien.

Enligt olika undersökningar minskar biobränslena i regel klimatbelastningen. De är ändå inte automatiskt hållbara alternativ för klimatet, utan varje bränsle måste bedömas var för sig. En central faktor när det gäller palmoljans och den sockerrörsbaserade etanolens kolbalans är var den produceras. Kolbalansen kan vara positiv när produktionen sker på gräsmarker. När produktionen däremot breder ut sig till orörda regnskogar går värdefull biologisk mångfald förlopad och blir kolbalansen negativ i och med att markanvändningen ändras. I värsta fall kan produktionen av palmolja påskynda den globala

skövlingen av regnskogarna, som står för upp till 20 procent av koldioxidutsläppen i världen.

Utskottet betonar att några större utsläppsminskningar inte uppnås förrän genom andra generationens biobränslen. De mest hållbara alternativen bland råvarorna för biobränsle är olika avfall och biprodukter, såsom kommunalt avfall, oljerester från livsmedelsproduktionen, outnyttjad biomassa i jordbruket och hyggesavfall från skogsindustrin.

#### *Fortsatta brand- och räddningsflygningar måste tryggas*

Regeringen föreslår att bränslet för amatörflygning blir accispliktigt. Finland har haft undantag från energiskattedirektivets lägstanivåer på flygbränsle, men det har gått ut och kommissionen har meddelat att den inte kommer att föreslå någon förlängning av undantaget. Våra bestämmelser måste alltså ses över. Utskottet noterar att koldioxidutsläppen och övriga utsläpp från amatörflygningar inte är av någon stor betydelse jämfört med trafiken i övrigt. Det är alltså närmast en principfråga. Ur miljösynvinkel saknar skattebefrielsen grund.

Regeringen föreslår således att flygbensinen för nöjesflygningar blir accispliktig. Enligt förslaget stiger priset med 43 cent per liter. I fråga om kommersiell luftfart ska accisen enligt förslaget betalas tillbaka i efterhand. Eftersom flygbensinens andel av priset på en flygtimme är 60—70 procent är det fråga om en kännbar höjning. Som utskottet ser på saken måste brand- och räddningsflygningarna begreppsmässigt anses vara något annat än nöjesflygningar. Det är inte yrkespiloter som utför flygningar för övervakning av skogsbränder, utan amatörer. Dessutom betalas det ingen lön för flygningarna. Eftersom brand- och räddningsflygningarna har både mål och syfte kan de inte likställas med nöjesflygning.

#### *Klimatutmaningen och kommande regleringsbehov*

Genom propositionen inleds en övergång inom beskattningen i riktning mot förbrukning och konsumtion. Utskottet vill framdeles se ett mer

heltäckande grepp, särskilt när det gäller att begränsa utsläppen av växthusgaser i trafiken. Beskattningen är nu huvudsakligen fiskal och summarisk till sin natur, medan vi som ett svar på klimatutmaningen klart behöver införa ett miljöstyrande element i beskattningen. Sannolikt måste också regionalpolitiska och sociala stödssystem tas fram, om beskattningens summariska karaktär innebär att skatterna inte ensamma räcker till för att önskad styreffekt ska uppnås. Med andra ord behövs en mängd olika och varierande styrmedel.

Det står också klart att med nuvarande priser på flytande bränslen råder det låg korrelation mellan bränslepriset och hur mycket man väljer att köra. Därför uppnår man ingen miljöstyrande effekt inom trafiken bara genom att höja skatten på bränsle. Om vi vill svara på klimatutmaningen krävs det att totalförbrukningen av bränsle minskar, vilket i sin tur kräver både att trafikmängden minskar och att bilarnas specifika förbrukning minskar. Det går, om man vill, att ge effektiva förbrukningsminskande prissignaler genom bränslebeskattningen och olika avgifter. Exempelvis behövs det en omvärdering av mekanismer som uppmuntrar till ökad trafik, såsom exempelvis fri bilförmån. Energisparande och utsläppsminskning kan också uppnås genom ett avtalsbaserat utvecklingsarbete.

Utskottet betonar att styreffekter kan uppnås om det finns alternativ till bilanvändning. Om det i framtiden blir väsentligt dyrare att använda bil måste det finnas ett alternativ, med andra ord måste närmast kollektivtrafiken utvecklas samtidigt. Kollektivtrafiken måste förbättras samtidigt som nya avgifter eller skatthöjningar införs, eftersom jämlikhets- och rättvisefrågor är mycket viktiga när det gäller att göra nya regler acceptabla. En annan viktig faktor när det gäller skatters och avgifters acceptabilitet är hur inkomsterna av dessa används. Skattebetalarna vill få valuta för pengarna. Vilket avgiftssystem som helst får mer stöd om man i förväg vet vad pengarna ska användas till, till exempel bättre kollektivtrafik. I de fortsatta utredningarna måste man särskilt fästa uppmärksamhet vid användningen av skatteintäkterna, effekterna av eventuella re-

gionala och vägtypsspecifika differentieringar samt bedömningen av samhällsekonomiska konsekvenser, i synnerhet när det gäller användningen av energiskatteintäkterna.

Vidare vill utskottet understryka de möjligheter som andra generationens biobränslen erbjuder. Stora problem är fortfarande förknippade med första generationens biobränslen, och deras användning kan till och med vara skadlig för kolbalansen. Däremot kommer införandet av andra generationens biodiesel att minska koldioxidutsläppen i trafiken mycket mer effektivt än en rejäl höjning av bränslepriset, vägtullar eller sänkta biljettpriser i kollektivtrafiken<sup>1</sup>.

### **Utlåtande**

Miljöutskottet föreslår

*att finansutskottet beaktar vad som sägs ovan.*

---

<sup>1</sup> Ett sådant resultat fick man exempelvis i en utredning av Huvudstadsregionens samarbetsdelegation SAD. Om alla dieseldrivna fordon börjar använda andra generationens biodiesel som bränsle kommer koldioxidutsläppen i trafiken i huvudstadsregionen att minska med ca 30 procent. I fråga om biodiesel gjordes beräkningen av tekn.dr Nils-Olof Nylund, TransEnergy Consulting.

Helsingfors den 23 oktober 2007

I den avgörande behandlingen deltog

ordf. Susanna Huovinen /sd  
vordf. Pentti Tiusanen /vänst  
medl. Christina Gestrin /sv  
Rakel Hiltunen /sd  
Timo Kaunisto /cent  
Timo Korhonen /cent  
Merja Kuusisto /sd  
Tapani Mäkinen /saml (delvis)

Petteri Orpo /saml (delvis)  
Sanna Perkiö /saml  
Tanja Saarela /cent  
Janne Seurujärvi /cent  
Tarja Tallqvist /kd  
Pauliina Viitamies /sd  
Henna Virkkunen /saml  
ers. Janina Andersson /gröna.

Sekreterare var

utskottsråd Marja Ekroos.