

RP 139/2015 rd

Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lag om ändring av 2 § i lagen om punktskatt på flytande bränslen

PROPOSITIONENS HUVUDSAKLIGA INNEHÅLL

I denna proposition föreslås det att lagen om punktskatt på flytande bränslen ändras. Definitionen paraffinisk dieselolja som uppfyller kvalitetskraven för skattesänkning och som ingår i 2 § föreslås bli utvidgad och i bestämmelsen görs den tekniska precisering av definitionen för paraffinisk dieselolja som ändringen av bestämmelsen medför.

Lagen föreslås träda i kraft våren 2016.

MOTIVERING

1 Nuläge

Lagen om punktskatt på flytande bränslen (1472/1994), nedan *lagen om skatt på bränslen*, ändrades i samband med energiskattereformen genom lag 1399/2010 som trädde i kraft vid ingången av 2011 så att den literbaserade punktskatten på bränslen ändrades till en energiinnehållsskatt baserad på bränslets energiinnehåll, dvs. värmeverdet, och en koldioxidskatt baserad på det specifika koldioxidutsläpp som uppstår vid förbränningen. Beräkningsgrunden för koldioxidskatten i fråga om drivmedel preciserades 2012 genom lag 256/2012 så att de genomsnittliga växthusgasutsläppen under bränslets hela livscykel beaktas, inte bara i koldioxidutsläppen för biodrivmedel, utan också för fossil motorbensin och dieselolja. Genom ändringen förenhetligades skattegrunderna för fossila och biobaserade bränslen i enlighet med Europeiska unionens (EU) krav för att undvika problem med statligt stöd i anslutning till beskattning. Skattenivåerna för drivmedel ändrades senast vid ingången av 2015 genom lag 1184/2014.

Skattetabellen i bilagan till lagen om skatt på bränslen har förtydligats så att skattebeloppet ändrats till skatt per beskattningsbar enhet från cent per liter för respektive bränsle. Även när det gäller biobaserade bränslen bestäms energiinnehållsskatten på basis av deras värmeverde, och den literbaserade energiinnehållsskatten är i vissa fall därför lägre på dem än på motsvarande fossila bränslen.

Beräkningsgrunden för koldioxidskatten på alla fossila och biobaserade drivmedel är värdet per ton koldioxid samt en specifik koefficient för koldioxidutsläpp för varje produkt. Koldioxidskatten på både fossila och biobaserade bränslen är i likhet med energiinnehållsskatten relaterad till bränslets värmeverde, vilket innebär att skatten per liter i vissa fall är lägre för biobaserade bränslen än för motsvarande fossila. Koldioxidskatten på biodrivmedel som uppfyller hållbarhetskriterierna sänks dessutom i proportion till skattenivån för ett motsvarande fossilt bränsle, eftersom man därmed kan åstadkomma en minskning av koldioxidutsläppen under hela livscykeln jämfört med om motsvarande fossila bränsle används. Koldioxidskatten har halverats för bränslen som uppfyller hållbarhetskriterierna, så kallade första generationens bränslen, exempelvis jordbruksbaserad etanol och biodiesel. Bränslen som framställts av avfall, restprodukter, cellulosa, material som innehåller både cellulosa och lignin eller bränslen framställts av råvaror utanför livsmedelskedjan, dvs. så kallade andra generationens biodrivmedel, är befriade från koldioxidskatt eftersom de kan betraktas som nästan neutrala bränslen med avseende på sin koldioxidbalans och eftersom deras råvaror inte kan utnyttjas vid framställningen av livsmedel. Denna lösning motsvarar också det som föreskrivs om dubbelt räknande i fråga om drivmedel i direktiv 2009/28/EG om främjande av användningen av energi från förnybara energikällor och om ändring av ett senare upphävande av direktiven 2001/77/EG och 2003/30/EG.

En av utgångspunkterna vid energiskattereformen var att genom att ta i bruk energiinnehålls- och koldioxidskatten göra ställningen för biodrivmedel neutral och jämlik med ställningen för de fossila bränslena. Den rent literbaserade beskattningen som gällde tidigare gynnade fossila bränslen, eftersom den inte beaktade att energiinnehållet i biodrivmedel ofta är lägre än i fossila bränslen eller minskningarna av koldioxidutsläppen under hela livscykeln som kan uppnås genom användning av biodrivmedel.

En av utgångspunkterna i skattereformen var att förbättra miljöstyrningen vid beskattningen av bränsle även i fråga om lokala utsläpp som skadar hälsan, om det finns objektiva grunder för detta. Utifrån undersökningar kan det påvisas att genom användning av de bästa bränsle-

RP 139/2015 rd

kvaliteterna kan man avsevärt minska de lokala hälsofarliga utsläppen, såsom kväveoxid och partiklar i luften. På grund av det som nämnts ovan beviljas de bränslekvaliteter som i fråga om lokala utsläpp är bättre än traditionella fossila bränslen i enlighet med skattetabellen i bilagan till lagen om skatt på bränslen en skattesänkning på basis av lokala utsläpp på cirka fem procent per liter. Storleken av sänkningen motsvarar den kalkylerade miljövinsten för bränslet, som beräknas i enlighet med beräkningsprinciperna i Europaparlamentets och rådets direktiv 2009/33/EG om främjande av rena och energieffektiva vägtransportfordon, nedan *direktivet för främjande av rena fordon*.

Vid bränslebeskattningen gäller skattesänkningen på basis av lokala utsläpp bland annat paraffinisk diesel, som har definierats utifrån CEN-förstandarden CWA 15940/2009. Enligt förstandarden är paraffinisk diesel ett ur miljösynpunkt sett högklassigt rent brinnande bränsle, som praktiken inte innehåller svavel eller aromatiska föreningar. Paraffinisk diesel kan användas i befintliga motorer för att betydligt minska de lokala utsläppen. I förstandarden används för paraffinisk dieselolja klasserna A och B, där referensvärdena för kvalitetsegenskaperna i fråga om cetanvärdet avviker från varandra. I klass A är minimikravet för cetanvärdet 70, i klass B är minimikravet för cetanvärdet minst 51 och högst 66. I fråga om täthet är referensvärdena samma, dvs. tätheten ska vara minst 770 gram per liter och högst 800 gram per liter. I förstandarden regleras också bränslets totalaromathalt och polyaromathalt. Både i klass A och i klass B är referensvärdena för aromathalten samma, dvs. den högsta tillåtna totalaromathalten är 1,0 viktprocent och högsta tillåtna polyaromathalten 0,1 viktprocent. I definitionen av paraffinisk diesel i lagen om skatt på bränslen har med avseende på lokala utsläpp tagits in de mest centrala kriterierna i förstandarden genom att använda referensvärdena för klass A. Grunden för användningen av referensvärdena för klass A och för valet av polyaromathalten i skattelagstiftningen har varit säkerställandet av att fördelar med avseende på lokala utsläpp uppnås, eftersom det när energiskattereformen bereddes inte fanns att tillgå forskningsdata i fråga om de faktiska utsläppen i trafiken av de paraffiniska bränslena i klasserna A och B.

Paraffiniskt dieselbränsle ger i äldre tunga dieselfordon som fortfarande används uträknat i enlighet med beräkningsgrunderna i direktivet för främjande av rena fordon en fördel på cirka fem cent per liter med avseende på lokala utsläpp. I bränsleblandningar gäller sänkningen endast den del av bränslet som till sina egenskaper överstiger kvaliteten enligt kvalitetsstandard EN 590. För etanoldiesel är skattesänkningen på basis av lokala utsläpp fyra cent per liter. När det gäller bilar som drivs med metan (natur- och biogas) och elbilar har skattesänkningen på basis av lokala utsläpp beaktats vid bestämmandet av nivån för drivkraftsskatten.

Teknologiska forskningscentralen VTT Ab har på uppdrag av UPM-Kymmene Oyj gjort en utredning (VTT-CR-05329-14) om utsläppen från dieselbränslen av olika kvalitet. Bränslena testades vid laboratorieprover på motsvarande sätt som den som paraffinisk dieselolja klassificerade biobaserade vätebehandlade vegetabiliska oljan, nedan *HVO*, tidigare har testats. De testade bränslena var dieselolja av standardkvalitet enligt EN 590-standard, dieselolja som i Sverige hör till bränslebeskattningens miljöklass 1 samt tre paraffiniska dieseloljor (HVO, talloljebaserad vätebehandlad förnybar diesel och GTL, dvs. ur naturgas framställd fossil paraffinisk dieselolja). Av produkterna uppfyllde HVO och GTL kraven i fråga om cetanvärdet för paraffinisk dieselolja enligt klass A och det talloljebaserade vätebehandlade bränslet uppfyllde kraven enligt klass B i förstandarden. Enligt utredningen uppnås med samtliga paraffiniska dieseloljekvaliteter som helhet lika stora utsläppsminskningar av kväveoxider och partiklar. Resultaten går i sär såtillvida att med den HVO som användes i testet uppnåddes den största minskningen av partikelutsläpp, men den minsta av kväveoxidutsläpp, och när GTL användes uppnåddes den största minskningen av kväveoxidutsläpp och den minsta av partikelutsläpp. I fråga om talloljebaserat vätebehandlat bränsle låg utsläppsminskningarna i fråga om båda utsläppen mellan HVO och GTL. Utifrån resultaten kan man dra slutsatsen att bränslets paraffinering är den avgörande faktorn med avseende på utsläppsminskning, inte cetan-

värdet, som är ett av de mest centrala kriterierna när det gäller skattesänkning på basis av lokala utsläpp.

2 Målsättning och de viktigaste förslagen

På marknaden kommer det med jämna mellanrum ut nya bränslen med vilka man kan uppnå fördelar med avseende på lokala utsläpp. Därför måste också skattelagstiftningen ändras så att den motsvarar utvecklingen.

Den definition av paraffinisk dieselolja som ingår i 2 § i lagen om skatt på bränslen föreslås bli ändrad så att i definitionen används förstandarden för paraffinisk dieselolja som sådan utan några hänvisningar till olika underklasser. Till följd av ändringen är bränslen, som inte har uppfyllt den gällande definitionen av paraffinisk dieselolja i lagen om skatt på bränslen i fråga om cetanvärdet, men med vilka man på basis av mätningar de facto uppnår motsvarande utsläppsminskningar, berättigade till en skattesänkning på basis av lokala utsläpp på cirka fem cent per liter. Definitionen av etanoldiesel ändras inte.

Ändringen främjar marknadsinträdet för bränslen som är bra med tanke på skadliga lokala utsläpp och i enlighet med lagens allmänna syften den jämlika behandlingen utifrån objektiva grunder vid beskattningen av bränslen som till sina miljöegenskaper är liknande. Samtidigt ökar den konkurrensen mellan utsläppssnåla bränslen och underlättar för nya utsläppssnåla bränslen att komma in på marknaden. Exempelvis Helsingforsregionens trafik (HRT) strävar efter en hundra procentig användning av biodrivmedel före 2020.

Det har kommit en ny version av den förstandard som utgör grund för definitionen av paraffinisk dieselolja, CEN EN 15940 september 2014, som ytterligare har preciserats i fråga om bestämmelserna om aromater och täthet. I den nyaste versionen föreskrivs inte längre någon högsta tillåten koncentration för polyaromater, utan både i klass A och i klass B föreskrivs endast den totala koncentrationen för aromater, vars högsta tillåtna mängd är 1,0 viktprocent. I den nyaste standardversionen är gränsvärdena i fråga om täthet för klass A 765 och 800 gram per liter samt för klass B 780 och 810 gram per liter. Det föreslås att en motsvarande ändring görs i definitionen av paraffinisk dieselolja i lagen om skatt på bränslen så att tätheten för paraffinisk dieselolja ska vara 765–810 gram per liter och totalaromathalten högst 1,0 viktprocent. Också i fortsättningen följs de förändringar som sker i standarden för paraffinisk dieselolja upp inom skattelagstiftningen.

3 Propositionens konsekvenser

3.1 Ekonomiska konsekvenser

Den föreslagna ändringen gäller under första skedet talloljebaserad förnybar diesel, vars produktionskapacitet är cirka 120 miljoner liter per år. Vid antagandet att bränslet i sin helhet kommer ut på den finländska marknaden är skattefördelen som det får i enlighet med nuvarande skattestruktur och skattenivå högst sex miljoner euro per år. Hurudana bränslen som levereras till marknaden, och när, beror på flera olika faktorer, såsom priserna på olika bränslen och deras råvarupriser samt skyldigheten att tillhandahålla biodrivmedel. Detta gör det svårare att bedöma förslaget ekonomiska konsekvenser. En av utgångspunkterna när skatteintäktsprognosen görs är att biodrivmedel förbrukas i Finland, åtminstone på lång sikt, i enlighet med den rådande skyldigheten att tillhandahålla biodrivmedel och en del av det förbrukas som paraffinisk dieselolja. Inträdet av en ny paraffinisk dieselolja ersätter sannolikt en del av de paraffiniska biodieselkvaliteterna som finns på marknaden i dagsläget, varför förslaget inte till denna del inverkar på skatteutfallet. Däremot, om aktörerna inom oljebranschen av strategiska,

konkurrensmässiga eller av prismässiga orsaker vill införa mer paraffiniska biodrivmedel än vad skyldigheten att tillhandahålla biodrivmedel kräver, minskar detta på skatteutfallet.

3.2 Miljökonsekvenser

Den föreslagna ändringen utvidgar kretsen för bränslen som är berättigade till skattesänkning på basis av lokala utsläpp och förbättrar deras konkurrenskraft mer än i jämförelse med traditionella bränslen som medför större lokala utsläpp. En anmärkningsvärd del av de produkter som omfattas av utvidgningen är bränslen som tillverkats av förnybara råvaror, varmed den föreslagna ändringen också förbättrar konkurrenskraften för biodrivmedel av hög kvalitet. Det bedöms inte inverka på mängden lokala utsläpp att man övergår till att använda totalaromat-halt i stället för polyaromathalt i definitionen. Detsamma gäller övriga föreslagna ändringar i definitionen.

3.3 Konsekvenser för företagen

Med tanke på en jämlik behandling av företagen är det befogat att även utsläppssnål tallolja-baserad förnybar diesel får samma skattefördel som konkurrerande produkter.

Produktionskapaciteten för HVO i Finland är cirka 480 miljoner liter per år, volymen för etanoldiesel är tills vidare marginell. Med den föreslagna ändringen som grund är ökar produktionsvolymen för vätebehandlad biodiesel som är berättigad till skattesänkning på basis av lokala utsläpp med cirka 25 procent, varmed den bränslevolym som är berättigad till skattefördel maximalt uppgår till cirka 600 miljoner liter per år.

3.4 Konsekvenser för myndigheterna

Den föreslagna ändringen inverkar inte på myndigheternas verksamhet.

3.5 Samhälleliga konsekvenser

Förslaget ökar och gör konkurrensen mellan utsläppssnåla bränslen mer jämlik och sänker kostnaderna för användningen av biodrivmedel.

4 Beredningen av propositionen

Propositionen har beretts vid finansministeriet i samarbete med Teknologiska forskningscentralen VTT Ab.

Propositionen har varit på remiss. Yttrande lämnades av Ölly- ja biopolttoaineala ry och Tulen, som båda understödde ändringarna.

5 Ikraftträdande

Lagen föreslås träda i kraft så snart som möjligt efter att den har antagits under våren 2016.

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

Lag

om ändring av 2 § i lagen om punktskatt på flytande bränslen

I enlighet med riksdagens beslut
ändras i lagen om punktskatt på flytande bränslen (1472/1994) 2 § 13 punkten, sådan den lyder i lag 1399/2010, som följer:

2 §

I denna lag avses med

13) *paraffinisk dieselolja* produkt där cetanvärdet är minst 51, tätheten 765–810 gram per liter vid 15 °C, totalaromathalten högst 1,0 viktprocent, svavelhalten högst fem milligram per kilogram och som ger minst 95 volymprocent destillat vid 360 °C; om paraffinisk dieselolja blandas med dieselolja och om skattesänkningen enligt kvalitetsgradering utnyttjas för paraffinisk dieselolja, ska dieseloljan före blandning uppfylla kvalitetskraven för dieselolja,

Denna lag träder i kraft den 20 . _____

Helsingfors den 17 december 2015

Vid förhinder för statsministern, finansminister

Alexander Stubb

Lagstiftningsråd Leo Parkkonen

Lag

om ändring av 2 § i lagen om punktskatt på flytande bränslen

I enlighet med riksdagens beslut
ändras i lagen om punktskatt på flytande bränslen (1472/1994) 2 § 13 punkten, sådan den lyder i lag 1399/2010, som följer:

Gällande lydelse

2 §
I denna lag avses med

13) *paraffinisk dieselolja* produkt där cetanvärdet är minst 70, tätheten 770–800 gram per liter vid 15 C, halten av polyaromatiska kolväten (PAH) högst 0,1 viktprocent, svavelhalten högst fem milligram per kilogram och som ger minst 95 volymprocent destillat vid 360 °C; om paraffinisk dieselolja blandas med dieselolja och om skattesänkningen enligt kvalitetsgradering utnyttjas för paraffinisk dieselolja, ska dieseloljan före blandning uppfylla kvalitetskraven för dieselolja,

Föreslagen lydelse

2 §
I denna lag avses med

13) *paraffinisk dieselolja* produkt där cetanvärdet är minst 51, tätheten 765–810 gram per liter vid 15 C, *totalaromathalten högst 1,0 viktprocent*, svavelhalten högst fem milligram per kilogram och som ger minst 95 volymprocent destillat vid 360 °C; om paraffinisk dieselolja blandas med dieselolja och om skattesänkningen enligt kvalitetsgradering utnyttjas för paraffinisk dieselolja, ska dieseloljan före blandning uppfylla kvalitetskraven för dieselolja,

Denna lag träder i kraft den 20 .