

U 33/2011 rd

Statsrådets skrivelse till Riksdagen om ett förslag till rådets direktiv (*revidering av energiskattedirektivet*)

I enlighet med 96 § 2 mom. i grundlagen översänds till riksdagen Europeiska kommissionens förslag av den 13 april 2011 till rådets direktiv om ändring av rådets direktiv 2003/96/EG om en omstrukturering av gemenskapsramen för beskattning av energiprodukter och elektricitet samt en promemoria om förslaget.

Helsingfors den 15 september 2011

Finansminister *Jutta Urpilainen*

Konsultativ tjänsteman Leo Parkkonen

FINANSMINISTERIET

PROMEMORIA
9.9.2011

EU/2011/0954

FÖRSLAG TILL RÅDETS DIREKTIV OM ÄNDRING AV RÅDETS DIREKTIV OM EN OMSTRUKTURERING AV GEMENSKAPSRAMEN FÖR BESKATTNING AV ENERGI-PRODUKTER OCH ELEKTRICITET (REVIDERING AV ENERGISKATTE-DIREKTIVET)**1 Allmänt**

Europeiska kommissionen lade den 13 april 2011 fram ett förslag till rådets direktiv om ändring av rådets direktiv 2003/96/EG om en omstrukturering av gemenskapsramen för beskattning av energiprodukter och elektricitet; KOM(2011) 169 slutlig.

Kommissionen föreslår att rådets direktiv 2003/96/EG om en omstrukturering av gemenskapsramen för beskattning av energiprodukter och elektricitet, nedan *energiskattedirektivet*, ändras. Enligt förslaget ska beskattningen av drivmedel och uppvärmningsbränslen basera sig på bränslets energiinnehåll och det specifika koldioxidutsläpp som uppstår vid förbränning av bränslet. Energiskattedirektivets tillämpningsområde utvidgas inte jämfört med nuläget. På biobränslen som uppfyller hållbarhetskriterierna ska det enligt förslaget inte tas ut koldioxidskatt. Dessutom föreslår kommissionen att minimiskattenivåerna för dieselolja och motorbensin ska närma sig varandra, så att dieseloljan år 2018 ska ha samma minimiskattenivå, baserad på energi- och kolinnehåll, som motorbensin. Detta innebär att minimiskattenivåerna för dieselolja kommer att stiga jämfört med nuvarande nivå. Minimiskattenivåerna för uppvärmningsbränslen stiger klart jämfört med nuvarande nivå. Förslaget påverkar inte nämnvärt strukturen på beskattningen av elektricitet eller skattenivåerna för den. För att minska den överlappande koldioxidstyrningen mellan utsläppshandeln och energibeskattningen föreslås att uppvärmningsbränslen och bränslen som används vid elproduktionen som förbrukas inom sektorer som omfattas av utsläppshandeln befrias från koldioxidskatt. Detta innebär samtidigt att det ska tas ut koldioxidskatt för bränslen för elproduktion och uppvärmning som inte omfattas av utsläppshandeln. Genom förslaget inskränks möjligheterna att använda skattefri-

heter eller skattenedsättningar en aning. Torv kommer precis som i nuläget att stå utanför energiskattedirektivets tillämpningsområde. Dessutom innehåller förslaget vissa preciseringar av teknisk natur. Bortsett från vissa detaljer motsvarar de föreslagna strukturella ändringarna den reform av energibeskattningen som i början av 2011 genomfördes i Finland.

2 Nuläge

Alla energiprodukter och all elektricitet började omfattas av det harmoniserade punktskattesystemet när energiskattedirektivet trädde i kraft vid ingången av 2004. I direktivet finns bestämmelser om skattepliktiga produkter, skattens struktur och miniminivåerna för skatterna.

Skattepliktiga energiprodukter är motorbensin, dieselolja, lätt och tung brännolja, naturgas, flytgas, metan, stenkol, brunkol och koks, andra kolväten i flytande eller fast form eller gasform samt elektricitet. Till energiskattedirektivets tillämpningsområde hör också olika animaliska och vegetabiliska fetter och alkoholblandningar, om de är avsedda att användas som uppvärmnings- eller motorbränslen. Vissa energiformer och användningsformer för energi har lämnats utanför energiskattedirektivets tillämpningsområde. Sådana är t.ex. trä som används till uppvärmning, torv och biomassa och användning av råvara i industriella processer. För producerad elektricitet tas ut skatt, medan värme beskattas på basis av produktionsbränslena.

Medlemsstaterna måste ta ut punktskatt enligt en viss miniminivå för de energiprodukter som avses i direktivet. Storleken på skatten beror på om energiprodukten används som drivmedel, i industrin och för visst yrkesmässigt bruk eller för uppvärmning. Medlemsstaterna kan, om de vill, ta ut högre skatt än den minimiskatt som anges i energiskatte-

direktivet. Minimiskattenivåerna har inte justerats sedan direktivet trädde i kraft. Endast för en del av de energiprodukter som hör till direktivets tillämpningsområde har det angetts minimiskattenivåer, men enligt substitutionsprincipen tillämpas samma skattenivåer även på ersättande produkter. Ett biobaserat bränsle kan inte påföras lägre skatt t.ex. på grund av att det har lägre energiinnehåll än ett mineralbaserat bränsle.

Varje energiprodukt kan i regel endast ha en skattenivå föreskriven i direktivet utgående från användningsändamålet. Energiskattedirektivet innehåller en del möjligheter att i vissa fall tillämpa en lägre skattesats eller total skattefrihet. En del av skattefriheterna är medlemsstaterna skyldiga att genomföra, t.ex. skattefriheten för bränslen som används till elproduktion, och en del får medlemsstaterna själva besluta om. En differentiering av skatten är möjlig t.ex. på grund av skillnader i en produkts kvalitet. Beskattningen av dieselolja kan differentieras så, att skatten på dieselolja för yrkesmässig användning kan vara lägre än på dieselolja för icke-yrkesmässig användning. Då förutsätts att direktivets minimiskattenivå också för diesel för yrkesmässig användning följs. Andra möjligheter till skattenedsättning som anges i energiskattedirektivet är nedsatta skattesatser för företag, energiintensiv industri och jordbruk, vilka också har tillämpats i Finland. Direktivet innehåller en bestämmelse om medlemsstaternas möjlighet att med vissa begränsningar bevilja skattefrihet eller skattenedsättning för biobaserade bränslen. För skattenedsättningen har ett flertal villkor föreskrivits.

3 Förslagets målsättning och huvudsakliga innehåll

3.1 Målsättning

Målet med kommissionens förslag är att ändra energiskattedirektivet så, att det mera konsekvent än i nuläget ska motsvara minskningen av EU:s energiförbrukning och utsläpp av växthusgaser och uppnåendet av målen för förnybar energi på ett kostnadseffektivt sätt. Samtidigt kan verksamheten på den inre marknaden förbättras, snedvridning

av konkurrensen minskas och medlemsstaternas statsekonomiska mål tryggas.

I det gällande direktivet behandlas energiprodukterna inte konsekvent och objektivt, utan minimiskattenivåerna för produkterna varierar i betydande grad. Grunderna för bestämningen av energiskatterna har ingen koppling till EU:s energi- och miljöpolitiska mål och den förnybara energins särdrag, såsom dess hållbarhet och lägre energi- och kolinnehåll jämfört med fossila bränslen, tas inte i beaktande i direktivet. I direktivet beaktas inte heller EU:s utsläppshandelssystem som används för att styra minskningen av koldioxidutsläpp. Beskattningen och utsläppshandeln blir därför överlappande styrmedel i minskningen av koldioxidutsläppen, vilket minskar styrningens kostnadseffektivitet. Genom förslaget strävar kommissionen efter att avhjälpa dessa missförhållanden.

3.2 Förslagets huvudsakliga innehåll

Drivmedel

Det föreslås att energiskattedirektivet ändras så, att skatten på energiprodukter delas upp i en skatt på energiförbrukning baserad på bränslets energiinnehåll, nedan *energiinnehållsskatt*, och en koldioxidskatt som baserar sig på det specifika koldioxidutsläpp som uppkommer när bränslet förbränns. Energiinnehållsskatten ska enligt förslaget basera sig på värmevärdena för fossila bränslen och biobränslen.

I energiskattedirektivet kommer man enligt ovannämnda huvudprinciper att bestämma individuella skattenivåer för de mest typiska bränslena. På marknaden kan finnas eller komma ut nya motor- och uppvärmningsbränslen som det inte har bestämts någon individuell skattenivå för i direktivförslagets skattetablell. I enlighet med substitutionsprincipen ska dock samma grunder för bestämning av skatten tillämpas även på dessa bränslen.

Utgångspunkten för den skattemodell som kommissionen föreslår är att skattenivån för bensin ska hållas på nuvarande 35,9 cent/liter och att skattenivåerna för övriga drivmedel ska bestämmas i förhållande till skattenivån för bensin och de skattegrunder som bestämts

för bensen. Storleken på energiinnehållsskatten på bensen har fått genom att koldioxidskatten har dragits bort från den nuvarande totala skattenivån för bensen. Uträkningen har gjorts genom att koldioxid har getts ett värde på 20 euro/ton. Värdet motsvarar det uppskattade priset på en utsläpps rätt på medellång sikt. Utifrån ovannämnda antaganden blir energiinnehållsskatten för bensen 9,6 euro/gigajoule. I den minimiskattetablell som förpliktar medlemsstaterna motsvarar talen en energiinnehållsskatt på ca 31 cent och en koldioxidskatt på ca 5 cent per liter bensen.

Minimiskattnivåerna för motorbensin och dieselolja, som baseras sig på energi- och kol innehåll, ska enligt förslaget bli enhetliga från och med ingången av 2018. På grund av dieseloljans högre energiinnehåll och specifika koldioxidutsläpp kommer den volymbaserade minimiskattnivån för diesel att stiga från nuvarande 33 cent/liter till ca 41 cent/liter.

Medlemsstaterna kan välja en nationell nivå på energiinnehålls- och koldioxidskatterna som är högre än miniminivåerna i direktivet, men alla drivmedel ska beskattas med lika stora energiinnehålls- och koldioxidskatter. Dessutom ska det inte längre vara möjligt att differentiera beskattningen av diesel för yrkesmässig användning och diesel för icke-yrkesmässig användning, utan all dieselolja ska beskattas på samma sätt oberoende av användningsområde.

Flyt- och naturgas som används i fordon ska beskattas på samma grunder som andra fossila drivmedel. Genomförandet av beskattningsändringen för gaserna kommer att ha en övergångstid till utgången av 2022.

Biobaserade drivmedel

Med hållbara biobränslen avses i förslaget biobränslen som uppfyller hållbarhetskriterierna 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*. Det föreslås att biobränslena delas upp i två grupper, hållbara och icke-hållbara, vars skattemässiga behandling ska vara olika. Energiinnehållsskatten för hållba-

ra biobränslen baseras på deras värmevärde och på den på ovannämnda sätt beräknade nivån på energiinnehållsskatten för bensen, dvs. 9,6 euro/gigajoule. Eftersom koldioxidbalansen för biobränslen under deras livscykel av praktiska orsaker inte går att använda som grund för beskattningen, kommer det inte att tas ut koldioxidskatt på hållbara biobränslen. För icke-hållbara biobränslen kommer det dock att tas ut full energiinnehålls- och koldioxidskatt motsvarande den för fossila bränslen, och biobränslenas lägre energiinnehåll kommer inte att beaktas när minimiskatten för dem räknas ut. Som ett övergångsarrangemang till slutet av 2022 föreslås medlemsstaterna ha möjlighet att helt befria biobränslena från energiinnehållsskatt eller tillämpa en lägre skattenivå.

Uppvärmningsbränslen och elektricitet

Det föreslås att även energiskatten på uppvärmningsbränslen ändras till energiinnehållsskatt och koldioxidskatt. För uppvärmningsbränslen har använts samma koldioxidpris som för drivmedel, dvs. 20 euro/ton. Den totala skattenivån för uppvärmningsbränslen föreslås bli lägre än för drivmedel, eftersom energiinnehållsskatten blir betydligt lägre än för drivmedlen, nämligen 0,15 euro/gigajoule. I beskattningen av uppvärmningsbränslena kommer tyngdpunkten att ligga på koldioxidskatten, och den avses bli nästan tio gånger så stor som energiinnehållsskatten. När det gäller drivmedel kommer dock tyngdpunkten i beskattningen att till ca 85 % förläggas till energiinnehållsskatten. Beskattningen av biobränslen för uppvärmning följer samma struktur och principer som för biodrivmedel. På så vis kommer det t.ex. inte att tas ut koldioxidskatt för hållbar biobrännolja. Beskattningen av biogas föreslås bli ändrad så, att det börjar tas ut energiinnehållsskatt för den.

Den föreslagna ändringen i skattstrukturen inverkar inte på beskattningen av torv eller fasta biobränslen såsom trä, utan de kommer som i nuläget att stå utanför energiskattedirektivets tillämpningsområde.

Enligt direktivförslaget ska det på samma sätt som nu tas ut skatt på elektricitet när den överläts för konsumtion från elnätet. Skatten

på elektricitet kommer att tas ut i form av energiinnehållsskatt, vilket har betydelse när skattenedsättningar genomförs. Nivån på den skatt som tas ut för elektricitet kommer inte att vara bunden till bränslen och därför kan skattenivån för elektricitet ändras utan att det påverkar skattenivån för uppvärmningsbränslen.

Ett centralt innehåll i direktivförslaget är att bränslebeskattningen delas upp i energiinnehållsskatt och koldioxidskatt och energiinnehållsskatt för elektricitet. Dessutom strävar man efter att utveckla den skattemässiga behandlingen av energiprodukter så, att funktioner inom utsläppshandelssektorn, såsom bränslen för uppvärmning och elproduktion, alltid är befriade från koldioxidskatt. På motsvarande sätt kommer det inom sektorerna utanför utsläppshandeln att tas ut koldioxidskatt för bränslen för uppvärmning och elproduktion. Elproduktionen befrias från energiinnehållsskatt både inom utsläppshandelssektorn och inom sektorerna utanför utsläppshandeln. På värme och elektricitet som produceras i kombinerad produktion tillämpas ovannämnda principer. Dessutom ska det för kombinerad produktion vara möjligt att tillämpa särskilda skattenedsättningar på samma sätt som nu.

Förutom det ovannämnda föreslås det i direktivförslaget som en ny åtgärd för branscher som bedöms vara utsatta för en betydande risk för koldioxidläckage ett kalkylmässigt avdrag från koldioxidskatten baserat på medelförbrukningen av energi. Beloppet på avdraget får inte överstiga den betalda koldioxidskatten. Det detaljerade innehållet i denna bestämmelse är otydligt.

Yrkesmässig och icke-yrkesmässig användning

Enligt förslaget ska de separata minimiskattenivåerna för yrkesmässig och icke-yrkesmässig användning slopas i skattetablellerna i bilagan till energiskattedirektivet, eftersom de är onödiga. Differentieringen kan genomföras redan med stöd av gällande bestämmelser, som möjliggör att skattenivåerna för yrkesmässig och icke-yrkesmässig användning differentieras. Definitionen av yrkesmässig användning ändras inte.

Enligt förslaget kan energiinnehållsskatten vid yrkesmässig användning sänkas till miniminivån i enlighet med direktivet. Vid yrkesmässig användning ska koldioxidskatt betalas, men såsom ovan framgår ska utsläppshandelssektorn ändå alltid befrias från koldioxidskatt. Eftersom det för elektricitet endast ska tas ut energiinnehållsskatt, avses möjligheten till skattenedsättning gälla även elskatten vid yrkesmässig användning.

Enligt förslaget ska det fortfarande vara möjligt att sänka beskattningen för energiintensiv industri jämfört med andra branscher. De viktigaste definitionerna förblir oförändrade, men möjligheterna till skattenedsättning begränsas så att det inte längre kommer att vara möjligt att gå under minimiskattenivåerna för uppvärmningsbränslen och bränslen för arbetsmaskiner och så att möjligheterna till nedsättning i huvudsak riktas in på energiinnehållsskatten. Genom ändringen strävar man efter att genom att minska stöd som motarbetar målen förverkliga direktivets omstruktureringsmål, såsom en förbättring av energieffektiviteten och en harmonisering av konkurrensförhållandena. När det gäller yrkesmässig användning bör man minnas att verksamhet som omfattas av utsläppshandeln enligt förslaget alltid ska vara befriad från koldioxidskatt.

Gasformigt bränsle

Enligt energiskattedirektivet har naturgas och flytgas i vissa fall kunnat beskattas lindrigare än andra bränslen. Enligt förslaget ska de som drivmedel och bränsle för arbetsmaskiner eller uppvärmning börja beskattas på samma grunder som andra fossila bränslen och gaser.

För biogas ska det på samma sätt som för andra biobränslen tas ut energiinnehållsskatt och biogas för uppvärmning och hållbar biogas för trafiken ska vara befriad från koldioxidskatt.

Jordbruk

Enligt förslaget ska det i princip alltid tas ut koldioxidskatt av jordbruket, eftersom det är en sektor utanför utsläppshandeln. Eventuella skattenedsättningar för jordbruket måste

göras på energiinnehållsskatten, där man kan gå ner till noll. Ett ytterligare villkor för nedsättning av energiinnehållsskatten föreslås vara att man riktar in sådana energieffektivitetsåtgärder på jordbruket, med vars hjälp man uppnår motsvarande energiinbesparing som med en normal skattenivå. Dessutom utreder kommissionen om man på jordbruket även ska kunna tillämpa ett avdrag på koldioxidskatten på basis av risken för koldioxidläckage.

Skattefriheter

Det föreslås att energiskattedirektivets bestämmelser om skattenedsättningar och skattefriheter ändras i enlighet med de energi-, miljö- och konkurrenspolitiska målen så, att skattenedsättningarna i regel ska kunna inrikta endast på energiinnehållsskatten. Beroende på åtgärden i fråga kan det handla om total skattefrihet eller en nedsättning av skatten så, att minimiskattenivån iakttas. Energiinnehållsskatten kan nedsättas bl.a. i fråga om elektricitet som producerats i en kombinerad produktion av elektricitet och värme.

Dessutom måste man också när det gäller skattefriheter tänka på det centrala målet för förslaget till ändring av direktivet, nämligen kravet på att biobränslen samt produkter som förbrukats inom utsläppshandelssektorn ska befrias från koldioxidskatt.

I skattenedsättningsprogrammen för bränslen ska bl.a. unionens bestämmelser om statligt stöd och skattediskrimineringsförbudet fortfarande tillämpas.

Förfarande för justering av minimiskattenivåerna

Till förslaget hör som ett nytt element procedurbestämmelser om justering av minimiskattenivåerna i fråga om både energiinnehållsskatten och koldioxidskatten.

Minimivån på energiinnehållsskatten ska justeras på basis av det harmoniserade konsumentprisindex som publiceras av Eurostat, med uteslutning av energi och oförädlade livsmedel. Justeringen ska göras med tre års mellanrum, och om ändringen är mindre än 0,5 procent sedan den senaste justeringen ska ingen justering göras. Justeringen görs utan

särskilda åtgärder, och kommissionen publicerar de nya minimiskattenivåerna som beräknats på detta sätt i Europeiska unionens officiella tidning.

Kommissionen ska enligt förslaget vart femte år göra en rapport om tillämpningen av energibeskattningen. I rapporten ska samtidigt granskas koldioxidbeskattningsens funktion och nivå.

Ändringar av teknisk natur

Det föreslås vissa ändringar och preciseringar av teknisk natur i energiskattedirektivet. Till exempel bestämmelserna om direktivets tillämpningsområde och övervakningssystem ska uppdateras i fråga om biobränslen för att motsvara den tekniska utvecklingen. Tulltaxenomenklaturen ska också uppdateras. Direktivets tillämpningsområde utvidgas inte att omfatta nya produkter. Dessutom ska energiskattedirektivets procedurbestämmelser anpassas till fördraget om Europeiska unionens funktionssätt.

De åtgärder som föreslås i förslaget avses träda i kraft senast den 31 december 2012.

4 Förslagets konsekvenser

4.1 Konsekvenser för lagstiftningen i Finland

Den föreslagna omstruktureringen följer i huvudsak den energiskattereform som genomfördes i Finland vid ingången av 2011. Med några undantag som närmast gäller beskattningen av gas uppfyller Finlands skatter redan de föreslagna höjningarna av minimiskattenivåerna.

Ett godkännande av förslaget förutsätter dock till vissa delar en ändring av lagstiftningen om energibeskattningen. Förhållandet mellan motorbensin och dieselolja och bestämmelserna om beskattningen av biobränslen måste anpassas till förslaget. I lagstiftningen måste dessutom tas in bestämmelser om befrielse från koldioxidskatt för utsläppshandeln, och koldioxidskatten måste uteslutas från den energiskatteåterbäring som betalas till jordbruket. Man måste även föreskriva i lag att flytgas omfattas av beskattningen. Till vissa delar måste beskattningen av el

produktionen justeras. Även vissa andra bestämmelser om energibeskattningen måste anpassas till direktivet.

4.2 Ekonomiska konsekvenser

Att en del medlemsstater tillämpar olika skattenivåer som ligger över minimiskattenivån och i synnerhet att direktivet möjliggör olika skattefriheter och skattenedsättningar som underskrider miniminivån orsakar snedvridning av konkurrensen mellan medlemsstaterna. I ändringsförslaget föreslås en höjning av minimiskattenivåerna för dieselolja och uppvärmningsbränslen, ett förenhetligande av skattegrunden inom olika användningsändamål och en begränsning av skattefriheter. Åtgärderna i fråga skulle ha en positiv inverkan på den inre marknadens funktion och minska snedvridningen av konkurrensen.

De föreslagna ändringarna av minimiskattenivåerna kommer inte, med undantag för några enskilda fall, att ge anledning att höja skattenivån på energiprodukter eller elektricitet i Finland. Den största förändringen kommer att orsakas av förenhetligandet av motorbensinens och dieseloljans skattestruktur och skattenivåerna för energi och koldioxid. Om man vill beskatta drivmedel enhetligt i enlighet med de nationella energi- och kolinhållsskattenivåerna, borde skatten på diesel höjas nationellt till 70,2 cent/liter från nuvarande 36,4 cent/liter (44,3 cent/liter från ingången av 2012) om man använder samma beskattningskriterier som för bensin (63,7 cent/liter). Å andra sidan kunde man samtidigt slopa drivkraftsskatten för dieseldrivna personbilar. Förenhetligandet av skattenivåerna för drivmedel i enlighet med nuvarande skattenivå för bensin och slopandet av drivkraftsskatten skulle öka skatteintäkterna med totalt 550 miljoner euro. I och för sig möjliggör direktivförslaget att omstruktureringen genomförs intäktsneutralt med beaktande av slopandet av drivkraftsskatten t.ex. så, att skattenivån för motorbensin sänks med ca 10 cent/liter till ca 54 cent/liter och att skattenivån för dieselolja på motsvarande sätt höjs från 44 cent/liter till ca 57 cent/liter. Oberoende av på vilket av dessa sätt ändringen genomförs, ökar kostnaderna i huvudsak för nyttotrafiken, eftersom diesel för yrkesmäs-

sig användning enligt förslaget inte får ha en lägre skattenivå.

Den andra betydande förändringen följer av att beskattningen av flytgas ändras. Flytgas ska enligt förslaget bli beskattningsbart som uppvärmningsbränsle på samma grunder som övriga uppvärmningsbränslen. I Finland används årligen knappt 300 000 ton flytgas. Den används i små förpackningar vid grillning, vid uppvärmning och inom olika processer i industrin. Huvuddelen används av industrin, där största delen uppskattas vara skattefri processanvändning. Dessutom använder ca 50 växthusföretag flytgas för uppvärmning. Skatten på flytgas kan uppskattningsvis öka skatteintäkterna med 10–15 miljoner euro per år. Flytgas, naturgas och biogas som drivmedel ska enligt förslaget beskattas som andra drivmedel senast från ingången av 2023. I Finland har flytgasen ringa betydelse som drivmedel. Om naturgasen beläggs med drivmedelsskatt fullt ut, innebär detta ingen särskilt betydande skattekostnad för personbilar i Finland, eftersom man skulle kunna slopa den drivkraftsskatt som tas ut för gasdrivna personbilar. Skattehöjningen skulle dock ha stor betydelse för lönsamheten för nyttotrafiken, i synnerhet för de gasdrivna bussarna. För bussarna tas nämligen inte ut någon drivkraftsskatt som skulle kunna kompensera skattehöjningen för bränsle. Direktivförslaget ger å andra sidan möjlighet att för naturgas (och flytgas) som drivmedel tillämpa en lägre skattenivå — t.ex. den som gäller uppvärmningsbränslen — till utgången av 2022. För skatteintäkterna skulle beskattning av naturgas som drivmedel att ha ringa betydelse. Dessutom innehåller direktivförslaget vissa andra möjligheter att åtminstone delvis lindra beskattningen av naturgas som drivmedel för bussar. Enligt direktivförslaget ska det inte tas ut någon koldioxidskatt för biogas, liksom inte heller för andra hållbara biobränslen. I regel ska energiinnehållsskatt tas ut också för biogas, men enligt direktivförslaget ska det under vissa förutsättningar vara möjligt att tillämpa också en lägre energiinnehållsskatt till utgången av 2022.

Enligt direktivförslaget ska hållbara flytande biobränslen och bränslen inom utsläppshandelssektorn helt befrias från koldioxidskatt. I jämförelse med Finlands nuvarande

skattesystem minskar detta skatteintäkterna en aning, eftersom endast s.k. andra generationens flytande biobränslen i nuläget är helt befriade från koldioxidskatt. Med nuvarande skattenivåer och biobränslenas andel av förbrukningen uppskattas denna ändring minska skatteintäkterna med ca 25 miljoner euro. Denna inverkan kan lindras genom en höjning av den allmänna nivån på koldioxidskatten.

För närvarande är koldioxidskatten i Finland halverad för bränslen som används i kombinerad produktion. Eftersom den kombinerade produktionen i Finland nästan uteslutande hör till utsläppshandelssektorn och största delen av förbrukningen av uppvärmningsbränslen inom den sektorn sker i kombinerad produktion, innebär en total befrielse från koldioxidskatt för sektorn i fråga en minskning av skatteintäkterna med uppskattningsvis 140 miljoner euro.

Kommissionen föreslår att skattenedsättningarna begränsas så, att miniminivåerna iakttas när nedsättningarna görs och att de i huvudsak inriktas på energiinnehållsskatten. Denna ändring har inga betydande ekonomiska konsekvenser i Finland, eftersom olika skattenedsättningar i regel har genomförts med iakttagande av EU:s miniminivåer. Ett undantag är begränsningen av skattenedsättningarna för jordbruket så att de endast gäller energiinnehållsskatten, vilket skulle innebära att skattestödet till jordbruket blir ca 20 miljoner euro mindre per år jämfört med nu.

4.3 Konsekvenser för miljön

Skatten enligt nuvarande direktiv är baserad på volym och beaktar inte bränslenas värmeinnehåll, och är orättvis särskilt när det gäller etanol. Den nya skattemodellen beaktar de olika bränslealternativens energiinnehåll, koldioxidutsläpp och de biobaserade alternativens effekt på minskningen av koldioxid. Genom den föreslagna omstruktureringen klassificeras de olika drivmedelsalternativen för fordon i första hand enligt energiförbrukning, medan tyngdpunkten när det gäller uppvärmningsbränslen läggs på koldioxiden. I och med användningen av energiinnehålls- och koldioxidskatt och beaktandet av utsläppen i närmiljön i energiinnehålls-

skatten, innebär direktivförslaget en skattemodell som stöder de bränslen som är bäst ur miljösynpunkt och motsvarar den förnyade energibeskattningen i Finland.

Enligt förslaget kommer det på biobränslen att tillämpas en skatt som baseras på biobränslets eget energiinnehåll och en koldioxidskatt på nollnivå endast om de uppfyller hållbarhetskraven i RES-direktivet. RES-direktivet genomförs i Finland genom en lag om hållbarhetskriterier för biobränslen och flytande biobränslen som är under beredning.

Skattepolitiken i Mellanuropa har gjort att det är brist på dieselolja och överutbud på bensin i Europa. Denna obalans har lett till ökade oljetransporter och därmed ökade koldioxidutsläpp. Man strävar också efter att öka produktionen av dieselolja i oljeraffineringsprocessen, vilket i sin tur kräver mycket energi och leder till ökade koldioxidutsläpp. Miljöaspekterna i anknytning till oljetransporterna och oljeraffineringen stöder en enhetlig skattemässig behandling av bensin och dieselolja.

Även skattemodellen för uppvärmningsbränslen, där det ingår både en energiskatt som är bunden till energiinnehållet och en koldioxidskatt som baserar sig på bränslets emissionsfaktor för koldioxidutsläpp, är förenlig med målen i klimat- och energistrategin. Skattemodellen främjar både en effektiv energianvändning och en minskning av koldioxidutsläpp.

En höjning av minimiskattenivåerna för uppvärmningsbränslen uppmuntrar till att spara energi och främjar energieffektiviteten. En höjning av minimiskatterna på fossila bränslen som helhet främjar en övergång till användning av förnybara energikällor.

Att befria utsläppshandelssektorn från koldioxidskatt är i princip motiverat för att minska överlappande koldioxidstyrning och förbättra styrningens kostnadseffektivitet, när man beaktar att man inom utsläppshandeln så småningom övergår från gratis tilldelning av utsläppsrätter till auktionering. Samtidigt förbättrar det konkurrenskraften för den energieffektiva kombinerade produktionen jämfört med separat värmeproduktion, eftersom en mycket stor del av anläggningarna med kombinerad produktion omfattas av utsläppshandeln.

Omstruktureringen av skatten och en höjning av minimiskattenivån leder till en minskning av koldioxidutsläpp och även andra utsläpp, såsom sådana som är skadliga för hälsan. Användningen av ekonomisk styrning och påverkan av bränslepriset uppmuntrar dessutom till sparande av energi och ett energieffektivare beteende. Det är svårt att uppskatta hur stor minskning av utsläppen och hur mycket energieffektivitet man kan uppnå genom ändringarna av direktivet, eftersom många styrnings- och pridfaktorer inverkar på energianvändningen och valet av energikällor.

5 Behandlingen av ärendet i EU

Under Ungerns ordförandeskap behandlades förslaget till skattedirektiv två gånger i rådets arbetsgrupp, där man gick igenom det centrala innehållet i ändringsförslaget. Behandlingen har fortsatt under Polens ordförandeskap. I praktiken har alla medlemsstater i detta skede lämnat en granskningsreservation, eftersom konsekvenserna av förslaget till många delar är svåra att bedöma innan detaljerna preciseras. Största delen av medlemsstaterna har meddelat att de i princip stöder målen i ändringsförslaget, men samtidigt motsätter de sig höjningar av skattenivåerna. Många har också haft svårt att förstå den föreslagna omstruktureringen och hur den är tänkt att i praktiken fungera i beskattningen. Förslagen om inskränkning av möjligheterna till skattenedsättningar och möjligheten att slopa den lindrigare beskattningen av diesel för yrkesmässig användning har väckt mera omfattande protester.

Den rättsliga grunden för förslaget är artikel 113 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt, enligt vilken en ändring av skattedirektivet förutsätter att alla medlemsstater är enhälliga i ärendet.

6 Beredningen av statsrådets ståndpunkt

Statsrådets ståndpunkt om kommissionens förslag har beretts vid finansministeriet i samarbete med tullen, arbets- och näringsministeriet, kommunikationsministeriet, miljöministeriet och jord- och skogsbruksministe-

riet och vid skriftligt förfarande i EU-sektion 9. Skatter 25.8.2011—30.8.2011.

7 Statsrådets ståndpunkt

Allmänt

Sett till helheten förhåller sig statsrådet positivt till förslaget att beskatta olika bränslen enhetligt på basis av deras energiinnehåll och koldioxidutsläpp. Statsrådet anser i princip också att det är bra att man strävar efter att förenhetliga skattenivåerna för drivmedel och att speciellt uppvärmningsbränslen och bränslen för arbetsmaskiner beskattas enhetligt.

Energiinnehålls- och koldioxidskatten på biobränslen

Utgångspunkten i direktivförslaget är att biobränslenas lägre energiinnehåll ska beaktas endast i energiinnehålls- och koldioxidskatten på hållbara bränslen. I praktiken måste man för ett icke-hållbart biobränsle betala samma energiinnehållsskatt som för motsvarande fossilt bränsle. Detta är inkonsekvent, eftersom biobränslenas energiinnehåll är exakt känt och produktens energiinnehåll inte är beroende av produktens hållbarhet. T.ex. energiinnehållet per liter hos hållbar och icke-hållbar etanol är detsamma. Eftersom produktens energiinnehåll även inverkar på hur mycket koldioxid som uppkommer per liter borde biobränslenas lägre energiinnehåll tas i beaktande när både energiinnehålls- och koldioxidskatten bestäms.

Enligt direktivförslaget ska koldioxidskatten för hållbara biobränslen alltid vara noll, trots att den med RES-direktivet som grund skulle kunna delas upp på ett mera utvecklat sätt, t.ex. så som det redan gjorts i Finland, i följande tre klasser baserade på koldioxidutsläpp: 1) icke-hållbara biobränslen, för vilka det tas ut full koldioxidskatt i förhållande till energiinnehållet, 2) hållbara biobränslen, vars koldioxidskatt är halverad och 3) biobränslen från avfall och rester, dvs. så kallade dubbelt räknade biobränslen, som det inte alls tas ut koldioxidskatt för. Även övrig gemenskapslagstiftning utvecklas i en riktning där man på samma sätt som i RES-direktivet

beaktar utsläppen under bränslenas hela livscykel.

Statsrådet anser att direktivets utgångspunkt till ovannämnda delar är inkonsekvent. Utgångspunkten vid påförande av punktskatt är att beskatta produkter enligt deras faktiska egenskaper, såsom kvalitet och mängd, dvs. i detta fall enligt deras energiinnehåll och beroende på hur mycket de minskar koldioxidutsläppen under sin livscykel. Detta borde konsekvent tas i beaktande i beskattningen av alla bränslen. Statsrådet anser det viktigt att direktivförslaget ändras i en sådan riktning att energiinnehållet beaktas hos alla bränslen i beskattningen och i synnerhet att biobränslenas minskning av koldioxidutsläpp under hela deras livscykel beaktas i koldioxidbeskattningen. På det sättet beskattas alla bränslen konsekvent och likvärdigt och det blir inte några snedvridningar mellan dem. På så sätt beaktas även skillnaderna i biobränslenas utsläppsminskningar i beskattningen.

Justeringen av minimiskattenivåerna

Statsrådet anser det viktigt att man samtidigt som skattegrunderna blir enhetliga även höjer minimiskattenivåerna för att nå de miljö- och energipolitiska målen och för att skapa likvärdiga konkurrensförhållanden i EU. Däremot förhåller sig statsrådet kritiskt till den mekanism, med vilken man automatiskt ska justera miniminivån på energiinnehållsskatten på grundval av det konsumentprisindex som publiceras av Eurostat, eftersom ändringens konsekvenser inte ännu har kunnat bedömas i sin helhet och eftersom en medlemsstat ska ha rätt att välja de sätt att genomföra en rättvis energibesättning som är bäst ur beskattnings- och miljösynpunkt och statekonomisk synpunkt och även mest kostnadseffektiva. Det kan dock i viss mån vara motiverat att binda miniminivån på energiinnehållsskatten till inflationsutvecklingen med tanke på både miljöstyrningens effekt och bevarandet av likvärdiga konkurrensförhållanden. Det har visat sig svårt att ändra minimiskattenivåer i EU ens i takt med inflationen, eftersom det är en fråga som kräver enhällighet.

Förenhetligande av skattenivåerna på bensin och diesel

Statsrådet understöder åtgärder som syftar till en enhetligare beskattning av drivmedel. Statsrådet anser det i princip inte nödvändigt att bevara differentierade skattenivåer för diesel för yrkesmässig respektive icke-yrkesmässig användning, vilket det inte finns några skäl till ur miljösynpunkt. De föreslagna ändringarna ökar kostnaderna för transportsektorn och därmed även för näringslivet i övrigt, speciellt den tunga exportindustrin, och för samhällsekonomin på grund av det ökade skattetrycket på dieseloljan. Därför förhåller sig statsrådet reserverat till en differentiering av skattenivåerna för diesel för yrkesmässig användning och diesel för icke-yrkesmässig användning, om man inte samtidigt kan trygga konkurrensförmågan för transportnäringen och kollektivtrafiken i medlemsstaterna. Ett ökat skattetryck på dieselolja kunde även medföra att antalet passagerare inom kollektivtrafiken minskar. Detta skulle försvåra uppnåendet av EU:s trafik- och klimatpolitiska mål. Enligt statsrådets uppfattning räcker Finlands lindrigare beskattning av diesel jämfört med bensin i kombination med den drivkraftsskatt som tas ut för personbilar till för att förhindra miljöproblem och snedvridning av konkurrensen orsakade av olika skattenivåer på dieselolja och motorbensin, och därför borde denna möjlighet bevaras. Om beskattningen av bensin och dieselolja fullständigt förenhetligas, bör det reserveras en betydligt längre anpassningstid än vad som föreslås i förslaget samtidigt som kollektivtrafikens konkurrenskraft säkerställs. Man borde också, för att snedvridning av konkurrensen ska förhindras, försäkra sig om att medlemsstaterna framskrider med reformen med så lika tidtabell som möjligt.

Skattefriheter

I direktivförslaget föreslås en inskränkning av möjligheterna till skattenedsättningar. För Finlands del är de skattenedsättningar som görs på basis av bränslekvalitet och yrkesmässig och icke-yrkesmässig användning mest betydelsefulla. Enligt förslaget ska skat-

tenedsättningen i dessa fall gälla endast energiinnehållsskatten, och vid nedsättningen måste energiskattedirektivets miniminivåer följas. För Finland har ändringen inte nämnvärd betydelse, eftersom skattenedsättningar på basis av bränslekvalitet redan nu tillämpas på energiinnehållsskatten. Ändringen gör det också möjligt att i fortsättningen ha differentierade skattenivåer för skatten på elektricitet för yrkesmässig och icke-yrkesmässig användning på samma sätt som nu, eftersom det endast tas ut energiinnehållsskatt på elektricitet. Dessutom ska det enligt ändringsförslaget vara möjligt att lindra energibeskattningen av energiintensiv industri enligt nuvarande praxis i Finland.

Det är förenligt med Finlands helhetsintresse att de skattenedsättningar som direktivet möjliggör inskränks och att energibeskattnings skattebas därmed harmoniseras och samtidigt styrs närmare Finlands beskattningspraxis. Det är också motiverat att inskränka möjligheterna till skattenedsättningar för jordbruket, som står utanför utsläppshandelssektorn, till att gälla endast energiinnehållsskatten.

Statsrådet understöder i princip att flyt-, natur- och biogas beskattas enligt lika kriterier. Enligt direktivförslaget kommer övergången till fullständig beskattning av natur- och flytgas som drivmedel att ske under en övergångsperiod som sträcker sig till utgången av 2022. För biogas ska det enligt förslaget inte tas ut koldioxidskatt, och dess energiinnehållsskatt ska kunna sänkas vid ett förfarande som kräver tillstånd för statligt stöd. Statsrådet kan inte godkänna att det ska tillämpas besvärligare förfaranden på biogas än på fossila bränslen. Enligt statsrådets uppfattning bör man i energibeskattningen av biogas sträva efter en lösning där biogasen kvarstår som helt skattefri både i trafik- och uppvärmningsbruk. Flytgasen är i Finland för närvarande helt skattefri både för privathushåll och företag. Flytgas används i betydande grad bl.a. inom stålindustrin och där skulle beskattning av flytgas med samma skattenivå som för uppvärmningsbränslen orsaka kost-

nader och kunna försvaga konkurrenskraften avsevärt. I ljuset av det man vet nu ser det ut som att en betydande del av industrins användning av flytgas i praktiken kommer att räknas som skattefri processbränsleanvändning. Dessutom sker en del av den skattepliktiga användningen inom den energiintensiva industrin, och då kommer skatter som eventuellt tagits ut för flytgas att återbäras med hjälp av en s.k. energiskattegiljotin. I detta skede förhåller sig statsrådet skeptiskt till beskattning av flytgas som uppvärmningsbränsle, om det inte visar sig att användningen av flytgas i industrin är i huvudsak skattefri. I vilket fall som helst bör det reserveras en övergångsperiod på 5—10 år för övergången till beskattning av flytgas för uppvärmningsbruk.

Förslagets konsekvenser preciseras, i synnerhet i fråga om gaserna, vid behov senare.

Enligt statsrådet är det motiverat att befria utsläppshandelssektorn från koldioxidskatt för att minska den överlappande styrningen med utsläppshandeln, även om detta medför en betydande minskning av skatteintäkterna till staten. Slopandet av koldioxidskatten gäller huvudsakligen den energieffektiva kombinerade produktionen och främjar därmed användningen av den. Minskningen av intäkterna från koldioxidskatten kompenseras dock av övergången till ett förfarande med kostnadsbelagd tilldelning av utsläppsrätter. Statsrådet anser att det invecklade avdrag från koldioxidskatten som branscher med stor risk för koldioxidläckage för en viss tid ska ha rätt till är konstgjort och onödigt, eftersom det obligatoriska befriandet av utsläppshandelssektorn från koldioxidskatt i enlighet med direktivförslaget redan i sig är en tillräcklig åtgärd för att beakta utsläppshandeln och eftersom utsläppshandelsdirektivet redan innehåller bestämmelser om lindrigare behandling av branscher med stor risk för koldioxidläckage.

Statsrådet anser att den föreslagna tidpunkten för direktivets ikraftträdande, ingången av 2013, är för tidig.