

U 56/2021 rd

Statsrådets skrivelse till riksdagen om kommissionens förslag till ändring av rådets direktiv om en omstrukturering av gemenskapsramen för beskattning av energiprodukter och elektricitet (*omarbetning av energiskattedirektivet*)

I enlighet med 96 § 2 mom. i grundlagen översänds till riksdagen kommissionens förslag av den 14 juli 2021 till rådets direktiv om ändring av rådets direktiv om en omstrukturering av gemenskapsramen för beskattning av energiprodukter och elektricitet (omarbetning) samt en promemoria om förslaget.

Helsingfors den 7 oktober 2021

Finansminister Annika Saarikko

Lagstiftningsråd Leo Parkkonen

FINANSMINISTERIET

PROMEMORIA
30.9.2021

EU/2021/0792

FÖRSLAG TILL RÅDETS DIREKTIV OM ÄNDRING AV RÅDETS DIREKTIV OM EN OMSTRUKTURERING AV GEMENSKAPSRAMEN FÖR BESKATTNING AV ENERGI-PRODUKTER OCH ELEKTRICITET

1 Förslagets bakgrund och mål

Europeiska kommissionen lade den 14 juli 2021 fram ett förslag till omarbetning av rådets direktiv om en omstrukturering av gemenskapsramen för beskattning av energiprodukter och elektricitet; KOM (2021) 563 slutlig.

Kommissionen föreslår att rådets nuvarande direktiv 2003/96/EG om en omstrukturering av gemenskapsramen för beskattning av energiprodukter och elektricitet ändras som ett led i den europeiska gröna given och det klimatpolitiska beredskapspaketet 55 som ingår i den med hjälp av vilket EU:s mål är att minska nettoutsläppen av växthusgaser med minst 55 procent fram till 2030 jämfört med 1990 års nivåer och som ett led i den europeiska gröna given främja EU:s omvandling till att bli klimatneutralt i enlighet med målen för klimatet i Parisavtalet före utgången av 2050.

En av kommissionen gjord utvärdering av det nuvarande energiskattedirektivet¹ publicerades hösten 2019. Då publicerade även kommissionens slutsatser om behovet av att revidera direktivet vilka godkändes under Finlands ordförandeskapsperiod². Enligt dem följer det nuvarande direktivet inte EU:s klimat- och energimål. Det främjar inte minskningar av växthusutsläpp eller energieffektivitet och inte heller investeringar och övergång från fossila bränslen till bruk av alternativa bränslen framför allt därför att enligt direktivet ska biobränslen som är bättre med tanke på utsläppen och alternativa bränslen beskattas på samma sätt som fossila bränslen. Den nuvarande skatten som baserar sig på bränslevolymer är ofördelaktig för biobränslen vars energiinnehåll är lägre än motsvarande fossila bränslen. Direktivet gynnar faktiskt även bruket av fossila bränslen på grund av olika slags skattenedsättningar eller undantag. Dessutom är minimiskattenivåerna för olika energiprodukter vilka medlemsstaterna är skyldiga att följa för låga. Tillsammans med ett flertal undantagsbestämmelser har det här ökat skillnaderna mellan de olika medlemsstaterna i fråga om energibeskattningen och på så vis även försvårat verksamheten på den inre marknaden. Det nuvarande direktivet är också till många delar flertydigt.

Målet med revideringen av energiskattedirektivet är att säkerställa att beskattningen av energiprodukter och elektricitet på ett bättre sätt avspeglar de konsekvenser som produkterna har med tanke på miljön och hälsan med vilka man främjar övergången från fossila bränslen till renare energi. Det här förutsätter att man undanröjer den ofördelaktiga skattemässiga behandlingen av rena teknologier och att man höjer skatten på ineffektiva och förorenande bränslen. Genom det här kompletterar man prissättningen av kol som sker via utsläppshandeln. Målet är att samordna energibeskattningen med EU:s energi-, miljö- och klimatpolitik. Målet är på samma gång att förbättra verksamheten på den inre marknaden genom att uppdatera tillämpningsområdet för produkter som ska beskattas, skatternas struktur och olika slags skattenedsättningar och bevara

¹ <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-12153-2019-INIT/en/pdf>

² <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-14608-2019-INIT/sv/pdf>

medlemsstaternas möjlighet till energiskatteintäkter. Trots att målen med reformen är relaterade till en minskning av utsläppen och förbättring av den inre marknaden så konstateras det i förslaget att medlemsstaterna ska ha möjlighet att använda energibeskattningen även för andra ändamål.

Målen nås genom en övergång från den nuvarande volymbaserade beskattningen av energiprodukter till en energiinnehållsbaserad skattemodell genom att bredda skatteunderlaget och slopa skattesubventioner för fossila bränslen. Den nuvarande skattestrukturen revideras genom att gruppera energiprodukterna och elektricitet i fyra skatteklasser utifrån deras miljöegenskaper och genom att ta i bruk en enhetlig skattenivå inom en skatteklass. Medlemsstaterna ska i sin beskattning iakttä den reviderade klassificeringen som nämns ovan och de harmoniserade skattenivåerna inom klassen.

2 Huvudsakligt innehåll

Skatt som utgår från energiinnehåll i stället för från volym

Enligt förslaget till direktiv ska energibeskattningen utgå från energiinnehållet i produkterna vilket möjliggör en bättre jämförelse än för närvarande och slopar den nuvarande ofördelaktiga volymbaserade skattemässiga behandlingen av vissa produkter, exempelvis biobränslen, i jämförelse med fossila bränslen. Energiinnehållet bestäms i regel enligt det kända, lägre värmevärdet för produkter som ska beskattas vilket det bestäms om i Europaparlamentets och rådets direktiv 2012/27/EU om energieffektivitet och Europaparlamentets och rådets direktiv 2018/2001/EU om främjande av användningen av energi från förnybara energikällor (omarbetning).

De minimiskattenivåer som förpliktar medlemsstaterna anges i det reviderade direktivet i euro per gigajoule. Medlemsstaterna ska kunna ange de nationella skattenivåerna även i andra enheter på samma sätt som för närvarande.

Skatteunderlaget breddas till konkurrerande produkter

Tillämpningsområdet för direktivet breddas till drivmedel och bränslen för uppvärmning som beskattas enligt det nuvarande direktivet och till produkter som konkurrerar med elektricitet. Skatten ska omfatta väte, torv och ett flertal fasta bränslen som baserar sig på biomassa såsom brännved och träkol som används i inrättningar med en effekt som överskrider 5 megawatt och som för närvarande inte ingår i tillämpningsområdet för direktivet. I direktivet ska dessutom ingå på samma sätt som för närvarande en substituerbarhetsprincip enligt vilken även de produkter som inte uttryckligen omnämns ska när de förbrukas som bränsle för trafik och uppvärmning beskattas på motsvarande skattenivå som drivmedel och bränslen för uppvärmning. I fråga om bränslen för uppvärmning så ska substituerbarhetsprincipen fortfarande gälla endast kolväten. De bestämmelser som beskriver användningsändamålen ska emellertid preciseras.

Den förenhetligade energibeskattningen ska fortsatt inte omfatta energiprodukter som används för andra ändamål än som drivmedel eller för uppvärmning, exempelvis materialanvändning av oljeprodukter vid framställningen av produkter. Även dubbel användning, d.v.s. då bränslet i en och samma process används för att producera värme och för andra ändamål än som drivmedel och bränsle för uppvärmning ska fortfarande inte beskattas. Som dubbel användning ska fortfarande betraktas på samma sätt som för närvarande kemisk reduktion och användning av energiprodukter i elektrolytiska och metallurgiska processer. Skatten ska på samma sätt som för närvarande inte heller omfatta producerad värme därför att skatten ska rikta sig till de energiprodukter och den elektricitet som används vid värmeproduktionen.

De produkter som omfattas av skatten ska fortfarande definieras huvudsakligen på grundval av tullpositioner men hänvisningarna till positionerna ska ses över.

För att säkerställa en neutral skattemässig behandling ska en produkt som består av ett flertal komponenter som omfattas av skatten beskattas utifrån sina komponenter oberoende av till vilken tullposition produkten hör. Det här kommer att motsvara den energiskattemodell som tillämpas i Finland.

Skatteklasser definieras på grundval av produkternas miljöegenskaper

Skattepliktiga energiprodukter och elektricitet kategoriseras i fyra skatteklasser på grundval av deras identifierade miljöegenskaper.

Det ska finnas fyra skatteklasser. Till den högsta skatteklassen hör traditionella fossila bränslen såsom motorbensin och dieselolja samt s.k. icke-hållbara biobränslen. Till den följande klassen räknas de fossila bränslen som är mindre skadliga än de här och som under en kort och medellång tidsintervall kan åstadkomma en lösgöring från kol, t.ex. naturgas, gasol och väte av fossilt ursprung. Minimiskattenivån för de här ska under en övergångsperiod på tio år uppgå till 2/3 av minimiskattenivån för den högsta skatteklassen. Till följande klass hör hållbara biobränslen vars minimiskatt är hälften av minimiskattenivån för den högsta skatteklassen. Till den lindrigaste skatteklassen hör elektricitet och utvecklade biobränslen, biovätskor och biogas samt koldioxidsnåla bränslen och förnybara produkter av icke-biologiskt ursprung.

För respektive skatteklass ska det sättas egna miniminivåer för skatten vilka medlemsstaterna kan överskrida och vilka är av olika storlek för drivmedel och bränsle för uppvärmning. Minimnivåerna för drivmedel ska vara högre än de motsvarande i nuläget. Skattenivåerna för produkter som används i arbetsmaskiner och för andra särskilda ändamål ska vara enhetliga med bränsle för uppvärmning på motsvarande sätt som för närvarande och syftet är att förenkla beskattningen. Dessutom ska för elektricitet sättas en egen minimiskattenivå.

För att säkerställa en neutral skattemässig behandling ska medlemsstaterna försäkra sig om en harmoniserad beskattning av produkter som används för samma ändamål och hör till samma skatteklass. I det nuvarande direktivet ingår inte någon motsvarande princip utan medlemsstaterna har fritt kunnat fastställa skattenivåerna för de olika produkterna över de minimiskattenivåer som det föreskrivs om i direktivet. Förslaget förutsätter exempelvis att motorbensin och dieselolja som används som drivmedel beskattas på enhetliga skattegrunder mot energiinnehållet och möjliggör inte en lägre skattesats för dieselolja jämfört med bensin vilken tillämpas i Finlands energibeskattnings.

Förutom att följa minimiskattenivåerna och en neutral skattemässig behandling av produkter som används för samma ändamål ska medlemsstaterna även vara skyldiga att iaktta i sin nationella energibeskattnings en föreslagen skatteklassordning för olika användningsändamål genom vilken en logisk beskattning av energiprodukterna kan säkerställas. På så vis ska exempelvis biobensin och biodiesel av utvecklade råvaror sinsemellan beskattas på samma skattenivå men på en lägre skattenivå än biobensin och biodiesel som är tillverkade av hållbara råvaror. Elektricitet ska beskattas enhetligt tillsammans med de produkter som hör till den mildaste skatteklassen, d.v.s. utvecklade biobränslen. Det här ska gälla elektricitet som används både som drivmedel och som bränsle för uppvärmning. I förslaget ingår inte bestämmelser om hur stor den skattemässiga skillnaden mellan skatteklasserna ska vara. Skattenivåerna ska emellertid uppfylla de föreskrivna minimiskattenivåerna. I det nuvarande direktivet ingår inte bestämmelser som förpliktar medlemsstaterna att gradera energiskatter mellan de olika skatteklasserna.

Medlemsstaterna ska vid iakttagandet av minimiskattenivåerna kunna på samma sätt som för närvarande enligt den nationella skattenivån avläsa alla indirekta skatter som riktar sig till energiprodukter och elektricitet med undantag av mervärdesskatten.

Minimiskattenivåerna ska justeras årligen

I direktivet föreslås att det föreskrivs om ett förfarande där minimiskattenivåerna årligen justeras enligt konsumentprisindexet på EU-nivå i syfte att upprätthålla minimiskattenivåernas realvärde.

Ändringar av beskattningen av elektricitet

Bränslen som används vid produktionen av elektricitet ska fortfarande vara skattefria enligt en bestämmelse som förpliktar medlemsstaterna därför att skatten tas ut på slutprodukten, alltså elektriciteten. Skatten ska fortfarande inte heller gälla den elektricitet som behövs för att upprätthålla produktionen av elektricitet. Medlemsstaterna ska emellertid kunna införa skatter på energiprodukter som används vid produktionen av energi miljöbaserat utan att behöva följa de minimiskattenivåer som föreslås i deras beskattning. Skattenivåerna ska dock avspegla den föreslagna skatteklassordningen. Skatten i produktionsfasen ska inte beaktas vid en uträkning av om skattenivån på elektricitet uppfyller den minimiskatt för elektricitet vilken det förutsätts i direktivet. Elektriciteten ska på ett sätt som avviker från det nuvarande ha en miniminivå som ska tillämpas för både företags- och privatbruk. Den ska i fråga om nivå vara lindrigt högre än den nuvarande minimiskatten för företagsbruk.

Medlemsstaterna ska däremot kunna tillämpa skattebefrielser eller skattenedsättningar för energi som produceras med hjälp av förnybara energikällor och bränsleceller. Det ska även gå att tillämpa skattefrihet eller skattenedsättningar på elektricitet i samband med en samproduktion av elektricitet och värme.

Minskning av undantag och harmonisering av skattesatser

I enlighet med målen i förslaget till direktiv ska ett flertal skattebefrielser och undantag slopas och skattesatser ska harmoniseras. Till skillnad från det nuvarande ska direktivet inte längre innehålla möjligheten att i vissa yrkestransporter tillämpa en nedsättning av skatten på dieselolja. Alla dieseloljor ska alltså beskattas på samma sätt. Skattegrunderna för drivmedel som hör till samma skatteklass ska även i övrigt harmoniseras och en skattesubvention för dieselolja i förhållande till motorbensin ska inte längre vara möjlig. Efter en föreslagen övergångsperiod på tio år ska exempelvis naturgas och väte med fossilt ursprung beskattas på ett sätt som överensstämmer med det för bensin och dieselolja.

Det ska inte heller längre gå att skilja mellan kommersiell och icke-kommersiell användning av bränslen för uppvärmning och av elektricitet. Det innebär således att den nuvarande finländska graderingen av skatten på elektricitet i två klasser inte längre kommer att vara möjlig. På vissa villkor ska energiskattesatserna för företagsverksamhet emellertid fortfarande gå att sänka med ett iakttagande av miniminivåerna. Även skatten som används för bränslen för uppvärmning och elektricitet inom jordbruk, skogsbruk och vattenhushåll ska kunna sänkas till minimiskattenivån.

Skattesubventioner för bränslen för uppvärmning och elektricitet för hushåll ska vara möjliga under en övergångsperiod på tio år. För särskilt sårbara hushåll ska det finnas särskilda bestämmelser.

Medlemsstaterna ska även ha möjlighet att bevilja skattenedsättning eller skattebefrielse på förnybara bränslen av icke-biologiskt ursprung, utvecklade och hållbara biobränslen, biovätskor och biogas samt utvecklade och hållbara träbaserade bränslen.

Skatten kan sänkas till den minimiskatt som förutsätts i direktivet för energiprodukter och elektricitet som används för värmeproduktion vid en samproduktion av elektricitet och värme eller exempelvis för järnvägar.

Ett flertal undantag i olika medlemsstater ska slopas i direktivet. I direktivet ska emellertid ingå en bestämmelse som motsvarar den nuvarande enligt vilken medlemsstaterna kan beviljas tillstånd att tillämpa undantag som det föreskrivs om i direktivet och även vissa skattenedsättningar eller friheter av särskilda skäl. För att skydda miljö eller hälsa ska ett undantagstillstånd dock kunna beviljas även för att tillämpa en högre skattesats som avviker från skatteklassordningen. Undantagstillstånden får inte strida mot miljömålen eller verksamheten inom den inre marknaden och inte heller orsaka snedvridningar av konkurrensen på den inre marknaden. Ett undantagstillstånd beviljas enhälligt av rådet på kommissionens förslag. Ett tillstånd kan vara i kraft högst sex år åt gången.

Skatteundantagen och skattenedsättningarna enligt direktivet avlägsnar inte behovet av att bedöma dem även med tanke på bestämmelserna om statsunderstöd.

Den tvingande skattefriheten för bränslen inom luft- och sjöfart slopas

Om av internationella avtal inget annat bestäms så ska man avstå från den nuvarande skattefriheten som förpliktar medlemsstaterna i fråga om bränslen för kommersiell luftfart inom EU med undantag av flygbränslen som används inom fraktrafiken vilka en medlemsstat ska kunna beskattas inom inrikestrafiken eller efter att ha ingått ett avtal om beskattningen med en annan medlemsstat. Bränslen och elektricitet som företag använder för transport av egen frakt eller personal som på samma sätt används inom privat luftfart ska beskattas på skattenivåerna för motorbränslen och elektricitet.

Inom övrig luftfart inom EU, exempelvis luftfart för att transportera passagerare, ska det för minimiskatterna för de bränslen som används förskrivas om en övergångsperiod på tio år vilket ska lindra de ekonomiska konsekvenser som skatten har. Under övergångsperioden ska minimiskatten för vissa hållbara biobränslen, koldioxidsnåla bränslen och elektriska bränslen uppgå till noll i syfte att främja användningen av dem. Den minimiskatt som förpliktar övriga flygbränslen ska höjas från noll med en tiondedel årligen till den miniminivå som det föreskrivs om för drivmedel och man ska även beakta den föreslagna indexeringen av minimiskattenivåerna för drivmedel. För bränslen som används inom luftfart av detta slag är man inte tvungen att tillämpa skattenivån som nationellt används för övriga drivmedel utan det räcker med att deras skatt uppgår till minst den minimiskattenivå som det föreskrivs om i energiskattedirektivet.

De bränslen som används inom den kommersiella sjötrafiken, inklusive fiske, inom EU ska omfattas av skatten. Innan direktivet träder i kraft åläggs medlemsstaterna att avstå från sina internationella avtalsförpliktelser som förhindrar dem från att ta ut skatt. Enligt förslaget finns det dock skäl till att tillämpa minimiskattenivån för drivmedel för arbetsmaskiner vilken är lägre än den för drivmedel på bränslen och elektricitet som används för regelbunden sjötrafik, fiske och fraktrafik. Dessutom ska minimiskatten på vissa hållbara biobränslen, koldioxidsnåla bränslen och elektriska bränslen uppgå till noll under tio års tid i syfte att främja användningen av dem. Bränslen och elektricitet för övrig sjötrafik ska beskattas enligt de skattenivåer som gäller för motsvarande drivmedel och elektricitet.

De bränslen som används inom luft- och sjöfart utanför EU ska fortfarande vara skattefria om en medlemsstat så bestämmer. Medlemsstaten kan också beskatta bränslena i fråga om internationella avtal inte sätter hinder för det. I detta sammanhang bör man notera att det inte är realistiskt att säga upp eller omförhandla internationella avtal för luftfarten före utgången av 2023. Om avtalen sägs upp så kommer trafiken att stoppas. En medlemsstat ska då kunna beskatta dem i enlighet med de motsvarande bränslen som används inom trafiken inom EU. Åland betraktas på grundval av den särställning den har i Finlands EU-anslutningsfördrag som ett tredje område som inte ingår i tillämpningsområdet för punktbeskattning. I fråga om förslaget är det oklart om avsikten är att den luft- och sjöfart som styrs mot Åland ska behandlas som luft- och sjöfart utom EU.

Den elektricitet som produceras på fartyg ska befrias från skatt. Dessutom ska medlemsstaterna kunna helt och hållet eller partiellt befrias från skatt på den elektricitet som ett fartyg som befinner sig i dess hamn använder. Motsvarande ska även gälla den elektricitet som flygplan använder.

Förslag om överföring av behörighet till kommissionen

Kommissionen ska utifrån delegerande bestämmelser ges behörighet att se över de ändringar i direktivet vilka beror på ändringarna av tullpositionerna. De ska dock inte kunna leda till ändringar av minimiskattenivåerna eller till att fler produkter tas med eller slopas i beskattningen.

Överföringen av behörigheten att utfärda bestämmelser ska även gälla årliga indexjusteringar. Justeringarna ska bindas till EU:s konsumentprisindex.

Dessutom föreslås det en överföring av verkställande makten för att anta ovan nämnda undantag i olika medlemsstater och utvidga tillsynsförfarandet i fråga om punktbeskattningen i situationer där missbruk eventuellt förekommer.

Övriga ändringar

Enligt förslaget till direktiv ska tillsynsförfarandet som tillämpas vid punktbeskattningen breddas till vissa produkter, exempelvis smörjoljor. Överföringar av dem inom den inre marknaden anses vara relaterade till möjligheter att missbruka dem som bränslen. När de används för smörjning ska de emellertid fortfarande inte beskattas.

Bestämmelserna som gäller beskattningen av händelser i fråga om vissa energiprodukter och elektricitet ska preciseras. Bland de nya produkterna ska väte beskattas på motsvarande sätt som naturgas, d.v.s. i den fasen där dess distributörer eller vidaredistributörer överlåter det för förbrukning. Torv och fasta biomassabaserade bränslen som omfattas av skatt ska beskattas enligt motsvarande förfaranden som stenkol. Medlemsstaterna ska kunna utfärda noggrannare bestämmelser om detta.

I direktivet ska bestämmelserna om att bränsle som finns i standardtankar i fordon i kommersiell trafik inte ska beskattas vid en gränsöverskridning preciseras.

Direktivet ska enligt förslaget träda i kraft i början av 2023.

3 Förslagets rättsliga grund samt förhållande till proportionalitet- och subsidiaritetsprinciperna

Förslagets rättsliga grund är baserat på artikel 113 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt (EUF-fördraget) med stöd av vilken rådet enhälligt ska i enlighet med ett särskilt lagstiftningsförfarande och efter att ha hört Europaparlamentet och Ekonomiska och sociala kommittén anta bestämmelser. Därutöver anger kommissionen att lämpliga skattebestämmelser som bland annat syftar till att bevara och skydda miljön kan antas enligt artikel 192.2 i EUF-fördraget. Även enligt den bestämmelsen ska rådet i enlighet med ett särskilt lagstiftningsförfarande besluta med enhällighet. Rådet kan dock enhälligt på kommissionens förslag och efter att ha hört Europaparlamentet, Ekonomiska och sociala kommittén samt Regionkommittén besluta att ärendet behandlas i enlighet med ordinarie lagstiftningsförfarande. De rättsliga grunderna är samstämmiga därför att de i princip förutsätter att medlemsstaterna är eniga och att bestämmelserna antas i enlighet med ett särskilt lagstiftningsförfarande efter att ha hört Europaparlamentet. Om på förslaget till vissa delar tillämpas artikel 192.2 i EUF-fördraget så kan det dock till dessa delar slutligen antas i enlighet med ett ordinarie lagstiftningsförfarande.

Enligt kommissionen kan bristerna i det nuvarande energiskattedirektivet rättas till endast genom att ändra direktivet. De nuvarande låga minimiskattenivåerna och skillnaderna i de olika staterna kan begränsa nivån på en ambitiös miljöorienterad energibeskattnings i medlemsstaterna. En intensivare harmonisering av energibeskattningen minskar de negativa effekterna av energiskattekonkurrensen. Utsläppshandeln har visat sig vara ett effektivt instrument för att de aktörer som hör till tillämpningsområdet ska minska utsläppen. Att bredda utsläppshandeln till nya sektorer ingår som ett led i kommissionens beredskapspaket 55. Energibeskattningen kan emellertid agera parallellt med utsläppshandeln och därför behövs direktivet för att ställa tillräckliga minimiskattenivåer. En reglering på EU-nivå säkerställer en samordning av utsläppshandeln och energibeskattningen. Revideringen av energiskattedirektivet ska betraktas som en del av den klimatpolitiska helheten och är därför förenlig med subsidiaritetsprincipen.

Syftena med förslaget uppnås bäst genom att omarbeta det nuvarande direktivet. Förslaget handlar främst om endast nödvändiga ändringar av beskattningens struktur och den skattemässiga behandlingen av de olika produkterna utifrån egenskaperna. Enligt kommissionen är förslaget således i linje med proportionalitetsprincipen.

Statsrådet anser att kommissionens förslag är förenliga med proportionalitets- och subsidiaritetsprinciperna.

4 Förslagets konsekvenser

4.1 Allmänt

Kommissionen har gjort konsekvensanalyser på EU-nivå och till en del på medlemsstatsnivå och sektornivå. Man bör i princip förhålla sig reserverat till konsekvensanalyserna. Kommissionens informationsunderlag om den nuvarande energibeskattningen och undantagen i de olika medlemsstaterna är för närvarande bristfälligt och det här inverkar framför allt på kalkylerna för de olika medlemsstaterna och sektorerna. Dessutom så kan medlemsstaterna reagera mot framför allt de ändringsförslag som påverkar strukturen för energibeskattningen genom att sänka beskattningen. Detsamma gäller övriga förslag som kommissionen har lagt fram, exempelvis att bredda utsläppshandeln till att gälla transporter och uppvärmning, och de eventuella effekter dessa har på skattenivåerna i medlemsstaterna vilka inte har beaktats. Exempelvis för Finlands del så är det osäkert till vilka beslut om skattenivåerna som harmoniseringen av energiskattenivåerna för motorbensin och diesel och ökningen av utsläppshandeln inom transporterna leder till i framtiden. En anmärkningsvärd angelägenhet är att kommissionen inte heller har beaktat drivkraftsskatten för personbilar vilken kommer att slopas helt och hållet om energiskattenivåerna på motorbensin och diesel harmoniseras.

Enligt kommissionen har förslaget till direktiv inverkan, även om den är ringa, på utvecklingen av strukturen för EU:s energianvändning. Verkningarna inriktar sig framför allt på de medlemsstater där skattenivåerna ligger under de föreslagna minimiskattenivåerna och där de föreslagna ändringarna av skatteunderlaget orsakar åtgärder.

4.2 Konsekvenser för lagstiftningen i Finland

I Finland kommer förslaget att förutsätta att lagstiftningen som gäller energibeskattningen ändras på ett flertal ställen.

På grund av att skatteunderlaget breddas så ska beskattningen omfatta bland annat väte och brännved samt ett flertal träbaserade bränslen som i Finland ingår i tillämpningsområdet för energibeskattningen. Bränslen för luft- och sjöfart ska tas med i energibeskattningen i påtagligt större utsträckning än för närvarande. Även den elektricitet som används för järnvägar vilken en medlemsstat i dagsläget kan låta bli att beskatta ska man börja beskatta åtminstone enligt den minimiskattenivå som föreslås.

Av tabellen nedan framgår exempel på minimiskattenivåerna i det föreslagna energiskattedirektivet enligt den nuvarande lagstiftningen i Finland 2023 och minimiskattenivåerna i det nuvarande energiskattedirektivet.

	Finland	Energiskattedirektivet		
	Nuvarande lagstiftning 2023	Nuvarande	Förslag 2023	Förslag 2033
Fossil bensen och icke-hållbar biobensen, cnt/l	75,96	35,9	34,4	34,4
Fossil och icke-hållbar biodiesel, cnt/l	59,48	33	38,7	38,7
Biodiesel, hållbar, cnt/l	43,3	33	19,4	19,4
Biodiesel, utvecklad, cnt/l	33	33	0,54	0,54
Kerosin, nöjesflyg, eget bruk för företag	81,17	33	37,41	37,41
Kerosin, kommersiell luftfart	0	0	37,41	37,41
Lätt brännolja cnt/l	27,58	2,1	3,24	3,24
Natargas, €/MWh	23,35	0,54	2,16	3,24
Biogas, utvecklad, €/MWh	0	2,1	0,54	0,54
Stenkol, €/t	220,44	3,74	22,41	22,41
Torv, €/MWh	5,7	0	3,24	3,24
Fast biomassa (CN 4401 och 4402), hållbar, €/MWh	0	0	1,62	1,62
Fast biomassa (CN 4401 ja 4402), utvecklad, €/MWh	0	0	0,54	0,54
Elektricitet, €/MWh	22,53/0,63	1/0,5	0,54	0,54

Förslaget förutsätter ändringar av nivåerna för energiskatterna även därför att den föreslagna interna harmoniseringen av skatteklasserna förpliktar att behandla vissa produkter, exempelvis motorbensen, dieselolja, utvecklade biobränslen och elektricitet, enligt samma skattesats i proportion till energiinnehållet. Dessutom ska torv beskattas på samma sätt som stenkol och övriga

fossila bränslen för uppvärmning. Även beskattningens struktur ska ändras eftersom man i princip är tvungen av avstå från den nuvarande koldioxidskatten och man även tvingas gruppera produkterna utifrån användningsändamålet och produktionsdefinitionerna som baserar sig på RED-direktivet. Dessutom ska förslaget innehålla ett flertal graderade övergångstider för verkställandet av beskattningen. Den nuvarande graderingen med två skatteklasser ska avlägsnas. Skattenedsättningar inom den energiintensiva industrin ska dock fortfarande vara möjliga även i fråga om skatten på elektricitet. Det ska även vara möjligt att skattemässigt stödja en samproduktion av elektricitet och värme på samma sätt som jordbruk.

För att bekämpa missbruk ska tillämpningsområdet för de harmoniserade tillsynsbestämmelserna breddas till nya produkter, exempelvis smörjolja, trots att det av dem inte tas ut skatt när de används för smörjning. Även det här förutsätter en ändring av lagstiftningen.

4.3 Ekonomiska konsekvenser

Konsekvenserna för bränslepriserna är varierande och i de olika medlemsstaterna beroende av den nuvarande nivån på beskattningen. Som exempel på höga prishöjningar på EU-nivå nämner kommissionen i sina konsekvensanalyser särskilt stenkol som används av hushåll samt även gas och gasol som används i trafiken. I Finland är beskattningen av stenkol redan sträng och de föreslagna skattenivåerna höjer inte priset på stenkol i Finland.

Även den påverkan som förslagen har på skatteintäkterna i Finland är låga i jämförelse med de övriga medlemsstaterna, ca 10 procent. Kommissionen bedömde att förslaget kommer att minska bruttonationalprodukten inom EU-området med knappt 0,1 procent. Sysselsättningen minskar med 0,16 procent och den största sänkningen sker inom energisektorn. Man bör beakta att i verkligheten så kommer konsekvenserna av förslaget till direktiv att på ett centralt sätt vara beroende av på vilket sätt medlemsstaterna som har en högre minimiskattenivå kommer att i sin egen lagstiftning reagera på de begränsningar som föreslås i fråga om skattestrukturen. Den föreslagna graderingen av skattenivåerna i olika klasser och en intern harmonisering av skattenivåerna klassvis kan leda till att de effektiva skattenivåerna i de länder som har högre minimiskattenivåer stiger eller sjunker.

Det föreslås att väte, torv och fasta biomassabaserade bränslen ska tas med i tillämpningsområdet för den harmoniserade skatten. Det här ska i fråga om biomassa i praktiken gälla en beskattning av fast biomassa, exempelvis brännved och träflis, därför att biogas och en betydande andel av olika slags flytande biobränslen redan hör till tillämpningsområdet för direktivet. I Finland produceras en betydande del av värme och elektricitet för närvarande med skattefri biomassa. Biomassabränslen är viktiga i synnerhet för skogsindustrin. En beskattning av biomassan ökar kostnaderna för produktionen av värme- och processånga. En enhetlig behandling av olika slags energiprodukter kommer att bredda skatteunderlaget för energiprodukter i en situation där skatteunderlaget för fossila bränslen minskar markant. Energianvändningen av biomassa kan leda till att kolsänkor och kolreservoarer minskar. Framför allt så kan starka incitament till att använda biomassa orsaka en konkurrens om gagnvirke mellan skogsindustrin och energiindustrin. Man kan dock betrakta en låg beskattning av vissa biflöden inom skogsindustrin som befogad därför att en hög beskattning av de här biflödena kan minska skogsindustrins konkurrensförmåga och således leda till ett kolläckeage.

Ur Finlands synvinkel sett så föreslås det inga betydande ändringar av minimiskattesatserna och konsekvenserna med tanke på energibeskattningen i Finland är till denna del i princip ringa. Minimiskattenivån för fossil dieselolja höjs något medan minimiskattenivån på motorbensin återigen sänks. Förslaget innebär också att skattesatserna för bensin och diesel blir enhetliga. I nästan alla länder är emellertid dieselolja som används för nyttotransporter lägre beskattad än

bensin. Så är även fallet i Finland men här tas det ut drivkraftsskatt för personbilar som drivs med dieselolja för att åstadkomma en enhetlig skattemässig behandling. Om det inte går att mildra energibeskattningen av näringslivet så kan förslaget eventuellt leda till en höjning av skattenivån på dieselolja vilket leder till en sämre situation med tanke på miljön. För Finlands kan det här förslaget även leda till en risk för betydligt lägre skatteinkomster.

Det föreslås betydande nedsättningar av minimiskattesatserna för biobränslen och om de införs så kommer de att vara klart lägre än den nuvarande minimiskatten. Den nedsättning som framför allt riktas till flytande biobränslen kan leda till att de effektiva skattenivåerna i medlemsstaterna sjunker inom vägtrafiken vilket för sin del kan öka skattekonkurrensen mellan medlemsstaterna och på så vis försvaga deras förmåga att upprätthålla eller höja de effektiva skattenivåerna för bränslen inom vägtrafiken. De föreslagna nedsättningarna av minimiskattenivåerna för biobränslen kan även öka konkurrensen om biobränslen mellan medlemsstaterna i fråga om sektorerna för ansvarsfördelningen för att fullgöra skyldigheterna att minska utsläppen. Det här ökar trycket på efterfrågan på flytande biobränslen och således även på priserna. Eftersom man i Finland använder och har för avsikt att ytterligare öka användningen av biobränslen inom såväl trafiken som i arbetsmaskiner och för uppvärmning så kan de låga minimiskattenivåerna som ska tillämpas ha påtagliga effekter på medlemsstatens möjligheter att bibehålla beskattningsnivån och via den även skatteintäkterna och miljöstyrningen.

I Finland främjar man användningen av biobränslen med hjälp av en distributionsskyldighet och det här innebär att skattenivån och priset på ett biobränsle saknar betydelse med tanke på användningsvolymen. Frågan som gäller skattenivån på biobränslen är således relaterad till den allmänna nivån på beskattningen och uppnåendet av de mål som satts för den.

Ändringarna av minimiskattesatserna för bränslen för arbetsmaskiner och uppvärmning samt elektricitet är ringa och kommer fortfarande att ligga markant under de nuvarande skattesatserna i Finland.

Mera betydande konsekvenser har den föreslagna graderingen av skatteklasserna och skyldigheten att tillämpa samma skattenivå inom skatteklasserna. Förslaget begränsar möjligheterna att sätta energiskattenivåer fritt på en nivå som är högre än minimiskattenivåerna. Förslaget förutsätter inte bara att skattenivåerna för bensin och diesel harmoniseras utan också att exempelvis skattenivån för utvecklade bränslen och elektricitet harmoniseras. Konsekvenserna för skatteintäkterna och kostnaderna för aktörerna är beroende av nationella avgöranden. Det miljöorienterade skattesystem som används i Finland behandlar utvecklade bränslen lindrigare än elektricitet och fast biomassa är skattefri. En obligatorisk koppling av elektricitetsskatten till utvecklade biobränslen innebär att skattenivån på elektricitet i Finland bör sjunka eller att skattenivån på utvecklade biobaserade bränslen bör höjas. Om skattenivån på elektricitet sjunker så leder det till markanta minskningar av skatteintäkterna med avsaknad av positiva miljökonsekvenser. Som exempel kan nämnas att en uppmuntran till energieffektivitet och energibesparing inom beskattningen av elektricitet kommer att avta. Framför allt förslaget om att koppla skattenivån för elektricitet till skattenivån för utvecklade drivmedel för arbetsmaskiner och bränslen för uppvärmning försvårar på ett betydande sätt möjligheterna för en medlemsstat att utöva skattepolitik på det sätt som den finner det bäst med tanke på skatteintäkterna och miljön.

En anmärkningsvärd ändring är även villkoret att förenhetliga skattenivån på torv med stenkol och övriga fossila bränslen för uppvärmning med avsaknad av en övergångsperiod. Det här innebär antingen att skattenivån på torv stiger påtagligt eller att skattenivåerna på övriga fossila bränslen sjunker. Höjningen av skattenivån på torv minskar koldioxidutsläppen medan nedsättningen av skattenivån på de övriga bränslena i sin tur leder till en ökning av utsläppen.

Energiskattesystemet i Finland är i princip objektivt och teknikneutralt i förhållande till olika bränslen och teknologier. I det ingår även internationellt sett ett fåtal skattesubventioner och som exempel kan nämnas att skatteåterbäringar inom energiintensiv industri slopas före utgången av 2025. Som motvikt har elektricitetsskatten inom industrin sänkts till miniminivån i energiskattedirektivet i syfte att främja en elektrifiering och på samma gång minska utsläppen.

Revideringsförslaget innehåller förslag till en omfattande minskning av skattenedsättningar och skattebefrielser av olika slag och det bör i princip välkomnas för ett land som använder subventioner i ringa skala och som har en hög beskattning. På samma gång så föreslås det att beskattningen av näringslivet och konsumenterna ska bli enhetlig och endast beskattningen av energiintensivt näringsliv ska kunna behandlas på ett lindrigare sätt än övriga aktörer. En harmonisering av skattesatserna kan vara förenad med risker för en minskning av skatteintäkterna och miljöstyrningen samt med tanke på konkurrenskraften. Som exempel kan nämnas att differentieringsmöjligheten i fråga om skattenivån för elektricitet har i allmänhet möjliggjort en hög skattenivå och å andra sidan en differentierad bas för de sektorer för vilka en hög beskattningsnivå av olika orsaker inte är möjlig.

Att bränslen som används inom luft- och sjöfart inom EU tas med i energibeskattningen ökar skatteintäkterna i Finland vilket emellertid kan ha en negativ effekt på trafikvolymerna och trafikförbindelserna med hänsyn till Finlands läge och de långa avstånden. För konsekvenserna för skatteintäkterna i Finland finns det hittills inga myndighetsanalyser eftersom det inte finns tillgång till någon information om den bränslevolym som från Finland överläts till luft- och sjöfarten som är riktad till EU-området. Av luft- och sjöfarten för transport av passagerare ska emellertid en relativt stor andel tas med i beskattningen. På grundval av statistisk passagerarinformation kan man bedöma att tre fjärdedelar av de enskilda flygresorna som startar i Finland har sitt resmål inom EU. Inom sjöfarten förbrukas cirka hälften av bränslet för godstransporter till Finland inom EU.

Enligt kommissionens konsekvensanalys kommer införandet av bränsleskatten att minska efterfrågan på flyg inom EES-området med ca 9 procent på nivån 2030. I samband med konsekvensanalysen har kommissionen även dryftat konsekvenserna för flygförbindelser och bedömt att flygutbudet minskar lika mycket men eftersom volymen på flygutbudet i övrigt förväntas öka mer än det här så kommer flygvolymen trots allt att vara högre än i dagsläget.

Bränsleskattetrycket för godstransporterna till sjöss inom Finland och mellan Finland och ett annat EU-land är enligt nivån 2019 utifrån en grov bedömning 40 - 50 miljoner euro. Även passagerartrafiken ska omfattas av beskattningen men det finns för närvarande inte tillgång till information om bränsleförbrukningen inom passagerartrafiken. I princip överför rederierna den kostnadsökning som beror på höjningen av energiskattetrycket vidare till transportpriserna och på så vis överförs prishöjningen vidare till olika ekonomiska aktörer men hur det här går till är beroende av konkurrensläget inom respektive sektor. Den slutliga inverkan på exempelvis konkurrenskraften inom exportindustrin är svår att bedöma. Den är på ett väsentligt sätt beroende även av ändringen av skattetrycket i de konkurrerande länderna. Det kan generellt konstateras att Finlands avstånd på exportmarknaden i kombination med kraven på vintersjöfarten höjer kostnaderna för exportindustrin. På grund av det geografiska läget har sjöfarten en stor betydelse för Finland. Merparten av sjötrafiken i Finland styrs mot övriga EU-hamnar och det innebär att skatten kommer att gälla merparten av sjöfarten i Finland. Sjöfarten utanför EU ska inte omfattas av skatten och det här kan avspegla sig negativt på det finländska näringslivets internationella konkurrenskraft.

Förutom energiskattedirektivet så ökar även kommissionens övriga förslag relaterade till beredskapspaketet 55 kostnaderna för sjötrafiken. Både förslaget FuelEU Maritime (kommissionens

förslag till Europaparlamentets och rådets direktiv om användningen av förnybara och utsläppssnåla bränslen inom sjöfarten och ändring av direktiv 2009/16/EG) och sjöfartens anslutning till utsläppshandeln har i princip bedömts öka kostnaderna för den sjötrafik som betjänar utlandshandeln med hundratals miljoner euro om året. De krav som båda ställer sträcker sig partiellt även till rutten mellan hamnar i EU och tredjelandshamnar. Kostnaderna har behandlats noggrannare i motsvarande U-skrivelser.

Luftfarten har en viktig roll inom persontrafiken såväl inrikes i Finland som internationellt. Sett ur en ekonomisk synvinkel är flygfraktens andel av den finländska utrikeshandeln betydande därför att den utgör ca 10 procent av värdet på utrikeshandeln. Enligt förslaget ska man börja beskatta passagerartrafiken under en övergångsperiod på tio år på så sätt att skatten enligt minimiskattenivån träder i kraft 2033. Enligt Transport- och kommunikationsverkets kalkyler kommer förslaget att orsaka kostnader för luftfarten i Finland till ett belopp som överstiger 160 miljoner euro 2033. I början av övergångsperioden kommer kostnaderna att uppgå till 6 miljoner euro.

Förutom beskattningen har kommissionen föreslagit att som ett led i beredskapspaketet 55 effektivisera utsläppshandeln för luftfarten och användningen av förnybara bränslen genom förslaget ReFuel EU. Även de här orsakar kostnader för sektorn vilka noggrannare har behandlats i U-skrivelser relaterade till åtgärderna.

Man kan bedöma att förslaget försvagar konkurrenskraften hos de flygbolag som är belägna i EU-medlemsstaterna i förhållande till tredjelandsbolagen som inte har någon bränsleskatt på sin hemmamarknad. I förslaget tas det inte heller ställning till kombinationsflyg inom transporter av passagerare och varor vilka faktiskt är ytterst vanliga. Kombinationsflygen som också är en miljövänlig lösning om man med hjälp av dem kan undvika att transportera varor med separata flyg och minska antalet flyg. Endast den skattebefrielse som beviljas flygen som fraktar varor ställer kombinationsflygen skattemässigt i en ofördelaktig position som nödvändigtvis inte främjar en minskning av utsläppen.

I praktiken finns det ett flertal faktorer som försvårar en bedömning av energiskattetrycket på sjö- och luftfarten och de energiskatteintäkter som Finland uppbär. Incitament för rederierna och flygbolagen är att tanka där skattenivån är lägst och skattenivåerna och skillnaderna mellan dem avgör hur lönsam tankningen eller exempelvis optimeringen av ruttdragningarna blir. Kommissionen bedömer att inom sjöfarten så är optimeringsmöjligheterna större än inom luftfarten. I fråga om luftfarten så konstateras det i konsekvensanalyserna även att passagerare kan övergå till att anlita flygfält utanför EU men företeelsens kaliber är svår att bedöma.

Den elektricitet som används för järnvägar ska kunna beskattas med den föreslagna minimiskattenivån som är måttlig. Beskattningen ökar dock trafikeringskostnaderna för eldrivna tåg, spårvagnar och tunnelbanor eftersom man blir tvungen att avstå från den nuvarande skattebefrielsen. De årliga kostnaderna kommer enligt preliminära bedömningar att utifrån den minimiskattenivån som anges i förslaget uppgå till lägre än 0,5 miljoner euro.

4.4 Konsekvenser för miljön

Enligt förslaget ska biobränslen indelas i skatteklasser vars skattemässiga behandling är olika. Kategoriseringen ska i stort sett följa den energiskattemodell som redan tillämpas i Finland där koldioxidskatten på biobränslen har graderats i enlighet med livscykelutsläppen.

Enligt de konsekvensanalyser som kommissionen har gjort så ska de föreslagna ändringarna minska på förbrukningen av fossil energi via en ökande energieffektivitet och övergång till re-nare bränslen. På det sättet kommer i synnerhet förbrukningen av stenkol att till följd av förslaget sjunka i Europa med 3,5 procent före utgången av 2030. Andelen förnybara bränslen kommer att öka något inom uppvärmning och nedkylning. Den inverkan som förslaget har på hushållens utsläpp i EU kommer proportionellt sett att vara något större än företagets utsläpp. Kostnaderna för användningen av energi kommer att stiga något i Europa.

Till följd av Finlands energiförbrukningsstruktur, framgångsrika energiskattestruktur och höga skattenivåer så är de konsekvenser av det föreslagna direktivet med tanke på växthusutsläppen i Finland vilka kommissionen bedömt fram till utgången av 2035 ringa (cirka en halv procent). Det uppgår bara till mindre än en tredjedel i jämförelse med medeltalet i EU i jämförelse med en situation där en revidering av direktivet inte görs.

I det nuvarande direktivet har minimiskattenivåerna för olika bränslen fastställts volymbaserat vilket är ofördelaktigt framför allt för biobränslen därför att deras energiinnehåll typiskt sett är lägre än hos fossila bränslen. I Finland beaktar dock skatten energiinnehållet hos produkterna vilket den föreslagna skattemodellen ska grunda sig på. Tillsammans med de föreslagna skatteklasserna ställer den energiprodukter och elektricitet i en ordningsföljd enligt energiförbrukning och utsläpp på ett sätt som stödjer produkter som är bättre för miljön. I förslaget till direktiv läggs det fram ytterst låga minimiskattenivåer för bland annat utvecklade biobränslen. Som exempel kan nämnas att det för utvecklad biodiesel föreslås en minimiskattenivå på 0,54 cent per liter medan det igen för hållbar biodiesel föreslås ca 19,4 cent per liter. För fossil och icke-hållbar biodiesel ska miniminivån uppgå till 38,7 cent per liter.

Enligt kommissionens bedömning har man i Centraleuropa följt en skattepolitik som har gynnat dieselolja och det här har lett till att det i Europa råder brist på dieselolja och ett överutbud av bensin. Den här obalansen har lett till att antalet oljetransporter har ökat och därför även koldioxidutsläppen. Man försöker också öka produktionen av dieselolja vid oljeraffineringsprocesser vilket återigen är en verksamhet som förbrukar rikligt med energi och som således ökar koldioxidutsläppen. Även aspekterna relaterade till oljetransporter och oljeraffinering stödjer följaktligen en enhetlig skattemässig behandling av bensin och dieselolja.

Genom att på ett bättre sätt än för närvarande beakta biobränslen i energidirektivet och genom att minimiskatterna ur ett helhetsperspektiv sett stiger kommer förslaget att främja en övergång till en användning av förnybara energikällor. Eftersom biobränslen redan nu i det finländska skattesystemet beskattas med en lägre skattesats än fossila bränslen så kommer ändringen emellertid inte att vara så betydande som i många andra länder.

Förslaget innehåller ingen bedömning av energibeskattnings inverkan på utsläppen inom sjöfarten men kommissionen lägger fram som ett led i beredskapspaketet 55 en konsekvensanalys av förslaget till utsläppshandel inom sjöfarten och enligt den så kommer utsläppen inom sjöfarten att minska framför allt på grund av en ökad användning av alternativa bränslen. Kommissionen föreslår även att utsläppshandeln breddas till sjöfarten.

Enligt kommissionens konsekvensanalys kommer en minskad efterfrågan på flyg och en förbättrad bränsleeffektivitet att leda till minskade koldioxidutsläpp inom luftfarten i EES-området med ca 10 procent enligt nivån 2030 som en konsekvens av införandet av bränsleskatten.

5 Ålands behörighet

Ärendet omfattas inte av landskapet Ålands lagstiftningsbehörighet. Enligt 18 § i självstyrelselagen för Åland (1144/1991) har landskapet inte lagstiftningsbehörighet i fråga om indirekt beskattning.

6 Behandling av förslaget på nationell nivå och i EU

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

Kommissionens förslag framlades när sektionerna miljö (EU23), jordbruk och livsmedel (EU18), skog (EU14), transporter (EU22), energi och Euratom (EU21), budget (EU34) och beskattning (EU9) samlades till ett stort och gemensamt möte den 11 augusti 2021. Yttranden om förslaget hade lämnats av ett flertal företrädare för näringslivet.

Ärendet behandlades som ett skatteärende vid ett skriftligt förfarande i EU9-sektionen den 23–25 augusti 2021. EU-ministerutskottets behandling ägde rum den 1 oktober 2021.

Behandlingen av direktivet har inletts i september 2021 under Sloveniens ordförandeskap i rådets arbetsgrupp för indirekt beskattning. Information om de övriga medlemsstaternas ståndpunkter saknas för närvarande.

7 Statsrådets ståndpunkt

I samband med behandlingen av en e-skrivelse relaterad till kommissionens meddelande om beredskapspaketet 55 tog EU-ministerutskottet fram riktlinjer relaterade till att Finland som en del av EU är bunden till klimatavtalet i Paris (den 3 september 2021). Målet förutsätter att det på lång sikt byggs upp klimatåtgärder för att EU ska bli klimatneutralt på ett socialt, ekonomiskt och ekologiskt hållbart sätt före 2050. Som ett led i det här målet anser statsrådet att det är viktigt att slutresultatet av de förhandlingar som förs om beredskapspaketet 55 ur ett helhetsperspektiv når åtminstone klimatmålet som har satts till 55 procent för 2030 vilket även kan överskridas. Förslagen i beredskapspaketet har ett flertal korsvisa effekter och statsrådet understryker att ambitionsnivån för beredskapspaketet ska nås med tanke på helhet.

Statsrådet anser att det är viktigt att förhandlingarna framskrider snabbt för att det på så vis ska finnas tillräckligt med tid för genomförandet. Statsrådet understryker på samma gång att beredskapspaketet 55 även styr EU:s övergång till en klimatneutral ekonomi. Övergången bör genomföras på ett socialt, ekonomiskt och ekologiskt hållbart, och på ett genomslagskraftigt och kostnadseffektivt sätt och genom att beakta aspekter relaterade till förebyggande av skador på naturen, digitalisering och rättvis övergång.

Statsrådet bedömer förslagen med tanke på de totala fördelarna sett ur ett nationellt och europeiskt perspektiv. Förutom climateffekterna bör förslagen på ett mångsidigt sätt beakta effekterna på exempelvis konkurrenskraft, inflödet av intäkter till staten och Finlands utgifter till EU. Dessutom är det viktigt att systematiskt utvärdera beslutens konsekvenser för medborgarnas välfärd.

Statsrådet förhåller sig i princip positivt till förslaget att beskatta olika bränslen enhetligt utifrån deras energiinnehåll och miljöegenskaper. Statsrådet anser i princip också att det är bra att man slopar olika slags skatteundantag och skattebefrielser i fråga om olika energiprodukter vilket innebär att de beskattas på ett enhetligare sätt än för närvarande i medlemsstaterna och för att

de ska främja möjligheterna att nå klimatmålen med hänsyn till konkurrenskraften och skatteintäkterna. Statsrådet betonar emellertid på samma gång att energibeskattningen bör sett ur ett helhetsperspektiv utvärderas förutom med tanke på konsekvenserna för klimatet även med tanke på konkurrenskraften, inflödet av skatteintäkter och försörjningsberedskapen.

Det centrala är att förslaget till direktiv och dess konsekvenser utvärderas i samråd med de övriga förslagen som ingår i beredskapspaketet 55.

Skattestruktur

Statsrådet konstaterar att parallellt med utsläppshandeln så är energiskattedirektivet ett centralt instrument för att prissätta och minska utsläppen. Enligt förslaget ska energibeskattningen basera sig på energiinnehållet i ett bränsle och indirekt så ska den föreslagna graderingen mellan olika skatteklasser även innehålla en koldioxidstyrning. I egentlig mening ska prissättningen av koldioxidutsläppen ombesörjas främst genom en breddning av systemet med utsläppshandel till nya sektorer, exempelvis transport, uppvärmning och sjöfart, och genom att effektivisera utsläppshandeln i fråga om luftfarten. Statsrådet välkomnar i princip revideringen av energiskattedirektivet som baserar sig på energiinnehållet i bränslet därför att det till denna del behandlar bränslen neutralt. I det fortsatta arbetet bör man bedöma om medlemsstaterna ska ges en möjlighet att beskatta koldioxidutsläppen från bränslen individuellt för olika produkter och beakta livscykelutsläppen i motsats till det som systemet för utsläppshandeln gör.

Minskning av undantag, breddning av skatteunderlag och harmonisering av skattesatser

Statsrådet bedömer att förslagen till en minskning av skattenedsättningar och skattebefrielser i princip kan välkomnas för ett land som i likhet med Finland i ringa utsträckning använder sig av subventioner och som har en hög beskattning. Ett förenhetligande av skattesatserna kan dock vara förenat med risker för en minskning av skatteintäkterna och miljöstyrningen samt med tanke på konkurrenskraften. Som exempel kan nämnas att det kan finnas skäl till att bibehålla möjligheten att differentiera skattenivån för elektricitet mellan näringslivet och hushållen därför att det här har i allmänhet möjliggjort en hög skattenivå och å andra sidan ett differentierat underlag för sektorer som en hög beskattningsnivå av olika orsaker inte är möjlig för. En hög skattenivå kan inom vissa sektorer fördröja investeringar för att minska utsläppen inom produktionen. Statsrådet anser också att det är viktigt att man i samband med en granskning av komplexet med subventioner även bedömer betydelsen av undantag som kan beviljas enskilda medlemsstater med tanke på den inre marknadens funktionsduglighet.

Statsrådet anser att kommissionens förslag till en breddning av skatteunderlaget och dess konsekvenser hör ihop med ett flertal detaljer som kräver utredning och bedömning. Vid den fortsatta beredningen bör man beakta miljöstyrningen på EU-nivå och nationell nivå, tillgången till energi och särdragen hos den finländska energibeskattningen och energisystemet samt konkurrenskraften. Med anledning av det här så förutsätter en formulering av mer detaljerade ställningstaganden en noggrannare utredning och bedömning av ärendet.

Statsrådet anser att ett förenhetligande av skattesatserna för bensin och dieselolja till en del är förenat med mål som är svåra att samordna. Ett förenhetligande kan vara befogat av miljöskäl men förslaget kan leda till att skattenivån för bensin sjunker i stället för att skattenivån för dieselolja höjs vilket strider mot målen för miljön och statsfinanserna. Å andra sidan innebär en höjning av skattenivån för dieselolja att logistiska kostnader för näringslivet påverkas framför allt med hänsyn till att skattenivåerna i Finland redan nu är rätt så höga. Statsrådet anser därför att förenhetligandet bör utvärderas på ett mera omfattande sätt med tanke på de perspektiv som det redogörs för ovan och då framför allt miljöstyrningen och konkurrenskraften.

Statsrådet anser att det framöver alltså är nödvändigt att bedöma om det är ändamålsenligt att binda skattenivån för elektricitet till den lägsta skatteklassen.

Förslaget innefattar möjligheter att gradera exempelvis energibeskattningen av gas och vätebränslen på grundval av produkternas ursprung eller kvalitet. Det finns emellertid inga bestämmelser om på vilket sätt beskattningen ska utföras. Statsrådet anser att man för att säkra att den inre marknaden fungerar bör bedöma behovet av ett enhetligt beskattningsförfarande till dessa delar.

Statsrådet välkomnar i princip tendensen där bränslebeskattningen av olika transportformer närmar sig varandra. Användningen av elektricitet inom olika transportformer ska fortfarande beskattas lindrigare och det här är befogat med tanke på målen för en minskning av utsläppen inom trafiken.

Justerings av minimiskattenivåerna

Med tanke på de mål som Finland har är det förutom att minska undantagen och skattesubventionerna som enligt energiskattedirektivet gäller i ett flertal situationer viktigt att höja minimiskattenivåerna i fråga om samtliga energikällor så att de ligger närmare skattenivåerna i Finland och i de övriga länderna som har en hög beskattning. Statsrådet välkomnar en höjning och indexering av minimiskattesatserna i syfte att bibehålla styrningseffekten, skatteintäkterna och de enhetliga konkurrensförhållandena.

Trots att olika beskattning av bränslen i princip utifrån deras livscykelutsläpp och hållbarhet är befogad så anser statsrådet att det inte finns grunder för minimiskattenivån på nästan noll för utvecklade bränslen när man bedömer målen för styrningen med tanke på energieffektiviteten, användningen av naturtillgångar eller pluralismen i naturen. Statsrådet anser emellertid att de föreslagna övergångsperioderna för beskattningen av utvecklade och hållbara biobränslen för sjö- och luftfart är befogade.

På samma gång bör minimiskattenivåerna även för övriga produkter höjas påtagligt. Det här kan ske i fråga om alla produkter redan under den övergångsperiod som det föreslås i förslaget till direktiv. Under den här tiden har det exempelvis knappt alls föreslagits några nivåförhöjningar för exempelvis drivmedel.

Statsrådet anser att de föreslagna minimiskattenivåerna för elektricitet och bränslen för uppvärmning är fortfarande relativt låga. Ur Finlands synvinkel sett bör de höjas i en större utsträckning.

Bränslen för luft- och sjöfart

Statsrådet anser att det i princip kan finnas grunder för en beskattning av bränslen för luft- och sjöfart med tanke på miljön och den neutrala behandlingen av övriga trafikformer. Det finns dock risker relaterade till beskattningen och sättet att utföra den för en transportintensiv och perifer stat. Statsrådet anser därför att skatteändringar bör granskas i samråd med de övriga förslagen som ingår i beredskapspaketet 55 och de kostnader som de här orsakar. Statsrådet understryker även att det inom den sjöfartsbranschen som i hög grad är internationell är viktigt att åtgärderna främjar en jämlik konkurrens och inte innehåller risker för att utsläppen förflyttas från områden som är strängt reglerade. Dessutom bör man beakta eventuella globala åtgärder för att minska utsläppen inom sjöfarten och för att hänvisa till förnybara bränslen. Statsrådet anser att man bör avtala om ett eventuellt slopande av skattefriheten i första hand globalt. Om

man slopar skattefriheten för bränslen inom sjöfarten anser statsrådet att det är viktigt att beskattningen genomförs på ett sätt som beaktar risken att bränslen överförs till områden utanför EU.

Statsrådet framhåller att det i ett flertal internationella avtal för luftfarten finns bestämmelser som för närvarande inte tillåter en beskattning av bränslen ens på flyg inom EU.

Vid genomförandet av en eventuell reform bör man sträva efter att inte förvränga konkurrensen på EU:s inre marknad till förmån för företag som finns utanför EU.

Statsrådet anser att en annorlunda skattemässig behandling av transporter av varor och passagerare inom luftfarten kan vara problematisk sett ur ett konkurrensperspektiv och i förslaget tas inte ställning till kombinationsflyg i fråga om transporter av varor och passagerare.

Statsrådet ser att förslaget enligt vilket beskattningen av luft- och sjöfart ska vara beroende inte bara av kvaliteten på det bränsle som används utan också av karaktären på transporten eller resan i fråga är svår även med tanke på möjligheterna att genomföra beskattningen och övervakningen av den. All kommersiell luftfart bör därför beskattas på ett sinsemellan överensstämmande sätt. På motsvarande sätt bör kommersiell sjöfart beskattas på ett sinsemellan överensstämmande sätt. I dagsläget görs en åtskillnad endast mellan skattepliktiga nöjestransporter och skattefria kommersiella transporter. Statsrådet anser även att man bör bedöma om det finns grunder för att binda skattenivåerna för kommersiell luft- och sjöfart till motsvarande nationella skattenivåer för motorbränslen. Man bör åtminstone ta ställning till nödvändiga övergångsperioder eller eventuella egna skattenivåer.

Statsrådet förhåller sig positivt till att främja att fartyg och flygplan använder s.k. landström.

Statsrådet konstaterar att den inverkan som Ålands skattemässiga särställning har på den föreslagna beskattningen av bränslen för sjö- och luftfart ska utredas.

Rättslig grund

Statsrådet anser att den rättsliga grunden för direktivet bör vara artikel 113 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt (EUF-fördraget) därför att det i artikeln i första hand är fråga om att förenhetliga en indirekt beskattning som medlemsstaterna är skyldiga att genomföra. Kommissionen har inte specificerat till vilka delar man eventuellt kan betrakta artikel 192.2 i EUF-fördraget som rättslig grund för direktivet. Ärendet bedöms efter det att förslagen har precisrats.

Överföring av den verkställande makten

Statsrådet anser de bestämmelser om behörighet vilka ingår i direktivet som det ska förhandlas om ska vara tydliga och noggrant avgränsade. De föreslagna delegeringsbestämmelserna uppfyller i princip de här kraven och är befogade. Deras ändamålsenlighet bedöms ytterligare under den fortsatta behandlingen.

Den föreslagna överföringen av den verkställande makten kan välkomnas och stämmer överens med nuläget.

Ikraftträdande

Statsrådet anser att den föreslagna tidpunkten för direktivets ikraftträdande, ingången av 2023, kommer ganska snabbt med tanke på den nationella verkställigheten. Förslaget och dess konsekvenser ska även kunna bedömas som ett led i det mera omfattande beredskapspaketet 55. Å andra sidan är det viktigt att det ändrade direktivet ska kunna träda i kraft i mån av möjlighet vid samma tidpunkt som de övriga delarna i beredskapspaketet därför att reformen av energiskatten ska stödja exempelvis uppnåendet av målet för sektorerna för ansvarsfördelningen.