

Regelrådet är ett särskilt beslutsorgan inom Tillväxtverket vars ledamöter utses av regeringen. Regelrådet ansvarar för sina egna beslut. Regelrådets uppgifter är att granska och yttra sig över kvaliteten på konsekvensutredningar till författningsförslag som kan få effekter av betydelse för företag.

Finansdepartementet

Yttrande över Slopad nedsättning av energiskatt på bränslen i vissa sektorer

Regelrådets ställningstagande

Regelrådet finner att konsekvensutredningen inte uppfyller kraven i 6 och 7 §§ förordningen (2007:1244) om konsekvensutredning vid regelgivning.

Innehållet i förslaget

I promemorian föreslås att energiskatt ska tas ut med 100 procent av den generella nivån för bränslen som förbrukas för annat ändamål än drift av motordrivna fordon vid tillverkningsprocessen i industriell verksamhet samt i yrkesmässig jordbruks-, skogsbruks- eller vattenbruksverksamhet, dock inte för förbrukning i skepp eller båt. Återbetalning av energiskatt ska inte medges för bränslen som förbrukas för framställning av värme eller kyla som levererats för de angivna ändamålen.

Sådan bränsleförbrukning som har fullständig befrielse från energi- och koldioxidskatt, exempelvis i metallurgiska processer, mineralogiska processer och framställning av energiprodukter berörs inte av förslaget.

I promemorian föreslås även att om råttolja förbrukas för framställning av värme i annan kraftvärmeproduktion än den som sker i tillverkningsprocessen i industriell verksamhet ska energiskatt tas ut med ett belopp som motsvarar 100 procent av den energiskatt och 91 procent av den koldioxidskatt som tas ut på fossil eldningsolja för uppvärmningsändamål.

Förslaget medför ändring i lagen (1994:1776) om skatt på energi, i två steg med en sänkning av skattenedsättningen från 70 procent till 35 procent den 1 juli 2021 och därefter ett helt slopande av skattenedsättningen den 1 januari 2022.

Skälen för Regelrådets ställningstagande

Bakgrund och syfte med förslaget

I promemorian anges att energiskatten på bränslen historiskt sett har varit fiskal, det vill säga haft med statens ekonomiska intressen att göra, men har gradvis fått en mer resursstyrande karaktär. Fram till den 1 januari 2011 togs det inte ut någon energiskatt på bränslen som förbrukades för uppvärmning eller drift av stationära motorer vid tillverkningsprocessen i industriell verksamhet samt i yrkesmässig jordbruks-, skogsbruks- och vattenbruksverksamhet. Därefter har skatt tagits ut med 30 procent av den generella nivån för samtliga dessa ändamål.

Vidare anges i promemorian att det är önskvärt att energiskatten får en mer resursstyrande karaktär. Den 1 augusti 2019 avskaffades energiskattenedsättningen för bränslen som förbrukas för framställning av värme i annan kraftvärmeproduktion än den som sker i tillverkningsprocessen i industriell verksamhet. Enligt förslagsställaren bör energiskatt tas ut på all energi på ett likformigt sätt.

Riksdagen har antagit målet att Sverige år 2030 ska ha 50 procent effektivare energianvändning jämfört med 2005, uttryckt i termer av tillförd energi i relation till bruttonationalprodukten¹. För att uppnå målet krävs att samtliga sektorer i samhället fortsätter att genomföra en omställning av sin energianvändning. I syfte att öka incitamenten för detta föreslås att dagens nedsättning av energiskatten på bränsle som förbrukas för uppvärmning eller drift av stationära motorer i vissa sektorer fasas ut. Åtgärden anges bidra till att minska användningen av fossila bränslen och styr mot klimatmålen. Förslaget anges avse samtliga skattepliktiga bränslen, det vill säga även ett fåtal biobränslen. Flertalet biobränslen anges vara skattebefriade. Användningen av skattepliktiga biobränslen för uppvärmningsändamål är mycket låg. Förslaget träffar därför i praktiken nästan enbart fossila bränslen.

I konsekvensutredningen anges att syftet med förslaget är att skapa en mer enhetlig energibeskattnings av bränslen samt att skapa incitament för de berörda sektorerna att genomföra en omställning av sin energianvändning för att nå målet om energieffektivisering.

Regelrådet finner att beskrivningen av bakgrund och syfte med förslaget är godtagbar.

Alternativa lösningar och effekter av om ingen reglering kommer till stånd

I konsekvensutredningen anges att några alternativa sätt att uppnå syftet att skapa en enhetlig energibeskattnings inte har identifierats. Energiskatten anges vara ett viktigt styrmedel för att kostnadseffektivt uppnå målet för en effektivare energianvändning. Alternativet att behålla de nuvarande skattenedsättningarna bedöms inte bidra till något av syftena.

Enligt Regelrådet kan beskrivningen av effekterna av om någon reglering inte kommer till stånd godtas för detta ärende. Vad gäller beskrivningen av alternativa lösningar kan Regelrådet konstatera att denna är något knapphändig och det hade varit önskvärt med en utförligare beskrivning. Beskrivningen kan dock godtas för detta ärende.

Regelrådet finner att beskrivningen av alternativa lösningar, liksom effekter av om någon reglering inte kommer till stånd, är godtagbar.

Förslagets överensstämmelse med EU-rätten

I konsekvensutredningen anges att förslaget bedöms vara förenligt med EU-rätten, det vill säga med energiskattedirektivet och EU:s statsstödsregelverk.

Regelrådet har visserligen ingen anledning att ifrågasätta förslagsställarens bedömning, men det hade varit önskvärt om motiveringen till förslagsställarens ställningstagande framgick av konsekvensutredningen. Beskrivningen kan dock godtas för detta ärende.

Regelrådet finner att beskrivningen av förslagets överensstämmelse med EU-rätten är godtagbar.

¹ Förslagsställaren hänvisar till prop. 2017/18:228, bet. 2017/18:NU22, rskr. 2018/2019:411.

Särskild hänsyn till tidpunkt för ikraftträdande och behov av speciella informationsinsatser

I promemorian anges att i syfte att skapa förutsebarhet och ge aktörerna möjlighet att anpassa sig bör utfasningen av skattenedsättningarna genomföras i två steg med en sänkning av skattenedsättningen från 70 till 35 procent den 1 juli 2021 samt ett helt slopande av skattenedsättningen den 1 januari 2022.

Vad gäller informationsinsatser framgår att förslaget inte bedöms leda till några behov av informationsinsatser som går utöver de som normalt sker vid regelförändringar.

Regelrådet vill i denna del framföra följande. Beskrivningen av behovet av speciella informationsinsatser kan godtas för detta ärende.

Vad gäller om särskilda hänsyn behöver tas till tidpunkten för ikraftträdande noterar Regelrådet att förslagsställaren avser att genomföra förändringen i flera steg, vilket sannolikt är till fördel för företagen i sin omställning.

Det framgår att riksdagen har antagit målet att Sverige år 2030 ska ha 50 procent effektivare energianvändning jämfört med år 2005. Utöver att förslaget är en del av den gröna skatteväxlingen som har överenskommit av regeringen, Centerpartiet och Liberalerna i Januariavtalet, och som man anser ska träda i kraft så snart som möjligt, har Regelrådet inte kunnat utläsa en motivering till ställningstagandet att tidpunkten för ikraftträdande ska sättas till den 1 juli 2021 respektive 1 januari 2022. Eftersom ikraftträdandet föreslås vara relativt snart i tid, borde förslagsställaren ha resonerat kring om särskilda hänsyn behöver tas till tidpunkten för ikraftträdande, särskilt under rådande omständigheter med en pågående pandemi. Avsaknaden av en sådan beskrivning medför att konsekvensutredningen är ofullständig i denna del.

Regelrådet finner att beskrivningen av om särskilda hänsyn behöver tas till tidpunkten för ikraftträdande är bristfällig.

Regelrådet finner att beskrivningen av behovet av speciella informationsinsatser är godtagbar.

Berörda företag utifrån antal, storlek och bransch

I konsekvensutredningen anges att industrier inom EU ETS² oftast är energiintensiva. Cirka 120 industriföretag inom stål, glas, cement, massa och papper samt större förbränningsanläggningar inom flera industrisektorer, exempelvis gruvor, kemi, livsmedel och verkstad ingår. Företag inom stål, cement, glas och raffinaderi berörs endast i begränsad omfattning av åtgärden då bränsleanvändning i metallurgiska processer, mineralogiska processer och framställning av energiprodukter har fullständig befrielse från energi- och koldioxidskatt.

Det anges att nästan 1 500 företag utanför EU ETS får nedsatt nivå av energiskatten för uppvärmningsbränslen (allra största delen genom återbetalningsansökan). Företagen som får nedsättningen återfinns framför allt i olika delar av tillverkningsindustrin men också i livsmedelstillverkning samt handel och reparation. Det rör sig främst om medelstora och stora företag. Fossilbränslekostnadens andel av förädlingsvärdet är generellt låg i dessa branscher. Värdet av skattenedsättningen per företag varierar från drygt tusen kronor upp till fyra miljoner kronor. För över

² EU ETS är förkortning för den engelska benämningen *EU Emissions Trading System*, benämns på svenska *EU:s system för handel med utsläppsrätter för växthusgaser (EU ETS)*.

hälften av företagen innebär nedsättningen en skattelättnad på under 15 000 kronor. Drygt 4 000 företag tar del av skattenedsättningen av uppvärmningsbränslen för jord- och skogsbruk. Den absoluta majoriteten av dessa har färre än fem anställda. Värdet av skattenedsättningen per företag varierar från drygt tusen kronor upp till fyra miljoner kronor. För över hälften av företagen innebär nedsättningen en skattelättnad på under 15 000 kronor.

Vidare anges att drygt 4 000 företag tar del av skattenedsättningen av uppvärmningsbränslen för jord- och skogsbruk. Den absoluta majoriteten av dessa har färre än fem anställda. I konsekvensutredningen anges att värdet av nedsättningen, per företag, varierar mellan mycket låga belopp upp till drygt 560 000 kronor, men genomsnittsbeloppet är under 200 kronor.

I konsekvensutredningen anges att av fossila bränslen använder jordbruket främst så kallat jordbruksdiesel som inte omfattas av åtgärden då det är ett drivmedelsbränsle. Ett undantag rör växthusnäringen, som omfattar cirka 700 företag, som har en högre användning av uppvärmningsbränsle. Under senare år har de dock i stor utsträckning övergått från fossila uppvärmningsbränslen till andra alternativ, som exempelvis spån, flis och pellets. Olja liksom gasol anges fortfarande användas som extra värmekällor för att få full kapacitet i växthusen, speciellt vid toppbelastning under tidig vår och sen höst. Övergången till förnybara bränslen anges ha medfört att växthusbranschen har blivit mindre sårbar vid fossilskattehöjningar. För ett företag som odlar tomater och enbart värmer upp sitt växthus med naturgas (36 kubikmeter naturgas per kvadratmeter växthusyta) kan skattehöjningen motsvara fem procent av omsättningen (vid en omsättning om 500 kronor per kvadratmeter växthusyta och år).

Enligt Regelrådet kan beskrivningen av berörda företag utifrån antal och bransch godtas för detta ärende. Vad gäller beskrivningen av berörda företag utifrån storlek anser Regelrådet att beskrivningen inte är tillräckligt tydlig för samtliga berörda branscher. Att en majoritet av de berörda företagen inom en viss bransch är av en viss storlek betyder, när det är så pass många företag som påverkas som i den nu remitterade promemorian, att det likväl finns ett stort antal företag som är av en annan storlek. För att kunna utläsa vilka effekter som kommer att uppstå för berörda företag har sådana beskrivningar stor betydelse. Avsaknaden av sådana beskrivningar medför att konsekvensutredningen är ofullständig i denna del.

Regelrådet finner att beskrivningen av berörda företag utifrån antal och bransch är godtagbar.

Regelrådet finner att beskrivningen av berörda företag utifrån storlek är bristfällig.

Påverkan på berörda företags kostnader, tidsåtgång och verksamhet

Administrativa kostnader

I konsekvensutredningen anges att åtgärden minskar företagens administrativa kostnader relaterat till statsstöd och återbetalningar marginellt.

Regelrådet har inte funnit några skäl till att ifrågasätta förslagsställarens bedömning, även om det hade varit önskvärt med en precisering av den kostnadsminskning som förväntas uppstå.

Regelrådet finner att beskrivningen av förslagets påverkan på berörda företags administrativa kostnader är godtagbar.

Andra kostnader och verksamhet

Som framgår ovan varierar värdet av skattenedsättningen för företagen inom tillverkningsindustrin, livsmedelstillverkning, samt handel och reparation mellan tusen kronor och upp till fyra miljoner kronor. För över hälften av företagen innebär nedsättningen en skattelättnad på under 15 000 kronor. Vad gäller skattenedsättningen för företag avseende uppvärmningsbränsle för jord- och skogsbruk varierar värdet av nedsättningen mellan mycket låga belopp upp till cirka 560 000 kronor men genomsnittsbeloppet är under 200 kronor. För de flesta företag som tar del av nedsättningen utgör detta därför inte ett stort ekonomiskt stöd. Det anges också att förslaget leder till små kostnadshöjningar i förhållande till verksamheten för de flesta företag. Gällande den offentligfinansiella effekten anges att skatteintäkterna bedöms öka år 2021 med 138 miljoner kronor avseende förslaget om höjd energiskatt för industriell verksamhet och 8 miljoner kronor för jordbruks-, skogsbruks- och vattenbruksverksamhet. För leveranser av värme och kyla till industrin bedöms skatteintäkterna öka med ungefär 4 miljoner kronor år 2021 och 15 miljoner kronor år 2022. Avseende förslaget om justerade skattenivåer för råtalolja bedöms den offentligfinansiella effekten bli noll.

Regelrådet vill i denna del framföra följande. För att kunna relatera till förslagsställarens information i denna del hade det behövts en övergripande uppställning över fördelningen mellan företagen och värdet av nedsättningen, för att se för hur många företag som nedsättningen trots allt uppgår till ett betydande belopp. En ansats till en sådan förklaring finns avseende en av branscherna, men det hade behövt tydliggöras ytterligare. Som framgår ovan påverkas ett stort antal företag i olika branscher och det är inte osannolikt att en sådan betydande påverkan trots allt finns. En till parameter att åskådliggöra i detta är företagets storlek, där ett mindre företag sannolikt kommer att påverkas kostnadsmissigt på ett mer betydande sätt av en slopad nedsättning. Regelrådet ifrågasätter visserligen inte förslagsställarens information, men anser att beskrivningen hade behövt vara utförligare för att ses som fullständig.

Regelrådet finner att beskrivningen av förslagets effekter på berörda företags andra kostnader och verksamhet är bristfällig.

Påverkan på konkurrensförhållandena för berörda företag

Följande har Regelrådet kunnat utläsa av promemorian, som går att härleda till en beskrivning av förslagets påverkan på konkurrensförhållandena för berörda företag. Det anges i promemorian att energiskatt bör tas ut på all energi på ett likformigt sätt. Vidare anges, specifikt avseende beskattning av råtalolja, att i syfte att beskatta sådan på samma sätt som övriga skattepliktiga bränslen behöver även skattenivåerna för råtalolja justeras. När det gäller råtalolja bör därutöver även skattenivåerna för förbrukning för framställning av värme i kraftvärmeverk justeras. Råtalolja anges dock i praktiken inte användas för uppvärmningsändamål. Beskattningen bör motsvara skattenivåerna för fossila bränslen för att energibeskattningen inte indirekt ska gynna förbrukning av råtalolja för uppvärmning. Skälet till detta anges vara att råtaloljan behövs som råvara i den kemiska förädlingsindustrin³. Denna anpassning fanns inte med i den förändring som gjordes för kraftvärmen den 1 augusti 2019⁴. Det föreslås därför att en sådan justering görs. Detta innebär att om råtalolja förbrukas för annan kraftvärmeproduktion än den som sker i den industriella tillverkningsprocessen ska energiskatt tas ut med ett belopp som motsvarar 100 procent av den energiskatt och 91 procent av den koldioxidskatt som tas ut på eldningsolja som har försetts med märk- och färgämnen.

Regelrådet vill i denna del framföra följande. Det finns, som framgår ovan, visserligen resonemang i

³ Förslagsställaren hänvisar till prop. 1998/99:26 s. 14-16.

⁴ Förslagsställaren hänvisar till prop. 2018/19:99, bet. 2018/19:FiU21, rskr. 2018/19:288.

promemorian som är att se som konkurrensrättsliga, men det saknas en tydlig koppling till hur konkurrensförhållandena för specifikt berörda företag påverkas. Avsaknaden av en sådan beskrivning medför att konsekvensutredningen är ofullständig i denna del.

Regelrådet finner att beskrivningen av förslagets påverkan på konkurrensförhållandena för berörda företag är bristfällig.

Regleringens påverkan på företagen i andra avseenden

Regelrådet har inte kunnat utläsa i remissen om regleringen även kommer att medföra påverkan på företagen i andra avseenden. Eftersom Regelrådet saknar fullständiga beskrivningar i flera delar i konsekvensutredningen kan det inte uteslutas att det även finns annan påverkan på företagen som inte anges i konsekvensutredningen.

Regelrådet finner att beskrivningen av regleringens påverkan på företagen i andra avseenden är bristfällig.

Särskilda hänsyn till små företag vid reglernas utformning

Regelrådet har inte kunnat utläsa en beskrivning av om särskilda hänsyn behöver tas till små företag vid reglernas utformning. Med anledning av förslagets karaktär kan det vara så att förslagsställaren har ansett det omöjligt att ta särskilda hänsyn till små företag. Om så är fallet borde det ha angetts och motiverats – informationen kan däremot inte utelämnas helt.

Regelrådet finner att beskrivningen av om särskilda hänsyn behöver tas till små företag vid reglernas utformning är bristfällig.

Sammantagen bedömning

Som framgår ovan saknas det beskrivningar avseende vissa aspekter i konsekvensutredningen, medan i andra delar efterfrågar Regelrådet tydligare och mer detaljerade beskrivningar. Avsaknaden av sådana beskrivningar medför att förslagets effekter för företag inte kan bedömas.

Vid en sammantagen bedömning finner Regelrådet att konsekvensutredningen inte uppfyller kraven enligt 6 och 7 §§ förordningen (2007:1244) om konsekvensutredning vid regelgivning.

Stöd till regelgivare i konsekvensutredningsarbetet finns i [Tillväxtverkets handledning för konsekvensutredning](#).

Regelrådet behandlade ärendet vid sammanträde den 18 december 2020.

I beslutet deltog Elisabeth Thand Ringqvist, ordförande, Hanna Björknäs, Cecilia Gunne, Hans Peter Larsson och Lennart Renbjer.

Ärendet föredrogs av Katarina Garinder Eklöv.



Elisabeth Thand Ringqvist
Ordförande



Katarina Garinder Eklöv
Föredragande