

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 Avskaffad skattebefrielse för vissa bibränslen för uppvärmning samt ändrade förutsättningar för skattebefrielse för biogas och biogasol

Regelrådets ställningstagande

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

Innehållet i förslaget

Den remitterade promemorian innehåller ett förslag om att avskaffa befrielsen från energiskatt och koldioxidskatt för andra skattepliktiga bibränslen för uppvärmning än biogas och biogasol. I det följande refererar Regelrådet till detta delförslag som förslag 1.

I promemorian föreslås också att befrielse från energiskatt och koldioxidskatt för biogas och biogasol begränsas till att endast gälla för bränslen som inte är framställda av livsmedels- eller fodergöröror. En förutsättning för att skattebefrielse ska kunna medges är att bränslet omfattas av ett anläggningsbesked. Det föreslås därför att anläggningsbesked införs för gasformiga bibränslen även för andra ändamål än transportändamål. Den som är skattskyldig för dessa bränslen ska kunna ansöka om anläggningsbesked. För att få ett anläggningsbesked för gasformiga bränslen krävs ett kontrollsystem som visar att bränslet inte är framställt av livsmedels- eller fodergöröror. Detta gäller även gasformiga bränslen som används för transportändamål. Med livsmedels- eller fodergöröror avses stärkelserika göröror, sockergöröror eller oljegröror som produceras på jordbruksmark som huvudgöröror. Detta innefattar inte restprodukter och avfall, material som innehåller både cellulosa och lignin, eller mellangöröror som inte kräver att ytterligare mark tas i anspråk. Med mellangöröror avses exempelvis täckgöröror och fånggöröror. I det följande refererar Regelrådet till detta delförslag som förslag 2.

Förslagen i promemorian medför ändringar i lagen (1994:1776) om skatt på energi samt lagen (2010:598) om hållbarhetskriterier för biodrivmedel och flytande bibränslen. Ändringarna föreslås träda i kraft den 1 januari 2021.

Skälen för Regelrådets ställningstagande

Bakgrund och syfte med förslaget

Syftet med båda förslagen anges vara att följa EU:s statsstödsregelverk. Till förslag 1 anges också att en fortsatt skattebefrielse efter 2020 skulle innebära att ett otillåtet statsstöd föreligger, med anledning av att bränslena som avses till övervägande del är framställda av livsmedels- eller fodergöröror, samt att det har påvisats att dessa bränslen är överkompenserade.

Regelrådet finner att beskrivningen av bakgrund och syfte med förslaget är tillräcklig för detta ärende. Beskrivningen är därmed godtagbar.

Alternativa lösningar och effekter av om ingen reglering kommer till stånd

I konsekvensutredningen anges att det inte finns någon alternativ lösning till att uppnå förslag 1. Regelrådet har inte kunnat återfinna en beskrivning av effekter av om någon reglering inte kommer till stånd.

I konsekvensutredningen anges att det inte heller finns någon alternativ lösning till att uppnå förslag 2. Alternativet att inte skattebefria någon biogas eller biogasol överhuvudtaget skulle innebära svårigheter att minska utsläppen av koldioxid och därmed även svårigheter att uppnå Sveriges och EU:s klimatmål. Alternativet att inte genomföra den föreslagna begränsningen skulle innebära ett otillåtet statsstöd, då stöd till livsmedelsbaserade biobränslen inte får ges efter 2020. Regelrådet har inte heller i denna del kunnat återfinna en beskrivning av effekter av om någon reglering inte kommer till stånd.

Regelrådet vill i denna del framföra följande. Med anledning av förslagets karaktär kan de kortfattade beskrivningarna av varför någon alternativ lösning inte är relevant, godtas. Vad gäller effekter av om någon reglering inte kommer till stånd kan detta utläsas av förslagets bakgrund och syfte.

Regelrådet finner att beskrivningen av alternativa lösningar och vilka effekter som kan uppstå om någon reglering inte kommer till stånd är godtagbar.

Förslagets överensstämmelse med EU-rätten

Avseende förslag 1 finns det en beskrivning i promemorians avsnitt 3.1¹ om överensstämmelsen med EU-rätten. I konsekvensutredningen anges att förslaget enbart syftar till att uppfylla EU-rättsliga krav och bedöms vara förenligt med EU-rätten.

Avseende förslag 2 finns det en beskrivning i promemorians avsnitt 4.1² om överensstämmelsen med EU-rätten. I konsekvensutredningen anges att förslaget enbart syftar till att uppfylla EU-rättsliga krav och bedöms vara förenligt med EU-rätten.

Regelrådet finner att beskrivningen av förslagets överensstämmelse med EU-rätten är tillräcklig för detta ärende. Beskrivningen är därmed godtagbar.

Särskild hänsyn till tidpunkt för ikraftträdande och behov av speciella informationsinsatser

I promemorian anges att de båda förslagen syftar till att den aktuella svenska skattelagstiftningen ska vara förenlig med EU-rätten även efter den 31 december 2020. De föreslagna ändringarna bör därför träda i kraft den 1 januari 2021.

I fråga om lagen (1994:1776) om skatt på energi (i det följande LSE) föreslås en övergångsbestämmelse som går ut på att äldre föreskrifter i LSE fortsatt ska gälla i fråga om

¹ Promemorian s. 16-18.

² Promemorian s. 21-23.

förhållanden som hänför sig till tiden före ikraftträdandet. Detta innebär som utgångspunkt att äldre bestämmelser är tillämpliga då skattskyldighet har inträtt före ikraftträdandet. I fråga om situationer där en skattskyldig gör avdrag för skatt vid egen förbrukning av ett bränsle ska förbrukningen ha skett före ikraftträdandet för att skattebefrielse ska medges. I de fall en skattskyldig gör avdrag för skatt på bränsle som har sålts som motorbränsle ska försäljningen ha skett före ikraftträdandet för att skattebefrielse ska medges. I de fall en förbrukare som inte är skattskyldig eller skattebefriad förbrukare ansöker om återbetalning av skatt på ett bränsle ska förbrukningen ha skett före ikraftträdandet för att skattebefrielse ska medges.

I konsekvensutredningen anges avseende båda förslagen att dessa förväntas medföra vissa kostnader av engångskaraktär för Skatteverket, som består av kostnader för åtgärder för att bland annat tillgodose informationsbehovet. Förslaget bedöms inte föranleda några behov av informationsinsatser som går utöver de som normalt sker vid regelförändringar.

Regelrådet finner att beskrivningen av om särskild hänsyn behöver tas till tidpunkten för ikraftträdande och om det finns behov av speciella informationsinsatser är tillräcklig för detta ärende. Beskrivningen är därmed godtagbar.

Berörda företag utifrån antal, storlek och bransch

Förslag 1 anges kunna få störst effekt för mindre företag som använder skattepliktiga biooljor och fortsatt vill använda biobränslen, då större andel av deras energianvändning kan omfattas av skattepliktiga biooljor. RME³ kan användas i mindre anläggningar som huvudbränsle. I större anläggningar används oftast RME och skattepliktiga vegetabiliska oljor och fetter som så kallad topplast, reservbränsle eller komplement till fasta biobränslen. Större energiföretag förbrukar olika bränslen, både fossila och biobaserade, och är sannolikt mindre sårbara då skattebefrielsen för vissa skattepliktiga biobränslen avskaffas. För uppvärmning tar omkring 80 aktörer del av nedsättningen för RME och omkring fem aktörer för vegetabiliska oljor och fetter. Dessa biooljor används framförallt inom energisektorn. Även vissa kommunala och privata bostads- och fastighetsbolag använder skattepliktiga biooljor för uppvärmning. Utifrån tillgänglig statistik finns inga uppgifter om storleken på företagen. Av de aktörer som får ta del av nedsättningen är det cirka 55 företag som använder under 100 kubikmeter biooljor per år.

Vad gäller förslag 2 anges att för att få ett anläggningsbesked krävs att företagen har ett kontrollsystem på plats som säkerställer att avdrag inte görs för biogas och biogasol som har framställts av livsmedels- eller fodergörddor. Företag som hanterar biogas som drivmedel har redan ett kontrollsystem i enlighet med hållbarhetslagen. För företag som endast hanterar biodrivmedel från restprodukter och avfall krävs inget kontrollsystem utöver kontrollsystemet för hållbarhetskriterier. Dock omfattas inte biogas och biogasol som används som bränsle för uppvärmning av hållbarhetslagens nuvarande krav. Förslaget om att utöka kravet på anläggningsbesked för biogas och biogasol som används för andra ändamål än transportändamål omfattar inget ytterligare krav på hållbarhetsbesked utan endast ett krav på anläggningsbesked. Cirka 100 företag anges vara skattskyldiga för biogas och medges avdrag för biogas som förbrukas som bränsle för uppvärmning. För närvarande är biogasol för uppvärmning inte skattebefriad med anledning av att den har framställts av biomassa. Det anges att regeringen i en lagrådsremiss den 27 februari 2020 (Fi2020/00802/S2) har föreslagit att befrielsen från energiskatt och koldioxidskatt ska utökas till att omfatta biogasol, vilket kan träda i kraft tidigast den 1 januari 2021. Det finns därför inga uppgifter om antalet skattskyldiga biogasolföretag, men endast ett fåtal företag förväntas bli skattskyldiga. Det anges att 53 aktörer hade hållbarhetsbesked för biogas som drivmedel i

³ Såvitt Regelrådet förstår begreppet är det en förkortning av *rapsmetyl ester*.

slutet av 2019, nästan samtliga av dessa hade även ett anläggningsbesked. Det är rimligt att anta att i princip alla leverantörer av biogas till uppvärmningsändamål även levererar biogas för transportändamål och därmed redan omfattas av krav på hållbarhetsbesked och anläggningsbesked.

Regelrådet vill i denna del framföra följande. Det finns en beskrivning av ett ungefärligt antal berörda företag, liksom berörd bransch. Vad gäller storleken på berörda företag har förslagsställaren inte kunnat ange detta utifrån tillgänglig statistik. Eftersom, som framgår vid kostnadsbeskrivningen, kostnaderna riskerar att bli större för små företag i förhållande till stora företag, borde det rimligen finnas något underlag att tillgå som ligger till grund för den slutsatsen. Att ange berörda företags storlek måste inte nödvändigtvis betyda att varje berört företags storlek ska anges i detalj – även en ungefärlig fördelning av företagens storlek och hur många mindre företag som påverkas i förhållande till hur många större, är relevant information i en konsekvensutredning. Avsaknaden av en sådan beskrivning 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

Regelrådet har inte kunnat återfinna någon beskrivning av om förslag 1 kommer att påverka berörda företags administrativa kostnader.

Vad gäller förslag 2 anges följande om förslagets administrativa kostnader. Den administrativa kostnaden för de aktörer som omfattas av hållbarhetslagen har uppskattats av Energimyndigheten i rapporten *System för hållbarhetskriterier i Sverige: En utvärdering av regelverkets praktiska tillämpning (ER 2015:21)*. Kostnaden för ett stort företag uppskattades uppgå till omkring 2 kronor per megawattimme för biogas till drivmedel. Små företag hade en betydligt högre kostnad, omkring 27 kronor per megawattimme. Kostnaden för att uppfylla hållbarhetslagen anges vara låg i jämförelse med skattebefrielsen för biogas som för 2020 motsvarar 264 kronor per megawattimme för drivmedel och 367 kronor per megawattimme för uppvärmning. Ansökan om hållbarhetsbesked och upprättande av kontrollsystem anges utgöra en mindre del av kostnaden, 14 procent och resterande 86 procent utgjordes av kostnader för att förvalta kontrollsystemet och rapportera uppgifter till Energimyndigheten.

Förvaltning av kontrollsystemet kan exempelvis avse kontroll och stickprov hos leverantörer. Reglerna om anläggningsbesked kräver inte att någon rapportering görs till Energimyndigheten, vilket minskar kostnaderna. Det anges också att det krävs ett betydligt mindre komplicerat kontrollsystem för att erhålla ett anläggningsbesked jämfört med ett hållbarhetsbesked, vilket gör att kostnaden förväntas bli betydligt mindre. Den sammanlagda administrativa kostnaden för berörda företag beräknas till 0,8 miljoner kronor. I beräkningen antas att ytterligare 50 företag omfattas av krav på ett anläggningsbesked, att kostnaderna i genomsnitt motsvarar 10 procent av kostnaderna för ett hållbarhetsbesked (0,1 * 14,50 kronor per megawattimme) och att produktionen från dessa företag motsvarar 560 000 megawattimmar. Uppskattningen anges vara osäker eftersom den utgår från kostnader för att uppfylla hållbarhetskriterier för biogas för drivmedel.

Regelrådet vill i denna del framföra följande. Beskrivningen av vad förslagsställaren ser som möjliga moment som leder till administrativa kostnader går att förstå. Den sammanlagda administrativa kostnaden för berörda företag beräknas till 0,8 miljoner kronor, som framgår ovan. Den kvantitativa

beskrivningen, hur man kom fram till denna siffra, är däremot svår att följa. 0,8 miljoner kronor fördelat på samtliga berörda företag kan i ett bredare perspektiv ses som en inte alltför betydande siffra. För att ärendet ska ses som tillräckligt utrett, behöver förslagsställaren då vara tydlig i beskrivningen av hur man kom fram till detta belopp. Avsaknaden av en sådan beskrivning medför att konsekvensutredningen är ofullständig i denna del.

Regelrådet finner att beskrivningen av förslagets effekter på berörda företags administrativa kostnader är bristfällig.

Andra kostnader och verksamhet

I konsekvensutredningen avseende förslag 1 anges att skattepliktiga biooljor kan i befintliga pannor ersättas med biooljor som inte är skattepliktiga, främst MFA⁴ och i vissa fall tallbeckolja. MFA anges bestå av blandningar av olika restoljor inom industrin och kan ersätta både lätta och tunga eldningsoljor. MFA används främst inom värmeverk och värmekraftverk. Tallbeckolja anges vara en biprodukt vid papperstillverkning och kan jämföras med lågsavlig tung eldningsolja. Den används främst inom industrin, men även i betydande omfattning inom värmeverk och kraftvärmeverk inom energisektorn. Med utgångspunkt från SCB:s energivarubalanser för 2018 uppskattas användningen av MFA till cirka 47 procent och tallbeckolja till cirka 37 procent av all användning av biooljor i värmeverk och kraftvärmeverk inom energisektorn. Omkring 12 procent står skattepliktiga biooljor för i värmeverk och kraftvärmeverk inom energisektorn (11 procent för RME och 1 procent för vegetabiliska och animaliska oljor och fetter). Omställningen från skattepliktiga biooljor, som följd av förslaget, anges kunna medföra vissa kostnader vad avser pannor, brännare, rörledningar och filter. Dessa kostnader bedöms i allmänhet som låga. Kostnaderna förväntas bli något högre om RME med finare kvalitet ska ersättas.

I konsekvensutredningen anges vidare att producenter och leverantörer av RME kommer sannolikt inte att få avsättning för sin produkt för uppvärmning, men bedömningen är att det finns avsättning på andra marknader. Exempelvis används cirka 98 procent av RME som biobränsle inom drivmedelssektorn.

I konsekvensutredningen avseende förslag 2 framgår vissa effekter avseende verksamhetspåverkan ovan vid rubriken *Berörda företag utifrån antal, storlek och bransch*. Utöver det anges i konsekvensutredningen att aktörer som gör avdrag för biogas och biogasol som förbrukas som bränsle för uppvärmning enligt 7 kap. 1 § 2 p LSE och som idag inte har hållbarhetsbesked kommer att få ökade kostnader av viss betydelse. Det bedöms röra sig om cirka 50 aktörer. Exempel på sådana aktörer kan vara ett lantbruk som producerar biogas för egen uppvärmning eller ett energiföretag som enbart producerar biogas eller biogasol för uppvärmning. De behöver upprätta ett massbalanssystem enligt 14 § förordning (2011:1088) om hållbarhetskriterier för biodrivmedel och flytande biobränslen. Massbalanssystemet kan vara av enkelt slag. För aktörer som endast köper biogas av leverantörer med anläggningensbesked räcker det med en rutin om detta samt avtal om att endast köpa icke livsmedelsbaserad biogas. En lantbrukare som själv producerar och använder biogas behöver en rutin om att avtala med råvaruleverantörer om att råvaran inte ska utgöras av livsmedels- eller fodergrödor.

Regelrådet vill i denna del framföra följande. Beskrivningen av förslagets verksamhetspåverkan kan ses som tillräcklig för detta ärende. Vad sedan gäller andra kostnader, förstår Regelrådet promemorian som att sådana kan komma att uppstå i olika delar. Det finns resonemang kring de delar där förslagsställaren har sett att kostnader kan komma att uppstå, däremot saknas beloppsmässiga uppskattningar av kostnaderna. Ställningstaganden om att en viss kostnad bedöms som låg, som anges avseende förslag 1, liksom att cirka 50 aktörer kommer att få ökade kostnader av viss betydelse kopplat till förslag 2, blir

⁴ Förkortning för *Mixed Fatty Acids*, mixade vegetabiliska oljor.

alltför vaga. Detta särskilt om förslagsställaren har identifierat ökade kostnader av viss betydelse. Avsaknaden av en kvantitativ beskrivning av kostnaderna medför att konsekvensutredningen är ofullständig i denna del.

Regelrådet finner att beskrivningen av förslagets påverkan på företagens andra kostnader är bristfällig.

Regelrådet finner att beskrivningen av förslagets påverkan på företagens verksamhet är godtagbar.

Påverkan på konkurrensförhållandena för berörda företag

Avseende förslag 1 har Regelrådet inte återfunnit någon beskrivning av påverkan på konkurrensförhållandena för berörda företag.

I konsekvensutredningen framgår att förslag 2 bedöms inte nämnvärt påverka marknadsförutsättningar mellan företag inom branschen för biogas och biogasol.

Regelrådet vill i denna del framföra följande. I en beskrivning av ett förslags påverkan på konkurrensförhållanden för berörda företag behöver det finnas med både en beskrivning av påverkan på företagen inom den aktuella branschen och mellan branscher. I det nu remitterade ärendet är det relevant att redovisa en konkurrenspåverkan sett till olika energikällor. I konsekvensutredningen saknas det en beskrivning av hur andra energikällor kommer att påverkas till följd av förslaget. 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 för något av förslagen återfunnit en beskrivning av regleringens påverkan på företagen i andra avseenden. Regelrådet har heller inte för egen del kunnat utläsa någon sådan påverkan. För detta ärende kan därför Regelrådet godta en utebliven beskrivning.

Regelrådet finner att en utebliven beskrivning av regleringens påverkan på företagen i andra avseenden utifrån förutsättningarna i detta ärende är godtagbar.

Särskilda hänsyn till små företag vid reglernas utformning

Som framgår ovan anges förslag 1 kunna få störst effekt för mindre företag som använder skattepliktiga biooljor och fortsatt vill använda biobränslen, då större andel av deras energianvändning kan omfattas av skattepliktiga biooljor.

Vad gäller förslag 2 framgår som anges vid rubriken *Administrativa kostnader* att små företag har en betydligt högre kostnad per megawattimme. I konsekvensutredningen anges också att förslaget i viss mån bedöms påverka små företag i något större utsträckning än större företag.

Regelrådet vill i denna del framföra följande. Regelrådet har inte återfunnit någon beskrivning av om särskilda hänsyn har tagits till små företag vid reglernas utformning. Med anledning av förslagets karaktär, med ett upphörande av en skattebefrielse i syfte att följa EU-rättsliga regler avseende statsstöd, är det sannolikt att någon sådan hänsyn inte kan tas. Det hade varit önskvärt om förslagsställaren angett detta, men med anledning av förslagets karaktär i detta avseende kan

Regelrådet godta en utebliven beskrivning.

Regelrådet finner att en utebliven beskrivning av om särskilda hänsyn kan tas till små företag vid reglernas utformning utifrån förutsättningarna i detta ärende är godtagbar.

Sammantagen bedömning

Som framgår ovan har Regelrådet funnit brister i beskrivningarna av berörda företags storlek, förslagets påverkan på företagets administrativa och andra kostnader samt påverkan på konkurrensförhållanden. Detta är centrala delar för att kunna bedöma förslagets effekter för företag. De nämnda bristerna påverkar därför den sammantagna bedömningen av konsekvensutredningen.

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 28 maj 2020.

I beslutet deltog Elisabeth Thand Ringqvist, ordförande, Yvonne von Friedrichs, Claes Norberg, Lennart Renbjör och Lars Silver.

Ärendet föredrogs av Katarina Garinder Eklöv.



Elisabeth Thand Ringqvist
Ordförande



Katarina Garinder Eklöv
Föredragande