

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.

Miljödepartementet

## Yttrande över promemorian Reduktionsplikt för minskning av växthusgasutsläpp från bensin och dieselbränsle

### Regelrådets ställningstagande

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

### Innehållet i förslaget

En lag föreslås om reduktionsplikt för minskning av växthusgasutsläpp från bensin och dieselbränsle. Reduktionsplikten innebär en skyldighet att minska utsläppen per energienhet reduktionspliktig bensin eller reduktionspliktigt dieselbränsle genom inblandning av biodrivmedel. Reduktionsplikten får endast uppfyllas genom inblandning av biodrivmedel som uppfyller hållbarhetskriterierna enligt lagen om hållbarhetskriterier för biodrivmedel och flytande biobränslen.

Den som enligt lagen om skatt på energi i egenskap av upplagshavare eller varumottagare är skattskyldig för skatt på bränslen som motsvarar reduktionspliktig energimängd har en reduktionsplikt och ska skriftligen anmäla detta till tillståndsmyndigheten senast två veckor efter det att reduktionsplikten började. Den som har en reduktionsplikt ska från och med den 1 juli 2018 minska utsläppen från motsvarande energimängd fossil bensin eller fossilt dieselbränsle, för bensin med 2,6 procent, och för dieselbränsle med minst 19,3 procent. Från och med den 1 januari 2019 ska utsläppen minska med 2,6 procent för bensin och för dieselbränsle med minst 20 procent. Från och med den 1 januari 2020 ska utsläppen minska med minst 4,2 procent för bensin och med minst 21 procent för dieselbränsle. Om minskningen av utsläppen har skett med mer än vad som angetts i lagen, får överskottet från föregående kalenderår överlåtas och tillgodoräknas någon annan som har en reduktionsplikt för samma bränsle och år om aktörerna skriftligen har kommit överens om det.

Den som har eller har haft en reduktionsplikt ska på tillsynsmyndighetens begäran lämna de upplysningar och de handlingar som myndigheten behöver för tillsynen. Förelägganden får meddelas och får förenas med vite av tillsynsmyndigheten. Reduktionspliktig ska senast den 1 april varje år redovisa hur reduktionsplikten har uppfyllts under det föregående kalenderåret. Överlåtelse av utsläppsminskning ska särskilt redovisas till myndigheten. En förseningsavgift får tas ut med 1 000 kronor. En reduktionspliktsavgift ska tas ut av den som inte har uppfyllt plikten för ett kalenderår. Beslut om avgifterna kan överklagas till förvaltningsdomstol. Prövningstillstånd krävs för överklagande till kammarrätt.

Rätten till avdrag i punktskattedeklarationen slopas för energiskatt och koldioxidskatt på de beståndsdelar av bensen och dieselbränsle som framställts av biomassa. Koldioxidskatten på den totala volymen motorbränsle som beskattas som bensen sänks med 0,09 kronor per liter och som beskattas som omärkt dieselbränsle med 1 093 kronor per kubikmeter. Energiskatten sänks med 0,21 kronor per liter bensen och med 307 kronor per kubikmeter omärkt dieselbränsle, miljöklass 1.

Befrielsen från energiskatt ökas för höginblandad etanol som används i gnisttända motorer (E85) från 92 procent till 100 procent av den energiskatt som gäller för bensen. Befrielsen från energiskatt ökas för höginblandad Fame (fettsyrametylestrar) från 63 procent till 100 procent av den energiskatt som gäller för dieselbränsle. För motorbränsle som utgör bensen eller dieselbränsle och som till mer än 98 volymprocent framställts av biomassa medges 100 procent befrielse från koldioxidskatt och 100 procent befrielse från energiskatt för den andel av bränslet som utgörs av en eller flera beståndsdelar som framställts av biomassa.

Följändringar av fordonsskatten för lätta dieselfordon föreslås så att bränslefaktorn kalibreras om från 2,37 till 2,49 som en följd av att energiskatteskillnaden mellan bensen och dieselbränsle ökar. Följändringar genomförs även i det viktbaserade systemet för fordonsskatt.

## Skälen för Regelrådets ställningstagande

### Bakgrund och syfte med förslaget

Av remissen framgår att syftet med förslaget är att minska växthusgasutsläpp från bensen och dieselbränsle genom inblandning av biodrivmedel och på så sätt skapa långsiktiga spelregler för hållbara biodrivmedel, vilket i sin tur bidrar till att målen om en fossilfri fordonsflotta nås. Det uppges att växthusgasutsläppen från inrikes transporter, utom luftfart, ska minska med minst 70 procent senast år 2030. I konsekvensutredningen uppges även att reduktionsplikten syftar till att ersätta det stödsystem genom skattebefrielse som hittills varit det huvudsakliga styrmedlet för inblandning av biodrivmedel i bensen och dieselbränsle.

Regelrådet finner att förslagsställarens redovisning av förslagets bakgrund och syfte är godtagbar.

### Alternativa lösningar och effekter av om ingen reglering kommer till stånd

Av konsekvensutredningen framgår att förslaget ger en långsiktig lösning för låginblandade biodrivmedel, där risken för överkompensation och osäkerhet gällande statsstöds godkännanden försvinner. Vid utebliven reglering uppges att det skulle bli marknadskräfterna och skattens storlek som styr hur mycket biodrivmedel som kommer att blandas in. Vidare uppges att med full skatt motsvarande de befintliga energi- och koldioxidskatterna skulle sannolikt inget biodrivmedel alls blandas in i bensen och dieselbränsle, eftersom kostnaden för biodrivmedel är betydligt högre än de fossila alternativen.

Det framgår vidare att förslagsställaren övervägt vilka motorbränslen och vilka sektorer som ska ingå i plikten. Det uppges att om samma skatt skulle gälla för samtliga drivmedel skulle höginblandade drivmedel bli betydligt dyrare per liter än de fossila, vilket i sin tur sannolikt skulle påverka försäljningen av biodrivmedel negativt och kanske till och med göra att försäljningen helt upphörde. Detta skulle även inverka negativt på de redan gjorda investeringarna i form av fordonsparker och infrastruktur. Priset på biljettpriserna inom kollektivtrafiken skulle också höjas till följd av kraftigt ökade drivmedelskostnader. Förslagsställaren redovisar även de överväganden som gjorts gällande nivån på reduktionsplikten samt om en särskild nivå skulle gälla för höginblandade biodrivmedel. Vidare har överväganden gjorts om användning av el i vägtrafik ska kunna användas som åtgärd för att minska utsläppen från bensen och

dieselbränsle i reduktionsplikten. Förslagsställaren uppger även att en diskussion förts om i vilken utsträckning ett kvot- eller reduktionspliktsystem bör utrustas med flexibilitetsmekanismer. Sådana mekanismer kan innefatta allt mellan förhållandevis enkla system så som möjligheten att samrapportera mellan två eller flera företag till mer komplicerade lösningar som en central handelsplats, där utsläppsminskningar handlas genom certifikat. Det uppges emellertid att ett system med certifikat bland annat bedöms leda till höga administrativa kostnader för företagen, varför detta inte förordas av förslagsställaren.

Regelrådet finner att förslagsställarens redovisning av alternativa lösningar och effekter av om ingen reglering kommer till stånd är godtagbar.

## Förslagets överensstämmelse med EU-rätten

I remissen redogör förslagsställaren för hur de nationella styrmedlen överensstämmer med EU-rätten, där Europaparlamentets och rådets direktiv 2009/28/EG om främjande av användningen av energi från förnybara energikällor (förnybartdirektivet) nämns särskilt. Förnybartdirektivet anger att varje medlemsstat ska se till att andelen energi från förnybara energikällor när det gäller alla former av transporter år 2020 är minst 10 procent av den slutliga energianvändningen i transporter i medlemsstaten. Förnybartdirektivet har, enligt förslagsställaren, ändrats genom Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2015/1513 om ändring av direktiv 98/70/EG om kvaliteten på bensin och dieselbränslen och ändring av direktiv 2009/28/EG om främjande av användningen av energi från förnybara energikällor (ILUC-direktivet). Det uppges att ändringarna bland annat rör kraven på minskning av växthusgasutsläpp i artikel 17. Vidare uppges att direktivet (98/70/EG) om kvaliteten på bensin och dieselbränslen anger att drivmedelsleverantörer ska minska sina utsläpp av växthusgaser med minst 6 procent till år 2020 jämfört med en fastställd lägsta standard för bränslen baserad på växthusgasutsläppen per energienhet under hela livscykeln från fossila bränslen under 2010. Direktivet uppges ha genomförts i Sverige genom drivmedelslagen (2011:319) respektive förordningen (2011:346). I tillämpningsdirektivet (2015/652) till bränslekvalitetsdirektivet fastställs beräkningsmetoder och rapporteringskrav. I bränslekvalitetsdirektivet anges även vissa begränsningar av hur mycket etanol och Fame som får blandas in i bensin respektive dieselbränsle.

Förslagsställaren redovisar i remissen hur energi- och punktskattedirektiven<sup>1</sup> har genomförts i svensk lagstiftning. Av remissen framgår att medlemsstaterna själva får bestämma sina nationella skattebelopp för bensin respektive dieselbränsle, men att beskattningen ska uppfylla vissa föreskrivna minimiskattenivåer. Det finns inom energiskattedirektivet krav på obligatorisk skattebefrielse i vissa situationer samt möjligheter för medlemsstaterna att ge skattenedsättning och fullständig eller partiell skattebefrielse i andra situationer. Det uppges att medlemsstaterna exempelvis ges möjlighet att skattebefria bränslen som framställts av biomassa. Av punktskattedirektivet framgår bland annat att vissa godkända aktörer i egenskap av upplagshavare har möjlighet att tillverka, flytta och förvara bensin och dieselbränsle utan att skattskyldighet inträder för varorna.

Förslagsställaren redogör för hur förslaget förhåller sig till EU:s statsstödsregler som anges i artikel 107 och 108 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt (EUF-fördraget). Det uppges i remissen att det i energiskattedirektivet klargörs att skatteåtgärder som uppfyller energiskattedirektivets bestämmelser kan omfattas av EU:s statsstödsregler, vilket den svenska beskattningen av biodrivmedel uppges göra. Det uppges att EU-kommissionen genom ett beslut den 15 december 2015 godkänt nu

---

<sup>1</sup> Rådets direktiv 2003/96/EG om en omstrukturering av gemenskapsramen för beskattning av energiprodukter och elektricitet (energiskattedirektivet) samt Rådets direktiv 2008/118/EG om allmänna regler för punktskatt och om upphävande av direktiv 92/12/EEG.

gällande skatteåtgärder för flytande biodrivmedel till och med utgången av år 2018. Det uppges vidare att enligt rådets förordning (EU) nr 2015/1589 om genomförandebestämmelser för artikel 108 i EUF-fördraget omfattar genomförandeförbud allt nytt statligt stöd. Förslagsställaren bedömer därför att en ansökan om förnyat statsstöds godkännande bör göras för de flytande biodrivmedel som ges fortsatt skattebefrielse från och med den 1 juli 2018. Av konsekvensutredningen framgår att förslaget bedöms överensstämma med de skyldigheter som följer av Sveriges anslutning till EU.

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

### **Särskild hänsyn till tidpunkt för ikraftträdande och behov av speciella informationsinsatser**

Av remissen framgår att för att underlätta införandet av reduktionsplikten bör ikraftträdelsedatum sättas efter övergången till sommarkvalitet för bensin och dieselbränsle och att datumet därför bör sättas till den 1 juli 2018. Detta innebär, enligt förslagsställaren, att reduktionsplikten endast kommer att gälla tiden från och med den 1 juli till och med den 31 december det första året.

Vidare uppges att när det gäller den bestämmelse som avser de höjda reduktionskraven år 2019 och 2020 bedöms inte övergången till sommarkvalitet ha samma betydelse, eftersom reduktionsplikten ska uppfyllas på årsbasis. Dessa bestämmelser bör därför, enligt förslagsställaren, träda ikraft den 1 januari 2019 respektive den 1 januari 2020.

Förslagsställaren bedömer att det finns tillräckligt med tid för berörda aktörer att förbereda sig för införande av reduktionsplikten. Vidare bedöms det även finnas tillräckligt med tid för drivmedelsleverantörerna att anpassa sig till införandet av E10 på marknaden, då reduktionsnivån för bensin höjs den 1 januari 2020.

Av konsekvensutredningen framgår att förslagsställaren bedömer att Energimyndigheten och Skatteverket är bäst lämpade att bedöma om en regeländring bör föranleda särskilda informationsinsatser.

Regelrådet kan konstatera att det i redovisningen av vilka konsekvenser förslaget medför för myndigheter och domstolar även finns ett visst begränsat resonemang om kostnader för Energimyndigheten och Skattemyndigheten gällande framtagande av vägledning och information till berörda företag, blanketter och så vidare.

Regelrådet finner att förslagsställarens redovisning av särskild tidpunkt för ikraftträdande och behov av speciella informationsinsatser är godtagbar.

### **Berörda företag utifrån antal, storlek och bransch**

Av konsekvensutredningen framgår att förslaget främst berör företag som producerar, säljer och använder flytande drivmedel och att antalet företag som omfattas av reduktionsplikt och träffas direkt bedöms för bensin vara upp till 30 stycken, varav större delen är leverantörer och ett fåtal yrkesmässiga användare. Gällande diesel bedömer förslagsställaren att upp till 80 stycken företag berörs. Merparten av dessa bedöms vara yrkesmässiga användare av dieselbränsle, till exempel vissa större industri-, och åkeriverksamheter som köper obeskattat dieselbränsle av de större drivmedelsleverantörerna och efter godkännande från Skatteverket som upplaghavare hanterar bränslet under skatteuppskov och beskattar det i takt med förbrukningen. Vidare uppges att även producenter och importörer av biodrivmedel påverkas indirekt genom att efterfrågan och prissättningen på biodrivmedel kan komma att påverkas

genom förslaget. Förslagsställaren uppger också att företag i form av drivmedelskonsumenter påverkas när kostnaderna på bensin och diesel förändras. I konsekvensutredningen uppges även att flygbensin och flygfotogen, liksom olika typer av bunker- och tjockoljor som till viss del används inom sjöfarten, inte omfattas av reduktionsplikten. Vidare uppges att en stor del av sjöfarten samt spårbinden trafik och användning i stationära motorer kommer att undantas, genom att märkt dieselbränsle inte omfattas. Vidare kommer inte lösningsmedel eller bränslen som är avsedda för uppvärmning att omfattas. Förändringarna av koldioxid- och energiskattesatserna kommer dock, enligt förslagsställaren, att påverka förbrukare av flygbensin samt förbrukare av alkylatbensin. Slutligen uppges att förslaget om att fullständigt skattebefria etanol i E85 och höginblandad Fame bör ge ett lägre pris för dessa drivmedel och därigenom påverka de som producerar, säljer eller använder E85 eller höginblandad Fame.

Regelrådet saknar en redovisning av de berörda företagens storlek och anser även att redovisningen avseende företagens antal i förhållande till de olika branscherna inte är tillräcklig. Regelrådet anser att om förslagsställaren hade försökt uppskatta hur många berörda företag det finns per bransch och ungefärlig storlek på dessa företag hade det gett en betydligt bättre förståelse för hur förslaget träffar de olika branscherna och företagen. Regelrådet anser även att en redovisning av antalet små företag som sannolikt inte kommer att kunna investera i korrosionsbeständiga cisterner, eventuellt hyra sådana eller som har sämre eller kanske helt saknar möjlighet att uppfylla reduktionsplikten på annat sätt, är avgörande för förståelsen för hur förslaget träffar dessa företag.

Regelrådet finner därför att förslagsställarens redovisning av berörda företag utifrån bransch är godtagbar, men att redovisningen avseende antal och storlek är bristfällig.

## Påverkan på berörda företags kostnader, tidsåtgång och verksamhet

### *Administrativa kostnader*

Av konsekvensutredningen framgår att förslaget bedöms medföra ökade administrativa kostnader för företag med reduktionsplikt, eftersom pliktens uppfyllnad ska rapporteras till Energimyndigheten. Förslagsställaren uppger emellertid att samordningen ska ske med den befintliga rapporteringen som följer av drivmedels- respektive hållbarhetslagen genom att i stort sett samma uppgifter kan användas och att rapporteringen ska ske årligen senast den 1 april. Kostnaderna för rapporteringen bedöms därför bli låga. Kostnader uppstår också för att beräkna att reduktionsplikten är uppfylld i rätt tid, då växthusgasutsläppen kan variera mellan olika leveranser av biodrivmedel. Kostnaderna för detta bedöms emellertid vara marginella och förslagsställaren uppger i konsekvensutredningen att det bör vara upp till Energimyndigheten att i samband med att föreskrifter tas fram även göra en närmare analys av de administrativa kostnaderna, eftersom kostnaderna beror på utformningen av föreskrifterna.

Av remissen framgår att den som har en reduktionsplikt har möjlighet att överlåta minskade växthusgasutsläpp till en annan aktör som omfattas av reduktionsplikten. För att en sådan överlåtelse ska kunna göras måste ett skriftligt avtal om överlåtelse upprättas. Information om hur stor växthusgasutsläppsminskning som överlåts och till vilken aktör ska lämnas till Energimyndigheten senast vid rapporteringstillfället för reduktionsplikten.

Det uppges vidare att förslaget om slopad skattebefrielse för låginblandade biodrivmedel bedöms ge de företag som idag gör avdrag för låginblandade biodrivmedel i bensin och dieselbränsle en minskad administrativ börda. Förslagsställaren uppger att det rör sig om 110 företag som antas få en minskad tidsåtgång med tio minuter per deklarationstillfälle. Om det antas att företagen deklarerar en gång i månaden skulle de administrativa kostnaderna kunna minska med upp till 0,1 miljoner kronor per år för samtliga företag totalt. Det uppges att slopandet av skattebefrielsen eliminerar risken för överkompensation för låginblandade biodrivmedel. Avseende de övriga skatteförändringarna uppges



dessa utgöra förändringar av skattebelopp och bedöms inte varaktigt påverka företagens administrativa kostnader.

Av remissen framgår att uppgifter som har betydelse för reduktionsplikten ska sparas i sju år från utgången av de kalenderår som uppgifterna avser. Sådana uppgifter uppges till exempel handla om bränslevolymer som har hanterats och utsläppsminskningar hos levererade biodrivmedel. Upplysningar om uppgifterna ska även kunna lämnas på begäran av tillsynsmyndigheten.

Regelrådet kan konstatera att det gällande reduktionsplikten saknas kvantitativ redovisning av kostnaderna för beräkning och rapportering till Energimyndigheten. Regelrådet anser att förslagsställaren borde ha kunnat redovisa en uppskattning genom exempelvis ett spann av företagens kostnader för beräkningen av reduktionsplikten eller redovisat exempelberäkningar. Detta eftersom förslagsställaren nu ändå uppger att kostnaderna är marginella, vilket tyder på att oavsett utformningen av föreskrifterna har Miljödepartementet en uppfattning om storleken. Regelrådet anser att förslagsställaren även borde ha motiverat bedömningen av beräkningskostnaderna, så att det går att förstå varför dessa skulle vara marginella.

Regelrådet anser vidare att exempelberäkningar hade kunnat tydliggöra kostnaderna för rapporteringen av överlåtelse av växthusgasminskning till Energimyndigheten samt åtminstone en uppskattning av kostnaderna för upprättande av avtal för överlåtelsen. Regelrådet finner det inte osannolikt att dessa kostnader kommer att tas ut på de mindre aktörer i form av små tankstationer som oftast inte tillhör någon drivmedelskedja och som kan ha behov av att sådana avtal upprättas. En sådan redovisning hade möjliggjort en bedömning av hur exempelvis de små tankstationerna kan komma att påverkas kostnadsmissigt i de fall dessa företag har sämre möjligheter att betala reduktionsavgifterna som följer när reduktionsplikten inte kan uppfyllas.

Vidare kan Regelrådet konstatera att förslagsställaren i remissen uppger att de krav som hittills gällt om att ett motorbränsle eller beståndsdel av ett motorbränsle som framställts av biomassa ska omfattas av ett hållbarhetsbesked enligt 3 kap. lagen (2010:598) om hållbarhetskriterier för biodrivmedel och flytande biodrivmedel upphör att gälla för inblandning i bensin respektive dieselbränsle. Detsamma uppges gälla för kravet på anläggningsbesked enligt 3 a kap. samma lag. Regelrådet saknar redovisning av vilka administrativa kostnadsminskningar de slopade kraven medför. Slutligen saknas uppgifter om kostnader för dokumentationen av de uppgifter som har betydelse för reduktionsplikten och som ska sparas i sju år.

Regelrådet finner att förslagsställarens redovisning av förslaget administrativa kostnader är bristfällig.

#### *Andra kostnader och verksamhet*

Av konsekvensutredningen framgår att reduktionsplikten innebär en kostnad för drivmedelsleverantörerna, då biodrivmedel är dyrare än fossila drivmedel. Förslagsställaren bedömer dock att den ökade kostnaden kommer att tas ut på konsumenterna genom ett högre pumppris. Förslaget innebär att leverantörerna kommer att behöva införa en E10-kvalitet på tankstationerna, vilket kräver investeringar för att anpassa bränslecisterner på tankstationerna så att det ska kunna gå att hantera E10. Ett byte till ett mer korrosionsbeständigt material i cisternerna bedöms kosta upp till 100 000 kronor per cistern, vilket uppskattas ge en total kostnad för anpassning av samtliga tankstationer i Sverige på 300 miljoner kronor. Förslagsställaren uppger att leverantörerna redan har påbörjat ett arbete med att anpassa cisternerna, men att det likväl finns en stor mängd cisterner som ännu inte kan hantera E10. Det uppges också finnas ett begränsat antal entreprenörer som kan göra belägningsbyte, vilket också medför att det kan ta längre tid. Förslagsställaren uppger att reduktionsnivån anpassas så att drivmedelsleverantörerna ska kunna gå över till E10 på ett hanterbart

sätt, genom att till exempel endast leverera E10 vid större tankstationer. Detta kan dock, enligt förslagsställaren, istället kräva investeringar på depåerna för att kunna hantera stora volymer av flera olika bränslekvaliteter. Reduktionsnivån uppges även vara anpassad efter att en viss del av försäljningen kommer att vara bensin med lägre etanolhalt, då detta krävs för en viss del av fordonsparken. Förslagsställaren uppger att det inte går att säga vilka företag som kommer att bära kostnaderna för att byta beläggningen i cisternerna, eftersom marknaden på drivmedelsförsäljningen omfattar flera olika typer av ägandestrukturer. Det kan vara ägarna till drivmedelsstationen, men det kan i vissa fall även vara drivmedelsleverantören som äger cisternerna. Förslagsställaren utesluter inte att leverantören i sådana fall kan komma att överföra kostnaden till ägaren av drivmedelsstationen genom ökade priser. Mindre drivmedelsstationer kan, enligt konsekvensutredningen, välja att inte leverera E10 och därmed undvika kostnaden för byte av beläggning. Det uppges vidare att i de fall drivmedelsförsäljaren inte köper beskattade drivmedel, utan själv omfattas av reduktionsplikten kan detta lösas genom att avtala om att försäljarens leverantör ska överföra utsläppsminskningar.

Av konsekvensutredningen framgår att skatteförslagen är utformade så att en genomsnittlig liter dieselbränsle med inblandning av biodrivmedel ska ha ungefär lika hög energi- och koldioxidskatt i kronor per liter före och efter förslagets ikraftträdande. Detsamma gäller, enligt förslagsställaren, för en genomsnittlig liter bensin. Det framgår vidare att förslagets alla delar var och ett påverkar priset vid pump för bensin och dieselbränsle, men även i vissa fall marginellt för de höginblandade biodrivmedlen såsom E85. Förslagsställaren gör dock bedömningen att förslagen i genomsnitt sammantaget motverkar varandra så att den av skatten beroende priseffekten på bensin och dieselbränsle förblir oförändrad i de allra flesta fall. Förslagsställaren uppger emellertid att förslaget om förändrade skattesatser medför att gruvnäringen åtnjuter en något lägre total skatt på dieselbränsle än andra konsumenter av dieselbränsle, då skatten sjunker med cirka 0,13 kronor per liter.

I de fall den som har en reduktionsplikt inte har uppfyllt plikten för ett kalenderår, ska, enligt förslagsställaren, en avgift tas ut som motsvarar högst 7 kronor per kilogram koldioxidkivalent som saknas för att uppfylla reduktionsplikten. Detta uppges motsvara 17-21 kronor per liter biodrivmedel som saknas för att uppfylla reduktionskvoten om HVO (hydrerad vegetabilisk olja) blandas i dieselbränsle och 9-13 kronor per liter om etanol blandas i bensin.

Förslagsställaren gör bedömningen att reduktionsplikten gynnar de biodrivmedel som har lägst växthusgasutsläpp per megajoule ur ett livscykelperspektiv, vilket kommer att göra att producenterna av sådana drivmedel kommer att gynnas. Enligt förslagsställaren har Sverige särskilt goda förutsättningar att producera biodrivmedel med låga utsläpp från i synnerhet skogliga restprodukter, vilket bedöms öka förutsättningarna för större sådan produktion i landet. En minskad drivmedelsimport förväntas i övrigt inverka positivt på den svenska drivmedelsförsörjningen.

Regelrådet kan konstatera att förslagsställaren redovisar tabeller, där effekterna av de skattemässiga förändringarna sammanställs, vilket ger en bra överblick av de sammantagna skatteeffekterna.

När det gäller de små företagen saknar Regelrådet en redovisning av förslagets verksamhetsmässiga effekter för de små tankstationerna som sannolikt inte kommer att kunna investera i korrosionsbeständiga cisterner, hyra in sådana eller har sämre eller helt saknar möjligheter att betala reduktionsavgifterna som följer när reduktionsplikten inte kan uppfyllas. Regelrådet kan konstatera att förslagsställaren uppger att ett sådant företag har möjlighet att avtala med sin leverantör om att leverantören uppfyller kraven åt det mindre företaget. Regelrådet saknar dock, som redan påpekats under administrativa kostnader, en uppskattning av kostnaden för att få ett sådant avtal på plats. Regelrådet anser att utan en sådan redovisning går det inte att bedöma om de mindre tankstationerna överhuvudtaget kan bära kostnaderna för sådana avtal eller om drivmedelsleverantörerna kan finna

lönsamhet i att erbjuda sådana avtal. Regelrådet anser att en redovisning av de verksamhetsmässiga konsekvenserna också borde ställas i ett längre lönsamhetsperspektiv över tid när det gäller handel med drivmedel.

Regelrådet finner därför att förslagsställarens redovisning av förslagets andra kostnader är godtagbar, men att redovisningen av verksamhet är bristfällig.

### **Påverkan på konkurrensförhållandena för berörda företag**

Av konsekvensutredningen framgår att separata reduktionsnivåer för bensin respektive dieselbränsle bedöms minska påverkan på konkurrensförhållandena mellan drivmedelsbolagen jämfört med vad en gemensam reduktionsnivå skulle innebära. Det uppges att det på den svenska marknaden för HVO idag endast finns ett fåtal producenter, varav en också är leverantör. Detta kan, enligt förslagsställaren, leda till försämrad konkurrens när reduktionsplikten införs. Förslagsställaren gör dock bedömningen att fler producenter av HVO sannolikt tillkommer under de närmaste åren. Vidare uppges att förslaget om skattebefrielse för höginblandade biodrivmedel eventuellt kan påverka konkurrensförutsättningarna mellan företag, eftersom höginblandade drivmedel kommer att ges fortsatt stöd samtidigt som de konkurrerar med drivmedel som omfattas av reduktionsplikt. Förslagsställaren uppger att utvecklingen kommer att följas och effekterna analyseras i de kontrollstationer som föreslås införas med start år 2019 och vart tredje år därefter. Slutligen uppges att förslaget bedöms leda till ett lägre pumppris på höginblandade drivmedel som E85 och B100, vilket bör stärka deras konkurrenskraft, dels gentemot bensin och dieselbränsle, dels gentemot andra höginblandade biodrivmedel.

Regelrådet efterlyser även här en redovisning av de små företagens konkurrensvillkor som proportionellt sett träffas hårdare av regleringen. Eftersom det, liksom redan konstaterats, även saknas uppgifter om antalet små företag samtidigt som de kostnads- och verksamhetsmässiga konsekvenserna är ofullständigt redovisade, står Regelrådet även utan möjlighet att bedöma hur regleringen påverkar de mindre företagens konkurrensvillkor. Enligt vad Regelrådet erfar är konkurrensen mellan drivmedelsleverantörer obefintlig när det gäller leveranser till små tankstationer på landsbygden som inte tillhör någon drivmedelskedja. Om så är fallet torde de små tankstationerna vara tämligen utsatta och beroende av de avtal som leverantören kan erbjuda. Regelrådet saknar en fördjupad redovisning av regleringens effekter på konkurrensvillkoren och beroendeförhållanden mellan samtliga berörda aktörer.

Regelrådet finner därför att förslagsställarens redovisning av förslagets påverkan på konkurrensförhållandena för berörda företag är bristfällig.

### **Regleringens påverkan på företagen i andra avseenden**

Den redovisning som förslagsställaren uppger under påverkan i andra avseenden har Regelrådet valt att kommentera under rubriken för andra kostnader och verksamhet.

Regelrådet kan med anledning av att det saknas viktig redovisning av förslagets konsekvenser för de små företagen inte utesluta att det även kan finnas ytterligare sådan påverkan som förbisetts av förslagsställaren.

Regelrådet finner därför att förslagsställarens redovisning av regleringens påverkan på företagen i andra avseenden är bristfällig.



## Särskilda hänsyn till små företag vid reglernas utformning

Förslagsställaren bedömer i konsekvensutredningen att de administrativa kostnaderna relativt sett kommer att kunna bli något högre för de företag som hanterar små volymer drivmedel, men att det likväl saknas skäl att ta särskild hänsyn till dessa företag vid utformningen av regleringen. Bedömningen som förslagsställaren gör är att alla företag som får en reduktionsplikt har möjlighet att uppfylla den. Det uppges att de företag som eventuellt kommer att uppleva den administrativa bördan för stor eller om reduktionsplikten kommer att upplevas för svår att uppfylla kan dessa företag välja att falla utanför lagstiftningen genom att köpa beskattat bränsle från sin leverantör som då får en reduktionsplikt för bränslet istället. De kan också, enligt konsekvensutredningen, välja att omfattas av lagstiftningen, men förvärva växthusgasreduktioner från en annan aktör som har en reduktionsplikt och som minskat utsläppen med mer än vad som krävs.

Regelrådet anser att eftersom analysen, liksom redovisningen är ofullständig avseende de kostnads-, verksamhets- och konkurrensmässiga konsekvenserna för de minsta aktörerna, saknas underlag för bedömning av redovisningspunkten.

Regelrådet finner av denna anledning att förslagsställarens redovisning av särskilda hänsyn till små företag vid reglernas utformning är bristfällig.

## Sammantagen bedömning

Regelrådet kan konstatera att förslagsställaren på ett godtagbart sett redovisar vissa av punkterna i sin konsekvensutredning, men att det likväl saknas viktig och grundläggande redovisning i övriga delar. Då redovisning till exempel saknas om antal och storlek på de berörda företagen samtidigt som redovisningen är ofullständig gällande kostnads-, verksamhets- och konkurrensmässiga effekter, saknar Regelrådet även förutsättningar att bedöma förslaget konsekvenser för inte minst de små företagen.

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

Regelrådet behandlade ärendet vid sammanträde den 19 april 2017.

I beslutet deltog Pernilla Lundqvist ordförande, Samuel Engblom, Claes Norberg och Ebba Sjögren. Ärendet föredrogs av Annika LeBlanc.



Pernilla Lundqvist  
Ordförande



Annika LeBlanc  
Föredragande