

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 promemorian BNP-indexering av skatterna på kemikalier i viss elektronik och på avfallsförbränning

### Regelrådets ställningstagande

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

### Innehållet i förslaget

Förslaget avser ändring i lagen (2016:1067) om skatt på kemikalier i viss elektronik samt i lagen (2019:1274) om skatt på avfall som förbränns.

I promemorian föreslås att skatten på kemikalier i viss elektronik och skatten på avfall som förbränns ska, förutom den årliga omräkningen med hänsyn till förändringen i konsumentprisindex, KPI, även räknas om med beaktande av utvecklingen av BNP genom ett årligt tillägg med två procentenheter till förändringen i KPI.

I lagen om skatt på kemikalier i viss elektronik justeras skattebelopp och årtal som är hänförliga till den årliga skatteomräkningen för att säkerställa att gällande bestämmelser om indexering i övrigt förblir opåverkade.

### Skälen för Regelrådets ställningstagande

#### Bakgrund och syfte med förslaget

I promemorian uppges att vissa punktskatter årligen räknas om med hänsyn till förändringar i konsumentprisindex, KPI. Syftet anges vara att följa den allmänna prisutvecklingen. Omräkningen sker med stöd av bestämmelser i respektive punktskattelag och utgår från faktisk förändring i KPI. Vidare uppges att bestämmelserna innebär att de skattebelopp som anges i respektive lag räknas om med hänsyn till förändringen i KPI mellan juni året närmast före det år beräkningen avser och juni året före det år då skattebeloppen senast ändrades i lagen (det så kallade basåret). Vid omräkningen använder regeringen fastställda indextal som beräknas av Statistiska centralbyrån, SCB. Det uppges att vissa punktskatter därutöver omräknas med ett schabloniserat tillägg med två procentenheter för att ta hänsyn till reala inkomstökningar.

Det uppges att skattebeloppen i lagen (2016:1067) om skatt på kemikalier i viss elektronik räknas om utifrån förändringar i KPI. Omräkningen inkluderar även maxtaget för skattebelopp per vara. Avseende lagen (2019:1274) om skatt på avfall som förbränns, som trädde ikraft den 1 april 2021, ska skatten gradvis trappas upp och ska från och med kalenderåret 2023 omräknas för att beakta KPI-utvecklingen.

I budgetpropositionen för 2022 bedömde regeringen att skatten på kemikalier i viss elektronik och avfallsförbränningsskatten, förutom den årliga omräkningen med hänsyn till förändringen i KPI, även bör räknas om med beaktande av utvecklingen av BNP genom ett tillägg med två procentenheter till förändringen i KPI.

Det uppges att syftet med skatten på kemikalier i viss elektronik är att minska tillförseln av farliga ämnen till människors hemmiljö och på så vis skydda människors hälsa och att syftet med skatten på avfall som förbränns är att nå de nationella klimatmålen och en mer resurs-effektiv och giffri avfallshantering. Därutöver uppges att i syfte att öka kemikalieskattens styrning mot målet att minska tillförseln av farliga ämnen till människors hemmiljö respektive avfallsförbränningsskattens styrning mot de nationella klimatmålen finns skäl att även omräkna dessa skatter med beaktande av utvecklingen av BNP.

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

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

I konsekvensutredningen uppges att förslaget handlar om att skatterna på kemikalier i viss elektronik och avfallsförbränning, förutom den årliga omräkningen med hänsyn till förändringar i KPI, även ska räknas om med beaktande av utvecklingen av BNP genom ett tillägg med två procentenheter till förändringen i KPI. Ett alternativ till förslaget är, enligt förslagsställaren, att inte genomföra några förändringar. Det skulle innebära att skatterna på kemikalier i viss elektronik och avfallsförbränning även fortsättningsvis skulle räknas om enbart med hänsyn till förändringen i KPI. Därmed skulle skatterna inte styra lika starkt mot sina respektive mål.

Regelrådet kan konstatera att det saknas redovisning av alternativa lösningar, bortsett från ett övervägande om det är behövligt eller inte med ett angivande av basår för skatten på avfallsförbränning. Regelrådet noterar även att effekterna av en utebliven reglering redovisas.

När det gäller alternativa lösningar kan Regelrådet konstatera att då syftet med regleringen har varit att öka kemikalieskattens styrning mot målet att minska tillförseln av farliga ämnen till människors hemmiljö respektive avfallsförbränningsskattens styrning mot de nationella klimatmålen förefaller urvalet av alternativa lösningar vara tämligen begränsat. Regelrådet anser likväl att det hade förbättrat konsekvensutredningens kvalitet om förslagsställaren hade kommenterat dessa förhållanden.

Regelrådet finner att utebliven redovisning av alternativa lösningar utifrån förutsättningarna i detta ärende är godtagbar och att redovisningen av effekterna av om ingen reglering kommer till stånd är godtagbar.

### **Förslagets överensstämmelse med EU-rätten**

I konsekvensutredningen uppges att förslaget bedöms vara förenligt med EU-rätten.

Regelrådet finner ingen anledning att ifrågasätta bedömningen, men anser likväl att redovisningen är alltför knapphändig och att alla bedömningar ska motiveras, även om det för förslagsställaren är uppenbart varför bedömningen görs.

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

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

I konsekvensutredningen uppges att ändringarna föreslås träda i kraft den 22 november 2022, vilket innebär att ändringarna kommer att tillämpas när regeringen i november 2022 omräknar de skattebelopp som ska gälla för år 2023. Vidare uppges att förslaget inte torde medföra några behov av informationsinsatser som går utöver de som normalt sker vid regeländringar.

Regelrådet kan med viss välvilja se att förslagsställaren redovisar vilka särskilda hänsyn som tagits till tidpunkten för ikraftträdandet, men anser att redovisningen med fördel hade kunnat vara tydligare, vilket hade förbättrat konsekvensutredningens kvalitet.

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

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

I konsekvensutredningen uppges att gällande kemikalieskatten berörs i första hand de omkring 750 företag som årligen redovisar kemikalieskatt. Vidare uppges att aktörerna främst är verksamma inom detalj- och partihandel. Avseende avfallsförbränningskatten uppges att det år 2020 fanns 83 företag registrerade som skattskyldiga, varav 54 procent redovisade för mer än noll kronor under skattens första år. Det uppges att övriga företag antingen förbränner avfall som är undantaget från beskattning eller producerar material som innehåller avfallet eller dess restprodukt. Vidare uppges att majoriteten av företagen som redovisade för mer än noll kronor tillhör branscherna el- och fjärrvärme samt avfall, återvinning och sanering. Denna grupp uppges också svara för 99 procent av skatteintäkterna.

Det uppges vidare att av de företag som är registrerade för avfallsförbränningskatt utgör hälften kommunala företag. Den andra hälften domineras av privata företag, vilka förbränner avfall som är undantaget från skatteplikt, som exempelvis krematorier för husdjur. Bland de aktörer som producerar fjärrvärme är majoriteten kommunala företag. Det uppges också att avfall används som bränsle i såväl kraftvärmeverk som i renodlade värmeverk. Det handlar således primärt om anläggningar som är anslutna till och ingår i lokala fjärrvärmesystem. Totalt bedöms den årliga energiproduktionen motsvara cirka 16 TWh värme och cirka 2 TWh el. Bidraget till den nationella elbalansen är, enligt förslagsställaren, därmed begränsat, men kraftvärmeanläggningar uppges fylla en viktig roll för energisystemet genom att tillföra lokal kraft i områden som riskerar att drabbas av effekt- och kapacitetsbrist, inte minst i storstadsområden och i södra Sverige.

Det uppges därutöver att även ett mindre antal företag som är verksamma inom olika typer av återvinning, bedöms i viss utsträckning beröras av avfallsförbränningskatten. Enligt förslagsställaren handlar det då primärt om så kallat sekundäravfall.

Regelrådet kan konstatera att det saknas redovisning av storleken på berörda företag.

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

## Påverkan på berörda företags kostnader, tidsåtgång och verksamhet

### *Administrativa kostnader*

I konsekvensutredningen uppges att ett införande av BNP-indexering ökar skattenivåerna för punktskatter vars skattebelopp redan i dag förändras årligen och som hanteras av berörda företag. Bedömningen är därför att förslaget inte nämnvärt kommer att påverka företagens administrativa börda.

Regelrådet finner ingen anledning att ifrågasätta förslagsställarens bedömning, varför redovisningen av förslagets påverkan på företagens administrativa kostnader bedöms tillräckligt och därmed godtagbar.

### *Andra kostnader och verksamhet*

I konsekvensutredningen görs bedömningen att konsekvenserna av att införa BNP-indexering är begränsade, men att skattenivåerna, allt annat lika, kommer att öka snabbare. Därigenom förstärks, enligt förslagsställaren, den prissignal som punktskatten ger upphov till. Det uppges att skatten på kemikalier i viss elektronik tidigare har bedömts dämpa efterfrågan på viss elektronik genom att skattekostnaden fullt ut övervältras på nästkommande led. Det uppges samtidigt att Skatteverkets och Kemikalieinspektionens utvärdering inte tydligt visar på någon efterfrågeeffekt (Utvärdering av skatten på kemikalier i viss elektronik). Den tillkommande ökningen av skattekostnaden uppges också vara begränsad. För vitvaror förväntas skattebeloppet de närmaste åren inte förändras varje år, medan skattebeloppet för övrig elektronik förväntas öka med ytterligare 6–7 kronor per år som en följd av BNP-indexeringen. Därmed bedöms effekterna på konsumtionen överlag som begränsade.

Det uppges vidare att företagen samtidigt bedöms kunna övervältra skattekostnaden på sina kunder och att utvärderingen indikerar att varken företagets vinster eller sysselsättning har påverkats av skatten. Förslagsställaren anser att det ger stöd för bedömningen att skattekostnaderna i stället övervältrats till dem som köper produkterna. Huvuddelen av skattekostnaden bedöms övervältras på hushållskunder, men skattekostnaderna övervältras även på företag. Av den samlade årliga kostnadsökningen på 40 miljoner kronor beräknas kostnadsökningen för företag som köper skattepliktiga produkter till 13 miljoner kronor per år.

När det gäller skatt på avfallsförbränning uppges att förslaget medför att skattenivån, allt annat lika, kommer att öka snabbare och att den prissignal som punktskatten ger upphov till därigenom förstärks. På längre sikt bedöms en skatt på avfallsförbränning påverka incitamenten att investera i avfallsförbränningskapacitet genom att den minskar lönsamheten för energiåtervinning. Om avfallsförbränningskapaciteten minskar leder det i sin tur, enligt förslagsställaren, till minskade nationella utsläpp av växthusgaser och bidrar därmed till att uppnå Sveriges klimatmål. Det uppges att det framför allt är plastfraktioner i avfallet som står för avfallsförbränningens fossila utsläpp. Regeringen har tidigare bedömt att detta kan ske efter 2030 (prop. 2019/20:32, s. 38). En schablonmässig omräkning av skattesatsen som även beaktar utvecklingen av BNP bedöms inte förändra de bedömningar som gjordes inför det att skatten infördes.

Vidare uppges att avfallsbaserade anläggningar är att betrakta som pristagare på råkraftmarknaden och kostnaden för punktskatten därför inte bedöms kunna övervältras på elpriset. Därmed får, enligt förslagsställaren, avfallsförbränningsägaren bära den del av skattekostnadsökningen som hänförs till produktionen av el i avfallsförbränningsanläggningar. Det uppges att förslaget samtidigt innebär, åtminstone på kort till mellanlång sikt, begränsade ökning av skattekostnaden. Skattenivån bedöms de närmaste åren, allt annat lika, öka med ytterligare 5 kronor per ton och år som en följd av den föreslagna BNP-indexeringen. Vidare uppges att lönsamheten för avfallsförbränning också beror på elpriset, vilket påverkas av en

mängd omvärldsfaktorer. Senare tids elprisökningar och den förväntade prisutvecklingen, bland annat till följd av höga bränslepriser, tyder, enligt förslagsställaren, på betydande intäktsökningar för el som säljs via råkraftmarknaden. Den årliga kostnadsökningen för dessa anläggningar bedöms inte i större utsträckning inverka på lönsamheten för den elproduktion som sker med avfall som bränsle.

Vidare uppges att aktörerna på fjärrvärmemarknaden distribuerar värmen i lokala nät och på lokala marknader, där företagen oftast agerar som monopolister. För att omhänderta denna situation prissätts därför fjärrvärme normalt utifrån alternativen. Det uppges att Skatteverket, i rapporten Utvärdering av avfallsförbränningskatten, finner att övervältring i de allra flesta fallen inte har skett på fjärrvärmepriserna. Den ökade skattekostnaden som uppstår till följd av den tillkommande BNP-indexeringen bedöms därför inte övervältras på fjärrvärmekunderna.

När det gäller det mindre antalet företag som är verksamma inom olika typer av återvinning bedöms förslaget endast påverka dessa företag i begränsad omfattning. Slutligen uppges att Skatteverkets utvärdering av avfallsförbränningskatten visar att kraftvärme- och värmeverkens investeringsplaner har påverkats redan ett år efter skattens införande och att det bedöms att avfallsförbränningskapaciteten kommer att minska.

Regelrådet finner att förslagsställarens redovisning av förslagets andra kostnader och påverkan på företagens verksamhet är godtagbar.

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

Regelrådet kan konstatera att det saknas redovisning av dessa förhållanden.

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

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

I konsekvensutredningens avsnitt för övriga kostnader uppges att förslaget bedöms ha en mycket begränsad påverkan på företagens och hushållens kostnader och förväntas därför inte påverka sysselsättningen.

Regelrådet finner att förslagsställarens redovisning av regleringens påverkan på företagen i andra avseenden är tillräcklig och därmed godtagbar.

### **Särskilda hänsyn till små företag vid reglernas utformning**

I konsekvensutredningen uppges ett mindre antal företag, primärt är verksamma inom sekundäravfall, beröras av avfallsförbränningskatten i begränsad omfattning. Vidare uppges att regeringen har beslutat att en särskild utredare ska analysera om bland annat visst sekundäravfall bör undantas från avfallsförbränningskatten. Ett införande av BNP-indexering för punktskatterna på kemikalier i viss elektronik och på avfallsförbränning ökar, enligt förslagsställaren, skattenivåerna för punktskatter vars skattebelopp redan i dag förändras årligen och som hanteras av berörda företag. Bedömningen är att förslaget därför inte nämnvärt kommer att påverka företagens administrativa börda och att någon särskild hänsyn till små företag därmed heller inte behöver tas i utformningen av förslaget.

Regelrådet finner att förslagsställarens redovisning av särskild hänsyn till små företag vid reglernas utformning är godtagbar.

## Sammantagen bedömning

Regelrådet kan konstatera att det i förslagsställarens konsekvensutredning förvisso finns brister gällande redovisningen av överensstämmelsen med EU-rätten, av berörda företags storlek och av konkurrensförhållandena mellan företag. Vid en sammantagen bedömning anser Regelrådet likväl att bristerna inte får en avgörande betydelse.

Regelrådet finner därför att konsekvensutredningen uppfyller kraven i 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 26 januari 2022.

I beslutet deltog: Claes Norberg, ordförande, Anna-Lena Bohm, Hans Peter Larsson och Lennart Renbjer.

Ärendet föredrogs av: Annika LeBlanc.



Claes Norberg  
Ordförande



Annika LeBlanc  
Föredragande