

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
103 33 Stockholm

Yttrande över promemorian Vissa punktskattefrågor inför budgetpropositionen för 2016

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 presenteras en rad förslag på ändrade punktskatter. Bakgrunderna till förslagen ser olika ut men en genomgripande motivering anges vara att klimatfrågan är en av regeringens prioriteringar och att förändringarna kommer bidra till att minska användandet av fossila bränslen.

Energiskatten på fossil bensin och fossilt dieselbränsle höjs och i motsvarande utsträckning höjs också energiskatten på flytande biodrivmedel. Befrielsen från energiskatt på E85 och låginblandad etanol föreslås minska medan det för jord- och skogsbruket föreslås en ökning av befrielsen från koldioxidskatt. Vidare föreslås det i promemorian att den årliga omräkningen av energi- och koldioxidskatten för bensin och dieselbränsle förutom KPI-utvecklingen också ska beakta utvecklingen av BNP genom en schablonuppräkningsmetod med två procentenheter. Det föreslås därutöver ett slopande av nedsättningarna av koldioxidskatten på bränslen för uppvärmning och drift av stationära motorer inom industri- och kraftvärmeanläggningar utanför EU:s system för handel med utsläppsrätter samt inom jordbruks-, skogsbruks- och vattenbruksverksamheter. Vidare föreslås en begränsning av möjligheten att använda märkt, lågbeskattad olja i båtar. Slutligen föreslås att dagens särskilda regler om skattefrihet för elektrisk kraft som producerats för eget bruk i vindkraftverk begränsas och samordnas med nya regler som gäller för annan elproduktion.

Skälen för Regelrådets ställningstagande

Syftet med förslaget

I och med att remissen innehåller vitt skilda förslag på ändringar i olika punktskatter finns det också beskrivet flera olika syften. Den minskade befrielsen från energiskatt på E85 och låginblandad etanol syftar enligt remissen till att minska sannolikheten för att bränslena överkompenseras i form av statsstöd. Att energiskatten på fossil bensin, fossilt dieselbränsle och flytande biodrivmedel föreslås höjas sker enligt vad som framgår av remissen med bakgrund av att regeringen vill öka den styrande effekten av energi- och koldioxidskatterna för att stimulera till omställning till minskade växthusgasutsläpp från vägtrafiken och till överflyttning till andra transportslag. Vad gäller ökningen av befrielse från koldioxidskatt för jord- och skogsbruk anges att det har sin bakgrund i den utsatta

konkurrenssituation branscherna befinner sig i och att de därför bör kompenseras för den höjning som görs av energiskatten på dieselbränslen. Syftet med att slopa nedsättningarna av koldioxidskatten på

bränslen för uppvärmning och drift av stationära motorer inom industri- och kraftvärmeanläggningar utanför EU:s system för handel med utsläppsrätter samt inom jordbruks-, skogsbruks- och vattenbruksverksamheter beskrivs i remissen som att genom åtgärderna minskar användningen av fossila bränslen och därigenom också utsläppen av koldioxid. Beträffande förslaget om att begränsa och samordna reglerna om skattefrihet för elektrisk kraft som produceras i vindkraftverk med regler för annan elproduktion anges i remissen att så som reglerna idag är utformade kan vissa anläggningar för storskalig elproduktion dra nytta av både elcertifikatsystemet och skatteundantaget vilket innebär att anläggningarna drar nytta av överlappande stödsystem. Denna möjlighet vill regeringen ta bort.

Enligt Regelrådet är det i remissen beskrivet vilka syften förslaget har och Regelrådet finner beskrivningen godtagbar.

Alternativa lösningar och effekter av om ingen reglering kommer till stånd

Av remissen framgår det inte tydligt hur regeringen har resonerat i frågor om alternativa lösningar eller vad effekterna blir om ingen reglering kommer till stånd.

Regelrådet anser att det i delar av de förslag som presenterat borde ha funnits utrymme för alternativa lösningar och finner beskrivningen bristfällig.

Förslagets överensstämmelse med EU-rätten

I bakgrunden till flera av de förslag som presenteras i remissen finns det EU-rättsliga regelverket om statsstöd beskrivet samt att Sverige genom föreslagna åtgärder ämnar att efterleva dessa regelverk. Specifikt vad gäller förslaget om att begränsa möjligheten att använda märkt, lågbeskattad olja i båtar är det beskrivet i remissen att det läggs fram med anledning av en dom i EU-domstolen.

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

Särskild hänsyn till tidpunkt för ikraftträdande och behov av speciella informationsinsatser

De olika förslagen i remissen har olika ikraftträdandedatum. Den minskade skattebefrielsen för E85 och låginblandad etanol som föreslås träda ikraft 1 december 2015 och anledningen anges i remissen till att gällande statsstödsbeslut om överkompensation måste åtgärdas senast under andra halvåret 2015. Övriga ändringar föreslås träda ikraft antingen i januari 2016 eller i juli 2016. Om särskild hänsyn tagits till tidpunkten för ikraftträdande, förutom för förslaget rörande E85 och låginblandad etanol, framgår inte i remissen. Inte heller framgår det om det identifierats behov av speciella informationsinsatser.

Regelrådet finner beskrivningen i konsekvensutredningen bristfällig.

Berörda företag utifrån antal, storlek och bransch

Vad gäller berörda branscher utpekas transport- och åkeribranschen, jord-, och skogs-, och vattenbruk samt livsmedels-, kemi-, gummi- och plastindustri utanför EU:s system för handel med utsläppsrätter. Även de aktörer som yrkesmässigt producerar elektrisk kraft anges beröras av förslaget. Vad gäller storleken på de företag som berörs anges i konsekvensutredningen att förslaget om slopande av nedsättningen av koldioxidskatten på bränsle för uppvärmning och drift av stationära motorer inom industri- och kraftvärmeanläggningar utanför EU:s system för handel med utsläppsrätter berör sannolikt

små eller medelstora företag. Cirka 325 företag som idag har medgivande att använda märkt olja i båt uppskattas i konsekvensutredningen beröras av förslaget om begränsning av skattefrihet för fartygsbränsle. Förslaget om begränsning av skattefrihet för viss produktion av elektrisk kraft berör enligt vad som framgår i konsekvensutredningen de aktörer som yrkesmässigt producerar elektrisk kraft men som inte levererar den. Vissa mikroproducenter anges också framöver inte regelmässigt behöva vara utestängda från skattefrihet för egenproducerad elektrisk kraft som de själva förbrukar.

Regelrådet anser att de berörda företagen inte är beskrivna utifrån antal och storlek i konsekvensutredningen. Det är inte ett krav att så ska göras i och med att det anges i 7§ 1st. förordningen (2007:1244) om konsekvensutredning vid regelgivning att sådana beskrivningar ska göras i den omfattning som är möjlig. Regelrådet finner det sannolikt att mer utförliga beskrivningar av vilka företag som berörs av förslagen i remissen hade varit möjliga att göra och finner inte att det i konsekvensutredningen finns beskrivet tillräckliga motiveringar för varför inte det gjorts.

Regelrådet finner att beskrivningen av de berörda företagen i konsekvensutredningen är bristfällig.

Påverkan på berörda företags kostnader, tidsåtgång och verksamhet

Administrativa kostnader

Det anges inte något om förändrade administrativa kostnader i konsekvensutredningen till förslaget. Däremot har Regelrådet identifierat en beskrivning om att aktörer som producerar elektrisk kraft i större anläggningar men som inte levererar den kommer att behöva registrera sig som skatteskyldiga för energiskatt samt redovisa energiskatt på den skattepliktiga elektriska kraft se de förbrukar. Det är enligt Regelrådet en förändring i administration för dessa utpekade företag men någon beskrivning av kostnadsförändring finns inte i konsekvensutredningen. Detta tillsammans med att en beskrivning av huruvida de administrativa kostnaderna påverkas av andra delar av förslaget anser Regelrådet borde ha funnits med i konsekvensutredningen.

Regelrådet finner att beskrivningen av de administrativa kostnaderna är bristfällig.

Andra kostnader

De förändringar som föreslås i remissen anges påverka berörda företags kostnader i form av förändrade skattekostnader. Det anges i konsekvensutredningen hur mycket regeringen uppskattar att förslagen kommer att öka skatteintäkterna år 2016. Bland annat anges att den höjda energiskatten på bensin och dieselbränsle bedöms öka skatteintäkterna med 3,68 miljarder kr. Skatteintäkterna från införd eller höjd energiskatt på låginblandade biodrivmedel bedöms öka med 0,40 miljarder kr medan skatteintäkterna från höginblandade biodrivmedel ökar med 0,24 miljarder kr. Förslaget om tillkommande omräkning av punktskatten på bensin och dieselbränsle som beaktar utvecklingen av BNP bedöms öka skatteintäkterna med ca 0,88 miljarder kr år 2017 och sedan ytterligare ca 0,8 miljarder kr för vart år därefter. Sammantaget bedöms skatteintäkterna p.g.a. förslaget om ökad beskattning av drivmedel öka med ca 4,14 miljarder kr år 2016 enligt vad som framgår av konsekvensutredningen. Dessa ökade skatteintäkter anges komma från både företag som hushåll men i vilka olika delar framgår inte av konsekvensutredningen.

Vidare anges i konsekvensutredningen att förslaget om slopade nedsättningar inom jordbruk, skogsbruk och vattenbruk samt för industri utanför EU:s system för handel med utsläppsrätter bedöms öka skatteintäkterna med 0,55 miljarder kr per år från och med år 2016. Av dessa 0,55 miljarder kr anges att 0,05 miljarder kronor avser jordbruksnäringen. Vad gäller förslaget om begränsning av möjligheten att använda märkt olja i båtar framgår det av konsekvensutredningen att det bedöms leda till skatteintäkter på 4 mkr/år. Slutligen anges att skatteintäkterna p.g.a. förslaget om begränsning av skattefrihet för

produktion av elektrisk kraft bedöms öka med ca 94 mkr/år. Av remissen går det att utläsa att om nuvarande skattefrihet tas bort innebär det att företag som åtnjuter friheten istället får betala energiskatt på 29,4 öre/kWh, såtillvida de inte hör till tillverkningsindustrin eller jord-, skogs- eller vattenbruk.

Regelrådet anser att det genom beskrivningarna i konsekvensutredningen går att få en relativt översiktlig bild av vilka ökade skattekostnader som berörda branscher drabbas av. Det går däremot inte att få en mer detaljerad uppfattning av hur de olika skatteökningarna slår mot olika företag. Detta är något som Regelrådet anser att en utförligare beskrivning samt ett större användande av exempel hade kunnat avhjälpa, exempelvis för transportbranschen som Regelrådet förmodar kommer påverkas i stor utsträckning.

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

Påverkan på konkurrensförhållandena för berörda företag

Det anges inte i konsekvensutredningen hur konkurrensförhållandena påverkas av förslaget. Regelrådet saknar särskilt en sådan beskrivning då själva syftet med en del av ändringarna är att just göra vissa verksamheter och vissa sätt att bedriva sin verksamhet på mer attraktiv. Att t.ex. den skattebefrielse som viss produktion av el från vindkraft kunnat åtnjuta tas bort är något som enligt Regelrådet borde få effekter på konkurrensen. Att då inte mer utförligt beskriva detta anser Regelrådet vara en uppenbar brist.

Regelrådet finner beskrivningen i konsekvensutredningen bristfällig.

Regleringens påverkan på företagen i andra avseenden

Det anges inte i konsekvensutredningen om förslaget påverkar företagen i andra avseenden. Eftersom sådan information saknas finns inte underlag för ett ställningstagande från Regelrådet i detta avseende.

Särskilda hänsyn till små företag vid reglernas utformning

Om särskilda hänsyn tagits till små företag vid reglernas utformning framgår inte av konsekvensutredningen. Regelrådet anser att det hade varit motiverat med att i vart fall föra resonemang kring om och hur hänsyn till små företag kunde ha tagits.

Regelrådet finner i detta avseende konsekvensutredningen bristfällig.

Sammantagen bedömning

Då Regelrådet i ovan gjorda bedömningar påvisar att många av beskrivningarna, däribland om berörda företag och deras förändrade kostnader, i konsekvensutredningen är bristfälliga finner Regelrådet att konsekvensutredningen inte uppfyller kraven i 6 och 7 §§ förordningen (2007:1244) om konsekvensutredning vid regelgivning.

Regelrådet vill påpeka att konsekvensutredningarna i remissen är svåra att följa eftersom de inte följer strukturen i förordningen om konsekvensutredning vid regelgivning, vilket anses vore lämpligt.

Regelrådet behandlade ärendet vid sammanträde den 29 april 2015.

I beslutet deltog Pernilla Lundqvist, ordförande, Lennart Palm och Eleonor Kristoffersson.
Ärendet föredrogs av Gustaf Molander.



Pernilla Lundqvist
Ordförande



Gustaf Molander
Föredragande