

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 förslag om sänkt skatt på bensin och diesel

Regelrådets ställningstagande

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

Innehållet i förslaget

I remissen ingår förslag till ändring i lagen (1994:1776) om skatt på energi.

Förslaget innebär att energiskatten på bensin (miljöklass 1) sänks med 1 krona och 31 öre per liter jämfört med den nivå som skulle ha gällt med nuvarande omräkningsregler. Summan av energi- och koldioxidskatten för sådan bensin blir då 60 öre lägre per liter 2024 än skatten år 2023. Efter omräkning av energi- och koldioxidskatten på övrig bensin sänks energiskatten så att summan av energi- och koldioxidskatten blir 60 öre lägre per liter än skatten år 2023.

Förslaget innebär också att skatten på diesel (miljöklass 1) 2024 sänks med 341 kronor per kubikmeter jämfört med den nivå som skulle ha gällt 2024 med nuvarande omräkningsregler. Energiskatten på diesel i övriga miljöklasser ändras på motsvarande sätt. Skatten på alkylatbensin föreslås höjas för att inte understiga EU:s minimiskattenivåer.

De energi- och koldioxidskattesatser som ska gälla för bränslen 2024 och 2025 föreslås framgå av lagen om skatt på energi.

Ändringarna föreslås träda i kraft den 1 januari 2024 respektive den 1 januari 2025.

Skälen för Regelrådets ställningstagande

Bakgrund och syfte med förslaget

Förslagsställaren hänvisar till Rådets direktiv 2003/96/EG av den 27 oktober 2003 om en omstrukturering av gemenskapsramen för beskattning av energiprodukter och elektricitet, kallat energiskattedirektivet, som är ett unionsgemensamt ramverk för hur medlemsstaterna ska utforma sin nationella beskattning av bränslen och el. På nationell nivå regleras skatter på bränslen och el i lagen (1994:1776) om skatt på energi, förkortad LSE. Grundregeln i såväl energiskattedirektivet som LSE är att bränslen och el ska beskattas. De bränslen som omfattas av energiskattedirektivet beskattas vid användning som motorbränslen eller som bränslen för uppvärmning. Energiskatt och koldioxidskatt tas ut på drivmedel som bensin och diesel. Skattesatserna på drivmedel framgår av 2 kap. 1 § LSE. Enligt 2 kap. 1 b § LSE ska regeringen årligen innan november månads utgång fastställa det kommande kalenderårets omräknade energi- och koldioxidskattesatser. Hur skattesatserna ska omräknas framgår av

LSE och de omräknade skattebeloppen fastställs i förordning. Sedan 1994 sker omräkningen av energi- som koldioxidskattesatserna på bland annat bensin och diesel med förändringar i konsumentprisindex (KPI). För bensin och diesel beaktas sedan den 1 januari 2016 även utvecklingen av bruttonationalprodukten genom ett schabloniserat tillägg vid omräkningen. Under de senaste åren, i synnerhet efter Rysslands invasion av Ukraina i februari 2022, har oljepriset och därmed drivmedelspriserna stigit. Även den allmänna inflationen har ökat och den svenska kronans växelkurs har försvagats. Sammantaget har detta fått konsekvenser för hushåll och företag som är beroende av transporter. Riksdagen har under 2022 och inför 2023 beslutat om både permanenta och tillfälliga sänkningar av energiskatten på bensin och diesel för att möta de höga drivmedelspriserna (jfr prop. 2021/22:84, bet. 2021/22:SkU19, prop. 2021/22:221, bet.2021/22:FiU39, prop. 2022/23:17, bet 2022/23:FiU1).

Förslagsställaren uppger att syftet med förslaget är att minska priset vid pump på bensin och diesel och därigenom mildra inflationens konsekvenser. Förslaget i promemorian syftar alltså till att minska företagens och enskildas kostnader för drivmedel genom att sänka skatten för bensin (utom alkylatbensin) och diesel (miljöklass 1, 2 och 3).

Regelrådet bedömer att det framgår mot vilken bakgrund förslaget lämnas och vilket syfte det avser uppfylla. Beskrivningen är tillräckligt tydlig.

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

Alternativa lösningar och effekter av om ingen reglering kommer till stånd

Förslagsställaren menar att ett alternativ för att minska priset vid pump på bensin och diesel vore att minska reduktionspliktsnivåerna för inblandning av biobränsle enligt lagen om reduktionsplikt ytterligare. Enligt Europaparlamentets och Rådets direktiv (EU) 2018/2001 av den 11 december 2018 om främjande av användningen av energi från förnybara energikällor finns krav på att ha en reduktionsplikt. Preiseffekten av lägre reduktionsnivåer är dock mer svårbestämda och en lägre reduktionsplikt skulle tvärtom kunna leda till högre drivmedelspriser på kort sikt eftersom det kan tvinga drivmedelsleverantörerna att göra om sina långsiktiga avtal. En reduktionsnivå på 6 procent för bensin och diesel bedöms även säkerställa en fortsatt svensk efterfrågan på huvuddelen av befintlig produktion av biodrivmedel från svenska råvaror. Därför anses ännu lägre reduktionsnivåer vara ett sämre alternativ än sänkt skatt för att ytterligare minska drivmedelspriserna.

Om ingen reglering kommer till stånd skulle bränslepriserna förbli högre än vad som föreslås i promemorian.

Regelrådet gör följande bedömning. Det finns en beskrivning av effekter av om ingen reglering kommer till stånd. Beskrivningen i promemorian innehåller exempel på vilka kostnadsmissiga effekter förslaget kan innebära och kan anses tillräcklig.

Förslagsställaren presenterar en alternativ lösning och förklarar varför denna valts bort. Det torde dock finnas fler alternativa lösningar och förslagsställaren borde ha utrett detta ur ett vidare perspektiv.

Regelrådet finner att förslagsställarens redovisning av alternativa lösningar är bristfällig.

Regelrådet finner att redovisningen av effekter av om ingen reglering kommer till stånd är godtagbar.

Förslagets överensstämmelse med EU-rätten

Förslagsställaren bedömer att förslaget är förenligt med energiskattedirektivet. Förslaget om sänkt energiskatt på bensin och diesel rymms inom de minimiskattenivåer som föreskrivs i direktivet. Reglerna om statligt stöd som följer av fördraget om Europeiska unionens funktionssätt påverkas inte av förslaget. Sammantaget bedöms därför förslaget vara förenligt med EU-rätten.

Regelrådet gör följande bedömning. Förslagsställaren redogör för tillämpliga bestämmelser, både EU-rättsliga och nationella, och på vilket sätt de föreslagna ändringarna tar hänsyn till de krav som ställs i de EU-rättsliga bestämmelserna.

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

Särskild hänsyn till tidpunkt för ikraftträdande och behov av speciella informationsinsatser

Som tidigare nämnts under avsnittet *Bakgrund och syfte med förslaget* ska regeringen årligen innan november månads utgång fastställa det kommande kalenderårets omräknade energi- och koldioxidskattesatser. Förslaget avseende 2024 föreslås träda i kraft den 1 januari 2024 och avseende 2025 den 1 januari 2025. Äldre bestämmelser ska dock gälla för förhållanden som hänför sig till tiden före ikraftträdandet.

Förslagsställaren bedömer att några särskilda informationsinsatser inte är nödvändiga. Förändringarna ingår i den anpassning som årligen görs på grund av ny eller förändrad lagstiftning, och eventuella tillkommande kostnader ska hanteras inom Skatteverkets befintliga ekonomiska ramar.

Regelrådet bedömer att det framgår varför förslagsställaren har valt den föreslagna tidpunkten för ikraftträdande. Det finns också en bedömning av behovet av informationsinsatser.

Regelrådet finner att redovisningen av särskilda hänsyn till tidpunkt för ikraftträdande och behov av speciella informationsinsatser är godtagbar.

Berörda företag utifrån antal, storlek och bransch

Förslagsställaren uppger att merparten av drivmedelsvolymerna förbrukas inom transportsektorn men även användare av arbetsmaskiner där drivmedlet beskattas kommer att påverkas. Huvudsakligen påverkas åkerinäringen och i andra led de näringar som i hög grad är beroende av vägtransporter.

Vidare menar förslagsställaren att energi- och koldioxidskatter tas ut enligt samma regelverk oavsett företagets storlek. Även nedsättning av koldioxidskatt inom jordbruks-, skogsbruks- och vattenbruksverksamhet gäller för alla företag oavsett storlek, givet att kriterierna för återbetalning är uppfyllda.

Regelrådet gör följande bedömning. Konsekvensutredningen innehåller väldigt lite information om vilka slags verksamheter som berörs. Enligt Regelrådets uppfattning bör förslaget påverka många olika branscher och särskilt företag som genomgår eller är på väg att göra förändringar i sin verksamhet genom att gå från fossila drivmedel till biobränsle och

el. Regelrådet erfar att det finns ett flertal exempel på företag, inte sällan stora företag, som arbetar aktivt för att övergå till fossilfria lösningar. Förslaget påverkar också företag som arbetar med all form av drivmedelsutveckling, hållbarhet eller med andra transportmedel, t.ex. tåg. Förslaget innehåller över lag väldigt lite information om vilka företag som påverkas och hur.

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

Påverkan på berörda företags kostnader, tidsåtgång och verksamhet

Förslagsställaren menar att förslaget påverkar företagen främst genom att priset på drivmedel, såsom bensin och diesel, blir lägre än vad fallet hade varit om förslaget inte genomförs. Med avseende på flytande drivmedel så antas företag använda knappt tre fjärdedelar av den totala volymen diesel och knappt en femtedel av den totala volymen bensin. Det är dessa andelar av den offentligfinansiella bruttoeffekten, som i huvudsak kommer från bensin och diesel, som kommer företagen till godo.

Merparten av drivmedelsvolymerna förbrukas inom transportsektorn men även användare av arbetsmaskiner där drivmedlet beskattas kommer att påverkas. Huvudsakligen påverkas åkerinäringen och i andra led de näringar som i hög grad är beroende av vägtransporter. Förslaget bedöms i stort sett inte påverka företagens administrativa kostnader vare sig på kort eller lång sikt. Förslaget bedöms inte heller påverka några andra kostnader för företagen.

Hur kostnader förändras för ett företag beror på i vilken utsträckning företaget är beroende av de bränslen som påverkas av förslaget. För bensin och diesel beror det på i vilken utsträckning ett företag är beroende av vägtransporter, vilken typ av fordon och bränsle som används samt längden på vägtransporter. Lägre drivmedelskatter påverkar i högre utsträckning kostnaderna för företag som använder mer låginblandad bensin och diesel än företag som använder höginblandade drivmedel eller elfordon.

Förslaget innebär att energiskatten på bensin (miljöklass 1) sänks 2024 med 1 krona och 31 öre per liter jämfört med omräknad nivå. Summan av energi- och koldioxidskatten för sådan bensin blir då 60 öre lägre per liter 2024 än skatten år 2023. Energiskatten för övrig bensin, utom alkylatbensin, bestäms till nivåer som innebär att summan av energi- och koldioxidskatten blir 60 öre lägre per liter än 2023. Energiskatten på alkylatbensin höjs med 10 öre per liter jämfört med omräknad nivå. Energiskatten på diesel (miljöklass 1) sänks 2024 med 341 kronor per kubikmeter jämfört med omräknad nivå. Energiskatten på diesel i övriga miljöklasser ändras på motsvarande sätt. För s.k. märkt diesel sänks koldioxidskatten 2024 med 259 kronor per kubikmeter jämfört med omräknad nivå. För 2025 bestäms energi- och koldioxidskattebeloppen för bensin, diesel och andra bränslen med skattesatser som har omräknats från 2024 års nivåer. För bensin (utom alkylatbensin) sänks dock de omräknade energiskattebeloppen med 60 öre per liter. För företag som har rätt att dra av ingående mervärdesskatt tillkommer inte någon mervärdesskatteeffekt.

Detta innebär att en ägare till en diesebil som körs i genomsnitt 1 100 mil om året och har en förbrukning på 0,7 liter per mil beräknas få cirka 330 kronor lägre kostnader 2024 och cirka 350 kronor lägre kostnader 2025 jämfört med om förslaget inte genomförs. För en bensinbilsägare som kör en lika lång sträcka årligen, med en genomsnittsförbrukning på 0,8 liter per mil beräknas besparingen uppgå till cirka 1 440 kronor 2024 och 2 200 kronor 2025.

Förslaget påverkar även skatten på flygbensin. Kostnadsminskningen jämfört med om förslaget inte genomförs beräknas uppgå till cirka 50 kronor per flygtimme 2024 och 75 kronor per flygtimme 2025, med en beräknad åtgång på 30 liter flygbensin per flygtimme.

Vidare tar förslagsställaren upp exempel på vilka besparingar förslaget skulle innebära för olika fordonstyper. Ett fjärrbilsekipage (som tankar till 90% i Sverige) som kör 12 500 mil per år och har en förbrukning på 3,5 liter diesel per mil skulle spara 13 400 kr under 2024 och 14 200 kr under 2025. En lätt lastbil som kör 1 400 mil per år och förbrukar 0,8 liter diesel per mil skulle spara 400 kr under 2024 och 400 kr under 2025. En buss som kör 5 000 mil per år och förbrukar 4 liter diesel per mil skulle spara 6 800 kr under 2024 och 7 200 kr under 2025. En taxi som kör 5 000 mil per år och förbrukar 0,8 liter bensin per mil skulle spara 5 200 kr per år och 8 000 kr under 2025.

Regelrådet gör följande bedömning. Förslagsställaren presenterar vilka effekter den sänkta skatten kommer att få på olika drivmedel. Det finns uppgifter om minskad kostnad per enhet och exempel som visar hur mycket kostnaderna kan komma att minska vid en viss förbrukning. Det finns även exempel på vilka besparingar som förslaget skulle innebära för olika fordonstyper. Det finns dock ingen information om hur förslaget påverkar företag i övrigt, t. ex. företag som arbetar inom hållbarhet eller som håller på att övergå till att bli mer hållbara. Enligt Regelrådets uppfattning är förslaget över lag mycket kortsiktigt och ger signaler om att regeringen byter strategi från att sträva efter fossilfritt till att premiera fossila bränslen, vilket kan påverka företagens investeringskalkyler. Det vore önskvärt att förslagsställaren fört ett vidare resonemang kring förslagets påverkan på företags verksamhet där även andra aspekter tas med.

Regelrådet finner att redovisningen av företags kostnader, tidsåtgång och verksamhet är bristfällig.

Påverkan på konkurrensförhållandena för berörda företag

Förslagsställaren menar att eftersom bensinfordon gynnas mer relativt dieselfordon kan företag som nyttjar bensinfordon i branscher där det finns både bensin- och dieselfordon, exempelvis personbefordran, få en viss konkurrensfördel.

Regelrådet gör följande bedömning. Förslagsställaren tar upp vissa aspekter som kan påverka konkurrensen till fördel för företag som nyttjar bensinfordon. Resonemanget är dock kortfattat. Enligt Regelrådets uppfattning innebär förslaget som helhet en konkurrensfördel för fossildrivna företag. I en situation där det kostnadsmissigt redan är dyrt att transportera med tåg, bio och el kommer det att bli en ännu större skillnad i pris. Förslaget innehåller över lag väldigt lite information om hur konkurrensförhållandena för berörda företag påverkas. Det hade varit önskvärt att förslagsställaren utvecklat sina resonemang.

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

Regleringens påverkan på företagen i andra avseenden

Förslaget att sänka skatten på bensin och diesel innebär att drivmedelsskatternas styrning mot minskad klimat- och miljöpåverkan minskar jämfört med om förslaget inte genomförs.

Förslagsställaren nämner att om förslaget ses isolerat kan det leda till ökade territoriella utsläpp. Förslaget försvårar Sveriges möjligheter att nå det nationella klimatmålet inom den

s.k. icke-handlande sektorn och transportsektorn samt Sveriges EU-åtagande inom ansvarsfördelningsförordningen, s.k. ESR. För att fortfarande uppfylla Sveriges nationella klimatmål och EU-åtagande inom ESR behöver Sverige minska de territoriella utsläppen genom andra åtgärder. Det finns exempelvis möjligheten att förvärva mer utsläppsutrymme från någon annan medlemsstat. I dessa fall är det alltså möjligt att förslaget inte bidrar till ökade europeiska utsläpp. Osäkerheten kring tillgången och priset för att förvärva utsläppsenheter är stor och ju fler länder som har svårt att klara sina klimatåtaganden desto högre pris kan förväntas. Företagen skulle alltså kunna drabbas av indirekta kostnader som en följd av förslaget.

I övrigt anges inget promemorian om regleringens påverkan på företagen i andra avseenden.

Regelrådet gör följande bedömning. Förslagsställaren tar upp en aspekt som skulle kunna leda till att företag träffas av indirekta kostnader som en följd av förslaget. Regelrådet välkomnar redovisning av möjliga negativa effekter som kan följa av förslaget eftersom det bidrar till en ökad transparens. Regelrådet noterar att förslaget innehåller väldigt lite information om hållbarhet. Förslagsställaren nämner att förslaget försvårar Sveriges möjligheter att nå klimatmålen, men utvecklar inte detta resonemang närmare. Enligt Regelrådets uppfattning förväntas alla statliga verksamheter arbeta för de 17 klimatmålen som ställs upp i Agenda 2030, varför det är anmärkningsvärt att konsekvenserna av ett förslag som går emot dessa mål inte utreds närmare.

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

Särskilda hänsyn till små företag vid reglernas utformning

Förslagsställaren uppger att energi- och koldioxidskatter tas ut enligt samma regelverk oavsett företagens storlek. Även nedsättning av koldioxidskatt inom jordbruks-, skogsbruks- och vattenbruksverksamhet gäller för alla företag oavsett storlek, givet att kriterierna för återbetalning är uppfyllda. Förslaget bedöms därför inte behöva utformas med speciell hänsyn till små företag.

Regelrådet gör följande bedömning. Det tydligaste exemplet på små företag som påverkas är åkerier. Enligt Regelrådets uppfattning kommer dessa företag på kort sikt att gynnas av skattesänkningen, men förslaget kan också komma att få negativa konsekvenser på sikt genom en långsammare omvandling av den egna verksamheten i form av investeringar i HVO (biobränsle) eller el som drivmedel. Denna övergång kommer att bli nödvändig då de större företag som använder deras tjänster alltmer kommer att kräva fossilfria transporter. Det är enligt Regelrådets uppfattning inte givet att olika former av det som skulle kunna betecknas illojal konkurrens för all framtid kommer att vara något som ger fördelar.

Regelrådet finner att redovisningen av särskilda hänsyn till små företag vid reglernas utformning är bristfällig.

Sammantagen bedömning

Förslaget innebär att skatten på drivmedel sänks under 2024 och 2025. Delavsnitten Bakgrund och syfte med förslaget, effekter av om ingen reglering kommer till stånd, Förslagets överensstämmelse med EU-rätten samt Särskild hänsyn till tidpunkt för ikraftträdande och behov av speciella informationsinsatser beskrivs på ett godtagbart sätt. Däremot finner Regelrådet att förslaget brister avseende vilka företag som drabbas och på

vilket sätt. Det finns inte heller tillräckliga resonemang kring kostnader, konkurrensförhållanden, hänsyn till små företag eller andra aspekter. Konsekvensutredningen innehåller över lag väldigt lite information om hur företag påverkas ur ett bredare perspektiv. Förslagsställaren borde ha gjort en djupare utredning av vilka konsekvenser förslaget kan få för företag på längre sikt.

Regelrådet finner därför att konsekvensutredningen inte 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 27 september 2023.

I beslutet deltog: Anna-Lena Bohm, ordförande, Helena Fond, Hans Peter Larsson och Lars Silver.

Ärendet föredrogs av: Katarina Kjellström



Anna-Lena Bohm
Ordförande



Katarina Kjellström
Föredragande