

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.

Klimat- och näringslivsdepartementet

Yttrande över Sänkning av reduktionsplikten för 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

Remissen innehåller promemorian Sänkning av reduktionsplikten för bensin och diesel.

I promemorian föreslås det ändring i lagen (2017:1201) om reduktion av växthusgasutsläpp från vissa fossila drivmedel. Det föreslås att reduktionsplikten för bensin och diesel sänks till sex procent för åren 2024-2026. Det föreslås även att reduktionsnivåerna för 2027-2030 ska slopas.

Förslaget ska träda i kraft den 1 januari 2024. Äldre föreskrifter ska fortfarande gälla för reduktionsplikt som uppfylls för tid före 2024.

Skälen för Regelrådets ställningstagande

Bakgrund och syfte med förslaget

I promemorian finns det en beskrivning av bakgrunden till förslaget och en genomgång av de nationella klimatmålen.

I promemorian anges att som en del av den överenskommelse som träffats mellan de partier som ingår i regeringen och Sverigedemokraterna (det så kallade Tidöavtalet) ska åtgärder riktade till hushållen bland annat ha en inriktning som leder till lägre drivmedelspriser. Regeringen har i budgetpropositionen för 2023 aviserat att reduktionsplikten sänks till EU:s lägstanivå den 1 januari 2024, vilket ska gälla under mandatperioden.

I promemorian lämnas förslag om sänkta krav i reduktionsplikten för bensin och diesel år 2024-2026. Det föreslås även att reduktionsnivåerna för 2027-2030 slopas. Förslagsställarens bedömning är att det bör analyseras vidare vilka krav som ska ställas på drivmedelsleverantörer att minska utsläppen av växthusgaser 2027-2030 och att även andra åtgärder än reduktionsnivåer som är samhällsekonomiskt effektiva styrmedel ska övervägas. Regeringen kommer att återkomma till riksdagen om reduktionsnivåer för 2027-2030.

Gällande de nationella målen anges exempelvis följande. Miljökvalitetsmålet Begränsad klimatpåverkan beslutades av riksdagen år 1999. Målet innebär att halten av växthusgaser i atmosfären ska stabiliseras på en nivå som innebär att människans påverkan på

klimatekologiska målet inte blir farligt. Målet ska uppnås på ett sådant sätt och i en sådan takt att den biologiska mångfalden bevaras, livsmedelsproduktionen säkerställs och andra mål för hållbar utveckling inte äventyras. Riksdagen har också beslutat om ett klimatpolitiskt ramverk (prop. 2016/17:146, bet. 2016/17:MU24, rskr. 2016/17:320). Beslutet innefattar en precisering av miljö kvalitetsmålet som innebär att den globala medeltemperaturökningen begränsas till långt under 2 grader Celsius över förindustriell nivå och att ansträngningar görs för att hålla ökningen under 1,5 grader Celsius över förindustriell nivå.

Vidare anges att det övergripande målet för energipolitiken är att skapa villkor för en effektiv och hållbar energianvändning och en kostnadseffektiv svensk energiförsörjning med låg negativ påverkan på hälsa, miljö och klimat samt att underlätta omställningen till ett ekologiskt hållbart samhälle (prop. 2017/18:228, bet. 2017/18:NU22, rskr. 2017/18:411). Målet anges bygga på samma tre grundpelare som energisamarbetet i EU och syftar till att förena försörjningstrygghet, konkurrenskraft och ekologisk hållbarhet. Det övergripande målet för transportpolitiken är att säkerställa en samhällsekonomiskt effektiv och långsiktigt hållbar transportförsörjning för medborgarna och näringslivet i hela landet. Utöver det övergripande målet finns ett funktionsmål om tillgänglighet och ett hänsynsmål om säkerhet, miljö och hälsa (prop. 2008/09:93, bet. 2008/09:TU14, rskr. 2008/09:257 och prop. 2012/13:1 utgiftsområde 22, bet. 2012/13:TU1, rskr. 2012/13:118). Under hänsynsmålet finns ett etappmål som är identiskt med det klimatpolitiska etappmålet för inrikes transporter.

Regelrådet finner att beskrivningen av bakgrund och syfte med förslaget är godtagbar.

Alternativa lösningar och effekter av om ingen reglering kommer till stånd

I promemorian anges, som framgår ovan, att regeringen kommer att återkomma till riksdagen om reduktionsnivåer för 2027-2030. Vilka krav som bör ställas på drivmedelsleverantörer för att minska utsläppen av växthusgaser för 2027-2030 bör analyseras vidare, även andra samhällsekonomiskt effektiva styrmedel bör övervägas. De styrmedel som beslutas för 2027 och framåt bör tillsammans med klimatpolitiken i övrigt säkerställa att Sveriges åtaganden i EU nås och bidra till att nå de nationella etappmålen till miljö kvalitetsmålet Begränsad klimatpåverkan på ett samhällsekonomiskt effektivt sätt.

Regelrådet vill i denna del framföra följande. Beskrivningen av effekter av om någon reglering inte kommer till stånd går att utläsa från promemorian i dess helhet. Däremot har Regelrådet i konsekvensutredningen inte kunnat utläsa en beskrivning av alternativa lösningar till den reglering som förslås i den remitterade promemorian. Även om det finns ett uppdrag att utreda och lämna förslag i en viss fråga, bör alternativa lösningar utredas. Avsaknaden av en sådan beskrivning medför att konsekvensutredningen är ofullständig i denna del.

Regelrådet finner att beskrivningen av alternativa lösningar är bristfällig.

Regelrådet finner att beskrivningen av effekter av om någon reglering inte kommer till stånd är godtagbar.

Förslagets överensstämmelse med EU-rätten

I konsekvensutredningen anges att reduktionsplikten tidigare har anmälts som en teknisk föreskrift enligt Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2015/1535 av den 9 september 2015 om ett informationsförfarande beträffande tekniska föreskrifter för informationssamhällets tjänster. Förslaget kräver inte någon ny anmälan enligt direktiv (EU) 2015/1535, eftersom sänkta reduktionsnivåer för bensin och diesel inte i sig utgör en sådan

teknisk föreskrift som ska anmälas enligt direktivet. Det anges att någon anmälan heller inte behöver göras enligt Europaparlamentets och rådets direktiv 2006/123/EG av den 12 december 2006 om tjänster på den inre marknaden (tjänstedirektivet). Utöver det nämnda finns det även en beskrivning av möjligheten att nå målen i förnybartdirektivet.¹

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

Särskild hänsyn till tidpunkt för ikraftträdande och behov av speciella informationsinsatser

I promemorian anges att det är av stor vikt att reduktionsnivåerna sänks så snart som möjligt för att minska pliktens påverkan på priset på bensin och diesel. Samtidigt innebär förslagen betydande förändringar av reduktionsnivåerna. Drivmedelsleverantörer behöver tid för att anpassa inköp av både fossilfria och fossila drivmedel till de nya förutsättningarna. Lagändringen bör därför träda i kraft den 1 januari 2024. Det anges att äldre föreskrifter fortfarande bör gälla för reduktionsplikt som uppfylls för tid före 2024. Det innebär att det fortsatt är möjligt att uppfylla reduktionsplikten för dessa år genom att använda möjligheten att över en reduktionsnivå på 6 procent uppfylla reduktionsplikten för bensin genom utsläppsminskningar som uppkommit genom inblandning av fossilfria drivmedel i diesel.

Vidare anges, gällande behovet av speciella informationsinsatser, att Statens energimyndighet kommer att ha kostnader för att informera om de ändrade reduktionsnivåerna och uppdatera vägledande dokument.

Regelrådet finner att beskrivningen av om särskild hänsyn behöver tas till tidpunkt för ikraftträdande, liksom behovet av speciella informationsinsatser, är godtagbar.

Berörda företag utifrån antal, storlek och bransch

I konsekvensutredningen anges att år 2021 rapporterade 15 företag enligt reduktionspliktslagen. Både drivmedelsleverantörer och yrkesmässiga användare av drivmedel kan vara reduktionspliktiga. Producenter och importörer av biodrivmedel och fossilfria elektrobränslen berörs genom att efterfrågan påverkas av förslaget. Drivmedelsköpare i form av företag och hushåll påverkas genom att förslaget har inverkan på slutkonsumentens drivmedelskostnader.

Vidare anges att företag står för en stor del av användningen av drivmedel. För diesel antas cirka 73 procent användas av företag. Motsvarande andel för bensin antas vara cirka 18 procent. I första ledet påverkas åkerinäringen och därigenom även den industri och de näringar som är beroende av vägtransporter. Förslaget medför även en kostnadssänkning för arbetsmaskiner, framför allt sådana som drivs med diesel. Sådana arbetsmaskiner finns i många olika branscher, däribland jord- och skogsbruk samt gruvindustri. Påverkan kan förväntas leda till större nyttor för företag i lands- och glesbygd. Transporter är en del av kostnaderna för många företag i flera sektorer. Sänkta dieselpriiser kan därmed bidra till minskade kostnader, bättre konkurrenskraft och ökad produktion i många svenska företag och hela samhällsekonomin.

¹ Promemorian s. 17.

Regelrådet vill i denna del framföra följande.

Gällande berörda företag utifrån antal och storlek framgår det inte några närmare uppgifter. Det hade förbättrat transparensen i konsekvensutredningen om förslagsställaren angett övergripande uppgifter, åtminstone gällande de primärt berörda branscherna. Beskrivningen av berörda branscher hade också behövt kompletteras, eftersom exempelvis företag inom livsmedelsproduktion som slakterier påverkas gällande möjligheten att göra sig av med restprodukter.

Beskrivningen i denna del hade därför sammantaget behövt vara utförligare, och även belysa påverkan av förslaget för berörda företag i såväl ett kortare som längre perspektiv.

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

Påverkan på berörda företags kostnader, tidsåtgång och verksamhet

Administrativa kostnader

Regelrådet har i konsekvensutredningen inte kunnat utläsa en beskrivning av förslagets påverkan på företagens administrativa kostnader. Såvitt Regelrådet kan förstå förslaget, uppstår det inte någon sådan påverkan. Det hade varit önskvärt om förslagsställaren angett detta. Mot bakgrund av förslagets karaktär i detta ärende, som innebär en minskning av reduktionspliktsnivåerna, kan dock en utelämnad beskrivning godtas.

Regelrådet finner att en utelämnad beskrivning av förslagets påverkan på berörda företags administrativa kostnader är godtagbar.

Andra kostnader och verksamhet

I konsekvensutredningen anges att det finns stora osäkerheter om bland annat priset på de fossila drivmedel som används och hur drivmedelsanvändningen för hushåll och företag utvecklas. Vidare anges att den lägre inblandningen av fossilfria drivmedel leder till lägre drivmedelspriser, något som utifrån ett offentligfinansierat perspektiv medför lägre mervärdesskatteintäkter från de drivmedelsvolymerna som används av hushållen. Samtidigt medför lägre kostnader för företagen att deras vinster ökar, något som bland annat ger ökade bolagsskatteintäkter på kort sikt. På lång sikt kan företagens lägre kostnader i stället antas övervältras på lönerna. Dessa två effekter anges därför delvis motverka varandra.

Vidare anges att prissänkningar i den storleksordning som föreslås, kommer att öka drivmedelsanvändningen. Det medför i sin tur ökade skatteintäkter för staten avseende energiskatt och koldioxidskatt, liksom motsvarande påverkan på mervärdesskatt och bolagsskatt som beskrivs ovan.

Gällande priser anges följande. Kostnaden för att uppfylla reduktionsplikten antas ligga på omkring 13 öre per liter, exklusive mervärdesskatt, för varje procentenhet reduktionsplikt. Förslaget innebär att reduktionsnivåerna 2024 sänks med 1,8 procentenheter för bensin och med 24,5 procentenheter för diesel, jämfört med de reduktionsnivåer som gäller 2023. Förslaget förväntas leda till att pumppriset blir cirka 0,20-0,25 kronor lägre per liter för bensin och cirka 3,20 kronor lägre per liter för diesel, exklusive mervärdesskatt. På drivmedel utgår mervärdesskatt med 25 procent. För en privatperson förväntas därmed priset bli cirka 0,30 kronor per liter lägre för bensin och cirka 4 kronor lägre för diesel 2024 jämfört med 2023. Det

förutsätter att förslagets priseffekter i dess helhet förs över på priset för konsument, vilket i sig är osäkert. Om en jämförelse istället görs med de reduktionsnivåer som skulle ha gällt enligt nuvarande lagstiftning är effekten på pumppriserna större. Jämfört med de reduktionsnivåer som skulle ha gällt 2024 enligt hittillsvarande lagstiftning leder till exempel förslagen enligt antagandena ovan till en priseffekt på diesel på cirka 4,40 kronor per liter för ett företag och 5,50 kronor per liter för en privatperson. För 2026 skulle priseffekten kunna bli 5,70 kronor per liter för ett företag och 7,20 kronor per liter för en privatperson. Det anges att priseffekterna är beroende av flera faktorer och därmed osäkra.

Regelrådet vill i denna del framföra följande. Det framgår uppgifter gällande förslagets påverkan på företagets andra kostnader, och förslagsställaren anger vissa osäkerhetsfaktorer kring uppgifterna. Ur ett företagsperspektiv hade det varit värdefullt med en specificering och uppskattning av förslagets påverkan på ett företag som påverkas i hög, respektive medelhög, grad, med en uppskattning av den sammantagna kostnadsminskning som kan uppstå. Mot bakgrund av förslagets karaktär, som syftar till att sänka reduktionspliktsnivåerna, kan den beskrivning som finns godtas.

Gällande beskrivningen av förslagets påverkan på företagets verksamhet hade det varit önskvärt med ett tydliggörande av den kompetensförsörjningsaspekt som uppstår i och med att transportkostnaden till och från arbetet blir lägre för de anställda, särskilt i områden där kollektiva transporter inte finns att tillgå. Det som går att utläsa, av remissen i dess helhet, gällande verksamhetspåverkan, kan dock godtas som beskrivning för detta specifika ärende.

Regelrådet finner att beskrivningen av förslagets påverkan på företagets andra kostnader, liksom verksamhetspåverkan, är godtagbar.

Påverkan på konkurrensförhållandena för berörda företag

I konsekvensutredningen anges att sänkta drivmedelskostnader innebär förbättrade konkurrensförhållanden för svenska företag jämfört med företag i andra länder. Näringar med hög exportandel, till exempel skogsindustrin som också är den enskilt största transportköparen, gynnas särskilt eftersom deras internationella konkurrenskraft påverkas av högre transportkostnader. Men även näringar med ett stort beroende av vägtransporter kommer att gynnas särskilt.

Vidare anges att förslaget bör kunna påverka konkurrensförhållandena mellan drivmedelsleverantörer på ett positivt sätt. Försäljningsmixen mellan bensin och diesel skiljer sig åt mellan bolag, vilket kan ge konkurrensnedvridningar vid höga reduktionsnivåer. Marknaden för HVO² domineras av ett fåtal producenter, varav en också är leverantör av diesel på den svenska marknaden.

² Följande anges i promemorian, s. 11: För att uppfylla reduktionsplikten blandar drivmedelsleverantörer idag in etanol och biobensin i bensin och fame och vätebehandlade fetter och oljor (HVO) i diesel. Det är tillåtet att blanda in upp till 10 volymprocent etanol i bensin. Etanol produceras av bland annat vete, majs och sockerrör. Den biobensin som används idag, bionata, har ett lågt oktantal vilket begränsar inblandningen till ett fåtal procent. Fame är en förkortning för fettsyrametylester och produceras i huvudsak av raps. Det är tillåtet att blanda in upp till 7 volymprocent fame i diesel. HVO produceras av oljor och fetter. Av den HVO som används i Sverige är merparten producerad av animaliska fetter från slakterier och av tallolja som är en restprodukt från massabruk. Det är möjligt att blanda in en hög andel HVO i diesel.

Det anges att det lägre pumppriset på bensin och diesel kan få påverkan på producenter och leverantörer av rena och höginblandade biodrivmedel, eftersom sådana drivmedel blir mindre konkurrenskraftiga om priset på bensin och diesel sjunker. Det gäller leverantörer av alla typer av flytande och gasformiga höginblandade och rena biodrivmedel, men särskilt de som konkurrerar med diesel. Slutligen anges att långa avtal inom kollektivtrafiken eventuellt kan minska effekten.

Regelrådet vill i denna del framföra följande. Enligt Regelrådet ändrar det remitterade förslaget marknadsförutsättningarna för de företag som påverkas. Beskrivningen av konkurrensförhållanden hade därför behövt vara utförligare, med en beskrivning av påverkan både i ett kortare och längre perspektiv.

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

Regleringens påverkan på företagen i andra avseenden

Regelrådet har inte kunnat utläsa en beskrivning av regleringens påverkan på företagen i andra avseenden. Regelrådet har heller inte för egen del kunnat se någon sådan påverkan. En utlämnad beskrivning av regleringens påverkan på företagen i andra avseenden kan därför godtas i detta ärende.

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

Särskilda hänsyn till små företag vid reglernas utformning

I konsekvensutredningen anges att små företag inom skogs- och jordbruk och inom åkerinäringen kommer att gynnas särskilt av de lägre drivmedelskostnader som förslaget leder till. Lägre kostnader för skogs- och jordbruk kan ge en påverkan på andra samhällsmål, som till exempel en levande landsbygd. I övrigt förväntas inte små företag påverkas särskilt av förslagen.

Regelrådet finner att beskrivningen av om särskilda hänsyn behöver tas till små företag vid reglernas utformning är godtagbar.

Samman tagen bedömning

Som framgår ovan har vissa delar av konsekvensutredningen beskrivits på ett tillräckligt sätt. Regelrådet har dock noterat ett antal brister i konsekvensutredningen. Vad gäller en beskrivning av alternativa lösningar är det en grundläggande del i en konsekvensutredning, och kan inte utlämnas trots att det finns ett uppdrag att lämna förslag i en viss fråga. Frågan i det nu remitterade förslaget är att hushållen ska få lägre drivmedelspriser. Alternativ till hur det kan uppnås hade därmed behövt belysas.

Vidare hade berörda företag behövt beskrivas utförligare, särskilt gällande de företag som påverkas inom livsmedelsproduktion. Eftersom det nu remitterade förslaget ändrar förutsättningarna för samtliga företag som berörs hade Regelrådet velat se en beskrivning både i ett kortare och längre perspektiv. I och med det nämnda påverkas även marknadsförutsättningarna för företagen, och därmed hade även beskrivningen av förslagens påverkan på konkurrensförhållanden för berörda företag behövt vara utförligare.

Regelrådet kan inte bortse från de nämnda bristerna vid en sammantagen bedömning av konsekvensutredningen.

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 16 augusti 2023.

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

Ärendet föredrogs av Katarina Garinder Eklöv.



Anna-Lena Bohm
Ordförande



Katarina Garinder Eklöv
Föredragande