

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 Skattelättnad för arbetsresor. En avstånds-baserad och färdmedelsneutral skattereduktion för längre arbetsresor (SOU 2019:36)

Regelrådets ställningstagande

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

Innehållet i förslaget

Det remitterade betänkandet innehåller förslag som syftar till att ändra nu gällande reseavdrag. I betänkandet föreslås ändringar i inkomstskattelagen (1999:1229) och skatteförfarandelagen (2011:1244). Förslaget går ut på att reseavdraget i sin nuvarande kostnadsbaserade form avskaffas och att en avstånds-baserad och färdmedelsneutral skattereduktion för längre resor mellan bostaden och arbetsplatsen (arbetsresor) införs. Det nya reseavdraget föreslås i formen av en skattereduktion och ska utgå för den del av avståndet mellan bostad och arbetsplats enkel väg som överstiger 30 kilometer och upp till och med 80 kilometer. Skattereduktionen beräknas utifrån det faktiska antalet resdagar under beskattningsåret med resor som överstiger den nedre avståndsgränsen för skattereduktion, dock högst 210 dagar. Vid 59 eller färre resdagar medges ingen skattereduktion. Skattereduktionen föreslås till 60 öre per kilometer oavsett vilket färdmedel som används för arbetsresan. Vid bristfällig kollektivtrafik medges ytterligare skattereduktion med ett fast belopp om 20 kr per resdag vid avstånd från 30 kilometer och uppåt och ett rörligt belopp på 60 öre per kilometer för avstånd mellan 80 och 150 kilometer. För skattskyldiga som på grund av sjukdom eller av funktionsnedsättning tvingas använda egen bil eller förmånsbil istället för allmänna kommunikationsmedel ges skattereduktion för den del av avståndet enkel väg som överstiger 10 kilometer och upp till och med 150 kilometer. Skattereduktionen ska ges med 30 procent av skäligena utgifter för väg-, bro- eller färjeavgifter i samband med arbetsresor för den del av de sammanlagda utgifterna som överstiger 8 000 kr under beskattningsåret under förutsättning att kravet på bristfällig kollektivtrafik är uppfyllt. Avdraget för trängselskatt ska avskaffas.

Det föreslås att administration och kontroll utvecklas och görs säkrare genom att arbetsgivaren ska lämna uppgift om arbetsplatsens adress i arbetsgivardeklarationen.

Författningsändringarna föreslås träda i kraft den 1 januari 2021.

Skälen för Regelrådets ställningstagande

Bakgrund och syfte med förslaget

I betänkandet framgår att utredningens uppdrag var att undersöka hur systemet för avdrag för resor mellan bostad och arbetsplats borde omarbetas för att på ett bättre sätt gynna resor med låga utsläpp av växthusgaser och luftföroreningar, och samtidigt vara enklare än nuvarande system att tillämpa, administrera och kontrollera. Vidare skulle ett förändrat avdragssystem bidra till regionförstoring och därigenom underlätta rörligheten på arbetsmarknaden samt underlätta för att man ska kunna bo och verka i hela landet, även där kollektivtrafikalternativ saknas eller är begränsade. Ett ändrat system skulle även bidra till klimatmålet för transportsektorn 2030 samt minska skattefelet kopplat till avdraget. Det framgår att det i uppdraget ingick att göra en analys av hur ett avståndsbaserat och färdmedelsneutralt reseavdrag kan utformas och en bedömning göras om det är lämpligt att införa ett sådant system. Efter en sådan undersökning skulle utredningen lämna förslag på ett förändrat reseavdragssystem.

Av betänkandet framgår att det nuvarande regelverket har ansetts gynna storstadsområden och arbetsresande med bil jämfört med andra transportmedel, vilket inte premierar resor med låga utsläpp. Vidare anges att reglerna har kritiserats för svårigheten att kontrollera att de skattskyldiga som yrkar avdrag för resor till och från arbetet uppfyller de krav som ställs för avdragsrätt.

Regelrådet finner att beskrivningen av bakgrund och syfte med förslaget är tillräcklig för detta ärende. Beskrivningen är därmed godtagbar.

Alternativa lösningar och effekter av om ingen reglering kommer till stånd

Regelrådet kan konstatera att det i betänkandet finns ett helt kapitel¹ som innehåller beskrivningar av alternativa lösningar, samt vad effekterna skulle bli om någon reglering inte kommer till stånd. I detta kapitel beskrivs sex olika scenarier (alternativa lösningar), samt vilka effekter som skulle uppstå om nuvarande system behölls med eventuella mindre förändringar. Det redovisas också alternativa detaljer i förslaget.

Regelrådet finner att beskrivningen av alternativa lösningar och effekter av om någon reglering inte kommer till stånd är utförlig. Beskrivningen är därmed godtagbar.

Förslagets överensstämmelse med EU-rätten

I betänkandet framgår att utredningen skulle göra en EU-rättslig analys av de åtgärder som övervägs, bland annat med avseende på EU:s regler om fri rörlighet och reglerna om statligt stöd. Det framgår att frågor om direkta skatter omfattas av medlemsstaternas behörighet, men att enligt EU-domstolens rättspraxis är medlemsstaterna dock skyldiga att iaktta EU-rätten vid utövandet av sin behörighet. Detta innebär att medlemsstaternas skatteregler måste utformas i enlighet med EU-rätten. Enligt utredningens bedömning är de föreslagna bestämmelserna om skattereduktion för arbetsresor förenliga med EU-rättens regler om fri rörlighet. Utredningen beskriver innehållet och betydelsen av den fria rörligheten och anger att förslagen inte innehåller några kriterier som negativt särbehandlar fysiska eller juridiska personer från andra medlemsländer som utnyttjar sin fria rörlighet enligt artikel 45² eller artikel 49³ EUF-

¹ Kapitel 17, s. 313.

² Om arbetstagares fria rörlighet.

³ Om etableringsfriheten för personer och företag.

fördraget. Det anges att skattereduktionen för arbetsresor, fast tillägg och väg-, bro- och färjeavgifter beräknas på samma sätt för alla skattskyldiga som omfattas av bestämmelserna. Eftersom förslagen därmed inte direkt eller indirekt leder till en mindre förmånlig skattemässig behandling av en fysisk eller juridisk person som kommer från en annan medlemsstat anges förslagen vara förenliga med den fria rörligheten i artikel 45 och 49 EUF-fördraget.

Vidare anges att de föreslagna bestämmelserna är förenliga med EU-rättens regler om statligt stöd. Det anges att Europeiska unionens statsstödsregler finns i artiklarna 107-109 EUF-fördraget och att dessa utgår från ett generellt förbud för medlemsstaterna att ge statligt stöd, men det finns undantag⁴. Utredningen anger att förslagen om skattelättnad i form av skattereduktion för arbetsresor, fast tillägg och väg-, bro- och färjeavgifter utgör en form av stöd i den mening som avses i EU:s statsstödsregler. De föreslagna bestämmelserna anges vara generellt utformade för samtliga skattskyldiga, såväl fysiska som juridiska personer, och anses därför inte gynna vissa företag eller viss produktion. Bestämmelserna anges vara utformade på ett generellt sätt så att inte vissa företag eller viss produktion kommer att kunna uppfylla kraven lättare. De föreslagna bestämmelserna anges därför vara förenliga med artikel 107 EUF-fördraget.

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

Särskild hänsyn till tidpunkt för ikraftträdande och behov av speciella informationsinsatser

De föreslagna ändringarna föreslås träda i kraft den 1 januari 2021. Det anges att bestämmelserna i inkomstskattelagen inte tillämpas på arbetsresor som har gjorts före ikraftträdandet eller på utgifter för väg-, bro- eller färjeavgifter som har betalats före ikraftträdandet. Äldre bestämmelser anges fortfarande gälla för förhållanden som hänför sig till tiden före ikraftträdandet. Bestämmelsen i skatteförfarandelagen om uppgiftsskyldighet i kontrolluppgift tillämpas första gången på uppgifter som avser kalenderåret 2021. Bestämmelsen i skatteförfarandelagen om uppgiftsskyldighet i skattedeklaration tillämpas första gången på uppgifter som avser redovisningsperioden januari 2021. Utredningen anger att det är angeläget, särskilt mot bakgrund av det stora skattefelet med dagens reseavdrag, att reglerna träder i kraft så snart som möjligt. Förslagen behöver beredas och behandlas på sedvanligt sätt i Regeringskansliet och i riksdagen, samt att Skatteverket behöver tid för att utveckla formulär och it-system. Med anledning av det bedömer utredningen att förslagen kan träda i kraft den 1 januari 2021.

I avsnitt 16.10.1 anges, i avsnittet för konsekvenser för Skatteverket, att de kommer att ha kostnader för utveckling av formulär och it-system. Vidare anges att de kommer att ha en initial kostnad för intern information uppgående till cirka en miljon kr och för extern information (Skatteverkets skatteupplysning) till 13,5 miljoner kr.

Regelrådet vill i denna del framföra följande. Regelrådet finner beskrivningen av om särskilda hänsyn behöver tas till tidpunkt för ikraftträdande tillräcklig för detta ärende. Vad gäller beskrivningen av behovet av speciella informationsinsatser så framgår det uppgifter i betänkandet, även om de inte är

⁴ Det anges att ett stöd omfattas enligt artikel 107.1 av statsstödsbestämmelserna om det uppfyller fyra kriterier samtidigt. Stödet ska 1. ges av en medlemsstat eller med hjälp av statliga medel, av vilket slag det än är, 2. snedvrída eller hota att snedvrída konkurrensen genom att 3. gynna vissa företag eller viss produktion och 4. påverka handeln mellan medlemsstaterna. Åtgärder som inte uppfyller dessa fyra kriterier samtidigt utgör inte ett statligt stöd enligt artikel 107 EU-fördraget och är därmed tillåtna enligt EU:s statsstödsregler.

helt enkla att hitta. Det framgår att Skatteverket kommer att genomföra informationsinsatser. Sannolikt är fler kanaler än endast skatteupplysningen aktuella för informationsspridning till berörda, men beskrivningen kan godtas för detta ärende.

Regelrådet finner att beskrivningen av om särskilda hänsyn behöver tas till tidpunkt för ikraftträdande och om det finns behov av speciella informationsinsatser är godtagbar.

Berörda företag utifrån antal, storlek och bransch

Regelrådet vill i denna del framföra följande. Den direkta effekten för företag till följd av förslaget är att de företag som också är arbetsgivare ska lämna uppgifter om arbetsplatsens adress i arbetsgivardeklarationens individuppgift, eller i vissa fall kontrolluppgift. Det kommer därmed påverka samtliga företag, oberoende av storlek och bransch, som är arbetsgivarregistrerade. Regelrådet har inte kunnat återfinna någon uppgift om hur många företag det handlar om, inte heller företagets storlek. Utifrån att förslaget påverkar en så pass stor krets av företag – men samtidigt utifrån samma avgränsade kriterie (arbetsgivarregistrering), anser Regelrådet att förslagsställaren borde ha kunnat efterforska hur många företag som har arbetsgivarregistrering hos Skatteverket. Utifrån denna uppgift hade sedan storleken på berörda företag kunnat efterforskas närmare. Om förslagsställaren har funnit det omöjligt att redovisa berörda företag utifrån antal och storlek, borde detta ha angetts och motiverats. Avsaknaden av sådana beskrivningar medför att konsekvensutredningen är ofullständig i dessa delar.

Vad sedan gäller berörda företags bransch, finner Regelrådet att en sådan uppgift hade varit önskvärd, men att en utebliven redovisning kan godtas i detta ärende då företagen som berörs kan återfinnas i samtliga branscher.

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

Regelrådet finner att en utebliven beskrivning av berörda företag utifrån bransch med anledning av förutsättningarna i detta ärende är godtagbar.

Påverkan på berörda företags kostnader, tidsåtgång och verksamhet

Administrativa kostnader

I konsekvensutredningen anges att företagets administrativa börda i viss mån kan öka till följd av förslaget om att arbetsgivare ska lämna uppgifter om arbetsplatsadress i arbetsgivardeklarationens individuppgift, eller i vissa fall kontrolluppgift. Utredningen bedömer att sådana uppgifter för de flesta arbetsgivare kan lämnas utan betydande merarbete. I betänkandet⁵ anges att det är mycket svårt att införa en administration som helt bygger på förfyllda uppgifter och att begäran om skattereduktion därför delvis måste bygga på uppgifter från den skattskyldige själv. Det anges att genom säkrare tillgång till uppgifter om arbetsplatsens adress kan säkerheten i beräkningen höjas, arbetet för den skattskyldige underlättas och kontrollmöjligheterna för Skatteverket öka. Det anges att uppgiftsinlämningen av arbetsplatsadress bör ske via arbetsgivardeklarationens individuppgifter eller i förekommande fall i lämnade kontrolluppgifter⁶. Det anges att uppgifter på individnivå från och med 2019 för de allra flesta anställda lämnas in månadsvis från arbetsgivare till Skatteverket. De anges därmed ersätta de tidigare årsvisa kontrolluppgifterna. Utredningens bedömning är att det är mycket litet merarbete för arbetsgivarna då uppgifter om arbetsplatsadress i princip redan lämnas i de flesta fall.

⁵ Avsnitt 14.4.1 – 14.4.2.

⁶ Betänkandet s. 243.

Med anledning av ovan föreslås att en arbetsgivardeklaration ska, för varje betalningsmottagare, även innehålla uppgift om arbetsplatsens adress om betalningsmottagaren haft en arbetsplats. I de fall arbetsgivardeklaration på individnivå inte ska lämnas ska kontrolluppgift lämnas, som i sådana fall också ska innehålla uppgift om arbetsplatsens adress för betalningsmottagaren. Vidare föreslås att om den skattskyldige har flera arbetsplatser ska arbetsgivaren inte redovisa arbetsplatsens adress, utan istället göra en kryssmarkering i arbetsgivardeklarationen på individnivå vilket markerar att den skattskyldige har flera arbetsplatser.

Med arbetsplatsens adress anges att i detta sammanhang avses en adress som entydigt anger läget för arbetsplatsen. Arbetsplatsens adress ska anges i form av gatuadress (gatunamn och adressnummer) eller annan lägesangivelse och ortens namn. Om arbetsplatsen inte ligger i en specifik ort ska istället för ortens namn en uppgift lämnas om närmaste tätort eller kommunens namn.

Regelrådet vill i denna del framföra följande. Vanligen behöver en konsekvensutredning innehålla en kvalitativ och kvantitativ beskrivning av de administrativa moment som kan uppstå till följd av ett förslag, med en uppgift om tidsåtgång, vem som ska utföra åtgärden och vad kostnaden blir. En sådan beskrivning saknas i betänkandet. Regelrådet har förståelse för att den sortens beskrivningar och beräkningar inte kan vara exakta, men en uppskattning hade varit behövlig. En jämförelse hade kunnat göras med liknande uppgiftslämnande som åligger företag.

Det framgår heller inte tydligt i avsnittet för konsekvenser för företag om uppgiften om arbetsplatsens adress behöver lämnas på nytt varje månad, eller om uppgiften följer med från månad till månad. Även om den slutliga utformningen inte är klar, hade det varit bra med en uppgift om vilken lösning man tror att det blir, återigen kan det vara genom att exemplifiera och titta på andra liknande uppgiftslämnande för företag. Avsaknaden av de nämnda beskrivningarna medför att konsekvensutredningen är ofullständig i denna del.

Regelrådet finner att beskrivningen av förslagets påverkan på berörda företags administrativa kostnader är bristfällig.

Andra kostnader och verksamhet

I betänkandet anges att förslagen på sikt bedöms leda till beteendeförändringar som får konsekvenser för bland annat arbetsmarknaden och miljön. Det anges att Sweco har anlåtats för att genomföra konsekvensbedömningen av dessa dynamiska effekter.

Det anges att enligt Swecos rapport bedöms det ökade transportarbetet med kollektivtrafik leda till att biljettintäkterna för kollektivtrafikföretagen ökar med i storleksordningen 300 miljoner kr per år på fem till tio års sikt. Det anges att ökad efterfrågan även leder till ett behov av förbättrat utbud, med viss variation bland olika geografiska regioner. Utvecklingen av kollektivtrafiken anges bero på många olika faktorer och hur kollektivtrafikföretagens kostnader påverkas av efterfrågeförändringarna anges därför vara mycket osäkert. Vidare anges att Sweco har beräknat en undre gräns för hur mycket extra kapacitet som kan komma att krävas för att möta den ökade efterfrågan. Sweco uppskattar att det ökade kapacitetsbehovet leder till en årlig merkostnad på cirka 160 miljoner kr baserat på Trafikverkets rekommendationer i ASEK-rapporten⁷. Enligt Sweco är det en underskattning av de verkliga kostnaderna, bland annat antas att utökad trafik måste rymmas inom befintliga tidtabeller. Kostnaderna anges även bero på ambitionsnivån vad gäller exempelvis kollektivtrafikens komfort. Ökade

⁷ Se fotnot 10 i betänkandet, s. 309. Trafikverket, Analysmetod och samhällsekonomiska kalkylvärden för transportsektorn ASEK 6.1, 2018.

biljettintäkter anges kunna erbjuda en del av finansieringen för att öka trafikutbudet. Detta anges förutsätta att det finns en ambition att klara ett ökat resande med ett ökat trafikutbud. Ett annat alternativ som anges vara betydligt sämre ur resenärsperspektiv, är en otillräcklig kapacitetsökning med ökad trängsel som följd.

Regelrådet kan konstatera att en sammanfattning av Swecos rapport medföljer betänkandet som bilaga 4. Regelrådet kan vidare konstatera att de beräkningar och antaganden som görs är något svåra att följa. Regelrådet har dock i övrigt inte något att invända avseende förslagsställarens beskrivning.

Regelrådet finner att beskrivningen av förslaget påverkan på andra kostnader och företagens verksamhet är godtagbar.

Påverkan på konkurrensförhållandena för berörda företag

I konsekvensutredningen⁸ anges att enligt Swecos beräkningar kan förslagen sammantaget ha en viss negativ effekt för regionförstoringen som ett resultat av att de mer långväga resorna minskar, framför allt i storstäderna. Storregional pendling anges innebära, bland annat för yrkesgrupper med specialiserade och välbetalda arbeten, att man kan röra sig på en större arbetsmarknad. Därigenom får arbetsgivarna tillgång till ett bredare utbud av arbetskraft, vilket anges vara särskilt viktigt för arbetsgivare i gles- och landsbygd. Genom att minska den storregionala pendlingen kan förslagen därmed begränsa tillgången till specialiserad arbetskraft och påverka kompetensförstärkningen hos vissa företag, sannolikt främst i mer glesbefolkade regioner. Det anges vara en mycket svårbedömd effekt, som påverkas av många andra faktorer utöver de arbetssökandes reskostnader. Utredningens sammantagna bedömning anges vara att förslagen har en begränsad påverkan på rörligheten och därmed även kompetensförsörjningen hos företagen, även i gles- och landsbygd.

I konsekvensutredningen anges även att förslagen leder till att skattelättnaden för arbetsresor blir oberoende av vilket färdmedel som används, vilket innebär att konkurrenssituationen mellan färdmedlen förbättras⁹. Detta anges i sin tur kunna medföra en ökad valfrihet för många resenärer. Förslagen anges i denna del vara i linje med den transportpolitiska principen att främja konkurrensen mellan olika trafikutövare och transportalternativ.

Regelrådet har inte funnit några skäl till att ifrågasätta förslagsställarens beskrivning och har heller inte funnit något att tillägga.

Regelrådet finner att beskrivningen av förslaget påverkan på konkurrensförhållandena för berörda företag är godtagbar.

⁸ Avsnitt 16.15.1

⁹ Betänkandet s. 307f.

Regleringens påverkan på företagen i andra avseenden

Regelrådet har inte kunnat återfinna någon beskrivning av regleringens påverkan på företagen i andra avseenden. Regelrådet har heller inte för egen del kunnat utläsa någon sådan påverkan.

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

Särskilda hänsyn till små företag vid reglernas utformning

Regelrådet har inte kunnat återfinna någon beskrivning av om särskilda hänsyn behöver tas till små företag vid reglernas utformning. Regelrådet vill framföra följande i denna del. Utifrån förslaget karaktär, där det som åläggs företag i sin egenskap av arbetsgivare är att ange en viss uppgift i skattedeklarationen, förefaller det vara svårt att ta särskilda hänsyn till små företag. Det hade varit önskvärt om förslagsställaren angett detta med en kort information. Med anledning av ärendets karaktär kan dock den nämnda bristen godtas för detta ärende.

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

Sammantagen bedömning

Regelrådet bedömer att de direkta effekterna för företagen till följd av förslaget, är att företag som är arbetsgivarregistrerade måste ange uppgifter om arbetsplatsens adress i arbetsgivardeklarationens individuppgift, eller i vissa fall kontrolluppgift. De beskrivningar som har störst bäring för dessa effekter är berörda företag och administrativa kostnader. Som framgår ovan har Regelrådet funnit brister i båda dessa beskrivningar. Regelrådet noterar att förslagsställaren beskriver andra avsnitt i konsekvensutredningen på ett för ärendet tillräckligt, eller i vissa fall utförligt sätt, vilket Regelrådet finner positivt. Dessa beskrivningar kan dock, vid en sammantagen bedömning, likväl inte kompensera för de brister som finns avseende beskrivningarna av berörda företag och administrativa kostnader.

Vid en sammantagen bedömning finner Regelrådet att konsekvensutredningen inte uppfyller kraven enligt 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 23 oktober 2019.

I beslutet deltog Elisabeth Thand Ringqvist, ordförande, Hanna Björknäs, Yvonne von Friedrichs, Claes Norberg och Lennart Renbjer.

Ärendet föredrogs av Katarina Garinder Eklöv.



Elisabeth Thand Ringqvist
Ordförande



Katarina Garinder Eklöv
Föredragande