

2016-01-18

Fi2016/04652/S2

Finansdepartementet

103 33 Stockholm

fi.registrator@regeringskansliet.se

Remissvar angående regeringskansliets promemoria **Utvidgad skattebefrielse för egenproducerad förnybar el**

Sammanfattning

Finansdepartementet föreslår i ett första steg att juridiska personer som producerar förnybar el i små anläggningar (50 kW för en generator, 125 för vind- och vågkraft eller 255 kW för solkraft) ska kunna göra avdrag för energiskatten på den el som produceras och konsumeras innanför samma anslutningspunkt till koncessionspliktigt elnät om den totala effekten hos alla deras system överstiger de ovan nämnda effektgränserna. Svensk Solenergi (SSE) tycker att detta förslag är bra och att det är bra att det kan införas redan till första juli 2017.

SSE motsätter sig dock skrivningen om att den utvidgade skattebefrielsen ska utvärderas fem år efter införandet och därefter regelbundet med avseende på dess samhällsekonomiska konsekvenser. SSE anser att denna skrivning inte adderar något väsentligt, eftersom det är underförstått att skatter och skattenivåer kan komma att utvärderas i framtiden. Dock skapar skrivningen en osäkerhet kring förslaget långsiktighet och därför tycker SSE att detta stryks.

I ett andra steg föreslås att en lagrådsremiss tas fram, som argumenterar för och föreslår ett helt borttagande av energiskatten för berörd el samtidigt som förslaget respekterar EU-rätten. SSE tycker att det är bra att regeringen går vidare i frågan och undersöker om ett energiskatteundantag för konsumtion av egenproducerad el verkligen strider mot EUs statsstödsregler. Dock anser SSE att det vore önskvärt om departementet i den processen startar med en dialog med EU-kommissionens Directorate General for Competition (DG-Comp). En kommunikation med DG-Comp kan förhoppningsvis klargöra om det är nödvändigt att skicka in en officiell statsstödsansökan. Skulle det visa sig att det skulle klassas som ett statsstöd ställer sig SSE tveksamma till att Sverige ska söka om ett undantag.

Bakgrund

Den 1 juli 2016 trädde nya regler i kraft som innebär att:

Undantag från skatteplikt ska gälla för elektrisk kraft som framställts

- *i en anläggning av mindre installerad generatoreffekt än 50 kW,*
- *av en producent som förfogar över en sammanlagd installerad generatoreffekt av mindre än 50 kW, och*
- *som inte har överförts till ett ledningsnät som omfattas av nätkoncession som meddelats med stöd av 2 kap. ellagen.*

Vad som ovan avses med installerad generatoreffekt om 50 kW ska för elektrisk kraft som framställs från

- *vind eller vågor, motsvaras av 125 kW installerad generatoreffekt, PROP. 2015/16:1 294*
- *sol, motsvaras av 255 kW installerad toppeffekt, och*
- *annan energikälla utan generator, motsvaras av 50 kW installerad effekt.*

När elektrisk kraft framställs från olika källor ska de installerade effekterna läggas samman.

Det positiva med den genomförda lagändringen är att det klargjorts att undantaget från energiskatteplikten på småskalig egenproducerad och dito konsumerad el även ska gälla dem som yrkesmässigt levererar el, det vill säga säljer sin överskottsproduktion. Tidigare gällde att anläggningsägaren inte yrkesmässigt fick leverera el för att få energiskatteundantaget. Det negativa är att vissa aktörer förlorade den skattefrihet på den egenproducerade och egenkonsumerade elen som tidigare tagits för given.

Det generella i denna lagändring accepterades av majoriteten av remissinstanserna. Men en hel del kritik framfördes i ett flertal remissvar, bland annat från SSE, för att el som konsumeras i samma byggnad som den produceras i vissa fall blir föremål för energiskatt.

Bakgrunden till SSEs kritik är att vi i Sverige i övrigt har en generell ordning som innebär att produktion av varor eller tjänster för eget bruk inte beskattas. Detta tycker vi även borde gälla för el. Utöver det blir det i praktiken så att en fastighetsägare ska betala skatt för företagsinterna transaktioner, eftersom elen i fråga aldrig har matats ut på det koncessionspliktiga elnätet. Från ett systemperspektiv får egenproducerad och konsumerad el inom samma byggnad nämligen samma effekt som en energieffektiviseringsåtgärd, det vill säga fastighetsägaren köper mindre el. Dock ska egenproducerad och egenkonsumerad el med dagens regler skattas för om gränserna på 50 kW för en generator, 125 för vind- och vågkraft eller 255 kW för solkraft överstigs, vilket inte är fallet för en energieffektiviseringsåtgärd.

Lagändringen från första juli 2016 har fått negativa konsekvenser för framför allt uppförandet utbyggnaden av solcellsanläggningar. Det huvudsakliga problemet ligger i att gränsen på 255 kW gäller per juridisk person och att olika anläggningar effekt ska adderas om en aktör bygger flera små produktionsanläggningar. Detta har fått konsekvensen att ett flertal

större fastighetsägare, som börjat sätta upp solceller på sina tak, har stoppat sin planerade utbyggnad eftersom de som organisation redan har eller snart kommer att nå upp till den totala gränsen på 255 kW.

Svensk Solenergis generella ståndpunkt

Principiellt tycker Svensk Solenergi att el som produceras och konsumeras inom en fastighet ska vara befriad från skatt, oavsett om anläggningsägaren säljer ett visst överskott ut på elnätet eller inte.

Vidare anser vi att det är fullt rimligt att el som produceras i en småskalig anläggning och matas ut på ett koncessionspliktigt elnät för försäljning, beskattas som all annan el. SSE driver inte ett specifikt energiskatteundantag för solel utan vår ståndpunkt är

att all egenproducerad och konsumerad förnybar el som aldrig matas ut på koncessionspliktigt elnätet för försäljning ska vara befriad från energiskatt.

Förslag om utvidgad skattebefrielse för förnybar el

SSE anser att förslaget om en initial skattenedsättning som innebär att skattenivån sänks till 0,5 öre per kilowattimme för viss el genom avdrag är bra. En skattesats på 0,5 öre/kWh på den egenkonsumerade elen för dem som bygger flera anläggningar som tillsammans överstiger gränserna (50 kW för en generator, 125 kW för vind- och vågkraft eller 255 kW för solkraft) kommer inte innebära några större kostnader för dessa anläggningsägare. I och med förslaget försvinner det huvudsakliga ekonomiska hindret för de aktörer som vill bygga flera mindre anläggningar för förnybar elproduktion.

Dock innebär det en viss administration att mäta och deklarerat den egenproducerade och konsumerade elen till Skatteverket. Om förslaget i denna promemoria genomförs innebär det i och för sig inte någon skillnad i förfarandet för företag med flera anläggningar (vars effekt totalt överskrider de fastslagna gränserna) jämfört med de krav som trädde i kraft första juli 2016. Dock saknar SSE fortfarande klagoranden kring hur proceduren med att mäta och deklarerat den egenproducerade och egenkonsumerade elen faktiskt ska gå till och hur gränsdragningarna ska tolkas.

SSE efterfrågar till exempel klagoranden om gränsen på 255 kW för solel gäller den installerade moduleffekten eller växelriktareffekten. I vissa fall kan det vara fördelaktigt att dimensionera växelriktaren så att den effekt den kan omvandla från likström till växelström är lägre än modulernas märkeffekt (exempelvis för att dra ner effekttoppar). I andra fall dimensioneras solcellsanläggningarna så att växelriktaren kan hantera högre effekter än modulernas märkeffekt. SSEs förslag till lösning är att gränsen på 255 kW gäller för den lägsta av antingen växelriktarens eller modulernas märkeffekt, det vill säga den märkeffekt som de facto begränsar hur stor effekt som kan levereras från systemet.

En annan fråga som framkommit är hur lagen definierar en anläggning. Oftast diskuteras det i termer om att allt innanför en anslutningspunkt till ett koncessionspliktigt elnät räknas som en anläggning. Detta genererar frågan hur det blir för anläggningar (oavsett teknik) inom icke koncessionspliktiga nät som till exempel inom ett sjukhusområde. Vad definieras där som en eller fler anläggningar?

Långsiktigheten i den utvidgad skattebefrielsen

Till promemorian ”Den särskilda norrlandsskattenivån och vissa statsstödskrav på elskatteområdet” (Fi2016/00836/S2)” framförde SSE i sitt yttrande att vi tycker det är bra att en grundlig utredning av hanteringen av sänkt energiskatt i förhållande till EUs statsstödsregler har genomförts samt hur nedsatt energiskatt kan tillämpas utifrån både fysisk plats och i vilken verksamhet elen konsumeras. SSE är därmed trygga med att den föreslagna lösningen som kommer att gälla tills vidare, inte kommer ge upphov till några tveksamheter kring kompatibiliteten med EU-rätten kring statsstöd. Något som framförts vara orsaken till att frågan om energiskatt på egenproducerad och egenkonsumerad el inte har fått en lösning tidigare. Genom att använda samma modell och skattesänkning som för industrin och serverhallarna erhålls också ett enhetligt system som underlättar för Skatteverket.

Dock ställer sig SSE kritiskt till den sista meningen i förslaget till utvidgad skattebefrielse för förnybar el, nämligen:

Den utvidgade skattebefrielsen ska utvärderas fem år efter införandet och därefter regelbundet med avseende på dess samhällsekonomiska konsekvenser.

En investering i en solcellsanläggning är en långsiktig sådan, ofta med ett perspektiv på 25–30 år. Därför är det viktigt att regelverken är stabila och att osäkerheter kring deras långsiktighet minimeras. Osäkerheter kring framtida regelverk innebär större ekonomiska risker, vilket ofta innebär högre kostnader för kapital och därmed i slutändan högre produktionskostnader.

Det ovanstående citatet skapar en osäkerhet och risken är att investerare inte litar på att regelverket kommer vara detsamma om fem år, vilket i slutändan kan göra hela förslaget verkningslöst.

Jämförelsevis finns det inte någon motsvarande skrivning om att de lägre skattenivåerna för tillverkningsprocesser i industriell verksamhet, större datacenter, jordbruksskogsbruks- och vattenbruksverksamhet ska utvärderas efter fem år i varken utredningen ”Energiskatt på el – En översyn av det nuvarande systemet (SOU 2015:87)” eller i promemorian ”Den särskilda norrlandsskattenivån och vissa statsstödskrav på elskatteområdet (Fi2016/00836/S2)”. Detta trots att den här promemorian om utvidgad skattebefrielse för egenproducerad förnybar el bygger på samma principer som de ovan nämnda. Långsiktiga investeringar i småskalig förnybar elproduktion för eget bruk kräver, precis som investeringar i till exempel en

serverhall, långsiktiga och stabila regelverk för att de ska anses som attraktiva projekt.

SSE har förståelse för att staten aldrig kan, eller för den delen bör, garantera specifika skattesatser under väldigt lång tid, eftersom skattesatser kan behöva ses över utifrån samhällsutvecklingen. Att olika skatteregelverk och skattesatser kan komma att ändras i ett senare skede är underförstått i de flesta sammanhang, precis som i lagförslagen om sänkt skatt för industrin och för serverhallar. Därför ställer sig SSE frågande till varför finansdepartementet skriver att just skattesänkningen för egenproducerad förnybar el ska utvärderas om fem år. SSE anser att denna skrivning inte adderar något väsentligt, utan enbart ökar osäkerheten kring regelverkets långsiktighet. Därför tycker SSE att den bör strykas.

Ikraftträdande

SSE är positiv till att de förslagna förändringarna i lagen om skatt på energi genomförs redan första juli 2017. Den snabba hanteringen gör att större fastighetsägare kan fortsätta utbyggnaden av framför småskalig förnybar elproduktion för eget bruk även under 2017.

Det andra steget – En lagrådsremiss som argumenterar för och föreslår ett helt borttagande av energiskatten för berörd el samtidigt som förslaget respekterar EU-rätten

I ett andra steg föreslås att det ska tas fram en lagrådsremiss som föreslår ett helt borttagande av energiskatten för berörd förnybar el samtidigt som förslaget respekterar EU-rätten. Efter framtagande av lagrådsremiss avser regeringen att genom en statsstödsanmälan till EU-kommissionen ansöka om kommissionens godkännande av undantag från beskattning för den förnybara el som egenproduceras och egenkonsumeras innanför samma anslutningspunkt till koncessionspliktigt elnät.

Enligt uppgifter till SSE råder EU-kommissionens Directorate General for Competition medlemsstaterna att först diskutera potentiella lagändringar med dem innan en medlemsstat skickar in en officiell ansökan om statsstöd. Det har ännu inte förekommit någon kontakt mellan finansdepartementet och DG-Comp och SSE föreslår därför att departementet börjar med ett informellt samtal med DG-Comp för att ta reda på hur de ser på saken, innan det skickar in en pre-notifiering och senare en officiell statsstödsansökan. Genom en sådan kommunikation finns möjligheten att det klargörs om en officiell statsstödsansökan ens är nödvändig.

SSE ifrågasätter nämligen om ett energiskatteundantag för el som produceras och konsumeras innanför anslutningspunkten till koncessionspliktigt elnät över huvud taget är att betrakta som ett statsstöd.

Om EUs energiskattedirektiv först betraktas är grundregeln att all förbrukning av elektrisk kraft ska beskattas. Utgångspunkten är att medlemsstaternas nationella beskattning av elektrisk kraft ska uppfylla vissa i direktivet föreskrivna minimiskattenivåer. Dock innehåller direktivet krav på obligatorisk skattebefrielse i vissa situationer samt möjligheter för

medlemsstaterna att ge skattenedsättning eller fullständig skattebefrielse i andra situationer. Enligt Rådets direktiv 2003/96/EG artikel 15 § 1 får medlemsstaterna tillämpa fullständig, partiell skattebefrielse eller skattenedsättningar för bland annat:

b) Elektricitet

- från sol, vind, vågor, tidvatten eller jordvärme,
- från vattenbaserad energi alstrad i vattenkraftverk,
- som framställs från biomassa och ur produkter som framställs från biomassa,
- som framställs från metan från nedlagda kolgruvor,
- som alstras från bränsleceller.

c) Energiprodukter och elektricitet som används för kombinerad produktion av värme och elektricitet i kraftvärmeverk.

Enligt EUs energiskattedirektiv får alltså en medlemsstat göra en fullständig eller partiell skattebefrielse för elektricitet som produceras av förnyelsebara energikällor eller från miljövänlig produktion i kraftvärmeverk. Ett totalt energiskatteundantag för konsumtion av producerad el som aldrig matas ut på koncessionspliktigt elnät utan konsumeras i den byggnad där den producerats skulle enligt SSEs bedömning inte strida mot EUs energiskattedirektiv om den begränsades till förnyelsebara energikällor.

I dagsläget utnyttjar Sverige redan möjligheten till sådana skattebefrielser då elkonsument för värmeproduktion i kraftvärmeanläggningar är ett skattebefriat användningsområde.

Vidare finns ett annat skattebefriat användningsområde som till viss del liknar det som diskuteras i den här promemorian, nämligen att el som förbrukas för framställning av el är inte skattepliktig enligt lag (1994:1776) om skatt på energi (11 kap. 2 § 4). Elproducenternas egenkonsumtion av el undantas alltså redan från beskattning, så länge den är begränsat till den verksamhet som omfattar framställning av el.
den syftar på egenkonsumtionen?

Ett energiskatteundantag för egenproducerad och egenkonsumerad el måste dock, förutom att vara förenlig med EUs energiskattedirektiv, också vara förenlig med EU-kommissionens statsstödsregler. Finansdepartementet skriver i ”Vissa punktskattefrågor inför budgetpropositionen för 2016 (Fi2015/1733)” att detta innebär att:

För att ett stöd ska vara ett statligt stöd i EUF-fördragets mening krävs inte enbart att det ska ges av en medlemsstat eller med statliga medel utan stödet måste även snedvrیدا eller hota att snedvrیدا konkurrensen, gynna vissa företag eller viss produktion samt påverka handeln mellan medlemsstaterna.

Ett totalt energiskatteundantag för konsumtion av producerad el som aldrig matas ut på koncessionspliktigt elnät borde således inte heller strida mot EUs statsstödsregler, eftersom ett sådant energiskatteundantag inte berör en viss specificerad teknik (alla förnyelsebara energilag skulle vara undantagna) eller en viss grupp aktörer.

Finansdepartementet har varit tydliga i sina tidigare utredningar av EUs statsstödsregler och klargjort:

För att det ska anses vara fråga om ett statligt stöd ska fyra kriterier vara uppfyllda. Stödet ska

1. *ges av en medlemsstat eller med hjälp av statliga medel,*
2. *snedvrída eller hota att snedvrída konkurrensen,*
3. *gynna vissa företag eller viss produktion, och*
4. *påverka handeln mellan medlemsstaterna.*

Enligt utredningen ”Energiskatt på el – En översyn av det nuvarande systemet (SOU 2015:87)” anses den nuvarande ordningen, där skillnader i energiskattenivån inom näringslivet beror på vilken sektor företag hänförs till eller var de geografiskt är belägna, vara en selektiv åtgärd och är därför ett statligt stöd. Industrin anses få statligt stöd genom sin, i förhållande till servicesektorn, lägre skattesats samtidigt som serviceföretag i vissa delar av landet anses få statligt stöd genom en lägre skattesats i förhållande till serviceföretag i andra delar av landet.

SSE ställer sig frågande till ifall ett energiskatteundantag för konsumtion av producerad el som aldrig matats ut på koncessionspliktigt elnät är en selektiv åtgärd. Till skillnad mot de olika energiskattenivåerna inom näringslivet, beroende på vilken sektor företag hänförs till eller var de geografiskt är belägna, berör inte ett totalt energiskatteundantag på egenkonsumerad förnybar el en specifik teknik (alla förnyelsebara energislag skulle vara undantagna) eller specifik näringsgren (de flesta näringsgrenar skulle kunna utnyttja detta undantag och investera i egen elproduktion). Ännu tydligare – att det inte är en selektiv åtgärd – skulle det bli om effektgränserna för energiskatteundantaget på egenproducerad och egenkonsumerad el höjdes eller togs bort helt. Då skulle det ge förutsättningar för större kraftproduktionssystem som skulle kunna byggas för egenproduktion i större verksamheter, som till exempel i processindustrin. De samhällsekonomiska effekterna av detta behöver dock utredas.

Ytterligare ett argument för att energiskatteundantaget inte är att betrakta som statsstöd är att det utifrån SSEs vetenskap inte är något annat EU-land som belägger egenproducerad och egenkonsumerad el med energiskatt. Om Sverige väljer att inte göra det, torde då inte heller påverka handeln med andra länder.

Eftersom det går att ifrågasätta ifall ett energiskatteundantag för konsumtion av egenproducerad el uppfyller någon av punkterna 2–4 ovan, som alla står för sig själva, ställer sig SSE ytterst tveksamt till att ett sådant undantag skulle strida mot EUs statsstödsregler. En dialog med DG-Comp kan förhoppningsvis klargöra detta samt utreda om det är nödvändigt att skicka in en officiell statsstödsansökan.

Skulle det visa sig att energiskatteundantag för konsumtion av egenproducerad el klassas som ett statsstöd av EU-kommissionen ställer sig SSE tveksamma till att det ska lämnas in en officiell statsstöds ansökan. SSE anser att en skattenedsättning till 0,5 öre som rymms inom

gruppundantagsförordningen troligtvis ger större stabilitet än ett undantag som beslutas av EU, eftersom dessa är tidsbegränsade.



Johan Lindahl,
talesperson Svensk Solenergi
johan@svensksolenergi.se
08-441 70 91
Holländargatan 17
111 60 Stockholm