

Ytterligare utvidgning av skattebefrielsen för
egenproducerad el

Promemorians huvudsakliga innehåll

I budgetpropositionen för 2016 aviserade regeringen att den avsåg att se över förutsättningarna för att skattemässigt gynna viss solel. Regeringen aviserade den 21 november 2016 att den avsåg att, som ett första steg i avskaffandet av energiskatten på solel som framställs i små anläggningar på samma ställe som elen förbrukas, sänka energiskatten på elen till 0,5 öre per kilowattimme, dvs. med över 98 procent. Efter att riksdagen beslutat i enlighet med förslaget i prop. 2016/17:141 sänktes skatten den 1 juli 2017. I enlighet med den tidigare aviseringen ska regeringen, i ett andra steg, ta fram och remittera ett förslag som innebär ett borttagande av energiskatten för den i första steget berörda elen samtidigt som förslaget respekterar EU-rätten. I promemorian behandlas detta andra steg.

Förslaget föranleder ändringar i lagen (1994:1776) om skatt på energi. Förslagen föreslås träda i kraft den 1 juli 2019. Ikraftträdandet förutsätter att godkännande från Europeiska kommissionen erhållits dessförinnan.

Innehållsförteckning

1	Lagtext	4
1.1	Förslag till lag om ändring i lagen (1994:1776) om skatt på energi.....	4
2	Bakgrund.....	8
2.1	Gällande rätt	9
2.1.1	EU:s energiskattedirektiv och lagen om skatt på energi.....	9
2.1.2	EU:s regler om statligt stöd	10
3	Utvidgat undantag från skatteplikt	15
3.1	Förslag till fullständig energiskattebefrielse för egenproduktion av el i mindre anläggningar	15
3.2	Konsekvensanalys	26
3.2.1	Inledning och alternativa lösningar	26
3.2.2	Offentligfinansiella effekter	27
3.2.3	Effekter för företag	27
3.2.4	Effekter för enskilda och offentlig sektor	30
3.2.5	Effekter för miljön	30
3.2.6	Effekter för myndigheter och de allmänna förvaltningsdomstolarna	31
3.2.7	Förslagets förenlighet med EU-rätten.....	31
3.2.8	Övriga effekter.....	31
4	Författningskommentar	32
4.1	Förslag till lag om ändring i lagen (1994:1776) om skatt på energi.....	32

1 Lagtext

1.1 Förslag till lag om ändring i lagen (1994:1776) om skatt på energi

Härigenom föreskrivs i fråga om lagen (1994:1776) om skatt på energi¹

dels att 1 kap. 18 § och 11 kap. 10 § ska upphöra att gälla,

dels att 1 kap. 11 a och 11 b §§ samt 11 kap. 2, 5 och 17 §§ ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

1 kap.

11 a §²

I fråga om energiskatt och koldioxidskatt på bränslen samt energiskatt på elektrisk kraft förstås med stödordning sådant statligt stöd enligt artikel 107.1 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt som utgörs av skattebefrielse för vart och ett av de ändamål som anges i följande bestämmelser i denna lag:

1. 6 a kap. 1 § 9 a och 17 a,

2. 6 a kap. 1 § 9 b och 3 §,

3. 6 a kap. 1 § 10,

4. 6 a kap. 1 § 11,

5. 6 a kap. 1 § 13,

6. 6 a kap. 1 § 17 b,

7. 6 a kap. 2 a § första stycket 1,

8. 6 a kap. 2 a § första stycket 2,

9. 6 a kap. 2 b och 2 c §§,

10. 7 kap. 3 a och 3 b §§,

11. 7 kap. 4 §,

12. 9 kap. 5 och 5 a §§,

13. 11 kap. 9 § första stycket 6 och 14 §,

14. 11 kap. 9 § första stycket 7 och 15 §,

15. 11 kap. 9 § första stycket 8,

16. 11 kap. 10 §,

17. 11 kap. 12 §,

18. 11 kap. 12 a §,

19. 11 kap. 12 b §.

16. 11 kap. 12 §,

17. 11 kap. 12 a §,

18. 11 kap. 12 b §.

¹ Senaste lydelse av
1 kap. 18 § 2017:408
11 kap. 10 § 2017:1208.

² Senaste lydelse 2017:1231

11 b §³

Stödmottagare för skattebefrielse enligt denna lag är den som

1. förbrukat bränsle för något av de ändamål som avses i 11 a § 1–9,
2. i Sverige producerat motorbränslet eller fört in motorbränslet till Sverige genom införsel från annat EU-land eller import från tredjeland i fall som avses i 11 a § 10 eller 11,
3. förbrukat elektrisk kraft eller bränsle för framställning av värme eller kyla som levererats för något av de ändamål som avses i 11 a § 12, eller
4. förbrukat elektrisk kraft för något av de ändamål som avses i 11 a § 13–19.
4. förbrukat elektrisk kraft för något av de ändamål som avses i 11 a § 13–18.

11 kap.

2 §⁴

Elektrisk kraft är inte skattepliktig om den

1. framställts
 - a) i en anläggning med en sammanlagd installerad generatoreffekt av mindre än 50 kilowatt,
 - a) i en anläggning med en sammanlagd installerad generatoreffekt av mindre än 50 kilowatt, *och*
 - b) av någon som förfogar över en sammanlagd installerad generatoreffekt av mindre än 50 kilowatt, *och*
 - c) den elektriska kraften inte har överförts till ett ledningsnät som omfattas av en nätkoncession som meddelats med stöd av 2 kap. ellagen (1997:857),
 - b) den elektriska kraften inte har överförts till ett ledningsnät som omfattas av en nätkoncession som meddelats med stöd av 2 kap. ellagen (1997:857),
2. till lägre effekt än 50 kilowatt utan ersättning överförs av en producent eller en nätinnehavare till en förbrukare som inte står i intressegemenskap med producenten eller nätinnehavaren,
3. framställts och förbrukats på fartyg eller annat transportmedel,
4. förbrukats för framställning av elektrisk kraft,
5. framställts i ett reservkraftsaggregat och inte har överförts till ett ledningsnät som omfattas av en nätkoncession som meddelats med stöd av 2 kap. ellagen, eller
6. framställts
 - a) i en anläggning med en sammanlagd installerad generatoreffekt av mindre än 100 kilowatt,
 - b) från bränsle som avses i 2 kap. 1 § första stycket 1–6,
 - c) av någon som förfogar över en sammanlagd installerad generatoreffekt av mindre än 100 kilowatt, *och*
 - d) den elektriska kraften inte har överförts till ett ledningsnät som

³ Senaste lydelse 2017:1208.

⁴ Senaste lydelse 2017:1223.

omfattas av en nätkoncession som meddelats med stöd av 2 kap. ellagen.

Vad som anges i första stycket 1 a *respektive* b om den installerade generatoreffekten ska för elektrisk kraft som framställs från

1. vind eller vågor, i stället motsvaras av 125 kilowatt installerad generatoreffekt,

2. sol, i stället motsvaras av 255 kilowatt installerad topp effekt, och

3. annan energikälla utan generator, i stället motsvaras av 50 kilowatt installerad effekt.

När elektrisk kraft framställs från olika energikällor ska, vid bedömningen av förutsättningarna i första stycket 1 a, b *respektive* 6 c, de installerade effekterna läggas samman. Vid sammanläggningen ska de effekter som anges i andra stycket först räknas om till motsvarande 50 kilowatt installerad generatoreffekt vid bedömningen av förutsättningarna i första stycket 1 a *respektive* b. Vid bedömningen av förutsättningarna i 6 c ska omräkning först ske till motsvarande 100 kilowatt installerad generatoreffekt.

Vad som anges i första stycket 1 om den installerade generatoreffekten ska för elektrisk kraft som framställs från

När elektrisk kraft framställs från olika energikällor ska, vid bedömningen av förutsättningarna i första stycket 1 *respektive* 6 c, de installerade effekterna läggas samman. Vid sammanläggningen ska de effekter som anges i andra stycket först räknas om till motsvarande 50 kilowatt installerad generatoreffekt vid bedömningen av förutsättningarna i första stycket 1. Vid bedömningen av förutsättningarna i 6 c ska omräkning först ske till motsvarande 100 kilowatt installerad generatoreffekt.

5 §⁵

Skyldig att betala energiskatt (skattskyldig) är den som i Sverige

1. framställer skattepliktig elektrisk kraft (producent),

2. är nätinnehavare,

3. godkänts som frivilligt skattskyldig enligt 6 §, eller

4. innehar ett elnät för vilket koncession inte meddelats och som via detta elnät för in elektrisk kraft till Sverige.

Skattskyldig enligt första stycket 1 är inte den som framställer elektrisk kraft enbart i enlighet med 2 § första stycket 1 a *och* b. Skattskyldig enligt första stycket 2 är inte den myndighet som är systemansvarig enligt 8 kap. 1 § ellagen (1997:857).

Skattskyldig enligt första stycket 1 är inte den som framställer elektrisk kraft enbart i enlighet med 2 § första stycket 1 a. Skattskyldig enligt första stycket 2 är inte den myndighet som är systemansvarig enligt 8 kap. 1 § ellagen (1997:857).

⁵ Senaste lydelse 2017:1223.

17 §⁶

Avdrag eller återbetalning enligt 9 § första stycket 6, 7 eller 8, 10, 12, 12 a, 12 b, 14 eller 15 § medges endast om

1. stödmottagaren inte är ett företag utan rätt till statligt stöd, och
2. den skattskyldige respektive sökanden lämnar uppgifter om stödmottagare och stödets fördelning mellan stödmottagare.

Kraven i första stycket 2 gäller endast uppgifter om stödmottagare vars sammanlagda nedsättning inom stödordningen genom avdraget eller återbetalningen överstiger 50 000 euro under kalenderåret. För *avdrag enligt 10 § och återbetalning enligt 12 a §* gäller kraven i första stycket 2 för uppgifter om stödmottagare vars sammanlagda nedsättning inom stödordningen genom avdraget eller återbetalningen överstiger 15 000 euro under kalenderåret.

Avdrag eller återbetalning enligt 9 § första stycket 6, 7 eller 8, 12, 12 a, 12 b, 14 eller 15 § medges endast om

Kraven i första stycket 2 gäller endast uppgifter om stödmottagare vars sammanlagda nedsättning inom stödordningen genom avdraget eller återbetalningen överstiger 50 000 euro under kalenderåret. För återbetalning enligt 12 a § gäller kraven i första stycket 2 för uppgifter om stödmottagare vars sammanlagda nedsättning inom stödordningen genom avdraget eller återbetalningen överstiger 15 000 euro under kalenderåret.

-
1. Denna lag träder i kraft den 1 juli 2019.
 2. Äldre bestämmelser gäller fortfarande för förhållanden som hänför sig till tiden före ikraftträdandet.

⁶ Senaste lydelse 2017:1208.

2 Bakgrund

Regeringens målsättning är att Sverige på sikt ska ha ett energisystem som baseras på 100 procent förnybar energi och målet år 2040 är 100 procent förnybar elproduktion. Som en del i klimatomställningen måste användningen av fossila bränslen minska och andelen förnybar energi öka. Regeringen har, i enlighet med vad som aviserades i budgetpropositionen för 2016, arbetat för att ge solelen bästa möjliga skatteläge. Den 21 november 2016 presenterade regeringen en väg framåt i tre steg med ambitionen att på sikt helt ta bort energiskatten på sådan solcell som framställs på samma ställe där den förbrukas. Regeringens ambition innebär att den producent som har flera mindre solcellanläggningar som tillsammans uppgår till 255 kilowatt eller mer ska få kraftigt sänkt skatt och på sikt kan bli helt skattebefriad. Ambitionen omfattar el från solcellanläggningar som understiger 255 kilowatt och således inte de allra största solcellanläggningarna.

Som det första av de tre stegen föreslogs en sänkning av skatten för den berörda elen från normalskattenivån (i dag 33,1 öre per kilowattimme) till 0,5 öre per kilowattimme genom avdrag, vilket innebär en sänkning med över 98 procent. Regeringen lade fram förslaget i proposition 2016/17:141. De av regeringen föreslagna reglerna trädde i kraft den 1 juli 2017. Det första steget innebär följande:

1. Det befintliga undantaget från skatteplikt skulle kvarstå, så att full skattefrihet fortsatt råder inom undantagets gränser (255 kilowatt), dvs. att den mycket stora majoritet av solcellproducenterna som redan var helt skattebefriade skulle förbli det.
2. Skattenivån sänktes till 0,5 öre per kilowattimme för viss el genom avdrag. Skattenedsättningen träffar den el som framställs av aktörer vars sammanlagda produktionskapacitet överskrider gränsen i undantaget men där elen uppfyller överföringskravet och kravet rörande de individuella anläggningarnas storlek. Ännu fler producenter av solcell för eget bruk fick därigenom sänkt skatt.

Det andra steget innebär ett helt borttagande av energiskatten för berörd förnybar el, inklusive solcell, 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 denna förnybara el, inklusive solcell, för eget bruk.

Det tredje steget innebär det påverkansarbete som regeringen kommer bedriva för att EU:s regelverk och system ska underlätta klimatomställning i ljuset av klimatavtalet från Paris.

I föreliggande promemoria behandlas förslaget som åsyftas i det andra steget.

2.1 Gällande rätt

2.1.1 EU:s energiskattedirektiv och lagen om skatt på energi

Energiskattedirektivet

Rådets direktiv 2003/96/EG av den 27 oktober 2003 om en omstrukturering av gemenskapsramen för beskattning av energiprodukter och elektricitet, det s.k. energiskattedirektivet, utgör ett unionsgemensamt ramverk för utformningen av medlemsstaternas nationella utformning av beskattningen av energiprodukter och el.

Grundregeln i energiskattedirektivet är beskattning av all el som förbrukas och att medlemsstaternas nationella beskattning ska uppfylla vissa i direktivet reglerade minimiskattenivåer. Direktivet innehåller även krav på obligatorisk skattebefrielse i vissa situationer och möjlighet för medlemsstaterna att ge hel eller delvis skattebefrielse i andra situationer, bl.a. med syftet att tillåta ett gynnande av förnybar energi (se p. 25 i ingressen). Energiskattedirektivet ger medlemsstaterna möjlighet till differentiering mellan yrkesmässig och icke yrkesmässig användning samt möjlighet att begränsa omfattningen av den lägre skattenivån vid yrkesmässig användning.

Lagen om skatt på energi

På nationell nivå regleras energibeskattningen av el i lagen (1994:1776) om skatt på energi, förkortad LSE, vars regler är anpassade till energiskattedirektivet. All el som förbrukas i Sverige är som huvudregel skattepliktig. De skattskyldiga består i dag i huvudsak av två kategorier, nämligen elproducenter och elnätinnehavare. För dessa skattskyldiga inträder skattskyldighet för el när elen förbrukas av den skattskyldige eller när den överförs till någon som inte är skattskyldig i egenskap av elproducent, nätinnehavare eller frivilligt skattskyldig.

Nuvarande energiskatt på el är sedan 1993 differentierad utifrån dels var i landet den förbrukas, dels vilket ändamål den förbrukas för. I dag omfattas exempelvis förbrukning i tillverkningsprocessen i industriell verksamhet samt i jordbruks-, skogsbruks- och vattenbruksverksamhet av möjlighet till en lägre energibeskattningsnivå, medan förbrukning i annan näringsverksamhet t.ex. större delar av tjänstesektorn, betalar samma energiskatt som hushållen. Fr.o.m. 2017 gäller, efter förslag i budgetpropositionen för 2017 (prop. 2016/17:1, bet. 2016/17:FiU1, rskr. 2016/17:49), en lägre energiskattenivå även för datorhallar. Sverige har vidare ett tidsbegränsat tillstånd från Europeiska unionens råd enligt artikel 19 i energiskattedirektivet att tillämpa en lägre energiskattenivå för elförbrukning i hushåll och serviceföretag i vissa kommuner i norra delar av landet. Den lägre skattenivån i de berörda kommunerna uppnås genom att den som är skattskyldig yrkar avdrag för energiskatt på elen.

I syfte att upprätthålla skatternas styrsignal över tiden omräknas energiskattesatserna årligen utifrån förändringar i konsumentprisindex. Ett förtydligande av syftet med energiskatten på el, som är en punktskatt

som belastar användningen av elektricitet, gjordes i budgetpropositionen för 2017 (prop. 2016/17:1, volym 1 a, avsnitt 6.13.14).

El som förbrukas i Sverige är som huvudregel skattepliktig. I 11 kap. 2 § LSE regleras emellertid undantag från skatteplikt för el. Genom undantaget från skatteplikt i 11 kap. 2 § första stycket 1, undantas el som framställs i mindre produktionsanläggningar för förbrukning på samma plats som elen producerats. Undantaget är begränsat så att det inte gäller den som förfogar över mer än en viss sammanlagd produktionskapacitet. Förekomsten av undantaget är, som framgår av skatteutskottets betänkande (bet. 1993/94:SkU34 s. 17) och budgetpropositionen för 2016 (prop. 2015/16:1), motiverat av administrativa skäl. Regeringen har i budgetpropositionen för 2016 (prop. 2015/16:1, volym 1 a, avsnitt 6.22.3) gjort bedömningen att det nuvarande undantaget från skatteplikt inte utgör ett statligt stöd enligt reglerna i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt. I samma proposition gjorde regeringen även bedömningen att undantaget från skatteplikt i princip enbart bör gälla för den el som förbrukas hos producenten samt att effektgränsen i undantaget bör träffa dels elproduktionsenheten som sådan, dels den sammanlagda effekten som en elproducent förfogar över. Detta motiverades bl.a. med att utan begränsningarna skulle risken för snedvridningar mellan producenter och egenproducenter förstärkas och därmed skulle även frågan om undantaget från skatteplikt är att betrakta som ett statligt stöd i EUF-fördragets mening i hög grad aktualiseras. För de närmre övervägandena se budgetpropositionen för 2016.

2.1.2 EU:s regler om statligt stöd

Befrielser och nedsättningar från energiskatt kan vara utformade så att de utgör statligt stöd i den mening som avses i artikel 107.1 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt, förkortat EUF-fördraget. Begreppet statligt stöd är ett objektivt och rättsligt begrepp som definieras direkt i EUF-fördraget. Jämför bl.a. betänkandet Energiskatt på el - En översyn av det nuvarande systemet (SOU 2015:87) s. 54–57 om dess innebörd och Europeiska kommissionens tolkning.

Enligt EUF-fördraget är huvudprincipen att allt offentligt stöd till näringslivet är förbjudet. Det finns emellertid undantag från huvudprincipen. En annan huvudregel är att kommissionen, utifrån EU:s regler om statligt stöd, måste pröva och godkänna åtgärdernas förenlighet med den inre marknaden innan de kan träda i kraft (genomförandeförbudet). Kommissionen antog under 2008 gemenskapens riktlinjer för statligt stöd till miljöskydd, förkortade EAG (EUT C 82, 1.4.2008, s. 1). EAG har fr.o.m. den 1 juli 2014 ersatts av Riktlinjer för statligt stöd till miljöskydd och energi för 2014–2020, förkortade EEAG (EUT C 200, 28.6.2014, s. 1), som tillämpas av kommissionen vid beslut i statsstödsärenden fr.o.m. detta datum. Medlemsstaterna har anpassat befintliga stödordningar till EEAG.

Kommissionen har på senare år sökt förenkla förfarandet kring statsstödsprövningen. Kommissionen har antagit förordningar på olika områden, varigenom vissa kategorier av stöd har ansetts förenliga med EUF-fördraget under förutsättning att vissa villkor uppfylls (s.k.

gruppundantagsförfordningar). I dessa fall kan medlemsstaterna, på de villkor som anges i förordningen, införa åtgärder utan att behöva iakttä det normala förfarandet med föranmälan och kommissionens godkännande av åtgärderna. Det åligger dock medlemsstaterna att uppfylla olika regler om informationsskyldighet för de stöd som genomförs inom ramen för en gruppundantagsförfordning.

Med stöd av ett bemyndigande från rådet enligt artikel 109 i EUF-fördraget har kommissionen antagit kommissionens förordning (EU) nr 651/2014 av den 17 juni 2014 genom vilken vissa kategorier av stöd förklaras förenliga med den inre marknaden enligt artiklarna 107 och 108 i fördraget (EUT L 187, 26.6.2014, s. 1), förkortad GBER, samt kommissionens förordning (EU) nr 1388/2014 av den 16 december 2014 genom vilken vissa kategorier av stöd till företag som är verksamma inom produktion, beredning och saluföring av fiskeri- och vattenbruksprodukter förklaras förenliga med den inre marknaden enligt artiklarna 107 och 108 i fördraget (EUT L 369, 24.12.2014, s. 37), förkortad FIBER. I dessa förordningar anges vilka grupper av stödåtgärder som är undantagna från skyldigheten att anmäla åtgärden till kommissionen innan den genomförs. GBER och FIBER tillämpas fr.o.m. den 1 juli 2014 respektive den 1 januari 2015 t.o.m. den 31 december 2020.

GBER och FIBER omfattar bl.a. stöd i form av nedsättningar av eller befrielse från miljöskatter, inklusive energiskatt på el. FIBER är tillämplig på stöd som beviljas små och medelstora företag som är verksamma inom produktion, beredning och saluföring av fiskeri- och vattenbruksprodukter om stödet inte överstiger vissa tröskelvärden, se artikel 1.1 och artikel 2. Enligt både GBER och FIBER gäller att stöd inte får beviljas företag som befinner sig i svårigheter. Stöd får inte heller betalas ut till företag som är föremål för ett oreglerat återbetalningskrav till följd av ett kommissionsbeslut som förklarar ett stöd olagligt och oförenligt med den inre marknaden. Dessa bestämmelser framgår av artikel 1.4 i GBER samt artikel 1.3 i FIBER.

I EEAG, GBER respektive FIBER redogör kommissionen, förutom för riktlinjer som rör den materiella bedömningen av olika former av statliga stöd, också för den utvärdering, övervakning och rapportering som sker i fråga om godkända stöd samt sådana stöd som omfattas av någon av gruppundantagsförfordningarna. Dessa bestämmelser finns i punkterna 242–245, 252 och 253 i EEAG, kapitel II i GBER samt kapitel II i FIBER.

Enligt GBER och FIBER åligger det medlemsstaterna att till kommissionen lämna dels information om stödåtgärden via ett elektroniskt anmälningssystem (senast 20 arbetsdagar efter stödåtgärdens ikraftträdande), dels en årlig rapport till kommissionen om stödåtgärden. Vidare genomför kommissionen varje år granskningar av ett urval av medlemsstaternas stödordningar. Även efter urvalet är antalet granskade stödordningar stort och exempelvis granskades 96 stödordningar i 2015 års granskning. Vid en sådan granskning undersöker kommissionen om respektive stödordning följer bestämmelserna i kommissionens beslut eller bestämmelserna i tillämplig gruppundantagsförfordning. Därutöver väljer kommissionen ut ett begränsat antal enskilda stöd inom respektive stödordning för närmare kontroll av om de följer de tillämpliga reglerna för statligt stöd.

Enligt punkterna 104–106 i EEAG, artikel 9.1 i GBER samt artikel 9 i FIBER är medlemsstaterna skyldiga att se till att viss information offentliggörs på en övergripande webbplats för statligt stöd på nationell eller regional nivå. De uppgifter som ska offentliggöras är dels viss sammanfattande information om själva stödåtgärden och den fullständiga texten till stödåtgärden, dels viss tillkommande information om varje beviljat individuellt stöd som överstiger 30 000 euro för stöd som omfattas av FIBER och som överstiger 500 000 euro i övriga fall. Uppgifterna ska årligen redovisas per respektive stödordning. Den tillkommande information som avses för statligt stöd som ges i form av skattebefrielse är i huvudsak följande:

- Stödmottagarens namn och referens (organisationsnummer).
- Typ av företag (små eller medelstora respektive stora).
- Region där stödmottagaren är belägen, på NUTS 2-nivå.
- Verksamhetsområde på Nace-gruppnivå.
- Stödbeloppets storlek per stödmottagare, redovisat i beloppintervall.

Även äldre riktlinjer respektive gruppundantagsförordningar innehöll en skyldighet för medlemsstaterna att bevara detaljerad information över varje individuellt stöd och förse kommissionen med de uppgifter som kommissionen ansåg sig behöva för att övervaka tillämpningen av EU:s statsstödsregler. En nyhet i EEAG, GBER respektive FIBER, som återspeglas i den svenska hanteringen av statligt stöd på området, är emellertid de uttryckliga krav som ställs på offentliggörande och information om individuella stödmottagare. En förutsättning för att kunna uppfylla dessa krav är att det säkerställs att de nödvändiga uppgifterna kan inhämtas när det gäller stöd inom LSE. Riksdagen har av det skälet i maj 2016 beslutat om förändringar av bränslebeskattningen (lag [2016:505] om ändring i lagen [1994:1776] om skatt på energi, prop. 2015/16:159, bet. 2015/16:SkU26, rskr. 2015/16:254) samt i november 2016 beslutat om förändringar av energibeskattningen av el (lag [2016:1072] om ändring i lagen [1994:1776] om skatt på energi, prop. 2016/17:1, bet. 2016/17:FiU1, rskr. 2016/17:49).

Av artikel 44 i GBER framgår att stödordningar i form av nedsättning av miljöskatter som uppfyller villkoren i rådets direktiv 2003/96/EG av den 27 oktober 2003 om en omstrukturering av gemenskapsramen för beskattning av energiprodukter och elektricitet, det s.k. energiskattedirektivet, ska anses vara förenliga med den inre marknaden i den mening som avses i artikel 107.3 i EUF-fördraget och ska undantas från anmälningsskyldigheten i artikel 108.3 i EUF-fördraget, om villkoren i artikel 44 och i kapitel I i GBER är uppfyllda. Vidare framgår att de som beviljas skattenedsättningen ska väljas på grundval av transparenta och objektiva kriterier och ska betala åtminstone den respektive minimiskattenivå som fastställs i energiskattedirektivet. För vattenbruksverksamhet gäller enligt artikel 45 i FIBER att stöd i form av skattebefrielser eller skattenedsättningar som antas av medlemsstaterna i enlighet med artikel 15.3 i energiskattedirektivet ska vara förenliga med den inre marknaden i den mening som avses i artikel 107.3 c och undantas från anmälningsskyldigheten i artikel 108.3 i EUF-fördraget, under förutsättning att de villkor som föreskrivs i energiskattedirektivet

och i kapitel 1 i FIBER är uppfyllda. Vidare framgår att de som beviljas skattenedsättning ska väljas ut på grundval av transparenta och objektiva kriterier och att de, i tillämpliga fall, ska betala åtminstone den respektive minimiskattenivå som fastställs i energiskattedirektivet.

Stödordningar i form av skattenedsättningar ska baseras på en minskning av den tillämpliga miljöskattesatsen eller på betalningen av ett fast ersättningsbelopp eller på en kombination av dessa två metoder.

Stöd får inte beviljas för biobränslen som är föremål för en leverans- eller inblandningsskyldighet.

Av definitionerna i artikel 2 GBER framgår att med unionens minimiskattenivå avses den minimiskattenivå som anges i unionslagstiftningen för energiprodukter och elektricitet vilket betyder den lägsta skattenivå som anges i bilaga I till energiskattedirektivet.

Med stöd av artikel 109 i EUF-fördraget har kommissionen även antagit följande fyra förordningar om stöd av mindre betydelse, s.k. de minimis-stöd:

- kommissionens förordning (EU) nr 360/2012 av den 25 april 2012 om tillämpningen av artiklarna 107 och 108 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt på stöd av mindre betydelse som beviljas företag som tillhandahåller tjänster av allmänt ekonomiskt intresse,
- kommissionens förordning (EU) nr 1407/2013 av den 18 december 2013 om tillämpningen av artiklarna 107 och 108 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt på stöd av mindre betydelse,
- kommissionens förordning (EU) nr 1408/2013 av den 18 december 2013 om tillämpningen av artiklarna 107 och 108 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt på stöd av mindre betydelse inom jordbrukssektorn, och
- kommissionens förordning (EU) nr 717/2014 av den 27 juni 2014 om tillämpningen av artiklarna 107 och 108 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt på stöd av mindre betydelse inom fiskeri- och vattenbrukssektorn.

Av förordningarna följer att stöd som beviljas ett företag under en angiven tidsperiod och som tillsammans med andra stöd av mindre betydelse som företaget mottagit inte överskrider ett bestämt belopp inte anses uppfylla samtliga kriterier i artikel 107.1 och omfattas därmed inte heller av anmälningsskyldigheten i artikel 108.3 i EUF-fördraget. Kommissionens regelverk för stöd av mindre betydelse innebär i huvudsak följande.

För att ett stöd ska anses vara ett stöd av mindre betydelse får det totala stöd som beviljas ett enda företag som huvudregel inte överstiga 200 000 euro under en period om tre beskattningsår (det s.k. individuella taket), se artikel 3.2 i förordning nr 1407/2013. För t.ex. jordbruks- och fiskerisektorerna gäller lägre individuella tak (15 000 euro för jordbrukssektorn och 30 000 euro för fiskeri- och vattenbrukssektorn), se artikel 3.2 i förordning nr 1408/2013 och artikel 3.2 i förordning nr 717/2014. Inom jordbruks-, fiskeri- och vattenbrukssektorerna finns dessutom s.k. nationella tak som inte får överskridas, se artikel 3.3 i förordning nr 1408/2013 och artikel 3.3 i förordning nr 717/2014.

Perioden på tre beskattningsår fastställs på grundval av de beskattningsår som används av företaget i den berörda medlemsstaten, se t.ex. artikel 3.5 i förordning nr 1407/2013.

Vid tillämpning av kommissionens regelverk för stöd av mindre betydelse omfattar begreppet "företag" varje enhet som bedriver ekonomisk verksamhet, oavsett enhetens rättsliga form och oavsett hur den finansieras. Ekonomisk verksamhet utgörs i sin tur av all verksamhet som består i att erbjuda varor eller tjänster på en viss marknad. Det gäller oavsett om verksamheten bedrivs med vinstsyfte eller inte. Huruvida en stödmottagare ska anses vara ett företag i detta avseende avgörs från fall till fall.

Med begreppet "ett enda företag" avses inte endast företaget utan också andra företag som står i intressegemenskap med företaget på ett sådant sätt att de bör ses som en enhet, se t.ex. artikel 2.2 i förordning nr 1407/2013. Det innebär att begreppet "ett enda företag" omfattar alla enheter som har minst ett av följande förhållanden till varandra:

a) Ett företag innehar majoriteten av aktieägar- eller delägarrösterna i ett annat företag.

b) Ett företag har rätt att utse eller entlediga en majoritet av ledamöterna i ett annat företags styrelse, ledning eller tillsynsorgan.

c) Ett företag har rätt att utöva ett bestämmande inflytande över ett annat företag enligt ett avtal som är slutet med detta företag eller enligt en bestämmelse i det företagets stiftelseurkund eller stadgar.

d) Ett företag som är aktieägare eller delägare i ett annat företag kontrollerar ensamt majoriteten av aktieägarnas eller delägarnas röster i detta företag med stöd av ett avtal med andra aktieägare eller delägare i detta företag.

Företag som har någon av de förbindelser som nämns i a–d via ett eller flera andra företag ska också anses vara ett enda företag. Huruvida sådan intressegemenskap föreligger avgörs från fall till fall.

Den stödgivande myndighetens ansvar enligt kommissionens förordningar ligger i att den endast måste säkerställa att villkoren i kommissionens regelverk om stöd av mindre betydelse är uppfyllda, se t.ex. artikel 6.3 i förordning nr 1407/2013. I avsaknad av ett centralt register för stöd av mindre betydelse görs kontrollen mot bakgrund av uppgifter från företagen, se t.ex. artikel 6.1 i förordning nr 1407/2013. Om stödet överskrider tillämpligt tak, omfattas det inte av regelverket, se t.ex. artikel 3.7 i förordning nr 1407/2013. Den stödgivande myndigheten är skyldig att informera företagen om stödets karaktär av stöd av mindre betydelse genom att uttryckligen hänvisa till det regelverk som är tillämpligt, se t.ex. artikel 6.1 i förordning nr 1407/2013.

Medlemsstaterna inklusive de stödgivande myndigheterna får inte genomföra åtgärder som utgör statligt stöd om dessa inte omfattas av något av de ovan nämnda undantagen från genomförandeförbudet eller ett särskilt beslut från kommissionen om att godkänna det statliga stödet enligt tillämpliga statsstödsriktlinjer.

3 Utvidgat undantag från skatteplikt

3.1 Förslag till fullständig energiskattebefrielse för egenproduktion av el i mindre anläggningar

Promemorians förslag: Det befintliga undantaget från skatteplikt för elproduktion i 11 kap. 2 § 1 lagen om skatt på energi utvidgas genom ett slopande av inskränkningen till den som ”förfogar över en sammanlagd installerad generatoreffekt av mindre än 50 kilowatt”. För el som framställdes från sol gällde 255 kilowatt.

Den särskilda nedsättningen av energiskatten på viss förnybar el till 0,5 öre per kilowattimme slopas när elen undantas från skatteplikt.

Promemorians bedömning: Prövning bör ske direkt mot EUF-fördragets statsstödsregler. Förslaget bör träda i kraft den 1 juli 2019 dock under förutsättning att ett statsstödsgodkännande erhållits.

Skälen till förslaget och bedömningen

Genom undantaget från skatteplikt i 11 kap. 2 § första stycket 1 lagen (1994:1776) om skatt på energi, förkortad LSE, undantas el som framställs i mindre produktionsanläggningar för förbrukning på samma plats som elen producerats. Undantaget är begränsat så att det inte gäller den som förfogar över mer än en viss sammanlagd produktionskapacitet. Regeringen har i budgetpropositionen för 2016 (prop. 2015/16:1, volym 1 a, avsnitt 6.22.3) gjort bedömningen att det nuvarande undantaget från skatteplikt inte utgör ett statligt stöd enligt reglerna i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt. Såsom regeringen gett uttryck för i samma proposition råder emellertid tveksamhet om ett utvidgat undantag kan komma att anses som ett förenligt stöd. Regeringen har dock aviserat att den avser att genom en statsstödsanmälan till Europeiska kommissionen ansöka om godkännande av ett undantag (nedsättning till 0 öre) från beskattning för den förnybara el för eget bruk som nu omfattas av den nedsättning till 0,5 öre per kilowattimme som infördes den 1 juli 2017. Utvidgningen av undantaget avses således träffa den el som framställs av aktörer vars sammanlagda produktionskapacitet överskrider gränsen i undantaget men där elen uppfyller överföringskravet och kravet rörande de individuella anläggningarnas storlek. Lagtekniskt uppnås en sådan utvidgning genom ett slopande av den befintliga begränsningen av undantaget från skatteplikt i 11 kap. 2 § första stycket 1 LSE till el som framställts av någon som förfogar över en sammanlagd installerad generatoreffekt av mindre än 50 kilowatt, dvs. ett slopande av begränsningen i 11 kap. 2 § första stycket 1 b. Då en sådan ändring innebär att bl.a. den el som i dag kan omfattas av dragsrätten i 11 kap. 10 § LSE kommer undantas från skatteplikt så kan 1 kap. 18 § och 11 kap. 10 § slopas. Slopandet av 11 kap. 2 § första stycket 1 b LSE föranleder även en följdändring av en hänvisning i 11 kap. 5 § LSE.

När kommissionen bedömer om en anmäld stödåtgärd kan anses vara förenlig med den inre marknaden analyserar den vanligtvis om stödåtgärdens utformning garanterar att stödets positiva effekt när det gäller att nå ett mål av gemensamt intresse är större än dess negativa effekter på handel och konkurrens. I sina meddelanden, riktlinjer och rambestämmelser beskriver kommissionen hur den avser att tillämpa artikel 107.3 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt, förkortat EUF-fördraget. Innehållet i kommissionens meddelanden, riktlinjer och rambestämmelser utesluter inte att även annat stöd kan godkännas direkt med EUF-fördraget som grund. I praktiken försöker kommissionen dock få medlemsstaterna att utforma sina stödordningar i så nära anslutning till dessa som möjligt för att garantera likabehandlingen mellan medlemsstaterna. Om kommissionen avviker från ett meddelande, en riktlinje eller rambestämmelse i ett enskilt fall måste skälen för detta klart anges. Om dessa skäl inte är förenliga med grunderna i aktuellt dokument kan beslutet komma att upphävas vid en eventuell domstolsprövning.

Regeringen har i budgetpropositionen för 2016 gjort bedömningen att det befintliga undantaget från skatteplikt inte anses medföra statligt stöd i dess nuvarande utformning. Förekomsten av undantaget från skatteplikt, som innehåller vissa begränsningar, är motiverat av administrativa skäl. Som konstaterades i budgetpropositionen för 2016 skulle en aktör kunna förfoga över ett obegränsat antal anläggningar som är undantagna från skatteplikt om begränsningarna för undantaget inte fanns. Vidare konstaterades att utan sådana begränsningar kan ett undantag från skatteplikt knappast motiveras av svårigheter att hitta fysiskt stora anläggningar eller aktörer som har många anläggningar och att de skatteintäkter som avstås vid ett undantag utan nämnda begränsningar regelmässigt understiger kostnaderna för administrationen av beskattningen.

I sammanhanget bör noteras att frågan om skatteplikt, inbegripet undantag från skatteplikt, inte enbart har påverkan på den enskilde aktören även om den frågan har betydelse för om viss el ska beskattas och för frågan om aktören är skattskyldig. Frågan om skatteplikt har även skattekonsekvenser för andra som interagerar med aktören. Ett undantag från skatteplikt bör därför i möjligaste mån inte vara avhängigt av utsträckningen av stöd som beviljas till aktören under andra stödordningar. Detta då andra än aktören i bästa fall kan antas ha en mycket begränsad kännedom om vilka stöd som aktören fått. Vid tillämpningen av konkurrensreglerna i fördraget anläggs därtill, som framgår av avsnitt 2.1.2, en väldigt vid syn på vad som anses vara ett enda företag.

Stöd som uppfyller villkoren i regelverken för stöd av mindre betydelse och den allmänna gruppundantagsförordningen från är undantagna från genomförandeförbudet. Andra stöd måste godkännas av kommissionen innan de genomförs. I följande avsnitt behandlas förutsättningarna för att uppfylla villkoren i respektive regelverk.

Stöd under regelverken för stöd av mindre betydelse

Stöd under regelverket för stöd av mindre betydelse omfattas, som framgår av avsnitt 2.1.2, inte av genomförandeförbudet och kan således införas utan föregående anmälan till kommissionen. Regelverket innehåller dock gränser för hur mycket stöd som får beviljas företag och det totala stödet av mindre betydelse per medlemsstat till ett enda företag får inte överstiga 200 000 euro under en period av tre beskattningsår. Särskilda förordningar finns beträffande stöd av mindre betydelse avseende tjänster av allmänt ekonomiskt intresse, respektive stöd av mindre betydelse riktade till jordbruks- och fiskesektorerna. Samtliga stödordningar för stöd av mindre betydelse tillämpas genom att allt stöd av mindre betydelse sammanläggs. Denna sammanläggning av stöden inkluderar således inte enbart stöd av mindre betydelse under endast en stödordning utan även andra stöd av mindre betydelse. Ett stöd som medför att det individuella taket överskrids kan inte beviljas med stöd av regelverket. Regelverket förutsätter även att innan stödet beviljas så ska, vid avsaknad av ett nationellt register över beviljade stöd av mindre betydelse, det berörda företaget lämna en redogörelse i elektronisk form för allt annat stöd av mindre betydelse enligt denna förordning eller andra förordningar om stöd av mindre betydelse som mottagits under de två föregående beskattningsåren och det innevarande beskattningsåret.

Mot bakgrund av att avståendet av beskattning, dvs. stödet, får anses beviljas löpande och att undantagets omfattning, dvs. stödets storlek, inte kan avgöras i förhand, att information måste lämnas innan stödet kan beviljas, att andra stöd av mindre betydelse skulle påverka om skatteplikt föreligger och att skatteplikten har påverkan på andra aktörer som interagerar med framställaren så bedöms det inte vara lämpligt att villkora undantaget från skatteplikt med att det endast är tillämpligt i den utsträckning som respektive tillämplig förordning om stöd av mindre betydelse tillåter det.

Med anledning av det ovanstående kan villkoren i regelverket för stöd av mindre betydelse svårligen samordnas med ett undantag från skatteplikt.

I syfte att utvidga skattebefrielsen skulle en alternativ lösning till en utvidgning av undantaget från skatteplikt i 11 kap. 2 § LSE kunna vara att skattenedsättningen i 11 kap. 10 § LSE utökades så att avdrag medges ned till 0 öre per kilowattimme i stället för nuvarande 0,5 öre per kilowattimme. En fördel med en avdragslösning skulle vara att ytterligare villkor för skattebefrielsen skulle kunna tilläggas utan att det innebär tillkommande administrativ börda för skattskyldiga som överför el till aktören. Till skillnad från en utvidgning av undantaget från skatteplikt skulle en sådan lösning dock innebära att aktörer som inte ska betala skatt för den berörda elen fortsatt måste vara skattskyldiga för all el som de hanterar samt deklarerar skatten för annan el som de förbrukar. En sådan lösning skulle alltså, trots en minskning av beskattningen, inte innebära den minskning av den administrativa börden som undantaget från skatteplikt syftar till.

Med bakgrund av det ovanstående anses det inte lämpligt att införa en utvidgad skattebefrielse med de begränsningar som följer av förordningarna för stöd av mindre betydelse.

Stöd under allmänna gruppundantagsförordningen

Stöd under allmänna gruppundantagsförordningen, GBER, omfattas, som framgår av avsnitt 2.1.2, inte av genomförandeförbudet och kan således i likhet med vad som gäller för stöd under regelverket för stöd av mindre betydelse, införas utan föregående anmälan till kommissionen. Allmänna gruppundantagsförordningen innehåller dels allmänna villkor som gäller oavsett stödkategori, dels särskilda villkor för de olika stödkategorierna.

Av de allmänna bestämmelserna följer att förordningen är begränsad bl.a. på så vis att den varken är tillämplig på stödordningar som inte uttryckligen utesluter stöd till företag i svårigheter eller utbetalningar av individuellt stöd till förmån för företag som är föremål för ett tidigare kommissionsbeslut som förklarar ett stöd oförenligt med inre marknaden. I lagen om skatt på energi benämns sådana företag; företag utan rätt till statligt stöd (se 1 kap. 12 § LSE). Det åligger även den stödgivande medlemsstaten att se till att uppgifter om större stödmottagarna offentliggörs. Det rör sig bl.a. om uppgifter om vilka stödmottagarna är samt hur mycket stöd som de mottagit inom stödordningen. Uppgiftslämnandet beskrivs närmre i avsnitt 2.1.2. Av de allmänna bestämmelserna följer också att förordningen endast är tillämplig på stöd som har en stimulanseffekt (se artikel 6). När det gäller skatteförmåner uppställs särskilda regler för när stimulanseffekt ska anses föreligga. För stöd i form av nedsättning av miljöskatter enligt energiskattedirektivet är dock villkoret uppfyllt om villkoren i artikel 44 i är uppfyllda (se artikel 6.5 e). Ett undantag från skatteplikt innebär avsaknad av beskattning vilket i sin tur innebär att energiskattedirektivets minimiskattenivå inte uppfylls och att samtliga villkor i artikel 44 därmed inte uppfylls.

När det gäller de särskilda villkor för de olika stödkategorierna avser dessa exempelvis regler för driftstöd för främjande av energi från förnybara energikällor i småskaliga anläggningar (artikel 43) eller stöd i form av nedsättning av miljöskatter enligt energiskattedirektivet (artikel 44).

Möjligheterna till undantag från skatteplikt med stöd av artikel 43 i allmänna gruppundantagsförordningen

För att ett driftstöd till elframställning ska vara ett sådant stöd som omfattas av artikel 43 får det endast beviljas anläggningar med en installerad kapacitet på mindre än 500 kW för produktion av energi från samtliga förnybara källor med undantag för vindkraft. För vindkraft gäller i stället att stöd får beviljas för anläggningar med en installerad kapacitet på mindre än 3 MW eller med färre än tre produktionsenheter. Vid beräkningen av högsta kapacitet så ska småskaliga anläggningar med en gemensam anslutningspunkt till elnätet räknas som en anläggning. För att uppfylla detta krav måste en ny begränsning av skattebefrielsen utifrån sammanlagd effekt per anslutningspunkt införas.

Stödets omfattning är vidare begränsat till att det, per energienhet, inte får överstiga skillnaden mellan de totala utjämnade kostnaderna för att producera energi från den berörda förnybara energikällan och marknadspriset på den berörda energiformen. De utjämnade kostnaderna ska uppdateras regelbundet och minst en gång om året. Stöd får inte heller ges efter det att anläggningen har avskrivits fullständigt enligt

allmänt vedertagna redovisningsprinciper. Vidare ska investeringsstöd som beviljats en anläggning dras av från driftstödet. För att uppfylla dessa krav behövs regelbundna prövningar av hur stödnivån förhåller sig till kostnaderna. För undantaget ska uppfylla kravet så måste det finnas utrymme till fullständig skattebefrielse vid vart och ett av dessa prövningar. Vidare så måste undantaget begränsas så att det inte gäller el som framställs i anläggningar som är eller borde vara avskrivna.

Redan mot bakgrund av att förordningen förutsätter offentliggörande av information om större stödmottagare kan det ifrågasättas om det är lämpligt att basera ett undantag från skatteplikt på förordningen. Detta då den datainsamling, rörande bl.a. undantagna personer och undantagna skattebelopp, som krävs för offentliggörandet skulle motverka det eftersträvade syftet med ett utvidgat undantag.

Som framgår ovan förutsätter ett undantag från skatteplikt baserat på artikel 43 att dessutom att undantaget kompletteras med begränsningar som inte finns i dag. Med beaktande av de inskränkningar som de tillkommande begränsningarna som följer av de allmänna och de särskilda villkoren skulle innebära samt den tillkommande administrationen som följer av de tillkommande begränsningarna anses det inte lämpligt att basera ett undantag från skatteplikt på nämnda artikel.

Fråga uppstår därmed om det är mer lämpligt att basera ett utvidgat undantag från skatteplikt på artikel 44 i allmänna gruppundantagsförordningen än på artikel 43 i samma förordning.

Möjligheterna till full skattebefrielse under artikel 44 i allmänna gruppundantagsförordningen

Det kan initialt konstateras att stöd baserade på under artikel 44 måste uppfylla vissa krav som följer av de allmänna bestämmelserna. Det rör sig bl.a. om kraven om offentliggörande av information om större stödmottagare och kraven på att förhindra stöd till bl.a. företag i svårigheter. Av de allmänna bestämmelserna följer även att förordningen endast är tillämplig på stöd som har en stimulans effekt samt att det för skatteförmåner uppställs särskilda regler för när sådan ska anses föreligga. När det gäller stöd i form av nedsättning av miljöskatter enligt energiskattedirektivet så anses sådana ha stimulans effekt om villkoren i artikel 44 är uppfyllda (se artikel 6).

I artikel 44.1 och 44.2 uppställs krav på att det ska vara fråga om en nedsättning som uppfyller villkoren i energiskattedirektivet, att de som beviljas skattenedsättningen ska väljas på grundval av transparanta och objektiva kriterier samt att de ska betala åtminstone den minimiskattenivå som fastställs i energiskattedirektivet. Därutöver anges att stödordningarna ska baseras på en minskning av den tillämpliga skattesatsen eller på utbetalning av ett fast kompensationsbelopp eller en kombination av dessa två metoder (se artikel 44.3).

Av motsvarande skäl som framförts ovan rörande stöd under artikel 43 så kan det redan mot bakgrund av att förordningen förutsätter offentliggörande av information om större stödmottagare ifrågasättas om det är lämpligt att basera ett undantag från skatteplikt på förordningen. Därtill kommer att det även för tillämpning av artikel 44 förutsätts att undantaget från skatteplikt begränsas så att det inte gäller för företag i

svårigheter och inte heller för företag som är föremål för ett tidigare kommissionsbeslut som förklarar ett stöd oförenligt med inre marknaden. Det vill säga jämfört med dagens undantag från skatteplikt så förutsätts att det utvidgade undantaget i sådant fall begränsas med tillkommande villkor. Med beaktande av de inskränkningar som de tillkommande begränsningarna skulle innebära, kan lämpligheten i att basera ett undantag från skatteplikt på artikel 44 ifrågasättas.

Slutligen kan konstateras att kravet i artikel 44 på att den som beviljas skattenedsättningen åtminstone ska betala den minimiskattenivå som fastställs i energiskattedirektivet innebär ett krav på en beskattning vid minst 0,5 euro per MWh (motsvarar ca 0,5 öre per kWh). Eftersom ett undantag från skatteplikt förutsätter en fullständig skattebefrielse görs bedömningen att det inte går att förena ett undantag från skatteplikt med villkoren i artikel 44.

Möjligheten till skattenedsättning genom avdrag i stället för genom undantag från skatteplikt under allmänna gruppundantagsförordningen

I syfte att utvidga skattebefrielsen skulle en alternativ lösning till en utvidgning av undantaget från skatteplikt i 11 kap. 2 § LSE kunna vara att skattenedsättningen i 11 kap. 10 § LSE utökades så att avdrag medges ned till en lägre nivå än den nuvarande 0,5 öre per kilowattimme. En fördel med en avdragslösning skulle vara att de ytterligare begränsningar och villkor för skattebefrielsen som förutsätts av artikel 6 och 43 skulle kunna tilläggas utan att det påverkar andra aktörer på det sätt som ett motsvarande villkorande av undantag från skatteplikt. Till skillnad från en utvidgning av undantaget från skatteplikt skulle en sådan lösning emellertid innebära att de aktörer som inte ska betala skatt för den berörda elen likväl måste vara skattskyldiga för all el som de hanterar samt att de måste deklarerat skatten för annan el som de förbrukar. För att undvika att den förändrade skattenedsättningen blir mindre och snävare än den nuvarande skattenedsättningen skulle alternativa grunder, motsvarande de regler som uppställs i det befintliga regelverket, behöva införas. En sådan lösning skulle alltså, trots en eventuell minskning av beskattningen, inte innebära den minskning av den administrativa bördan som undantaget från skatteplikt syftar till.

Stöd under riktlinjerna för statligt stöd till miljöskydd och energi

Kommissionen har i sitt meddelande om riktlinjer för statligt stöd till miljöskydd och energi för 2014–2020 (EUT C 200, 28.6.2014, s. 1), förkortade EEAG, angett villkoren för när stöd för energi- och miljööändamål kan anses vara förenliga med artikel 107.3 c i EUF-fördraget, dvs. riktlinjerna beskriver förutsättningarna att få ett statligt stöd på miljöområdet, som inte omfattas av något undantag från genomförandeförbudet, godkänt av kommissionen. De nu gällande riktlinjerna antogs av kommissionen under 2014 och tillämpas t.o.m. utgången av 2020.

Miljö- och energiriktlinjerna innehåller, på motsvarande sätt som den allmänna gruppundantagsförordningen, dels allmänna villkor som gäller oavsett stödkategori, dels särskilda villkor för de olika stödkategorierna.

I likhet med vad som gäller för stöd enligt den allmänna gruppundantagsförordningen får inte heller stöd enligt de allmänna villkoren i riktlinjerna beviljas till företag i svårigheter (EEAG avsnitt 1.1 punkten 16). Därtill avser kommissionen att, vid bedömningen av stöd till förmån för företag som är föremål för ett tidigare kommissionsbeslut som förklarar ett stöd oförenligt med inre marknaden, beakta kvarstående återkrav (EEAG avsnitt 1.1 punkten 17). Vidare åligger det den stödgivande medlemsstaten att se till att uppgifter om större stödmottagarna offentliggörs (se EEAG avsnitt 3.2.7 samt avsnitt 2.1.2 ovan).

Av de allmänna bestämmelserna om förenlighet följer även bl.a. att miljö- och energistöd kan anses förenliga med den inre marknaden endast om det har en stimulanseffekt (se EEAG avsnitt 3.1 och 3.2.4).

Redan mot bakgrund av att riktlinjerna förutsätter offentliggörande av information om större stödmottagare kan det ifrågasättas om det är lämpligt att basera ett undantag från skatteplikt på förordningen. Detta då den datainsamling, rörande bl.a. undantagna personer och undantagna skattebelopp, som krävs för offentliggörandet skulle motverka den minskning av den administrativa bördan som undantaget från skatteplikt syftar till.

Då stöd inte får beviljas till företag i svårigheter och att eventuella utestående betalningskrav avseende oförenliga stöd måste avräknas från nytt stöd så förutsätts att det utvidgade undantaget i sådant fall måste begränsas med tillkommande villkor för att överensstämja med kraven i riktlinjerna. Det kan konstateras att sådana inskränkningar varken fanns i det tidigare eller det nuvarande undantaget från skatteplikt. Eftersom ett tillägg av sådana villkor skulle begränsa undantaget från skatteplikt, kan lämpligheten i att utforma ett undantag enligt villkoren i EEAG ifrågasättas även på denna grund.

Bland de specifika reglerna kan särskilt nämnas avsnitt 3.3 som avser stöd till energi från förnybara källor och avsnitt 3.7 som avser stöd i form av nedsättningar av eller befrielse från miljöskatter.

Stöd till energi från förnybara källor

När det gäller stöd till energi från förnybara källor så ska det enligt EEAG avsnitt 3.3 i riktlinjerna som huvudregel beviljats genom ett konkurrensutsatt anbudsförfarande. Kravet på anbudsförfarande gäller dock inte för anläggningar med en installerad elproduktionskapacitet på mindre än 1 MW eller för vindenergi, för vilken en begränsning om installerad elkapacitet på 6 MW eller sex produktionsenheter gäller (punkt 126). Vid avsaknad av ett anbudsförfarande uppställs bl.a. krav på stöd inte får beviljas till fullständigt avskrivna anläggningar och att stödet per energienhet inte ska överstiga skillnaden mellan de totala medelkostnaderna för att producera el med den berörda tekniken och marknadspriset för energislaget (punkt 128 och 131).

För anläggningar med en installerad elproduktionskapacitet på 500 kW eller mer uppställs bl.a. krav på att stödet ska beviljas som en premie utöver det marknadspris till vilket producenterna säljer sin el till marknaden. För vindenergi gäller en installerad elkapacitet på minst 3 MW eller tre produktionsenheter (punkt 124–125).

Det kan konstateras att ovanstående inskränkningar varken fanns i det tidigare eller det nuvarande undantaget från skatteplikt. Eftersom ett tillägg av sådana villkor skulle innebära att undantaget från skatteplikt begränsas, kan lämpligheten i att utforma ett undantag enligt villkoren i EEAG ifrågasättas även på denna grund.

Stöd i form av nedsättningar av eller befrielse från miljöskatter

När det gäller stöd i form av nedsättningar av eller befrielse från miljöskatter bör de enligt EEAG avsnitt 3.7.1 vara nödvändiga och grundas på objektiva, öppna och icke-diskriminerande kriterier och de berörda företagen bör bidra till ett ökat miljöskydd.

Av riktlinjerna framgår att kommissionen anser att skattelättnader åtminstone indirekt bidrar till en högre nivå på miljöskyddet om medlemsstaten visar dels att skattelättnaderna är väl riktade mot de företag som berörs mest av en höjd skatt, dels att en högre skattesats är mer allmänt tillämplig än vad som vore fallet utan undantaget.

Om miljöskatten som i detta fall omfattas av harmonisering genom energiskattedirektivet så kan kommissionen tillämpa en förenklad strategi för att bedöma om stödet är nödvändigt och proportionellt. Kommissionen kan därför tillämpa en förenklad strategi för skattenedsättning som respekterar minimiskattenivåerna i energiskattedirektivet. För alla andra miljöskatter krävs en grundlig bedömning av om stödet är nödvändigt och proportionellt.

Ett undantag från skatteplikt förutsätter en fullständig skattebefrielse vilket inte är förenligt med minimiskattenivåerna i energiskattedirektivet. Den förenklade strategin kan därför inte komma i fråga.

Enligt punkt 177 i EEAG måste då följande kumulativa villkor uppfyllas för att stödet ska kunna godkännas:

1. Stödmottagarna väljs utifrån objektiva och öppna kriterier och stödet beviljas i princip på samma sätt för alla konkurrenter inom samma sektor eller på samma relevanta marknad om de är i en liknande faktisk situation.
2. Miljöskatten utan nedsättning leder till en väsentlig ökning av produktionskostnaderna för varje sektor eller kategori av enskilda stödmottagare, beräknade som en andel av bruttoförelägningsvärdet.
3. Den väsentliga ökningen av produktionskostnaderna kan inte föras över på kunderna utan att det leder till en betydande minskning av försäljningen.

Det kan konstateras att det är osäkert om det finns förutsättningar för ett statsstöds godkännande enligt villkoren i EEAG. Även om ett godkännande skulle kunna vara möjligt innebär villkoren för ett sådant godkännande inskränkningar som varken fanns i det tidigare eller det nuvarande undantaget från skatteplikt. Eftersom ett tillägg av sådana villkor skulle innebära att undantaget från skatteplikt därigenom begränsas, bedöms det inte vara lämpligt att utforma ett undantag enligt villkoren i EEAG.

Stöd med EUF-fördraget som grund

För att åtgärden ska uppnå de önskade positiva effekterna samtidigt som förändringen inte ska innebära en inskränkning i förhållande till befintliga skattebefrielser bör åtgärden

- vara tillgänglig för företag som säljer el för annans förbrukning på framställningsplatsen,
- vara tillgänglig även för företag i svårigheter såsom detta begrepp tillämpas i EEAG, dvs. enligt definitionen i de tillämpliga riktlinjerna för statligt stöd till undsättning och omstrukturering av företag i svårigheter,
- inte förutsätta insamling och publicering av sådan information som avses i avsnitt 3.2.7 EEAG,
- vara tillgänglig även för el från befintliga anläggningar inklusive anläggningar som är avskrivna enligt normala redovisningsprinciper, samt
- innebära en full skattebefrielse för den berörda elen, dvs. varken förutsätta en beskattning som överstiger minimiskattenivåer i ETD eller förutsätta överkompensationsberäkningar med efterföljande justeringar.

Ett statligt stöd som uppfyller de ovan angivna punkterna ryms inte inom ramen för de befintliga riktlinjerna för tillämpning av artikel 107.3c fördraget om Europeiska unionens funktionssätt vilket medför att åtgärdens förenlighet i stället får bedömas direkt mot fördraget.

För att vara förenligt enligt artikel 107.3 c TFEU måste åtgärden bidra till att uppnå mål av gemensamt intresse inom EU. Fördelarna med åtgärden måste även uppväga potentiella negativa effekter av åtgärden, såsom effekter på handel och konkurrens. Denna bedömning kallas avvägningstestet. Avvägningstestet består av tre delar. De två första stegen behandlar de positiva effekterna av stödet medan de tredje steget behandlar de negativa effekterna och avvägningen mellan de positiva och negativa effekterna.

Initialt ska alltså ett väldefinierat mål av gemensamt intresse identifieras (t.ex. tillväxt, sysselsättning, sammanhållning, miljöskydd). Målen kan avse både effektivitet och likvärdighet. Effektivitetsmål syftar till att korrigera marknadsmisslyckanden (t.ex. externa effekter, bristfällig information, samordningsproblem). Likvärdighetsmål kan vara t.ex. anställning av arbetstagare med funktionshinder, eller att uppmuntra företag att starta fabriker i mindre gynnade regioner. I vissa fall kan stöd också godkännas för att främja övergången till mer välfungerande marknader.

Främjande av förnybara energikällor är ett av målen för unionens energipolitik i enlighet med artikel 194.1 i EUF-fördraget. I oktober 2014 kom Europeiska rådet överens om ett bindande mål på EU-nivå för förnybar energi om minst 27 procent till 2030. Hösten 2016 presenterade kommissionen sitt förslag till förändringar av Europaparlamentets och rådets direktiv 2009/28/EG av den 23 april 2009 om främjande av användningen av energi från förnybara energikällor och om ändring och ett senare upphävande av direktiven 2001/77/EG och 2003/30/EG, förkortat förnybarhetsdirektivet, i syfte att genomföra det som rådet hade

kommit överens om i oktober 2014. Kommissionens föreslog ett mål om minst 27 procent till 2030 som är bindande på EU-nivå men inte på nationell nivå. I Europaparlamentets förslag efter överläggningar i Strasbourg den 15–18 januari 2018 (ST 5351 2018 INIT - 2016/0382 [COD]) föreslås ett högre mål om minst 35 procent förnybar energi till 2030 istället för det av kommissionen föreslagna målet om minst 27 procent. I sammanhanget bör även noteras att kommissionen i sitt förslag till ett omarbetat förnybarhetsdirektiv (Ärende 2016/0382 [COD], dokument 15120/16) lämnat förslag med innebörden att medlemsstaterna ska minska bördorna för egenproducenter av förnybar el (se t.ex. ingressen punkt 53 samt artikel 21). I förhållande till kommissionens förslag är Europaparlamentets förslag mer långtgående i och med att det innehåller förslag om att producenter av el från förnybara källor ska vara berättigade att använda egenproducerad förnybar el som inte lämnat fastigheten utan avgifter och skatter (se AM 177–180). Den här aktuella åtgärden som innebär en fullständig skattebefrielse för el från mindre anläggningar som förbrukas på samma plats som den produceras är således i linje med kommissionens förslag om än mindre omfattande än vad som skulle följa av parlamentets förslag. Skillnaden i förhållande till parlamentets förslag består i huvudsak i att åtgärden är begränsad till anläggningar som understiger en viss effektgräns vilket bl.a. begränsar risken för marknadsstörningar. Förslaget bedöms vidare understödja dels målet om 100 procent förnybar elproduktion 2040 genom att stödja investeringar i förnybar el, i första hands solet, och den miljönytta som förnybar elproduktion innebär, dels det av Europeiska rådet antagna målet om 20 procents primärenergibesparing år 2020. Mot bakgrund av det ovanstående så kan argumenteras för att åtgärden tar sikte på mål av gemensamt intresse.

Efter att det konstaterats att åtgärden tar sikte på mål av gemensamt intresse ska därefter avgöras om åtgärden är utformad på ett sådant sätt att de aktuella målen av gemensamt intresse kan uppnås. I det ingår bl.a. övervägande av om åtgärden är ett lämpligt politiskt instrument eller om det finns alternativa eller mer lämpliga åtgärder. Vidare ingår frågan om åtgärden har stimulans effekt och om det är en proportionell åtgärd med beaktande av de eftersträlvande målen.

I korthet innebär åtgärden att el som framställs i mindre anläggningar på samma plats som elen förbrukas inte är skattepliktig. Undantaget torde i huvudsak avse el som elframställaren själv förbrukar men det kan även röra sig om el som annan än framställaren förbrukar, exv. el som en fastighetsägare framställer och säljer till sina hyresgäster i konkurrens med andra som säljer el från förnybara källor. Åtgärden innebär en minskad administrativ börda för den som tidigare varit skattskyldig enbart med anledning av sin framställning av den aktuella elen. Minskningen består i att dessa aktörer inte längre är skyldiga att redovisa skatt, inte heller behöver yrka avdrag för att få en lägre skattenivå och att undantaget innehåller färre krav än det avdrag som det ersätter. Åtgärden innebär även en ytterligare skattelättnad än den som följt av avdraget. Detta då elen som omfattas av undantaget helt undantas från energiskatt.

Vid bedömningen av om undantaget är ett lämpligt politiskt instrument kan konstateras att det finns ett flertal andra styrmedel som syftar till att uppnå målet om 100 procent förnybar elproduktion, däribland

elcertifikatssystemet, investeringsstöd för solceller och skattereduktion för mikroproduktion av el (se prop. 2016/17:141 för ytterligare exempel). Med dessa åtgärder kvarstår emellertid hinder i form av den administration och högre kostnader som följer av beskattningen. Den här aktuella åtgärden kompletterar därmed de andra styrmedlen genom att den innebär minskad administration, energieffektivisering och frånvaro av beskattning.

För att en åtgärd ska anses ha en stimulanseffekt bör stödet leda till att stödmottagaren genomför verksamhet som denne inte alls skulle genomföra utan stödet, eller som denne skulle genomföra endast i en begränsad utsträckning eller på ett annat sätt. Syftet med att efterfråga stimulanseffekt är att undvika att statligt stöd ges till verksamhet som skulle genomföras i samma utsträckning även utan stödet.

Den här aktuella åtgärden avses visserligen omfatta elproduktion i befintliga anläggningar, inklusive anläggningar som är fullständigt avskrivna enligt normala redovisningsprinciper, vilket innebär att undantaget i och för sig kommer omfatta elproduktion som skulle genomföras även utan stödet. Åtgärden bedöms dock överlag stimulera aktörer att bygga och använda sig av lokal elproduktion från förnybara källor i en större omfattning än som annars varit fallet.

Fråga uppkommer därefter om det är fråga om en proportionell åtgärd med beaktande av de eftersträvade målen, vilket även inkluderar frågan om samma förändring i beteendet hade kunnat uppnås med mindre stöd. Det kan konstateras att även efter den kompletterande nedsättningen i 11 kap. 10 § LSE som sänker beskattningen till 0,5 öre per kilowattimme så kvarstår ett hinder för egenförbrukning i form av den administrativa börda som följer av beskattningen, vilket inkluderar mätning, hantering av underlag, deklarationshantering samt skattebetalning. Vidare är företag i ekonomiska svårigheter utestängda från den kompletterande nedsättningen i 11 kap. 10 § LSE i enlighet med villkoren i artikel 2.18 GBER, vilket innebär att om åtgärden inte vidtas så kommer sådana företag även fortsatt omfattas av hinder dels i form av den administrativa börda som följer beskattningen, dels i form av högre kostnader. Dessa hinder begränsar var och för sig eller tillsammans aktörers vilja att investera i och använda sig av egenframställd el.

Vid en avvägning av de positiva och negativa effekterna av åtgärden får helhetseffekten anses positiv. Åtgärden som sådan bör inte orsaka negativa effekter på handeln i en omfattning som strider mot gemensamma intressen.

Risken för negativa effekter har begränsats i och med att åtgärden endast berör el som förbrukas utan att överföras över ett koncessionspliktigt nät. Åtgärden påverkar således inte el som överförs från produktionsplatser till förbrukningsplatser via koncessionspliktiga nät. De potentiella effekterna av den skillnad i beskattning av köpt el som förbrukas på samma plats där den produceras samt av beskattningen av el som producerats på annan plats än där den förbrukas, minimerats genom att åtgärden begränsats till att gälla el som framställts i mindre anläggningar. Stödet är till sin natur begränsat till maximalt ett belopp per kilowattimme som motsvaras av skattesatsen, dvs. för närvarande 33,1 öre per kilowattimme.

Åtgärden har samtidigt effekten att den ekonomiskt understöder en övergång till en elproduktion från förnybara källor och därmed den klimat och miljönytta som en sådan övergången kan medföra.

Åtgärden undanröjer även det hinder som skatteadministration kan medföra och underlättar därmed för åtgärder som minskar den primära energianvändningen i den mening som avses i Europaparlamentets och rådets direktiv 2012/27/EU av den 25 oktober 2012 om energi-effektivitet, om ändring av direktiven 2009/125/EG och 2010/30/EU och om upphävande av direktiven 2004/8/EG och 2006/32/EG. Åtgärden är även som framförts ovan i linje med kommissionens förslag till ett omarbetat förnybarhetsdirektiv, dokument 15120/16) om än mindre långtgående än Europaparlamentets förslag efter överläggningar i Strasbourg den 15–18 januari 2018. Åtgärden bedöms genom begränsningen till mindre anläggningar även respektera avtalet med Norge avseende det gemensamma elcertifikatsystemet, jfr 2016/17:SKU30.

Mot bakgrund av det ovanstående föreslås att el inte ska vara skattepliktig om den framställs i en anläggning med en sammanlagd installerad generatoreffekt av mindre än 50 kilowatt och den framställda elen inte har överförts till ett ledningsnät som omfattas av en nätkoncession som meddelats med stöd av 2 kap. ellagen (1997:857). De alternativa effektgränserna i 11 kap. 2 § LSE andra stycket LSE för el från sol, vind och vågor, vilka syftar till att likställa den potentiella produktionen från olika produktionsslag med beaktande av skillnader i typiska fullasttimmar, föreslås gälla även fortsättningsvis. Om el framställs i samma anläggning men från olika energikällor ska omräkning samt sammanläggning även fortsättningsvis ske i enlighet med reglerna i 11 kap. 2 § tredje stycket LSE.

Mot bakgrund av det ovanstående görs vidare bedömningen att åtgärden bör anmälas till kommissionen för statsstöds godkännande innan åtgärden träder i kraft och att anmälan inte bör utformas enligt tillämpliga statsstödsriktlinjer. En anmälan direkt mot EUF-fördragets statsstödsbestämmelser medför en osäkerhet när det gäller möjligheten till ett statsstöds godkännande men fördelarna med åtgärden förutsätter avvikelser från villkoren i EEAG.

Lagförslag

Förslaget föranleder ändring av 1 kap. 11 a och 11 b §§, 11 kap. 2, 5 och 17 §§ lagen om skatt på energi samt slopande av 1 kap. 18 § och 11 kap. 10 § samma lag.

3.2 Konsekvensanalys

3.2.1 Inledning och alternativa lösningar

I detta avsnitt redogörs för förslagets effekter i den omfattning som är nödvändig i det aktuella lagstiftningsärendet och avseende de aspekter som ska belysas enligt 6 och 7 §§ förordningen (2007:1244) om

konsekvensutredning vid regelgivning. Det sker mot bakgrund av tillgängliga uppgifter och i den omfattning som är möjlig. Av avsnitt 3.1 framgår alternativa lösningar som förkastats.

Förslaget innebär en förändring jämfört med beskattningen enligt de regler för skatteplikt för energiskatt på el som infördes den 1 juli 2017 efter förslag i proposition 2016/17:141 samt de regler för skatteplikt för energiskatt på el som infördes den 1 juli 2016 efter förslag i budgetpropositionen för 2016 (prop. 2015/16:1, volym 1 a, avsnitt 6.22). I dessa propositioner beskrivs konsekvenserna för det förändrade undantaget från skatteplikt. De konsekvenser som beskrivs i detta avsnitt tar sin utgångspunkt i de regler som gäller fr.o.m. halvårsskiftet 2017.

3.2.2 Offentligfinansiella effekter

Den regeländring som genomfördes den 1 juli 2017 (steg 1) innebär en nedsättning av energiskatten på el till 0,5 öre per kilowattimme från normalnivån. För steg 1 beräknades den offentligfinansiella bruttokostnaden till ca 2,5 miljoner kronor per år och nettokostnaden till ca 1,6 miljoner kronor per år (jmf prop. 2016/17:141).

Till följd av det handlar om ett begränsat antal solkraftsanläggningar som påverkas av den föreslagna regeländringen och att energiskatten på el för dessa anläggningar redan är nedsatt till 0,5 öre per kilowattimme är de offentligfinansiella effekterna att anse som försumbara. Förslaget beräknas medföra en offentligfinansiell bruttokostnad på knappt 50 000 kronor per år. Punktskatter är att betrakta som avdragsgilla kostnader gentemot bolagsskatten och även solkraftsanläggningar som ägs av det statliga bolaget Akademiska Hus AB bedöms påverkas av regeländringen. I enlighet med finansdepartementets rapport Beräkningskonventioner 2018 bedöms den offentligfinansiella effekten vara noll för den del av en regeländring som påverkar ett statligt ägt bolags resultat, dvs. en förändrad beskattning av statliga bolag är att anse som offentligfinansiellt neutral. Nettokostnaden beräknas därför till knappt 30 000 kronor per år.

Eftersom förslaget stimulerar till en ökad utbyggnad av i första hand solkraft, för vilken det bedöms finnas en betydande utbyggnadspotential, kan de offentligfinansiella kostnaderna förväntas öka i framtiden.

3.2.3 Effekter för företag

Förslaget innebär en något ökad subvention till de företag som, i syfte att helt eller delvis täcka den egna elanvändningen, äger eller planerar att bygga ett flertal solkraftsanläggningar som var och en understiger den anläggningsspecifika effektgränsen i 11 kap. 2 § första stycket 1 a LSE, men som sammantaget överstiger effektgränsen för sammanlagd effekt i första stycket 1 b LSE. Förslaget bedöms därför ge ytterligare stärkta incitament för bl.a. större fastighetsägare till att, i första hand, investera ytterligare i solkraftsproduktion. I och med att energiskatten på el redan är nedsatt till 0,5 öre per kilowattimme bedöms dessa effekter dock vara marginella.

I nuläget bedöms andelen solkraft vara för låg för att, annat än marginellt, påverka prisbildningen på grossistmarknaden för el.

Samtidigt kan en kraftigt utbyggd solkraftsproduktion på längre sikt innebära att prisbildningen på grossistmarknaden påverkas. Prispåverkan kan t.ex. uppstå genom minskad efterfrågan på el från de företag som investerar i solkraft samt genom att den solkraftsproduktion som inte används för att täcka egenanvändning ökar och säljs vidare på grossistmarknaden för el.

Den tekniska potentialen för solkraft är betydande, varför en storskalig framtida solkraftsutbyggnad kan förväntas leda till att prisbildningen på elmarknaden påverkas. I den utsträckning en utbyggnad av solkraft medför lägre elpriser och el i ökad omfattning därmed skulle användas för att värma eller kyla byggnader kan även, konkurrensförutsättningarna på värme- och kylamarknaderna påverkas av förslaget. Noteras bör även att solkraft, på motsvarande sätt som vindkraft, är att betrakta som intermitterant, vilket kan innebära att elsystemets förmåga att balansera kortsiktiga obalanser kan behöva förstärkas ytterligare om andelen solkraft på elmarknaden kraftigt skulle öka. I detta sammanhang spelar dock det bidrag som privatpersoner kan få för installation av system för lagring av egenproducerad elenergi en naturlig roll för att styra mot en bättre matchning mellan elproduktion och elförbrukning.

Förslaget bedöms i första hand påverka den el som framställs i solkraftsanläggningar där anläggningsägaren kontrollerar flera elproduktionsanläggningar som var och en har en installerad effekt som är mindre än 255 kilowatt, men där anläggningarna sammantaget har en installerad effekt som åtminstone uppgår till 255 kilowatt. Det bedöms totalt handla om ett fyrtiotal, små och medelstora, företag, i första hand med verksamhet inom fastighetssektorn, som för närvarande påverkas av föreslagen regeländring. Sammantaget bedöms de solkraftsanläggningar dessa företag kontrollerar ha en installerad effekt om ca 26 000 kilowatt. Den elproduktion som sker i de av företagens solkraftsanläggningar som har en installerad effekt under effektgränsen bedöms på årsbasis uppgå till ca 23 400 000 kilowattimmar. Den elproduktionen bedöms ske för att täcka företagets egna interna elbehov och inte säljas vidare, s.k. egenanvändning.

Det kan noteras att det, i första hand, rör sig om företag som sammantaget kontrollerar betydande solkraftskapacitet som påverkas av förslaget. Effektgränsen för solkraft (255 kilowatt) motsvarar en årlig elproduktion om ca 250 000 kilowattimmar, vilket t.ex. är mer än tillräckligt för att helt täcka det årliga elbehovet för 12 eluppvärmda typvillor som har en årlig elanvändning på 20 000 kilowattimmar per villa och år. Det är också bl.a. därför som antalet företag som i nuläget påverkas av regeländringen bedöms vara begränsat. En annan förklaring är att, även om det finns tusentals solkraftsanläggningar i landet, har dessa normalt en, i jämförelse med effektgränsen, mycket låg installerad effekt och ägarna kontrollerar i regel endast enskilda anläggningar. Därför utgör de effektgränser som gäller sedan den 1 juli 2016 i de allra flesta fall inte någon egentlig begränsning.

Den regeländring som behandlas i föreliggande promemoria föreslås träda i kraft den 1 juli 2019. Enligt 11 kap. 3 § lagen om skatt på energi i den lydelse som följer av lagen (2017:400) om ändring i lagen (1994:1776) om skatt på energi uppgår energiskatten för 2019 till 34,7 öre per kilowattimme. Steg 1 motsvarar därmed en skattesänkning för

egenproducerad och egenanvänd el om $34,7 - 0,5 = 34,2$ öre per kilowattimme. Förslaget (steg 2) innebär en befrielse för berörda anläggningsägare från den kvarvarande energiskatten på el om 0,5 öre per kilowattimme.

Baserat på dessa utgångspunkter beräknas den användning av platsproducerad el som sker i dessa företag sammantaget få en ytterligare bruttoskattesänkning om knappt 50 000 kronor per år. Netto, efter bolagsskatteeffekter, bedöms den ytterligare skattesänkningen uppgå till knappt 30 000 kronor per år.

I tabell 1 exemplifieras hur den föreslagna regeländringen kan påverka den energiskatt på el som tre företag med varierande innehav av solkraftsanläggningar får betala. Jämförelsen utgår från nu gällande regler, dvs. energiskatten för anläggningar under effektgränsen är redan nedsatt till 0,5 öre per kilowattimme. Företag A har flera anläggningar, varav åtminstone en har en installerad effekt som överskrider effektgränsen. Om all den el som produceras i de av företagets solkraftsanläggningar som har en installerad effekt som är under 255 kilowatt är egenanvänd, skulle den föreslagna regeländringen, allt annat lika, leda till att energiskatten på el minskar med ytterligare 4 500 kronor per år. Företag B har tre solkraftsanläggningar som alla är under effektgränsen. Om all den el som produceras i dessa anläggningar är egenanvänd innebär förslaget, allt annat lika, att energiskatten på el minskar med 2 875 kronor per år. Företag C äger en anläggning som är över effektgränsen. Den el som produceras av den anläggningen påverkas därför inte av föreslagen regeländring.

Tabell 1 Exempel på effekter för individuella företag med solkraftsanläggningar som sammantaget har en installerad effekt över 255 kilowatt (kW)

	Solkraftsanläggningar			Energiskatt på el		
	Total effekt (kW)	Antal (st)	Effekt i anläggningar <255 kW (kW)	STEG 1	STEG 2	
				Enligt regler per 1/7-2017 (kr/år)	Efter regeländring (kr/år)	Förändring (kr/år)
Företag A	1 300	5	900	136 900	132 400	-4 500
Företag B	575	3	575	2 875	0	-2 875
Företag C	270	1	0	89 370	89 370	0

Anm.: Med antaganden om en skattesats på 33,1 öre per kilowattimme, att anläggningarna uppnår 1 000 fullasttimmar per år och att den el som produceras i berörda solkraftsanläggningar är egenanvänd.

Även vissa vind- och vattenkraftverk påverkas av förslaget. Bedömningen är, utifrån tillgänglig data i elcertifikatregistret, dock att det handlar om enstaka anläggningar. Skattesänkningen för dessa vind- och vattenkraftsanläggningar bedöms därför vara försumbar.

Förslagets effekter på företagens administrativa börda bedöms som begränsad. Förslaget beräknas minska berörda företags administrativa kostnader med knappt 30 000 kronor per år.

Energiskatt på elektrisk kraft utgår enligt samma regelverk och skattenivå oavsett företagets storlek och även nedsättningen av energi-

skatten gäller för alla företag oavsett storlek, givet att kriterierna för skattebefrielsen är uppfyllda. Bedömningen är därför att det vid utformningen av förslaget inte är relevant att särskild hänsyn tas till små företag.

3.2.4 Effekter för enskilda och offentlig sektor

Förslaget bedöms inte direkt påverka hushållen. I allt väsentlig understiger den installerade effekten i de solkraftsanläggningar som ägs av privatpersoner effektgränsen på 255 kilowatt. Användningen av den el som produceras i dessa anläggningar är därmed normalt undantagen från skatteplikt.

En betydande ökning av andelen solkraft i elsystemet kan leda till att såväl grossistmarknadspriset på el som nättarifferna påverkas. Det kan indirekt påverka bl.a. hushållens elkostnader. Eftersom andelen solkraft är mycket låg, bedöms dock dessa effekter för närvarande som marginella.

Några kommuner äger dels företag, dels egna solkraftsanläggningar som bedöms påverkas av förslaget. Därmed kommer dessa kommuner direkt eller indirekt påverkas av föreslagen regeländring. Sammantaget bedöms förslaget leda till att den el som produceras av de solkraftsanläggningar som ägs direkt av kommuner får en minskad kostnad för energiskatt på el med knappt 15 000 kronor per år.

3.2.5 Effekter för miljön

Förslaget bedöms understödja målet om 100 procent förnybar elproduktion 2040. Förslaget bedöms stödja investeringar i, i första hand, solkraft. Den utökade subventionen till solkraft förväntas leda till att mer solkraft byggs ut, vilket kan minska kostnadseffektiviteten i uppfyllandet av målet. Att den förnybara elproduktionen totalt sett byggs ut så att målsättningarna för utbyggnaden uppnås säkerställs dock, i allt väsentligt, genom elcertifikatssystemet. Solkraft är en av flera förnybara energitekniker som är gynnsamma ur ett klimatperspektiv. Solkraft är ett av de elproduktionsslag som har minst direkt miljöpåverkan bl.a. eftersom inga växthusgasutsläpp och andra skadliga luftutsläpp genereras under användning, även om indirekta utsläpp av t.ex. växthusgaser kan uppstå när solceller tillverkas. Vid placering på byggnader eller inom bebyggd miljö tas ingen ny markyta i anspråk. Förslaget stimulerar till en ökad utbyggnad av solkraft och beroende på vilka produktionsslag som ersätts kan det på sikt bidra till miljömålen Bara naturlig försurning och Frisk luft. De positiva miljöeffekterna är svåra att kvantifiera men kan förväntas öka i framtiden, bl.a. genom att tillverkningsprocessen utvecklas till att bli mer utsläppsnål. Solkraft är ett av de förnybara energislag som kan komma ifråga när Sverige utvecklas mot ett fossilfritt välfärdsland. En ökad mängd el producerad från solkraft utanför elcertifikatssystemet har också potential att på sikt i viss mån ersätta andra kraftkällor och bidra till att Sverige på sikt ska kunna ha 100 procent förnybar energi. Om detta leder till ett lägre elpris kan en ökad elproduktion från solkraft försämra lönsamheten för el- och värme-

produktion (exempelvis fjärrvärme) med biobränsle i kraftvärmeverk relativt lönsamheten för produktion av biodrivmedel för transporter. En ökad elproduktion från solkraft kan därmed också minska behovet av biobränsle för kraft- och värmeproduktion och därmed frigöra biomassa för produktion av biodrivmedel för transporter.

Vad gäller klimatmålen sker elproduktionen inom den handlande sektorn i EU:s system för handel med utsläppsrätter (EU ETS). En ökad solkraftsproduktion i Sverige leder därför inte nödvändigtvis till utsläppsminskningar som påverkar uppfyllandet av det nationella etappmålet till 2020. En ökad solkraftsproduktion i Sverige påverkar inte heller väsentligt den handlande sektorns totala utsläpp eftersom dessa utsläppsrätter då, till största delen, kommer att frigöras för användning någon annanstans inom systemet. Sverige verkar dock aktivt inom EU för att stärka EU ETS genom att minska det totala utsläppsutrymmet.

3.2.6 Effekter för myndigheter och de allmänna förvaltningsdomstolarna

Förslaget förväntas på sikt medföra minskade kostnader för Skatteverket i och med att en skattenedsättning slopas. Förslaget förväntas dock medföra vissa kostnader av engångskaraktär. Dessa kostnader som i huvudsak består av kostnader för förändringar av systemstöd och åtgärder för att tillgodose företagens informationsbehov beräknas uppgå till 200 000 kronor. Förslaget torde inte föranleda några behov av informationsinsatser som går utöver de som normalt sker vid regel-förändringar.

Förslaget bedöms inte påverka antalet mål eller på annat sätt påverka arbetsbelastningen i de allmänna förvaltningsdomstolarna och inte heller medföra några ökade kostnader för andra myndigheter.

3.2.7 Förslagets förenlighet med EU-rätten

I avsnitt 3.1 behandlas förslagets förenlighet med EU-rätten.

3.2.8 Övriga effekter

Då förslaget bedöms ge upphov till försumbara effekter bedöms det inte leda till några konsekvenser avseende den ekonomiska jämställdheten mellan kvinnor och män eller för sysselsättningen. Förslaget bedöms inte påverka enskilda hushåll och inte innebära några fördelningsmässiga effekter.

4 Författningskommentar

4.1 Förslag till lag om ändring i lagen (1994:1776) om skatt på energi

1 kap.

11 a §

Ändringen föranleds av förslaget i avsnitt 3.1.

Ändringen innebär dels ett slopande av den nuvarande punkten 16, som innehåller en hänvisning till nedsättningen för viss egenproducerad förnybar el, dels en omnumrering av därpå följande punkter.

11 kap.

2 §

Ändringen föranleds av förslaget i avsnitt 3.1.

Ändringen i första stycket 1 innebär dels att nuvarande punkt b slopas, dels att nuvarande punkt c blir punkt b.

Ändringarna i andra och tredje stycket är följdändring med anledning av ändringarna i första stycket.

5 §

Ändringen föranleds av förslaget i avsnitt 3.1.

Ändringen är en följdändring med anledning av att det nuvarande villkoret i 11 kap. 2 första stycket 1 b slopas.

17 §

Ändringen föranleds av förslaget i avsnitt 3.1.

Ändringen är en följdändring med anledning av att nedsättningen för viss egenproducerad förnybar el i 11 kap. 10 § föreslås slopas.