

Regelrådet är ett särskilt beslutsorgan inom Tillväxtverket vars ledamöter utses av regeringen. Regelrådet ansvarar för sina egna beslut. Regelrådets uppgifter är att granska och yttra sig över kvaliteten på konsekvensutredningar till författningsförslag som kan få effekter av betydelse för företag.

Finansdepartementet
103 33 Stockholm

Yttrande över betänkandet Fastighetstaxering av anläggningar för el- och värmeproduktion (SOU 2016:31)

Regelrådets ställningstagande

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

Innehållet i förslaget

I betänkandet föreslås att värmecentral ska definieras som byggnad, vilken är inrättad för icke-kommersiell produktion och distribution av varmvatten eller annan värmebärare för uppvärmning. Förslaget innebär vidare ett förtydligande av fastighetstaxeringslagen, så att värdet av kommersiell produktion och distribution av värme ska beaktas på avsett vis vid fastighetstaxeringen, oavsett i vilken typ av enhet verksamheten utförs. Enligt förslaget kommer därmed anläggningar för kommersiell produktion av värme eller kyla inte längre att vara undantagna från fastighetstaxering. Byggnader som ingår i överförings- eller distributionsnätet för kyla ska indelas som specialbyggnad av typen distributionsbyggnad. Kraftverksbyggnad ska med förslaget utgöra en byggnad och den så kallade övervägandepincipen ska därmed inte gälla för kraftverksbyggnader. Byggnader för kommersiell produktion och distribution av värme eller kyla i andra värmeproduktionsenheter än värmecentraler kommer normalt att indelas som övrig byggnad och taxeras som industrienhet. Något värde ska, enligt förslaget, inte bestämmas för vare sig så kallade topplastenheter i ett värmenät eller mark till sådana, då dessa bedöms sakna marknadsvärde. Sol-, vind- och vågkraftverk föreslås utgöra egna kraftverkstyper i fastighetstaxeringslagen. Vindkraftverk ska därmed inte längre ingå i lagens definition av värmekraftverk. Vidare ska elproduktionsenheter, vid värderingen av dem, delas in efter den värderingsmetod - som föreslås beteckna energimetoden (vattenkraftverk) och effektmetoden (övriga kraftverk) - som används för detta ändamål. Sol- och vågkraft ska då värderas på samma sätt som vindkraftverk idag, det vill säga enligt effektmetoden. Sol- och vågkraftverk ska, enligt förslaget, också taxeras som elproduktionsenheter och beskattas med samma skattesats som gäller för vindkraftverk, det vill säga med 0.2 procent. Taxeringsenhet med tomtmark till vatten- eller vindkraftverk som är lös egendom ska, enligt förslaget, beskattas på samma sätt som taxeringsenhet med vatten- eller vindkraftverk. I betänkandet föreslås slutligen även att förenklad fastighetstaxering ska ske för elproduktions- och industrienheter med början år 2022 och därefter vart sjätte år. Detta betyder, enligt utredaren, att taxeringsintervallet förkortas från sex till tre år.

Skälen för Regelrådets ställningstagande

Bakgrund och syfte med förslaget

Av betänkandet framgår att syftet med förslaget har varit att göra en översyn av regelverket mot bakgrund av de geografiska och strukturella förändringar som elproduktionen och elmarknaden har genomgått sedan regelverket senast ändrades inför 2000 års allmänna fastighetstaxering. Syftet har, enligt utredaren, även varit att få till stånd en beskattning som är samhällsekonomiskt effektiv och som inte snedvrider förutsättningarna mellan de olika elproduktionstyperna, mellan elproduktion och annan näringsverksamhet eller mellan anläggningar med olika kapacitet inom en och samma elproduktionstyp.

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

Alternativa lösningar och effekter av om ingen reglering kommer till stånd

Av betänkandet framgår att utredaren bland annat övervägt vilka regler som behövs för att kommersiell produktion och distribution av värme eller kyla ska påverka en taxeringsenhets värde i fastighetstaxeringsrättslig mening. Utredaren har övervägt om införandet av en ny byggnadstyp som till exempel betecknas "kraftvärmeverksbyggnad" skulle kunna utgöra en lösning. En sådan lösning har dock, enligt betänkandet, bedömts som mindre lämplig, eftersom en viktig kraftverkstyp då skulle värderas på ett annat sätt än elproduktionsenheterna i stort. Avseende förslaget om ändrat taxeringsintervall för elproduktionsenheter framgår att utredaren även övervägt alternativet att industrienheter inte ska vara föremål för förenklad fastighetstaxering. Detta skulle, enligt betänkandet, innebära att elproduktions- och värmeproduktionsanläggningar skulle taxeras med olika intervall. Alternativet förespråkas av utredaren, men lämnas inte som förslag, eftersom det i direktiven till utredningen anges att i det fall utredaren föreslår tätare taxeringsintervall för elproduktionsenheter ska förslag om detta även lämnas för industrienheter.

Regelrådet kan konstatera att utredaren i betänkandet redovisar alla de olika överväganden som gjorts för samtliga delförslag. Regelrådet kan även konstatera att det av de resonemang som redovisas i detta sammanhang även indirekt framgår vilka effekterna blir om ingen reglering kommer till stånd.

Regelrådet finner därför att förslagsställarens redovisning av alternativa lösningar och effekter av om ingen reglering kommer till stånd är godtagbar.

Förslagets överensstämmelse med EU-rätten

Av betänkandet framgår att förslaget aktualiserar EU-rättsliga statsstödsfrågor i tre fall. Det första fallet rör frågan om värmecentraler i ursprunglig mening fortsatt ska indelas som specialbyggnad och undantas från skatteplikt. Utredaren anser att förslaget i denna del inte är i konflikt med EU-rättens statsstödsregler, eftersom förslaget säkerställer att dubbeltaxering undviks. I det andra fallet som avser förslaget att något värde inte ska bestämmas för så kallade topplaster i ett värmenät, uppges förslaget heller inte vara i konflikt med EU-rättens statsstödsregler, då det ligger i fastighetstaxeringssystemets natur att inte bestämma taxeringsvärden för egendom som saknar marknadsvärde. Det tredje fallet avser delförslaget att sol- och vågkraftverk på samma sätt som vindkraftverk i dag kan omfattas av en lägre skattesats på 0,2 procent. Fallet avser vidare delförslaget om att vatten- och vindkraftverk och tillhörande mark ska behandlas enhetligt, bland annat eftersom vindkraftverken med tillhörande mark kan omfattas av den lägre skattesatsen i någon utökad omfattning jämfört med idag. Utredaren uppger att utredningsdirektiven tydligt anger att skattesatserna inte omfattas av uppdraget, men att utredaren likväl ska säkerställa att de lämnade förslagen är förenliga med EU-rätten. Utredaren uppger att Skatteverket i sin rättstillämpning inskränker den lägre skattesatsens tillämplighet i enlighet med vad Kommissionens förordning (EU) nr 1407/2013 om

tillämpningen av artiklarna 107 och 108 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt på stöd av mindre betydelse fordrar. Enligt förordningen får fastighetsskatten för elproduktionsenhet med vindkraftverk endast beräknas med den lägre skattesatsen (0,2 procent) om takbeloppet 200 000 euro för en period av tre beskattningsår inte överskrider. Enligt utredaren har Skatteverket, vid en mycket översiktlig skattnings, bedömt att uppemot två tredjedelar av det samlade taxeringsvärdet för vindkraftverk är föremål för skattesatsen 0,5 procent.

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

Särskild hänsyn till tidpunkt för ikraftträdande och behov av speciella informationsinsatser

Förslaget föreslås i sin helhet träda ikraft den 1 januari 2017 och tillämpas första gången vid 2019 års taxering. Anledningen till detta uppges i betänkandet vara att lagen (2012:852) om fastighetstaxering av kraftvärmeverk åren 2013-2018 gäller för den allmänna fastighetstaxeringen år 2013 och de särskilda fastighetstaxeringarna åren 2014-2018. I betänkandet uppges vidare att tiden för ikraftträdandet även är vald med tanke på det förberedelsearbete som krävs inför ikraftträdandet.

Regelrådet kan konstatera att det saknas en redovisning av behovet av speciella informationsinsatser, vilket i sig är en brist. Regelrådet kan likväl konstatera att lagen ska tillämpas först vid 2019 års taxering, vilket sannolikt ger berörda företag nödvändig tid att förbereda sig.

Regelrådet finner att förslagsställarens redovisning av särskild hänsyn till tidpunkt för ikraftträdande och behov av speciella informationsinsatser är godtagbar.

Berörda företag utifrån antal, storlek och bransch

Av betänkandet framgår att som en följd av förslaget kommer anläggningar för värmeproduktion i kommersiellt syfte inte längre att vara skattebefriade. Dessa anläggningar utgörs, enligt betänkandet, av fjärrvärmeverk. Sedan elmarknadsreformen 1996, men även sedan fjärrvärmelagens tillkomst 2008, där krav ställs på att fjärrvärmeverksamheten ska drivas på affärsmässiga grunder, har det, enligt betänkandet, skett en omstrukturering av fjärrvärmemarknaden, där flera kommunala bolag har sålts till privata företag. Det uppges att ett fåtal fjärrvärmeverksamheter bedrivs i kommunal förvaltningsform, men att den största delen ägs av antingen staten, av privata aktörer eller av kommunala bolag. Av konsekvensutredningen framgår att nästan en tredjedel av fjärrvärmeleveranserna sker av kommunalt ägda bolag, men att de kommunalt ägda näten är färre än genomsnittet. Utredaren redovisar i tabellform vilka aktörerna är och hur många fjärrvärmenät de olika aktörerna har, deras leverans i terawatt samt andelen av totala leveranserna i procent. Avseende vilka effekter förslaget får för fjärrvärmeföretagen uppges att de kommunala företagen ofta är relativt små och att ett flertal mindre fjärrvärmeföretag har haft relativt låg lönsamhet de senaste sex åren. Av betänkandet framgår att sex företag, varav fyra är kommunala bolag, kan få ekonomiska svårigheter på lång sikt om förslaget genomförs. Av konsekvensutredningen framgår att det finns fler små företag i fjärrvärmebranschen än bland elnätsföretagen. När det gäller fjärrkyleföretag uppges att det under år 2014 fanns 35 kommersiella fjärrkyleföretag som tillsammans levererade 1 terawattimme kyla.

Regelrådet kan konstatera att det i konsekvensutredningen, men även i betänkandet i övrigt saknas en samlad redovisning av berörda företag utifrån antal, storlek och bransch. Vissa uppgifter finns dock att hitta under de olika avsnitten där överväganden görs för de olika delförslagen. Regelrådet kan vidare konstatera att uppgifterna som uppges vara hämtade från tabellen som nämns ovan och som rör andelen kommunala bolag inte stämmer med tabellen. Enligt Regelrådets tolkning av tabellen utgör de

kommunala bolagen två tredjedelar och inte en tredjedel avseende fjärrvärmeleveranserna. Av tabellen framgår att det finns 367 fjärrvärmenät och hur dessa fördelas på de olika fjärrvärmeföretagen. Det framgår även att 259 av dessa nät ägs av ett antal övriga kommunala företag vars antal inte redovisas, vilket, enligt Regelrådet, är en brist. Regelrådet kan vidare konstatera att de saknas uppgifter om antal berörda företag och deras storlek när det gäller vind-, sol- och vågkraftverk. Regelrådet kan emellertid konstatera att förslagsställaren valt att inte utreda konsekvenserna av förslagen närmare, eftersom effekterna inte anses vara betydelsefulla för företagen. Regelrådet anser likväl att det hade varit önskvärt om förslagsställaren hade redovisat uppgifterna om berörda företag, för att förtydliga de kostnadsmässiga konsekvenserna för de berörda företagen. När det gäller elproducenter kan Regelrådet konstatera att det finns en redovisning av de fem största producenterna, varav fyra är privata företag, med uppgifter om antal producerad el i terawattimmar i Sverige respektive Norden, men att det saknas uppgifter om resterande företag, vilket, enligt Regelrådet, är en brist. Regelrådet kan vidare konstatera att dessa resterande företag, enligt tabellen 4.4, år 2014, stod för 17.5 procent av den totala kraftproduktionen i Sverige och hela 49.8 procent av produktionen i hela Norden.

Regelrådet finner av denna anledning att redovisningen av berörda företag utifrån antal, storlek och bransch är bristfällig.

Påverkan på berörda företags kostnader, tidsåtgång och verksamhet

Administrativa kostnader

Av konsekvensutredningen framgår att fastighetsägarna till värmeproduktionsenheter får en ökad kostnad med totalt 11 miljoner kronor för hela företagskollektivet vart sjätte år, varav 7.5 miljoner kronor utgörs av kostnader för deklarationer och ytterligare 3.5 miljoner kronor utgörs av kostnader i samband med uppgiftslämnande till Skatteverket inför fastighetstaxeringen.

Av konsekvensutredningen framgår vidare att när det gäller förslaget om tätare taxeringsintervall för elproduktionsenheter bedöms ägarna få ökade kostnader i samband med deklarationsförfarandet med 14.6 miljoner kronor och med 4.4 miljoner kronor för medverkan i samband med uppgiftslämnande inför fastighetstaxeringen. Uppgifterna gäller totalt för hela fastighetskollektivet. Det framgår vidare att för industrier inkluderande täktmark blir kostnaderna för deklarationsförfarandet och uppgiftslämnandet inför taxeringen sammanlagt 72 miljoner kronor totalt för hela fastighetskollektivet. Av konsekvensutredningen framgår hur kostnaderna för deklarationsförfarandet fördelas på vattenkraftverk, vindkraftverk och för kraftvärme och kärnkraft. Utredaren uppger att många kraftverk som värderas enligt vad som med förslaget betecknas effektmetoden får förslag till fastighetstaxering och inte deklaration och att detta särskilt gäller för tomtmarker till kärnkraftverken. Det framgår vidare att antalet fastighetsdeklarationer för industrier vid taxeringen 2013 uppgick till 16 500. Utredaren uppger även att deklarationskostnaderna för industrier är svårbedömda, eftersom det handlar om en heterogen fastighetskategori. Det uppges att de flesta fastighetsägare får ett förslag till fastighetstaxering, där alla uppgifter är förtryckta och om alla uppgifter är korrekta behöver förslaget till taxering inte skickas till Skatteverket.

Regelrådet kan konstatera att uppgifterna om de administrativa kostnaderna avser hela fastighetskollektiven för både värme- och elproducenter inklusive ägare till industrienheter. Regelrådet kan även konstatera att redovisningen till stora delar är bra, men att det likväl inte är möjligt att, utefter de redovisade uppgifterna om berörda företag, få en uppfattning om hur många företag som totalt berörs i de båda företagskollektiverna. Det är därför, enligt Regelrådet, heller inte möjligt att se vilka kostnader förslaget medför för de enskilda företagen.

Regelrådet finner med anledning av detta att förslagsställarens redovisning av förslagets administrativa kostnader är bristfällig.

Andra kostnader och verksamhet

Av konsekvensutredningen framgår att skattekostnaderna för ägarna till värmeproduktionsenheter totalt bedöms öka med cirka 140 miljoner kronor brutto per år för hela företagskollektivet och att efter avdrag för bolagsskatt uppgår den ökade nettokostnaden till knappt 109 miljoner kronor per år. Det framgår vidare att utredaren bedömer att den stora merparten av fastighetsägarna kommer att kunna hantera den ökade skattekostnaden, men att den för ett mindre antal fastighetsägare kan medföra allvarliga konsekvenser. Av konsekvensutredningen framgår vidare att avseende fjärrvärmeföretagens resultat har det i två av sju studerade år konstaterats att minst en fjärdedel av företagen gått med förlust och att det för dessa företag kan vara svårt att ta ut den ökade skattekostnaden utan att förändra sina priser. Utredaren uppger att det för dessa företag blir avgörande hur konkurrensituationen ser ut på den lokala värmemarknaden samt att det enligt Energimarknadsinspektionens analys indikerar att ett mindre antal av de ekonomiskt utsatta företagen möts av låga priser på konkurrerande uppvärmningsalternativ. I konsekvensutredningen redovisas två beräkningsexempel där ett utgår från ett värmeverk i en storstadskommun och det andra från ett mindre kraftvärmeverk i en norrländsk inlandskommun. Det uppges vidare i konsekvensutredningen att den ökade skattekostnaden för fjärrvärmeföretagen inträffar för första gången år 2019, vilket bedöms ge företagen vissa möjligheter att successivt anpassa sina priser till en ny högre nivå. Det uppges även att möjligheterna begränsas till viss del av att företagen inte med säkerhet kommer att veta storleken på skattekostnaderna förrän beslut fattas om taxeringsvärden.

Av konsekvensutredningen framgår även att när det gäller vindkraftverken, får fastighetsägarna minskade skattekostnader på 1.7 miljoner kronor per år totalt för hela fastighetsägarkollektivet och när det gäller ägarna till sol- och vågkraftverk minskar deras skattekostnader med cirka 80 000 kronor årligen och sammanlagt för hela fastighetsägarkollektivet.

När det gäller fastighetsägarna av elproduktionsenheterna uppges det i konsekvensutredningen att bruttokostnadsökningen kommer att uppgå till cirka 168 miljoner kronor för år 2022 och att med hänsyn taget till att skatten är avdragsgill mot bolagsskatten kan nettokostnadsökningen beräknas till cirka 131 miljoner kronor för år 2022. När det gäller industrienheter beräknar utredaren att bruttokostnadsökningen för fastighetsägarna blir cirka 50 miljoner kronor om året och att nettokostnadsökningen blir cirka 39 miljoner kronor för 2022. Beräkningen uppges vara gjord utifrån att värdeutvecklingen i genomsnitt motsvarar 1 procent per år och ökar med cirka 218 miljoner kronor brutto år 2022. Sammanlagt beräknas detta motsvara en ökad nettokostnad om 170 miljoner kronor år 2022. Av konsekvensutredningen framgår att skattekostnaden ökar under året för en förenklad fastighetstaxering och de efterföljande två åren, men att den är oförändrad under året för en allmän fastighetstaxering och de två efterföljande åren. Detta innebär, enligt utredaren, att den ökade bruttoårskostnaden för fastighetsägarna blir cirka 109 miljoner kronor och nettokostnadsökningen 85 miljoner kronor. Utredaren uppger även att anledningen till förslaget med tätare taxeringsintervall är att försöka undvika de språngvisa justeringar av taxeringsvärdena som tidigare funnits och därmed successivt anpassa taxeringsvärdena till prisutvecklingen.

Av konsekvensutredningen framgår att utredaren uppskattar att förslaget sammantaget leder till ett varaktigt ökat skatteuttag om 157 miljoner kronor och att huvuddelen av dessa, närmare bestämt 104 miljoner kronor, härstammar från taxering av värmeproduktionsenheter.

Regelrådet kan konstatera att kostnadsberäkningarna avser hela fastighetskollektiv, men att kostnadsuppgifter saknas för de enskilda företagen. Tillsammans med avsaknaden av uppgifter om antal berörda företag, går det inte att se vilka kostnadsmissiga effekter förslaget medför för de enskilda företagen. Regelrådet anser därutöver att det hade varit önskvärt om utredaren hade redovisat uppgifter om antal berörda företag inom vind-, sol- och vågkraft för att det ska kunna gå att bedöma förslagets effekter för dessa företag.

Med anledning av avsaknaden av kostnadsuppgifter för berörda företag, finner Regelrådet att förslagsställarens redovisning av andra kostnader och verksamhet är bristfällig.

Påverkan på konkurrensförhållandena för berörda företag

Av konsekvensutredningen framgår att det i utredningsdirektiven har funnits en uppgift att analysera om det är motiverat att anläggningar med enbart värmeproduktion bör utgöra skattebefriade specialbyggnader med anledning av att det finns en snedvridning av konkurrensförutsättningarna för olika typer av produktionsanläggningar på värmemarknaden.

I konsekvensutredningen uppges att den ökade skattekostnaden för en delbransch på värmemarknaden medför en förändrad konkurrenssituation, där fjärrvärmens får en försämrad konkurrenskraft jämfört med elbaserad uppvärmning. Utredaren uppger att detta sannolikt kommer att resultera i högre fjärrvärmepriser, vilket i sin tur medför att färre kan förväntas välja fjärrvärme vid nyinvesteringsbeslut. I förlängningen, menar utredaren, att detta även leder till att det blir mindre attraktivt att investera i fjärrvärmeanläggningar. Utredaren anser likväl att detta ska ses som en minskad snedvridning av konkurrensen på värmemarknaden, då elproduktion redan idag är belagd med fastighetsskatt.

Regelrådet finner att förslagsställarens redovisning av förslagets påverkan på konkurrensförhållandena för berörda företag är godtagbar.

Regleringens påverkan på företagen i andra avseenden

Regelrådet kan konstatera att det inte finns några ytterligare uppgifter om regleringens påverkan på företag. Regelrådet har i sin granskning heller inte kunnat identifiera något som skulle kunna påverka företagen i andra avseenden än det som redan redovisats.

Regelrådet finner därför att förslagsställarens redovisning av regleringens påverkan på företagen i andra avseenden är godtagbar.

Särskilda hänsyn till små företag vid reglernas utformning

Regelrådet kan konstatera att även om det saknas en särskild redovisning av behovet av hänsyn till små företag vid reglernas utformning, finns det likväl resonemang där utredaren redovisar att intentionen i utredningen till stor del handlat om att komma till rätta med den snedvridning av konkurrensvillkoren som idag finns mellan de olika typerna av produktionsanläggningar på värmemarknaden. Ett resultat av förslaget är att fjärrvärmeföretagen inte längre kan vara befriade från skatt på sin kommersiella värmeproduktion och att det bland dessa fjärrvärmeföretag även finns relativt små sådana företag som kan få ekonomiska svårigheter på lång sikt. Utredaren anser likväl att förslaget ska ses som en minskad snedvridning av konkurrensen på värmemarknaden, då elproduktion redan idag är belagd med fastighetsskatt.

Regelrådet kan konstatera att förslagsställaren därmed indirekt redovisar behovet av särskilda hänsyn till små företag vid reglernas utformning och att redovisningen får betraktas som godtagbar.

Sammantagen bedömning

Regelrådet kan konstatera att förslagsställaren på ett godtagbart sätt redovisar de flesta punkter i sin konsekvensutredning och att redovisningen i stora delar är utmärkt. Regelrådet kan likväl konstatera att det saknas grundläggande uppgifter om antal berörda företag, liksom uppgifter om kostnaderna på företagsnivå. Regelrådet anser att avsaknaden av dessa uppgifter gör att det inte går att se vilka kostnadsmässiga effekter förslaget får för de enskilda företagen.

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

Regelrådet anser att en konsekvensutredning ska ge en helhetsbild av ett förslag och dess effekter. Enligt Regelrådet bör samtliga sådana effekter framgå i avsnittet för konsekvenser i remissen. Information kan således inte utelämnas.

Regelrådet behandlade ärendet vid sammanträde den 8 juni 2016.

I beslutet deltog Samuel Engblom ordförande, Claes Norberg och Yvonne von Friedrichs. Ärendet föredrogs av Annika LeBlanc.



Samuel Engblom
Ordförande



Annika LeBlanc
Föredragande