

Politik och kommunikation
Erik Thornström, 08-677 27 08
erik.thornstrom@energiforetagen.se

Skatteverket
Rättsavdelningen
171 94 Solna

Föreskrifter och allmänna råd avseende den allmänna fastighetstaxeringen 2019

Energiföretagen Sverige samlar och ger röst åt omkring 400 företag som producerar, distribuerar, säljer och lagrar energi. Vårt mål är att utifrån kunskap, en helhetssyn på energisystemet och i samverkan med vår omgivning, utveckla energibranschen – till nytta för alla.

Sammanfattning

Energiföretagen Sverige anser att det föreligger flera oklarheter och felaktigheter i rubricerade förslag och konsekvensutredningar.

Formalia- och sakfel samt oklarheter bör åtgärdas för att undvika att kärnkraftverken i strid med 1 kap. 2 § och 5 kap. 2 § FTL åsätts felaktiga och för höga taxeringsvärden. Vidare kan särskilt konstateras att det inte presenterats några bakomliggande beräkningar till förslagen om riktvärdeangivelse. Vi anser att det är anmärkningsvärt att Skatteverket vill förlänga kärnkraftens drifttid (KN-tabellen) trots att det saknas stöd.

Med hänsyn till detta hemställs om att Skatteverket vidtar åtgärder så att värderingsmodellen för kärnkraftverk förblir oförändrad. Vidare hemställs om att förberedelsearbetet återupptas för att snabbt kartlägga och åtgärda kvarvarande fel och oklarheter i syfte att fastställa en riktvärdeangivelse m.m. som leder till likformiga och rättvisa taxeringar (jfr 1 kap. 2 § FTL).

1. Inledning

Skatteverket har för yttrande översänt föreskrifter och allmänna råd avseende den allmänna fastighetstaxeringen 2019 enligt följande:

1. SKVFS 2018:XX och Konsekvensutredning; (dnr 202-164166-18/111)
2. SKVFS 2018:XX och Konsekvensutredning; (dnr 202-30167-18/111)
3. SKV A 2018:XX och Konsekvensutredning; (dnr 202-164150-18/111)
4. SKV A 2018:XX och Konsekvensutredning; (dnr 202-49471-18/111)

Energiföretagen Sverige finner det anmärkningsvärt att Skatteverket skickar ut rubricerad remiss utan att invänta regeringsbeslut om de av Skatteverket begärda ändringarna i fastighetstaxeringsförordningen, FTF. Energiföretagen Sverige har framfört en rad principiella invändningar till att flera av de föreslagna förordningsändringarna genomförs, men trots detta har Skatteverket inte

anpassat remisstid utifrån att ge rimlig tid att analysera beslut och presenterade förslag.

2. Förberedelsearbetet har inte genomförts på ett korrekt sätt

Energibranschen har deltagit i referensgruppsarbetet inför AFT 19 av elproduktionsenheter och bl.a. i den särskilda arbetsgruppen för kärnkraftverk och kan i korthet konstatera följande:

- Förberedelsearbetet har inte bedrivits på det sätt som lagstiftaren föreskrivit och avsett. Det har inte bedrivits i överensstämmelse med förfarandet inför AFT 00, 07 och 13. Istället har det i princip enbart förekommit informationsmöten utan möjlighet till genomgång och konsekvensanalys. Bland annat har branschen inte tagit del av eller haft möjlighet att lämna synpunkter på Skatteverkets förslag till ändringar i fastighetstaxeringsförordningen.
- Bolagen anser dessutom att Skatteverket bortsett från väsentliga fakta och synpunkter som framförts under förberedelsearbetet. Det gäller i synnerhet omständigheter som har negativ inverkan på taxeringsvärdena. Skatteverket har inte redovisat några skäl och inte heller kommenterat detta i de s.k. konsekvensutredningarna. Det saknas redovisad grund och bakomliggande beräkningar för riktvärdeangivelsen m.m.
- Det är anmärkningsvärt att Skatteverket utan stöd och utan avstämning med branschen föreslår en förändring av regelverket som medför en förlängd ekonomisk livslängd i syfte att höja taxeringsvärdena.

3. Föreskrifter och konsekvensutredningar

3.1. SKVFS 2018:XX Skatteverkets föreskrifter och allmänna taxeringsregler vid allmän och särskild fastighetstaxering 2019 och Konsekvensutredning; (dnr 202-164166-18/111)

Energiföretagen Sverige kan konstatera att föreskrifterna i stort överensstämmer med tidigare års föreskrifter men önskar framföra följande.

§5 Avrundningar

Energiföretagen Sverige anser att förslaget om att matematisk avrundning ska ske i vissa fall kan leda till övervärderingar. För större elproduktionsenheter, t.ex. stora vattenkraftverk kan en avrundning till 10 000 000 kWh ge en normalårsproduktion på nästan 5 000 000 kWh mer än vad kraftverket faktiskt haft. Vi anser därför principiellt att avrundningen ska nedåt på alla faktorer med avrundningar, istället för matematiskt, för att undvika övervärderingar.

Konsekvensutredningen

Konsekvensutredningen omfattar en allmän beskrivning av branschen och ägandet. Den omfattar i princip inte någon konsekvensutredning, och inte heller någon koppling till taxeringsvärdena och att de leder till ett korrekt resultat. Någon bifogad provvärdering finns inte.

Det framgår inte heller av konsekvensutredningen om det framkommit behov av ändringar eller kompletteringar under förberedelsearbetet eller vid avstämningar med intresseorganisationer m.m.

3.2. SKVFS 2018:XX Skatteverkets föreskrifter om värderingen av hyreshus-, ägarlägenhets-, industri- och elproduktionsenheter vid 2019 års allmänna fastighetstaxering och Konsekvensutredning; (dnr 202-30167-18/111)

Energiföretagen Sverige kan konstatera att hela riket ska vara ett och samma värdeområde. Om detta är ändamålsenligt framgår inte av konsekvensutredningarna. Det finns inte heller några kommentarer avseende andra typer av elproduktionsenheter.

Skrivningen tar upp att Skatteverket föreslagit ändringar i förordningen och anger särskilt att det föreligger ett förslag till ändrat antal byggnadskategorier. Någon konsekvensutredning finns inte och påståendena om att Skatteverkets hemställan till Finansdepartementet inte innebär några nackdelar är inte korrekt.

Skatteverket påstår i princip att det inte finns några negativa konsekvenser. Det bör noteras att det inte finns någon analys av effekterna av förslag till föreskrifter och allmänna råd samt hur dessa överensstämmer med den lagreglerade principen om att taxeringsvärdena ska vara rättvisa och likformiga samt medföra att taxeringsvärdet enligt gällande rätt ska normeras mot 75 procent av marknadsvärdet. Det redovisas inte en provvärdering och inte hur föreskrifter och rekommendationer påverkar värdet och därmed uttag av skatt m.m.

Det finns en skrivning som är svårtolkad. Skatteverket påstår att "syftet med föreskriften är låst". Det bör noteras att föreskrifter inte får strida mot gällande rätt. Hur de överensstämmer med gällande rätt framgår inte.

Avslutningsvis framhåller Skatteverket att samråd skett med branschen avseende föreskrifter och konsekvensutredning. Detta är inte korrekt.

3.3. SKV A 2018:XX Skatteverkets allmänna råd om de allmänna grunderna för taxeringen och värdesättningen fr.o.m. 2019 års taxering och Konsekvensutredning; (dnr 202-164150-18/111)

Allmänna rådet omfattar de allmänna grunderna och i stort överensstämmer förslaget med tidigare års allmänna råd. Det framgår inte av konsekvensutredningen om det framkommit behov av ändringar eller kompletteringar under förberedelsearbetet eller vid avstämningar med intresseorganisationer m.m. I den

allmänna skrivningen används formuleringar såsom "ska" och "låst". Från rättsligt hänseende är detta inte korrekt eftersom det är fråga om rekommendationer och inte bindande regler.

Konsekvensutredningen omfattar allmänna beskrivningar av branschen och ägandet. Den omfattar i princip inte någon konsekvensutredning av taxeringsvärdena och inte heller någon utredning som visar att riktvärdeangivelserna leder till ett korrekt resultat. Det är anmärkningsvärt att det inte finns någon bifogad provvärdering. Hela systematiken bygger på att förslagen till allmänna råd m.m. ska kontrolleras genom provvärdering.

Avslutningsvis framhåller Skatteverket att samråd skett med branschen avseende föreskrifter och konsekvensutredning. Detta är inte korrekt.

3.4. SKV A 2018:XX Skatteverkets allmänna råd om riktvärdeangivelser och grunderna för taxeringen och värdesättningen av elproduktionsenheter vid 2019 års taxering och Konsekvensutredning; (dnr 202-49471-18/111)

Allmänna råden

Inledningsvis kan konstateras att riktvärdeangivelsen för kärnkraft inte är korrekt. Skatteverkets beräkningar baseras på ett bristfälligt underlag och det bygger på ett felaktigt antagande om kärnkraftverkens ekonomiska livslängd.

Det kan även konstateras att Skatteverket har tagit bort skrivningarna avseende kostnader till följd av myndighetsbeslut. Detta allmänna råd behövs även för framtiden eftersom det kommer att komma nya myndighetsbeslut som medför kostnader.

Skatteverket har även infört nya allmänna råd för hur justeringsbeloppet ska beräknas vid driftstopp, eftersatt underhåll, försummad förnyelse och begränsad utnyttjande. Det kan ifrågasättas huruvida dessa allmänna råd leder till ett korrekt justeringsbelopp. Det saknas en analys av detta och de allmänna råden synes därför enbart utgöra schabloniserade justeringar. Detta är inte acceptabelt och det framgår inte vad Skatteverket vill uppnå. Det saknas en helhetsbeskrivning av problematiken och värdeinverkan vid driftstopp och avveckling av reaktorer m.m.

Vad gäller kraftvärmeverk saknas i dag närmare råd kring hur avvikande driftstider ska hanteras, vilket leder till att t.ex. reservkraftvärmeverk åsätts alltför höga taxeringsvärden. Det är inte rimligt att utgå från t.ex. de fullasttider som beräkningen av riktvärdeangivelsen som endast speglar cirka en tredjedel av anläggningsparken och som har längst driftstider. I avsaknad av närmare regler om begränsat utnyttjande för kraftvärme anser Energiföretagen Sverige att riktvärdeangivelsen för kraftvärme måste utgå från fullasttider som speglar *hela* den installerade kraftvärmekapaciteten och därmed sänkas betydligt till ca 2 049 fullasttimmar.

Vidare är det anmärkningsvärt att Skatteverket föreslår nedräkningsfaktorer för värdefaktorn ålder (bilaga 3) som felaktigt baseras på en livslängd om 60 år för kärnkraft och dessutom utan analys och beaktande av vad som benämns "back-end" kostnader. Notera att dessa är väsentliga och värdepåverkande.

Se vidare avsnitt 3.5 och 4.

Konsekvensutredning

I konsekvensutredningen påstår Skatteverket att de föreslagna reglerna i stort inte avviker från tidigare regler. Det kan konstateras att föreslagen förändring av den ekonomiska livslängden får anses utgöra en väsentlig förändring av värderingsmodellen. Dessutom bör noteras att omständigheter och oklara frågeställningar som framhållits av branschen överhuvudtaget inte kommenteras i konsekvensutredningen. Se vidare avsnitt 3.5.

I konsekvensanalysen anges referens till en publikation utgiven av Energiföretagen Sverige som synes ha blivit felaktigt återgiven. Vi uppfattar att det är publikationen "Energiåret 2016" som avses.

Avslutningsvis framhåller Skatteverket att samråd skett med branschen avseende föreskrifter och konsekvensutredning. Detta är inte korrekt.

3.5. Brister i förberedelsearbetet inför AFT 19

Energiföretagen Sverige anser att förberedelsearbetet vid AFT 19 inte är i överensstämmelse med det förfarande som ska tillämpas vid förberedelsearbetet inför en AFT. Hittills har fyra referensgruppsmöten hållits där bl.a. kärnkraften varit inblandade. Ett gemensamt (alla kraftslag) uppstartsmöte, ett värmekraftsgemensamt möte samt två möten för kärnkraften och separat möte om kraftvärme har hållits med Lantmäteriet. Utöver detta har viss korrespondens via e-post och telefon förekommit.

I samband med de referensgruppsmöten som hållits har de synpunkter som framförts från branschens sida inte besvarats på ett konstruktivt sätt, särskilt vad avser kärnkraften. Branschen bör kunna förvänta sig att frågor som lyfts upp på möte också bemöts och diskuteras för att kunna lösas och läggas till handlingarna.

Gemensamma kostnader för kärnkraften

Ett exempel på detta är frågan om hur *gemensamma kostnader för nedlagda reaktorer* ska behandlas. Denna punkt lyftes tidigt från branschens sida utan att något klarläggande ännu kunnat ges.

Vidare har Skatteverket, med hänvisning till tidsbrist, tackat nej till uppgifter från branschen avseende *nedlagda kostnader för 2017*, detta trots att gällande förordning anger att kostnader ska beaktas för 2017 och fem år bakåt i tiden. Skatteverket anger i sitt svar att uppgifter finns för fem år bakåt i tiden och att detta borde vara tillräckligt. Notera att detta strider mot gällande rätt. Kraftpriset

för 2017, som var högre och därmed också ger ett högre taxeringsvärde, fanns det däremot tid att beakta i beräkningarna.

Förnyelsekostnaderna för kärnkraften

Ytterligare en fråga som inte kunnat hanteras med samsyn är de s.k. *förnyelsekostnaderna*. Här saknas en gemensam syn på vilka poster som ska vara med i underlaget. Branschen rapporterade i samband med den förtida uppgiftsinsamlingen dessa värden med utgångspunkt i bolagens årsredovisningar, klassificeringar som investeringar. Skatteverket och Lantmäteriets syn är att årsredovisningarnas investeringar består av dels drift- och underhållskostnader dels förnyelsekostnader. Då det råder en principiell skillnad mellan hur å ena sidan drifts- och underhållskostnader och å andra sidan förnyelsekostnader hanteras i beräkningen av riktvärdeangivelsen medför detta att utgifterna inte beaktas fullt ut vilket också branschen påpekat, utan resultat. Det är direkt olämpligt att Skatteverket inte har korrekta uppgifter som utgångspunkt.

Kärnkraftens drifttid föreslås förlängas till 60 år vilket saknar verklighetsförankring

Ett anmärkningsvärt exempel där utebliven kommunikation med branschen kan lyftas fram som synnerligen allvarlig är *kärnkraftverkens drifttid*. Skatteverket och Lantmäteriet presenterade vid möte den 26 januari 2018 att riktvärdesangivelsen ska baseras på en teknisk livslängd hos kärnkraftverken motsvarande 60 år (jämfört med tidigare 50 år). Stöd för att detta är en rimlig tidsangivelse har hämtats från bl.a. bolagens hemsidor. Branschen invände mot att förlänga drifttiden från 50 till 60 år för ett nybyggt kärnkraftverk eftersom det i realiteten helt saknas grund för en sådan förlängning. Förlängningen utgör en form av spekulation.

De hittills avställda kärnkraftsreaktorerna och de planerade avvecklingarna de närmaste åren medför att de inte i något fall kommer upp i en ålder av ens 50 år. Dessutom har regeringen nyligen i ett annat ärende, för beräkning av kärnavfallsavgiften, bestämt att drifttiden för ett kärnkraftverk ska vara 50 år [3 § förordningen (2017:1179) om finansiering av kärntekniska restprodukter].

Trots vad som sägs ovan och utan att lämna någon närmare förklaring eller på något sätt bemöta branschens invändning skickade Skatteverket in en promemoria om ändringar i fastighetstaxeringsförordningen.

Ovan beskrivna felaktigheter hade kunnat undvikas om det författningsreglerade förfarandet hade följts. Se särskilt vad som framgår av förarbetena till en ändring som gjordes i fastighetstaxeringslagen (prop. 2015/16:36 s. 12–13).

Konsekvensanalyser saknas och brister

Det kan vidare särskilt framhållas att det för nya rättsregler fordras en konsekvensutredning i enlighet med förordning (2007:1244) om konsekvensutredning vid regelgivning. Det kan konstateras att det av en skrivelse från

Skatteverket [Konsekvensutredning enligt förordning (2007:1244) om konsekvensutredning vid regelgivning, Dnr 131 102999-12/111, publicerad 2012-05-25] tydligt framgår att Skatteverket "under förberedelsearbetet prövat att en tillämpning av de allmänna råden leder till taxeringsvärden som svarar mot en taxeringsvärdenivå enligt 5 kap. 3 § FTL".

Skatteverket har inte genomfört någon sådan konsekvensanalys inför AFT 19 som presenterats för branschen och förslagen har överhuvudtaget inte diskuterats med branschens företrädare. Förslagen har inte heller remitterats till branschen för synpunkter. Skatteverket har trots detta ändå rubricerat ett avsnitt i sin promemoria avseende förslag till ändringar i fastighetstaxeringsförordningen såsom "Konsekvensanalys". Avsnittet innehåller dock ingen konsekvensanalys.

Det kan även noteras att Skatteverkets till branschen remitterade s.k. konsekvensanalyser avseende föreskrifter och allmänna råd inte heller omfattar någon provvärdering eller konsekvensanalys. Förfarandet är anmärkningsvärt eftersom förslagen till författningsändringar m.m. uppskattningsvis innebär ökade fastighetsskattekostnader på i storleksordningen ca 150 miljoner kronor per år för kärnkraftverken jämfört med en tillämpning av nu gällande författningar och systematik. För vattenkraften innebär förslagen uppskattningsvis ökade fastighetsskattekostnader på ca 75 miljoner kronor per år.

Det bör noteras att det är ont om tid men Energiföretagen vill komma till rätta med konstaterade brister och felaktigheter i syfte att åstadkomma korrekta taxeringar och därmed undvika långvariga och kostsamma processer. Med hänsyn till detta är det angeläget att vissa centrala frågor klargörs innan beslut fattas.

4. Centrala frågor som måste klargöras innan beslut fattas om föreskrifter och allmänna råd m.m. inför AFT 19

Skatteverket har angett att beslut om föreskrifter, riktvärdeangivelser och allmänna råd m.m. kommer att fattas den 20 augusti 2018. Regeringsbeslut om ändringar i fastighetstaxeringsförordningen (1993:1199) inför AFT 19 fattades dock först den 14 juni och utfärdades den 21 juni 2018.

Mot bakgrund av detta och vad som framgår ovan är det angeläget att gå igenom framförallt följande:

1. Vilka åtgärder måste vidtas och stämmas av om branschens yrkande med avseende på Skatteverkets förslag till förändringar i fastighetstaxeringsförordningen helt eller delvis godtas.

Branschen har hemställt om en helt oförändrad värderingsmodell. Detta omfattar i princip följande:

- a. Förslaget avseende hantering av skatter och

- b. förslaget om hantering av förnyelsekostnader och skatt på termisk effekt via en normaliserad kostnad ska inte genomföras.
 - c. KN-tabellen ska inte ändras utan utgå ifrån en driftstid om 50 år.
2. Bakomliggande analys från rättsligt och värderingstekniskt hänseende till förslag om ändring av fastighetstaxeringsförordningen.
- a. Bakomliggande beräkningar och antaganden till förslaget om en riktvärdeangivelse om 5 500 kr/kW.
 - b. PM ortprisanalys av elproduktionsenheter – kärnkraft. Varför lämnas en redogörelse för produktionskostnader utan koppling till den i fastighetstaxeringslagen föreskrivna avkastningsmetoden?
 - c. Skatteverkets PP-presentation: Kärnkraftverk - Jämförelse mellan teoretiskt beräknade produktionskostnader och kostnader enligt FUI
 - i. Kostnaderna – varför beaktas inte 2017 i underlagen.
 - ii. Driftdata – varför har underlag O1, O2 och R2 inte beaktats.
 - iii. Förnyelsekostnader – hur beaktas dessa.
 - iv. Framtida kostnader – hur beaktas dessa.
 - v. Back-end kostnader – hur beaktas dessa.
3. Allmänna råd avseende säregna förhållanden
- a. Allmänna rådet avseende framtida investeringar till följd av myndighetsbeslut har tagits bort. Notera att det förbereddes och kommer att komma nya föreskrifter om investeringar. Det behövs en rekommendation för att hantera dessa frågeställningar.
 - b. Vilken motivering och underlag finns för allmänna rådet avseende justering vid driftstopp?
 - c. Allmänna rådet avseende eftersatt underhåll, försummad förnyelse och begränsat utnyttjande omfattar inte något om eftersatt underhåll eller försummad förnyelse.
 - d. I övrigt är allmänna rådet obegripligt och direkt felaktigt. Skatteverket har inte begärt in underlag från branschen avseende detta. Allmänna rådet är inte heller avstämt med branschen. Det saknas verklighetsförankring. Skatteverket synes inte ha genomfört några beräkningar m.m. Föreslagen allmänna råd är således obegripligt och har inte föregåtts av någon uppgiftsinsamling eller liknande.
 - e. Hur kommer frågan om taxering av nedlagda reaktorer hanteras vad avser påverkan på värdet på hela taxeringsenheten. En nedlagd reaktor har en negativ värdeinverkan på fastigheten i dess helhet.

4. Avsaknad av konsekvensanalys och provvärdering.

Med hänsyn till ovan hemställes om att Skatteverket vidtar åtgärder så att värderingsmodellen för kärnkraftverk förblir oförändrad. Vidare hemställes om att förberedelsearbetet återupptas och fortsätter för att snabbt kartlägga och åtgärda kvarvarande oklarheter i syfte att fastställa en riktvärdeangivelse m.m. som leder till likformiga och rättvisa taxeringar (jfr 1 kap. 2 § FTL).



Pernilla Winnhed

VD, Energiföretagen Sverige



Erik Thornström

Ansvarig skatter, styrmedel,
energianvändning och resurseffektivitet

