

Erik Thornström
08-677 27 08
erik.thornstrom@energiforetagen.se

Finansdepartementet
103 33 Stockholm

Remiss av Regeringskansliets promemoria Utvidgad skattebefrielse för egenproducerad förnybar el

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 förslaget undergräver principen om energiskatten på el som en konsumtionskatt och det saknas samhällsekonomiska motiv för skattenedsättningen som i praktiken primärt kommer kunna utnyttjas av kommersiella fastighetsägare,
- är tveksamma till om det föreslagna skatteavdraget är förenligt med EU:s gruppundantagsförordning,
- efterlyser konkreta förslag som innebär att dubbla stöd inte lämnas, genom t.ex. elcertifikatssystemet och investeringsstöd,
- anser att det bör tas fram en tydlig plan för årlig uppföljning och utvärdering av det föreslagna stödet utifrån teknik- och marknadsutveckling och hur stödet kan avvecklas, om det införs,
- det föreslagna skatteavdraget kan innebära ett bortfall av energiskatteintäkter på i storleksordningen 2 miljarder kronor per år utifrån de antaganden om solelsubyggnad som görs i Energimyndighetens förslag till solstrategi,
- konsekvensanalysen saknar redogörelse för konsekvenser på värme- och kylamarknaden.

Inledning

I promemorian föreslås en ny skattenedsättning som innebär att ett avdrag för energiskatten på egenproducerad förnybar el kan göras ned till 0,5 öre/kWh om den framställs i små anläggningar på samma ställe som elen förbrukas. Som små anläggningar kategoriseras en installerad generatoreffekt på mindre än 50 kW för vattenkraft och biokraftvärme, för vind- och vågkraft mindre än 125 kW och för solceller mindre än 255 kW.

Energiföretagen Sverige välkomnar ambitiösa målsättningar för att öka den förnybara elproduktionen och är positiva till en ökad introduktion av solceller som är en ambition med det föreslagna skatteavdraget. Energiföretagen Sverige anser dock att det är angeläget att värna det teknikneutrala elcertifikatssystemet som det primära styrmedlet för att öka andelen förnybar elproduktion på det mest kostnadseffektiva sättet. Att införa parallella skattestöd undergräver effektiviteten i elcertifikatssystemet och det bör

principiellt finnas begränsningar som gör att dubbla stöd inte lämnas för samma anläggning.

Energiföretagen Sverige konstaterar också att det under de senaste åren införts åtskilliga styrmedel och ändrade regler för att främja byggnadsanknuten mikroproduktion av förnybar el, bl.a. skattereduktion för mikroproduktion av förnybar el, bidrag till lagring av egenproducerad elenergi och införandet av en omsättningsgräns för mervärdes-skatteregistrering. Sedan tidigare finns även investeringsstöd för solceller och möjligheter för privatpersoner att ansöka om ROT-avdrag. Det finns därmed redan idag en rad styrmedel för att främja småskalig produktion som innebär att det inte finns behov av ytterligare styrmedel för detta ändamål.

Energiföretagen Sverige anser att de regler som gäller för energiskatteplikt för egenproducerad el som infördes den 1 juli 2016 är väl avvägda då de till skillnad från det tidigare regelverket är teknik- och aktörsneutralt. Det är av administrativa och regelförenklingsskäl motiverat att undanta mikroproduktion av el från energiskatteplikt. Att som nu föreslås utöka möjligheten framför allt för kommersiella fastighetsägare som ägnar sig åt elproduktion med primärt solceller att få energiskatteavdrag innebär ett principiellt avsteg från detta regelverk som i praktiken gynnar en viss typ av aktörer.

Förslag till utvidgad energiskattebefrielse för förnybar el

Förslaget undergräver principen om energiskatten på el som en konsumtionsskatt och det saknas samhällsekonomiska motiv för skattenedsättningen

Energiskatten på el är en konsumtionsskatt som inte bör blandas ihop med hur elen produceras. Energiföretagen Sverige är principiellt negativa till att förändra denna grundprincip i energiskattesystemet för el och anser att det saknas skäl att ändra det nyligen införda regelverket i dessa delar.

Förslaget innebär att beroende på om man använder elen i anslutning till produktionsanläggningen kan man få ett avdrag på energiskatten för el. Det innebär därmed att småskalig förnybar elproduktion på eller i anslutning till t.ex. byggnader får en kraftig skattesubvention. Skattesubventionen kommer successivt att öka utifrån de föreslagna höjningarna av energiskatten på el som innebär att skattenedsättningen 2019 kommer uppgå till ca 34,5 öre/kWh. Stödet genom skattenedsättningen blir därmed ungefär tre gånger så högt som stödet via elcertifikatssystemet ger i dagsläget.

Energiföretagen anser att det saknas samhällsekonomiska motiv för en lägre energiskatt på viss egenproducerad förnybar el. Då det redan finns stöd genom bl.a. elcertifikatssystemet för förnybar elproduktion och investeringsstöd för solceller är det ineffektivt att introducera ytterligare ett parallellt styrmedel. Förslaget innebär också att det kommer att skapas kraftiga incitament att definiera och etablera anläggningar så att de klarar föreslagen effektgräns för att kunna utnyttja skatteavdraget.

Energiföretagen Sverige anser att förenligheten med EU:s gruppundantagsförordning är tveksam

När det gäller förenligheten med EU:s statsstödsregler synes promemorian stödja sig på art. 44 om nedsättning av miljöskatter enligt direktiv 2003/96/EG i gruppundantagsförordningen (GBER, nr 651/2014). Enligt art. 44 ska dock en skattenedsättning grunda sig på att det ska vara en "miljöskatt". Som miljöskatt definieras i art. 2, p. 119: "En skatt vars specifika beskattningsunderlag har tydliga negativa effekter på miljön, eller vars syfte är att vissa verksamheter, varor eller tjänster ska beskattas så att miljökostnaderna ingår i priset eller att producenter och konsumenterna ges möjlighet att orientera mot miljövänligare verksamheter."

I beaktandesats nr 64 i gruppundantagsförordningen anges också följande:

” Stöd i form av skattenedsättningar enligt rådets direktiv 2003/96/EG av den 23 oktober 2003 om en omstrukturering av gemenskapsramen för beskattning av energiprodukter och elektricitet som gynnar miljöskydd och som omfattas av denna förordning kan indirekt gynna miljön. Miljöskatter bör emellertid återspegla de sociala kostnaderna av utsläpp, medan skattelättnader kan motverka detta mål. Det förefaller därför lämpligt att de inte har en länge giltighetstid än denna förordning. Efter denna period bör medlemsstaterna utvärdera om de berörda skattenedsättningarna är lämpliga. För att minimera snedvridningen av konkurrensen bör stödet beviljas på samma sätt för alla konkurrenter som konstateras befinna sig i en liknande faktisk situation. För att bättre bevara den prissignal som miljöskatten syftar till att ge företag bör medlemsstaterna ha möjlighet att utforma skattenedsättningsordningen baserat på en fördelningsmekanism med ett fast årligt ersättningsbelopp (skatteåterbäring). ”

Den svenska energiskatten på el är i grunden fiskal och har som primärt syfte att generera skatteintäkter. Även om energiskatten på el bidrar till måluppfyllelsen av t.ex. Sveriges energieffektiviseringsmål är den inte primärt miljöstyrande. Energiskatten på el kan svårigen anses ligga inom ramen för ovanstående definition om en ”miljöskatt” och den avsikt som anges i gruppundantagsförordningen.

Regeringen uttalade också i budgetpropositionen för 2017 följande (s. 316, vol. 1):
”Energiskatten på elektrisk kraft är främst att betrakta som en fiskal skatt, även om den resursstyrande effekt som skatten ger upphov till innebär att den kan kopplas till i första hand målsättningarna för en effektivare energianvändning. Med dessa utgångspunkter kvarstår också logiken i att det är just användningen av elektricitet som beskattas, även om all elproduktion har miljöpåverkan. Elproduktionens negativa externa effekter omhändertas, i allt väsentligt, genom användningen av andra ekonomiska styrmedel. ”

Energiföretagen Sverige är mot denna bakgrund tveksamma till om det föreslagna skatteavdraget är förenligt med EU:s gruppundantagsförordning.

Om förslaget genomförs är det bra att utgå från redan gällande effektgränser

Om förslaget ändå genomförs är det bra att det föreslås att nuvarande effektgränser i lagen om skatt på energi ska kvarstå för de enskilda produktionsanläggningarna. Det är också bra att kravet på att elen inte överförs på ett koncessionspliktigt elnät för att kunna få energiskatteavdrag kvarstår.

Energiföretagen efterlyser konkreta förslag som innebär att dubbla stöd inte lämnas

Det är bra att det i promemorian uttalas att en tillkommande skattenedsättning i princip inte bör omfatta samma el som dessutom omfattas av elcertifikatssystemet för att inte riskera att snedvrider konkurrensen inom elcertifikatssystemet. Energimyndigheten föreslog i oktober 2016 att det bör införas en gräns så att produktionsanläggningar med en installerad effekt mindre än 68 kW inte bör tilldelas elcertifikat. Energiföretagen efterlyser konkreta regleringsförslag i samband med detta lagstiftningsarbete så att dubbla stöd inte lämnas och att effektgränserna samordnas för de olika stödformerna.

Energiföretagen anser att det bör tas fram en tydlig strategi för årlig uppföljning och utvärdering av det föreslagna stödet utifrån teknikutveckling och marknadsutveckling

I samband med att man inför ett nytt styrmedel bör beslut tas om uppföljning, utvärdering och hur man ska fasa ut stödet. Med hänsyn till den mycket snabba utvecklingen av både teknik och ekonomi för särskilt solceller menar Energiföretagen att en utvärdering efter fem år som föreslås i promemorian är ett alldeles för långt tidsintervall, utan en uppföljning bör ske årligen. Energiföretagen Sverige anser också att

det är viktigt att följa upp hur stöd till småskalig produktion påverkar energisystemet när det blir fråga om större volymer än idag och vilken grad av samverkan med andra energislag som sker.

Konsekvensanalys

Konsekvenserna för elmarknaden

Konsekvenserna för elmarknaden bedöms som små i dagsläget utifrån att det är en marginell volym som berörs. Förslaget kommer dock innebära ett ytterligare kraftigt incitament för en utbyggnad av primärt solceller som gör att situationen kan komma förändras väsentligt över tid. Det uttalas också att ytterligare steg planeras genom avsikten att helt slopa energiskatten för de berörda anläggningarna och att verka för ytterligare bättre villkor framöver vilket skulle kunna få långsiktigt betydligt större konsekvenser för elsystemet som behöver analyseras närmare. I Energimyndighetens förslag till solelstrategi som presenterades i oktober 2016 antas i storleksordningen upp till 14 TWh solel i det svenska elsystemet till 2040. Om det antas att hälften av den aktuella solelen skulle kunna utnyttja det föreslagna skatteavdraget rör det sig om ett bortfall av energiskatteintäkter på ca 2 miljarder kronor per år.

Konsekvensanalysen redogör inte för konsekvenser på värme- och kylmarknaden

Konsekvensanalysen är bristfällig eftersom det inte redogör för vilka konsekvenser förslaget får på värme- och kylmarknaden. Skattenedsättningen gynnar småskaliga byggnadsanknutna elproduktionsanläggningar i förhållande till storskaliga elproduktionsanläggningar. I kombination med energikraven i Boverkets byggregler som utgår från den köpta energin kommer det att ge starka incitament för individuella uppvärmningslösningar. Eftersom egenproducerad energi i anslutning till en byggnad inte räknas i byggnadens energiprestandakrav kommer det därmed ge incitament till att faktiskt öka energianvändningen i bebyggelsen och därmed motverka uppsatta energieffektiviseringsmål.

Vidare uttalas i promemorian att lönsamheten för biokraftvärme kan minska till följd av lägre elpriser som följd av en ökad introduktion av solkraft. Det bör här påpekas att solinstrålningen i Sverige under vinterhalvåret är liten, dvs. den period när biokraftvärmeanläggningar huvudsakligen är i drift. Det är snarare skatteavdraget i kombination med utformningen av energikraven i byggreglerna som kan försämra fjärrvärmens och därmed biokraftvärmens konkurrenskraft. Detta går stick i stäv med Energikommissionens överenskommelse (SOU 2017:2) där det uttalas att "En konkurrenskraftig fjärrvärmesektor och minskad elanvändning i uppvärmningen är förutsättningar för att klara den förnybara el- och värmeförsörjningen vintertid."



Pernilla Winnhed

VD, Energiföretagen Sverige