

Infrastrukturdepartementet
103 33 Stockholm

Elvägsutredningens betänkande (SOU 2021:73) Regler för statliga elvägar

I2021/02450

1 Sammanfattning

Skatteverket har inte några invändningar mot att förslagen i betänkandet genomförs.

Det bör övervägas om den föreslagna brukaravgiften ska omfattas av regelverket om omhändertagande av fordon enligt lag (2014:447) om rätt att ta fordon i anspråk för fordringar på vissa skatter och avgifter.

Skatteverket gör bedömningen att under de förutsättningar som presenteras i betänkandet så utgör den föreslagna brukaravgiften ersättning för tillhandahållande av en mervärdesskattepliktig vara i form av leverans av el.

Skatteverket lämnar även några synpunkter på vad som bör beaktas i det framtida lagstiftningsarbetet med hänsyn till regelverket för energibesättning.

Slutligen lämnas även synpunkter på två antaganden som görs i samband med förslaget om utformning av brukaravgift samt tillhörande konsekvensanalys.

2 Skatteverkets synpunkter

2.1 Lagtekniska synpunkter

Bör den föreslagna brukaravgiften omfattas av regelverket om omhändertagande av fordon enligt lag (2014:447) om rätt att ta fordon i anspråk för fordringar på vissa skatter och avgifter?

Den föreslagna brukaravgiften har utformats utifrån bestämmelserna i lag (2014:52) om infrastrukturavgifter på väg. För att underlätta hanteringen för berörda myndigheter bör sådana tvångsmedel som gäller för infrastrukturavgift på väg även gälla den föreslagna brukaravgiften. Det bör därför övervägas om den föreslagna brukaravgiften ska omfattas av lag (2014:447) om rätt att ta fordon i anspråk för fordringar på vissa skatter och avgifter.

Brukaravgiften utgör ersättning för tillhandahållande av en mervärdesskattepliktig vara i form av el (avsnitt 7.5.7)

Utredningens förslag innebär att Trafikverket ansvarar för att tillhandahålla statlig elväg, både i form av att erbjuda infrastrukturen för elväg, och leverera el till fordon som använder elvägsanläggningen. En brukaravgift ska tas ut för de fordon som använder el på en elväg. Kostnader för drift och underhåll av elvägen ska fördelas utifrån elanvändarens förbrukade kWh. Transportstyrelsen ansvarar för debitering av brukaravgiften.

Skatteverket anser att brukaravgiften utgör ersättning för tillhandahållande av en mervärdesskattepliktig vara i form av leverans av el. Skatteverket anser inte att upplåtelse av elväg kan bedömas på samma sätt som infrastrukturavgifter på väg. Till skillnad från infrastrukturavgifter på väg så är det här inte själva tillträdet till vägen som efterfrågas av den som betalar brukaravgiften. Brukaravgiften ska tas ut för de fordon som använder el på en elväg. Om fordonet kör på vägen men inte använder någon el debiteras ingen brukaravgift. Skatteverket anser att det är fråga om ett enda tillhandahållande och att den som betalar brukaravgiften får anses efterfråga elen¹. Tillhandahållande av el är skattepliktigt².

Vissa verksamheter som bedrivs av staten, ett statligt affärsverk eller en kommun räknas inte som en ekonomisk verksamhet trots att de uppfyller de allmänna kraven på en ekonomisk verksamhet. Det gäller verksamheter som ingår som ett led i myndighetsutövning eller som avser bevis, protokoll eller motsvarande som rör myndighetsutövning³. Denna bestämmelse ska inte tillämpas om det skulle leda till en betydande snedvridning av konkurrensen⁴. Skatteverkets bedömning är att det som tillhandahålls är el, och inte tillträde till väg. Skatteverket kan inte se att tillhandahållandet av el ingår som ett led i myndighetsutövning, och även om det skulle göra det så skulle bestämmelsen i 4 kap. 6 § ML inte tillämpas då den skulle leda till betydande snedvridning av konkurrensen⁵. Elvägarna konkurrerar med annan befintlig laddningsinfrastruktur. Av utredningen framgår även att det finns planer för anläggande av elvägar hos både kommuner och privata aktörer. Skatteverket anser således att det finns en faktisk och en potentiell konkurrens vilket utesluter att 4 kap. 6 § ML blir tillämplig⁶.

Synpunkter rörande frågor om energibeskattnings

Skatteverket noterar att det i betänkandet (t.ex. sida 190 f) anges att Trafikverket är redovisningsskyldigt, när det i stället borde anges att Trafikverket är skattskyldigt. Skattskyldighet regleras i lag (1994:1776) om skatt på energi, LSE, och redovisningsskyldighet regleras i skatteförfarandelagen (2012:1244).

Skatteverkets uppfattning är att det är oklart om elen förbrukas i elvägsanläggningen eller om den överförs till fordonen och förbrukas där. Detta har betydelse för frågan om vem som ska anses förbruka elen vid tillämpning av bestämmelser i LSE.

Enligt Skatteverkets bedömning bör lagstiftaren i det fortsatta lagstiftningsarbetet särskilt beakta de svårigheter som kan uppstå avseende tillämpningen av 11 kap. 9 § första stycket 8

¹ Se EU-domarna C-497/09, C-499/09, C-501/09 och C-502/09 Bog m.fl. punkt 62 och C-18/12 Zamberk punkterna 30 och 35.

² Jfr 3 kap. 1 § mervärdesskattelag [1994:200], ML.

³ Jfr 4 kap. 6 § ML.

⁴ Jfr 4 kap. 7 § första stycket ML.

⁵ Jfr 4 kap. 7 § ML.

⁶ Jfr 4 kap. 7 § ML.

LSE. Den bestämmelsen förutsätter att den som är skattskyldig har tillgång till information om var elen förbrukats och även vissa uppgifter om elförbrukarna.

2.2 Synpunkter på de samhällsekonomiska konsekvenserna

Antagandet om minst 15 års genomsnittlig trafikmängd (avsnitt 5.2.2)

Skatteverket instämmer i utredningens slutsats att trafikmängden, som ska användas för att beräkna brukaravgiften, måste räknas som ett genomsnitt över en längre period. Detta får till följd att en elvägsanvändare i slutet av perioden subventionerar en elvägsanvändare tidigt under perioden. Omfördelningen av pengarna sköts av staten och det är också staten som tar risken om trafikmängdsprognosen inte är korrekt. Att göra en omfördelning över tid samt att låta staten bära risken att systemet inte blir självfinansierande kan vara samhällsekonomiskt motiverat. Detta eftersom det föreligger en nätverksexternalitet vid inköp av fordon som klarar av att laddas på en elväg, infrastrukturen måste finnas på plats innan aktörerna kan förväntas köpa sådana fordon. För att en elväg ska bli lönsam måste dock tillräckligt många aktörer inneha fordon som går att ladda på elväg. Det kan därmed vara så att det ur ett samhällsekonomiskt perspektiv köps för få elbilar som kan laddas på elvägar om staten inte går in och subventionerar via ett risktagande.

Eftersom utredningen inte har till uppgift att bestämma i vilken utsträckning eller var elvägar ska byggas är det svårt att bestämma hur stor risk staten ska ta och i vilken omfattning omfördelning av resurser mellan elvägsanvändare som är samhällsekonomiskt lönsamt. Med den utformning som utredningen har valt blir antalet år som används för att beräkna den genomsnittliga trafikmängden ett mått på risktagandet. Antalet år påverkar även hur omfördelningen mellan framtida användare och de användare som använder vägen i ett tidigt skede kommer att se ut. Då antagandet över hur lång period som den genomsnittliga trafikmängden ska beräknas på är så centralt för brukaravgiften anser Skatteverket att utredningens till synes arbiträra val av minst 15 år hade behövt motiveras.

Förskottering med en årlig utgift motsvarande 1,5 procent av investeringskostnaden (avsnitt 8.3.1)

I konsekvensanalysen (avsnitt 8.3.1) föreslår utredningen att för att säkerställa finansieringen av drift- och underhållskostnader och hantera osäkerheten kring brukaravgiftens kostnadstäckning att staten skulle kunna förskottera en årlig utgift motsvarande 1,5 procent av investeringskostnaden för elvägsanläggningen och användarbehörighets- respektive avgiftssystemen. Det framgår dock inte av utredningen hur denna procentsats har beräknats. Skatteverket saknar en motivering till huruvida denna förskottering utgör en realistisk uppskattning av den risk som staten kommer att ta vid en utbyggnad av elvägar.

3 Konsekvenser för Skatteverket

Förslagen i betänkandet bedöms inte ha några direkta konsekvenser för Skatteverket.

Detta remissvar har beslutats av generaldirektören Katrin Westling Palm och föredragits av rättsliga experten Pär Jönsson. Vid den slutliga handläggningen har också följande deltagit: överdirektören Fredrik Rosenberg, rättschefen Michael Erliksson, enhetschefen Eva Samakovlis, enhetschefen Eva Mårtensson, sektionschefen Lena Hiort af Ornäs Leijon och analytikern Charlotte Berg.

Katrin Westling Palm