

Kommittédirektiv



Sektorsneutral och konkurrenskraftig energiskatt på el

Dir.
2014:72

Beslut vid regeringssammanträde den 28 maj 2014.

Sammanfattning

En särskild utredare ska överväga om den nuvarande modellen för uttag av energiskatten på el är ändamålsenlig samt lämna författningsförslag. Den allmänna utgångspunkten för uppdraget är att en förändrad energiskatt på el ska vara förenlig med unionsrätten, att det svenska näringslivets internationella konkurrenskraft bibehålls och att snedvridningar ska undvikas i möjligaste mån. Vid utformningen av systemet i allmänhet, och eventuella särskilda nedsättningar i synnerhet, ska utredaren beakta riskerna för omotiverade företagsombildningar eller tekniska lösningar som enbart syftar till skattemässiga fördelar.

Utredaren ska bl.a. beakta risken för snedvridningar samt beakta företagets konkurrenssituation när det gäller industrin i allmänhet och basindustrin i synnerhet men även för företag med annan verksamhet än traditionell industri, t.ex. företag som bedriver informations- och kommunikationsverksamhet. Utredaren ska också beakta de administrativa aspekter som aktualiseras och vid utformningen av förslag sträva efter att minska den administrativa bördan för aktörer och berörda myndigheter.

Samtliga frågeställningar ska analyseras ur ett juridiskt, samhällsekonomiskt, offentligfinansiellt och administrativt perspektiv, och för uppdragets alla frågor ska förenligheten med EU:s statsstödsregler och unionsrätten i övrigt analyseras och bedömas.

Uppdraget ska redovisas senast den 9 oktober 2015.

Bakgrund

Energiskatten på el har traditionellt ansetts vara en fiskal skatt, men samtidigt är skatten ett kostnadseffektivt och viktigt styrmedel för att uppnå målen för effektivare energianvändning, eftersom den är resursstyrande genom att vara prispåverkande. Den svenska industrin verkar på en internationell marknad. Av konkurrensskäl beskattas därför el som används i tillverkningsprocessen i industriell verksamhet samt i de areella näringarna med en låg energiskatt, medan el som används i servicesektorerna eller av hushållen har en avsevärt högre skatt. Nuvarande beskattningsordning innebär att vissa företag som inte tillhör traditionell industri, men likväl är utsatta för internationell konkurrens, betalar en högre energiskatt för den el de förbrukar. Ett exempel är informations- och kommunikationsföretag vars förbrukning av el i datorhallar beskattas enligt den högre normalnivån. För sådana företag kan Sverige erbjuda bl.a. goda förutsättningar genom ett svalt klimat, stabil elproduktion, driftsäkra elnät, väl utbyggt fiberoptiskt nät och ett internationellt sett lågt elpris. Sverige är vidare attraktivt för dessa och andra företag genom en generell och konkurrenskraftig bolagsskatt och en stabil arbetsmarknad. Trots dessa förutsättningar kan företag som inte tillhör traditionell industri på grund av energibeskattningen uppfatta det som att de befinner sig i en ofördelaktig konkurrenssituation sett ur ett internationellt perspektiv.

Regeringen strävar efter att fortlöpande erbjuda goda villkor för företag och investeringar i Sverige. Regeringen anser att det är viktigt att ta hänsyn till den förändring av näringslivets sammansättning som sker över tiden och till hur företagsstrukturen kan förväntas komma att se ut i framtiden. Regeringen följer därför noga utvecklingen och ser löpande över vilka möjligheter det finns att förbättra företagens villkor. En utredning av energiskatten på el kan förse regeringen med underlag i sitt fortsatta arbete med att, med beaktande av miljö- och energieffektiviseringsmålsättningar, säkerställa svenska företags konkurrenskraft även på längre sikt.

EU:s energiskattedirektiv

Det finns ett unionsgemensamt ramverk för energibeskattningen av energiprodukter och el genom 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. Energiskattedirektivet innehåller bl.a. regler om vem som ska vara skyldig att betala energiskatt på el samt när skattskyldigheten inträder. Grundregeln i energiskattedirektivet är att el ska beskattas, men direktivet innehåller även krav på obligatorisk skattebefrielse i vissa situationer och möjlighet för medlemsstaterna att ge skattebefrielse i andra situationer, bl.a. med syftet att gynna produktionen av förnybar el. Energiskattedirektivet föreskriver även att medlemsstaternas nationella beskattning av el minst ska uppfylla vissa i direktivet föreskrivna minimiskattenivåer.

Energiskattedirektivet ger medlemsstaterna möjlighet till differentiering mellan yrkesmässig och icke yrkesmässig användning samt möjlighet att begränsa omfattningen av den lägre skattenivån vid yrkesmässig användning. Energiskattedirektivet innehåller inte regler som uttryckligen ger medlemsstaterna möjlighet till regional differentiering av energiskatten eller för el som förbrukas i fartyg som anjort hamn. Genom artikel 19 i energiskattedirektivet kan dock rådet efter enhällighet bevilja medlemsstater tillstånd att under perioder om högst sex år av särskilda politiska hänsyn införa ytterligare skattebefrielser eller skattenedsättningar.

Sverige har på så sätt återkommande ansökt och fått undantag enligt artikel 19 som tillåter Sverige att ha en lägre energiskattesats för serviceföretagens elförbrukning i norra delar av landet. Det nuvarande undantaget löper ut 2017.¹ Motsvarande gäller för den nedsatta energiskattesats för el till fartyg i hamn (landström) för vilken nuvarande undantag löper

¹ Rådets beslut 2012/47/EU av den 24 januari 2012 (EUT L 26, 28.1.2012, s. 33–34).

ut under 2014.² Regeringen har under 2013 ansökt om förlängt undantag för landströmsnedsättningen.

EU:s statsstödsregler

Möjligheten att nationellt fritt utforma energibeskattningen begränsas, förutom av energiskattedirektivet, också av de regler om statligt stöd som finns i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt. Detta gäller i de fall då driftsstöd i form av skattelättnader ges till andra aktörer än privatpersoner.

För att det ska anses vara fråga om ett statligt stöd ska fyra kriterier vara uppfyllda. Stödet ska

- ges av en medlemsstat eller med hjälp av statliga medel,
- snedvrیدا eller hota att snedvrیدا konkurrensen,
- gynna vissa företag eller viss produktion, och
- påverka handeln mellan medlemsstaterna.

Huvudprincipen är att allt offentligt stöd till näringslivet är förbjudet, men det finns ett antal undantag. Ett stöd kan därför efter prövning av EU-kommissionen bedömas vara förenligt med den gemensamma marknaden.

Den nuvarande nationella ordningen, med skillnader i skattenivå inom näringslivet beroende på vilken sektor företag är att hänföra till eller var de geografiskt är belägna, anses vara en selektiv åtgärd i förhållande till andra företag och är därför ett statligt stöd. Industrin har därmed ansetts få statligt stöd genom sin i förhållande till servicesektorn lägre skattesats samtidigt som serviceföretag ansetts få statligt stöd genom en lägre skattesats i vissa delar av landet i förhållande till serviceföretag i andra delar av landet. Även den nedsatta energiskattesats som gäller för el som används av fartyg i hamn har ansetts utgöra statligt stöd. De nämnda åtgärderna har därför anmälts till kommissionen i enlighet med allmänna gruppundantagsförordningen (EG) nr 800/2008.

Kommissionens ser för närvarande över det befintliga regelverket om statsstöd och har i april 2014 presenterat nya

² Rådets beslut 2011/384/EU av den 20 juni 2011 (EUT L 170. 30.6.2011, s. 36).

riktlinjer för miljö- och energistöd. Översynen av regelverket innebär förändringar av möjligheten till nedsättningar enligt den allmänna gruppundantagsförordningen, som antogs i maj 2014.

Den omständighet att kommissionen beslutar att en specifik stödordning är förenlig med den inre marknaden, innebär inte att stödordningarna eller individuella stöd därefter kan lämnas därhän. Kommissionen genomför varje år granskningar av ett urval av medlemsstaternas stödordningar. År 2012 granskades drygt 60 stödordningar. Vid en sådan granskning undersöker kommissionen om respektive stödordning följer bestämmelserna i kommissionens beslut. Därutöver väljer kommissionen ut ett begränsat antal enskilda stöd inom respektive stödordning för närmare kontroll av om de följer reglerna för statligt stöd.

Den svenska energiskattelagstiftningen

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 och skatten betalas in till staten av de skattskyldiga. De skattskyldiga består i huvudsak av två kategorier, nämligen elproducenter och elleverantörer. För dessa skattskyldiga inträder skattskyldighet för el när elen levereras till någon som inte är skattskyldig eller när den tas i anspråk för annat ändamål än försäljning.

Nuvarande energiskatt på el är sedan 1993 differentierad dels utifrån var i landet den förbrukas, dels utifrån vem som förbrukar den. I dag betalar servicesektorn samma energiskatt på el som hushållen, medan tillverkningsindustrin samt jord-, skogs- och vattenbruk är lågt beskattade. Skatten för el i hushålls- och servicesektorerna är i dag 29,3 öre per kWh (19,4 öre i vissa kommuner i norra Sverige). För övriga sektorer är energiskatten på el 0,5 öre per kWh, vilket motsvarar EU:s minimiskattenivå för yrkesmässig användning enligt energiskattedirektivet. I syfte att upprätthålla skatternas styrsignal över tiden omräknas energiskattesatserna årligen utifrån förändringar i konsumentprisindex. Avrundningsregler medför

att den lägsta skattesatsen normalt inte förändras vid indexomräkning.

Delar av energiskattelagstiftningen för el har i princip varit oförändrad sedan skatten infördes på 1950-talet. Mot bakgrund av förändrade förhållanden och villkor på marknaden utredde Skattenedsättningskommittén (dir. 2001:29) utformningen av regler för nedsättning av skatt på energi som användes inom sektorer utsatta för internationell konkurrens och förutsättningarna för en annan avgränsning av området för energiskattenedsättning för konkurrensutsatta sektorer än den då gällande. I sitt betänkande Svåra skatter! (SOU 2003:38) föreslog kommittén att elskatten skulle tas ut med olika skattenivåer för näringslivet respektive hushållen samt att en enhetlig skattesats skulle gälla för hela näringslivets elförbrukning. För näringslivet föreslogs att en generell skattesats motsvarande minimiskattenivån i energiskattedirektivet. Kommitténs förslag genomfördes emellertid inte.

Uppdraget att utreda en förändrad energiskatt på el

Allmänna utgångspunkter

I uppdraget ligger att utreda och ta fram nödvändiga författningsförslag som innebär en förändrad och mer ändamålsenlig utformning av energiskatten på el. De allmänna utgångspunkterna för uppdraget är att en förändrad energiskatt på el ska vara förenlig med unionsrätten, att svenska företags internationella konkurrenskraft, i möjligaste mån, bibehålls samt att konkurrenssnedvridningar undviks. För att systemet ska vara långsiktigt hållbart är det dock av vikt att hänsyn tas inte bara till nuvarande företagsstruktur utan även till vad som kan vara samhällsekonomiskt motiverat utifrån förväntningar om hur den svenska företagsstrukturen kan komma att se ut i framtiden. Den huvudsakliga inriktningen är att se över dagens beskattningsnivåer som innebär olika skattesatser för olika typer av verksamheter. Vid utformningen av systemet i allmänhet, och särskilda nedsättningar i synnerhet, ska utredaren beakta riskerna för ompaketering av verksamheter eller uppdelning i

flera anslutningar som kan riskera omotiverade skattemässiga fördelar. Även skattens resursstyrande karaktär ska beaktas.

Samtliga frågeställningar ska analyseras ur ett juridiskt, samhällsekonomiskt och offentligfinansiellt perspektiv. För uppdragets alla frågor ska förenligheten med EU:s statsstödsregler och unionsrätten i övrigt analyseras och bedömas. Utredaren ska också beakta de administrativa aspekter som aktualiseras.

Riksdagen antog under våren 2008 riktlinjer för skattepolitiken i form av ett antal hållpunkter och ett antal krav (prop. 2007/08:100, avsnitt 5.3, bet. 2007/08:FiU20, rskr. 2007/08:259). Genom fem hållpunkter inriktas skattepolitiken på att stödja de övergripande målen för regeringens ekonomiska politik som exempelvis en varaktigt högre sysselsättning och en högre generell och rättvist fördelad välfärd. Därutöver utformas skattepolitiken så att den tillgodoser fem krav som ställs på de svenska skattereglerna i en alltmer globaliserad värld. En i förhållande till hållpunkter och krav framgångsrik skattepolitik innebär därmed i första hand att hållpunkterna förstärks medan avvikelserna från kraven är så begränsade som möjlig. Dessa hållpunkter och krav bör beaktas redan under pågående utredning.

Generella regler med goda villkor för företagande

Mot bakgrund av att energiskatten genom prispåverkan styr mot ökad energieffektivitet är en grundläggande frågeställning vad som motiverar en lägre energiskatt på el enbart för vissa typer av elanvändande verksamheter. Den svenska industrin verkar på en internationell marknad. Av konkurrensskäl beskattas därför el som förbrukas i tillverkningsprocessen i industriell verksamhet samt i de areella näringarna med en låg energiskatt medan el som förbrukas i servicesektorerna eller av hushållen har en avsevärt högre skatt. Den snabba tekniska utvecklingen har gjort att de tillverkande företagen, deras produkter och produktionsprocesser har förändrats avsevärt under de senaste 20 åren. Samtidigt har andra sektorer i näringslivet förändrats och nya sektorer med relativt hög elanvändning tillkommit.

Gränsdragningen mellan de högbeskattade och lågbeskattade sektorerna skapar snedvridningar mellan sektorer, och kritiken mot denna snedvridning har tilltagit under senare år, eftersom omfattande förändringar av näringslivet har skett sedan nuvarande system infördes 1993. Den snabba utvecklingen har även lett till att bedömningen av vad som utgör tillverkningsprocess inom industriell verksamhet inte blivit enklare utan snarast svårare under denna period. Den tilltagande skillnaden i beskattningsnivå mellan olika sektorer har medfört ökade incitament för omprövningar och domstolsprocesser i frågan. Tillväxtpotentialen i den svenska ekonomin är hög i även andra sektorer än de traditionella industrisektorerna. Exempelvis är såväl tillväxttakt som potential hög inom informations- och utvecklingsverksamheter. Även dessa verksamheter är ofta elintensiva och konkurrerar på motsvarande sätt som industrin på en global marknad. Samtidigt är kunskapen om hur elanvändningen ser ut i sektorer utanför industrin inte fullständig. Det finns därför ett behov av ytterligare analys och kartläggning av hur en annorlunda gränsdragning kan påverka såväl skatteuttag som offentligfinansiella intäkter.

Basindustrin utgör en betydelsefull del av vårt näringsliv och av vår ekonomi. Basindustrin är särskilt viktig för att skapa sysselsättning, inte minst på mindre orter och i glesbygd. Genom en stabil elproduktion, framför allt från vattenkraft, och i internationell jämförelse låga elpriser har den svenska basindustrin utvecklats till att bli relativt elintensiv. Oljekriserna på 1970-talet och utbyggnaden av kärnkraften bidrog till att förstärka den utvecklingen. Därmed uppstod naturligt konkurrensfördelar i produktionen av energiintensiva varor, som massa och papper, kemi, stål och metall. Globaliseringen av ekonomin har ställt basindustrin inför stora utmaningar genom lägre kostnadsnivåer i många konkurrentländer. De konkurrensfördelar som traditionellt har varit industrins styrka, t.ex. närheten till råvaran och de europeiska marknaderna, har försvagats. Den svenska basindustrin är genom sin elintensiva produktion extra känslig för kostnadsökningar som, direkt eller indirekt, påverkar industrins elförsörjning. För att basindustrin även

fortsättningsvis ska behålla och ha möjlighet att förstärka sin internationella konkurrenskraft behövs tydliga och långsiktiga spelregler inom energiområdet. Detta gäller även i termer av konkurrenskraftiga priser på el. En utgångspunkt för utredningen är därför att en förändrad beskattning av el inte ska leda till att konkurrenskraften för basindustrin försämras. Eftersom även företag i andra sektorer än traditionell basindustri dels är viktiga i sig, dels kan vara nära kopplade till den verksamhet som bedrivs i basindustrin, är det även av vikt att belysa hur en förändrad beskattning påverkar andra typer av företag inom industrin och i näringslivet i allmänhet.

Nuvarande gränsdragning kan vidare innebära att miljömässigt bättre alternativ, såsom återvinningsverksamhet och tvätterier, behandlas på ett mindre förmånligt sätt än nytillverkning av t.ex. engångsartiklar, trots att de förstnämnda ofta kan vara miljömässigt bättre alternativ. Eftersom svenska företag verkar på samma elhandelsmarknad som övriga nordiska länder kan det även vara problematiskt ur ett konkurrensperspektiv om svenska företag beskattas väsentligt högre än motsvarande företag i andra nordiska länder.

Utredaren ska därför

- ta fram ett beslutsunderlag genom att kartlägga elanvändningen i olika sektorer i den svenska ekonomin,
- utreda en förändrad beskattning för energiskatt på el,
- ta fram nödvändiga författningsförslag,
- i utformningen av en förändrad beskattning av el särskilt beakta hur konkurrensförutsättningarna för industrin i allmänhet, och basindustrin i synnerhet, kommer att påverkas,
- beakta den internationella konkurrens som exempelvis informations- och kommunikationsverksamhet utsätts för, dvs. konkurrenssituationen för företag även inom annan verksamhet än traditionell industri,
- beakta risken för konkurrenssnedvridningar, samt
- ha som utgångspunkt att svenska företag inte ska beskattas väsentligt högre än motsvarande företag i andra nordiska länder.

Administrativ förenkling

Generella och tydliga regler samt förenkling av regler för ökad effektivitet är två av kraven i de av riksdagen beslutade riktlinjerna för skattepolitiken. I ett system med indirekta skatter övervältras skatten på slutkonsumenten genom att den skattskyldige debiterar denne för skattepliktig vara/tjänst och skatt. Den skattskyldige ansvarar i sin tur för redovisning av skatten till Skatteverket. I de fall en nedsatt skattenivå tillämpas för el som förbrukas för ett visst ändamål så uppnås den lägre skattenivån i normalfallet genom att den skattskyldige redovisar skatt enligt en särskild lägre skattesats alternativt genom ett avdrag. Det är den skattskyldiges ansvar att ha kännedom och dokumentation om de omständigheter som medför rätt till den lägre skattenivån. Det innebär att den skattskyldige exempelvis har bevisbördan för att levererad el förbrukats i tillverkningsprocessen i industriell verksamhet och inte i annan verksamhet eller annan del av verksamheten. Gränsdragningen mellan vad som utgör industri respektive tillverkningsprocess har medfört att omprövningar och domstolsprocesser inte är ovanliga på området. Dagens system har därför kritiserats för att innebära en stor administrativ börda för förbrukande företag, skattskyldiga, myndigheter och domstolar. Kritik har även riktats mot att det är den skattskyldige som står för den finansiella risken vid felaktig debitering av lägre energiskatt.

Utredaren ska därför vid utformningen av systemet

- beakta behovet av att omständigheter som grundar rätt till lägre skattenivå är objektiva och enkelt tillgängliga för den aktör som ansöker om nedsättning respektive redovisar en lägre skattesats och därigenom minimera den administrativa bördan för förbrukande företag, skattskyldiga, myndigheter och domstolar samt minska risken för oavsiktlig felaktig debitering av energiskatt.

Hållbarhet gentemot EU och unionsrätten

Differentierade skattenivåer för energiskatt på el är normalt att anse som statligt stöd, i form av driftstöd. Enligt fördraget om Europeiska unionens funktionssätt är grundprincipen att statligt

stöd är förbjudet, men det finns ett antal undantag och ett stöd kan efter prövning av kommissionen därför bedömas vara förenligt med den gemensamma marknaden. Sådana undantag beviljas dock alltid för viss tid och förutsätter vanligen också detaljerad rapportering. Eftersom alla former av differentieringar kräver en prövning ur ett statsstödsperspektiv, med den osäkerhet som en sådan medför, bör utredaren särskilt överväga system som innebär att statligt stöd inte uppkommer. För att skapa ett mer långsiktigt system i förhållande till EU är det önskvärt att utredaren begränsar antalet inslag som kräver prövningar vid utformningen av systemet och beaktar den osäkerhet och administrativa börda som sådana inslag kan medföra.

En struktur som innebär att ett objektiva kriterium och inte sektorstillhörighet avgör beskattningen kan vara lämplig att analysera. En sådan struktur används t.ex. i Nederländerna sedan slutet av 1990-talet. I den nederländska energiskattmodellen avgör energianvändningen vilken energiskatt som tas ut för en viss förbrukning. Modellen likabehandlar energiintensiva företag, utgör inte statligt stöd samt minskar de skattskyldigas administrativa börda och finansiella risk. En annan struktur som kan vara lämplig att analysera är en modell, motsvarande den som föreslogs av Skattenedsättningskommittén, där hela näringslivet ges en lägre skattenivå än hushållen.

Det kan finnas skäl att överväga om det med beaktande av den samhällsekonomiska nyttan bör införas möjligheter till skattelättnader för elintensiva företag och då särskilt mindre sådana. Vid utformningen av systemet ska utredaren beakta riskerna för omstöpning av verksamheter, uppdelning i flera anslutningar eller för flera företag gemensamma anslutningar med huvudsakligt syfte att uppnå omotiverade skattemässiga fördelar.

Utredaren ska därför

- lämna förslag till ett system som är förenligt med unionsrätten och särskilt överväga om ett system som inte utgör statligt stöd kan införas,

- om inslag i systemet kan vara att anse som statsstöd, i möjligaste mån begränsa antalet inslag som kräver sådant godkännande,
- i syfte att underlätta skattekontroll samt för att regelverket ska vara förenligt med unionsrätten, i möjligaste mån undvika att statligt stöd i form av nedsättningar kan erhållas utan att såväl stödmottagare som stödbelopp är kända av den stödgivande myndighet eller annan särskilt utpekad myndighet.
- utreda hur uppfyllandet av och kostnadseffektiviteten mot målet i artikel 7 i det s.k. energieffektiviseringsdirektivet³ kan påverkas.

Konsekvensbeskrivningar

Utredaren ska beakta samhällsekonomiska konsekvenser samt offentligfinansiella effekter. Om utredarens förslag innebär offentligfinansiella kostnader, ska förslag till finansiering inom skatteområdet lämnas. Utredaren ska vidare beakta långsiktiga mål och prioriteringar inom miljö- och klimatområdet som har direkt bäring på energiskatten på el.

För uppdragets samtliga frågor ska följande analyseras och beaktas vid förslagets utformning:

- Den administrativa bördan för aktörer och berörda myndigheter. Vid analysen av gränsdragningar och vid utformningen av författningsförslag ska utredaren särskilt beakta frågan om administrativ börda för företag och för Skatteverket.
- Hur ändrade regler påverkar olika grupper av företag och företagsformer, t.ex. företag i olika sektorer och i olika utvecklingsfaser samt företag av olika storlek. De administrativa konsekvenserna av förslagen för

³ Europaparlamentets och rådets direktiv 2012/27/EU av den 25 oktober 2012 om energieffektivitet, om ändring av direktiven 2009/125/EG och 2010/30/EU och om upphävande av direktiven 2004/8/EG och 2006/32/EG.

Skatteverket och andra myndigheter, liksom eventuella kostnadsökningar och finansiering av dessa.

- Vilka konsekvenser förslagen har för arbetet för effektivare energianvändning.
- Konsekvenser för företagens konkurrenskraft, särskilt hur konkurrensförhållandena för basindustrin påverkas. Konsekvensanalysen bör därför belysa hur en förändrad beskattning av el påverkar dels basindustrins olika näringsgrenar, dels hur typföretag, inom och utanför basindustrin, kan påverkas. Analysen bör därvidlag relatera skattekostnad till förädlingsvärde och omsättning.

Redovisning av uppdraget

Uppdraget ska redovisas senast den 9 oktober 2015.

(Finansdepartementet)