



Översyn av fastighetstaxeringen av elproduktionsenheter

Beslut vid regeringssammanträde den 11 september 2014

Sammanfattning

Nuvarande bestämmelser om fastighetstaxering av elproduktionsenheter tillkom i stor utsträckning inför 2000 års allmänna fastighetstaxering. Elproduktionen och elmarknaden har sedan dess utvecklats och genomgått geografiska och strukturella förändringar. Med hänsyn till de förändringar som har skett ska en särskild utredare göra en översyn av fastighetstaxeringen och fastighetsbeskattningen av elproduktionsenheter och bedöma om den bör förändras i något avseende.

Utredaren ska sträva efter en fastighetstaxering och fastighetsbeskattning 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. Utredaren ska bl.a.

- överväga om elproduktionsenheter bör taxeras med tätare intervall,
- analysera om det är motiverat att anläggningar med enbart värmeproduktion utgör skattebefriade specialbyggnader, och i så fall i vilken utsträckning,
- överväga om det med hänsyn till påverkan på effektiviteten i elcertifikatsystemet är motiverat att värdet av elcertifikat beaktas vid fastighetstaxeringen eller vid bestämmandet av underlag för uttag av fastighetsskatt, och

- föreslå hur anläggningar för energislag som inte kan indelas som någon av de befintliga kraftverkstyperna kan fastighetstaxeras och fastighetsbeskattas som elproduktionsenheter.

Uppdraget ska redovisas senast den 15 april 2016.

Bakgrund

Fastighetstaxering och fastighetsbeskattning av elproduktionsenheter

Regler om fastighetstaxering finns i fastighetstaxeringslagen (1979:1152). Vid fastighetstaxering indelas byggnader i byggnadstyper samt mark i ägoslag enligt 2 kap. 1 § fastighetstaxeringslagen. Byggnadstyperna är småhus, ägarlägenhet, hyreshus, ekonomibyggnad, kraftverksbyggnad, industribyggnad, specialbyggnad och övrig byggnad. En kraftverksbyggnad är en byggnad som är inrättad för kommersiell produktion av starkström. Byggnadstyper och ägoslag förs samman till taxeringsenheter enligt vissa angivna kombinationer. Med taxeringsenhet avses vad som ska taxeras för sig. Kraftverksbyggnad, tomtmark till kraftverksbyggnad och fallrätt samt taxeringsenhet vars värde till övervägande del utgörs av rätt till andels- eller ersättningskraft indelas enligt 4 kap. 5 § första stycket 8 fastighetstaxeringslagen som taxeringsenhetstypen elproduktionsenhet. Kraftverk delas vid fastighetstaxeringen in i vattenkraftverk och värmekraftverk. Värmekraftverken är i sin tur indelade i kärnkraftverk, kraftvärmeverk, kondenskraftverk och vindkraftverk enligt 15 kap. 1 § andra stycket fastighetstaxeringslagen. I en elproduktionsenhet får enligt 4 kap. 10 § andra stycket fastighetstaxeringslagen inte kraftverksbyggnad, mark eller markanläggning ingå som tillhör mer än ett av de olika slagen av kraftverk. Vattenkraftverk värderas med hjälp av en ortsprisrelaterad avkastningsmetod medan övriga kraftverk värderas med hjälp av en produktionskostnadsmetod. För såväl vattenkraftverk som värmekraftverk bestäms riktvärdena med beaktande av bl.a. lönsamhet (se 15 kap. 6 och 13 §§ fastighets-

taxeringslagen), vilket fått ökad betydelse för värderingen när omsättningen av elproduktionsenheter sjunkit.

För elproduktionsenheter med vattenkraftverk tas fastighets-skatt ut med 2,8 procent av taxeringsvärdet enligt 3 § första stycket e lagen (1984:1052) om statlig fastighetsskatt. För elproduktionsenheter med vindkraftverk tas fastighetsskatt ut med 0,2 procent av taxeringsvärdet enligt 3 § första stycket f samma lag. För kondenskraftverk fastställs inget taxeringsvärde. För elproduktionsenheter i övrigt tas fastighetsskatt ut med 0,5 procent av taxeringsvärdet enligt 3 § första stycket d lagen om statlig fastighetsskatt.

Elproduktionsenheter taxeras vid allmän fastighetstaxering vart sjätte år. Elproduktionsenheter ska även taxeras i den särskilda fastighetstaxeringen som ska verkställas varje år som enheterna inte är föremål för allmän fastighetstaxering. Särskild fastighetstaxering leder dock bara till ett nytt taxeringsvärde om fastigheten genomgått en större förändring.

Behov av en översyn

Nuvarande bestämmelser om fastighetstaxering av elproduktionsenheter tillkom i stor utsträckning inför 2000 års allmänna fastighetstaxering. Inför denna taxering gjordes vissa ändringar med hänsyn till den då nyligen genomförda avregleringen av elmarknaden, se Vissa frågor inför den allmänna fastighetstaxeringen år 2000, m.m. (prop. 1998/99:109). Elproduktionsenheterna bröts också i lagtekniskt hänseende ut från industri-enheterna och bildade en särskild typ av taxeringsenhet. Som ett led i detta infördes kraftverksbyggnad som en ny byggnadstyp. Värderingsmodellen för vattenkraftverk ändrades också.

Elproduktionen och elmarknaden har sedan dess utvecklats och genomgått geografiska och strukturella förändringar. Den svenska elmarknaden har blivit en integrerad del av en nordisk och en europeisk elmarknad. Den svenska grossistmarknaden för el är nu sedan mer än femton år en del av den nordiska grossistmarknaden genom den gemensamma marknadsplatsen för el, Nord Pool. Sverige är numera indelat i fyra elområden efter att tidigare ha varit ett enda elområde. Ett system för handel

med utsläppsrätter har införts, vilket bl.a. påverkar kostnaderna för marginalproduktionen av el. Koldioxidskatten för bränsle som förbrukas för framställning av värme i kraftvärmeanläggningar som omfattas av handeln med utsläppsrätter har sänkts för att senare helt slopas. Vindkraft och annan produktion av förnybar el har byggts ut och nya produktionssätt för förnybar el har introducerats. Det har införts ett marknadsbaserat stödssystem med elcertifikat som syftar till att öka produktionen av förnybar el på ett kostnadseffektivt sätt.

Inför 2013 års allmänna fastighetstaxering av elproduktionsenheter genomfördes vissa ändringar av bestämmelserna om fastighetstaxering av elproduktionsenheter. Ändringarna innebär bl.a. att gasturbiner fortsättningsvis ska indelas som specialbyggnader i form av distributionsbyggnader och att taxeringsvärden inte längre ska fastställas för kondenskraftverk eftersom dessa får anses sakna marknadsvärde. För vattenkraftverkens del sänktes bl.a. den genomsnittliga utnyttjandetiden för ett s.k. normkraftverk.

I samband med förberedelserna inför 2013 års allmänna fastighetstaxering framkom att kraftvärmeverken inte taxerats på ett korrekt sätt genom åren. Vid dessa tidigare taxeringar har inte värmeproduktionen beaktats och den har därmed inte heller beskattats. I avvaktan på en översyn av fastighetstaxeringen och fastighetsbeskattningen av kraftvärmeverk och värmecentraler har det i lagen (2012:852) om fastighetstaxering av kraftvärmeverk åren 2013–2018 föreskrivits att för kraftvärmeverk ska taxeringsvärden som fastställs vid allmän fastighetstaxering år 2013 och särskild fastighetstaxering åren 2014–2018 endast omfatta värdet av elproduktionen.

Med hänsyn till de förändringar som har skett finns det anledning att göra en översyn av fastighetstaxeringen och fastighetsbeskattningen av elproduktionsenheter.

Utredningsuppdraget

Allmänna utgångspunkter

Som en allmän utgångspunkt för utredaren gäller att uppdraget ska utföras med beaktande av de generella riktlinjer för skattereglernas utformning som regeringen föreslagit riksdagen i 2008 års ekonomiska vårproposition och som riksdagen därefter beslutat om (prop. 2007/08:100, avsnitt 5.3, rskr. 2007/08:259).

En central utgångspunkt är att taxeringsvärden för elproduktionsenheter även fortsättningsvis ska spegla marknadsvärden, i den mening som avses i 5 kap. fastighetstaxeringslagen. Ytterligare en utgångspunkt är att en löpande beskattning av elproduktionsenheter ska behållas och att dessa skattemedel ska tillfalla staten.

Alla förslag ska utformas så att de är förenliga med EU-rätten inklusive EU:s regler om statligt stöd.

En generell översyn

Utredaren ska analysera lagstiftningen om fastighetstaxering och fastighetsbeskattning av elproduktionsenheter och bedöma om den bör förändras i något avseende.

Utredaren ska sträva efter en fastighetstaxering och fastighetsbeskattning av elproduktionsenheter 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. Fastighetsbeskattningen ska även fortsättningsvis vara utformad som en fastighetsskatt och inte som en skatt på elproduktion.

På fastighetstaxeringens område omfattar uppdraget bestämmelserna om indelningar i byggnadstyper och ägoslag samt värderings- och taxeringsenheter. Vindkraftverk indelas som en typ av värmekraftverk, trots att de i tekniskt hänseende inte utgör värmekraftverk. Utredaren ska analysera om vindkraftverk bör indelas på något annat sätt eller om befintlig indelning är ändamålsenlig. Utredaren ska vidare föreslå hur anläggningar för energislag som inte kan indelas som någon av de befintliga

kraftverkstyperna, såsom t.ex. solenergi och vågenergi, kan fastighetstaxeras och fastighetsbeskattas som elproduktionsenheter. Uppdraget på fastighetstaxeringens område omfattar även de värderings- och förfaranderegler som gäller för taxering av elproduktionsenheter. Vid avkastningsberäkningen för vattenkraftverk bestäms riktvärdena med utgångspunkt i en kalkylränta med ett fast angivet procenttal (f.n. fem procent) och med beaktande av kostnad för inkomstskatt. Utredaren ska överväga om denna modell är den lämpligaste ordningen.

På fastighetsbeskattningens område omfattar uppdraget såväl underlaget för uttag av fastighetsskatt som förfaranderegler. Uppdraget omfattar däremot inte en översyn av fastighets-skattesatserna.

Utredaren ska överväga om det med hänsyn till påverkan på effektiviteten i elcertifikatsystemet är motiverat att värdet av elcertifikat beaktas vid fastighetstaxeringen eller vid bestämmandet av underlag för uttag av fastighetsskatt.

Om utredaren bedömer att nuvarande lagstiftning bör ändras, ska författningsförslag lämnas om detta.

Utredaren bör i möjligaste mån eftersträva att förenkla och rationalisera fastighetstaxeringen och fastighetsbeskattningen av elproduktionsenheter. Utredaren är även oförhindrad att föreslå ändringar i syfte att åstadkomma ökad tydlighet och överskådlighet samt språklig modernisering och enhetlighet. Utredaren ska beakta de förslag till förenkling av fastighetstaxeringen som lämnats av Bostadstaxeringsutredningen (SOU 2012:52) och den fortsatta beredningen av dessa förslag.

Utredaren ska dessutom föreslå de ändringar som förslagen rörande fastighetstaxering och fastighetsbeskattning bör föranleda beträffande skattesystemet i övrigt samt andra författningar.

Utöver den generella översynen ska utredaren även titta på följande specifika frågor.

Taxeringsintervaller

Elproduktionsenheter taxeras vid allmän fastighetstaxering vart sjätte år. Den senaste taxeringen skedde 2013 och nästa ska ske

2019. Däremellan sker särskilda fastighetstaxeringar, som endast leder till ändrade taxeringsvärden vid större förändringar. De långa intervallen mellan de allmänna fastighetstaxeringarna av elproduktionsenheter leder ofta till betydande språngvisa justeringar av taxeringsvärdena. Det är angeläget att få till stånd en mer successiv anpassning av taxeringsvärdena till prisutvecklingen. Utredaren ska därför överväga om elproduktionsenheter bör taxeras med tätare intervall. En modell som bör prövas är ett införande av förenklad fastighetstaxering mellan de allmänna fastighetstaxeringarna, i likhet med vad som i dag gäller för hyreshusenheter, småhusenheter, lantbruksenheter och ägarlägenhetsenheter. Om utredaren föreslår taxering av elproduktionsenheter med tätare intervall, ska förslag om detta även lämnas för industrienheter, som annars blir den enda typ av taxeringsenhet för vilka nya taxeringsvärden normalt fastställs endast vart sjätte år.

Kraftvärmeverk och värmecentraler

Kraftvärmeverk är anläggningar som vid exempelvis förbränning av sopor eller träflis först värmer en ångpanna för elproduktion och därefter distribuerar restprodukten, varmvattnet, för uppvärmning av framför allt bostäder.

Värmecentral är en kategori av specialbyggnad. Specialbyggnader är enligt 3 kap. 2 § fastighetstaxeringslagen undantagna från skatteplikt. I 2 kap. 2 § fastighetstaxeringslagen definieras värmecentraler som byggnad för produktion och distribution av varmvatten för uppvärmning, dock inte sådan anläggning som även är inrättad för produktion av elektrisk starkström för yrkesmässig distribution.

I förarbetena till 2 kap. 2 § fastighetstaxeringslagen, prop. 1985/86:160 s. 23 f., anges bl.a. följande.

Uppvärmning av hyreshusfastigheter med vattenburen värme sker i huvudsak med egen oljeeldad panna, med egen undercentral kopplad till fjärrvärmeverk eller med en för flera fastigheter gemensam värmecentral. Vid taxeringen åsätts fastigheten, oavsett på vilket av dessa sätt den uppvärms, ett värde som i huvudsak är baserat på utgående hyran. Någon differentiering av detta värde

med hänsyn till sättet av uppvärmning sker inte. Enligt nuvarande bestämmelser åsätts dessutom sådan undercentral och gemensam värmecentral separata taxeringsvärden som industrienheter. Härigenom uppstår en dubbeltaxering. Enligt min mening bör denna dubbeltaxering upphöra. Detta bör ske genom att som en undergrupp till specialbyggnad, och därmed bli undantagen från skatteplikt, hänföra sådan undercentral eller gemensam värmecentral. Undergruppen kan lämpligen få benämningen värmecentral. Till gruppen värmecentraler räknas inte kraftvärmeverk (fjärrvärmeverk, mottrycksanläggning) som även är inrättat för produktion av elektrisk starkström för yrkesmässig distribution. Dessa anläggningar utgör elproduktionsenheter och skall taxeras enligt reglerna härför.

Av lagstiftning och förarbeten framgår således att kraftvärmeverk ska taxeras för både elproduktion och värmeproduktion. Samtidigt ska en anläggning med enbart värmeproduktion indelas som specialbyggnad i form av värmecentral, oavsett vilken värmecentral det handlar om, och därmed helt befrias från fastighetsskatt. Av förarbetena framgår att syftet med lagstiftningen om värmecentraler var att undvika dubbelbeskattning vid taxering av hyreshusfastigheter när värme redan ingick i hyreskostnaden. Avsikten synes inte ha varit att kommersiella bolag ska distribuera varmvatten skattefritt, vilket nu har blivit fallet med den valda definitionen av värmecentraler som omfattar all produktion, så länge den inte även innebär produktion av elektrisk starkström för yrkesmässig distribution.

Det kan ifrågasättas om definitionen av värmecentral har en lämplig utformning och om uppdelningen i skattepliktiga kraftvärmeverk och skattebefriade värmecentraler över huvud taget är adekvat. Att renodlad värmeproduktion undantas från fastighetstaxering, medan kraftvärmeverk inte undantas, medför en snedvridning av konkurrensförutsättningarna för olika typer av produktionsanläggningar på värmemarknaden.

Utredaren ska analysera vilka anläggningar som lagstiftningen kommit att omfatta i praktiken och vilka konsekvenser det har fått för fastighetsbeskattningen och fastighetstaxeringen med undantag för den påverkan som lagen (2012:852) om fastighetstaxering av kraftvärmeverk åren 2013–2018 har haft. I

detta sammanhang ska utredaren beakta konkurrensförutsättningarna för olika typer av produktionsanläggningar på värme-marknaden. Utredaren ska analysera om det är motiverat att anläggningar med enbart värmeproduktion även i fortsättningen ska utgöra specialbyggnader och därmed vara skattebefriade samt i så fall i vilken utsträckning.

Konsekvensanalyser, finansiering, m.m.

Utredaren ska redovisa ekonomiska och offentligfinansiella konsekvenser av förslagen. De förslag som lämnas ska sammantagna vara offentligfinansiellt neutrala och inte medföra en ökning av det samlade skatteuttaget. Till den del som förslagen innebär minskade inkomster ska finansiering föreslås inom det berörda området. Utredaren ska även belysa förslagens påverkan på de långsiktiga målen och prioriteringarna inom miljö-, energi- och klimatområdet och beakta hur förslagen påverkar förutsättningarna att nå de av riksdagen beslutade energipolitiska målen, miljö kvalitetsmålen och generationsmålet. Utredaren ska vidare redovisa de administrativa konsekvenserna av sina förslag.

Redovisning av uppdraget

Uppdraget ska redovisas senast den 15 april 2016.

(Finansdepartementet)