

Energiskatt på el

En översyn av det nuvarande systemet

*Betänkande av Utredningen om sektorsneutral och
konkurrenskraftig energiskatt på el*

Stockholm 2015



STATENS OFFENTLIGA
UTREDNINGAR

SOU 2015:87

SOU och Ds kan köpas från Fritzes kundtjänst.
Beställningsadress: Fritzes kundtjänst, 106 47 Stockholm
Ordertelefon: 08-598 191 90
E-post: order.fritzes@nj.se
Webbplats: fritzes.se

För remissutsändningar av SOU och Ds svarar Fritzes Offentliga Publikationer
på uppdrag av Regeringskansliets förvaltningsavdelning.

Svara på remiss – hur och varför.

Statsrådsberedningen, SB PM 2003:2 (reviderad 2009-05-02)

En kort handledning för dem som ska svara på remiss. Häftet är gratis och kan laddas ner
som pdf från eller beställas på regeringen.se/remisser

Layout: Kommittéservice, Regeringskansliet.

Omslag: Elanders Sverige AB.

Tryck: Elanders Sverige AB, Stockholm 2015.

ISBN 978-91-38-24356-5

ISSN 0375-250X

Till statsrådet och chefen för Finansdepartementet

Genom beslut den 28 maj 2014 bemyndigade regeringen chefen för Finansdepartementet att utse en särskild utredare med uppdrag att överväga om den nuvarande modellen för uttag av energiskatten på el är ändamålsenlig samt lämna författningsförslag (dir. 2014:72).

Regeringen förordnade kammarrättsrådet Rolf Bohlin att vara särskild utredare från och med den 23 juni 2014.

Som experter förordnades från och med den 25 augusti 2014 departementssekreteraren Hanna Eklinder, Näringsdepartementet, rättsliga experten Anna Johannesson-Magnusson, Skatteverket, miljö- och klimatfrågeansvariga Cecilia Kellberg, Svensk Energi, ämnesrådet Åsa Leander, Miljö- och energidepartementet, departementssekreteraren Ulf Olovsson, Finansdepartementet, rättssakkunniga Anna Sundblad Stahre, Finansdepartementet och departementssekreteraren Thomas Sundqvist, Finansdepartementet. Energi- och klimatansvariga Maria Sunér Fleming, Svenskt Näringsliv, förordnades som expert från och med den 20 oktober 2014. Den 5 maj 2015 entledigades Hanna Eklinder från sitt uppdrag. Samma dag förordnades departementssekreteraren Stefan Sagebro, Näringsdepartementet, som expert i utredningen.

Som sekreterare anställdes från och med den 1 september 2014 filosofie doktorn Jens Lundgren och professorn Robert Lundmark. Rättsliga utredaren Anna Stålnacke var förordnad som sekreterare från och med den 2 oktober 2014 till och med den 31 januari 2015. Kanslirådet Karl-Henrik Bucht anställdes som sekreterare från och med den 19 januari 2015.

Utredningen överlämnar härmed sitt betänkande Energiskatt på el – En översyn av det nuvarande systemet (SOU 2015:87).
Uppdraget är härmed slutfört.

Stockholm i oktober 2015

Rolf Bohlin

/Karl-Henrik Bucht
Jens Lundgren
Robert Lundmark

Innehåll

Sammanfattning	15
Summary	23
1 Författningsförslag.....	31
1.1 Förslag till lag om ändring i lagen (1994:1776) om skatt på energi.....	31
1.2 Förslag till lag om ändring i skatteförfarandelagen (2011:1244).....	41
2 Uppdraget och dess genomförande.....	43
2.1 Utredningens uppdrag.....	43
2.2 Utredningens arbete	44
2.3 Framställningar	44
3 Utredningens utgångspunkter	47
3.1 Inledning.....	47
3.2 Svensk energi- och miljöpolitik	48
3.3 Riktlinjer för skattepolitiken.....	49
3.4 EU:s energieffektiviseringsdirektiv	50
3.5 EU:s energiskattedirektiv.....	52
3.6 EU-rätten och statligt stöd	54
3.6.1 Inledning	54

3.6.2	EU-rättens förbud mot statligt stöd utan godkännande.....	54
3.6.3	Kommissionens riktlinjer för statligt stöd till miljöskydd och energi för 2014–2020.....	57
3.6.4	Undantag enligt den allmänna gruppundantagsförordningen.....	59
3.6.5	Undantag för stöd av mindre betydelse.....	64
3.6.6	Den svenska energiskatten och reglerna om statligt stöd.....	65
3.7	Den svenska energibeskattningen av el.....	65
3.8	Problembeskrivning	66
3.8.1	Inledning.....	66
3.8.2	Gränsdragningsproblem	67
3.8.3	Neutralitets- och konkurrensproblem.....	67
3.8.4	Statsstödsproblem.....	68
3.8.5	Offentligfinansiella begränsningar – omfördelningar av skatteuttaget	70
4	Ekonomiska styrmedel.....	71
4.1	Inledning	71
4.2	Elcertifikat	71
4.3	Koldioxidskatt	72
4.4	EU:s system för handel med utsläppsrätter.....	73
4.5	Programmet för energieffektivisering i energiintensiv industri (PFE).....	75
5	Ekonomins strukturomvandling i ett elanvändningsperspektiv.....	77
5.1	Inledning	77
5.2	Ekonomins strukturomvandling mellan 1990 och 2015	79
5.2.1	Inledning.....	79
5.2.2	Utveckling av näringslivets struktur 1990–2015.....	80

5.2.3	Näringslivsstrukturens betydelse för elanvändningen	84
5.3	Utvecklingen mellan 2015 och 2035	91
5.3.1	Inledning	91
5.3.2	Kommande rapport om den långsiktiga ekonomiska utvecklingen.....	92
5.3.3	Energimyndighetens scenarier över Sveriges framtida energianvändning.....	100
5.3.4	Svenskt Näringslivs studie om Sveriges framtida elbehov	104
5.3.5	Slutsatser från litteraturgenomgången	106
5.4	Sammanfattning	113
6	Elmarknadens funktion och prisbildning	115
6.1	Inledning.....	115
6.2	Elproduktionen i Sverige	116
6.3	Grossistmarknaden för el	118
6.3.1	Inledning	118
6.3.2	Handel med begränsad överföringskapacitet.....	119
6.3.3	Dagen-föremarknaden	121
6.3.4	Inom-dagmarknaden	122
6.3.5	Realtidsmarknaden	122
6.3.6	Finansiella elmarknaden	122
6.4	Elhandelsföretag.....	123
6.5	Elnätsföretag	124
6.5.1	Koncessionspliktiga elnät.....	124
6.5.2	Icke koncessionspliktiga elnät	126
6.6	Sammanfattning	126
7	Principiella överväganden – punktskatter	129
7.1	Inledning – betydelsen av skattens syfte	129
7.2	Punktskatter.....	130
7.2.1	Inledning	130

7.2.2	Konceptuell beskrivning av effekterna av en punktskatt.....	131
7.2.3	Betydelsen av relativpriserna	134
7.2.4	Marknadsmislyckanden.....	135
7.2.5	Externa effekter.....	136
7.2.6	Kostnadseffektivitet.....	136
7.2.7	Kostnadseffektivitet och punktskatter	138
7.2.8	Kostnadseffektivitet över tiden.....	141
7.2.9	Ett övergripande mål.....	141
7.3	Punktskatt på el	142
7.3.1	Inledning.....	142
7.3.2	Som inkomstkälla för staten.....	142
7.3.3	Som energipolitiskt styrmedel	143
7.3.4	Som klimatpolitiskt styrmedel	144
8	Principiella överväganden – konkurrenskraft	147
8.1	Inledning – bakgrunden till diskussionen	147
8.2	Konkurrens och skattesystem	148
8.3	Konkurrenskraft	151
8.3.1	Inledning.....	151
8.3.2	Internationell konkurrenskraft	152
8.3.3	Konkurrenskraft mellan branscher	153
8.3.4	Konkurrenskraft mellan företag.....	155
8.4	Att mäta konkurrenskraft.....	155
8.5	Konkurrens om direktinvesteringar	157
9	Kartläggning av elanvändningen i Sverige.....	161
9.1	Inledning	161
9.2	Beskrivning av statistiken	161
9.2.1	Inledning.....	161
9.2.2	Energimarknadsinspektionens statistikinsamling	162
9.2.3	Sekretess	164

9.3	Jämförelse mellan utredningens statistikkällor.....	165
9.3.1	Jämförelse av total elanvändning mellan Ei:s och SCB:s statistik.....	165
9.3.2	Jämförelse av elanvändningen mellan olika SNI-koder	166
9.4	Elanvändning på övergripande nivå	170
9.5	Elanvändningens variation inom olika sektorer.....	173
9.5.1	Inledning	173
9.5.2	Jordbruk, skogsbruk och fiske, SNI 1–3.....	175
9.5.3	Tillverkning och utvinning av mineraler, SNI 5–33	176
9.5.4	Övriga näringslivet	177
9.5.5	Tjänstesektorn, SNI 45–98	179
9.5.6	Hushåll	181
9.6	Näringslivets elanvändning per skatteområde	182
10	Specifikt om vissa sektorer av svenskt näringsliv.....	185
10.1	Inledning.....	185
10.2	Handelsintensitet	185
10.3	Elintensitet.....	186
10.3.1	Inledning	186
10.3.2	Elanvändning utifrån SNI-kod	187
10.3.3	Energiskattedirektivets definition	187
10.3.4	Elanvändning per produktionsvärde	188
10.3.5	Elanvändning per förädlingsvärde	189
10.4	Specifikt om vissa sektorer	192
10.4.1	Basindustrin	192
10.4.2	Informations- och kommunikationsverksamhet.....	195
10.4.3	Tvätteribranschen	207
10.4.4	Återvinningsbranschen	213
11	Elpriser över tiden och mellan elområden.....	219
11.1	Inledning.....	219

11.2	Prisutveckling på el.....	219
11.2.1	Prisutvecklingen på Elspot	219
11.2.2	Elområden	221
11.2.3	Electricity Price Area Differentials (EPAD)	222
11.2.4	Elprisets utveckling över tid.....	224
11.3	Näringslivets kostnad för el.....	225
11.3.1	Kostnader i Sverige	225
11.3.2	Jämförelse av näringslivets kostnad för el i olika länder	228
11.3.3	Elpriser inklusive energiskatt på el.....	234
12	Beskrivning av olika skatteuttagsmodeller.....	237
12.1	Inledning	237
12.2	Samma skattesats	237
12.3	Nederländsk trappstegsmodell	238
12.4	Modeller i nordiska grannländer.....	239
12.4.1	Danmark	239
12.4.2	Finland	240
12.4.3	Norge.....	241
13	Analys av alternativa skattemodeller	243
13.1	Inledning	243
13.2	Modell 1 – Enhetlig skattesats för näringslivet	245
13.3	Modell 2 – Två skattenivåer för all elförbrukning	249
13.4	Modell 3 – Trappstegsmodell (flera brytpunkter/skattenivåer).....	253
13.4.1	Inledning.....	253
13.4.2	Modell 3:1 – 600 MWh/6 000 MWh.....	254
13.4.3	Modell 3:2 – 600 MWh/1 200 MWh.....	257
13.4.4	Modell 3:3 – 600 MWh/12 000 MWh.....	260
13.5	Modell 4 – Trappstegsmodell med kompensation	263
13.5.1	Inledning.....	263
13.5.2	Modell 4:1 – Kompensation till tillverkningsindustrin.....	263

13.5.3	Modell 4:2 – Kompensation till elintensiva företag	267
13.6	Modell 5 – Svensk variant av Finlands modell	271
13.7	Modell 6 – Utökad svensk modell	276
13.8	Elskattens påverkan på företagens resultat och konkurrensförmåga.....	279
13.9	Sammanfattning av modellerna	283
14	Utredningens val av skattemodell	287
14.1	Inledning.....	287
14.2	Utvärdering av tänkbara modeller	290
14.2.1	Modell 1, enhetlig skattenivå för hela näringslivet.....	290
14.2.2	Modell 2, två skattenivåer	293
14.2.3	Modell 3, trappstegsmodellen.....	296
14.2.4	Modell 4, trappstegsmodellen med kompensation för skyddsvärda företag	298
14.2.5	Modell 5, finländska modellen.....	301
14.2.6	Modell 6, utökad svensk modell	304
14.3	Sammanfattande analys och slutsatser.....	306
14.3.1	Inledning	306
14.3.2	För- och nackdelar med modellerna.....	307
14.3.3	Utredningens val av modell	310
15	Lägre skatt för vissa större datacenter.....	315
15.1	Inledning.....	315
15.2	Varför ska vissa datacenter få lägre skatt?	315
15.3	Avgränsning av datacenter som ska få lägre skattesats.....	318
16	Hanteringen av statsstöd	321
16.1	Inledning.....	321
16.2	Begreppet otillåten stödmottagare införs i LSE.....	321
16.2.1	Hållpunkter från direktiven.....	322

16.2.2	Utredningens överväganden – GBER måste användas, begreppet otillåten stödmottagare måste införas i lagstiftningen.....	322
16.3	Stöd i form av nedsatt energiskatt utgår endast genom avdrag för eller återbetalning av skatt	325
16.3.1	Hållpunkter från direktiven – stödmottagare och stödbelopp kända för berörd myndighet.....	325
16.3.2	Exempel från dagens ordning med elleverantören som mellanhand.....	325
16.3.3	Utredningens överväganden.....	326
16.4	Frivillig skattskyldighet i vissa fall, återbetalning först vid viss nivå, kvartalsvis ansökan	330
16.4.1	Frivillig skattskyldighet eller återbetalning	330
16.4.2	Gränsvärden för frivillig skattskyldighet respektive återbetalning	331
16.5	EU-rättens transparenskrav hanteras via beskattningsdatabasen.....	334
16.6	Skattenedsättningen i vissa kommuner i norra Sverige slopas	338
16.6.1	Bakgrund – klimatbaserad skattenedsättning för vissa kommuner	338
16.6.2	Utredningens överväganden – nedsättningen slopas.....	339
17	Industriell verksamhet.....	341
17.1	Inledning	341
17.2	Rättstillämpningen	341
17.3	Gränsdragningsproblem.....	344
17.3.1	Avsaknaden av en definition och kopplingen till SNI-kod	344
17.3.2	Betydelsen av organisatoriska förändringar.....	345
17.3.3	Exempel från livsmedelsbranschen	345
17.3.4	Identiska aktiviteter men olika skattesatser	346
17.4	Behov av översyn av begreppet industriell verksamhet.....	346

18	Ikraftträdande	349
19	Konsekvenser	351
19.1	Inledning.....	351
19.1.1	Allmänt om utredningens uppdrag och utförandet av det.....	351
19.1.2	Allmänt om utredningens förslag.....	352
19.1.3	Utredningens underlag.....	353
19.2	Offentligfinansiella effekter	354
19.3	Effekter för kommuner och landsting.....	357
19.4	Effekter för Skatteverket.....	358
19.4.1	Ökade kostnader för Skatteverket	358
19.4.2	Initiala engångskostnader.....	358
19.4.3	Ökade löpande kostnader	359
19.5	Effekter för de allmänna förvaltningsdomstolarna.....	360
19.6	Miljömässiga konsekvenser	361
19.7	Konsekvenser för företag och enskilda	362
19.7.1	Företag med 0,5-öresskatten	362
19.7.2	Elhandelsföretagen	364
19.7.3	Vissa företag i datacenterbranschen	365
19.7.4	Företag i vissa kommuner i norra Sverige.....	366
19.7.5	Hushåll i vissa kommuner i norra Sverige.....	367
19.7.6	Effekter för konkurrensförhållandena för företagen	368
19.7.7	Påverkan för företag i andra avseenden.....	369
19.7.8	Särskilda hänsyn behöver inte tas till små företag	370
19.7.9	Särskilda informationsinsatser och särskild hänsyn till ikraftträdandedatumet	371
19.8	Samhällsekonomiska konsekvenser	372
19.8.1	Inledning	372
19.8.2	Konsekvenser av ändrat skatteuttag.....	372
19.8.3	Konsekvenser av ändrade administrativa rutiner.....	374
19.8.4	Andra samhällsekonomiska konsekvenser.....	375

19.9	Effekter på jämställdhet mellan män och kvinnor.....	375
19.10	Sammanfattning.....	376
19.10.1	Utredningens förslag	376
19.10.2	Offentligfinansiella effekter och administrativa kostnader.....	377
20	Författningskommentar	379
20.1	Förslaget till lag om ändring i lagen (1994:1776) om skatt på energi.....	379
20.2	Förslaget till lag om ändring i skatteförfarandelagen (2011:1244)	388
	Referenser.....	391
	Bilaga	
	Kommittédirektiv 2014:72	395

Sammanfattning

Inledning – utredningens uppdrag

Utredningens uppdrag är enligt direktiven (dir. 2014:72) att överväga om den nuvarande modellen för uttag av energiskatten på el är ändamålsenligt 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 ska bibehållas och att snedvridningar ska undvikas i möjligaste mån. Den huvudsakliga inriktningen för arbetet ska enligt direktiven vara att se över dagens beskattningsnivåer som innebär olika skattesatser för olika typer av verksamheter.

Val av modell för beskattning av elförbrukning

Genom tillgång till statistik från bl.a. Energimarknadsinspektionen har utredningen kunnat kartlägga elförbrukningen inom svenskt näringsliv. Utifrån denna kartläggning har utredningen analyserat olika modeller för beskattning av el. De alternativa modellerna har jämförts sinsemellan med kriterier som relaterar till den problembeskrivning som utredningen har gjort. Utredningen kommer till slutsatsen att de negativa effekterna av modeller utan inslag av statsstöd är för stora och att någon av dessa därför inte bör införas. Utredningen väljer i stället att lämna förslag som bygger vidare på den modell som finns i dag. Modellen måste kompletteras med regler som gör att Sverige uppfyller EU:s regler om statligt stöd, vilket är en förutsättning för fortsatt lägre skatt för vissa verksamheter. Dessutom anser utredningen att ytterligare en bransch, data-centerbranschen, under vissa förutsättningar ska få den lägre skattesatsen.

Hanteringen av statsstöd

Eftersom nuvarande modell för beskattning av förbrukning av elektrisk kraft föreslås behållas är det nödvändigt att de inslag av statsstöd som finns hanteras i överensstämmelse med EU-rätten. För att så ska ske föreslår utredningen ändringar i den befintliga modellen i enlighet med vad som framgår nedan. De befintliga inslag av statsstöd som berörs av utredningens förslag rör den lägre energiskatten på el för tillverkningsprocessen i industriell verksamhet, el förbrukad av skepp i hamn (landström) och den särskilda och lägre skattesatsen i vissa kommuner i norra Sverige (Norrländsskattesatsen).

Otillåten stödmottagare

Enligt EU-rätten får statsstöd inte ges till företag i svårigheter eller till företag som är föremål för krav på återbetalning av olagligt uppburet statsstöd. Utredningen föreslår att dessa krav sammanfattas i det nya uttrycket *otillåten stödmottagare* och att en otillåten stödmottagare inte ska ha rätt till nedsatt energiskatt.

Lägre skatt efter avdrag eller återbetalning

I dagsläget fungerar elleverantörerna i praktiken som en slags mellanhänder för det statsstöd som utgår genom att de, på grund av den verksamhet som kunden bedriver, debiterar denne energiskatt med en lägre skattesats. På detta sätt står elleverantörerna risken för eventuella fel som upptäcks t.ex. vid Skatteverkets kontroll. Denna ordning är dessutom inte hållbar om EU-rättens krav ska kunna uppfyllas framöver. Det kräver enligt utredningens bedömning att det etableras en direktkontakt mellan stödgivande myndighet, dvs. Skatteverket, och stödmottagarna.

Utredningen föreslår mot denna bakgrund att energiskatt på el ska tas ut med *en* skattesats oavsett användning. Den lägre energiskatten vid viss förbrukning åstadkoms genom avdrag eller återbetalning efter yrkande respektive ansökan av den som gör anspråk på statsstöd i form av lägre skatt. Avdrag kan användas av dem som

själva är skattskyldiga medan återbetalning får användas av övriga. För vissa ska ansökan om återbetalning göras elektroniskt.

Frivilligt skattskyldig, gränser för återbetalning, kvartalsvis ansökan

För att underlätta hanteringen och minska likviditetspåfrestningar anser utredningen att det kan vara motiverat att ge stora elförbrukare, tillika stödmottagare, en möjlighet att frivilligt bli skattskyldiga och därigenom få del av stödet genom löpande avdrag i stället för genom återbetalning. Den som beräknas förbruka elektrisk kraft i mycket stor omfattning får godkännas som frivilligt skattskyldig av Skatteverket. Utredningen lämnar inget författningsförslag men anser att det i förordningen (2010:178) om skatt på energi bör regleras att kravet på förbrukning i mycket stor omfattning anses uppfyllt om den sökande beräknas förbruka minst 20 GWh per kalenderår.

De som inte anses vara stora förbrukare är hänvisade till att erhålla stödet genom återbetalning av delar av den skatt som elleverantören debiterat dem. Utredningen anser att det finns skäl att även i det fallet uppställa gränser för att hålla både företagens och Skatteverkets administration nere i fråga om mindre stödbelopp. Utredningen föreslår därför att återbetalning av energiskatt på el, utom i fråga om landström, endast får göras för den del som överstiger 12 000 kr per kalenderår. Utredningen lämnar inga förslag om ändrade gränser för den återbetalning som sker till de areella näringarna. Genom förslaget att skatten ska tas ut med en skattesats, kommer även yrkesmässiga växthusodling att få sin nedsatta skatt genom återbetalning.

Slutligen konstaterar utredningen att befintliga regler om återbetalning ger en möjlighet att ansöka om sådan per kalenderkvartal och inte endast per kalenderår. Som förutsättning för detta gäller att sökanden beräknas förbruka elektrisk kraft ”i större omfattning”. Utredningen föreslår att motsvarande lagreglering införs för de nya återbetalningssituationer som tillkommer genom utredningens förslag. Således föreslår utredningen att om sökanden beräknas förbruka elektrisk kraft i större omfattning får Skatteverket medge att ansökan görs per kalenderkvartal. Lagregleringen bör i fråga om förbrukningskriteriet (större omfattning) kompletteras med en

förordningsreglering likt den befintliga. Utredningen bedömer att en förbrukning överstigande 250 000 kWh per år bör anses vara av större omfattning.

Uppgifter om stödmottagare

För att den svenska ordningen med nedsatt energiskatt på el för vissa typer av verksamheter ska vara förenligt med EU-rätten måste vissa krav på offentliggörande och information uppfyllas. För att det ska vara möjligt föreslår utredningen att det införs ett krav på uppgiftslämnande av den som gör anspråk på nedsatt skatt genom avdrag eller återbetalning. Konsekvensen av att uppgifter eventuellt inte lämnas är att nedsatt skatt inte erhålls. De uppgifter som kravet avser sammanförs i det nya begreppet *uppgifter om stödmottagare* och omfattar följande:

1. vilken typ av företag (små eller medelstora/stora) uppgiftslämnaren hör till,
2. den region där uppgiftslämnande företag är beläget, och
3. uppgiftslämnande företags verksamhetsområde, allt enligt vissa kategoriseringar som används inom EU.

För att underlätta uppgiftslämnandet bedömer utredningen att regeringen eller Skatteverket bör utfärda verkställighetsföreskrifter till förtydligande av de uppgifter som ska lämnas i de ovan nämnda avseendena.

Skattenedsättningen i vissa kommuner i norra Sverige slopas

Som en del i den EU-rättsligt relaterade översynen av den nuvarande lagstiftningen föreslår utredningen att den särskilda, lägre, skattesatsen i vissa kommuner i norra Sverige slopas. Den lägre skattesatsen är ett statsstöd när den utgår till näringsidkare. Enligt utredningens bedömning går det inte att ha den särskilda skattesatsen kvar och samtidigt uppfylla de EU-rättsliga krav som ska tillämpas fullt ut från och med den 1 juli 2016.

Lägre skatt för vissa större datacenter

I dag utgår statsstöd i form av lägre skatt för vissa typer av verksamheter. Tillverkning i industriell verksamhet hör dit. Bakgrunden till detta är att sådan verksamhet har ansetts skyddsvärd, eftersom den är elintensiv samtidigt som den utsätts för internationell konkurrens och därigenom har svårt att övervältra nationellt bestämda pålagor på slutkunderna.

Utredningen har sett över elanvändningen inom olika branscher och även bedömt deras konkurrensutsatthet i termer av handelsintensitet. Utredningen bedömer att den nuvarande ordningen stödjer de delar av näringslivet som tidigare har ansetts – och fortsatt får anses – värt att skydda.

En bransch som har tillkommit på senare tid och som särskilt omnämns i utredningens direktiv är datacenterbranschen. Branschen är endast ett par decennier gammal, men har en stark tillväxt både i Sverige och internationellt sett. Orsaken är den ökande användningen av internet och de tjänster som tillhandahålls via nätet. Det får till följd att behoven av datacenterkapacitet ökar. Branschen bedöms ha en fortsatt stor utvecklingspotential.

Enligt utredningens bedömningar är vissa företag som verkar i datacenterbranschen både elintensiva och utsatta för internationell konkurrens. Det är två faktorer som med nuvarande modell har ansetts motivera en lägre skattesats. Med beaktande av detta och potentialen i att understödja utvecklingen av en ny industri, som har stora investeringsbehov de närmaste åren och som kan skapa nya arbetstillfällen i Sverige, anser utredningen att det finns tillräckliga skäl för att föreslå en lägre skattesats för datacenterbranschen. Utredningen lämnar därför ett sådant förslag, som inlemmas i den ordning som utredningen i övrigt föreslår för att uppfylla EU-rättsliga krav.

Den lägre skattesatsen som i dagsläget gäller för tillverkning i industriell verksamhet föreslås gälla för datacenter där en näringsidkare, som huvudsakligen bedriver informationstjänstverksamhet, informationsbehandling eller uthyrning av serverutrymme med därtill hörande tjänster, utövar sådan verksamhet. Vidare måste datacentrets sammanlagda installerade effekt för annan utrustning än kyl- och fläktanläggningar uppgå till minst 0,5 megawatt.

Begreppet Industriell verksamhet bör ses över

Begreppet industriell verksamhet har en central betydelse för energibeskattningen av el. Lagen om skatt på energi innehåller emellertid ingen definition av begreppet.

En grov uppskattning är att upp till 70 000 företag kan ha en verksamhet som kan anses vara industriell enligt lagen. Avseende den traditionella basindustrin är det i de flesta fall uppenbart att verksamheten är industriell. Däremot är det inom vissa andra områden svårt och resurskrävande för såväl Skatteverket som företagen att bedöma om en verksamhet är industriell eller inte. Begreppet leder till tolkningsproblem i rättstillämpningen, trots att det har funnits under lång tid. Dagens tillämpning gör också att el, även om den förbrukas på exakt samma sätt, får olika skattesatser beroende på i vilken verksamhet den förbrukas. Affärsmässigt motiverade organisatoriska förändringar inom ett bolag eller en koncern kan också göra att viss verksamhet, allt annat lika, hamnar utanför vad som anses som industriell.

Det finns ett behov av att se över vad som ska avses med industriell verksamhet. Det arbete som skulle krävas för översynen i form av att inhämta faktaunderlag, göra överväganden, lämna förslag och analysera konsekvenserna av förslagen är för omfattande för att rymmas inom ramen för utredningens arbete. Utredningen rekommenderar dock att en sådan översyn görs.

Konsekvenser av utredningens förslag

Sammantaget beräknas utredningens förslag att öka statens intäkter med omkring 975 miljoner kronor.

Slopandet av Norrlandsskatten och införandet av gränsen för återbetalning av skatt på el leder till ökade skatteintäkter medan en lägre skatt på vissa datacenter ger lägre skatteintäkter.

Med utredningens förslag kommer vissa datacenter att få lägre kostnader för energiskatt på el medan elanvändare i vissa kommuner i norra Sverige kommer att få ökade kostnader. För exempelvis ett datacenter med en elförbrukning på 4,4 GWh kommer skattekostnaden att minska med mer än 12,6 miljoner kronor per år. Sammantaget kommer branschen att få skattekostnaderna sänkta med cirka 245 miljoner kronor.

Hushållen i vissa kommuner i norra Sverige kommer att få ökade skattekostnader med cirka 252 miljoner kronor per år. För en lägenhetskund med en årlig elförbrukning på 5 000 kWh innebär det att kostnaden för el ökar med 625 kronor per år inklusive moms. Företagen i berörda kommuner kommer att få ökade skattekostnader med knappt 300 miljoner kronor per år. För ett företag i servicesektorn som förbrukar 50 000 kWh per år kommer kostnaden att öka med 5 000 kronor per år. Den slojade Norrlands-skattesatsen kommer även att öka den offentliga sektorns skattekostnader med cirka 97 miljoner kronor per år.

Den föreslagna gränsen som innebär att återbetalning av energiskatt görs för den del som överstiger 12 000 kr medför ökade skatteintäkter med 566 miljoner kronor per år.

Som en följd av förslagen förväntas de administrativa kostnaderna öka med 9,8 miljoner kronor per år för Skatteverket medan företagens administrativa kostnader förväntas öka med 42,5–62,8 miljoner kronor per år.

Förslaget förväntas leda till positiva konkurrenseffekter för data-centerbranschen. Dessa är internationellt konkurrensutsatta och får med utredningens förslag en relativ konkurrensfördel mot konkurrenter i andra länder. I och med att förslaget inte nämnvärt förändrar förutsättningarna för de företag inom svensk industri som i nuläget har 0,5-öresskatten förväntas situationen för dessa företag vara oförändrad. För de företag i vissa kommuner i norra Sverige som får ökade skattekostnader kan konkurrenspositionen försämrats marginellt genom att den relativa fördel de nu har tas bort, så att de beskattas på samma sätt som liknande företag i andra delar av Sverige. Därmed försvinner den potentiellt konkurrensnedvridande effekt som nuvarande skatteskillnad innebär.

Summary

Introduction: the Inquiry's remit

Under its terms of reference (ToR 2014:72), the Inquiry's remit is to consider whether the current model for levying energy tax on electricity is fit for purpose and to make legislative proposals.

The general premise of the remit is that any change in the energy tax on electricity must be compatible with EU law, that the international competitiveness of the Swedish business sector must be preserved and that distorting consequences must be avoided as far as possible. According to the terms of reference, the Inquiry should mainly focus on reviewing the current levels of taxation, which involve different tax rates for different types of activities.

Choice of model for taxation of electricity consumption

Access to statistics from the Swedish Energy Markets Inspectorate and other sources has enabled the Inquiry to make a survey of electricity consumption in the Swedish business sector. On the basis of this survey, the Inquiry has analysed various models of electricity taxation. The alternative models have been compared with one another, using criteria related to the problem description drawn up by the Inquiry. The Inquiry concludes that models without elements of state aid have negative impacts and consequently none of these should be introduced. The Inquiry instead chooses to submit proposals that build further on the taxation model currently in use. The current model needs to include supplementary rules to ensure that Sweden meets EU state aid regulations, which is a prerequisite for continuing to apply lower tax rates to certain activities. Moreover, the Inquiry considers that one more industry, the

data centre industry, should qualify for the lower tax rate, provided certain conditions are met.

Management of state aid

Since the Inquiry proposes retaining the current model for the taxation of electricity consumption, the existing elements of state aid need to be managed in compliance with EU law. To allow this to happen, the Inquiry proposes changes in the existing model, as described below. The existing elements of state aid that are affected by the Inquiry's proposals relate to the lower energy tax on electricity used in manufacturing processes in industrial activities, electricity consumed by ships in harbour (shoreside electricity) and the special, lower tax rate in certain municipalities in northern Sweden (the Norrland tax rate).

Unlawful aid recipient

Under EU law, state aid may not be given to companies in difficulty or to companies required to repay unlawfully received state aid. The Inquiry proposes that these requirements be summarised in the new expression 'unlawful aid recipient' and that an unlawful aid recipient should not be entitled to reduced energy tax.

Lower tax after deductions or refund

In practice, electricity suppliers currently serve as a kind of intermediary for the state aid, as they charge customers a lower rate of energy tax on the basis of the activities they conduct. As a result, the electricity suppliers bear the risk of any errors discovered, for example, by Swedish Tax Agency audits. Moreover, this system is untenable if the requirements of EU law are to be met in future. On the Inquiry's assessment, this means a direct contact needs to be established between the agency providing the aid, i.e. the Swedish Tax Agency, and the aid recipients.

In light of this, the Inquiry proposes that energy tax on electricity be levied at a *single* rate irrespective of use. The lower tax

rate for certain types of consumption will be achieved by means of pre-tax deductions or a post-tax refund following a demand or application from the taxpayer claiming state aid in the form of lower tax. Deductions can be used by those who are personally liable to pay taxes, while a refund may be used by others. Certain taxpayers will be required to submit the application for a refund electronically.

Voluntary tax liability, limits on refunds, quarterly applications

To facilitate processing and reduce liquidity strains, the Inquiry considers it may be warranted to give large electricity consumers, which are also state aid recipients, the option of voluntary tax liability, which would enable them to receive state aid through running deductions rather than refunds. A consumer expected to consume electric power on a very large scale may be approved as voluntarily liable for tax by the Swedish Tax Agency. The Inquiry is not submitting any legislative proposal but considers that a regulation should be introduced in the Energy Tax Ordinance (2010:178) to the effect that the requirement of very large-scale consumption will be deemed to be satisfied if the applicant has an estimated consumption of at least 20 GWh per calendar year.

Those who are not considered to be large-scale consumers will be obliged to receive the state aid through a refund of parts of the tax that the electricity supplier has charged them. The Inquiry considers that in this case as well, there is reason to set limits, so as to keep the administrative burden on companies and the Swedish Tax Agency down where minor amounts of aid are concerned. The Inquiry therefore proposes that a refund of tax on electricity, apart from shoreside electricity, should only be permitted for the share of the tax that exceeds SEK 12 000 per calendar year. The Inquiry makes no proposals on changes in the limits on refunds made to land and water based industries. As a result of the proposal to levy tax at a single rate, commercial greenhouse cultivation will also receive its tax reduction through a refund.

Finally, the Inquiry notes that existing refund rules provide the option of applying for a refund on a quarterly basis, not just per calendar year. This is conditional on the applicant being estimated

to consume electricity ‘on a large scale’. The Inquiry proposes that a corresponding regulation be introduced in the primary legislation (the Act), applying to the new refund situations that will result from the Inquiry’s proposals. The Inquiry therefore proposes that the Swedish Tax Agency should be allowed to permit quarterly applications if the applicant is expected to consume electricity on a large scale. The regulation in the Act should be supplemented by a regulation in the secondary legislation (the Ordinance), similar to the existing regulation, concerning the consumption criterion (‘large scale’). The Inquiry considers that consumption in excess of 250 000 KWh per year should be deemed to be ‘large scale’.

Information concerning state aid recipients

To make the Swedish system of reduced energy tax rate on electricity for certain types of activities compatible with EU law, certain requirements regarding publication and information must be fulfilled. To this end, the Inquiry proposes the introduction of a requirement that parties claiming a tax rate reduction by means of deductions or refunds must submit information. The consequence of any failure to submit information will be that no tax reduction will be received. The information required will be referred to collectively by the new expression ‘information concerning aid recipient’, and will include the following:

1. the type of company (small or medium-sized/large) the supplier of information belongs to;
2. the region where the company submitting information has its place of business; and
3. the sector in which the company submitting information operates.

This will comply with certain systems of categorisation used in the EU.

To make it easier to submit information, the Inquiry suggests that the Government or the Swedish Tax Agency should issue enforcement regulations clarifying the information to be submitted in the above respects.

Tax rate reduction in certain municipalities in northern Sweden will be abolished

As part of the review of current legislation in the light of EU law, the Inquiry proposes that the special, lower tax rate in certain municipalities in northern Sweden should be abolished. The lower tax rate constitutes state aid when applied to business operators. In the Inquiry's assessment, it is impossible to retain the special tax rate while fulfilling the requirements of EU law that are to apply in full from 1 July 2016.

Lower tax for certain large-scale data centres

State aid in the form of lower tax rate is currently provided to certain types of activities. These include industrial manufacturing. The rationale is that such activities have been regarded as worthy of protection, as they are electricity-intensive while also exposed to international competition, which makes it difficult for them to pass on nationally imposed taxes to final customers.

The Inquiry has looked into electricity use in various industries and has assessed their exposure to competition in terms of trade intensity. The Inquiry considers that the current system supports parts of the business sector that have previously been deemed – and may still be deemed – worthy of protection.

The data centre industry is analysed in particular since it is specially mentioned in the Inquiry's terms of reference. This industry is only a couple of decades old, but is growing fast both in Sweden and internationally, due to the increasing use of the internet and of online services. The result is an increased need for data centre capacity. The industry is assessed as still having great development potential.

The Inquiry has found that certain companies operating in the data centre industry are both electricity-intensive and exposed to international competition. These are two factors that, in the current model, have been deemed to justify a lower tax rate. In view of this, and considering the potential that lies in the development of an industry that has large investment needs and can generate new jobs, the Inquiry considers that there is sufficient reason to propose a lower tax rate for the data centre industry. The Inquiry therefore

submits a proposal to this effect, incorporating it in the system that the Inquiry proposes to fulfil the requirements of EU law.

Under the proposal, the lower tax rate that currently applies to manufacturing in industrial activities will apply to data centres where a business operator mainly engaged in information services, information processing or rental of server space with associated services carries out such activities. Further, the combined installed power capacity of the data centre for equipment other than cooling and ventilating facilities must amount to at least 0.5 megawatts.

Concept of ‘industrial activities’ should be reconsidered

The concept of ‘industrial activities’ plays a key role in the energy tax on electricity. However, the Energy Tax Act contains no definition of this concept.

On a rough estimate, up to 70 000 companies may have activities that can be deemed to be industrial for the purposes of the Act. For the traditional industries, it is mostly obvious that their activities are industrial. In certain other areas, in contrast, it is difficult and burdensome for both the Swedish Tax Agency and the companies concerned to assess whether an activity is industrial or not. The concept leads to interpretation problems in the application of the law, even though it has existed for a long time. Moreover, as applied at present, it means that electricity is subject to different tax rates, depending on the activity in which it is consumed, even if it is consumed in exactly the same way. Organisational changes made in a company or group for business reasons can also result in a certain activity, all other things being equal, being categorised in an area outside the range of activities that are deemed industrial.

There is a need to reconsider what should be regarded as ‘industrial activity.’ The work that such a review would entail, in the way of obtaining facts, making assessments, presenting proposals and analysing consequences, is too far-reaching to be accommodated within the framework of the Inquiry. However, the Inquiry recommends that such a review be carried out.

Implications of the Inquiry's proposals

Overall, it is estimated that the Inquiry's proposals will increase state tax revenues by around SEK 975 million.

The abolition of the Norrland tax rate and the introduction of the limit on refunds of electricity tax will lead to increased tax revenues, while a lower tax on certain data centres will give lower tax revenues.

Under the Inquiry's proposals, certain data centres will have lower costs for energy tax on electricity, while electricity users in certain municipalities in northern Sweden will have higher costs. For example, a data centre with an electricity consumption of 4.4 GWh will receive a lower tax burden by SEK 12.6 million per year. Overall, the industry's tax burden will be lowered by approximately SEK 245 million.

Households in certain municipalities in northern Sweden will see their tax costs increase by approximately SEK 252 million per year. For a customer living in a flat using 5 000 KWh of electricity per year, this will mean an increase in electricity costs of SEK 625 per year, including VAT. Businesses in these municipalities will have their tax costs increased by nearly SEK 300 million per year. For a company in the service sector using 50 000 KWh per year, the cost increase will be SEK 5 000 per year. The abolition of the Norrland tax rate will also increase the public sector's tax costs by approximately SEK 97 million per year.

The proposed limit under which a refund of energy tax will be given on the share exceeding SEK 12 000, will entail increased tax revenues of SEK 566 million per year.

As a result of the proposals, the Swedish Tax Agency's administrative costs are expected to increase by SEK 9.8 million per year, while administrative costs for affected companies are expected to increase by between SEK 42.5 million and SEK 62.8 million per year.

The proposal is expected to have positive competitive effects for the data centre industry. Companies in this industry are exposed to international competition and the Inquiry's proposal will give them a competitive edge relative to competitors in other countries. As the proposal does not significantly change the conditions for Swedish industrial companies that currently pay the 0.5 öre/kWh tax rate,

the situation of these companies is not expected to change. Companies in certain municipalities in northern Sweden that end up with higher tax costs may find themselves in a marginally poorer competitive position, as the relative advantage they currently enjoy will be taken away, meaning that they are taxed in the same way as other companies. This means that the potentially distortive effect of the current tax rate differential will disappear.

1 Författningsförslag

1.1 Förslag till lag om ändring i lagen (1994:1776) om skatt på energi

Härigenom föreskrivs i fråga om lagen (1994:1776) om skatt på energi

dels att 11 kap. 4 § ska upphöra att gälla,

dels att 11 kap. 3, 5, 7, 9 och 12 §§ ska ha följande lydelse,

dels att det i lagen ska införas sex nya bestämmelser, 1 kap. 12–15 §§ samt 11 kap. 6 och 14 §§ av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

1 kap.

12 §

Med otillåten stödmottagare avses

1. företag i ekonomiska svårigheter enligt artikel 2 punkt 18 i Europeiska kommissionens förordning (EU) nr 651/2014 av den 17 juni 2014 genom vilka stöd förklaras förenliga med den inre marknaden enligt artiklarna 107 och 108 i fördraget, och

2. företag som är föremål för betalningskrav på grundval av ett tidigare kommissionsbeslut som förklarar ett stöd olagligt och oförenligt med den inre marknaden.

13 §

Med uppgifter om stödmottagare avses uppgift om

1. vilken typ av företag (små eller medelstora respektive stora) stödmottagaren hör till enligt bilaga I till den förordning som avses i 12 §.

2. den region där stödmottagande företag är beläget på Nuts II-nivå enligt Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1059/2003 av den 26 maj 2003 om inrättande av en gemensam nomenklatur för statistiska territoriella enheter (NUTS), och

3. stödmottagande företags verksamhetsområde på Nace-gruppnivå enligt Rådets förordning (EEG) nr 3037/90 av den 9 oktober 1990 om statistisk näringsgrensindelning i Europeiska gemenskapen, i dess ändrade lydelse enligt kommissionens förordning (EEG) nr 761/93.

14 §

Med datorhall avses en anläggning (datacenter) där en näringsidkare, som huvudsakligen bedriver informationstjänstverksamhet, informationsbehandling eller uthyrning av serverutrymme och därtill hörande tjänster, utövar sådan verksamhet och datacentrets sammanlagda installerade effekt uppgår till minst 0,5 megawatt.

Effekten för kyl- och fläktanläggningar får inte räknas med

i den installerade effekten enligt första stycket.

15 §

Med landström avses elektrisk kraft som förbrukas i skepp som används för sjöfart och som har en bruttodräktighet om minst 400, när skeppet ligger i hamn och spänningen på den elektriska kraft som överförs till skeppet är minst 380 volt.

Som landström anses inte elektrisk kraft som förbrukas när skeppet används för privat ändamål eller när skeppet är upplagt eller på ett varaktigt sätt är taget ur trafik.

11 kap.

3 §¹

Energiskatten utgör

1. 0,5 öre per kilowattimme för elektrisk kraft som förbrukas i industriell verksamhet i tillverkningsprocessen eller vid yrkesmässig växthusodling,

2. 0,5 öre per kilowattimme för elektrisk kraft som förbrukas i skepp som används för sjöfart och som har en bruttodräktighet om minst 400, när skeppet ligger i hamn och spänningen på den elektriska kraft som överförs till skeppet är minst 380 volt,

3. 18,5 öre per kilowattimme för annan elektrisk kraft än som

Energiskatten är 29,5 öre per förbrukad kilowattimme elektrisk kraft.

¹ Senaste lydelse SFS 2010:1088.

avses under 1 och 2 och som förbrukas i kommuner som anges i 4 §, och

4. 28,0 öre per kilowattimme för elektrisk kraft som förbrukas i övriga fall.

För kalenderåret 2011 och efterföljande kalenderår ska energiskatt betalas med belopp som efter en årlig omräkning motsvarar *de* i första stycket angivna *skattebeloppen* multiplicerade med det jämförelsetal, uttryckt i procent, som anger förhållandet mellan det allmänna prisläget i juni månad året närmast före det år beräkningen avser och prisläget i juni 2009. *Beloppen* avrundas till hela tiondels ören.

Regeringen fastställer före november månads utgång *de* omräknade skattebelopp som enligt denna paragraf ska tas ut för påföljande kalenderår.

Första stycket 2 gäller inte när skeppet används för privat ändamål eller när skeppet är upplagt eller på ett varaktigt sätt är taget ur trafik.

För kalenderåret 2018 och efterföljande kalenderår ska energiskatt betalas med belopp som efter en årlig omräkning motsvarar *det* i första stycket angivna *skattebeloppet* multiplicerat med det jämförelsetal, uttryckt i procent, som anger förhållandet mellan det allmänna prisläget i juni månad året närmast före det år beräkningen avser och prisläget i juni 2016. *Beloppet* avrundas till hela tiondels ören.

Regeringen fastställer före november månads utgång *det* omräknade skattebelopp som enligt denna paragraf ska tas ut för påföljande kalenderår.

5 §²

Skyldig att betala energiskatt (skattskyldig) är den som i Sverige

1. yrkesmässigt framställer skattepliktig elektrisk kraft (producent),

2. yrkesmässigt levererar av honom framställd skattepliktig elektrisk kraft eller av annan framställd elektrisk kraft (leverantör),

² Senaste lydelse 2004:1197.

3. för annat ändamål än som avses i 9 § 1–5 säljer eller förbrukar elektrisk kraft, som förvärvats utan skatt mot försäkran enligt 11 §,

4. för annat ändamål än det som var föremål för skattefriheten, säljer eller förbrukar elektrisk kraft för vilken avdrag för skatt har gjorts enligt 9 § 7.

5. godkänts som frivilligt skattskyldig enligt 6 §.

Den som godkänts att delta i ett program för energieffektivisering enligt 3 § lagen (2004:1196) om program för energieffektivisering och som förbrukat elektrisk kraft för vilken avdrag för skatt har gjorts enligt 9 § 6–7 eller skatten återbetalats enligt 13 § är skyldig att betala energiskatt om tillsynsmyndigheten beslutar att,

1. åtagandena enligt 14 eller 15 § lagen om program för energieffektivisering inte är uppfyllda, eller

2. återkalla godkännanden enligt 12, 17 eller 18 § lagen om program för energieffektivisering.

Den för vars räkning elektrisk kraft förs in till Sverige och den som utan att betala ersättning tar emot skattepliktig elektrisk kraft anses ha framställt den elektriska kraften.

Med tillsynsmyndighet i andra stycket, 7 b § första stycket och 11 c § första stycket menas den myndighet som avses i 19 § lagen om program för energieffektivisering.

6 §

Som frivilligt skattskyldig får godkännas den som beräknas förbruka elektrisk kraft i mycket stor omfattning, om den övervägande delen av förbrukningen sker i tillverkningsprocessen i industriell verksamhet eller i en datorhall.

För godkännande som skattskyldig enligt första stycket krävs att den som ansöker om att bli frivilligt skattskyldig är lämplig som frivilligt skattskyldig med hänsyn till sina ekonomiska förhållanden och omständigheterna i övrigt.

Godkännande som frivilligt skattskyldig ska återkallas om förutsättningarna för godkännande inte längre finns eller om den frivilligt skattskyldige begär det. Ett beslut om återkallelse gäller omedelbart, om inte något annat anges i beslutet.

7 §³

Skyldigheten att betala energiskatt inträder

- | | |
|---|---|
| <p>1. för den som är skattskyldig enligt 5 § första stycket 1 eller 2, när elektrisk kraft</p> <p>a) levereras till en förbrukare som inte är skattskyldig enligt 5 § första stycket 1 eller 2, eller</p> <p>b) tas i anspråk för annat ändamål än försäljning, och</p> <p>2. för den som är skattskyldig enligt 5 § första stycket 3, när elektrisk kraft levereras till en köpare eller tas i anspråk för annat ändamål än försäljning.</p> | <p>1. för den som är skattskyldig enligt 5 § första stycket 1, 2 eller 5, när elektrisk kraft</p> <p>a) levereras till en förbrukare som inte är skattskyldig enligt 5 § första stycket 1, 2 eller 5, eller</p> |
|---|---|

9 §⁴

Den som är skattskyldig för energiskatt på elektrisk kraft får göra avdrag för skatt på elektrisk kraft som

1. förbrukats eller sålts för förbrukning i tåg eller annat spårbundet transportmedel eller för motordrift eller uppvärmning i omedelbart samband med sådan förbrukning,
2. i huvudsak förbrukats eller sålts för förbrukning för kemisk reduktion eller i elektrolytiska processer,
3. förbrukats eller sålts för förbrukning vid sådan framställning av produkter som avses 6 a kap. 1 § 6,
4. förbrukats eller sålts för förbrukning vid sådan överföring av elektrisk kraft på det elektriska nätet som utförs av den som ansvarar för förvaltningen av nätet i syfte att upprätthålla nätets funktion,

³ Senaste lydelse 2002:422.

⁴ Senaste lydelse 2004:1197.

5. förbrukats eller sålts för förbrukning i metallurgiska processer eller vid tillverkning av mineraliska produkter under förutsättning att det ingående materialet genom uppvärmning i ugnar har förändrats kemiskt eller dess inre fysikaliska struktur har förändrats, i den mån avdrag inte har gjorts enligt 2,

6. förbrukats i den industriella tillverkningsprocessen hos den skattskyldige, om denne deltar i ett program enligt 3 § lagen (2004:1196) om program för energieffektivisering, i den mån *avdrag inte har gjorts enligt 2, 3 eller 5,*

7. tagits emot av en skattebefriad förbrukare i enlighet med vad som framgår av dennes godkännande enligt 11 a §.

6. förbrukats i den industriella tillverkningsprocessen hos den skattskyldige, om denne deltar i ett program enligt 3 § lagen (2004:1196) om program för energieffektivisering, i den mån *avdragsrätt inte följer av 2, 3 eller 5,*

7. tagits emot av en skattebefriad förbrukare i enlighet med vad som framgår av dennes godkännande enligt 11 a §,

8. förbrukats i tillverkningsprocessen i industriell verksamhet hos den skattskyldige, om denne inte är en otillåten stödmottagare, i den mån avdragsrätt inte följer av 2, 3, 5 eller 6,

9. förbrukats i en datorhall hos den skattskyldige, om denne inte är en otillåten stödmottagare.

Avdrag enligt första stycket 8 och 9 medges med skillnaden mellan 29,5 öre och 0,5 öre per förbrukad kilowattimme elektrisk kraft. Avdrag får endast medges om den skattskyldige lämnar uppgifter om stödmottagare som avses i 1 kap. 13 §.

För kalenderåret 2018 och efterföljande kalenderår ska skillnaden enligt andra stycket beräknas med de belopp som efter en årlig omräkning motsvarar de i

första stycket angivna beloppen multiplicerade med det jämförelsetal, uttryckt i procent, som anger förhållandet mellan det allmänna prisläget i juni månad året närmast före det år beräkningen avser och prisläget i juni 2016. Beloppen avrundas till hela tiondels ören.

Regeringen fastställer före november månads utgång de omräknade belopp som enligt denna paragraf ska användas vid avdrag påföljande kalenderår.

12 §⁵

Om elektrisk kraft har förbrukats i *annan* yrkesmässig *jordbruksverksamhet än vid växthusodling eller i yrkesmässig skogsbruks- eller vattenbruksverksamhet*, beslutar beskattningsmyndigheten efter ansökan om återbetalning av energiskatten på den elektriska kraften.

Om elektrisk kraft har förbrukats i yrkesmässig *jordbruks-, skogsbruks- eller vattenbruksverksamhet*, beslutar beskattningsmyndigheten efter ansökan om återbetalning av energiskatten på den elektriska kraften.

Ansökan om återbetalning ska omfatta kalenderår. Om sökanden beräknas förbruka elektrisk kraft i större omfattning, får dock beskattningsmyndigheten medge att ansökan görs per kalenderkvartal. Ett sådant beslut får återkallas om sökanden begär det eller förutsättningar för medgivande inte finns. Rätt till återbetalning föreligger endast för skillnaden mellan det betalda skattebeloppet och ett belopp beräknat efter skattesatsen 0,5 öre per kilowattimme. Återbetalning får dock endast göras när skillnaden uppgår till minst 500 kronor per kalenderår.

Ansökan om återbetalning av energiskatt ska lämnas in till beskattningsmyndigheten inom tre år efter utgången av kalenderåret respektive kalenderkvartalet.

⁵ Senaste lydelse 2007:1387.

14 §

Om elektrisk kraft har förbrukats av annan än skattskyldig

- 1. i tillverkningsprocessen i industriell verksamhet,*
- 2. i en datorhall, eller*
- 3. som landström*

beslutar beskattningsmyndigheten efter ansökan från förbrukaren om återbetalning av energiskatten på den elektriska kraften, om sökanden inte är en otillåten stödmottagare och sökanden lämnar uppgifter om stödmottagare som avses i 1 kap. 13 §.

Rätt till återbetalning föreligger för skillnaden mellan det betalda skattebeloppet och ett belopp som uppgår till 0,5 öre per kilowattimme. I fall som avses i första stycket 1 och 2 får återbetalning endast göras för den del som överstiger 12 000 kr per kalenderår.

Ansökan om återbetalning ska omfatta kalenderår och i fall som avses i första stycket 1 och 2 lämnas elektroniskt. Om sökanden beräknas förbruka elektrisk kraft i större omfattning, får dock beskattningsmyndigheten medge att ansökan görs per kalenderkvartal. Ett sådant beslut får återkallas om sökanden begär det eller förutsättningar för medgivande inte finns.

Ansökan om återbetalning av energiskatt ska lämnas in till beskattningsmyndigheten inom tre år efter utgången av kalenderåret respektive kalenderkvartalet och

vara undertecknad av sökanden eller av den som är ombud eller annan behörig företrädare för sökanden.

En begäran som lämnats för en sökande som är juridisk person, anses ha lämnats av sökanden, om det inte är uppenbart att den som lämnade begäran saknade behörighet att företräda sökanden.

-
1. Denna lag träder i kraft den 1 januari 2017.
 2. Äldre bestämmelser gäller fortfarande för förhållanden som hänför sig till tiden före ikraftträdandet.

1.2 Förslag till lag om ändring i skatteförfarandelagen (2011:1244)

Härigenom föreskrivs att 7 kap. 1 §⁶ skatteförfarandelagen (2011:1244) ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

7 kap. 1 §⁷

Skatteverket ska registrera

1. den som är skyldig att göra skatteavdrag,
2. den som är skyldig att betala arbetsgivaravgifter,
3. den som är skattskyldig enligt mervärdesskattelagen (1994:200),
med undantag för den som är skattskyldig bara på grund av förvärv
av sådana varor som anges i 2 a kap. 3 § första stycket 1 och 2 samma
lag,

4. den som utan att omfattas av 19 kap. 1 § mervärdesskattelagen
har rätt till återbetalning av ingående mervärdesskatt enligt 10 kap.
9 och 11–13 §§ samma lag,

5. den som gör sådant unionsinternt förvärv som är undantaget
från skatteplikt enligt 3 kap. 30 d § första stycket mervärdesskatte-
lagen,

6. en utländsk beskattningsbar person som är etablerad i ett
annat EU-land och har rätt till återbetalning enligt 10 kap. 1–3 §§
mervärdesskattelagen utan att omfattas av 19 kap. 1 § samma lag
och inte heller ska registreras enligt 3, 4 eller 5,

7. en beskattningsbar person som är etablerad i Sverige och om-
sätter tjänster i ett annat EU-land som förvärvaren av tjänsten är
skattskyldig för i det landet i enlighet med tillämpningen av arti-
kel 196 i rådets direktiv 2006/112/EG av den 28 november 2006 om
ett gemensamt system för mervärdesskatt,

8. den som är skyldig att jämka ingående mervärdesskatt enligt
8 a kap. eller 9 kap. 9–13 §§ mervärdesskattelagen,

⁶ Senaste lydelse 2014:1474.

⁷ Senaste lydelse 2014:1474.

9. den som är skattskyldig och redovisningsskyldig enligt lagen (1972:266) om skatt på annonser och reklam,
10. den som är skattskyldig enligt
- a) lagen (1972:820) om skatt på spel,
 - b) lagen (1984:410) om skatt på bekämpningsmedel,
 - c) lagen (1990:1427) om särskild premieskatt för grupplivförsäkring, m.m.,
 - d) lagen (1991:1482) om lotteriskatt,
 - e) 10 eller 13 § eller 16 § första stycket eller 38 § 1 lagen (1994:1563) om tobaksskatt,
 - f) 9 eller 12 § eller 15 § första stycket lagen (1994:1564) om alkoholskatt,
 - g) 4 kap. 3 eller 6 § eller 9 § första stycket eller 12 § första stycket 1 eller 11 kap. 5 § första stycket 1 eller 2 lagen (1994:1776) om skatt på energi,
 - h) lagen (1995:1667) om skatt på naturgrus,
 - i) lagen (1999:673) om skatt på avfall,
 - j) lagen (2000:466) om skatt på termisk effekt i kärnkraftsreaktorer, eller
 - k) lagen (2007:460) om skatt på trafikförsäkringspremie m.m.,
11. den som är skyldig att använda kassaregister enligt 39 kap. 4–6 §§, och
12. den som enligt 39 kap. 11 b § är skyldig att tillhandahålla utrustning så att en elektronisk personalliggare kan föras på en byggarbetsplats.
- Om den som ska registreras enligt första stycket har en företrädare enligt 5 kap., ska dock företrädaren registreras i stället.

-
- 1. Denna lag träder i kraft den 1 januari 2017.
 - 2. Äldre bestämmelser gäller fortfarande för förhållanden som hänför sig till tiden före ikraftträdandet.

2 Uppdraget och dess genomförande

2.1 Utredningens uppdrag

Utredningens uppdrag är enligt direktiven (dir. 2014:72) att överväga om den nuvarande modellen för uttag av energiskatten på el är ändamålsenligt samt lämna författningsförslag, se bilaga.

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 riskerna för omotiverade företagsombildningar eller tekniska lösningar som enbart syftar till skattemässiga fördelar beaktas.

Dessutom ska risken för snedvridningar beaktas samt företagens 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. Även de administrativa aspekter som aktualiseras ska beaktas och vid utformningen av förslag ska eftersträvas att den administrativa bördan för aktörer och berörda myndigheter ska minska.

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

2.2 Utredningens arbete

Utredningsarbetet har bedrivits på sedvanligt sätt med regelbundna sammanträden. Utredningen har hållit totalt 10 sammanträden. Vid ett av utredningens sammanträden arrangerade Svensk Energi en s.k. elskola där olika föredragshållare berättade om bl.a. elproduktion, elhandel, anslutning och mätning av el.

Utredningen har träffat representanter från Svensk energi, Svenskt Näringsliv, It&telekomföretagen, representanter för stora datacenterföretag, Tvätteribranschen och Återvinningsbranschen.

Utredningen har för framställning av avsnitt 5 om ekonomins strukturomvandling i ett elanvändningsperspektiv tagit hjälp av Copenhagen Economics. Copenhagen Economics har på utredningens uppdrag analyserat frågeställningen och redovisat resultatet i form av en rapport. Avsnitt 5 bygger till stor del på Copenhagen Economics arbete.

2.3 Framställningar

Genom beslut av regeringen har följande framställningar överlämnats till utredningen.

Svensk Energi har i skrivelse till Finansdepartementet (dnr Fi2012/2639) hemställt om att det införs ett försäkranssystem för el som förbrukas i tillverkningsprocessen i industriell verksamhet, vid yrkesmässig växthusodling samt i skepp som används för sjöfart.

Fortlax datacenter har i skrivelse till Näringsdepartementet som har överlämnats till Finansdepartementet (dnr Fi2011/3615) efterfrågat ett borttagande av energiskatten på el för datacenterbranschen.

Säva Gård/Säva Ridcenter AB har i skrivelse till Finansdepartementet (dnr Fi2010/4328) efterfrågat en möjlighet för ridskolor och andra företag inom hästnäringen som bedrivs som aktiebolag att ansöka om återbetalning av energiskatt på el.

Sveriges Tvätteriförbund har i skrivelse till Finansdepartementet (dnr Fi2008/2092, delvis) hemställt om att energiskatten ska sänkas för el som förbrukas i tvätterier.

Gröna näringens riksorganisation har i skrivelse till Finansdepartementet (dnr Fi2005/1978) hemställt om att medlemsägda producentkooperativa föreningar ska erhålla befrielse från energiskatt på el

som används för sådana verksamheter som är skattebefriade när de utförs i det enskilda trädgårds- eller jordbruksföretaget. Gröna näringsens riksorganisation har upprepat sin hemställan i en senare skrivelse till Finansdepartementet (dnr Fi2005/4095).

Utredningen har tagit del av framställningarna och vägt in synpunkterna tillsammans med övrigt utredningsmaterial. Framställningarna får anses vara besvarade med detta betänkande.

3 Utredningens utgångspunkter

3.1 Inledning

Energiskatten på el har traditionellt betraktats som en fiskal skatt. Samtidigt anses skatten vara ett kostnadseffektivt och viktigt styrmedel för att uppnå målen för effektivare energianvändning, eftersom den är resursstyrande genom att vara prispåverkande. Den svenska industrin och det svenska jordbruket verkar på en internationell marknad. Av konkurrensskäl beskattas därför el som används i tillverkningsprocessen i industriell verksamhet och 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 goda förutsättningar bl.a. 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.

Det finns flera andra faktorer som också påverkar ett lands konkurrenskraft. Sverige placerar sig högt i internationella undersökningar där sådana ingår. (Se prop. 2014/15:1, Utgiftsområde 24, avsnitt 3.5.4.5 angående ramvillkor för företag.) Trots dessa förutsättningar kan företag som inte tillhör traditionell industri uppfatta det som att de på grund av energibeskattningen befinner sig i en ofördelaktig konkurrenssituation sett ur ett internationellt perspektiv.

Enligt utredningens direktiv (dir. 2014:72) kan en utredning av energiskatten på el förse regeringen med underlag i sitt fortsatta arbete med att, med beaktande av miljö- och energieffektiviseringsmålsättningar, säkerställa svenska företags konkurrenskraft även på längre sikt.

3.2 Svensk energi- och miljöpolitik¹

Det övergripande målet för energipolitiken är att på kort och lång sikt trygga energitillgången på konkurrenskraftiga villkor. Energipolitiken ska skapa villkor för en effektiv och hållbar energianvändning och en kostnadseffektiv svensk energiförsörjning med låg inverkan på hälsa, miljö och klimat. Energipolitiken ska också underlätta omställningen till ett ekologiskt uthålligt samhälle och främja en god ekonomisk och social utveckling i hela Sverige.

Övriga mål för energipolitiken framgår av riksdagens beslut i juni 2002 om riktlinjer för energipolitiken (prop. 2001/02:143). I enlighet med propositionen En sammanhållen klimat- och energipolitik – Energi har ett antal nya energipolitiska mål beslutats (prop. 2008/09:163):

- Andelen förnybar energi 2020 ska utgöra minst 50 procent av den totala energianvändningen.
- Andelen förnybar energi i transportsektorn ska vara minst 10 procent 2020.
- 20 procent effektivare energianvändning till 2020. Målet uttrycks som ett sektorsövergripande mål om minskad energiintensitet med 20 procent mellan 2008 och 2020 (jfr avsnitt 3.5 om EU:s Energieffektiviseringsdirektiv).

Riksdagen beslutade 2010 om målstrukturen för det svenska miljöarbetet, med ett generationsmål, miljökvalitetsmål och etappmål.

Generationsmålet är det övergripande målet för miljöpolitiken och innebär att det till nästa generation ska kunna lämnas över ett

¹ Texterna är hämtade från regeringens hemsida; den om energipolitiken kommer från <http://www.regeringen.se/sb/d/2415/a/252156> och den om miljömålen kommer från <http://www.regeringen.se/sb/d/2055>

samhälle där de stora miljöproblemen är lösta, utan att orsaka ökade miljö- och hälsoproblem utanför Sveriges gränser. Detta förutsätter en ambitiös miljöpolitik i Sverige, inom EU och i internationella sammanhang. Bland generationsmålen ingår bl.a. att andelen förnybar energi ska öka och att energianvändningen är effektiv med minimal påverkan på miljön.

Miljö kvalitetsmålen (16 stycken)² anger det tillstånd i den svenska miljön som miljöarbetet ska leda till. Till miljö kvalitetsmålen finns ett antal preciseringar som tydligare definierar vilket miljö tillstånd som ska uppnås.

Etappmålen ska tydliggöra de samhällsförändringar som är nödvändiga för att miljö kvalitetsmålen och generationsmålet ska nås. 24 etappmål har antagits av regeringen för miljö kvalitetsmålet Begränsad klimatpåverkan samt inom områdena avfall, biologisk mångfald, farliga ämnen och luftföroreningar.

När det kommer till områdenas beröringspunkter med skatter kan noteras att regeringen i budgetpropositionen för 2015 (prop. 2014/15:1, Volym 1, s. 253) har angivit följande: "En hörnsten i arbetet med att öka den styrande effekten av skatterna på energi-, klimat- och miljöområdet är att regelverket är hållbart och försvarbart i ett unionsrättsligt perspektiv. Det är viktigt att ge företagen goda förutsättningar och stabila villkor. Regeringen väntar med intresse på resultatet av det arbete som bedrivs av utredningen om sektorsneutral och konkurrenskraftig energiskatt på el."

3.3 Riktlinjer för skattepolitiken

Riksdagen antog våren 2015 riktlinjer för skattepolitiken (prop. 2014/15:100, avsnitt 5.5, bet. 2014/15:FiU20, rskr. 2014/15:254). Riktlinjerna kan sammanfattas enligt följande.

Skattepolitiken ska vid sidan om att säkra goda och stabila skatteintäkter även skapa förutsättningar för en hållbar tillväxt och hög sysselsättning, ett rättvist fördelat välbefinnande samt bidra till ett miljömässigt och socialt hållbart samhälle. Skattepolitiken bör därutöver utformas enligt ett antal vägledande principer." Dessa principer kan sammanfattas enligt följande.

² Se <http://www.miljomal.se/sv/Miljomalen/>

Ett legitimt och rättvist skattesystem. Skatterna ska tas ut på ett rättssäkert sätt. Regelverket ska vara möjligt att förstå och inte leda till onödigt stora administrativa kostnader för dem som tillämpar reglerna. Detta ska särskilt beaktas vid utformningen av nya skatteregler. Nyttan av förenklingar ska dock alltid vägas mot behovet av att värna skatteintäkterna, åstadkomma rättvisa mellan skattskyldiga samt motverka skattefusk och skatteundandragande. Det är en central uppgift att minska det s.k. skattefelet och att bekämpa skattebrott, skattefusk och skatteundandragande.

Generella och tydliga regler. Skattereglerna ska vara generella, med breda skattebaser och skattesatser som är väl avvägda gentemot målen för den ekonomiska politiken. Avsteg från denna princip kan i vissa fall motiveras av explicita krav på styrning eller av samhällsekonomiska effektivitetsskäl. Skatteutgifter, dvs. stöd till hushåll och företag på budgetens inkomstsida till följd av särregler, t.ex. nedsatt skatt på vissa varor och tjänster, bör regelbundet omprövas.

Beskattning i nära anslutning till inkomsttillfället. Beskattning bör i möjligaste mån ske i nära anslutning till inkomstens förvärvande. Eventuella förändringar i befintliga system med skattekrediter kräver dock noggranna överväganden för att inte orimliga effekter ska uppstå.

Hållbara regler i förhållande till EU. En viktig princip är att regelverket ska vara förenligt med EU-rätten. Det gäller inte bara i förhållande till specifika rättsakter utan även till bestämmelser i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt om fri rörlighet för personer, varor, tjänster och kapital samt reglerna om statligt stöd.

3.4 EU:s energieffektiviseringsdirektiv

Energieffektiviseringsdirektivet³, som antogs av rådet i oktober 2012, innehåller bestämmelser och krav som utgör en gemensam ram för att främja energieffektivisering i unionen. Detta för att

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.

säkerställa att det av Europeiska rådet antagna målet om 20 procent primärenergibesparing år 2020 ska uppfyllas, men också för att bana väg för ytterligare energieffektivisering därefter.

Direktivet innehåller bestämmelser som syftar till att undanröja hinder och övervinna några av de marknadsmisslyckanden som hindrar effektivitet i tillförsel och användning av energi. Direktivet innehåller åtgärder inom samtliga delar av energisystemet, från energiomvandling via transmission och distribution till slutlig användning, dock inte i transportsystemet.

Regeringen överlämnade i mars 2014 en proposition till riksdagen (prop. 2013/14:174) med förslag till hur direktivet ska genomföras i svensk lagstiftning. I propositionen konstaterade regeringen inledningsvis att det nationella mål som antagits av riksdagen år 2009 (prop. 2008/09:163, bet. 2008/09:NU25, rskr. 2008/09:301) om effektivare energianvändning till år 2020 uppfyller direktivets krav på ett vägledande nationellt mål för energieffektivisering. Målet uttrycks som ett sektorsövergripande mål om minskad energiintensitet om 20 procent mellan åren 2008 och 2020.

Eftersom det svenska målet är ett intensitetsmål, går det inte att slå fast en nivå på primärenergianvändningen (tillförd energi) vid måluppfyllelse. Detta skulle kräva att Sverige anger ett mål för "BNP-utvecklingen." I nedanstående tabell redovisades därför primärenergianvändning vid 20 procent reducerad energiintensitet för olika värden av genomsnittlig BNP2009-utveckling under perioden 2008–2020.

Primärenergianvändning år 2020 vid 20 procent reducerad energiintensitet för olika värden av genomsnittlig BNP-utveckling per år

Årlig BNP-tillväxt 2008–2020	BNP ₂₀₀₉ 2020 [mdr SEK]	Energiintensitet [Wh/SEK]	Primärenergi- användning [TWh]
0,0%	3263	131	427
1,0%	3677	131	482
2,0%	4138	131	542
3,0%	4652	131	609
4,0%	5224	131	684
5,0%	5860	131	768

I propositionen föreslog regeringen tre nya lagar som bl.a. gäller energikartläggningar i stora företag och energimätning i byggnader. Därutöver föreslogs förändringar i åtta befintliga lagar, däribland i ellagen (1997:857), naturgaslagen (2005:403) och fjärrvärmelagen

(2008:263). Förändringarna trädde i huvudsak i kraft den 1 juni 2014. De angavs inte ha några offentligfinansiella effekter.

3.5 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.⁴

Direktivet innehåller bl.a. regler om vem som ska vara skyldig att betala energiskatt på el och när skattskyldigheten inträder. Grundregeln i energiskattedirektivet är att el ska beskattas och utgångspunkten är att medlemsstaternas nationella beskattning av el ska uppfylla vissa i direktivet föreskrivna minimiskattenivåer. Samtidigt innehåller direktivet krav på obligatorisk skattebefrielse i vissa situationer samt möjligheter för medlemsstaterna att ge skattenedsättning och fullständig eller partiell skattebefrielse i andra situationer, bl.a. med syftet att gynna produktionen av förnybar el.

Vidare får medlemsstaterna använda olika skattenivåer för yrkesmässig respektive icke yrkesmässig användning av el.

Med yrkesmässig användning avses enligt direktivet den förbrukning varje företagsenhet har som självständigt och oberoende av plats tillhandahåller varor och tjänster oavsett vilket syfte eller resultat den ekonomiska verksamheten ska ha. Denna övergripande definition kompletteras med närmare beskrivningar av en del i definitionen ingående uttryck. Vid blandad förbrukning anger direktivet att varje förbrukningsform ska beskattas proportionerligt, men om antingen den yrkesmässiga eller den icke-yrkesmässiga förbrukningen är obetydlig, får den betraktas som obefintlig.

Enligt direktivet får medlemsstaterna även begränsa omfattningen av en, i förekommande fall, lägre skattenivå vid yrkesmässig användning. Sverige har utnyttjat denna möjlighet genom att som förbrukas i industriell verksamhet i tillverkningsprocessen generellt har lägre energiskatt än annan yrkesmässig användning av el.

⁴ EUT L 283/51, 31.10.2003.

För el som används inom jordbruk, trädgårdsskötsel eller fiskodling samt skogsbruk är uttryckligen angivet att medlemsstaterna får tillämpa en skattenivå ner till noll. Sverige för sin del tillämpar minimiskattenivån för yrkesmässig växthusodling. Även yrkesmässig jordbruksverksamhet kommer i slutänden ned till denna nivå genom att dessa verksamheter är berättigade till återbetalning av energiskatt.

Enligt direktivet kan skattebefrielse eller skattenedsättning antingen ske direkt, genom en differentierad skattesats eller genom återbetalning av hela eller delar av skatten. Som framgått använder sig Sverige av båda dessa möjligheter i fråga om energiskatten på el.

Artikel 19 i direktivet ger även rådet möjligheten att, efter förslag från kommissionen enhälligt, bevilja medlemsstater tillstånd att under perioder om högst sex år av särskilda politiska hänsyn införa ytterligare skattebefrielser eller skattenedsättningar än de som förutses i direktivet. Även detta är en möjlighet som Sverige har utnyttjat i fråga om den nedsatta energiskatten i vissa kommuner och för el som förbrukas i fartyg som angjort hamn (s.k. landström). Tillståndet för dessa undantag gäller till och med 2017⁵ respektive 2020⁶.

Direktivet innehåller en påminnelse om att åtgärder i form av skattebefrielse, skattenedsättning, skattedifferentiering och återbetalning av skatt i enlighet med direktivet kan utgöra statligt stöd och i så fall ska anmälas till kommissionen enligt nuvarande artikel 108.3 i fördraget. Att de skillnader i beskattning av el som den svenska ordningen innehåller är i överensstämmelse med energiskattedirektivet, medför således inte att de inte också måste bedömas utifrån ett statsstödsperspektiv. EU-rätten och statsstödsreglerna, liksom nuvarande svenska regler, behandlas i följande avsnitt.

⁵ Rådets beslut 2012/47/EU av den 24 januari 2012 (EUT L 26, 28.1.2012, s. 33–34).

⁶ Rådets beslut 2014/725/EU av den 14 oktober 2014 (EUT L 301, 21.10.2014, s. 27–28).

3.6 EU-rätten och statligt stöd

3.6.1 Inledning

Möjligheten att fritt utforma energibeskattningen nationellt begränsas av de regler om statligt stöd som finns i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt, fortsättningsvis kallat fördraget. Fördragets regler om statsstöd gäller alla typer av stöd, dvs. även då de lämnas i form av skattelättnader till företag. 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. Det kan också höra till någon kategori av stöd som kommissionen på förhand har förklarat vara förenligt med den inre marknaden, under förutsättning att det uppfyller vissa villkor, och som därför inte behöver godkännas av kommissionen men som kommissionen ska informeras om.

Enligt vad som framgår av utredningens direktiv ska utredningen lämna ett förslag till en energibeskattningsform som är förenligt med unionsrätten och särskilt överväga om ett system som inte utgör statligt stöd kan införas. Om inslag i systemet kan anses vara statsstöd ska i möjligaste mån antalet inslag som kräver godkännande begränsas.

Mot den bakgrunden behandlas i följande avsnitt de ramar som sätts av EU-rättens generella förbud mot statligt stöd i kombination med de möjligheter det trots allt finns att, med eller utan särskilt godkännande, införa statligt stöd.

3.6.2 EU-rättens förbud mot statligt stöd utan godkännande

Fördragets regler om statligt stöd

Fördraget innehåller vissa konkurrensregler som syftar till att skydda den gemensamma marknaden, så att konkurrensen på den inte snedvrids. En viktig del av dessa regler är bestämmelserna om statsstöd, som finns i artiklarna 107–109 i fördraget (tidigare artiklarna 87–89 i Fördraget om upprättande av Europeiska gemenskapen, EG-fördraget). Utgångspunkten för dessa regler är ett principiellt förbud mot statsstöd, av vilket slag det än är. Av arti-

kel 107.1 i fördraget framgår att det anses vara fråga om ett statligt stöd om följande fyra kriterier är uppfyllda. Stödet ska

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

Lättnader från skatter eller avgifter för en urskiljbar grupp företag har sedan länge ansetts som stöd som också omfattas av statsstödsreglerna.⁷

Enligt vad som framgår av artikel 107.2 och 107.3 i fördraget är eller kan statligt stöd emellertid vara förenligt med den inre marknaden i vissa fall och i så fall vara tillåtet.

Statsstödsreglerna vilar på ett system med förhandsgranskning. Enligt artikel 108.3 i EUF-fördraget ska medlemsstaterna anmäla planer på att vidta eller ändra stödåtgärder till kommissionen. Medlemsstaterna får inte införa detta slag av stödåtgärder förrän kommissionen granskat åtgärderna (genomförandeförbudet). Stöd som kommissionen betraktar som statligt stöd och som har lämnats utan att det har anmälts i förväg eller som har anmälts men genomförts innan det har godkänts, dvs. står i strid med genomförandeförbudet, ska som regel betalas tillbaka med ränta.⁸

⁷ Jfr Kommissionens meddelande om tillämpningen av reglerna om statligt stöd på åtgärder som omfattar direkt beskattning av företag, EUT C 384/03, 10.12.98, som emellertid föreslås ersättas av ett senare tillkännagivande anmärkt i not 9.

⁸ Se Rådets förordning (EG) nr 659/1999 av den 22 mars 1999 om tillämpningsföreskrifter för artikel 108 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt, EGT L 83, 27.3.1999, s. 1, kallad procedurförordningen. Jfr även lag (2013:388) om tillämpning av Europeiska unionens statsstödsregler.

Kommissionens tillkännagivande om begreppet statligt stöd i enlighet med artikel 107.1 i fördraget⁹

Som ett led i kommissionens program¹⁰ för att modernisera det statliga stödet i EU, har kommissionen publicerat vad som i nuläget är ett utkast till tillkännagivande om begreppet statligt stöd i enlighet med artikel 107.1 i fördraget. Syftet är att bidra till en enklare, öppnare och enhetligare tillämpning av detta begrepp, som tillsammans med anmälningsskravet och genomförandeförbudet i fördraget måste tillämpas både av kommissionen och de nationella myndigheterna, inklusive de nationella domstolarna. Kommissionen understryker att meddelandet inte berör det statliga stödets förenlighet med den inre marknaden, eftersom denna bedömning görs av kommissionen. I den delen hänvisas till kommande avsnitt om kommissionens riktlinjer för statligt stöd till miljöskydd och energi för 2014–2020 och om undantag enligt den allmänna gruppundantagsförordningen.

Kommissionen inleder sin redogörelse med att påpeka att begreppet statligt stöd är ett objektiva och rättsligt begrepp som definieras direkt i fördraget och att även kommissionen är bunden av detta begrepp, om inte annat följer av specifika situationer som rör komplexa ekonomiska bedömningar. Med sitt tillkännagivande vill kommissionen därför endast förtydliga hur den tolkar fördragsbestämmelserna, i enlighet med EU:s rättspraxis och, i avsaknad av sådan, med hänvisningar till sin egen beslutspraxis.

Kommissionen utvecklar de bedömningsgrunder och principer som har vuxit fram kring de kriterier för statsstöd som fördraget innehåller och som nämndes i föregående avsnitt. Således behandlar kommissionen begreppen företag och ekonomisk verksamhet, huruvida en eventuell stödåtgärd baseras på statliga medel/resurser och kan tillskrivas staten, huruvida en sådan åtgärd utgör en fördel för dem som omfattas av den, huruvida detta sker på ett selektivt sätt och huruvida åtgärden påverkar handeln och konkurrensen.

När det gäller stöd via skattesystemet konstaterar kommissionen (avsnitt 5.4) att det står medlemsstaterna fritt att välja den

⁹ http://ec.europa.eu/competition/consultations/2014_state_aid_notion/draft_guidance_sv.pdf.

¹⁰ Se kommissionens meddelande COM (2012) 209 final, 8.5.2012; Meddelande från kommissionen till Europaparlamentet, Rådet, Europeiska ekonomiska och sociala kommittén samt Regionkommittén - Modernisering av det statliga stödet i EU.

ekonomiska politik som de anser vara lämpligast och särskilt att fördela skattebördan efter eget gottfinnande mellan de olika produktionsfaktorerna. Medlemsstaterna måste emellertid utöva dessa befogenheter i överensstämmelse med unionslagstiftningen.

När det mer specifikt gäller punktskatter uppger kommissionen (avsnitt 5.4.8) att även om dessa i stor utsträckning är harmoniserade på unionsnivå, innebär detta inte automatiskt att en befrielse från punktskatt inom dessa områden faller utanför tillämpningsområdet för reglerna om statligt stöd. I själva verket kan en nedsatt punktskatt innebära en selektiv fördel för företag som använder produkten i fråga som en insatsvara eller säljer den på marknaden. När det handlar om el har kommissionen i samband med selektiva skattenedsättningar eller skattebefrielser uttalat att de kan vara en fördel för tre typer av marknadsaktörer; de slutliga elanvändarna, elproducenterna och/eller eldistributörerna.¹¹

På ett område som omfattas av unionsrättslig reglering kan frågan aktualiseras huruvida någon viss åtgärd härrör från en rättsakt i unionsrätten snarare än att den kan tillskrivas den enskilda staten. Kommissionen uppger (avsnitt 3.1.2) att det förra gäller om staten är ålagd att genomföra åtgärden utan prövning, men inte i situationer där unionsrätten tillåter vissa nationella åtgärder och medlemsstaten har befogenhet att göra en skönsmässig bedömning

- i) om huruvida den ska anta de aktuella åtgärderna eller
- ii) när det gäller att fastställa egenskaperna för den konkreta åtgärden som är relevant ur ett statligt stöd-perspektiv.

3.6.3 Kommissionens riktlinjer för statligt stöd till miljöskydd och energi för 2014–2020

Kommissionen har beslutat riktlinjer för statligt stöd till miljöskydd och energi för 2014–2020¹². Riktlinjerna tillämpas från den 1 juli 2014 och ersätter tidigare riktlinjer på området. Enligt artikel 107.3 c i fördraget kan kommissionen komma fram till att stöd för att underlätta utvecklingen av vissa näringsverksamheter inom EU är förenligt med den inre marknaden när det inte påverkar handeln i negativ riktning i en omfattning som strider mot det

¹¹ Se t.ex. kommissionens beslut i ärende N652/2000, C(2002)4821 fin, 11.12.2002.

¹² EUT C200/01, 28.6.2014.

gemensamma intresset. I riktlinjerna anger kommissionen under vilka villkor stöd till energi och miljö kan anses förenliga med den inre marknaden enligt artikel 107.3 c i fördraget. Riktlinjerna omfattar bland annat stöd i form av nedsättningar av eller befrielse från miljöskatter (se punkt 18). Miljö- och energistöd får inte beviljas företag som befinner sig i svårigheter. (se punkt 16).

Bedömningen av ett stöds förenlighet med artikel 107.3 c i fördraget görs utifrån ett antal gemensamma bedömningsprinciper och att antal allmänna förenlighetsvillkor. Bland annat bedöms stödåtgärdens lämplighet, nödvändighet (stimulanseffekt) och proportionalitet. De allmänna villkoren gäller såvida de inte specificeras eller ändras genom vad som anges mer specifikt i riktlinjernas skilda avsnitt om olika typer av stöd.

Stöd i form av nedsättningar av eller befrielse från miljöskatter behandlas i ett eget avsnitt (3.7). Stödsystem på detta område godkänns av kommissionen för en period på högst 10 år, varefter medlemsstaten kan anmäla stödåtgärden på nytt efter en utvärdering av om stödåtgärden är lämplig (punkt 169).

Mot bakgrund av den harmonisering som skett genom energiskattedirektivet uppger kommissionen att den kan tillämpa en förenklad strategi för skattenedsättning som följer unionens lägsta skattenivå (punkt 172). Med detta avses beträffande energiprodukter och elektricitet den lägsta skattenivå som följer av energiskattedirektivet (punkt 16).

Mer allmänt anser kommissionen (punkt 173) att stöd i form av skattelättnader i fråga om harmoniserade miljöskatter är nödvändigt och proportionellt under förutsättning

i) att stödmottagarna betalar en skatt som minst motsvarar unionens lägsta skattenivå enligt det direktiv som är tillämpligt,

ii) att valet av stödmottagare grundas på objektiva och öppna kriterier och

iii) att stödet i princip beviljas på samma sätt till alla konkurrenter inom samma sektor om de befinner sig i en liknande faktisk situation.

Beträffande den närmare utformningen av stödet uppger kommissionen (punkt 174) att medlemsstater kan bevilja stödet i form av nedsättning av skattenivån eller som ett fast årligt ersättningsbelopp (återbetalning av skatt), eller som en kombination av dessa. Fördelen med skatteåterbetalningsstrategin uppges vara att före-

tagen förblir exponerade för den prissignal som miljöskatten ger. Om skatteåterbetalning tillämpas anser kommissionen att skatteåterbetalningsbeloppet bör beräknas på grundval av historiska data, närmare bestämt produktionsnivån och den förbrukning eller de utsläpp som observerats för företaget under ett givet basår. Nivån på återbetalningen får inte överskrida unionens lägsta skattenivå som skulle framgå för basåret. Om stödmottagarna betalar mindre än unionens lägsta skattenivå enligt det direktiv som är tillämpligt, bedöms stödet i stället på grundval av villkoren (i punkterna 176–178) för icke-harmoniserade miljöskatter (punkt 175). För dessa uppges att det krävs en grundlig bedömning av om stödet är nödvändigt och proportionellt (punkt 172).

Förutom riktlinjer som rör bedömningen av olika former av nya stöd, redogör kommissionen också för den utvärdering, övervakning och rapportering som sker i fråga om godkända stöd. Som framgår av utredningens direktiv innebär den omständigheten att kommissionen beslutar att en specifik stödordning är förenlig med den inre marknaden inte att stödordningarna eller individuella stöd därefter lämnas därhän. Kommissionen genomför varje år granskningar av ett urval av medlemsstaternas stödordningar. Kommissionens senaste årliga granskning omfattar 96 stödordningar. Vid en sådan granskning undersöker kommissionen om respektive stödordning följer bestämmelserna i kommissionens beslut eller bestämmelserna i tillämplig gruppundantagsförordning. Därutöver väljer kommissionen ut ett begränsat antal enskilda stöd inom respektive stödordning för närmare kontroll av om de följer de tillämpliga reglerna för statligt stöd.

3.6.4 Undantag enligt den allmänna gruppundantagsförordningen

Förordningen omfattar bl.a. skattenedsättningar enligt energiskattedirektivet

Enligt artikel 109 i fördraget får rådet fastställa vilka kategorier av stödåtgärder som är undantagna från skyldigheten att anmäla åtgärden till kommissionen. Vidare får kommissionen anta förordningar avseende dessa kategorier av stöd. Baserat på detta har kommissionen antagit s.k. gruppundantagsförordningar. Den senaste

s.k. allmänna gruppundantagsförordningen¹³ tillämpas från och med den 1 juli 2014 till och med den 31 december 2020. Den anger ett trettiotal olika typer av stöd som kan beviljas utan föregående anmälan till kommissionen under förutsättning att vissa villkor är uppfyllda. Om så är fallet, räcker det med att medlemsstaterna med hjälp av ett formulär meddelar kommissionen att stödet har beviljats. De olika stöd som omfattas av förordningen finns samlade under 13 avsnitt i förordningens kapitel III, som innehåller särskilda bestämmelser för de olika typerna av stöd. Till dessa hör, vilket är av intresse här, stödordningar som innebär en nedsättning av sådana miljöskatter som uppfyller villkoren i energiskattedirektivet. Sådana stödordningar är, enligt artikel 44 i gruppundantagsförordningens kapitel III, undantagna från anmälningsskyldigheten enligt fördraget och anses förenliga med den inre marknaden i den mening som avses i artikel 107.3 i fördraget under förutsättning att vissa specifika respektive allmänna villkor är uppfyllda. De specifika villkoren framgår direkt av artikeln. De som är relevanta i detta sammanhang är följande:

- De som beviljas skattenedsättningen ska väljas på grundval av transparenta och objektiva kriterier och ska betala åtminstone den minimiskattenivå som fastställs i energiskattedirektivet.
- Stödordningar i form av skattenedsättningar ska baseras på en minskning av den tillämpliga miljöskattesatsen eller på betalningen av ett fast ersättningsbelopp eller på en kombination av dessa två metoder.

För att en medlemsstat ska få använda förordningen ställs vissa krav

I gruppundantagsförordningens kapitel I finns vissa gemensamma bestämmelser för de olika typer av stöd som förordningen omfattar. Där finns artiklar om förordningens tillämpningsområde (artikel 1), definitioner (artikel 2), villkor för undantag (artikel 3), tröskelvärden för anmälan (artikel 4), stödets överblickbarhet (arti-

¹³ Kommissionens förordning (EU) nr 651/2014 av den 17 juni 2014 genom vilken vissa kategorier av stöd förklaras förenliga med den inre marknaden enligt artiklarna 107 och 108 i fördraget, EUT L 187/1, 26.6.2014.

kel 5), stimulanseffekt (artikel 6) stödnivå och stödberättigande kostnader (artikel 7), kumulering (artikel 8), offentliggörande och information (artikel 9).

De villkor som uppställs tar sikte på vitt skilda stödordningar, med olika utformning och syfte, varför samtliga villkor inte är relevanta i alla situationer. De artiklar som är relevanta att nämna i fråga om stödordningar som rör miljöskatter är följande.

Enligt artikel 1 (*tillämpningsområde*) punkten 4 tillämpas gruppundantagsförordningen inte på

a) stödordningar som inte uttryckligen utesluter utbetalning av stöd till enskilda företag som är föremål för betalningskrav på grund av tidigare stöd som genom ett kommissionsbeslut förklarats vara olagligt, och

b) stöd till företag i svårigheter, såsom detta definieras i artikel 2 punkt 18. Det handlar om vissa aktiebolag eller företag där ägarna har personligt ansvar och där mer än hälften av aktiekapitalet respektive det egna kapitalet har gått förlorat på grund av förluster, företaget är i insolvens, har fått viss typ av stöd eller har en skuldsättningsgrad eller ett rörelseresultat som över- respektive underskrider vissa värden.

Det innebär att stödordningen måste utesluta stöd till företag som anges i punkterna a och b.

Enligt artikel 9 (*offentliggörande och information*) punkt 1 ska den berörda medlemsstaten på en nationell webbplats offentliggöra

a) viss sammanfattande information om själva stödåtgärden enligt vad som anges i artikel 11,

b) den fullständiga texten till stödåtgärden, samt

c) den information som anges i bilaga III om varje beviljat individuellt stöd som överstiger 500 000 EUR.

Den information som avses i nämnda bilaga III är följande (numrering tillagd här):

1. Stödmottagarens namn.
2. Stödmottagarens referens.
3. Typ av företag (små eller medelstora respektive stora) vid tidpunkten för beviljandet.
4. Region där stödmottagaren är belägen, på Nuts II-nivå.
5. Verksamhetsområde på Nace-gruppnivå.

6. Stödinslag, angivet i heltal i nationell valuta.
7. Stödinstrument (bidrag/räntesubvention, lån/förskott med återbetalningsskyldighet/bidrag som ska återbetalas, garantier, skatteförmåner eller skattefrihet, riskfinansiering, övrigt).
8. Datum för beviljande.
9. Stödets syfte.
10. Beviljande myndighet.
11. För stödordningar enligt artiklarna 16 och 21, namnet på den enhet som anförtrotts befogenheterna och namnen på de finansiella intermediärer som valts.
12. Stödåtgärdens referens.

När det handlar om stöd i form av skatteförmåner ska informationen enligt punkterna a–c ovan offentliggöras inom ett år från den dag då skattedeklarationen lämnas in. Det är tillräckligt att den information som krävs angående individuella stödmottagare redovisas inom vissa beloppsmässiga intervall.

Medlemsstaterna är skyldiga att iakttä kraven avseende offentlighet och information i artikel 9 senast den 1 juli 2016 (artikel 9 punkten 6).

Förutom de krav som gruppundantagsförordningen enligt ovan ställer på stödordningen som sådan och på offentliggörande av information om stödet och stödmottagarna krävs även, enligt artikel 11 (*rapportering*) i förordningens kapitel II, att medlemsstaterna lämnar

- a) information om stödåtgärden till kommissionen via ett elektroniskt anmälningssystem (senast 20 arbetsdagar efter stödåtgärdens ikraftträdande) och
- b) en årlig rapport till kommissionen om stödåtgärden.

Medlemsstaterna ska föra ett register som möjliggör kommissionens övervakning av stödet

Enligt artikel 12 (*övervakning*) i kapitel II ska medlemsstaterna föra detaljerade register med information och styrkande handlingar som är nödvändiga för att fastställa att samtliga villkor i förordningen är

uppfyllda. En berörd medlemsstat ska på begäran inom 20 arbetsdagar, eller inom den längre tidsfrist som får anges i begäran, förse kommissionen med all information och styrkande handlingar som kommissionen anser nödvändiga för att kunna övervaka tillämpningen av förordningen.

Om en medlemsstat beviljar stöd som enligt dess uppfattning är undantaget från anmälningsskyldigheten enligt förordningen, utan att de villkor som anges i kapitlen I–III är uppfyllda, föreskrivs i artikel 10 att kommissionen, efter att ha gett medlemsstaten tillfälle att lämna sina synpunkter, helt eller delvis kan återkalla gruppundantaget i den meningen att kommissionen beslutar att alla eller en del av de framtida stödåtgärder som har antagits ska anmälas till kommissionen i enlighet med artikel 108.3 i fördraget.

Förordningens informationskrav tillämpas fullt ut från och med den 1 juli 2016

Beskrivningen ovan har, som inledningsvis angivits, avsett den senaste s.k. allmänna gruppundantagsförordningen som ersätter den tidigare förordningen¹⁴ från 2008 och tillämpas från och med den 1 juli 2014, till och med den 31 december 2020.

Syftet med den nya förordningen är, enligt punkt 3 i dennas ingress, att den ska leda till ökad insyn, effektiv utvärdering och kontroll av efterlevnaden av reglerna för statligt stöd på nationell nivå och unionsnivå samtidigt som kommissionens och medlemsstaternas institutionella befogenheter bevaras.

Redan den tidigare förordningen innehöll en skyldighet för medlemsstaterna att föra detaljerade register över varje individuellt stöd enligt förordningen och att förse kommissionen med de uppgifter som kommissionen ansåg sig behöva för att övervaka tillämpningen av förordningen. En nyhet i den nya gruppundantagsförordningen som kommer att behöva återspeglas i den svenska hanteringen av statsstöd på området är emellertid de uttryckliga krav – återgivna ovan – som i artikel 9 punkt 1 c) ställs på offentliggörande och

¹⁴ Kommissionens förordning (EG) nr 800/2008 av den 6 augusti 2008 genom vilken vissa kategorier av stöd förklaras förenliga med den gemensamma marknaden enligt artiklarna 87 och 88 i fördraget (allmän gruppundantagsförordning).

information om individuella stödmottagare. De kommer att tillämpas fullt ut från och med den 1 juli 2016.

3.6.5 Undantag för stöd av mindre betydelse

Som tidigare framgått finns det undantag från kravet på förhandsgranskning vid införande av statsstöd. Ett sådant undantag gäller för stöd av mindre betydelse. Villkoren för att kunna lämna sådant stöd framgår i första hand av kommissionens förordning (EU) nr 1407/2013 av den 18 december 2013 om tillämpningen av artiklarna 107 och 108 i fördraget om Europeiska unionens funktions-sätt på stöd av mindre betydelse.

Kommissionens regelverk för stöd av mindre betydelse innebär i huvudsak följande. För att ett stöd ska anses vara ett stöd av mindre betydelse får det totala stöd som beviljas ett enda företag som huvudregel inte överstiga 200 000 euro under en period om tre beskattningsår (det s.k. individuella taket), se artikel 3.2 i förordningen.

Vid tillämpning av kommissionens regelverk omfattar begreppet ”företag” varje enhet som bedriver ekonomisk verksamhet, oavsett enhetens rättsliga form och oavsett hur den finansieras. Vid bedömningen av stödnivåerna beaktas inte endast det enskilda företaget i fråga, utan också andra företag som står i intressegemenskap med företaget på ett sådant sätt att de bör ses som en enhet.

Kommissionens regelverk för stöd av mindre betydelse gäller företag inom flertalet sektorer. Avgörande för bedömningen av vilken förordning om stöd av mindre betydelse som är tillämplig är den verksamhet som bedrivs i företaget.

Stöd får kumuleras under vissa förutsättningar. Den stödgivande myndigheten får lämna ett stöd av mindre betydelse bara om villkoren i kommissionens regelverk om stöd av mindre betydelse är uppfyllda och är således skyldig att kontrollera att det totala belopp av stöd av mindre betydelse som beviljas det berörda företaget inte överskrider det relevanta taket. I avsaknad av ett centralt register för stöd av mindre betydelse sker kontrollen mot bakgrund av uppgifter från företagen. Den stödgivande myndigheten är vidare skyldig att informera företagen om stödets karaktär av stöd av mindre betydelse genom att uttryckligen hänvisa till det regelverk

som är tillämpligt. Den stödgivande myndigheten har viss underlättelseplikt i förhållande till Myndigheten för tillväxtpolitiska utvärderingar och analyser (Tillväxtanalys).¹⁵

3.6.6 Den svenska energiskatten och reglerna om statligt stöd

Den nuvarande svenska ordningen vid energibeskattningen av el, med skillnader i skattenivå inom näringslivet beroende på vilken sektor företag hänförs till eller var de geografiskt är belägna, anses vara en selektiv åtgärd och är därför ett statligt stöd. Industrin anses få statligt stöd genom sin i förhållande till servicesektorn lägre skattesats samtidigt som serviceföretag i vissa delar av landet anses få statligt stöd genom en lägre skattesats i förhållande till serviceföretag i andra delar av landet. Även den nedsatta energiskattesats som gäller för el som används av fartyg i hamn (s.k. landström) anses utgöra ett statligt stöd. Den tidigare gällande allmänna gruppundantagsförordningen, (EG) nr 800/2008 har tillämpats på de nämnda åtgärderna, vilket meddelats kommissionen i enlighet med denna förordning.

3.7 Den svenska energibeskattningen av el

På nationell nivå regleras energibeskattningen av el i lagen (1994:1776) om skatt på energi, förkortad LSE. Reglerna i LSE 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 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 differentierad dels beroende på var i landet den förbrukas, dels beroende på i vilken verksamhet den förbrukas. I dag är tillverkningsindustrin samt jord-, skogs- och vattenbruk lågt beskattade medan annan näringsverksamhet, t.ex. i servicesektorn, betalar samma energiskatt på el som hus-

¹⁵ Se 1 § andra stycket och 22 § förordningen (1988:764) om statligt stöd till näringslivet.

hållen. Skatten för el i hushålls- och servicesektorerna är i dag 29,4 öre per kWh (19,4 öre i vissa kommuner i norra Sverige). För el som förbrukas i industriell verksamhet i tillverkningsprocessen, jordskogs- och vattenbruk är energiskatten 0,5 öre per kWh, vilket motsvarar EU:s minimiskattenivå för yrkesmässig användning enligt energiskattedirektivet. I syfte att upprätthålla skatternas styr-signal över tiden omräknas energiskattesatserna årligen utifrån förändringar i konsumentprisindex. Avrundningsregler medför emellertid att den lägsta skattesatsen inte har förändrats vid indexomräkning.

I avsnitt 17.2 finns en redogörelse för rättstillämpningen, där det har prövats i vilken utsträckning el ska anses förbrukad i industriell verksamhet.

3.8 Problembeskrivning

3.8.1 Inledning

Mot bakgrund av vad som anges i utredningens direktiv (avsnitt 2.1), riktlinjerna för skattepolitiken (avsnitt 3.3), den EU-rättsliga regleringen (avsnitt 3.4–3.6), redogörelsen för gällande rätt (avsnitt 3.7) och utredningens egna överväganden presenteras i detta avsnitt en övergripande problembeskrivning, som utredningen avser att förhålla sig till i kommande avsnitt (främst avsnitt 14) där nya modeller för och/eller utformningar av energibeskattningen av el övervägs.

För fullständighetens skull kan påpekas att var och en av dessa övergripande frågeställningar givetvis kan innehålla ytterligare frågor, men dessa får behandlas allteftersom de aktualiseras i de modeller som utredningen finner motiverade att diskutera mer ingående.

Redan nu kan också framhållas att olika delar av problembeskrivningen kan tala för lösningar som pekar i olika riktningar och som kräver överväganden av olika art (rättsliga, ekonomiska, praktiska/administrativa, etc.). Exempelvis är de krav som följer av EU-rätten nödvändiga att uppfylla om det är önskvärt att en framtida ordning ska innehålla inslag av statsstöd, dvs. om vissa branscher inom näringslivet även i framtiden ska gynnas framför andra, något som i sin tur är en fråga som i första hand baseras på ekonomiska överväganden med utgångspunkt t.ex. i konkurrenskraft, förädlingsvärde och samhällsekonomisk effektivitet. Som inledningsvis

nämnts återkommer utredningen till dessa frågor. Nedan följer den problembeskrivning som utredningen gör.

3.8.2 Gränsdragningsproblem

Som framgått av beskrivningen av gällande rätt är nivån på energiskatten på el bl.a. beroende av avgränsningen mellan förbrukning i ”industriell verksamhet i tillverkningsprocessen” och annan typ av förbrukning. Begreppet är inte definierat, varken i lagtexten eller i förarbeten, och ger upphov till gränsdragningsproblem men även till följdfrågor som är förenade med gränsdragningsproblem.¹⁶

Gränsdragningsproblemen och utfallet av bedömningarna kan i praktiken leda till att samma mängd el – förbrukad i samma eller liknande typer av verksamheter – beskattas olika beroende på betingelser som inte är knutna till själva skattebasen, dvs. elförbrukningen, eller till verksamhetens inriktning och som vissa företag men inte andra kan påverka, ibland genom rent organisatoriska arrangemang.

I denna del kan även hänvisas till avsnitt 17.2 och 17.3 med rubrikerna Rättstillämpningen respektive Gränsdragningsproblem.

Gränsdragningarna skapar rättslig osäkerhet och är ett problem i sig men tangerar även nästa fråga, som rör neutralitets- och konkurrensproblem.

3.8.3 Neutralitets- och konkurrensproblem

Rubriken på utredningens direktiv – Sektorsneutral och konkurrenskraftig energiskatt på el – sammanfattar två av de väsentliga problemområden som utredningen har att förhålla sig till.

Som framgått tidigare är nuvarande energiskatt på el inte neutral, varken mellan företag i olika sektorer eller mellan företag i samma sektor men med olika geografiska belägenheter. Detta kan

¹⁶ Gränsdragningsproblemet har även uppmärksammats i tidigare utredningsdirektiv, till den s.k. Skattenedsättningskommittén (dir. 2001:29). Baserat på vad EU:s – vid den tidpunkten – kommande energiskattedirektiv förväntades kräva, föreslog kommittén (SOU 2003:38) en annan beskattningsmodell, med en enhetlig skattesats för näringslivet. Då skulle den avgörande gränsdragningen vara den som görs mellan näringslivet å ena sidan och hushållen och myndigheterna å andra sidan. Modellen krävde omfattande finansiering, som till stor del föreslogs ske via företagens löneavgifter, och kom inte att genomföras.

ge upphov till snedvridningar och påverkar konkurrenskraften mellan olika verksamheter. Förutom att frågan har ett nationellt perspektiv, finns också en internationell konkurrensaspekt att ta hänsyn till och som inte nödvändigtvis berör alla verksamheter som träffas av den svenska energiskatten på el. Förutom konkurrensen mellan företag kan som en annan internationell konkurrensaspekt noteras den konkurrens som kan förekomma stater emellan med avseende på investeringar i befintliga företagsetableringar eller nyetableringar och där skatterna kan användas som ett konkurrensmedel. För medlemsstater i EU måste det ske inom de ramar som gemenskapsrätten tillhandahåller, jfr nästa avsnitt angående statsstödsproblem.

Mot denna bakgrund kan här lyftas fram *dels* att den allmänna utgångspunkten för utredningens uppdrag enligt direktiven är att en förändrad energiskatt ska undvika snedvridningar i möjligaste mån samtidigt som det svenska näringslivets internationella konkurrenskraft behålls, *dels* den i direktiven omnämnda strävan att fortlöpande erbjuda goda villkor för företag och investeringar i Sverige, *dels* att den huvudsakliga inriktningen för utredningens arbete ska vara att se över dagens beskattningsnivåer som innebär olika skattesatser för olika typer av verksamheter.

I denna del kan även hänvisas till det kommande avsnitt 8 där utredningen diskuterar konkurrenskraft.

3.8.4 Statsstödsproblem

En jämförelse av den svenska regleringen och hanteringen av de statsstöd som utgår via energiskatten på el med de krav som redan ställs och de ytterligare krav som kommer att ställas enligt den allmänna gruppundantagsförordningen (se avsnitt 3.6.4) ger vid handen att det finns problem som måste hanteras, om stöden ska kvalificera för gruppundantagsförordningens undantag från anmälningskyldighet enligt EUF-fördraget.

Det saknas för närvarande en reglering som utesluter stöd till företag som är i svårigheter eller som är återbetalningsskyldiga för uppbyggt olagligt statsstöd. Stöd får inte ges till företag som inte dessförinnan intygat att de inte är i svårigheter eller föremål för återbetalningsskyldighet. Därför är ett system likt det nuvarande

där stödet utgår automatiskt, dvs. utan att det påkallas av stödmottagaren, inte möjligt att tillämpa med de nya statsstödsreglerna.

Ett annat krav som måste uppfyllas är att uppgifter om vissa stödmottagare ska offentliggöras på en övergripande webbplats. Det gäller alla stödmottagare som sammantaget under året har fått mer än 500 000 euro i stöd inom en stödordning. De uppgifter som ska publiceras framgår av den allmänna gruppundantagsförordningens bilaga III (och återges i avsnitt 3.6.4 ovan). Den aktör som ska mata in dessa uppgifter på webbplatsen måste alltså få in vissa grundläggande uppgifter om stödmottagarna. Detta försvåras om stödet, på det sätt som nu sker, förmedlas via en mellanhand (elleverantören) genom att denne övervältrar kostnaden för energiskatten på förbrukaren enligt en lägre skattesats än den som gäller för dem som inte erhåller något stöd. Det stöd som varje stödmottagare får måste summeras för varje år och stödordning för att det ska kunna avgöras vilka stödmottagare som ska publiceras. Publicering ska ske senast ett år efter sista datum för inlämnande av skattedeklarationen.

Både kravet om att stöd inte får ges till företag som är i svårigheter eller som är återbetalningsskyldiga för uppburet olagligt statsstöd och kravet om offentliggörande av uppgifter om vissa stödmottagare är förutsättningar för att den allmänna gruppundantagsförordningen ska kunna tillämpas, vilket framgår av artikel 3 i densamma. Om gruppundantaget åberopas utan att dessa krav är uppfyllda, riskerar det att leda till att samtliga stöd som utbetalas utgör olagligt statligt stöd som måste återkrävas med ränta från stödmottagarna.

Stödmottagarna är i detta sammanhang de företag som i slutänden drar fördel av en lägre skattesats än den i övrigt generella skattesatsen om 29,4 öre/kWh. Antalet stödmottagare är omfattande och det sammanlagda statsstödet (elförbrukningen multiplicerad med differensen mellan 29,4 öre/kWh och den lägre skattesatsen) uppgår till betydande belopp, mer än 14 miljarder kronor 2013. Om det stöd de erhåller inte uppfyller EU-rättens krav, kan konsekvenserna av detta bli högst påtagliga.

Eventuella förslag från utredningens sida baserat på den huvudsakliga inriktningen för utredningen – en översyn av beskattningsnivåerna med olika skattesatser för olika typer av verksamheter – kan påverka antalet stödmottagare och nivån på statsstödet. Men så

länge skatteordningen innehåller inslag av statsstöd, måste den anpassas så att den håller måttet i förhållande till EU-rättens statsstödsregler.

Mot ovanstående bakgrund kan lyftas fram att det av utredningens direktiv framgår att det bör övervägas om ett system som inte utgör statligt stöd kan införas, att antalet inslag av statsstöd som kräver godkännande ska begränsas i möjligaste mån och att detsamma gäller stöd där stödmottagare eller stödbelopp inte är kända av stödgivande myndighet eller annan myndighet.

3.8.5 Offentligfinansiella begränsningar – omfördelningar av skatteuttaget

Som framgår av utredningens uppdrag ska utredningen beakta de samhällsekonomiska konsekvenserna av lämnade förslag. Det måste förstås göras i relation till nollalternativet, dvs. om ingenting görs. Nuvarande ordning och de problem som tidigare har pekats på – inte minst de EU-rättsliga – har också effekter nu och i framtiden, om det svenska regelverket lämnas oförändrat samtidigt som yttre omständigheter har förändrats.

Om de förslag som utredningen lämnar innebär offentligfinansiella kostnader ska, enligt direktiven, förslag till finansiering inom skatteområdet lämnas. Som utredningen ser det är en rimlig utgångspunkt, även om det inte anges i direktiven, att eventuella förändringar av beskattningen av el finansieras inom samma skatteområde, dvs. skatt på el. Denna utgångspunkt ger en yttre ram som inte nödvändigtvis är ett problem, men som utredningen har att förhålla sig till.

Ett ändrat system leder automatiskt till en omfördelning av skattebördan. Detta medför inte bara att de som i dag har en gynnsam beskattning kan få en försämring. Det kan också leda till lägre skatt för verksamheter där detta framstår som omotiverat.

I denna del kan även hänvisas till det kommande avsnitt 7 där utredningen, baserat på principiella överväganden, diskuterar utformningen av olika punktskatter, däribland beskattning av elkonsumention.

4 Ekonomiska styrmedel

4.1 Inledning

I detta avsnitt beskrivs några av de viktigaste styrmedlen inom svensk energi- och miljöpolitik som påverkar elanvändning och elproduktion. Syftet är att sätta energiskatten på el i ett större sammanhang. Energiskatten på el är i grunden fiskal. Skatten har prispåverkande effekter som kan resultera i minskad elanvändning och kan därmed även få en styrande inverkan på graden av energieffektivisering. Utöver de styrmedel som beskrivs i detta kapitel finns även ett antal fiskala skatter som påverkar elproduktion i stor utsträckning och som har viss styrande effekt på produktionen. Detta gäller t.ex. effektskatten på kärnkraft samt fastighetsskatten på elproduktionsanläggningar. Dessa skatter beskrivs emellertid inte i detta kapitel.

4.2 Elcertifikat

Den 1 maj 2003 infördes ett system med s.k. elcertifikat, som ersatte huvuddelen av tidigare drifts- och investeringsstöd till förnybar elproduktion. Syftet med systemet är att främja ökad elproduktion från förnybara energikällor. Målet för den ökade produktionen av förnybar el var inledningsvis en ökning med 10 terawattimmar till 2010. Målet har därefter höjts vid flera tillfällen.

Elcertifikatssystemet, som regleras i lagen (2011:1200) om elcertifikat, är ett marknadsbaserat stödsystem. Det innebär att producenter av förnybar el under vissa förutsättningar blir tilldelade elcertifikat av staten och att elleverantörer och vissa elanvändare har en skyldighet att inneha elcertifikat i förhållande till sin försäljning respektive användning av el (kvotplikt). På det sättet skapas en marknad för elcertifikat som innebär att förnybar el kan produceras kostnadseffektivt. Allt sedan systemet infördes har det

funnits möjlighet att undanta viss el när kvotplikten ska beräknas, bl.a. har företag med en viss elintensitet kunnat undanta el. Syftet är att el som används i tillverkningsprocesser i sektorer som är utsatta för internationell konkurrens inte ska belastas med den kostnad som kvotplikten medför.

Mängden elcertifikat som ska köpas av de kvotpliktiga elanvändarna ändras från år till år genom att kvotplikten successivt höjs fram till 2020, vilket medför en ökande efterfrågan på elcertifikat.

Elcertifikatssystemet har genomgått flera förändringar sedan det infördes och systemets varaktighet har i omgångar förlängts, från 2010 till och med 2035.

Från och med den 1 januari 2012 har Sverige och Norge en gemensam elcertifikatsmarknad. Länderna har alltså samordnat sina system även om vissa skillnader kvarstår. Målet är att länderna tillsammans fram till 2020 ska öka elproduktionen från förnybara energikällor med 26,4 TWh jämfört med 2012. Den svenska regeringen har i en proposition från maj 2015 föreslagit en ambitionshöjning i elcertifikatssystemet som innebär att målet för den gemensamma marknaden höjs till 28,4 terawattimmar (prop. 2014/15:123).

Riksdagen kommer att behandla förslaget under hösten 2015. En förutsättning för att förslaget ska kunna genomföras är att det finns en överenskommelse mellan Sverige och Norge om en ändring av det gemensamma målet. Regeringen har aviserat att den avser att återkomma till riksdagen med en sådan överenskommelse under hösten.

4.3 Koldioxidskatt

Det primära syftet med koldioxidskatten är att minska användningen av fossila bränslen. Koldioxidskatten, som regleras i lagen (1994:1776) om skatt på energi, tas ut med ett skattebelopp per vikt- eller volymenhet bränsle, som har beräknats utifrån bränslets innehåll av fossilt kol. Basen för koldioxidskatten kan sammanfattas vara de fossila bränslen som omfattas av EU:s energiskattedirektiv, vilket innebär att biobränslen inte omfattas av skatten.

Fram till 2015 gäller vissa koldioxidskattelättnader för naturgas och gasol som används i motordrivna fordon, fartyg och luftfartyg.

Från och med 2015 gäller samma generella koldioxidskattenivå för beräkning av koldioxidskattesatserna för samtliga fossila bränslen.

Från den 1 januari 2013 är kraftvärmeproduktion som omfattas av EU:s system för handel med utsläppsrätter helt undantagen från koldioxidskatt samtidigt som den har en energiskatt på 30 procent av den generella energiskattenivån. Samma regler gäller redan sedan den 1 januari 2011 för industrier som omfattas av handelssystemet och för värmeproduktion som används vid industriell tillverkning inom handelssystemet. Syftet med förändringarna är att undvika överlappning i styrningen mellan handelssystemet och koldioxidskatt, och därmed bidra till att öka båda styrmedlens kostnadseffektivitet.

Den tillverkande industrin utanför EU:s system för handel med utsläppsrätter samt jordbruk, skogsbruk och vattenbruk betalar 30 procent av de generella energi- och koldioxidskattenivåerna. Värmeproduktion i en anläggning som ingår i EU:s handelssystem, och som inte används till industriell tillverkning, betalar 80 procent av den generella koldioxidskattenivån sedan 2014. Därutöver finns särskilda regler för ytterligare nedsättning av koldioxidskatten för viss energiintensiv industri och för diesel som används inom areella näringarna. Särskilda regler finns även för hållbara biodrivmedel i bensin och dieselbränsle.

4.4 EU:s system för handel med utsläppsrätter

I januari 2005 startade EU:s system för handel med utsläppsrätter (EU Emission Trading Scheme, EU-ETS). Det syftar till att begränsa utsläppen av växthusgaser genom att internalisera de externa kostnader som är förknippade med dessa utsläpp.

Handeln med utsläppsrätter regleras genom ett särskilt direktiv, Handelsdirektivet¹, och omfattar alla EU:s medlemsländer. Även Norge, Liechtenstein och Island ingår i handelssystemet. Den nationella svenska lagreglering som bedömts nödvändig finns i lagen (2004:1199) om handel med utsläppsrätter. Koldioxid är den huvudsakliga växthusgas som ingår i handelssystemet.

¹ Direktiv 2003/87/EG om ett system för handel med utsläppsrätter för växthusgaser.

De verksamheter som omfattas av systemet är förbränningsanläggningar med en installerad effekt över 20 MW, mineraloljeraffinaderier, malmstillverkning, järn- och stål-anläggningar, mineralindustrin, pappers- och massabruk, produktion av organiska bas-kemikalier, produktion av icke järnmetaller, aluminiumstillverkning samt flygverksamhet inom EU. I Sverige omfattas även förbränningsanläggningar under 20 MW under förutsättning att de är anslutna till ett fjärrvärmenät med högre effekt än 20 MW. Systemet med utsläppsrätter omfattar cirka 635 svenska anläggningar inom industrin, energiproduktionen och flygsektorn. Inom EU berörs sammanlagt cirka 13 000 anläggningar. Det motsvarar cirka 40 procent av de samlade utsläppen av koldioxid inom unionen.

Systemet bygger på att det årligen sätts ett tak för de sammanlagda utsläppen, samtidigt som företagen varje år ska redovisa utsläppsrätter som motsvarar deras faktiska utsläpp. Ett företag, som har större utsläpp än det har tillgång till utsläppsrätter, kan välja mellan att antingen köpa fler utsläppsrätter på marknaden eller att investera i åtgärder som minskar utsläppen. Ett företag, som å andra sidan släpper ut mindre koldioxid än det antal utsläppsrätter som företaget förfogar över, kan spara utsläppsrätterna eller sälja överskottet till andra företag.

Systemet med utsläppsrätter är indelat i olika perioder, s.k. handelsperioder. Den första startade 2005. Den andra perioden omfattade åren 2008–2012 och den tredje omfattar åren 2013–2020. Från och med 2013 har nationella fördelningsplaner ersatts av ett gemensamt tak för medlemsländernas utsläpp. Taket kommer att sänkas successivt så att de totala utsläppen av växthusgaser från den handlade sektorn år 2020 kommer att ha minskat med 21 procent i förhållande till 2005-års nivå. För den andra handelsperioden mellan 2008–2012 delades över 95 procent av utsläppsrätterna ut gratis till de berörda anläggningarna. För handelsperioden 2013–2020 är auktionering den huvudsakliga tilldelningsprincipen. Ungefär hälften av utsläppsrätterna kommer att fördelas på det viset. Industrin och värmesektorn kommer att kunna få en viss del av sina utsläppsrätter gratis. För industri som är utsatt för koldioxidläckage gäller att större delen av utsläppsrätterna delas ut gratis. Elproduktion är inte berättigad till gratis tilldelning. Principen för gratis tilldelning under handelsperioden 2013–2020 baseras på förhandsbestämda produktiktmärken. Produktiktmärkena har konstruerats efter de

10 procent mest koldioxideffektiva anläggningarna i varje sektor inom EU.

Handel med utsläppsrätter ska möjliggöra en kostnadseffektiv minskning av utsläppen, eftersom åtgärder via handeln kan genomföras i de länder och/eller i de företag där det kostar minst att minska utsläppen. Även privatpersoner, miljöorganisationer och företag som inte omfattas av systemet kan handla med utsläppsrätter. I många fall är syftet med sådan handel att kompensera för sin egen klimatpåverkan.

Företag som ingår i handelssystemet kan i viss utsträckning använda s.k. utsläppskrediter som kommer från en av mekanismerna i FN:s Kyotoprotokoll och som handlar om projekt som minskar utsläppen av växthusgaser i andra länder. Det syftar till att öka kostnadseffektiviteten för globala minskningar av utsläpp av växthusgaser. Inom ramen för nämnda protokoll finns också en mekanism som omfattar internationell utsläppshandel.

4.5 Programmet för energieffektivisering i energiintensiv industri (PFE)

Programmet för energieffektivisering i energiintensiv industri (PFE) gav energiintensiva företag i tillverkningsindustrin möjligheten att delta i ett femårigt program som syftade till att bidra till ökad energieffektivitet. Definitionen av energiintensiva företag överensstämde med den i EU:s energiskattedirektiv.² Programmet sjösattes med lagen om energieffektivisering i industrin (2004:1196) då svensk lagstiftning anpassades till EU:s energiskattedirektiv.

Inom ramen för programmet kan företag genom en skatte-reduktion med 0,5 öre/kWh på el som används i tillverkningsprocessen i praktiken få en skattebefrielse från energiskatten på el. Energimyndigheten är tillsynsmyndighet för programmet medan Skatteverket hanterar själva skattereduktionen. De femåriga programmen var uppdelade i två perioder om två respektive tre år. Under den första perioden skulle företagen certifiera sig och utföra kartläggningar, analyser, åtgärdslistor och rutiner av olika slag. Under den andra perioden skulle de eleffektiviserande åtgärder som före-

² Se prop. 2003/04:170.

tagen redovisat efter utgången av den första perioden genomföras. De företag som så önskade kunde därefter påbörja en ny femårig programperiod. Sammantaget har ungefär ett hundratal företag anmält sitt deltagande till programmet.

Sedan 2012, då ovan nämnda lag upphävdes, kan företag inte längre anmäla sig till programmet.³ Bakgrunden till detta var EU:s nya riktlinjer för statligt stöd till miljöskydd, som innebär att det saknas förutsättningar för att inleda nya programperioder efter denna tidpunkt. Bestämmelserna i den upphävda lagen gäller emellertid för de företag som anmälde sig senast 2012. Det innebär att de flesta programdeltagarna (omkring 90 procent) avslutade programmet den 30 juni 2014 och att de sist anmälda företagen kommer att avsluta det 2017.

³ Se prop. 2012/13:9.

5 Ekonomins strukturomvandling i ett elanvändningsperspektiv

5.1 Inledning¹

Historiskt har strukturomvandling, dvs. omfördelning av produktion och arbetskraft mellan olika sektorer i ekonomin, haft genomgripande effekter på såväl ekonomisk tillväxt som på användningen av olika insatsfaktorer – däribland el. Ny teknik, förändrade relativpriser och förändrade konsumtionsmönster är exempel på viktiga faktorer som driver denna omvandling.

Det traditionella jordbrukssamhället förvandlades under 1800-talet till ett industrisamhälle och Sverige gick från att vara ett av Europas fattigaste länder vid 1800-talets mitt till ett av de rikaste hundra år senare. I mångt och mycket handlade detta utvecklingssteg om att ersätta manuell arbetskraft med maskiner och en kraftigt ökad användning av tillförd energi. Ångmaskinen med kol som energibärare var navet i denna transformation.

Utvecklingsblocket kring elen växte fram i början av 1900-talet, i synnerhet i länder med god inhemsk tillgång till vattenkraft. Sverige var också tidigt ett av de länder där elanvändningen per capita blev mycket hög. Mellan 1910 och 1940 tiodubblades användningen. Till 1980 hade den nära nog tiodubblats igen, för att därefter nå kulmen under 1990-talet och gradvis minska fram till 2000 (vilket också diskuteras nedan). Elektrifieringen lade grunden för en kraftig industriell utveckling, med statliga Vattenfall och

¹ Genomgående i avsnittet används följande branschindelningar, om inte annat anges: *Näringslivet* utgörs av branscher med SNI 2007-kod 01–98. *Varuproducenter* utgörs av branscher med SNI 2007-kod 01–43. *Industri* utgörs av branscher med SNI 2007-kod 05–33. *Tjänstefirmer* utgörs av branscher med SNI 2007-kod 45–98. *Övrigt* utgörs av branscher med SNI 2007-kod 01–03 (jordbruk, skogsbruk och fiske), 35–39 (energi, vatten, avlopp och avfall), och 41–43 (byggverksamhet).

Televerket samt privata företag som ASEA och LM Ericsson i centrum.² Produktionen av energiintensiva varor som massa och papper, stål och metall samt kemikalier fick en konkurrensfördel, eftersom Sverige har haft jämförelsevis låga elpriser. Den svenska basindustrin utvecklades därför till att bli relativt elintensiv.

Nästa utvecklingsblock, den så kallade tredje industriella revolutionen, var framväxten av informations- och kommunikationsteknik (IKT) i början av 1970-talet. Detta steg har möjliggjort stora effektivitetsvinster inom exempelvis industriella processer, uppvärmning och transport. IKT-tekniken har dessutom drivit på framväxten av mindre elintensiva, tjänstebaserade, branscher som läkemedel samt datorspel och annan mjukvara. I Sverige har tjänstesektorn vuxit kraftigt de senaste årtiondena och utgör i dag två tredjedelar av den totala sysselsättningen samt en nästan lika stor andel av näringslivets bidrag till BNP. Denna utveckling har inneburit en minskad efterfrågan på el, både genom en ökad effektivitet och genom en strukturomvandling mot den mindre elintensiv tjänsteproduktionen.³

Frågan som detta avsnitt försöker besvara är hur utvecklingen av näringslivets struktur och elanvändning kommer att se ut under de kommande två årtiondena. Denna prognos tar sin utgångspunkt i existerande studier.⁴ De studier som finns i dag utgår i stor utsträckning från dagens situation vad gäller ekonomisk politik, samt energi- och klimatpolitik och historiska trender över produktivitetens utveckling och processer i näringslivet. De omfattande förändringar som skett i näringslivet de senaste 20 åren ger en indikation på svårigheterna i att göra bedömningar om den framtida utvecklingen av näringslivet. Till viss del hanteras ovissheten genom att förutsättningarna i framskrivningsscenarierna justeras för att ta hänsyn till exempelvis högre priser på energi och andra insatsvaror. Utvecklingen av helt nya teknologier och sektorer, såsom utvecklingen de senaste 20 åren, fångas dock inte upp av sådana justeringar. Det är därför viktigt att även resonera kring hur

² Naturvårdsverket (2013).

³ Ibid.

⁴ I huvudsak refereras till kommande LU15-bilaga om den långsiktiga ekonomiska utvecklingen, Energimyndigheten (2014), Svenskt Näringsliv (2014) samt material som presenterats inom IVA:s projekt Vägval el (<http://iva.se/vagval-el>).

mer omfattande förändringar skulle påverka den framtida företagsstrukturen och näringslivets elanvändning.

5.2 Ekonomins struktumvandling mellan 1990 och 2015

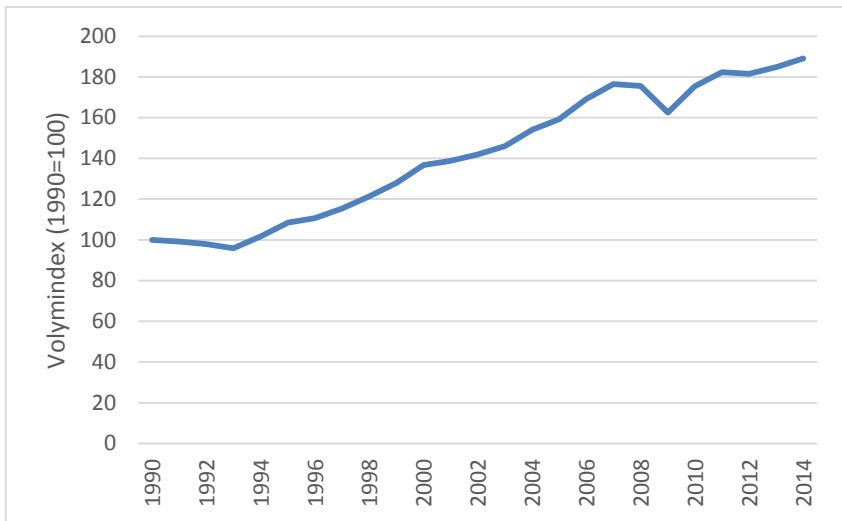
5.2.1 Inledning

Näringslivets struktur, eller sammansättning, kan mätas på olika sätt. Ett vanligt sätt är att jämföra hur mycket olika branscher bidrar till näringslivets sammanlagda förädlingsvärde, dvs. skillnaden mellan värdet av de varor och tjänster som produceras och företagens kostnader för denna produktion.⁵ Summan av alla förädlingsvärden, tillsammans med nettot av produktskatter eller subventioner (och eventuella ofördelade poster) utgör BNP på produktionssidan, varför summan av alla förädlingsvärden i en bransch kan kallas för branschens bidrag till BNP.

I nationalräkenskaperna redovisas förädlingsvärdet i löpande priser samt volymindex. Volymförändringen av aggregerat, t.ex. förädlingsvärde, som mäts med volymindex visar dess utveckling rensat för inflation, dvs. utvecklingen i reella termer eller i fasta priser.⁶ För att kunna jämföra mellan år använder vi oss av volymindex som mått på värdet av näringslivets produktion och använder därför förädlingsvärde (i fasta priser) och produktionsvolym som synonymer. Mellan 1990 och 2014 steg näringslivets sammanlagda förädlingsvärde med nästan 90 procent i reala termer, se Figur 5.1.

⁵ Ett annat sätt att mäta struktumvandling är att jämföra sysselsättningen inom olika branscher som ett mått på branschens betydelse för samhällsekonomin.

⁶ SCB, *Begreppsförklaring inom nationalräkenskaperna*, <http://www.scb.se>, hämtad 2015-04-30.

Figur 5.1 Näringslivets förädlingsvärde 1990–2014, volymindex

Källa: Statistiska centralbyrån.

5.2.2 Utveckling av näringslivets struktur 1990–2015

Sverige har traditionellt varit en råvarubaserad och relativt energiintensiv ekonomi, även om nya tjänstebranscher på senare tid tagit allt större andel av BNP. Tjänstenäringarna är i dag mycket viktiga, både för sysselsättningen och för Sveriges BNP. Tjänsteföretag sysselsätter två tredjedelar av samtliga anställda inom privat sektor och skapar drygt 60 procent av näringslivets samlade förädlingsvärde.⁷ Tjänsteföretagen är ofta kopplade till den tillverkande industrin vars företag lägger ut vissa processer på specialiserade tjänsteföretag, men även exempelvis så kallade kulturella eller kreativa näringar⁸ ger i dag ett betydande bidrag till svensk ekonomi. Bland tjänsteföretagen är handeln den bransch som bidrar mest till BNP med 14 procent av förädlingsvärdet⁹ och ungefär en femtedel av samtliga anställda inom näringslivet.¹⁰

⁷ SCB (2014).

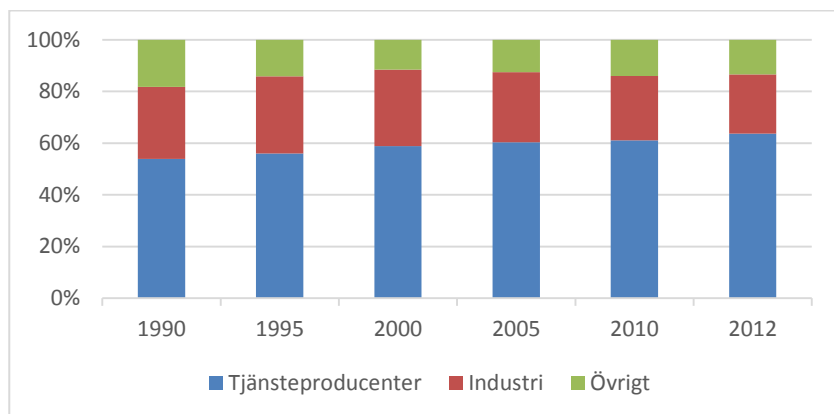
⁸ Till de kulturella/kreativa näringarna räknas branscher som dataspel, musik, mode, reklam och design. Se Tillväxtanalys (2009) för en utförlig beskrivning.

⁹ Data från SCB.

¹⁰ SCB (2014).

Ett antal trender har präglat utvecklingen sedan 1990. Den första är den fortsatta tillväxten inom tjänsteproduktionen, vilken har gått från att utgöra drygt hälften av näringslivets förädlingsvärde 1990 till nästan två tredjedelar 2012, se Figur 5.2. Den andra trenden är den tilltagande betydelsen av informations- och kommunikationsteknologi (IKT) som tillväxtmotor. Nya företag inom kommunikations- och informationssektorerna skapar sysselsättning och ekonomisk aktivitet samtidigt som nya tekniska lösningar och högre beräkningskapacitet hos datorer bidrar till ökad produktivitet i ekonomin som helhet. Mellan åren 1995 och 2013 stod digitaliseringen av den svenska ekonomin för nästan hälften av den totala produktivitetstillväxten¹¹. Denna utveckling har kommit att kallas för ”den tredje industriella revolutionen” och har lett till en allt större betydelse för kunskap som produktiv kraft och till en snabb utveckling av tjänsteproduktion, inte minst inom IT-branschen.¹²

Figur 5.2 Olika näringslivssektorsers bidrag till näringslivets förädlingsvärde, 1990–2012



Källa: Statistiska centralbyrån.

Ett antal centrala drivkrafter ligger bakom denna utveckling. Globalisering, och med det ökad internationell konkurrens, har tvingat företag till effektiviseringar. Många stora företag har, som nämnts

¹¹ Tillväxtanalys (2014).

¹² Schön (2014).

ovan, de senaste årtiondena i högre utsträckning lagt ut funktioner som tidigare sköttes inom företaget på externa leverantörer, så kallad *outsourcing*, något som är särskilt vanligt inom tillverkningsindustrin.¹³ Detta har medfört att tjänsteproduktionen i större utsträckning har synliggjorts i den ekonomiska statistiken.¹⁴

Den ekonomiska krisen, i samverkan med en ideologisk omsvängning mot ökad marknadsliberalism i början av 1990-talet, hade en tydlig effekt på produktionen av privata tjänster. Åtstramningar inom offentlig sektor och avregleringar av tidigare statliga monopol gjorde att privata aktörer klev in på marknader som tidigare dominerats av offentliga aktörer, framför allt inom välfärdssektorn.¹⁵

Även industrin har påverkats av dessa faktorer. Internationell konkurrensutsättning har tvingat många företag att röra sig uppåt i värdekedjan för att kunna konkurrera internationellt.¹⁶ Detta har delvis åstadkommits genom ökad specialisering, men även genom ett ökat tjänsteinnehåll vid försäljningen av fysiska produkter. Gränsen mellan varu- och tjänsteproduktion har därmed till viss del suddats ut, eftersom kunskap och information även blivit en viktig del av många varor.¹⁷ Av samma anledning har kunskapsintensiva branscher, till exempel läkemedelsindustrin och viss teknisk industri, vuxit snabbare än massa- och pappersbranschen och järn- och stålindustrin.

Fortsatt spridning av IT och ökad specialisering samt kunskapsintensitet, tillsammans med den ekonomiska krisen i början på 1990-talet då många olönsamma företag slogs ut, ledde till att produktiviteten inom industrin ökade snabbt från tidigt 90-tal.¹⁸ Sedan 1993 har arbetsproduktiviteten, mätt som förädlingsvärde per arbetad timme, mer än fördubblats i tillverkningsindustrin. Som jämförelse har tjänsteproducenternas produktivitet ökat med drygt en tredjedel, se Figur 5.3.

¹³ Henrekson och Stenkula (2006).

¹⁴ Man skulle kunna föra ett liknande resonemang för tjänster som utförs i hushållen, då tjänster som tidigare utförts av företrädesvis kvinnor i hemmen, t.ex. barnpassning och matlagning, i ökande grad utförs av offentlig sektor och privata företag. Denna omställning ägde till stor del rum före 1990 (se Schön, 2014, s. 405–06).

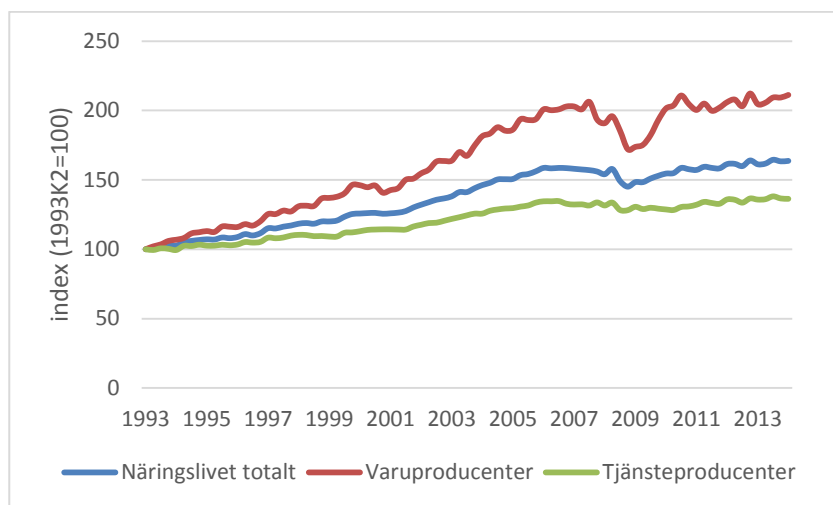
¹⁵ Schön (2014).

¹⁶ Svenskt Näringsliv (2014).

¹⁷ IVA (2013).

¹⁸ Schön (2014).

Figur 5.3 Utveckling i näringslivets arbetsproduktivitet, 1993–2014, arbetsproduktivitetsutvecklingen i näringslivet, säsongrensad efter näringsgren SNI 2007¹⁹



Källa: Statistiska centralbyrån.

Under tioårsperioden mellan 2005 och 2015 avstannade dock produktivitetstillväxten i ekonomin som helhet och hos varuproducenter i synnerhet. En stor del av denna nedgång beror på den globala finanskrisen som började 2007. Den ekonomiska recessionen som följde hade en tydlig negativ effekt på produktivitetsnivån inom varuproduktionen mellan 2007 och 2011. Till viss del var denna konjunkturrell och orsakad av fallande internationell efterfrågan, men det finns också tecken på en trendmässig nedgång i produktivitetstillväxten. Detta kan delvis bero på att den ekonomiska osäkerheten minskade viljan att genomföra produktivitetshöjande investeringar, men även på att det låga ränteläget minskade pressen på företag med låg produktivitet som annars hade slagits ut.²⁰

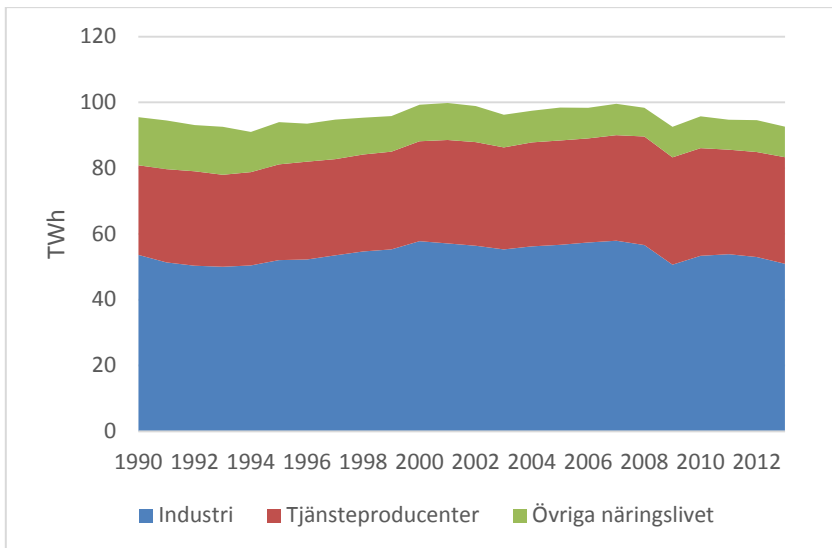
¹⁹ Arbetsproduktivitet mäts som kvoten mellan förädlingsvärde och arbetade timmar. Varuproducenter utgörs av branscher med SNI 2007-kod 01–43, det vill säga industrin samt jord- och skogsbruk; energi; vatten, avlopp och avfall; samt byggverksamhet. Tjänsteproducenter utgörs av branscher med SNI 2007-kod 45–98.

²⁰ Regeringen (2015).

5.2.3 Näringslivsstrukturens betydelse för elanvändningen

Mellan åren 1990 och 2013 låg näringslivets sammanlagda elanvändning på ungefär samma nivå, mellan 90 och 100 TWh om året. Industrin stod för något mer än hälften av denna förbrukning, runt 50 TWh per år. Tjänstesektorn ökade sin elanvändning något, från ungefär, 27 TWh per år 1990 till 32 TWh per år 2014, samtidigt som övriga näringslivet minskade sin förbrukning från ungefär 15 till 10 TWh, se Figur 5.4.

Figur 5.4 Näringslivets elanvändning 1990–2013



Källa: Statistiska centralbyrån.

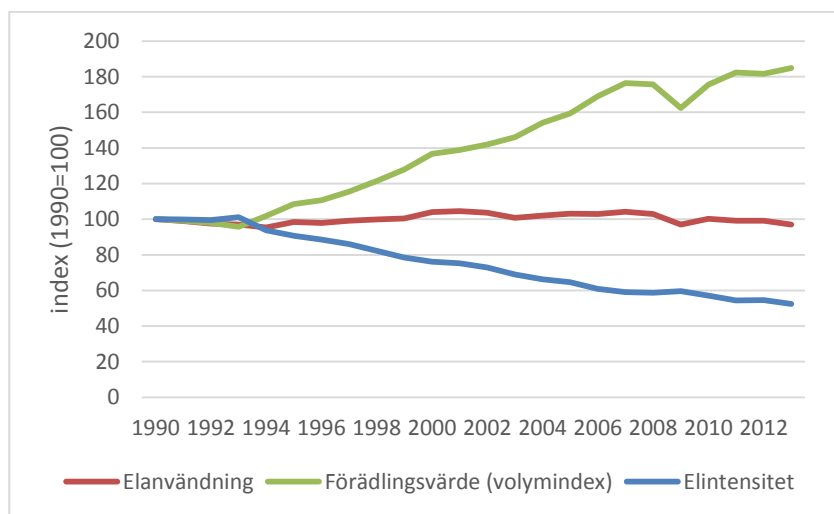
Näringslivsstrukturen påverkar den sammanlagda elanvändningen i näringslivet. Tillverkningsindustrin i Sverige använder fem gånger mer el per krona förädlingsvärde än vad som är fallet i tjänstesektorn. När arbetstillfällen och ekonomisk aktivitet flyttar från den förra till den senare minskar också elanvändningen, allt annat lika. Samtidigt har elintensiteten inom båda sektorerna minskat relativt snabbt och tillsammans innebär dessa faktorer att näringslivets genomsnittliga elintensitet har minskat med mer än 40 procent, från 63 till 36 MWh per miljoner kronor i förädlingsvärde, mellan 1990 och 2013, se Tabell 5.1.

Tabell 5.1 Elintensitet i näringslivet, MWh per miljoner kronor i förädlingsvärde, fasta (2014) priser²¹

	1990	2013
Industri	128	89
Tjänsteproduktion	33	19
Övriga näringslivet	53	27
Totalt	63	36

Källa: Statistiska centralbyrån.

Näringslivet har uppvisat sjunkande elintensitet sedan början av 1990-talet, se Figur 5.5. Detta beror på utvecklingen inom såväl industrin som tjänstesektorn.

Figur 5.5 Näringslivets elanvändning och förädlingsvärde, 1990–2013

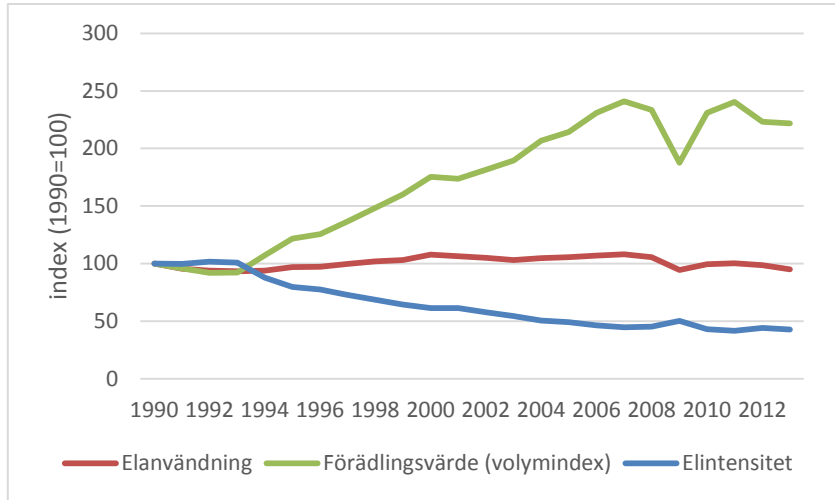
Källa: Statistiska centralbyrån.

Blickar man ännu längre tillbaka har det under lång tid funnits en stark samvariation mellan elanvändningen och det sammanlagda förädlingsvärdet inom industrin. Från och med 1993 sker dock en

²¹ Elintensiteten är beräknad som elförbrukningen delat med förädlingsvärdet. Förädlingsvärdena är deflaterade med konsumentprisindex. För ytterligare diskussion om olika elintensitetsmått se avsnitt 10.

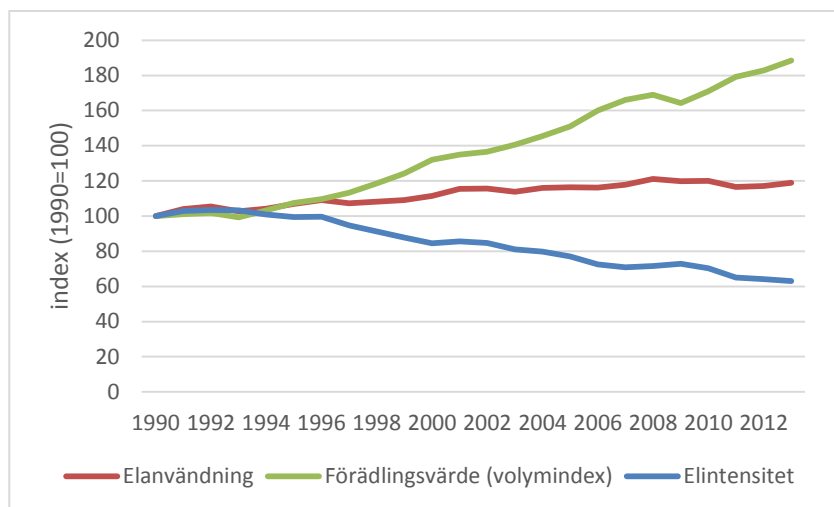
markant ökning av industrins förädlingsvärde och produktionsvolymen mer än fördubblas fram till 2014, medan elförbrukningen legat kvar på ungefär samma nivå, se Figur 5.6.

Figur 5.6 Industrins elanvändning och förädlingsvärde, 1990–2014



Källa: Statistiska centralbyrån.

Även tjänstesektorn uppvisar en liknande utveckling, se Figur 5.7. Tjänsteföretagens elanvändning har visserligen ökat något mer än industriföretagens, men elintensiteten har sjunkit även i tjänstesektorn tack vare stigande förädlingsvärden. En stor del av denna ökning har kommit från hushållstjänster som använder relativt lite el i förhållande till produktionsvärdet.

Figur 5.7 Tjänstesektorns elanvändning och förädlingsvärde, 1990–2013

Källa: Statistiska centralbyrån.

Frikopplingen mellan förädlingsvärde och elanvändning inom näringslivet har ett antal förklaringar. För det första har ett antal branscher som använder relativt lite el i förhållande till värdet av de varor och tjänster som företagen producerar vuxit kraftigt sedan 1990-talets början.²² Tydliga exempel är företag som erbjuder hushållstjänster, IT-företag och läkemedelsindustrin.

För det andra har teknisk utveckling och investeringar i nya produktionsanläggningar överlag gjort framför allt industriföretagen mer energieffektiva, bland annat som svar på stigande energipriser. Energieffektiviteten inom industrin ökade med 36 procent mellan 1993 och 2010.²³ En del av denna energieffektivisering bestod dock av en övergång från fossila bränslen till el, vilket å andra sidan ger ökad elanvändning.

För det tredje har många varuproducenter riktat in sig på att producera varor som har ett högre förädlingsvärde per enhet energi som används i framställningen. Detta har framför allt varit fallet för verkstadsindustrin, men förädlingsvärdet har stigit inom samtliga

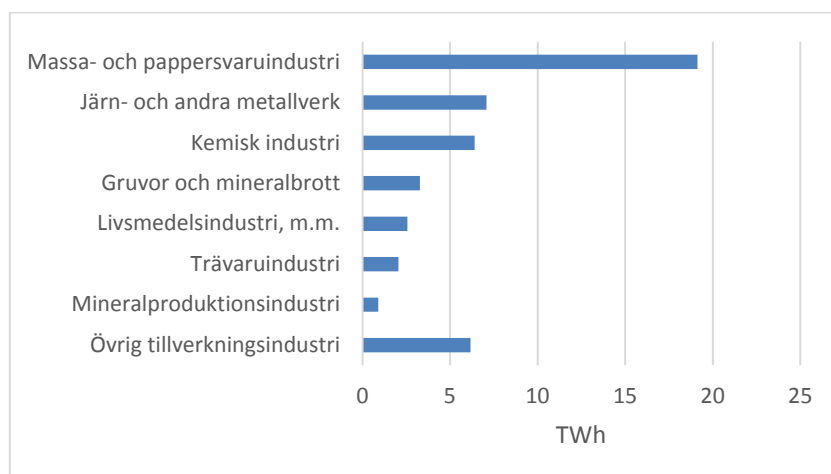
²² Elforsk (2006).

²³ IVA (2013).

industrisektorer.²⁴ Denna utveckling beror på att svenska varu-producenter i allt högre utsträckning agerar på globala marknader vilket har tvingat företagen att bli mer specialiserade. Kunskaps-intensiv industri, med högre förädlingsvärde per enhet energi, har därmed vuxit, medan enklare produktion har slagits ut.

Fyra elintensiva branscher står för tre fjärdedelar av industrins sammanlagda elförbrukning. Massa- och pappersvaruindustrin står för 40 procent av industrins sammanlagda elanvändning. Vad som händer inom denna bransch kommer alltså ha en stor påverkan på elanvändningen i näringslivet som helhet. Därefter står järn- och stålindustrin, samt den kemiska industrin, gruvor och mineralbrott tillsammans för 35 procent av all elanvändning, se Figur 5.8. Tillsammans står dessa fyra branscher för en knapp tredjedel av det sammanlagda förädlingsvärdet inom industrin, och drygt sju procent av hela näringslivets förädlingsvärde.²⁵

Figur 5.8 Olika branschers andel av industrins elanvändning, 2014



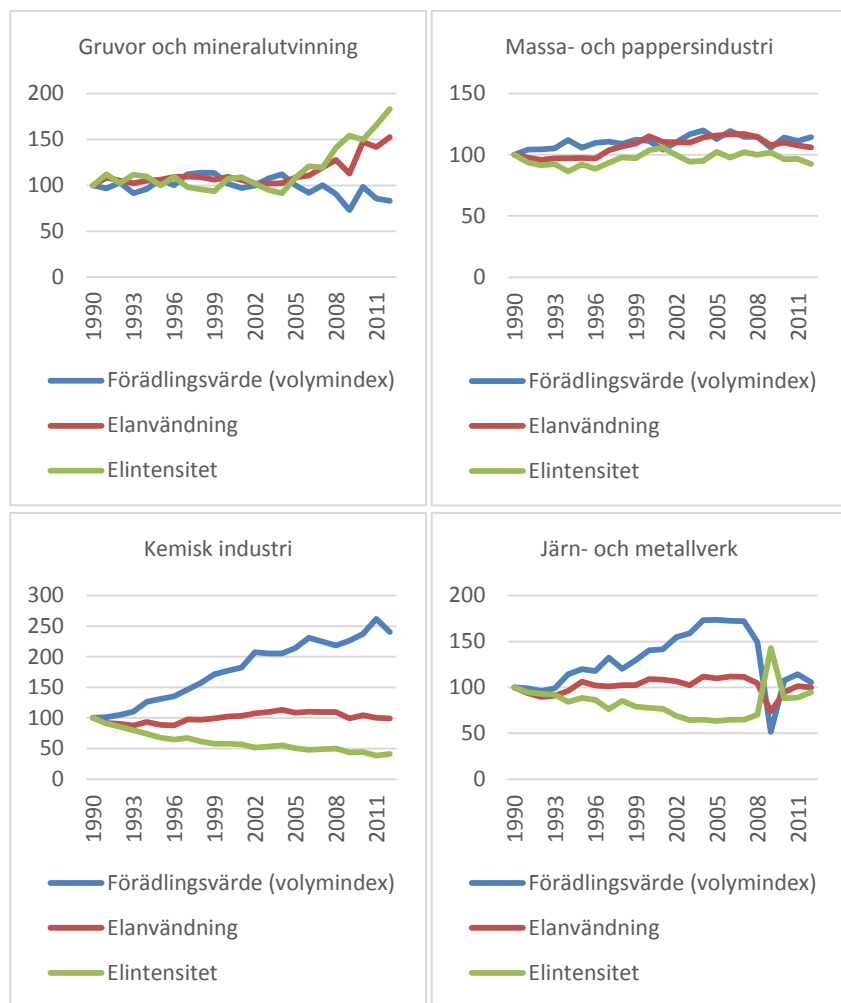
Källa: Statistiska centralbyrån.

²⁴ Rydén, B. (2015).

²⁵ SCB (2014).

Utvecklingen inom dessa fyra branscher påverkar således elanvändningen inom både industrin och näringslivet som helhet. Utvecklingen skiljer sig åt betydligt mellan branscherna, se Figur 5.9.

Figur 5.9 Elanvändning och förädlingsvärde i branscher med högst elanvändning, 1990–2012²⁶



Källa: Statistiska centralbyrån.

²⁶ Siffrorna på den vertikala axeln är indextal med basår 1990.

Inom gruvor och mineralutvinning var förädlingsvärdet och elanvändningen i princip oförändrad fram till mitten på 2000-talet. Mellan 2005 och 2012 minskade förädlingsvärdet med 17 procent medan elanvändningen ökade med 40 procent som en följd av ökad automatisering av branschens produktionsprocesser.²⁷ Inom massa- och pappersindustrin har elanvändningen och förädlingsvärdet däremot rört sig i tandem de senaste 25 åren. Inom både kemisk industri och stål- och metallverk sker dock en markant frikoppling mellan förädlingsvärdet och elanvändningen sedan början av 1990-talet. Fram till 2012 steg förädlingsvärdet inom kemisk industri trefaldigt, samtidigt som elanvändningen var oförändrad. Till stor del beror detta på en ökning av läkemedelsindustrin som har relativt låg elintensitet.²⁸ En liknande utveckling ägde rum inom stål- och metallverk fram till finanskrisens början. Mellan 1990 och 2007 steg förädlingsvärdet med tre fjärdedelar medan elanvändningen ökade med en tiondel då en ökad internationell konkurrensutsättning gynnade producenter av varor med högre förädlingsvärde.²⁹ Branschen drabbades dock hårt av finanskrisen som minskade den globala efterfrågan på stål. Detta ledde i sin tur till kraftiga minskningar i produktionsvolymen i sektorn och även en minskad elanvändning under de följande två åren.

Baserat på denna genomgång kan vi dra ett antal slutsatser om hur strukturomvandlingen påverkar näringslivets elanvändning.

- Det är i första hand skillnader i elintensiteten mellan branscher, dvs. hur mycket el som används i förhållande till produktionsvolym eller produktionsvärde, som avgör hur näringslivets sammansättning påverkar elanvändningen.
- Minskningen i elintensiteten beror dels på att tjänstesektorns andel av näringslivets bidrag till BNP ökar på bekostnad av industrin, dels på att produktionen inom såväl industrin som tjänstesektorns använder mindre el i förhållande till förädlingsvärdet.

²⁷ Svenskt Näringsliv (2014).

²⁸ Schön (2014).

²⁹ Naturvårdsverket (2012).

- Frikopplingen mellan näringslivets produktion och elanvändning innebär att produktionsvolymen inom näringslivet i allmänhet, och industrin i synnerhet, inte längre är en lika god indikator på hur elanvändningen kan komma att utvecklas i framtiden. Det är dock värt att peka ut att denna frikoppling inte har skett inom exempelvis massa- och pappersindustrin, som är den industribransch som använder överlägset mest el. Sambandet mellan produktionsvolym och elförbrukning är också alltså positivt, även om detta samband har varit svagare under den senaste 20-årsperioden än tidigare. En ökad ekonomisk aktivitet innebär således att elanvändningen kommer att öka.
- Frikopplingen mellan produktionsvolym och elanvändning beror till stor del på att företagen inom de sektorer som använder mest el ändrat sin produktionssammansättning för att konkurrera på internationella marknader, vilket har lett till ökad specialisering och högre förädlingsvärden utan en motsvarande ökning av elanvändningen. Samtidigt har en omfattande energieffektivisering ägt rum. Framtidens elanvändning kommer således bland annat att bero på hur den internationella konkurrensen utvecklas och på hur svenska företag svarar på detta. Därtill kommer fortsatt energieffektivisering att ha betydelse.

5.3 Utvecklingen mellan 2015 och 2035

5.3.1 Inledning

I detta avsnitt görs en bedömning av struktumvandlingen i Sverige under de kommande 15–25 åren och ett försök att sätta det i ett elanvändningsperspektiv. Bedömningen tar sin utgångspunkt i existerande studier och vi fokuserar på vad dessa studier säger om näringslivsstrukturen i framtiden och vad detta säger om elanvändningen.

De studier som ligger till grund för analysen har valts därför att de representerar tre i sammanhanget centrala utgångspunkter:

- Standardmodellen för prognoser och analyser av ekonomins utveckling (kommande LU15-bilaga om den långsiktiga ekonomiska utvecklingen),

- Standardmodellen för bedömningar av el (och energi) användning (Energimyndigheten), samt
- Näringslivets perspektiv och bedömning av den egna utvecklingen framöver samt dess betydelse för elanvändningen (Svenskt Näringsliv).

5.3.2 Kommande rapport om den långsiktiga ekonomiska utvecklingen

Inledning

I en kommande rapport som kommer att utgöra en bilaga till den kommande Långtidsutredningen 2015 analyseras den långsiktiga ekonomiska utvecklingen. Strukturomvandlingen bestäms av utvecklingen av efterfrågebilden och produktivitetstillväxten i näringslivets branscher. Näringslivet delas in i 17 branscher och produktivitetstillväxten, mätt som förädlingsvärde per arbetad timme, i varje bransch skrivs fram, delvis baserat på den historiska trenden. Efterfrågan på varor och tjänster i de olika branscherna beräknas givet de makroekonomiska parametrarna. Utvecklingar i branscherna beräknas med hjälp av EMEC-modellen, en allmän jämviktsmodell som Konjunkturinstitutet använder för att bland annat bedöma samhällsekonomiska konsekvenser av skatter och regleringar på miljöområdet.³⁰

Tre scenarier beskrivs för svensk ekonomi. Dels ett basscenario, dels två känslighetsscenarier: ett där tjänstekonsumtionen ökar snabbare än i basscenariot till följd av en standardhöjning i offentligt tillhandahållna tjänster, och ett där elpriserna i Europa förväntas vara högre till följd av en mer ambitiös klimatpolitik. Dessa tre scenarier sammanfattas översiktligt nedan.

³⁰ EMEC står för *Environmental medium term economic model*. En beskrivning av modellen finns i Östblom & Berg (2006).

Basscenario

Basscenarioet utgår från Finansdepartementets bedömning av den makroekonomiska utvecklingen, jämför Tabell 5.2. Den dominerande trenden är att BNP-tillväxten bedöms vara svagare för perioden 2014–2040 jämfört med perioden 1994–2013. Detta beror i huvudsak på att antalet arbetade timmar kommer att växa svagare efter 2014 vilket i sin tur beror på att antalet personer i arbetsför ålder kommer att öka långsammare än tidigare.

Tabell 5.2 Scenario för makroekonomisk utveckling, genomsnittlig årlig procentuell förändring

Fasta priser	1994–2013	2014–2040
BNP	2,6	2,1
Hushållens konsumtionsutgifter	2,3	2,3
Offentliga konsumtionsutgifter	0,9	0,6
Fasta bruttoinvesteringar	3,9	3,1
Export	5,5	4,4
Import	5,0	4,4

Källa: Kommande LU15-bilaga om den långsiktiga ekonomiska utvecklingen.

Utvecklingen av hur branscher bidrar till BNP, mätt som förädlingsvärde och antalet arbetade timmar, skiljer sig åt mellan olika branscher. Detta får till följd att näringslivsstrukturen förändras med tiden. Bakom detta ligger framskrivningar av antaganden om skillnader i möjlighet att effektivisera verksamheten. Detta påverkar produktiviteten och efterfrågan på branschernas varor och tjänster, vilket påverkas av den ekonomiska utvecklingen i Sverige och omvärlden. Även internationell konkurrens spelar en stor roll för den framtida näringslivsstrukturen. För vissa branscher finns möjligheten att förlägga sin produktion utomlands, bl.a. beroende på transportkostnaders andel av produktionsvärdet samt lokal tillgång till insatsvaror.

Många av de trender som observerats under de senaste årtiondena kommer i basscenarioet att fortsätta fram till 2040. Tjänstesektorn fortsätter att växa snabbare än varuproduktionen, både mätt som det sammanlagda förädlingsvärdet och som antal arbetade timmar. År 1993 stod varuproducenter för 40 procent av föräd-

lingsvärdet och 44 procent av antal arbetade timmar. Tjugo år senare hade dessa andelar minskat, en trend som fortsätter till 2040 i scenariot då varuproducenter står för runt 30 procent av förädlingsvärdet och antalet arbetade timmar, se Tabell 5.3.

Tabell 5.3 Förädlingsvärde och antal arbetade timmar i näringslivet, procent av totala näringslivet, förädlingsvärde i löpande priser

Bransch	SNI-kod	Förädlingsvärde			Arbetade timmar		
		1993	2013	2040	1993	2013	2040
Jord- och skogsbruk	01–03	3,8	1,9	1,7	6,6	3,9	3,5
Gruvor och mineralbrott	05–09	0,4	0,9	1,1	0,4	0,3	0,3
Livsmedelsindustri, m.m.	10–15	2,7	1,8	1,4	3,4	2,0	1,5
Trävaruindustri	16	0,9	0,6	0,6	1,4	1,0	0,9
Massa- och pappersvaruindustri	17–18	3,2	1,6	1,0	3,1	1,5	0,9
Kemisk industri	19–22	3,6	3,3	3,5	2,1	1,6	1,3
Mineralproduktionsindustri	23	0,6	0,6	0,5	0,8	0,7	0,5
Järn- och andra metallverk	24	1,4	1,0	0,9	1,3	1,0	0,6
Övrig tillverkningsindustri	25–33	11,4	10,0	7,7	13,3	11,2	6,9
El, värme, vatten, m.m.	35–39	4,9	4,2	4,2	1,7	1,8	1,4
Byggsamhet	41–43	7,0	6,9	7,3	9,6	10,0	11,5
Transport och magasinering	49–53	8,0	6,0	5,1	9,4	7,1	6,9
Handel	45–47	13,2	14,3	14,9	19,1	18,8	18,9
Kommunikation	58–63	4,2	6,8	6,5	3,8	5,1	4,7
Banker och företagstjänster	64–82	15,5	18,9	18,0	12,7	16,7	18,5
Hushållstjänster	55–56, 84–98	4,5	9,4	12,1	8,7	14,8	19,8
Fastighetsverksamhet	68	14,8	11,8	13,5	2,6	2,5	1,8
Varuproducenter	01–43	40	33	30	44	35	29
Tjänsteproducenter	45–98	60	67	70	56	65	71
Totala näringslivet	01–98	100	100	100	100	100	100

Källa: Copenhagen Economics baserat på kommande LU15-bilaga om den långsiktiga ekonomiska utvecklingen.

Bakom dessa bredare trender döljer sig dock skillnader mellan olika delar av näringslivet.

Varuproducenter

Produktionen och sysselsättningen inom *gruvindustrin* förväntas stiga igen. Detta efter en minskning de senaste 20 åren, som till viss del berodde på låg efterfrågan under lågkonjunkturen som följde finanskrisen 2008. Den förväntade ökningen baseras på att efterfrågan på stål och andra metaller förväntas öka i framtiden. En stor del av detta drivs av efterfrågan på stål från Kina. Stål och metall handlas på en global marknad, men behovet av att ha produktionen nära gruvorna gör att det är svårare att flytta produktionen utomlands jämfört med andra branscher. Det har skett omfattande nyinvesteringar inom gruvindustrin under den senaste tjugoårsperioden. Produktiviteten i branschen har minskat, eftersom dessa investeringar ännu inte har gett avkastning på det kapital och den arbetskraft som tagits i anspråk. I takt med att nya gruvor öppnar förväntas dock produktiviteten att öka.

Även efterfrågan på *massa- och pappersvaruindustrins* varor förväntas öka i framtiden. Jämfört med tidigare kan dock varusammansättningen förändras, t.ex. genom en ökad produktion av biobränsle. Precis som för andra råvarubaserade och kapitalintensiva industrier är det ofta svårt att på kort sikt flytta produktionen utomlands, vilket talar för att skogsindustrin kommer att finnas kvar i Sverige under de kommande årtiondena.

Kemi- och läkemedelsindustrin kommer att fortsätta att bidra till den starka tillväxt i förädlingsvärdet som uppvisats sedan 1990-talets början, förutsatt att Sverige kan behålla och utveckla industrin i framtiden. Det medges dock att branschen är svår att förut säga, men produktivitetstillväxten förväntas vara fortsatt hög till följd av produkt- och processutveckling. Möjliga framtida produktområden som kan komma att växa är produktionen av biobaserad etanol och metanol. En hög produktivitetstillväxt inom petroleumraffinaderier kan även förväntas fortsätta. Stora investeringar i raffinaderier ökar sannolikheten för att produktionen stannar i Sverige.

Järn- och stålverk upplevde en dramatisk produktionsnedgång efter finanskrisen. Den globala efterfrågan på stål och andra metallprodukter minskade kraftigt i den globala lågkonjunktur som följde. Detta stod i stark kontrast till den expansion av produktionskapacitet som skett åren innan finanskrisen. Den överkapacitet som finns i dag antas komma att leva kvar en tid framöver, men

rationaliseringar och nedläggningar av mindre enheter är trolig. De metallverk som blir kvar förväntas specialisera sig på produkter med högre produktionsvärde. Som andel av antal arbetade timmar och sammanlagt förädlingsvärde förväntas produktionen fortsätta minska, även om det sker en produktivitetsökning i branschen.

Utvecklingen inom *jordbruket och livsmedelsindustrin* är nära sammankopplade. Antalet arbetade timmar har minskat inom jordbruket sedan 1993 och produktivitetstillväxten har varit hög. En liknande utveckling har skett i livsmedelsindustrin. Framställningen av bearbetade livsmedel sker i regel nära råvarornas framställning, eftersom det är svårt att transportera livsmedel över långa sträckor. Detta talar för att produktionen kommer att finnas kvar i Sverige. En befolkningsökning runt om i världen bör även leda till fortsatt efterfrågeökning. Både jord- och skogsbrukets samt livsmedelsindustrins andel av näringslivets produktion och sysselsättning förväntas dock minska till 2040.

Inom den *övriga varuproducerande* delen av näringslivet är bilden splittrad. Kategorin övrig tillverkningsindustri, som innefattar bland annat tillverkning av metall-, elektronik- och verkstadsprodukter samt fordon får se sin andel av näringslivets förädlingsvärde och sysselsättning minska. Inom några områden bedöms dock tillväxten vara stark. Tillverkning av elektronikprodukter har legat bakom en stor del av produktivitetstillväxten i näringslivet som helhet de senaste 20 åren. Detta innefattar bland annat produktion av telekommunikationsutrustning där Sverige har en stark ställning. Produktivitetstillväxten förväntas fortsätta, om än i något långsammare takt. Tillverkningen av elektronikprodukter är dock relativt enkel att flytta utomlands, eftersom den är mindre kapitalintensiv än tyngre industri. Tillgången på högutbildad arbetskraft är dock en viktig faktor i produktionen. Sverige har en stark ställning inom lastbilsproduktion, medan personbilsindustrin är svagare. Fordons-tillverkning är dessutom känslig för internationell konkurrens, men den produktion som finns i Sverige i dag bedöms stanna kvar och produktivitetstillväxten bedöms fortsatt hög.

Byggbranschens andel av arbetade timmar och förädlingsvärde förväntas öka i framtiden. På lång sikt avgör den demografiska utvecklingen efterfrågan på bostäder och lokaler. På kort sikt förväntas den bostadsbrist som råder på många ställen i landet åtgärdas, vilket leder till en högre efterfrågan på branschens produkter.

Tjänsteproducenter

Tjänsteproducenternas andel av näringslivets sammanlagda förädlingsvärde och sysselsättning förväntas fortsätta att öka. Detta förklaras överlag med att hushållens preferenser för tjänster ökar på bekostnad av varor, eftersom ökad inkomst förväntas leda till att efterfrågan på tjänster ökar oproportionerligt. När konsumenter får högre inkomst lägger de en allt större del av denna på tjänster i stället för varor. Detta drivs till stor del av ökad efterfrågan på *hushållstjänster*.³¹ En förklaring till detta är att dessa produkter blivit billigare genom politiska ingripanden, till exempel RUT-avdrag och sänkt restaurangmoms.

Produktionen i flera andra tjänsteproducerande sektorer förväntas också fortsätta att öka. Fortsatt teknisk utveckling inom *informations- och kommunikationsteknik* har inte bara effekter på kommunikationsbranschen, utan även andra branscher. Främst handel, banker och företagstjänster blir mer produktiva.

Alternativscenarion

I alternativscenariot *Ökad tjänstekonsumtion* antas att den offentliga tjänstekonsumtionen ökar snabbare än befolkningsökningen, vilket har varit fallet historiskt. I basscenariot antogs att dessa ökade i samma takt. Om utbudet av offentliga tjänster inte möter konsumenters efterfrågan, kvalitativt eller kvantitativt, är det tänkbart att hushållen kompenserar för detta genom att öka sin konsumtion av privata tjänster. Antagandet kan motiveras bland annat med att befolkningen i Sverige blir allt äldre och därmed kräver mer vård och omsorg.

I detta scenario antas att utgifterna för tjänstekonsumtion blir tio procent högre och att tjänstekonsumtionens andel av BNP blir två procent högre än i basscenariot. I stället minskar konsumtionen av framför allt matvaror, kläder, möbler, hushållsvaror, nöjen och transportmedel.

Resultatet av detta scenario blir att tjänsteproducenternas andel av sysselsättningen och förädlingsvärdet blir ännu större än i bas-

³¹ I *hushållstjänster* ingår bland annat hotell och restauranger, utbildning, vård och omsorg, kultur och nöjen samt reparationsverkstäder.

scenariot. Detta drivs nästan helt av en ökad konsumtion av hushållstjänster, som ersätter offentligt tillhandahållna tjänster. Resultatet bygger dock på ett antagande om att offentlig konsumtion är oförändrad jämfört med basscenariot. BNP är 0,6 procent lägre i detta scenario jämfört med basscenariot, delvis för att produktiviteten i tjänstesektorn är lägre än i varuproduktionen.

I scenariot *Högre elpris i Europa* höjs priserna på kolbaserad elproduktion till följd av högre pris på användning fossila bränslen under antaganden om en mer ambitiös klimatpolitik i Europa. Eftersom Sverige är integrerat med Europas elmarknader, får högre elpriser på el producerad från fossila bränslen även genomslag på elkonsumenter i Sverige.

För att undersöka vad högre elpriser innebär för näringslivsstrukturen i Sverige antas, utöver ett basfall, tre scenarier för ambitionen i Europas klimatpolitik. Dessa scenarier baseras på International Energy Agencys (IEA:s) scenario där världens utsläpp håller sig på en sådan nivå att den globala uppvärmningen stannar vid två grader över den förindustriella nivån. Basfallet baseras på IEA:s fyragradersscenario, som innebär att beslutande regler och styrmedel för energi- och klimatpolitiken gäller även i framtiden, men att priserna på utsläppsrätter stiger från dagens cirka fem euro per ton koldioxid till 35 euro. Övriga antaganden i de fyra scenarierna redovisas i Tabell 5.4.

Tabell 5.4 Förutsättningar i scenariot Högre Elpris i Europa³²

	Bas	Scenario 1	Scenario 2	Scenario 3
Utsläppsrätter (euro per ton CO ₂)	35	85	85	85
Koldioxidskatt (euro per ton CO ₂)	120	170	170	170
Elpris (euro per MWh)	80	88	160	160
Världsmarknadspriser, övriga produkter	Givna	Givna	Givna	Tillåts variera

Källa: Kommande rapport till Långtidsutredningen 2015 om den långsiktiga ekonomiska utvecklingen.

Alternativscenarierna utgår från att en ambitiösare klimatpolitik innebär att priserna på utsläppspriser och nivån på koldioxidskatten blir högre än i basfallet. Vilket genomslag detta får på elpriset beror

³² Elpris avser systempris på den svenska elmarknaden.

på antaganden om den framtida graden av integration mellan Europas elmarknader och i vilken utsträckning kolbaserad elproduktion styr priset på el. Detta reflekteras av de olika elpriserna i scenario 1 och 2. I scenario 3 tas även hänsyn till det faktum att världsmarknadspriserna på en rad varor troligtvis ökar vid ökade priser på fossila bränslen, framför allt inom energiintensiva industrier såsom massa och papper samt stålindustrin.

Det högre elpriset får till följd att det sker en struktumvandling där energiintensiv industri minskar till förmån för övriga delar av näringslivet. Eftersom produktiviteten är relativt hög i energiintensiv industri, innebär detta att BNP också blir lägre. Ju högre elpriset är, desto mer markant blir denna effekt. I scenario 1 är BNP 0,3 procent lägre än i basfallet, och i de andra två scenarierna 1,1 procent lägre. Högre elpriser innebär dock att svensk elproduktion, som till stor del kommer från förnybara källor med låg marginalkostnad, får en större vinst på sin produktion som kan exporteras utomlands, vilket förutsätter att det finns tillräcklig överföringskapacitet till andra länder samt efterfrågan där.

De branscher som förlorar mest på högre elpriser är de energiintensiva industrierna: gruvindustrin, massa- och pappersindustrin, mineralproduktion, samt järn- och metallverk. Resultaten är dock känsliga för hur världsmarknadspriserna förväntas reagera på högre elpriser, vilket reflekteras av skillnaden mellan scenario 2 och 3, se Tabell 5.5.

Tabell 5.5 Förädlingsvärdet i näringslivet i alternativscenarierna jämfört med basscenariot

Bransch	SNI-kod	Scenario 1	Scenario 2	Scenario 3
Jord- och skogsbruk	01–03	-0,5	-2,6	0,2
Gruvor och mineralbrott	05–09	-2,8	-12,7	-5,5
Livsmedelsindustri, m.m.	10–15	-0,2	-1,4	-0,7
Trävaruindustri	16	-0,7	-3,8	-1,2
Massa- och pappersvaruindustri	17–18	-3,6	-19,1	-1,9
Kemisk industri	19–22	0,1	0,6	0,6
Mineralproduktionsindustri	23	-7,7	-9,6	-2,4
Järn- och andra metallverk	24	-8,1	-17,	-6,9
Övrig tillverkningsindustri	25–33	-0,4	-2,7	-4,5
El, värme, vatten, m.m.	35–39	-1,2	0,6	1,1
Byggverksamhet	41–43	-0,1	0,8	0,8
Transport och magasinering	49–53	-0,4	-0,7	-0,9
Handel	45–47	0,0	0,8	1,1
Kommunikation	58–63	-0,2	-1,0	-1,4
Banker och företagstjänster	64–82	0,0	-0,9	-1,9
Hushållstjänster	55–56, 84–98	0,6	3,2	2,9
Fastighetsverksamhet	68	0,2	1,3	1,1
Totala näringslivet	01–98	-0,4	-1,4	-1,4

Källa: Kommande LU15-bilaga om den långsiktiga ekonomiska utvecklingen.

5.3.3 Energimyndighetens scenarier över Sveriges framtida energianvändning

Inledning

Som ett underlag till Sveriges rapportering till EU om scenarier för utsläpp av växthusgaser bidrar Energimyndigheten vartannat år med en rapport där deras scenarier för energisystemet presenteras. Den senaste versionen är från 2014.³³ I rapporten presenteras bland annat Energimyndighetens bedömning av den framtida elanvändningen i Sverige.

Fyra scenarier, ett referensfall och tre känslighetsfall, över det svenska energisystemets utveckling fram till 2030 redovisas i den

³³ Energimyndigheten (2014).

senaste rapporten. Dessa använder 2011 som basår och utgår från befintliga styrmedel. Skatter och styrmedel som gäller i dag antas med andra ord gälla under hela utvärderingsperioden.³⁴ Det innebär att resultaten *”inte ska betraktas som en regelrätt prognos över det framtida energisystemet utan som en konsekvensanalys av gällande styrmedel givet olika förutsättningar som exempelvis ekonomisk tillväxt och bränslepriser”*.³⁵

Antaganden om de ekonomiska förutsättningarna i form av makroekonomiska variabler är baserade på Konjunkturinstitutets långsiktscenario över svensk ekonomi. Häri ingår även prognoser över strukturomvandling i näringslivet.³⁶ Framtida priser på fossila bränslen kommer från IEA:s bedömningar.³⁷ Bedömningar över framtida eltillförsel görs av Energimyndigheten på basis av en rad antaganden om bland annat efterfrågeutveckling, bränslepriser, teknikutveckling och energisystemen i Sveriges grannländer samt överföringskapacitet till dessa länder. Utveckling av efterfrågan på olika energislag baseras på underlag som tagits fram med hjälp av användarsektorerna, bland annat genom intervjuer med sakkunniga inom branschorganisationer och företag. Även antaganden om investeringar i anläggningar och framtida nedläggningar, vilket påverkar energieffektivitet och produktionsvolym, har tagits fram genom intervjuer och undersökningar. Denna information används alltså som indata i modellen, och är inte ett modellresultat. Energianvändning inom industrin, däribland förbrukning av el, är i Energimyndighetens modell starkt kopplad till den ekonomisk aktivitet. På kort sikt beror detta till största del på produktionsvolym inom olika branscher och på längre sikt även på förändringar i bransch- och produktsammansättning, energieffektivisering och teknisk utveckling.

³⁴ Svavelskatter och kvänoxidavgift ingår inte, eftersom merparten av anläggningarna inom el- och fjärrvärmeproduktion antas vara utrustade med svavelfrensning så att svavelskatten inte bör vara en ekonomisk faktor.

³⁵ Energimyndigheten (2014).

³⁶ Energimyndigheten (2014).

³⁷ Från IEA:s årliga publikation *World Energy Outlook*.

Referensfall

I Energimyndighetens *Referensfall* bedöms industrins elanvändning minska något fram till 2030 jämfört med basåret 2011. I Referensfallet antas BNP öka med 2 procent per år mellan 2011 och 2035 och industriproduktionen ökar. Samtidigt ställer svensk industri om sin produktion till att producera varor med högre förädlingsvärde. Den minskade elanvändningen beror främst på strukturell omvandling inom massa- och pappersindustrin samt på energieffektiviseringar. Inom vissa branscher ökar dock elanvändningen till följd av en konvertering från oljeprodukter till el.

Inom massa- och pappersindustrin minskar energianvändningen i helhet på grund av strukturomvandlingar inom branschen, energieffektiviseringar samt ändrad produktion och bränsleanvändning. En del av detta beror på en omställning från mekanisk massa till kemisk massa. Eftersom framställningen av mekanisk massa kräver mer el, minskar elförbrukningen inom branschen.

Inom järn- och stålindustrin förväntas elanvändningen öka, tillsammans med naturgas. Användningen av kol, koks- och masugnsgas förväntas vara oförändrad medan oljeanvändningen minskar till följd av effektiviseringar och konverteringar till framför allt naturgas.

Verkstadsindustrins³⁸ elanvändning förväntas öka fram till 2030 då den ersätter olja. Verkstadsindustrin, som består av bland annat tillverkning av datorer, elektronikvaror och fordon, har historiskt sett sin energianvändning minska, samtidigt som förädlingsvärdet har ökat. Detta beror dels på ändrad produktsammansättning och dels på energieffektivisering som till viss del består i en konvertering från olja till el.

Inom kemiindustrin, gruvindustrin, livsmedelsindustrin och gummi- och plastindustrin kommer energianvändningen som helhet att öka till följd av ekonomisk tillväxt. Inom gruvindustrin har dessutom ett antal investeringar genomförts, alternativt planerats, som kommer att tas i full drift under perioden fram till 2030 och som leder till ökade produktionsvolymmer. Separata siffror för elanvändningen redovisas dock inte för dessa sektorer.

³⁸ *Verkstadsindustrin* består i Energimyndighetens scenarier av företag inom branscher med SNI-kod 25–30.

Känslighetsfall

Tre känslighetsfall används som alternativa scenarier av Energi-myndigheten. Ett med starkare ekonomisk utveckling, ett med högre priser på fossila bränslen och ett med lägre produktions-kostnader för vindkraft.

I *Starkare ekonomisk tillväxt* antas den genomsnittliga årliga BNP-tillväxten vara 2,6 procent. Industrin produktion ökar, samtidigt som produktionen övergår till produkter med högre förädlingsvärde, vilket gör att kopplingen mellan ökade produktions-volymer och elanvändning blir svagare. Samtidigt finns mer pengar till investeringar och en snabbare konvertering från olja till el än i Referensfallet äger rum, framför allt inom massa- och pappersektorn. Inom järn- och stålindustrin ökar elanvändningen. Elanvändningen ökar under perioden 2011 till 2030.

I *Högre fossila priser* innebär ökade priser på fossila bränslen att incitamenten att byta till andra energibärare ökar. Den ekonomiska tillväxten på i genomsnitt 1,9 procent per år är däremot lägre än i Referensfallet, och elanvändningen är oförändrad jämfört med Referensfallet.

I känslighetsfallet *Lägre produktionskostnader för vindkraft* är kostnaderna för att producera vindkraft lägre än i Referensfallet. Utbyggnadstakten är dock begränsad av elcertifikatsystemet fram till 2030 och vindkraftsproduktionen är bara några TWh högre än i Referensfallet. Elanvändningen i scenariot följer också Referensfallet. Efter 2030 sker dock en stark utbyggnad av vindkraften och produktionen 2035 uppgår till 49 TWh jämfört med 17 TWh i Referensfallet. Elanvändningen i industrin ökar också något under denna period.

Tabell 5.6 Industrins elanvändning i Energimyndighetens scenarier, TWh

Scenario	2011	2020	2030	2035
Referensfall	53	53	52	
Starkare ekonomisk utveckling	53	54	54	
Högre fossilbränslepriser	53	53	53	
Lägre produktionskostnad för vindkraft	53	53	52	53

Källa: Energimyndigheten (2014).

5.3.4 Svenskt Näringslivs studie om Sveriges framtida elbehov³⁹

Svenskt Näringsliv publicerade en rapport 2014 som kartlade Sveriges framtida elbehov baserat på intervjuer med de 100 företag som använder mest el. Företagen bads svara på frågor gällande år 2030 om bland annat förväntad produktion i Sverige, vilken elförbrukning de förväntade sig i framtiden och hur detta skulle kunna komma att påverkas av energieffektiviseringar. Svaren har jämförts med prognoser på framtida elanvändning från andra studier och en bedömning har gjorts över rimliga uppskattningar av framtida elanvändning.

Det poängteras att framtida elförbrukning till stor del beror på faktorer som är svåra att förutse, såsom politiska beslut och utvecklingen i världshandeln. Samtidigt pekar rapporten ut att få studier tar hänsyn specifikt till elförbrukningen på någon detaljerad nivå i sina framtidsscenarier.

Undersökningen finner att industrins elanvändning sannolikt kommer att ligga på samma nivå 2030 som i dag. Däremot spås näringslivets elanvändning som helhet att öka.

Elanvändningen inom *massa- och pappersindustrin* förväntas minska i framtiden. Digitalisering av tryckta medier leder till en fortsatt minskad efterfrågan globalt. Detta motverkas dock av ökad efterfrågan på kartong och hygienprodukter.

Järn- och stålindustrins förbrukning av el kan enligt undersökningen komma att stiga i framtiden. Omvärldens efterfrågan på stål förväntas stiga kraftigt de kommande årtiondena, vilket leder till ökade produktionsmängder. Investeringar i energieffektivare pro-

³⁹ Svenskt Näringsliv (2014).

duktionsprocesser kan komma att pressa ner elanvändningen, medan nya metoder för att ersätta fossila bränslen med el dock kan komma att öka den.

Även inom *gruvnäringen* förväntas omvärldens efterfrågan på företagens varor öka och branschen förväntas öka sin elanvändning något i framtiden. Mer förädling inom landet förväntas leda till ökad energianvändning samtidigt som el kommer att fortsätta att ersätta fossila bränslen i framställningen. Enbart redan planerade projekt förväntas höja efterfrågan på el från dagens 4 TWh till drygt 5 TWh per år.

Kemiindustrins elanvändning bedöms ligga kvar på samma nivå i framtiden. God ekonomisk tillväxt och efterfrågan från omvärlden kommer att leda till ökade produktionsvolym, men samtidigt sker energieffektivisering inom branschen som gör att elanvändningen är oförändrad.

Utöver de branscher som i dag använder mycket el kan användningen inom andra branscher komma att öka. Det tydligaste exemplet är storskaliga *datacenter och serverhallar*, för vilka det finns ett växande behov. Med ett kallt klimat har Sverige en konkurrensfördel gentemot sydligare länder, eftersom utrustningen då kan kylas med billig, kall luft. Trots detta är elanvändningen omfattande. Studien uppskattar att vidare utbyggnad av datahallar skulle kunna innebära att elanvändningen ökar till 4–5 TWh på årsbasis 2030.

Dessutom tillkommer ökad elförbrukning inom transporttjänster, vilken skulle kunna bli betydande om elektrifieringen av fordonsflottan blir mer omfattande. Svenskt Näringsliv landar i en ökning med 5 TWh vilket är konservativt, men hur stor del av denna som sker i näringslivet specificeras inte.

Den förväntade elanvändningen i näringslivet 2030 på basis av Svenskt Näringslivs undersökning förväntas stiga med mellan 4 och 10 TWh om året, se Tabell 5.7.

Tabell 5.7 Svenskt Näringslivs bedömning av näringslivets elanvändning 2030, TWh, förändring jämfört med 2014

Bransch	TWh
Pappers- och massaindustrin	-5– -4
Järn- och stålindustrin	1
Gruvnäringen	1
Kemiindustrin	0
Tillverkningsindustrin och övrig industri	0–4
Datacenter	4–5
Transport	0–5
Totalt	4–10

Källa: Svenskt Näringsliv (2014).

5.3.5 Slutsatser från litteraturgenomgången

De prognoser som redovisats bygger till stor del på antaganden om att den framtida utvecklingen kan förutspås med hjälp av historiska trender. Många av de trender som påverkade näringslivets strukturomvandling under de senaste 25 åren kommer säkerligen att fortsätta.

Strukturomvandlingen som ägde rum mellan 1990 och 2015 innebar att tjänstesektorn ökade sin andel av näringslivets sammanlagda bidrag till BNP. Industrin och övriga näringslivet ökade sin omsättning och det absoluta förädlingsvärdet, men minskade ändå sin andel av bidraget till BNP. Detta berodde delvis på att tjänster som tidigare tillhandahölls inom företag, av offentlig sektor, eller i hemmet i större utsträckning utförs av fristående företag inom tjänstesektorn. Det finns ett antal drivkrafter som gör det troligt att denna utveckling kommer att fortsätta, och att Sveriges ekonomi kommer att uppleva en fortsatt relativ förskjutning mot tjänsteproduktion. En av de huvudsakliga anledningarna till detta är en fortsatt utveckling av informations- och kommunikationsteknologi. I takt med att IKT utvecklats och blivit allt mer avancerad har även mer komplexa tjänster kunnat *outsourcas* till tjänsteleverantörer.⁴⁰ En fortsatt ökning av datorers beräkningshastighet och innovationer inom IKT borde således leda till att än fler tjänster

⁴⁰ Jordahl, H. (red) (2012).

kan komma att utföras av specialiserade tjänsteföretag. En ökad globalisering, med hårdnad konkurrens inom allt fler marknader, skulle således kunna innebära ökad efterfrågan för *outsourcing* av tjänster. Vidare finns det en tendens att konsumenters efterfrågan på tjänster stiger mer än efterfrågan på varor när inkomsterna stiger, vilket skulle kunna göra att hushållens konsumtion bidrar till struktumvandlingen där tjänster får en ökad betydelse för Sveriges ekonomi.⁴¹

Sveriges ekonomi som helhet förväntas att fortsätta växa under kommande decennier. BNP ökar med 55 procent, eller drygt två procent per år, fram till 2035, enligt basscenariot i den kommande LU15-bilaga om den långsiktiga ekonomiska utvecklingen, se Figur 5.10. Den sammanlagda ökningen av BNP kommer från ökningsar av förädlingsvärden inom hela näringslivet. I absoluta tal ökar produktionen för såväl varuproducerande som tjänsteproducerande företag.

Det är också troligt att elintensiteten under de kommande 20 åren kommer att fortsätta utvecklas ungefär åt samma håll som den har gjort sedan 1990-talet början. Näringslivets elanvändning har legat på ungefär samma nivå sedan 1990, trots en kraftig ökning av näringslivets förädlingsvärde. Detta beror på ökad energieffektivisering, men också på att många företag har specialiserat sin produktion och numera producerar varor med högre förädlingsvärde utan att elanvändningen behövt öka. Givet att den trenden fortsätter är det också rimligt att tro att näringslivets elanvändning kommer att ligga på ungefär samma nivå om 20 år som i dag, vilket är vad både Energimyndigheten och Svenskt Näringsliv kommer fram till.

Det finns mycket som pekar på att de trender som legat bakom den ekonomiska struktumvandlingen sedan början av 1990-talet fortsätter. Likaså är det inte orimligt, om än något konservativt, att anta att de faktorer som påverkar elanvändningen, i första hand energipriser och klimatpolitiken ambitionsnivå, ligger inom de ramar som ligger till grund för scenarierna över framtida elanvändning. Detta innebär att elanvändningen inom industrin ligger kvar på

⁴¹ Teorin att inkomstelasticiteten för efterfrågan på tjänster är högre än för varor och att detta skulle driva en omställning till en tjänsteekonomi har dock visat sig svår att bevisa empiriskt i industriella länder, se t.ex. Wölfl (2005).

ungefär samma som eller en något lägre nivå än i dag. Elanvändningen inom tjänstesektorn kan dock komma att öka något till följd av att (relativt) elintensiva tjänsteföretag ökar sin verksamhet i Sverige.

Utredningens bedömning är att näringslivets elanvändning 2035 kommer att ligga något över dagens nivå givet dagens förutsättningar och de senaste 20 årens trender i produktivitetstillväxt och förändring av elintensiteten. Det innebär att näringslivets elanvändning skulle komma att vara runt 98–106 TWh per år om tjugo år, eller 3–11 TWh över den genomsnittliga nivån på näringslivets årliga elanvändning sedan 1990.

Det finns få studier som gör framskrivningar av Sveriges elanvändning på branschnivå för hela näringslivet, och de studier som redovisas här lämnar inte någon heltäckande och detaljerad bild av hur näringslivets elanvändning utvecklas de kommande årtiondena. En uppskattning för individuella branscher baserat på Energimyndighetens och Svenskt Näringslivs bedömningar redovisas i Tabell 5.8.

Tabell 5.8 Elanvändning 2013 och 2035 fördelat på branschnivå, TWh

Bransch	SNI-kod	2013	För- ändring	2035
Varuproducenter	01–43	59	-1–1	58–60
Jord- och skogsbruk	01–03	3		3
Gruvor och mineralbrott	05–09	4	1	5
Livsmedelsindustri, m.m.	10–15	3		3
Trävaruindustri	16	2		2
Massa- och pappersvaruindustri	17–18	20	-4– -3	16–17
Kemisk industri	19–22	7	0	7
Mineralproduktionsindustri	23	1		1
Järn- och andra metallverk	24	7	1	8
Övrig tillverkningsindustri	25–33	6	0–4	6–10
El, värme, vatten, m.m.	35–39	5		5
Byggverksamhet	41–43	1		1
Tjänsteproducenter	45–98	34	4–10	38–39
Transport och magasinering	49–53	4	0–5	4
Handel	45–47	6		6
Kommunikation	58–63	1	4–5	5–6
Banker och företagstjänster	64–82	2		2
Hushållstjänster	55–56, 84–98	10		10
Fastighetsverksamhet	68	11		11
Totala näringslivet	01–98	93	3–11	96–104

Källa: Copenhagen Economics baserat på data från SCB, Energimyndigheten (2014) och Svenskt Näringsliv (2014).

Näringslivets genomsnittliga elanvändning under perioden 1990–2013 var ungefär 95 TWh. Använder vi detta som basår innebär en ökning av elanvändningen med mellan 3 och 11 TWh att elanvändningen 2035 skulle ligga på mellan 98 och 106 TWh.⁴²

Bedömningarna över framtidens företagsstruktur och elanvändning utgår till stor del från historiska trender och den nuvarande ekonomisk- samt energi- och klimatpolitiska situationen. Att försöka förutspå framtiden är naturligtvis mycket osäkert och dagens förhållanden är den bästa indikatorn på hur (den nära) framtiden

⁴² Näringslivets elanvändning 2013 var ungefär 2 TWh lägre än 2011 vilket är basåret i Energimyndighetens beräkningar.

kommer att se ut. Det finns dock ett antal trender som ger anledning att problematisera de framtidsbilder som målas upp i de studier som redovisats, och därmed hur näringslivsstrukturen och elanvändningen kan komma att se ut år 2035. Dessa faktorer kan dels komma att påverka hur företagsstrukturen utvecklas de kommande 20 åren och därmed påverka näringslivets elanvändning, dels påverka utvecklingen inom branscherna så att elanvändningen avviker från de prognoser som presenterats ovan.

En ambitiösare klimatpolitik

En faktor som kan påverka företagsstrukturen är ambitionsnivån i klimatpolitiken. I den kommande LU15-bilaga om den långsiktiga ekonomiska utvecklingen utgår basscenario från dagens regler och beslut kring klimatpolitiken och att inga ytterligare åtgärder antas ske, vilket är förenligt med IEA:s scenario. Där sker utsläppen i en takt som antas begränsa den globala uppvärmningen till fyra grader, vilket innebär att utsläppen i Norden är 29 procent lägre 2050 jämfört med 1990.⁴³ Även Energimyndighetens referensfall utgår från nuvarande policymix, i enlighet med studiens uppdrag att genomföra en konsekvensanalys av dagens styrmedel.

Men Sveriges ambitioner inom klimatpolitiken är betydligt högre än så. 2009 beslutades att Sverige ska ha som vision att år 2050 ha ett Sverige utan nettoutsläpp av växthusgaser.⁴⁴ I alternativscenario Högre elpris i Europa i den kommande LU15-bilagan om den långsiktiga ekonomiska utvecklingen antas priset på utsläppsrätterna inom EU ETS, den svenska koldioxidskatten och elpriserna på den svenska elmarknaden vara högre än i dag. De är på nivåer som är i linje med IEA:s mer ambitiösa tvågradersscenario, vilken kräver en nordisk utsläppsminskning med 71 procent 2050 jämfört med 1990 års nivå. För att nå visionen om noll nettoutsläpp av växthusgaser kommer utsläppsminskningar att krävas inom främst transportsektorn men även i industrin,⁴⁵ och befintliga styrmedel

⁴³ Se IEA (2013).

⁴⁴ Prop. 2008/09:162.

⁴⁵ Naturvårdsverket (2012).

kommer enligt miljömålsberedningens bedömning inte att räcka för att nå målet.⁴⁶

Effekten av att införa styrmedel för att öka sannolikheten för att 2050-målet nås kommer troligtvis att ha en effekt på såväl näringslivsstrukturen som näringslivets elanvändning. Högre klimatpolitiska ambitioner innebär troligtvis en fortsatt förskjutning mot tjänstekonsumtion, eftersom priserna på energiintensiva varor stiger relativt andra varor och tjänster. Detta syns också i Tabell 5.5 där varuproducenternas absoluta förädlingsvärde minskar i allmänhet, och de energiintensiva branscherna såsom gruvnäringen och järn- och metallverk i synnerhet, medan tjänsteproducenterna överlag ökar. En sådan utveckling skulle, allt annat lika, leda till minskad elanvändning i näringslivet, eftersom tjänsteproduktionen är mindre elintensiv än varuproduktionen. Samtidigt skulle högre energipriser med all sannolikhet leda till att mer energieffektiva processer utvecklades inom företagen vilket skulle kunna minska energianvändningen inom varuproduktionen och därmed i hela näringslivet ytterligare. Ny teknik är också en betydelsefull del av omställningen i Naturvårdsverkets underlag till färdplanen.

Det bör dock understrykas att många energieffektiviserande åtgärder har gått ut på att ersätta processer som drivs av fossila bränslen med el. En sådan framtida elektrifiering av produktionsprocesser skulle kunna innebära att elanvändningen blir större, även om energieffektiviteten ökar. Hårdare framtida krav på utsläppsminskningar och en omställning till ett hållbart samhälle kan kräva en vidare elektrifiering av samhället, och en högre omställningstakt från fossila bränslen till el hos företag. Inom den energiintensiva industrin skulle detta vara en stor utmaning, eftersom möjligheten till ytterligare substitutionen från fossila bränslen till el utan att ny teknik blir tillgänglig är begränsad.⁴⁷

⁴⁶ Se miljömålsberedningens uppföljning av miljömålen från år 2014, miljömålet Begränsad klimatpåverkan (www.miljomal.se).

⁴⁷ Profu (2012).

Utveckling på elmarknaden

En annan möjlighet är att den nordiska elmarknaden får lägre priser i framtiden än i dag som en följd av en utbyggnad av förnybara energislåg, framför allt vindkraft, med låga marginalkostnader. I den kommande LU15-bilagan om den långsiktiga ekonomiska utvecklingen alternativscenari Högre elpris i Europa blir elpriserna högre i Sverige. Detta baseras på att marginalpriserna på en integrerad elmarknad drivs av högre kostnader för produktionen i koleldade kraftverk, vilka sätter priset på elmarknaden. I vilken utsträckning importerad kraft från fossila bränslen sätter priset på den nordiska elmarknaden beror dels på hur väl integrerade de europeiska elmarknaderna är, dels på hur stor efterfrågan är på kraft som behövs bland annat för att balansera den variabla produktionen från vindkraft och, i mindre utsträckning, solkraft.

Den svenska elförsörjningen skulle hypotetiskt kunna täckas av förnybar kraftproduktion genom en storskalig utbyggnad av vind- och solkraft. Den förnybara kraften skulle dock behöva balanseras med hjälp av andra energikällor. Ett alternativ är balanskraft i form av vattenkraften.⁴⁸ Huruvida detta är möjligt diskuteras dock. Ett alternativ är ett framtida genombrott inom storskalig lagring av energi i form av batteriteknologi, vilken fortfarande är en omogen teknik.

Elpriset på en framtida elmarknad där priset bestäms av marginalkostnaden för produktion av förnybar el och el från lagring skulle troligtvis vara lägre än i de scenarier som målas upp i de prognoserna som redovisats tidigare. Lägre elpriser i Sverige kan leda till att industrins produktion ställer om till att bli mer elintensiv, jämfört med en situation med högre elpriser, vilket skulle öka elförbrukning i näringslivet. Denna effekt skulle dock motverkas av en ökad export av el till omkringliggande länder där priset på el är högre.

Sammantaget kan en utbyggnad av förnybar elproduktion i Sverige tillsammans med tekniska genombrott av storskalig energilagring leda till lägre elpriser än i de framtidsscenarier som prognoserna redovisats. Detta skulle, allt annat lika, leda till ökad elanvändning.

⁴⁸ Söder (2013).

Automatisering av arbetskraften och ökad outsourcing

I en studie av Stiftelsen för strategisk forskning beräknas att över hälften av samtliga jobb i Sverige skulle kunna automatiseras inom 20 år.⁴⁹ Exempelvis kan tillverkningsindustrin komma att öka sin elanvändning då produktionen automatiseras för att minska arbetskraftskostnader och förbättra den internationella konkurrenskraften.⁵⁰ Detta skulle leda till att elanvändningen ökar när produktionen blir mer elintensiv.

Ökad automatisering bygger till viss del på en framtida ökning av datorers beräkningshastighet, vilket möjliggör att allt mer kunskapsintensiva arbetsuppgifter kan ersätta arbetskraft. Redan i dag används datorprogram för att utföra enklare journalistiskt arbete.⁵¹ Med en fortsatt teknisk utveckling inom IKT-sektorn skulle möjligheten öka att *outsourca* fler tjänster. En sådan utveckling skulle öka elanvändningen i tjänstesektorn i takt med att datorer ersätter människor.

Utöver dessa trender finns det naturligtvis en rad mer eller mindre oförutsägbara faktorer som skulle kunna påverka utvecklingen i näringslivsstrukturen och elanvändningen. Detta visar inte minst den struktumvandling som ägde rum mellan 1990 och 2015 och som var en följd av den snabba utvecklingen inom IKT. Utan att göra några antaganden som i grunden förändrar de trender som pågått det senaste kvartsseket är det inte orimligt att tro att dagens situation är en nog så god indikator på framtidens utveckling som någon annan. De bedömningar om framtiden som gjorts i den kommande LU15-bilaga om den långsiktiga ekonomiska utvecklingen, Energimyndigheten och Svenskt Näringsliv är därför rimliga.

5.4 Sammanfattning

Sverige har sedan 1990-talets början genomgått en ekonomisk struktumvandling där tjänster blivit en allt viktigare del av ekonomin. Förskjutningen mot tjänsteproduktion har framför allt drivits av att tjänster som tidigare utförts i hemmen och inom varu-

⁴⁹ Stiftelsen för strategisk forskning (2014).

⁵⁰ Svenskt Näringsliv (2014).

⁵¹ Se t.ex. Clerwall (2014).

producerande företag nu utförs av specialiserade tjänsteföretag. En viktig förklaring till denna utveckling är en ökande internationell konkurrens, som tvingat företag som agerar på globala marknader att lägga ut vissa processer på externa leverantörer. Detta har blivit möjligt tack vare en utveckling av informations- och kommunikationsteknologi (IKT) som minskat transaktionskostnader mellan organisationer.

Denna utveckling har också haft en effekt på näringslivets elanvändning. Näringslivets branscher skiljer sig åt betydligt i elintensitet, dvs. hur mycket el de förbrukar per krona i förädlingsvärde. Elintensiteten är mer än fem gånger så hög i industrins produktion som i tjänstesektorn. Fram till början av 1990-talet var näringslivets elförbrukning tätt sammankopplad med dess produktionsvolym, men därefter är kopplingen inte lika stark. Detta beror på att produktionen inom den elintensiva industrin blivit kunskapsintensivare för att kunna konkurrera internationellt och energieffektivisering av produktionsprocesserna, men även på övergången mot ökad tjänsteproduktion. Även tjänsteproduktionens elintensitet har minskat sedan 1990.

Det är troligt att många av de trender som präglade perioden mellan 1990 och 2015 kommer att fortsätta fram till 2035. Med utgångspunkt i ett antal prognoser över utvecklingen i näringslivets struktur och elanvändning de kommande 20 åren bedöms att elanvändningen 2035 kommer att ligga något över dagens nivå. Det innebär att näringslivets elanvändning skulle komma att vara runt 98–106 TWh per år om 20 år, eller 3–11 TWh över den genomsnittliga nivån på näringslivets årliga elanvändning sedan 1990.

Denna bedömning grundar sig dock till stor del på antaganden om att historiska trender och nuvarande ekonomisk- samt energi- och klimatpolitiska förutsättningar kommer att råda även i framtiden. Historien har dock visat att svårförutsägbara händelseförlopp har haft stor betydelse för elanvändningen och det finns all anledning att tro att detta kommer att gälla även i framtiden.

6 Elmarknadens funktion och prisbildning

6.1 Inledning

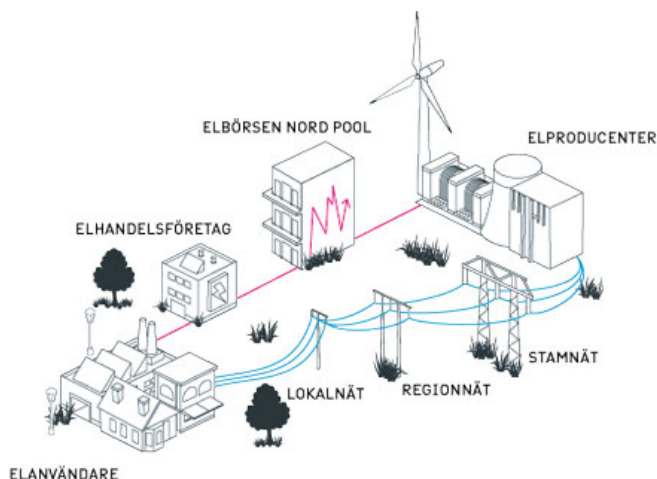
Sedan omregleringen av den svenska elmarknaden i mitten av 1990-talet har kunderna kunnat välja vilket företag de vill köpa sin el ifrån. Konkurrensutsättningen av elhandelsmarknaden har gett såväl hushållskunder som industrikunder fler valmöjligheter. Omregleringen har även påverkat prissättningen på el och överföringen via elnätet. På dagens elmarknad påverkas kundernas kostnad av såväl grossistmarknadens prissättning på el, konkurrensen på elhandelsmarknaden som tarifferna på den reglerade elnätsmarknaden. Utöver detta påverkas kostnaden även av politiska beslut om ekonomiska styrmedel såsom skatter, avgifter, elcertifikatsystemet och utsläppshandelssystemet. I Figur 6.1 visas schematiskt elmarknadens uppbyggnad och elens väg från elproducenten till elanvändaren.

Elproducenten säljer i de allra flesta fall sin el via elbörsen Nord Pool Spot till ett elhandelsföretag. Handeln mellan producenter och elhandelsföretag sker på vad som brukar kallas grossistmarknaden. I Sverige handlas cirka 90 procent av elen via Nord Pool Spot medan resterande 10 procent handlas med bilaterala avtal, dvs. avtal mellan direkt berörda parter. Elhandelsföretaget säljer elen vidare till elanvändaren. Det är dock inte elhandelsföretaget som fysiskt levererar elen till elanvändaren utan det är elnätsföretaget som distribuerar den. Elen kommer via stamnät och regionnät ut i lokalnätet och till elanvändaren.

Stora elanvändare, som t.ex. elintensiv industri, kan själva köpa sin el direkt via Nord Pool Spot och leveranserna av el kan ske även från regionnätet. Även om huvuddelen av elhandeln sker via elbörsen, förekommer även bilaterala affärer direkt mellan inblandade

parter. För att hantera de ekonomiska riskerna sker handel med säkringsprodukter via den finansiella elmarknaden på Nasdaq OMX.

Figur 6.1 Elsystemets delar



Källa: Svenska kraftnät.

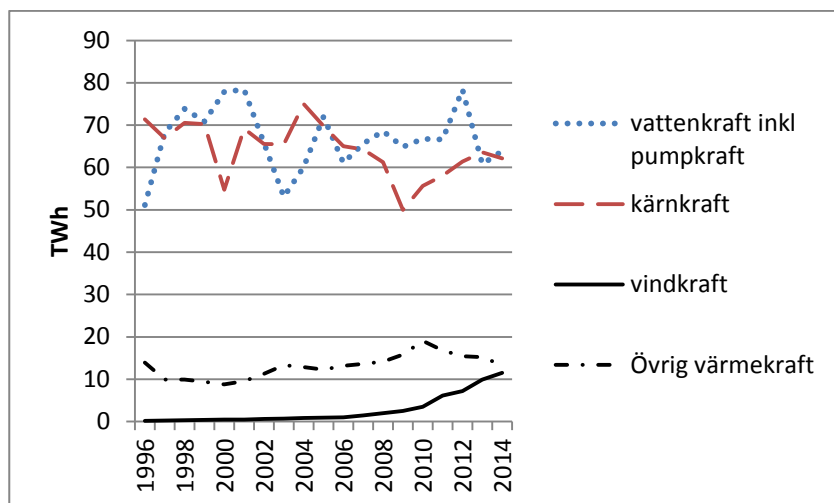
Den schematiska beskrivningen är förenklad. För att förstå hur marknaden fungerar, hur den fysiska leveransen och avtal om elleverans fungerar tillsammans och hur priserna sätts, behövs en djupare diskussion. Resterande delar av kapitlet beskriver därför elmarknadens olika delar mer i detalj.

6.2 Elproduktionen i Sverige

I Sverige finns hundratals elproducenter, varav de fyra största står för drygt 70 procent av den el som produceras. Elproduktionen sker med flera olika kraftslag. Kraftslagen har olika egenskaper som i kombination med varandra och med handelsmöjligheterna med omkringliggande länder ger en trygg elförsörjning. I Figur 6.2 nedan visas hur andelen av elproduktionen från olika kraftslag har utvecklats över tid. Huvuddelen av den svenska elproduktionen kommer från vattenkraft och kärnkraft. De senaste åren har också vind-

kraften byggts ut i snabb takt, vilket ökat andelen fossilfri elproduktion i Sverige ytterligare.

Figur 6.2 Elproduktion från olika kraftslag i Sverige 1996–2014



Källa: Statistiska centralbyrån.

Sverige har goda naturliga förutsättningar för att producera el med vattenkraft. Huvuddelen av vattenkraften är lokaliserad i de norra delarna av landet och cirka 45 procent av svensk produktion kommer varje år från vattenkraften. Vattenkraftens möjlighet att producera el beror samtidigt på de hydrologiska förhållandena, vilka varierar mellan åren. Vattenkraftens bidrag till elförsörjningen varierar därmed, vilket också kan ses i Figur 6.2. En viktig egenskap hos vattenkraften är att den är en relativt flexibel elproduktionskälla. Så länge som det finns vatten i magasinen kan effektuttaget i ett vattenkraftverk snabbt justeras upp eller ner beroende på marknadens behov.

Kärnkraftens bidrag till elproduktionen är i nivå med vattenkraftens. Ett år med normala driftförhållanden bidrar kärnkraften med ungefär 45 procent av elproduktionen i Sverige.

Förutom vatten- och kärnkraft produceras el i Sverige även som värmekraft. I Figur 6.2 har all typ av värmekraft summerats under övrig värmekraft. Värmekraft produceras huvudsakligen genom mottryck i fjärrvärme- och industrianläggningar. En mindre andel kom-

mer från kondenskraft i gaskondensanläggningar. Totalt låg andelen övrig värmekraft kring 8 procent under 2014, varav gaskondenskraft stod för 0,6 procentenheter.

De senaste åren har elproduktion från vindkraft expanderat kraftigt. På några år har vindkraftens andel vuxit från att ha varit obetydlig till att 2014 uppgå till cirka 7 procent av den svenska elproduktionen. Vindkraft är vad som brukar benämnas intermittent, dvs. inte planerbar. Det innebär att när det blåser producerar vindkraftverken el men när det inte blåser produceras inte heller någon el. Prognoser över den framtida elproduktionsmixen indikerar en fortsatt ökad andel intermittent kraft.¹

Det som inte visas i Figur 6.2 är att svenska elförbrukare inte enbart använder el som har producerats inom landet. Det svenska elnätet är sedan länge sammankopplat med övriga nordiska länders och numera även med andra närliggande länder såsom Polen och Tyskland. Sammankopplingen av näten ger länderna möjlighet att använda varandras produktionsresurser och gör det möjligt att utnyttja de sammanlagda resurserna så effektivt som möjligt. Den svenska elmarknaden ingår i en gemensam nordisk elmarknad där el handlas mellan länderna. Enkelt uttryckt bestäms flödet mellan länderna av de priser som uppstår i de olika länderna.² Elen kommer att flöda till de områden som har de högsta priserna. För Sveriges del innebär det att el under vissa timmar exporteras medan el importerar under andra timmar. Sett över tid är Sverige dock vanligen en nettoexportör av el.

6.3 Grossistmarknaden för el

6.3.1 Inledning

Grossistmarknaden för el är den marknad där elproducenter och elhandelsföretag (samt stora elkonsumenter) möts för att handla el. Marknaden kan delas in i flera delmarknader baserat på hur långt från realtid marknadens produkter handlas. I Figur 6.3 nedan visas marknadens delar i ett tidsperspektiv.

¹ Energimyndigheten (2013).

² Höga priser reflekterar hög efterfrågan på el relativt utbudet i området.

Figur 6.3 Grossistmarknadens delmarknader

6.3.2 Handel med begränsad överföringskapacitet

Som framgår av Figur 6.1 behövs elnäten för att transportera den el som elanvändarna efterfrågar. Från tid till annan händer det att den mängd el som marknaden önskar få transporterad mellan olika platser är större än den tillgängliga överföringskapaciteten. Det uppstår då flaskhalsar i överföringssystemet som måste hanteras av elmarknaden. Den nordiska elmarknadens lösning är att dela in marknaden i olika geografiska zoner, s.k. elområden. Elområdesgränserna följer i flera fall landsgränser, men visar också var det finns strukturella begränsningar av överföringskapacitet i nätet. Figur 6.4 nedan visar Nord Pool Spot:s handelsområde och dess uppdelning i elområden. Sverige är indelat i fyra elområden³ medan Danmark är indelat i två och Norge i fem⁴. Finland samt Estland, Lettland och Litauen har ett elområde per land.

³ Fram till den 1 november 2011 bestod Sverige av ett elområde.

⁴ Norge har en flexibel indelning av elområden och antalet områden kan variera över tid.

Figur 6.4 Nord Pool Spot:s handelsområde

Källa: Nord Pool Spot.

Indelningen i elområden är basen för handeln på Nord Pool Spot och även för företagens prissäkringsstrategier. För producenterna innebär områdesindelningen att de bjuder in sin produktion i det elområde där kraften matas in på nätet. Producenten får därmed betalt med det pris som har etablerats i det elområdet. Motsvarande gäller för en elhandlare som säljer el till kunder i ett elområde. Elhandlaren måste köpa elen i det elområde där kunderna tar ut elen.

Modellen innebär en marknad där aktörerna måste förhålla sig till överföringsbegränsningar och områdespriser. Å andra sidan tydliggör elområdesindelningen nätbegränsningar och visar var tillgången till el är knapp.

6.3.3 Dagen-föremarknaden

Basen för den fysiska handeln med el i Norden är den nordiska elbörsen Nord Pool Spot. Där handlas över 70 procent av all el som konsumeras i Norden (drygt 90 procent av den svenska elproduktionen säljs via Nord Pool Spot). Handeln på Nord Pool Spot sker i sin tur till övervägande del på spotmarknaden Elspot. Elspot är en 24-timmars marknad för kortsiktig handel med fysiska elkontrakt där priset fastställs ett dygn i förväg för varje timme på dygnet genom timvis auktion baserad på de samlade köp- och säljbuden samt tillgänglig överföringskapacitet.

I Elspot beräknas ett pris, systempriset, utifrån antagandet om oändlig överföringskapacitet. Dessutom beräknas områdespriser utifrån den faktiskt tillgängliga överföringskapaciteten. Områdespriset är det pris som faktiskt erhålls eller betalas för produktion respektive elanvändning i aktuellt elområde. Systempriset används som referenspris vid avräkningen av finansiella elkontrakt.

Handeln på Elspot är likvid, i betydelsen att där finns ett stort utbud och en stor efterfrågan. Prissättningen är transparent och spotpriset utgör därför en referens även för den handel som sker utanför marknadsplatsen.

EU:s system för handel med utsläppsrätter (handelssystemet) påverkar också Elspotmarknaden. Handelssystemet medför att elproducenter som släpper ut koldioxid måste förfoga över utsläppsrätter som motsvarar de faktiska utsläppen. Kostnaden för utsläppsrätterna förs indirekt vidare till elanvändarna, genom att grossistmarknadspriset blir högre än vad det annars skulle ha varit.

Det bör förtydligas att aktörerna inte är förpliktigade till fysiska leveranser i enlighet med utfallet av auktionen, utan det är fråga om ett finansiellt avtal där avvikelser regleras i efterhand av Svenska kraftnät genom s.k. balansansvarsavtal. Aktörerna har också möjlighet att på inom-dagmarknaden justera sina köp- och säljpositioner, från det att Elspotresultaten har redovisats fram till timmen före driftstimmen.

6.3.4 Inom-dagmarknaden

Elbas är handelsplatsen hos Nord Pool Spot för inom-daghandel med el. På Elbas kan företag justera sina handelspositioner för att vara i balans i förhållande till vad de har åtagit sig i Elspot-handeln. Handeln på Elbas sker kontinuerligt fram till timmen före drift-timmen. Elbas inom-daghandel är viktig för både elproducenter och elhandlare för att justera för prognosmissar eller andra förändringar som uppkommer efter Elspot. Ett exempel är om en elproducent får ett plötsligt stopp i ett kraftverk och inte kan producera enligt sitt åtagande via Elspot. Eftersom resultaten av Elspot är ekonomiskt bindande, behöver aktören justera sin handelsposition via Elbas (eller bilaterala avtal) för att inte drabbas av kostnader av att vara i obalans.

6.3.5 Realtidsmarknaden

Även om företagen strävar efter att vara i balans fram till drift-timmen genom handel på inom-dagmarknaden, går det inte att exakt förutsäga elanvändningen och obalanser kan uppstå i systemet. För att säkerställa en säker drift av elsystemet i drifttimmen har den svenska systemoperatören Svenska kraftnät ansvaret för att elsystemet är i balans. Ansvaret innebär att Svenska kraftnät driver en realtidsmarknad där de kan köpa upp- och nedreglering av kraft från företag som deltar i realtidsmarknaden. Alla företag deltar inte i denna marknad, eftersom det ställs specifika krav på bl.a. tillgänglighet.⁵ Kostnaderna för att sköta balansen i realtid debiterar Svenska kraftnät i efterhand de företag som var i obalans under den enskilda timmen.

6.3.6 Finansiella elmarknaden

Den finansiella elmarknaden i Norden är väl etablerad och utgörs i huvudsak av marknadsplatsen Nasdaq OMX, men det existerar även ett mindre antal mäklare. Genom dessa plattformar har marknadens aktörer tillgång till finansiella kontrakt, som kan användas för pris-

⁵ För mer information om gällande krav se www.svk.se

säkring eller för mer spekulativ handel i vinstsyfte. På den finansiella marknaden kan aktörerna handla med finansiella kontrakt upp till tio år framåt i tiden.

För elhandelsavtal med rörliga elpriser som följer Elspotpriserna är vanligen elhandelsföretagens risker små. För avtal med fasta priser är däremot elhandelsföretagen utsatta för risker, om de enbart köper el på Elspot. Samma gäller för större elkonsumenter som själva köper in sin el. För sådana avtal behöver aktörerna prissäkra sina inköp av el. Det gör de i första hand genom att köpa terminskontrakt på den finansiella elmarknaden.

Vid omregleringen av de nordiska elmarknaderna konstaterades att de enskilda elområdena var för små för att de skulle kunna erhålla en tillräckligt likvid finansiell marknad för prissäkringar och att det därför var nödvändigt att utnyttja någon form av prisindex som referens för hela marknaden. Därför används systempriset som referenspris för finansiella elkontrakt. Det innebär emellertid att aktörerna endast är fullt försäkrade mot prisrisker med terminskontrakt så länge som elområdespriset är identiskt med systempriset. Vid de tillfällen då det uppstår begränsningar i överföringskapaciteten, kommer elområdespriserna att skilja sig från systempriset och prissäkringen är därmed inte komplett. För att prissäkra sig mot att elområdespriset skiljer sig från systempriset behöver aktörerna komplettera terminskontraktet med en s.k. EPAD (Electricity Price Area Differentials). Med en EPAD prissäkrar sig elhandlaren mot vad som brukar kallas områdesprisrisk. Motsvarande gäller för elproducenter som vill prissäkra värdet på sin produktion.⁶

6.4 Elhandelsföretag

Huvuddelen av elanvändarna köper sin el ifrån ett elhandelsföretag. Elhandlaren köper i sin tur elen från elproducenterna på Nord Pool Spot eller via bilaterala avtal. Elhandelsmarknaden är konkurrensutsatt och för elanvändarna är elhandelsdelen den del av elkostnaden som kan påverkas av annat än minskad elanvändning. Enligt den

⁶ För ytterligare diskussion kring elområden och prissäkring se Energimarknadsinspektionen (2013).

statliga elprisjämförelsesajten Elpriskollen.se finns det cirka 120 aktiva elhandlare i Sverige. Antalet elhandelsföretag är relativt konstant över tid. Utvecklingen efter införandet av de fyra elområdena har inneburit att inte alla elhandelsföretag erbjuder kontrakt i alla elområden. Framför allt är det i elområde 4 som antalet elhandlare har minskat.

När det gäller elhandel och elhandelsföretag pågår ett projekt mellan myndigheterna i de nordiska länderna som syftar till att skapa en gemensam nordisk slutkundsmarknad och därigenom öka valmöjligheten för elanvändarna, genom att dessa ska kunna välja ett elhandelsföretag från något av de nordiska länderna.

Elanvändare med hög elförbrukning, såsom elintensiv industri, kan i stället för elhandelsföretaget köpa sin el direkt från Nord Pool Spot, via bilaterala kontrakt eller via en portföljförvaltare, dvs. en aktör som sköter hela företagets elkonsumentportfölj och optimerar denna.

Som en komponent i elhandelspriset ingår sedan 2007 kostnaden för elcertifikat, dvs. elhandelsföretaget ansvarar för att elcertifikat finns för den el de säljer.⁷ Systemet med elcertifikat är ett marknadsbaserat system för att stödja utbyggnaden av förnybar elproduktion. Kostnaden för elcertifikat är en funktion av marknadspriset på elcertifikat och den lagstadgade kvotplikten.

6.5 Elnätsföretag

6.5.1 Koncessionspliktiga elnät

Det svenska elnätet består av cirka 550 000 kilometer elledningar. Nätets primära ändamål är att leverera el till de 5,3 miljoner elanvändare som är anslutna till nätet. Elnätet kan delas in i tre nivåer utifrån spänningsnivå; stamnät, regionnät och lokalnät.

Stamnätet har högst spänning, från 230 till 400 kV. Stamnätet består av cirka 15 000 kilometer högspänningsledningar och ägs av Svenska kraftnät. Stamnätet är byggt för att transportera elen långa avstånd genom Sverige, främst för transitering av el från norr till

⁷ Vissa aktörer är enligt lag (2011:1200) om elcertifikat själva kvotpliktiga och hanterar därför sina egna elcertifikatinköp.

söder. Inga elanvändare är anslutna till stamnätet utan det är uteslutande elproduktion och regionnät som ansluter till stamnätet.

Regionnätet är nästa nivå. Regionnätet ägs i huvudsak av tre aktörer. Regionnäten håller en spänning från 20 till 130 kV. Den totala ledningslängden för regionnäten är cirka 30 000 kilometer, men endast ett mindre antal elanvändare är anslutna till regionnätet. Totalt levererar regionnäten el till omkring 600 större industrikunder som t.ex. smältverk och pappersbruk och till underliggande lokalnät genom 1 600 gränspunkter till dessa. I det senare fallet utgör regionnätet alltså ett överliggande nät i förhållande till lokalnätet.

Lokalnäten är den tredje nivån i elnätet och den med längst ledningslängd, totalt cirka 500 000 kilometer. De lokala elnäten tar emot elen från regionnäten, transformerar ned den till mellan 230 volt–20 kV och distribuerar elen vidare till mindre industrier, hushåll och andra slutanvändare. Huvuddelen av elanvändarna är anslutna till lokalnätet.

Elnätsverksamhet brukar vanligtvis betraktas som ett legalt monopol. Elnätsföretaget måste därför ha tillstånd från Energimarknadsinspektionen för att bygga och använda sina elnät, så kallad nätkoncession. Förklaringen till detta är i korthet att det inte är samhällsekonomiskt lönsamt med parallella elnät. För att hantera detta har de flesta länder inrättat så kallade koncessioner, så även Sverige. En områdeskoncession innebär en exklusiv rätt att bedriva elnätsverksamhet inom ett geografiskt avgränsat område. Det finns även linjekoncessioner. Ett exempel på sådana är stamnätet som ägs av systemansvariga Svenska kraftnät.

I Sverige ägs och drivs områdeskoncessionerna av de cirka 170 elnätsföretagen. För att elanvändarna ska garanteras skäliga priser för nätöverföringen övervakas och regleras företagens intäkter av tillsynsmyndigheten Energimarknadsinspektionen. Inspektionen sätter ramar för vilka intäkter närföretagen får ha under de kommande åren (under nästa reglerperiod).

6.5.2 Icke koncessionspliktiga elnät

Vissa typer av elledningar är undantagna från koncessionsplikten, s.k. icke koncessionspliktiga nät (IKN). Undantagen finns specificerade i IKN-förordningen (2007:215) om undantag från kravet på nätkoncession enligt ellagen (1997:857). En ledning är alltid undantagen från koncessionsplikt, om något av de närmare angivna undantagen är tillämpligt. Det är alltså inte nödvändigt att ansöka om dispens för att en sådan ledning ska vara undantagen från koncessionsplikt. Ett krav för att ett elnät ska kunna vara undantaget från koncessionsplikten är att nätet inte får ha allt för stor utbredning och att området ska vara väl avgränsat. Enligt förordningen kan undantag från koncessionsplikt gälla för ledningar på eller inom:

- Byggnader
- Vissa ledningar på tomtmark
- Ledningar på jordbruksfastigheter
- Inom industriområden
- Väg eller järnväg
- Vindkraftparker
- Idrottsanläggningar
- Campingplatser
- Flygplatser
- Byggarbetsplatser

Om en ledning omfattas av undantaget, så gäller det direkt. Vid osäkerhet går det att vända sig till Energimarknadsinspektionen för att få ett beslut i frågan.

6.6 Sammanfattning

Marknaden för handel med el är komplex och innehåller många komponenter. I detta avsnitt har en något förenklad bild av marknadens funktion presenterats. Det centrala i beskrivningen är hur de olika delkomponenterna/marknaderna hänger ihop och påverkar

det pris som elanvändaren slutligen betalar för sin el. Som det har beskrivits så påverkas elpriset bl.a. av utbud och efterfrågan inom varje elområde, av kostnader för eldistribution, av elnätets förmåga att transportera el mellan elområden och av konkurrensen mellan elhandelsföretag. Elanvändarnas kostnad för el har inte kvantifierats i detta avsnitt. En diskussion om priser och skillnader i pris mellan olika elanvändare finns i avsnitt 11.

7 Principiella överväganden – punktskatter

7.1 Inledning – betydelsen av skattens syfte

I detta avsnitt redogörs för utformningen av en optimal samhälls-ekonomisk beskattning och för vilka förutsättningar, kriterier och principer som gäller för en sådan beskattning. Därefter diskuteras principerna för en energiskatt på el, inom ramen för de utgångspunkter som redogjorts för tidigare.

Skatter används generellt för två syften. För det första används skatter för att generera skatteintäkter till staten. För det andra kan skatter användas för att styra hushållens och/eller företagens beteenden. Exempel på den senare typen av skatter finns bland de s.k. miljöskatterna eller miljöstyrande skatterna. Beroende på syftet med skatten finns det olika kriterier som bör vara uppfyllda för att skatten ska vara effektiv och ändamålsenlig. En fiskal skatt bör ha så små snedvridande effekter som möjligt på ekonomins resursallokering, den bör ha en stabil skattebas och den bör läggas på konsumtionssidan. En miljöskatt används för att åtgärda olika marknadsmisslyckanden genom att t.ex. internalisera icke-marknadsprissatta miljökostnader för konsumtion och produktion. Genom miljöskatten blir den miljöförstörande konsumtionen eller produktionen relativt sett dyrare, varför hushållens och företagens beteenden styrs mot ett mer miljöanpassat beteende. Syftet med en miljöskatt är ytterst att eliminera eller minimera skattebasen, t.ex. utsläpp av farliga ämnen. En generell slutsats från nationalekonomisk forskning är att miljörelaterade skatter bör tas ut på ett så generellt sätt som möjligt för att uppnå bästa styreffekt. Det innebär att skatten utan åtskillnad och på ett likformigt sätt bör träffa all konsumtion eller produktion av den företeelse vars miljöeffekter man vill motverka.

Det förhållandet att det kan skiljas mellan fiskala och miljörelaterade skatter, beroende på vilka mål som skatten syftar till att uppnå, innebär inte att en skatt med ett mål inte har några effekter för den andra typen av mål. Även om en skatt på el har som primärt syfte att generera skatteintäkter – dvs. utgör en fiskal skatt – kommer den genom sin prispåverkan att bidra till uppfyllandet av vissa miljömål, till exempel målet om energieffektivisering. På motsvarande sätt kommer även en renodlad miljöskatt att generera skatteintäkter. Den avgörande skillnaden mellan en fiskal skatt och en miljöskatt i detta avseende är att en effektiv miljöskatt innebär att det förändrade beteendet bidrar till reducerar skattebasen och därmed också skatteintäkterna över tiden. Om skatten på el skulle utformas som en miljöskatt, skulle det innebära att elkonsumention (eller elproduktion) betraktas som något oönskat. Normalt är det emellertid inte elen som sådan som har miljöpåverkan, utan det sätt på vilket den produceras, t.ex. med hjälp av fossila bränslen. I en sådan situation bör eventuella miljöskatter belasta den typen av produktion och inte all elanvändning generellt. Sammantaget understryker detta betydelsen av en tydlig distinktion mellan fiskala skatter och miljöskatter för att energiskatten på el ska få en lämplig utformning.

7.2 Punktskatter

7.2.1 Inledning

Det finns många typer av skatter, sätt att utforma dem på och skatteskyldiga att ta ut dem från. Den fortsatta diskussionen utgår från en punktskatt (eller styckskatt) som tas ut antingen av konsumenterna eller av producenterna. En punktskatt kan beskrivas som en skatt på en konsumerad eller producerad enhet av något. Skattesatsen anges ofta i öre per styck eller kronor per ton. En annan typ av skatt är skatter med procentuella skattesatser, exempelvis mervärdesskatten.

Som tidigare har nämnts så används skatter för att generera skatteintäkter till staten eller för att styra bort oönskade beteenden. Samtidigt som skatten i och för sig kan tillgodose sådana syften, innebär införandet av en skatt oftast att effektiviteten i ekonomin minskar. I det följande diskuteras på vilket sätt en skatt

påverkar en marknad och på vilket sätt den har negativa effekter för effektiviteten i ekonomin. En annan fråga som diskuteras är hur skattens skadliga effekter kan minimeras. Diskussionen bygger på nationalekonomisk teori och beskriver utformningen av skattesystemet som en balans mellan ekonomisk effektivitet och fördelningsaspekter. Ekonomisk effektivitet innebär att samhällets resurser används där de skapar mest välfärd (i termer av producent- och konsumentöverskott). Detta är en objektiv (positiv) målsättning. Hur resurserna ska fördelas i samhället beror däremot på subjektiva (normativa) målsättningar.

7.2.2 Konceptuell beskrivning av effekterna av en punktskatt

I detta avsnitt belyses och beskrivs effekterna av en punktskatt, i syfte att bidra till en referensram för den kommande analysen.

Som utgångspunkt för diskussionen antas en ekonomi med optimal resursfördelning utan skatter. Staten har emellertid ett behov av skatteintäkter för att exempelvis finansiera den offentliga verksamheten. Därför införs en styckskatt på en vara i ekonomin (skatt per producerad enhet av konsumtion eller produktion). Effekterna av denna åtgärd presenteras i Figur 7.1.

Innan skatten införs befinner sig marknaden i jämviktspunkten A där efterfrågan tillsammans med utbudet möts när marknadspriset uppgår till P_0 och den handlade kvantiteten till Q_0 . När skatten införs förskjuts antingen efterfrågekurvan eller utbudskurvan till en nivå som återspeglar den tillkommande skattens storlek. Efterfrågekurvan förskjuts om skatten läggs på konsumenterna och utbudskurvan förskjuts om skatten läggs på producenterna. I detta fall blir utfallet emellertid detsamma varför det inte spelar någon roll på vem som skatten läggs. Skatten kan läggas på producenterna varvid utbudskurvan förskjuts uppåt till en nivå där priset motsvarar det tidigare plus den skatt som nu har tillkommit. En ny marknadsjämvikt etablerar sig vid jämviktspunkten B där den handlade kvantiteten minskar till Q_1 och priset stiger till P_1 . Skatten får således till effekt att produktionen och konsumtionen minskar, samtidigt som priset stiger.

Även välfärdseffekterna av skatten kan utläsas av Figur 7.1. När den handlande kvantiteten minskar från Q_0 till Q_1 friställs pro-

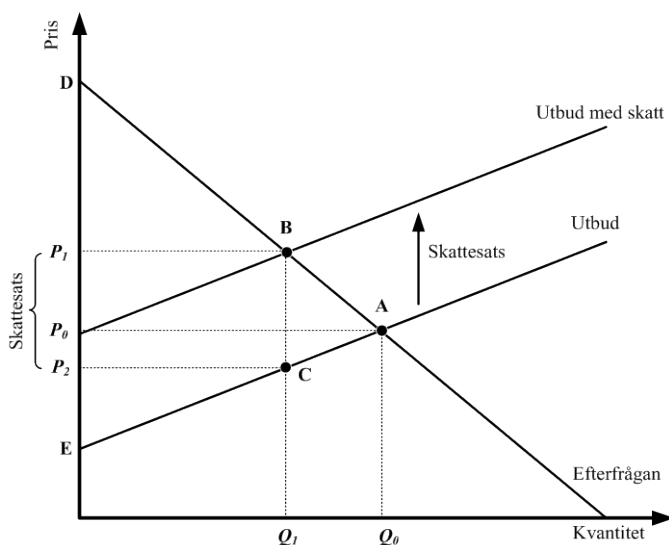
duktionsresurser av ett värde motsvarande arean på området mellan noderna Q1CAQ0. Friställningen av resurser innebär att andra marknader kan använda dem för att producera andra varor eller tjänster för motsvarande belopp. Vi kommer att anta att så är fallet i stället för att de friställda resurserna inte kommer till användning någon annanstans. En annan effekt av skatten är att skattebasen minskar (ett annat sätt att uttrycka att kvantiteten minskar). Värdet av detta motsvaras av arean av området mellan noderna Q1BAQ0. Nettoeffekten av värdeförändringen är lika med området mellan noderna ABC. Det är denna nettoeffekt som normalt betraktas som välfärdsförlusten av en skatt. Med andra ord, välfärdsförlusten är värdet av den konsumtionsminskning som sker genom skatten och som inte leder till en omfördelning av friställda resurser.

En annan konsekvens av skatten är att marknadspriset – eller konsumentpriset – inte längre är detsamma som producentpriset. I Figur 7.1 är konsumentpriset efter skatten P1 och producentpriset P2. Skillnaden mellan dem utgörs av skattesatsen. Baserat på detta går det även att härleda välfärdseffekterna för konsumenterna och producenterna som separata grupper. Innan skatten är konsumentöverskottet lika med arean på området AP0D och producentöverskottet AP0E (arean på området AQ0E är produktionskostnaderna och utgör därmed inte en del av producentöverskottet). Efter att skatten har införts minskar konsumentöverskottet till arean av området BP1D medan producentöverskottet minskar till CEP2. Med andra ord, värdet av konsumentöverskottet minskar med arean motsvarande AP0P1B och producentöverskottet med arean motsvarande ACP2P0. En stor del av dessa minskningar är en omfördelning från konsumenterna och producenterna till staten, som ju införde skatten för att generera skatteintäkter. Storleken på skatteintäkterna motsvaras av arean på området BCP2P1. För samhället i sin helhet utgör en omfördelning av resurser mellan konsumenter, producenter och staten ingen välfärdsförlust. Det kan uppstå oönskade omfördelningseffekter men det är ett normativt ställningstagande. Men som figuren visar kan välfärdseffekterna inte i sin helhet förklaras med en omfördelning mellan olika grupper i samhället. Det värde som området ABC representerar och som uppstår efter skattens införande utgör inte en sådan omfördelning. Detta värde är skattens allokering förlust (eller välfärdsförlust).

Figur 7.1 är en schematisk beskrivning av en marknad. Allokeringsförlustens verkliga storlek bestäms av i vilken omfattning skatten påverkar den handlade kvantiteten (storleken på skillnaden mellan Q_0 och Q_1). Ju mindre förändringen är desto mindre är allokeringsförlusten. Samtidigt innebär en mindre förändring av den handlade kvantiteten att skattebasen inte påverkas särskilt mycket. Skattebasen är i ett sådant fall relativt stabil, något som är önskvärt för en fiskal skatt men mindre lämpligt för en miljöskatt.

Orsaken till att små förändringar av den handlade kvantiteten kan observeras på vissa marknader efter att en skatt har införts är att antingen efterfrågan, utbudet eller båda är relativt prisokänsliga. Av den anledningen är det således bättre, från ett fiskalt perspektiv, att beskatta marknader med prisokänsliga varor eller tjänster, eftersom syftet med en fiskal skatt inte är att påverka konsumtionsbeteendet.

Figur 7.1 **Priseffekt och förändrad konsumerad kvantitet av en styckeskatt på en vara**



I jämförelse med lagstiftning och administrativa tillvägagångssätt har punktskatter och andra marknadsbaserade styrmedel fördelen att de utnyttjar marknadssignaler för att korrigera marknadsmiss-

lyckanden (se nedan). Fördelen består i de flesta fall av ett avsevärt lägre behov av information för den reglerande myndigheten. När en punktskatt väl är införd så är det upp till berörda aktörer att anpassa sig efter prissignalerna så länge det är lönsamt för dem. Punktskatten bygger på insikten att alla aktörer som påverkas är olika och att de därmed har olika förutsättningar för att ändra sitt beteende. Detta skapar en flexibilitet som bidrar till att sänka den sammanlagda kostnaden av nödvändiga åtgärder för att uppnå målsättningen med skatten. Det är emellertid viktigt att påpeka att punktskatter inte är någon allmän lösning på alla typer av marknadsmisslyckanden. För att de ska fungera ändamålsenligt förutsätts bl.a. tydliga rättsliga ramar och fungerande institutionella ramverk.

7.2.3 Betydelsen av relativpriserna

Beskattningen av en vara kan även påverka marknaden för andra varor. Endast om det inte finns någon koppling mellan olika varor kan effekterna av en skatt isoleras till en marknad. Om det t.ex. införs en styckeskatt på el enligt Figur 7.1 får det en direkt effekt på elmarknaden. Men det får också effekter på andra energimarknader som värmemarknaden och olika bränslemarknader. Anledningen till det är att el har substitut som kan användas i stället för el och som kan tillfredsställa samma behov som elen. Om en skatt införs på el, blir den relativt sett dyrare än andra energibärare, varför efterfrågan på dessa energibärare ökar. Det får två konsekvenser som måste beaktas i en skatteinanalys. För det första sker en omfördelning mellan användningen av olika energibärare, på grund av förändringen i deras relativpris. Det kan till exempel innebära att en relativt ”ren el” (dvs. producerad med reducerad miljöpåverkan) ersätts med fossila bränslen. För det andra kan skatten resultera i en snedvriden konkurrens mellan olika energibärare (denna konsekvens är mindre påtaglig för miljöskatter som rättar till olika typer av marknadsmisslyckanden). En viktig aspekt i energiskattediskussioner är därmed betydelsen av olika relativpriser. Det är nämligen relativpriserna som bestämmer företags och individers beteenden – inte de absoluta priserna. Det är relativpriserna som bestämmer industrins teknologival och hur hushållen

fördelar sin konsumtion mellan olika varor och tjänster. En energiskatt på el gör el dyrare relativt övriga produktionsfaktorer, inklusive andra energibärare. Med andra ord får en höjd energiskatt på el, allt annat lika, samma effekter som en prissänkning på fossila bränslen. I vissa fall kan sambandet mellan pris och kvantitet mellan olika energislag (den s.k. korspriselasticiteten) vara betydligt högre än för ett enskilt bränsle (den s.k. egenpriselasticiteten).

7.2.4 Marknadsmisslyckanden

På välfungerande marknader fungerar priset som en signal på samhällsvärdet av olika aktiviteter och resurser. Marknadskrafterna säkerställer att den samhällsekonomiska marginalkostnaden motsvarar den samhällsekonomiska marginalnyttan av olika varor och tjänster. Därmed är samhällsnyttan maximerad i den betydelsen att det inte går att förbättra situationen för någon utan att försämra för någon annan. Ett marknadsmisslyckande är en situation där marknaden inte själv klarar av att effektivt fördela samhällets resurser. Genom att rätta till marknadsmisslyckanden kan samhället således använda mindre resurser utan att konsumtions- eller produktionsnivån påverkas.

Det finns många orsaker till att marknadsmisslyckanden uppstår. Monopol och andra former av s.k. imperfekta marknader, externa effekter, kollektiva varor och asymmetrisk information är olika fenomen som kan ge upphov till marknadsmisslyckanden. Marknadsmisslyckanden innebär att prissignalen inte fungerar fullt ut. Förekomsten av marknadsmisslyckanden kan motivera införandet av olika styrmedel för att med dessa ”styra” beteendet hos marknadsaktörerna mot en ökad samhällsnytta. Ett ekonomiskt angreppssätt på marknadsmisslyckanden är att försöka rätta till prissignalen så att den korrekt reflekterar samhällsvärdet av ekonomiska aktiviteter. Samtidigt måste strävan efter ökad samhällsnytta vägas mot risken för att ett korrigerande styrmedel i stället leder till ett regleringsmisslyckande och ännu lägre samhällsekonomisk effektivitet.

7.2.5 Externa effekter

Externa effekter uppstår när en ekonomisk transaktion påverkar nyttan för en tredje part. Det finns både negativa och positiva externa effekter. Negativa externa effekter kan regleras med en skatt medan positiva externa effekter kan främjas med en subvention. Utifrån ett samhällsekonomiskt perspektiv kan exempelvis styrmedel riktade mot förbränning av fossila bränslen motiveras med att koldioxidutsläppen utgör ett marknadsmisslyckande. Koldioxidutsläppen är en negativ extern effekt, eftersom de orsakar externa kostnader som en negativ bieffekt av förbränningen av fossila bränslen. Utan en koldioxidskatt återspeglas inte dessa kostnader i förorenarens produktionsbeslut och är därmed ingen privatekonomisk kostnad, men väl en samhällsekonomisk kostnad. Det innebär att den privatekonomiska kostnaden för förbränning av fossila bränslen är lägre än den samhällsekonomiska kostnaden. Om inte denna kostnadsskillnad synliggörs för de anläggningar som släpper ut koldioxid (t.ex. genom att internaliseras med hjälp av en punktskatt), kan större utsläpp göras än vad som är samhällsekonomiskt önskvärt.

En särskild svårighet när man ska förhålla sig till externa effekter är att de i regel saknar marknadsprissättning. Det krävs andra metoder än normala marknadsanalyser för att bestämma storleken på dessa kostnader. Vidare är svårigheterna med att utforma samhällsekonomiskt optimala styrmedel inte bara relaterade till bristen på information om skadeeffekter och kostnader, utan också till att beslut som återspeglar politiska ambitioner inte alltid kan fattas baserat på en strikt ekonomisk avvägning mellan nytta och kostnader.

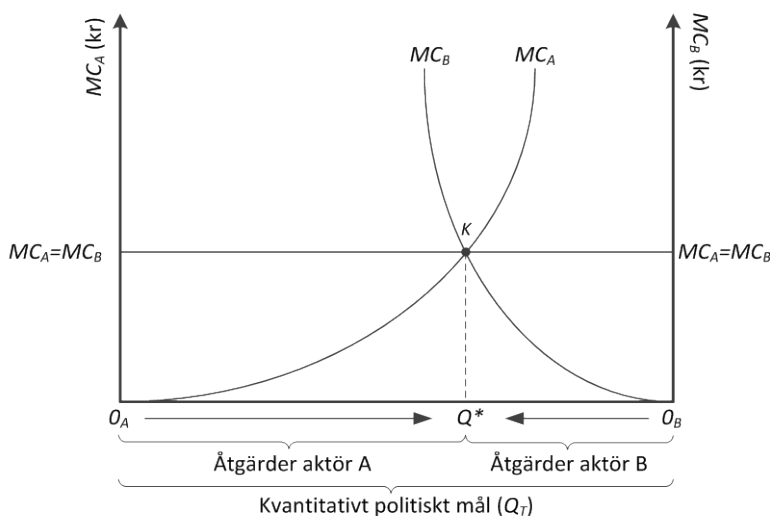
7.2.6 Kostnadseffektivitet

Ett av de grundläggande ekonomiska motiven till att införa en punktskatt är att en sådan kan vara ett kostnadseffektivt sätt att korrigera för marknadsmisslyckanden. I det sammanhanget är de samhällsekonomiska kostnaderna för att uppfylla politiska uppsatta mål av intresse. Enligt ekonomisk teori är den samhällsekonomiska kostnaden lika med den privatekonomiska kostnaden plus eventuella externa kostnader. I många fall är det emellertid svårt att

utforma en optimal punktskatt enbart baserat på bedömningar av externa effekter och kostnaderna för dessa. Det innebär att många politiskt uppställda kvantitativa mål också bestäms utifrån denna osäkerhet. Så är ofta fallet med många av de klimat- och energipolitiska målen. Den ekonomiska analysens roll blir då att bl.a. bedöma hur dessa mål kan uppfyllas till lägsta möjliga samhälls-ekonomiska kostnad. Det är också viktigt att påpeka att kostnads-effektivt inte är desamma som ”billigt”. Ett styrmedel som medverkar till att uppfylla ett ambitiöst politiskt mål kan medföra dyrbara åtgärder men trots allt vara det styrmedel som uppnår målet till lägsta möjliga samhällsekonomiska kostnad.

Om en punktskatt säkerställer att ett kvantitativt mål nås till lägsta möjliga samhällsekonomiska kostnad, kan skatten i detta sammanhang betraktas som kostnadseffektiv, givet det kvantitativa målet. Ett nödvändigt villkor för kostnadseffektivitet är att marginalkostnaden för genomförda åtgärder är lika för alla påverkade aktörer. Figur 7.2 illustrerar det ekonomiska villkoret för kostnadseffektivitet. Figuren inkluderar marginalkostnadskurvor (MC) för två aktörer (A och B). Marginalkostnaden definieras här som kostnaden för att genomföra ytterligare en åtgärd för att minska exempelvis utsläppen. Som figuren visar stiger marginalkostnaderna allteftersom fler åtgärder genomförs. Notera att i figuren läses aktör A:s åtgärder från vänster till höger och aktör B:s åtgärder från höger till vänster. För båda aktörerna gäller att första åtgärden kan genomföras förhållandevis billigt, medan ytterligare åtgärder endast kan åstadkommas med hjälp av stigande kostnader. Längden på den horisontella axeln visar den totala kvantiteten åtgärder som måste genomföras för att uppnå det politiska målet (Q_T).

Figur 7.2 Kostnadseffektiv fördelning av åtgärder mellan två ekonomiska aktörer för att uppnå fastställt kvantitativt politiskt mål



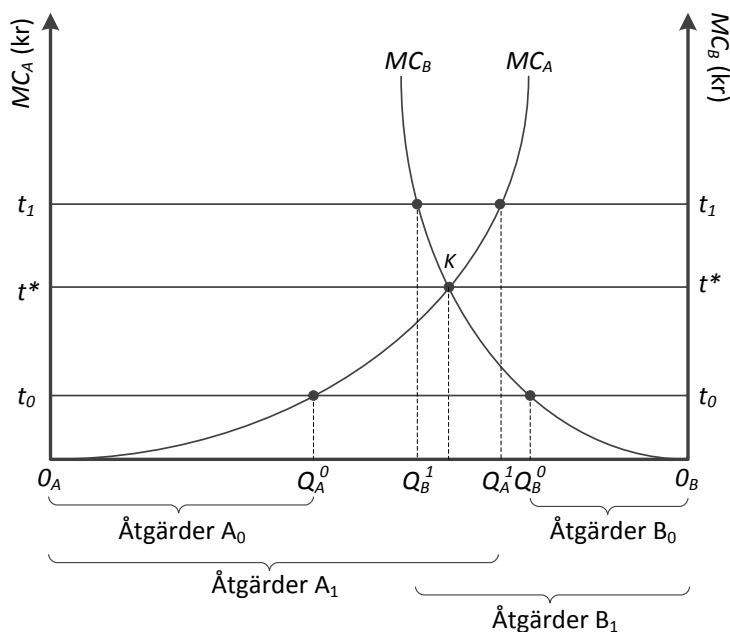
Det ekonomiska villkoret för kostnadseffektivitet är uppfyllt i punkt K i figuren eftersom marginalkostnaden då är lika stor för de två aktörerna. Om aktörerna genomför åtgärder som gör att de avlägsnar sig från punkt K, går det att minska den totala kostnaden genom att omfördela antalet åtgärder mellan aktörerna. Enbart i punkt K kostar det lika mycket för bägge aktörerna att genomföra åtgärderna fram till denna punkt (Q^* på horisontalaxeln). Notera att aktörerna inte genomför samma antal åtgärder. Aktör A genomför fler, eftersom A har en marginalkostnadskurva som relativt sett stiger långsammare jämfört med aktör B:s marginalkostnadskurva.

7.2.7 Kostnadseffektivitet och punktskatter

Genom att kombinera insikterna om punktskatternas effekter och om kostnadseffektivitet går det att bestämma en optimal nivå på punktskatten. Anta att en punktskatt (t_0) införs och att berörda aktörer vill minimera de kostnader som skatten orsakar. Vid införandet av punktskatten jämför aktörerna kostnaderna för punktskatten med kostnaden för att undvika skatten genom att reducera skattebasen. I Figur 7.3 framgår det att det är kostnadseffektivt för

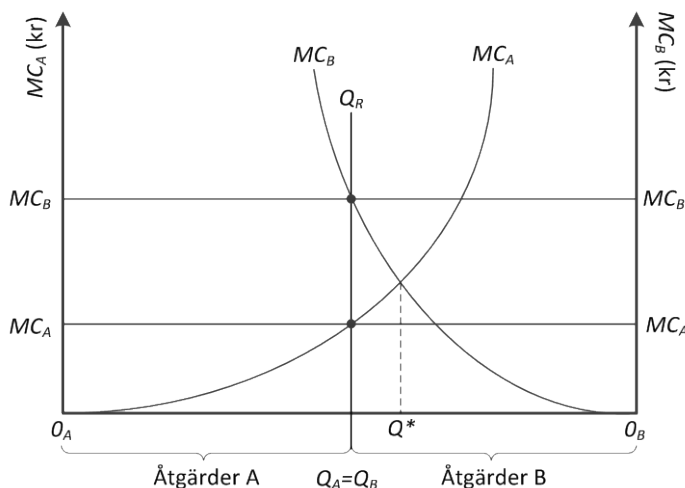
aktör A att genomföra Q_A^0 åtgärder. För ytterligare åtgärder är det billigare att betala punktskatten jämfört med att bekosta ytterligare åtgärder. På motsvarande sätt är det kostnadseffektivt för aktör B att genomföra Q_B^0 åtgärder. Samtidigt framgår det att en punktskatt på nivån motsvarande t_0 inte uppfyller det kvantitativa målet eftersom $Q_A^0 + Q_B^0$ är mindre än Q_T . Skatten är i detta fall för lågt satt. På motsvarande sätt kommer en skatt motsvarande t_1 att resultera i att för många åtgärder genomförs jämfört med vad som är önskvärt. Både t_0 och t_1 innebär kostnadseffektiva lösningar, eftersom marginalkostnaden är lika stora för aktörerna men måluppfyllelsen brister. Det kvantitativa målet (Q_T) nås om punktskatten bestäms till t^* . Eftersom det emellertid är svårt för en reglerande myndighet att känna till marginalkostnadskurvornas exakta utseende, blir det också svårt att direkt bestämma "rätt" nivå på skatten. Samtidigt kan påpekas att oavsett antalet genomförda åtgärder främjar punktskatten kostnadseffektivitet, men den kan medföra en varierande måluppfyllelse.

Figur 7.3 Optimal punktskatt och fördelningen av åtgärder mellan två aktörer för kostnadseffektivitet



Ett sätt att öka måluppfyllelsen är att direkt reglera vilka åtgärder som måste genomföras i stället för att införa en punktskatt. En fördel med en reglering är att det direkt går att styra mot det kvantitativa målet (Q_T). Nackdelen är att kostnadseffektiviteten blir lidande. I Figur 7.4 antas det att båda aktörerna åläggs att genomföra samma antal åtgärder och att dessa åtgärder tillsammans når upp till den kvantitativa målsättningen (Q_T). Detta utfall motsvaras av den vertikalt streckade linjen i figuren (Q_R). Fördelningen av åtgärder är inte kostnadseffektiv, eftersom det är möjligt att uppnå exakt samma mål till en lägre kostnad genom att omfördela genomförda åtgärder från aktör B till A. Den extra kostnaden som uppstår för denna typ av styrmedel (jämfört med en punktskatt) motsvaras av ytan mellan de två marginalkostnadskurvorna i det intervall som avgränsas av Q^* och Q_R . Ju större kostnadsskillnad mellan områdena desto högre blir också den potentiella extra kostnaden för en direkt reglering och desto viktigare blir det (ur kostnadseffektivitetssynpunkt) att använda en punktskatt.

Figur 7.4 Måluppfyllelse och kostnadseffektivitet med reglering av genomförda åtgärder



7.2.8 Kostnadseffektivitet över tiden

Beroende på tidsperspektivet finns det olika aspekter av kostnadseffektivitet. Vanligtvis görs en distinktion mellan kort- och långsiktig kostnadseffektivitet. Denna distinktion är viktig, eftersom vissa åtgärder som på kort sikt kan vara relativt dyra likväl främjar kostnadseffektivitet på lång sikt. Alternativt kan det finnas åtgärder som medför låga kortsiktiga kostnader, men om de genomförs kan det innebära att långsiktiga kostnadseffektiva åtgärder fördröjs. Kortsiktig kostnadseffektivitet (ett statiskt perspektiv) kan definieras som uppfyllandet av ett politiskt mål till lägsta möjliga kostnad vid en given tidpunkt. Långsiktig kostnadseffektivitet (ett dynamiskt perspektiv) innebär att hänsyn måste tas även till *när* i tiden olika åtgärder bör ske för att minimera framtida kostnader.

7.2.9 Ett övergripande mål

Utvärderingar av kostnadseffektiviteten för olika styrmedel handlar om att relatera åtgärds-kostnader till uppfyllandet av ett visst mål; en relevant utvärdering förutsätter således att styrmedlens mål är någorlunda väldefinierade. I praktiken är de svenska styrmedlen ofta inte så entydiga i sin utformning, vilket inte minst gäller energibeskattningen. Vissa styrmedel är avsedda att uppfylla flera mål samtidigt. Vid en första anblick kan detta te sig effektivt ur ett administrativt perspektiv, eftersom den reglerande myndigheten tror sig kunna uppnå flera mål, samtidigt som den bara behöver administrera ett styrmedel. Det finns emellertid ringa stöd för denna hållning i den ekonomiska litteraturen. Där framhålls snarare vikten av att tillämpa ett styrmedel för varje mål, samt att valet av styrmedel och utformningen av detsamma ska avgöras av vilken typ av marknadsmisslyckande som styrmedlet ska korrigera. Dessa egenskaper är viktiga för styrmedlens ekonomiska effektivitet, men även för att de ska vara möjliga att utvärdera på ett bra sätt.

7.3 Punktskatt på el

7.3.1 Inledning

En punktskatt på el betraktas i många fall dels som ett finanspolitiskt verktyg, dels som ett energi- och klimatpolitiskt instrument. Detta leder till problem med att utforma och införa skatten på ett lämpligt sätt. Som diskussionen nedan indikerar är olika kriterier relevanta vid införandet av en ändamålsenlig miljöskatt respektive en dito fiskal skatt. I den följande diskussionen är det en punktskatt på el som ligger i fokus. Om de generella principer för punktskatter som diskuterats ovan ska tillämpas på el, är det nödvändigt att beakta syftet med och egenskaperna hos skatten. Hur olika konstruktioner av och nivåer på skatten ska se ut beror på om syftet med skatten är att generera intäkter till staten eller att möta olika energi- och klimatpolitiska målsättningar.

Gränsdragningen mellan de högbeskattade och lågbeskattade sektorerna i dagens system för beskattning av el skapar snedvridningar mellan sektorer. Kritiken mot denna snedvridning har tilltagit under senare år, eftersom förändringar av näringslivet har skett sedan nuvarande system infördes. Den snabba utvecklingen har även lett till att bedömningar av vad som utgör tillverkningsprocess inom industriell verksamhet inte har blivit enklare utan snarare svårare under denna period. Fler sektorer än de som i dag får en lägre skattesats är elintensiva och konkurrerar på internationella marknader. Den tilltagande skillnaden i beskattningsnivån mellan olika sektorer ger ökade incitament för omprövningar i frågan.

7.3.2 Som inkomstkälla för staten

Fiskala punktskatter snedvrider marknaden och påverkar den real-ekonomiska anpassningen genom att priset inte ger de ekonomiska aktörerna en korrekt signal om de faktiska samhällsekonomiska kostnaderna och intäkterna. Hur allvarlig snedvridningen blir beror på hur aktörerna reagerar på den felaktiga prissignalen. Om elkonsumenterna är känsliga för prisförändringar, kommer normalt sett de samhällsekonomiska kostnaderna för skatten att vara högre än om priskänsligheten skulle vara låg. Empirisk forskning visar att

det är vanligt att priskänsligheten är högre på lång än på kort sikt. Detta eftersom investeringar som skapar större möjligheter att konsumera mindre el kan göras på lång sikt. Om en punktskatt på el skapar fördelningseffekter som bedöms olämpliga bör skatten undvikas. Undersökningar visar att hushåll med låga inkomster lägger en större andel av hushållets inkomster på el jämfört med hushåll med höga inkomster. Således kommer en ökning av punktskatten på el att relativt sett slå hårdare mot hushåll med en låg inkomst jämfört med hushåll med en hög inkomst.

Den principiella diskussionen om punktskatter indikerar att det är skattemässigt motiverat att punktskatten i större utsträckning läggs på hushållen än på företag som använder el som insatsvara. Det beror på att effektiv produktion är önskvärd under normala förhållanden. Om punktskatten på el betraktas som en fiskal skatt med syfte att generera intäkter till staten bör således alla företag vara befriade från skatten. Ett bättre alternativ är att punktskatten läggs på hushållen, eftersom de normalt är mindre priskänsliga än näringslivet. Därmed reduceras eventuella oönskade fördelningseffekter.

7.3.3 Som energipolitiskt styrmedel

Av den totala elanvändningen i Sverige på cirka 129 TWh (exklusive distributionsförluster) står hushåll och servicesektorn för drygt hälften (56 procent). Resterande elanvändning står huvudsakligen industrin för (39 procent). En mindre del används inom transport- och fjärrvärmesektorerna (totalt 5 procent). En punktskatt som framför allt träffar hushåll och servicesektorn kommer därför att påverka en stor del av Sveriges totala elanvändning.

Från ett energieffektiviseringsperspektiv är det viktigt att punktskatten träffar så stor del av elanvändningen som möjligt för att få önskad effekt. Om enbart delar av den totala elanvändningen träffas, kommer det att krävas stora och i viss mån omotiverade skatteskillnader mellan olika sektorer för att nå politiska målsättningar angående bland annat energieffektivisering. Empiriskt kan detta redan observeras i energiskatten på el som skiljer sig åtskilligt mellan den reducerade skattesatsen på 0,5 öre per kWh och den egentliga skattesatsen på 29,4 öre per kWh. Försök att utjämna

skillnaden mellan skattsatserna eller att förändra gränsdragningen mellan de sektorer som betalar respektive skattesats får stora konsekvenser, antingen för skatteintäkten eller för den betalande sektorn.

Även om en punktskatt mest troligt reducerar elanvändningen är det mer osäkert vad nettoeffekten på energianvändningen blir, eftersom en punktskatt resulterar i en substitution mellan elkraft och andra energikällor på grund av ändrade relativpriser. Å andra sidan kommer även en punktskatt på el, eller förändring av densamma, att resultera i investeringar i energibesparande åtgärder, som exempelvis värmepumpar. Efterfrågan på alternativa tekniska lösningar kommer att öka och skapa incitament för ökad forskning och utveckling av nya eller förbättrat utnyttjande av förnybara energikällor. Det är viktigt att ha i minnet att energiskatten på el inte är explicit utformad eller införd för att driva elanvändningen mot en viss nivå. För att öka andelen förnybara energikällor är det nödvändigt att även studera punktskatten på fossila bränslen som används för uppvärmning och elproduktion. Om stora delar av näringslivet undantas från energiskatten på el (eller har en kraftigt reducerad skattesats) och om punktskatten på fossila bränslen ökar, blir det relativt sett billigare för näringslivet att använda el för uppvärmning vilket resulterar i en högre elanvändning. En hög punktskatt på el innebär att alternativa energikällor blir mer konkurrenskraftiga. Den kombinerade effekten av användningen av el och fossila bränslen blir därmed komplex och svår att identifiera.

7.3.4 Som klimatpolitiskt styrmedel

Klimateffekterna av den svenska elsektorn härrör främst från användningen av fossila bränslen i elproduktionen. År 2012 användes cirka 5 500 GWh olja, naturgas och kol i Sverige för att producera el. Resterande bränsle utgjordes av biobränslen. Från ett miljöperspektiv är det främst utbyggnaden av avfallsförbränning samt utvecklingen av vind- och vattenkraft som, tillsammans med hanteringen av uttjänt kärnbränsle, debatteras i Sverige.

Ett argument som har förekommit i debatten för att använda en punktskatt på el som klimat- eller miljöpolitiskt styrmedel, är att en högre punktskatt på el kan begränsa elanvändningen och därmed

minska behovet av att bygga ut kraftproduktionen. Detta argument bygger dock på indirekta effekter som är svåra att styra och bedöma. Det är betydligt bättre att om möjligt i stället rikta direkta åtgärder mot källan till problemet. Det kan till exempel röra sig om skatter eller kvoter på utsläpp av koldioxid eller andra ämnen. En punktskatt på el är helt enkelt inte en optimal lösning för att begränsa klimat- och miljöpåverkan från elproduktion. Detta förstärks av att skattesatsen är svår att differentiera beroende på hur elen produceras, med vilket bränsle och med vilken teknik. Till exempel är det inte optimalt att beskatta s.k. grön el (från förnyelsebara energikällor) med samma skattesats som s.k. brun el (från fossila bränslen). I stället bör punktskatten i sådant fall läggas på elproduktionen och differentieras beroende på olika typer av elproduktion, något som inte är tillåtet enligt unionsrätten. Som framgår av diskussionen är en punktskatt på el mindre lämpad för att nå målsättningar inom energi- eller klimatpolitiken. Effektiviteten kan emellertid öka om punktskatten kombineras med andra styrmedel.

8 Principiella överväganden – konkurrenskraft

8.1 Inledning – bakgrunden till diskussionen

För att inte konkurrenskraften ska påverkas negativt för företag som verkar på internationella marknader, beskattas el som används i tillverkningsprocessen i industriell verksamhet samt i de areella näringarna med en relativt låg skattesats. En högre skattesats betalas av servicesektorn och av hushållen (se avsnitt 3.7 för en beskrivning av den svenska energibeskattningen av el).

Enligt utredningens direktiv är en av de allmänna utgångspunkterna för utredningens eventuella förslag att svenska företags internationella konkurrenskraft, i möjligast mån, ska bevaras och att konkurrenssnedvridningar ska undvikas.

Det finns därför anledning att klargöra hur utredningen ser på konkurrens, vad som påverkar konkurrensen och hur konsekvenser av en förändrad konkurrenssituation kan analyseras. För att undvika missförstånd är det även viktigt att klargöra vad som avses med konkurrenssnedvridningar och konkurrensutsatta sektorer.

Även den bedömning som EU:s statsstödsregler förutsätter, kräver (som ett av fyra explicit angivna kriterier) att ställning tas till om konkurrensen kan snedvridas, i det fallet av någon viss statlig åtgärd. I det sammanhanget antas emellertid vanligen att konkurrensen snedvrids och att även handeln mellan medlemsstaterna påverkas – i den mening som avses i artikel 107 EUF-fördraget – så snart en ekonomisk fördel beviljas ett företag som är verksamt på en avreglerad marknad där det förekommer eller skulle kunna förekomma flera aktörer.¹

¹ Se avsnitt 6.3 (punkt 191ff) i det tillkännagivande från Kommissionen om begreppet statligt stöd i enlighet med artikel 107.1 i fördraget som omnämns i avsnitt 3.6.2.

Det är därför relevant att utveckla en referensram för en fortsatt diskussion om Sveriges konkurrenskraft. En sådan ram kommer, likt mer explicita definitioner, inte att vara en perfekt spegling av vad som de facto ryms inom begreppet, men kan ändå ha ett värde som en utgångspunkt för utredningens fortsatta analyser.

Konkurrens och konkurrenskraft utgör två nyckelbegrepp för utredningen. För att bättre förstå konkurrenskraft och dess drivkrafter är det viktigt att klargöra vad som menas med konkurrens. I detta avsnitt sätts begreppen i ett sammanhang samtidigt som de illustreras från ett principiellt perspektiv. Vissa inslag från energibeskattningen används som exempel i diskussionen.

8.2 Konkurrens och skattesystem

I en ekonomi där balansen mellan utbud och efterfrågan avgör vilka varor som ska produceras och konsumeras samt *hur* dessa produceras, kommer utfallet – givet att vissa avgörande villkor är uppfyllda – att vara samhällsnyttigt. Marknadskrafterna säkerställer att marginalkostnaden för producenterna motsvarar marginalnyttan hos konsumenterna och samhällsnyttan är därmed maximerad. Prisförändringar på en vara eller tjänst, orsakade av en förändrad konkurrenssituation, är i detta sammanhang inte ett problem. Exempelvis, signalerar en prishöjning till alla konsumenter att tillgången till varan är knappare, och ger ett incitament att hushålla med användningen och kanske söka efter substitut. Det finns inga samhällsekonomiska motiv för staten att i den situationen subventionera de ”drabbade” sektorerna eller på annat sätt reglera marknaden. Marknadsmekanismerna säkerställer att varan kommer till sin effektiva samhällsekonomiska användning, och det finns mycket litet som talar för att staten skulle klara av denna uppgift på ett bättre sätt än marknaden.

Så länge energiskatten på el betraktas som en fiskal skatt och inte har som syfte att korrigerera marknadsmisslyckanden orsakade av t.ex. miljö- och climateffekter är det framför allt konkurrensnedvridningar som är intressanta att studera. Eftersom vissa sektorer i den svenska ekonomin är mer utsatta för internationell konkurrens än andra kan det vara aktuellt med differentierade skattesatser. Det som motiverar en sådan differentiering är att de

konkurrensutsatta sektorernas möjlighet att övervältra ökade kostnader på sina kunder kraftigt begränsas av konkurrensen på den internationella marknaden. Detta är särskilt relevant för s.k. fiskala skatter såsom energiskatten på el. Sådana skatter bör ha så små snedvridande effekter på ekonomin som möjligt och detta uppnås bland annat genom att rörliga skattebaser beskattas lågt och orörliga skattebaser högt. I praktiken innebär detta att energiintensiva industrisektorer som agerar på en internationell marknad ibland bör belastas med relativt låga energiskatter.

Konkurrenssnedvridning är ett vitt begrepp som kan omfatta situationer där företags eller sektors konkurrensfördelar inte beror på en effektivare produktionsprocess, utan i stället beror på beslut och/eller andra ageranden från lagstiftare, myndigheter, branschorganisationer, fackföreningar, företagskarteller, enskilda företag etc. Konkurrensen kan snedvridas bland annat genom beskattning, statsstöd, samarbetsavtal, missbruk av marknadsmakt och underprissättning.

Det är viktigt att skilja mellan faktorer som minskar och faktorer som snedvrider konkurrensen. En energiskatt som drabbar alla företag lika kan leda till minskad konkurrens, utan att något enskilt företag drabbas hårdare än något annat. Alla företag får en kostnadsökning av samma storleksordning via den enhetliga energiskatten. Den minskade konkurrensen uppstår i det fallet på grund av att energi nu är dyrare än andra produktionsfaktorer varför efterfrågan på energi minskar. Om energiskatten i stället utformas så att konkurrerande sektorer har olika skattesatser i förhållande till varandra eller sina internationella konkurrenter, uppstår en konkurrenssnedvridning. I detta fall innebär skattens bristande likformighet att vissa sektorer gynnas relativt andra. Eftersom de ekonomiska resurserna är begränsade, råder det alltid konkurrens mellan företag, åtminstone på en övergripande nivå. Men rent analytiskt bör begreppen konkurrenssnedvridning och konkurrensminskning hållas isär. Att skatter snedvrider konkurrensen är alltså inte givet. Det finns emellertid anledning att misstänka att så sker om företag som befinner sig i ett konkurrensförhållande till varandra beskattas med olika skattesatser.

Som det har påpekats i avsnitt 3.3 Riktlinjer för skattepolitiken bör ett skattesystem vara enkelt, effektivt och rättvist. Inte sällan kan dessa mål emellertid stå i konflikt med varandra. Med ett enkelt

skattesystem avses ofta ett enhetligt skattesystem där skattesatserna inte skiljer sig åt mellan regioner, branscher, företag och individer. Ett effektivt skattesystem snedvrider individers och företags beteenden så lite som möjligt givet ett visst skatteuttag. Rättvisa å andra sidan kan syfta på både horisontell och vertikal rättvisa och har ofta ett starkt normativt/värderande inslag. Generellt är ett skattesystem med enhetlig skattesats både effektivt och konkurrensneutralt. Om skattesatsen däremot skiljer sig åt mellan aktörer (som konkurrerar med varandra) påverkas konkurrensförutsättningarna och snedvridningar kan uppstå. Samtidigt är verkligheten mer komplex än så. Även i ett skattssystem som formellt har en enhetlig skattesats, kan det finnas undantags- eller specialregler som i praktiken innebär att alla aktörer inte betalar samma skattesats. Det är den effektiva skatten, dvs. den skatt som i praktiken belastar en viss aktivitet, som är den relevanta skattenivån att analysera ur ett konkurrensperspektiv. Den kan variera mellan företag och mellan individer även om den formella skattesatsen är lika för alla.

Det förhållandet att olika aktörer beskattas med olika skattesatser behöver emellertid inte vara ekonomiskt ineffektivt. Ett exempel är när differentierade skattesatser används för företag som inte konkurrerar med varandra på samma marknad. Eftersom olika skattepliktiga sektorer inte har samma priskänslighet, och därmed påverkas olika av en skatt, behöver det inte vara ineffektivt att ha differentierade skattesatser. En strävan att undvika differentierade skattesatser så långt som möjligt är med andra ord inte alltid motiverad. Inom de områden där skattedifferentiering förekommer har den emellertid inte nödvändigtvis införts för att minska snedvridningarna och öka effektiviteten i systemet.

I vilken utsträckning en skatt snedvrider konkurrensen är svårt att bedöma, eftersom ett flertal direkta och indirekta effekter påverkar utfallet. Som påpekats ovan behöver en skattedifferentiering mellan sektorer inte vara konkurrenssnedvridande givet att sektorer inte konkurrerar med varandra. Men indirekt kommer det ändå att orsaka snedvridningar, eftersom konkurrensen om investeringar och konsumtionen i ekonomin som helhet påverkas. Från ett internationellt perspektiv kan en enhetlig skattesats i ett land även skapa konkurrenssnedvridningar i förhållande till andra länder. Det innebär att eventuella åtgärder för att minska inhemska konkurrenssnedvridningar kan skapa andra snedvridningseffekter som

också måste analyseras. Försök att korrigera snedvridningar kan ge upphov till nya men liknande problem eller till problem av en helt annan karaktär. I praktiken blir inriktningen därmed inte att helt försöka eliminera konkurrenssnedvridningar utan att i stället försöka hitta lämpliga avvägningar mellan olika problem. Med andra ord, det går inte att på förhand utgå från att en enhetlig skattesats alltid är mest effektivt. Generellt går det dock att säga att en effektiv konkurrens försvåras eller förhindras i ett system med differentierade skattesatser för samma typ av aktiviteter/verksamheter och för samma typer av aktörer.

8.3 Konkurrenskraft

8.3.1 Inledning

Konkurrenskraft är ett begrepp som ofta används i diskussioner av olika slag, utan att det klargörs vad som avses mer specifikt. Oklarheten förstärks av att det saknas en entydlig definition som ger begreppet en klar innebörd och som gör att den avsedda företeelsen kan mätas på något enkelt sätt. Inte heller som analytiskt begrepp i ekonomisk teori är begreppet väldefinierat men det används trots det, bland annat i den politiska debatten, när man med något slags mått skulle vilja beskriva och analysera utvecklingen för Sverige i jämförelse med andra länder eller mellan sektorer inom landet, för att på så sätt få fram ett bättre beslutsunderlag inom olika politikområden. Så är fallet även när det kommer till energiskatter.

Tillväxtanalys, och dess föregångare ITPS (Institutet för tillväxtpolitiska studier), har publicerat rapporter som handlar om innebörden av och kvantifiering av termen konkurrenskraft. Delar av detta kapitel baseras på resultaten från dessa rapporter, vars konstatanden kan sammanfattas enligt följande:

- Konkurrenskraft är ett relativt mått.
- På nationell nivå ska utfallet av konkurrensen mätas i relation till konkurrerande länder.
- En förbättrad konkurrenskraft innebär ett ökat utbud av nyttigheter.

- Konkurrensen sker på en marknad.

En av utgångspunkterna för den här typen av resonemang är att man för att bedöma en nations konkurrenskraft måste förstå vad som driver produktivitetsutvecklingen inom industrier, branscher och enskilda företag. Teorin på området kan sammanfattas som att den nationella konkurrenskraften är kopplad till att företag/branscher i vissa länder generellt sett är mer innovativa än konkurrerande länder och att den nationella konkurrenskraften måste förstås på industri-, bransch- eller företagsnivå. I det följande förs därför diskussionen om konkurrenskraft uppdelad på olika nivåer.

8.3.2 Internationell konkurrenskraft

Internationell konkurrenskraft indikerar hur väl företag lokaliserade i Sverige kan skapa värden som är attraktiva för konsumenter i andra länder. Det finns emellertid ett problem med att använda begreppet konkurrenskraft när man talar om länders ekonomiska utveckling. Om Sverige är framgångsrikt med att exportera varor och tjänster till andra länder, innebär det samtidigt att vi blir rikare och att efterfrågan på importerade varor ökar. Detta i sin tur ger möjligheter för andra länder att exportera så att de också blir rikare. Hög export har emellertid inget egenvärde, speciellt inte så länge som landets handelsnetto är i någorlunda balans. Handelsbalansen är en makroekonomisk fråga, som sköts bäst via växelkurs- och penningpolitiken snarare än genom stöd till vissa utvalda sektorer. Motsvarande gäller för sysselsättningseffekter och arbetslöshet; även sådana effekter regleras bäst via finans- och penningpolitiken och inte genom åtgärder för att främja specifika sektorer.

En anledning till diskussionen om internationell konkurrenskraft är att perspektivet fortfarande utgår från nationalstaten, där den nationella näringspolitikens syfte är att säkerställa en hög konkurrenskraft för inhemskt näringsliv. Ur ett politiskt perspektiv kan det därför vara relevant att tala om Sveriges konkurrenskraft. Om den internationella konkurrenskraften betraktas på samma sätt som konkurrenskraften mellan företag, kan det leda till en strävan att inte förlita sig på marknadskrafterna och i stället aktivt försöka förbättra konkurrenskraften hos det egna landets företagssektor

genom exempelvis riktade subventioner eller olika indirekta stöd till branscher. Det kan också leda till en ökad protektionism. Den kritik som kan riktas mot begreppet internationell konkurrenskraft har visserligen fog för sig, men begreppet är likafullt relevant när man talar om den nationella politikens utformning, eftersom faktorer bestämmande för tillväxten fortfarande till stor del utformas på nationell nivå. Dit hör effektiva institutioner, fungerande marknader, utbildningsnivå samt investering i forskning och utveckling.

Till skillnad från konkurrenskraft mellan företag – som vi kommer att diskutera längre fram – finns det mellan länder inget nollsummespel som innebär att den enes vinst nödvändigtvis innebär en förlust för någon annan. En slutsats av detta är att Sverige kommer att ha möjligheten att vara konkurrenskraftigt inom vissa områden genom specialisering inom områden där vi har komparativa fördelar. Den intressanta följdfrågan blir inom vilka områden som Sverige kommer att vara konkurrenskraftigt. Det innebär att konkurrenskraft bäst analyseras och diskuteras från ett bransch- eller sektorsperspektiv.

8.3.3 Konkurrenskraft mellan branscher

När konkurrenskraften analyseras på bransch- eller sektorsnivå förändras den analytiska referensramen och därmed även de faktorer som påverkar konkurrenskraften, resultaten och policyimplikationerna.

Med termen ”bransch” avses en avgränsad grupp av verksamheter av likartat slag. Med likartad verksamhet menas en viss standardisering med avseende på råvarukälla eller typ av slutprodukt. SNI-klassificeringen (standard för svensk näringslivsindelning) är ett exempel på en branschindelning efter företags ekonomiska aktivitet.

När konkurrenskraften diskuteras på sektorsnivå tillkommer ytterligare aspekter som bör beaktas. En sådan är substitutionsmöjligheten mellan varor. De ger upphov till produkt- och exportcykler som i sin tur kan ge upphov till s.k. attributkonkurrens snarare än priskonkurrens, som är det som normalt avses när konkurrens diskuteras. I en attributkonkurrens är det mestadels nyutvecklade varor som konkurrerar främst med sina egenskaper

(attribut). När varorna blir mer mogna och standardiserade ökar betydelsen av priskonkurrensen. Det är i detta skede som kostnadsreduktioner blir viktiga. Det är således viktigt att bedöma huruvida konkurrensen kan beskrivas som attribut- eller priskonkurrens.

Attributkonkurrerande varor är normalt exportprodukter som har höga exportpriser samtidigt som tillväxten i exporten är hög. Exportpriset och tillväxten kan kopplas till olika former av FoU-ansträngningar. Ett grundläggande antagande är att utveckling av attribut återspeglas i den pris- och volymtillväxt som kan observeras på exportmarknaden. Genom jämförelser av pris- och volymutvecklingen mellan export- och importprodukter fås således indikationer på varje enskild exportprodukts konkurrensförmåga i termer av egenskaps- eller priskonkurrens. Framgångsrik attributkonkurrens är ett resultat av innovation i produktledet medan framgångsrik priskonkurrens kan ses som innovation i process-/tillverkningsledet.

ITPS (2007; 2009) analyserar Sveriges världsmarknadsandelar för flera varugrupperns exportandel (8-ställig KN-kod för varuklassificering) och visar att den utvecklas efter samma mönster som den totala exportandelen, dvs. världsmarknadsandelen sjunker. Vidare visar deras analys att:

- Flest antal snabbväxande exportprodukter har ett högt kvalitetsindex. Av det totala antalet snabbväxande produkter hade drygt 40 procent ett högt kvalitetsindex. Detta tyder på att Sverige har komparativa fördelar i de övre kvalitetssegmenten inom olika produktområden.
- Bland exportprodukter med medelkvalitet fanns ett något lägre antal snabbväxande produkter, men dessa utgjorde över 50 procent av exportvärdet.
- Produkter med lågt kvalitetsindex är mindre än tio procent.

Produktvarianter som långsiktigt ligger kvar med högt och medelhögt kvalitetsindex kan sägas behålla sin konkurrenskraft över tiden. Den övergripande slutsats som ITPS lyfter fram är att Sveriges konkurrensfördelar är koncentrerade till produkter som uppvisar ett attributkonkurrerande utvecklingsförlopp, med höga kvalitetsindex. Detta är segment där framgång normalt är förknippade med FoU-ansträngningar och högt kunskapsinnehåll.

8.3.4 Konkurrenskraft mellan företag

Det är en skillnad mellan att vara ett företag som verkar på en marknad och att vara ett land som Sverige, bland andra länder. Givet en marknadsstorlek finns det i konkurrensen mellan företag vinnare och förlorare. Som diskuterades ovan skiljer sig detta från konkurrensen mellan länder. För företag kan konkurrenskraften förstärkas genom intern och extern skalekonomi. Den interna skalekonomin skapar incitament för produktspecialisering medan den externa skapar produktivitetshöjande effekter genom klusterbeteenden hos likartade företag.

På de flesta varumarknader säljer företag differentierade varor, dvs. varor som delvis skiljer sig från konkurrenternas. Det behöver inte vara en fysisk skillnad utan skillnaden kan i många fall bestå av konsumentens upplevelse av varan. Över tiden förändras de egenskaper som skiljer varorna åt, produktionskostnaderna påverkas och nya produkter kommer in på marknaden. För att överleva och utvecklas i en sådan miljö kan ett företag vidta flera åtgärder. Det kan bl.a. (i) utveckla nya produktvarianter med nya attribut; (ii) identifiera nya kunder eller kundgrupper och; (iii) utveckla ny teknik som reducerar produktionskostnaderna.

För företag som i huvudsak verkar på inhemska marknader behövs innovationer som stärker förmågan att hålla stand både mot andra inhemska produkter och mot importprodukter. För företag som i huvudsak exporterar tydliggörs konkurrenskraften i deras exportvolym. Empirisk forskning baserad på Sveriges näringsliv indikerar att företag i huvudsak förbättrar sin teknik i samband med att nya produktvarianter utvecklas. Det betyder att innovationer i normalfallet är en kombination av produkt- och teknikutveckling.

8.4 Att mäta konkurrenskraft

Det finns empiriska försök att mäta konkurrenskraft. Ett mått på konkurrenskraft måste direkt eller indirekt återspegla de kriterier som diskuterats ovan. Det innebär emellertid inte att sådana mått har något vetenskapligt stöd, eftersom begreppet i sig inte har något sådant stöd. Det förhindrar givetvis inte att det ändå har utvecklats mått på den nationella konkurrenskraften, där landet eller dess

företag ingår i jämförelser i olika avseenden. Exempelvis beräknas länders konkurrenskraft som arbetskostnad per producerad enhet i ”Benchmarking av näringspolitiken 2003 – Sverige i ett internationellt perspektiv” (Ds 2003:62). Andra mått inkluderar handelsintensitet (se även avsnitt 10.2), bytesförhållandet gentemot utlandet (terms of trade), kapitalavkastning, investeringar, relativ enhetsarbetskostnad och real växelkurs. Dessa ger information som är värdefull och viktig för att bedöma tillståndet i ekonomin. Som mått på svensk konkurrenskraft har de dock alltför många brister, antingen genom att deras koppling till en ökning av nyttigheter är oklar eller genom att de är alltför mångtydiga. I många fall är det inte möjligt att ens teoretiskt bestämma om det är bra eller dåligt om måtten ökar eller minskar, vilket är ett minimikrav som måste ställas på ett konkurrenskraftsmått.

Internationell handelsteori indikerar att det är meningslöst att undersöka konkurrenskraft på internationell nivå, eftersom länder har komparativa fördelar (vilket innebär att de är konkurrenskraftiga) i en eller flera sektorer. Vad som däremot är intressant att studera är inom vilka sektorer ett land är konkurrenskraftigt och varför. ITPS (2007, 2009) jämför Sveriges konkurrenskraft för ett antal branscher i förhållande till konkurrerande länder. De konstaterar att Sverige generellt är starkt inom flera branscher och lyfter särskilt fram träindustri, elgenerering och optik. Även el-, gas-, värme- och vattenförsörjning samt post- och telekommunikation har en god konkurrenskraft. Andra branscher uppvisar mindre gynnsam konkurrenskraft (t.ex. tillverkning av transportmedel). Kemiindustrin samt massa- och pappersindustrin är mer problematiska att bedöma, eftersom de svenska företagen är väldigt specialiserade inom vissa delbranscher. Fordonsindustrin har emellertid uppvisat dålig konkurrenskraft under en längre tid. Resultaten från ITPS visar också att tjänstesektorn har möjligheten att öka sin konkurrenskraft samtidigt som det är sannolikt att andelen sysselsatta kan öka inom denna bransch. En jämförelse av förändringen i konkurrenskraft mellan tillverkningsindustrin och tjänstesektorn förstärker denna bild. Studien visar att tjänstesektorn har goda förutsättningar att förbättra sin konkurrenskraft i förhållande till konkurrerande länder. Tjänstesektorn är alltså en viktig del i Sveriges framtida utveckling.

8.5 Konkurrens om direktinvesteringar

Konkurrenskraft kan även uttryckas i länders, eller regioners, förutsättningar att attrahera utländska direktinvesteringar. Direktinvesteringar är de investeringar företag gör i ett annat land och inkluderar fysiska investeringar som exempelvis gruvdrift och produktionsanläggningar. Direktinvesteringar kan även vara köp av befintliga inhemska företag (eller andelar därav). Det är därmed relevant att även diskutera och förstå vad som driver företags beslut om direktinvesteringar för att komplettera bilden av konkurrenskraft. Detta är viktigt från flera aspekter, bland annat eftersom investeringar kan skapa arbetstillfällen och ekonomisk tillväxt. Därutöver kan direktinvesteringar få en positiv inverkan på de offentliga finanserna. De bestämningsfaktorer som påverkar ett företags direktinvesteringar i ett annat land inkluderar geografiska aspekter – såsom tillgång till naturresurser och den geografiska infrastrukturen, tillgång till marknader och dessas storlek, tillgång till kvalificerad arbetskraft samt närhet till andra företag.

Den teoribildning som kan användas för att förstå länders möjligheter att attrahera investeringar inkluderar FDI (Foreign Direct Investments) och ekonomisk geografi. För att belysa skatternas inverkan på företagens investerings- och lokaliseringsbeslut kan man utgå från hur företagets beslutsprocess för expansion fungerar. I ett första steg beslutar företaget om det ska etablera sig på en utländsk marknad genom att antingen exportera från den egna hemmamarknaden eller genom att anlägga en egen produktion på den utländska marknaden. Om företaget väljer produktion utomlands är nästa steg att bestämma var produktionen ska lokaliseras. Givet att företaget har fattat beslut om var det ska lokalisera sig är det tredje steget att bestämma hur mycket som ska investeras. Till detta kan läggas ett fjärde steg där företaget beslutar om var genererad vinst ska lokaliseras, en möjlighet som multinationella företag i viss utsträckning har genom till exempel internprissättning.

Att förklara alla faktorer som styr direktinvesteringar och deras förhållande till varandra är en svår, om inte omöjlig, uppgift. Direktinvesteringar kan motiveras av många och komplexa villkor och inkluderar faktorer rörande företagsplanering, ekonomiska faktorer och skillnader i styrmedel mellan länder och inom länder. Det är också viktigt att skilja mellan kort- och långsiktiga faktorer. Det

har visat sig att vissa ekonomiska och politiska faktorer hjälper till att förklara långsiktiga globala trender beträffande typen av och nivån på direktinvesteringar. Andra faktorer påverkar mer kortiktigt, bl.a. tidpunkten för investeringen och det geografiska valet, mellan och inom länder, av platsen för investeringen. Från ett makroekonomiskt perspektiv anses direktinvesteringar vara en motor för bl.a. ökad sysselsättning och produktivitet. Från ett mikroekonomiskt perspektiv förklaras direktinvesteringar utifrån investerarens ställningstaganden. Den eklektiska teoribildningen förklarar direktinvesteringar utifrån tre olika aspekter:

1. **Fördelar av ägandet.** För att motivera investeringar på en utländsk marknad måste ett företag ha vissa fördelar som uppväger en ökad kostnad för att verka på en främmande marknad. Dessa fördelar, kopplade till ägandet, ger företaget högre marginalvinst eller lägre marginalkostnad jämfört med konkurrenter. Det finns tre typer av specifika fördelar: (i) monopol på insatsvaror, patent eller varumärken; (ii) tekniska och innovativa fördelar och; (iii) stordriftsfördelar, skalekonomi och inlärnings effekter.
2. **Lokalisering.** Olika länders eller regioners lokaliseringsfördelar är bland de viktigaste faktorerna för att avgöra var direktinvesteringen görs. Lokaliseringsfördelarna kan delas in i tre kategorier: (i) ekonomiska faktorer som produktions- och transportkostnader, marknadsstorlek, telekommunikation m.m., (ii) politiska faktorer som generella eller specifika policyn och styrmedel, (iii) sociala faktorer som kulturella skillnader, attityder och sociala normer.
3. **Internalisering** utvärderar olika sätt som företaget kan utnyttja sina fördelar på. Dessa skiljer sig mellan företag och är beroende av sammanhang som reflekterar ekonomiska, politiska och sociala förhållanden i värdlandet. Därmed kommer företags mål-sättning, dess strategi och produktionsval att bero på de utmaningar och möjligheter som erbjuds i valbara länder att investera i.

Analysramen kan användas för att förstå vilka skatter som bör studeras för de olika beslutstyperna. Företagets lokaliserings- och investeringsbeslut baseras på vinstmaximering efter skatt. Detta innebär att det i första hand inte är de formella skattesatserna som

är avgörande för företagets beslut utan vad företaget faktiskt betalar i skatt efter möjligheter till olika avdrag och avskrivningar (den s.k. effektiva skattesatsen). Forskningen skiljer på effektiva *genomsnittliga* och effektiva *marginella* skattesatser. Eftersom de två första investeringsbesluten handlar om val mellan två alternativ – att investera eller inte – anses den genomsnittliga effektiva skattesatsen vara av störst betydelse. Hur mycket som ska investeras när företaget väl har valt sin lokalisering är däremot ett beslut på marginalen och därför anses den marginella effektiva skattesatsen ha större inverkan på detta val. Beslutet var vinsten ska tas ut kan däremot förväntas bero på skillnader i formella bolagsskattesatser, eftersom alla möjligheter att utnyttja avdragsmöjligheter då antas vara uttömda.

Samtidigt är det också viktigt att betona att företagets verksamhet även påverkas av andra faktorer. Ur ett policyperspektiv kan det vara speciellt intressant att se på teorin för ekonomisk geografi. Denna teoribildning, som baseras på modeller med imperfekt konkurrens och handelskostnader, betonar hur företagets lokaliseringsbeslut beror på närheten till stora marknader. Detta ger upphov till koncentration av produktionen vilken förstärks av länkar mellan såväl olika företag (till exempel mellan producenter av insatsvaror respektive färdigvaror) som mellan företag och konsumenter och arbetare. De krafter som leder till s.k. agglomeration (koncentration) leder samtidigt till inlåsnings effekter som gör det möjligt för vissa länder eller regioner (ofta centralt belägna) att ha högre skatter än andra mer perifert belägna länder.

Sammanställningen visar att skatter har en betydande effekt på företags lokaliserings- och investeringsbeslut. Mest relevant för utredningens del är hur en förändrad energiskatt på el påverkar direktinvesteringar i Sverige. Denna fråga rör lokaliseringsvalet och de politiska faktorerna. Utan en empirisk analys är det svårt att vika de olika faktorer som påverkar ett företags direktinvesteringar. Men en viktig slutsats från teorin är att politiska faktorer och beslut, som energiskatten på el ytterst är ett resultat av, är en av många faktorer. För elintensiva branscher eller företag blir givetvis skatten viktigare än för icke elintensiva sådana.

9 Kartläggning av elanvändningen i Sverige

9.1 Inledning

I utredningsdirektivet beskrivs att utredaren ska ta fram ett beslutsunderlag genom att bland annat kartlägga elanvändningen i olika sektorer i den svenska ekonomin. I detta avsnitt presenteras den statistik utredningen använt för att analysera och kartlägga elanvändningen i Sverige.

9.2 Beskrivning av statistiken

9.2.1 Inledning

Den statistik som utredningen använt för att göra analyser av elanvändning och för skattemodellsberäkningar kommer från flera källor. För det första används offentlig statistik från Statistiska centralbyrån (SCB). Där finns statistik över elanvändning men även statistik för andra ekonomiska variabler. SCB:s statistik har dock begränsningar varför den behöver kompletteras. Kunskapen om industrins elanvändning (inklusive jordbruk) är relativt god genom den offentliga statistiken. För sektorer utanför industrin är däremot kunskaperna om elanvändningen inte lika bra. Den offentliga statistik som samlas in för tjänstesektorn samlas in på hög aggregeringsnivå (tvåsiffrig SNI-nivå).¹ Aggregeringsnivån gör det

¹ Standarden för svensk näringsgrensindelning, SNI, är främst en statistisk standard som används för att klassificera enheter som företag och arbetsställen efter deras ekonomiska aktiviteter. SCB ansvarar för SNI-klassificeringen. SNI-strukturen har fem nivåer; avdelning, huvudgrupp, grupp, undergrupp och detaljgrupp. Det finns 821 SNI-koder på detaljgruppsnivå. SNI är en viktig klassifikation för bland annat ekonomisk statistik. I utredningen används SNI 2007, den standard som varit gällande från 2008.

svårt att analysera tjänstesektorns olika delar, eftersom olika företag inom samma grupp kan skilja sig åt avsevärt vad gäller såväl verksamhet som elanvändning.

För att få en bättre bild av elanvändningen i olika sektorer används statistik som Energimarknadsinspektionen (Ei) samlar in inom ramen för sitt tillsynsuppdrag. I den statistik som Ei samlar in från elnätsföretagen finns bl.a. information om alla uttagspunkters SNI-kod och mängden överförd energi i varje uttagspunkt.

Statistik från Skatteverket kompletterar den övriga statistiken med information om hur skatteintäkter av energiskatt på el fördelar sig mellan olika skattenivåer.

All statistik som använts gäller för 2013, dvs. för ett enskilt år. Det innebär att det finns begränsningar i statistiken så till vida att elanvändningen i Sverige är konjunkturlägeskänslig och temperaturskänslig. Att utredningen endast har tillgång till ett enskilt års statistik bör beaktas när resultaten av statistikanalysen görs.

9.2.2 Energimarknadsinspektionens statistikinsamling

Inledning

Energimarknadsinspektionens statistikinsamling styrs av föreskriften EIFS 2013:2; Energimarknadsinspektionens föreskrifter och allmänna råd om skyldighet att rapportera elavbrott för bedömning av leveranskvaliteten i elnäten.

I 2 § anges att den som är innehavare av nätkoncession för område eller linje är redovisningsskyldig enligt föreskriften. Det finns två undantag för redovisningsskyldigheten. Det första undantaget är de ledningar för vilka Affärsverket svenska kraftnät innehar nätkoncession. Det andra undantaget är sådana uttagspunkter som omfattas av sekretess enligt 15 kap. 2 § offentlighets- och sekretesslagen (2009:400).

För varje uttagspunkt som inte omfattas av undantag ska mängd överförd energi redovisas. Saknas överförd energi i uttagspunkten ska noll kWh anges. Enligt 10 § ska varje uttagspunkt också klassificeras. Klassificering ska ske per typ av kund motsvarande SNI-kod enligt Svensk näringsgrensindelning 2007. För uttagspunkt med blandad verksamhet ska den del som svarar för huvuddelen av elanvändningen vara styrande för klassificeringen. Uttagspunkter

utan SNI-kod, så som hushållskunder, redovisas i stället med kod angiven av Ei. 21 § ställer krav på statistik kvalitet och säger att nät-koncessionshavaren ska utforma sina system och rutiner på ett sådant sätt att rapporterade uppgifter, aggregerade till genomsnittsvärden för 100 uttagpunkter respektive gränspunkter, inte avviker med mer än tre procent från det verkliga värdet.

Diskussion om Energimarknadsinspektionens statistik

Den statistik som Ei samlar in är per uttagpunkt och på femsiffrig SNI-nivå (detaljnivå). Jämfört med SCB:s statistikinsamling är Ei:s data på lägre SNI-kodsnivå. För att besvara utredningsdirektivets frågor är tillgången till Ei:s statistik viktig. Lägre SNI-kodsnivå innebär en bättre beskrivning av vad de företag som finns under koden verkligen gör. En analys av statistik på SNI på huvudgruppsnivå innebär att företag som i verkligheten gör olika saker aggregeras samman. Exempelvis ingår i SNI-kod 30 både byggande av fartyg och byggande av cyklar. Ju lägre SNI-kodsnivå desto homogenera är produkterna i kodsegmentet.²

Nackdelen med statistiken är att den bygger på att uppgiftslämnaren lämnar korrekta uppgifter. Primärt finns tre problem med statistiken. För det första har de insamlingsansvariga nätägarna inte uppgifter om alla kunders SNI-koder. Det betyder att det finns en del fel som behöver rättas till. Utredningen har i kontakt med nätägare justerat statistiken så långt det varit praktiskt möjligt.

För det andra kvarstår osäkerhet om företagens branschtillhörighet även om SNI-koden finns. Detta eftersom den redovisade SNI-koden beskriver huvudverksamheten, finns flera olika verksamheter vid uttagpunkten kommer det inte att synas.

Ett tredje bekymmer med statistiken, som inte härrör till uppgiftslämnandet, är att all elanvändning inte samlas in. Ei samlar in mängden överförd el i en uttagpunkt. Det innebär att egenproducerad el, t.ex. industriell kraftvärme, egenproducerad vindkraft eller solkraft, som inte levererats via en nätägare, inte heller kommer att synas i statistiken. Särskilt tydligt blir detta för pappers-

² En annan fördel med den högupplösta statistiken är att det går att härleda spridningen (variansen) inom respektive kodsegment. Med lägre SNI-kodsnivå blir företagen mer homogena och spridningen inom segmentet mer relevant för utredningens syfte.

och massaindustrin som har stor egenproduktion av el. Inte heller sekretessbelagda SNI-koders elanvändning kommer med i statistiken. Sammantaget gör det att Ei:s statistik inte helt kommer att matcha SCB:s, varken när det gäller total elförbrukning eller förbrukningen i olika SNI-koder. Ei:s och SCB:s statistik kommer också att skilja sig mot Skatteverkets uppgifter, eftersom Skatteverket enbart hanterar el som på något sätt påverkas av energiskatt på el.

Den statistik som Ei samlar in är per uttagpunkt. Det innebär att informationen om elanvändning är per uttagpunkt. Varje uttagpunkt har ett abonnemang där SNI-koden bestäms av vad abonnemangsgälden använder huvuddelen av elen i uttagpunkten till. Det innebär att företag som har fler än ett abonnemang kommer att förekomma flera gånger i datasetet. Ett exempel är kommuner som kan stå som abonnent på alla uttagpunkter i verksamheten, totalt hundratal uttagpunkter/abonnemang. För att beräkna den totala elanvändningen behöver därmed elanvändningen för alla deras abonnemang summeras. Ei:s statistik ger inte möjlighet att koppla ihop ett företags alla abonnemang, eftersom enskilda företag inte kan identifieras i datamaterialet. Ett problem med det är om genomsnittsanvändning av el ska beräknas för företag.

9.2.3 Sekretess

Utredningen följer SCB:s sekretessregler, vilket innebär att vissa uppgifter kanske inte kan redovisas på grund av statistiksekretess. Dessa uppgifter är i stället markerade med två prickar.

Det finns tydliga regler för hur sekretessregler ska behandlas i statistikredovisningen:

- En redovisningscell måste innehålla minst tre objekt (dvs. svarande företag) för att kunna publiceras.
- Det ska inte gå att uppskatta ett enskilt företags redovisades värde med närmare än en viss vald procent från det sanna värdet.
- Uppfylls inte dessa regler måste statistiken sekretessmarkeras.

9.3 Jämförelse mellan utredningens statistikällor

9.3.1 Jämförelse av total elanvändning mellan Ei:s och SCB:s statistik

För 2013 rapporterade SCB en total elanvändning inom Sverige på 139,2 TWh inklusive överföringsförluster i elnätet.³ Skatteverket redovisar en total skatteintäkt för 2013 på 21,1 miljarder kronor. Total elanvändning i Ei:s data för 2013 är 122,2 TWh. Skatteverkets statistik redovisar skattepliktig el och kommer därför att skilja sig mot SCB:s och Ei:s statistik.

Differensen mellan SCB:s och Ei:s statistik är 17 TWh. Det finns dock förklaringar och skillnaden går att härleda. Till att börja med ska förluster i elnätet adderas till Ei:s elanvändning, eftersom det inte finns med i deras statistik. Enligt SCB är det 10 TWh 2013. Kvar är då 7 TWh att förklara. En förklaring till den kvarvarande differensen är hur data samlas in. SCB samlar in förbrukad el medan Ei samlar in el som levererats till en uttagpunkt. Flera större industrier, fram för allt inom massa- och pappersindustrin, producerar egen el som de använder i sina interna processer.⁴ Denna el redovisas inte i Ei:s data, eftersom den inte har levererats i en uttagpunkt. Sammantaget är mängden egenproducerad el hos industrin cirka 6 TWh 2013.

Inte heller el producerad och förbrukad inom ett icke koncessionspliktigt nät redovisas i Ei:s material.⁵ I detta ryms delar av den el som produceras på sådant sätt att den inte är skattepliktig. Beräkningar baserade på den metod som användes i "Nettodebiteringsutredningen" (SOU 2013:46) ger att cirka en TWh vindkraft var undantagen från beskattning 2013. Till det kommer solel och annan egenproducerad el som produceras av producenter som inte levererar el yrkesmässigt. Sammantaget är utredningens bedömning att 0,7 TWh el produceras och förbrukas i icke koncessionspliktiga nät och därmed inte syns i Ei:s statistik.

I Ei:s statistik saknas även elanvändningen för sekretessbelagda SNI-koder. Det är SNI-koder som avser tillverkning av vapen och

³ SCB (2014b).

⁴ Skogsindustrierna redovisar att 28 procent, eller cirka 5,8 TWh av skogsindustrins elanvändning är intergenererad med biobränslen.

⁵ Se avsnitt 6.5.2 för diskussion om icke koncessionspliktiga nät.

ammunition, tillverkning av militära stridsfordon och militärt försvar. En skattning av elförbrukningen för dessa SNI-koder ger en total förbrukning på 0,7 TWh.

Om vi adderar ihop Ei:s redovisade elanvändning inklusive nät-förluster (132,2 TWh) med egenproducerad el (6 TWh), el producerad i icke koncessionspliktiga nät (0,5 TWh) och sekretessbelagda SNI-koder (0,7 TWh) blir totalen 139,4 TWh. Skillnaden mellan SCB:s och Ei:s statistik är då 0,2 TWh eller 0,1 procent. Eftersom Ei:s regelverk tillåter tre procent avvikelser från faktisk förbrukning och SCB:s statistik är delvis skattad, får skillnaden mellan dataseten anses ligga inom felmarginalen.

9.3.2 Jämförelse av elanvändningen mellan olika SNI-koder

När elanvändare som inte ingår i Ei:s statistik inkluderas, är den totala förbrukningen jämförbar mellan SCB:s officiella statistik och den statistik som Ei samlar in. Det finns dock skillnader mellan olika branscher. I Tabell 9.1 visas elanvändningen uppdelad på ensiffrig SNI-nivå för Ei:s och SCB:s statistik. I tabellen redovisas den statistik som Ei samlat in från nätbolagen för 2013. Saknas egenproducerad el, el producerad inom koncessionspliktiga nät och el använd i sekretessbelagda SNI-koder. Det saknas även 0,3 TWh för uttagpunkter där det inte finns någon SNI-kod registrerad.

Skatteverket redovisar inte elanvändning uppdelat på SNI-kod och är därför inte relevant i jämförelsen.

Tabell 9.1 Elanvändning per sektor GWh, 2013

SNI-kod	SCB	Ei
Jordbruk, skogsbruk, fiske SNI 1–3	3 109	1 277
Tillverkning och utvinning av mineraler, SNI 5–33	50 935	38 673
Tjänstesektorn SNI 45–98	33 840	34 069
Övriga näringslivet SNI 35–43	6 822	9 259
Hushåll	34 431	38 598
Överföringsförluster i elnätet	10 003	10 003

Källa: Energimarknadsinspektionen och SCB.

Som visas i tabellen finns det skillnader mellan SCB:s och Ei:s statistik i varje kategori förutom överföringsförluster i elnätet. Överföringsförluster redovisas inte i Ei:s statistik utan SCB:s officiella siffror används. Att det finns skillnader beror, precis som för skillnaden i total elanvändning, bl.a. på hur insamlingen av statistiken gjorts. En ytterligare källa till skillnaden är att Ei:s statistik redovisas som den huvudsakliga verksamheten för varje uttagspunkt, även om uttagspunkten inbegriper flera verksamheter. I fall där flera verksamheter förekommer redovisas all elanvändning som att den används i den huvudsakliga verksamheten.

SCB redovisar elanvändning för privatpersoner som el använd i permanenta bostäder samt fritidshus. El använd i permanenta bostäder delas upp i flera undergrupper baserat på om elen används i småhus eller flerbostadshus. Dessa är aggregerade och redovisas i Tabell 9.1 som hushåll. I Ei:s statistik samlas data in baserat på uttagspunkt och tillhörande SNI-kod. Hushåll rapporteras därmed som en separat förbrukningspost.

I elanvändningen för hushåll skiljer det över 4 TWh mellan SCB:s och Ei:s statistik. För att förstå varför, har utredningen haft kontakt med företrädare för elnätsbolag. I diskussionen framkommer att det inte enbart är hushållskunder som redovisas under denna post, utan det kan ingå fler förbrukare fastän det egentligen enbart ska vara hushåll. Framför allt är det enskilda firmor där abonnemang i vissa fall delas med hushållet som kan ha felregistrerats som hushållsförbrukning. Enskilda firmor registreras med personnummer som organisationsnummer och kan därför ha felrapporterats. Dessutom kan elnätsbolagen helt enkelt felaktigt ha rapporterat in företag som hushållskunderna.

Att uttagpunkter skulle vara felrapporterade i hushållskategorin i Ei:s statistik kan undersökas genom att studera elförbrukningen. Den kategori av hushållskunder som i genomsnitt har högst elförbrukning är villor med elvärme. Förbrukningen i den kategorin är i genomsnitt cirka 25 000 kWh per år.⁶ Förbrukning högre än dubbla förbrukningen för en eluppvärmd villa, 50 000 kWh, är inte sannolik för en hushållskund. I statistiken för hushållskunder innehåller Ei:s data cirka 3,7 TWh hos uttagpunkter med elanvändning högre än 50 000 kWh. Denna post kan hanteras på

⁶ www.svenskenergi.se

två sätt, antingen får statistiken vara kvar som elnätsföretagen rapporterat den, eller så behandlas observationerna som extremvärden och tas bort ur statistiken. Eftersom vi inte vet vilka observationer som är felrapporterade, väljer vi att låta statistiken vara orörd.

För tjänstesektorn visar Ei:s och SCB:s statistik i stort sett samma totalsumma. Det skiljer cirka 229 GWh vilket är mindre än en procent. Ser man mer detaljerat på tjänstesektorn finns dock SNI-koder med skillnader i elanvändningen mellan dataseten. Att det finns skillnader är inte konstigt, eftersom insamlingen sker på olika sätt och med olika metoder. I Tabell 9.2 visas var största skillnaderna finns för tjänstesektorn.

Tabell 9.2 Elanvändning i tjänstesektorn GWh, 2013

SNI-kod	SCB	Ei
Detaljhandel och handel samt reparation av motorfordon och motorcyklar, SNI 45, 47	4 210	3 527
Järnväg och transport, SNI 49–52	3 734	2 899
Informations- och kommunikationsverksamhet, SNI 58–63	771	1 174
Fastighetsverksamhet SNI 68	11 088	11 922
Hälso- och sjukvård, sociala tjänster o.d., SNI 75, 86–88	2 637	3 278

Källa: Energimarknadsinspektionen och SCB.

För detaljhandel m.m. är skillnaden 0,7 TWh medan för järnväg och transport är skillnaden mellan Ei:s och SCB:s statistik 0,8 TWh. Några direkta orsaker till dessa differenser har inte kunnat identifieras utan får antas bero på skillnader i insamlingsmetodik. För hälso- och sjukvård m.m. skiljer det cirka 0,6 TWh. Inte heller här finns någon enkel förklaring till differensen. För Fastighetsverksamhet m.m. skiljer det cirka 0,9 TWh. För denna post vet vi att ett antal företag med datacenterverksamhet har registrerat verksamheten som fastighetsverksamhet och inte informations- och kommunikationsverksamhet. Ytterligare en orsak till differensen är att SCB i sin redovisning av elanvändning för hushåll redovisar en post, Permanenta bostäder, flerbostadshus. Ei använder sig inte av den definitionen och el som används i privata hushåll i flerbostadshus kan redovisas under SNI-kod 68.201, Uthyrning och förvaltning av egna eller arrenderade bostäder. Sett till antalet uttags-

punkter (121 477) är detta en trolig förklaring till varför Ei:s statistik redovisar högre elanvändning.

För sektorn tillverkning och utvinning av mineraler redovisar SCB:s statistik cirka 12 TWh högre elanvändning än Ei. Den absolut största differensen mellan dataseten finns i pappers- och massatillverkning, där SCB redovisar en elanvändning på 21,4 TWh och Ei redovisar 11,8 TWh. En skillnad på 9,6 TWh. Det är dock denna sektor som har i princip all egenproducerad el. Egenproducerad el redovisas inte i Ei:s material, eftersom det inte är en leverans i en uttagpunkt. Det innebär att den egentillverkade elen på 6 TWh saknas i Ei:s statistik. Läger vi till den egenproducerade elen till Ei:s statistik för pappers- och massatillverkning är skillnaden mellan dataseten 4 TWh för SNI-koden.

Tittar vi närmare på statistiken för tillverkning och utvinning av mineraler ser vi att nära hälften av den kvarvarande skillnaden mellan SCB och Ei:s statistik finns i några specifika SNI-koder. För SNI-kod 24 (stål- och metallframställning) skiljer det 1,1 TWh. För SNI-kod 20 (tillverkning av kemikalier och kemiska produkter) skiljer det 0,4 TWh och för SNI-kod 10–12 (livsmedelsframställning m.m.) samt för SNI-kod 29 (tillverkning av motorfordon m.m.) 0,4 TWh vardera. Totalt summerar detta till 2,3 TWh. Som tidigare nämnts kan en orsak till differenserna vara skillnader i insamlingsmetodik. En annan orsak till att det saknas elanvändning i Ei:s statistik kan vara att uttagpunkten är felregistrerad som hushåll.

För sektorn jordbruk, skogsbruk och fiske är skillnaden mellan SCB:s och Ei:s statistik 1,8 TWh. Den största delen av differensen torde bero på felrapporterade hushållskunder. Enligt SCB:s statistik fanns 2013 över 220 000 företag utan anställda inom sektorn. Jordbruksverkets statistik visar att en stor del av de företag som finns i sektorn är enskilda företag.⁷ Ei:s statistik redovisar cirka 35 000 uttagpunkter i sektorn, vilket är betydligt lägre än de officiella siffrorna. Sannolikt finns det ett flertal uttagpunkter som felrapporterats som hushåll i Ei:s material. Som beskrivits ovan registreras enskilda företag med personnummer som organisationsnummer, vilket innebär en ökad risk för felrapportering i Ei:s statistik. I Ei:s material har knappt 24 000 uttagpunkter elanvänd-

⁷ www.jordbruksverket.se

ning över 50 000 kWh, en nivå ett hushåll sannolikt inte kommer upp till. För dessa uttagpunkter är den sammanlagda elanvändningen 3,7 TWh. En del av dessa hör troligen i själva verket till jordbrukssektorn.

I sektorn övrig näringsverksamhet återfinns SNI 35–43. Försörjning av el, gas, värme och kyla (SNI 35) är en post med relativt stor skillnad mellan dataseten, cirka 3 TWh. En förklaring till den skillnaden är att SCB i sin data inte har med uttag av el för generering av el i sin statistik. Deras statistik redovisar endast driften av anläggningarna, t.ex. uppvärmning och belysning. Ei:s data visar uttagen elenergi i uttagspunkten och i de flesta elproduktionsanläggningar används el för att producera el. Samtidigt redovisas elanvändningen utifrån den huvudsakliga verksamheten i uttagspunkten vilket innebär att viss annan förbrukning kan gömma sig i SNI-koden. I statistiken för Vattenverk m.m., saknas elanvändning för vägbelysning i Ei:s statistik. SCB har redovisat den posten till 647 GWh, vilket förklarar en stor del av skillnaden där.

9.4 Elanvändning på övergripande nivå

I detta avsnitt redovisas, utifrån Ei:s data, statistik för övergripande elanvändning i Sverige 2013. Sammantaget är 657 709 uttagpunkter rapporterade som företag och 4 732 950 uttagpunkter rapporterade som hushåll. Totalt är det 5 390 921 uttagpunkter.⁸

Tabell 9.3 Elanvändning och uttagpunkter, 2013

SNI-kod	GWh	Antal uttagpunkter
Jordbruk, skogsbruk, fiske SNI 1–3	1 277	36 874
Tillverkning och utvinning av mineraler, SNI 5–33	38 673	27 178
Tjänstesektorn SNI 45–98	34 069	534 516
Övriga näringslivet SNI 35–43	9 259	59 141
Hushåll	38 598	4 732 950
Överföringsförluster i elnätet	10 003	-

Källa: Energimarknadsinspektionen och egen bearbetning.

⁸ 262 uttagpunkter saknar SNI-kod och kan ej hänföras till specifik förbrukningsgrupp. Totalt 285 GWh.

Tabell 9.3 visar elanvändningen utifrån Ei:s insamlade statistik för 2013. Indelningen är övergripande, men ger en bra bild över elanvändningen i olika sektorer i svenskt näringsliv. Det kan konstateras att även om den totala elanvändningen inte skiljer sig allt för mycket mellan olika sektorer skiljer sig antalet uttagspunkter desto mer. I Tabell 9.4 har elanvändningen delats upp på ensiffrig SNI-nivå, avdelning⁹. Tabellen redovisar elanvändningen i storleksordning, med början med den sektor som har högst elanvändning. Det som bör komma ihåg är att det är sektorns totala elanvändning som redovisas. Att elanvändningen i t.ex. fastighetsverksamhet är hög beror inte på att den är elintensiv utan på att det finns ett stort antal uttagspunkter i denna sektor.

⁹ I SNI 2007 gäller följande samband mellan avdelnings- och huvudgruppsnivå; A=SNI 1–3, B=SNI 5–9, C=SNI 10–33, D=SNI 35, E=SNI 36–39, F=SNI 41–43, G=SNI 45–47, H=SNI 49–53, I=SNI 55–56, J=SNI 58–63, K=SNI 64–66, L=SNI 68, M=SNI 69–75, N=SNI 77–82, O=SNI 84, P=SNI 85, Q=SNI 86–88, R=SNI 90–93, S=SNI 94–96, T=SNI 97–98, U=SNI 99.

Tabell 9.4 Elanvändning per näringslivssektor

SNI-kod	Näringslivssektor	GWh
C	Tillverkning	34 851
L	Fastighetsverksamhet	11 967
D	Försörjning av el, gas, värme och kyla	8 789
G	Handel; reparation av motorfordon och motorcyklar	6 315
B	Utvinning av mineral	3 842
Q	Vård och omsorg; sociala tjänster	3 262
H	Transport och magasinering	3 014
P	Utbildning	2 303
I	Hotell- och restaurangverksamhet	1 692
M	Verksamhet inom juridik, ekonomi, vetenskap och teknik	1 556
O	Offentlig förvaltning och försvar; obligatorisk socialförsäkring	1 344
A	Jordbruk, skogsbruk och fiske	1 289
F	Byggverksamhet	1 241
J	Informations- och kommunikationsverksamhet	1 196
R	Kultur, nöje och fritid	1 156
E	Vattenförsörjning; avloppsrening, avfallshantering och sanering	1 043
S	Annan serviceverksamhet	728
N	Uthyrning, fastighetsservice, resetjänster och andra stödtjänster	377
K	Finans- och försäkringsverksamhet	356
T	Förvärvsarbete i hushåll; hushållens produktion av diverse varor och tjänster för eget bruk	0,1
	Total elanvändning i näringslivet	86 327

Källa: Energimarknadsinspektionen och egna bearbetningar.

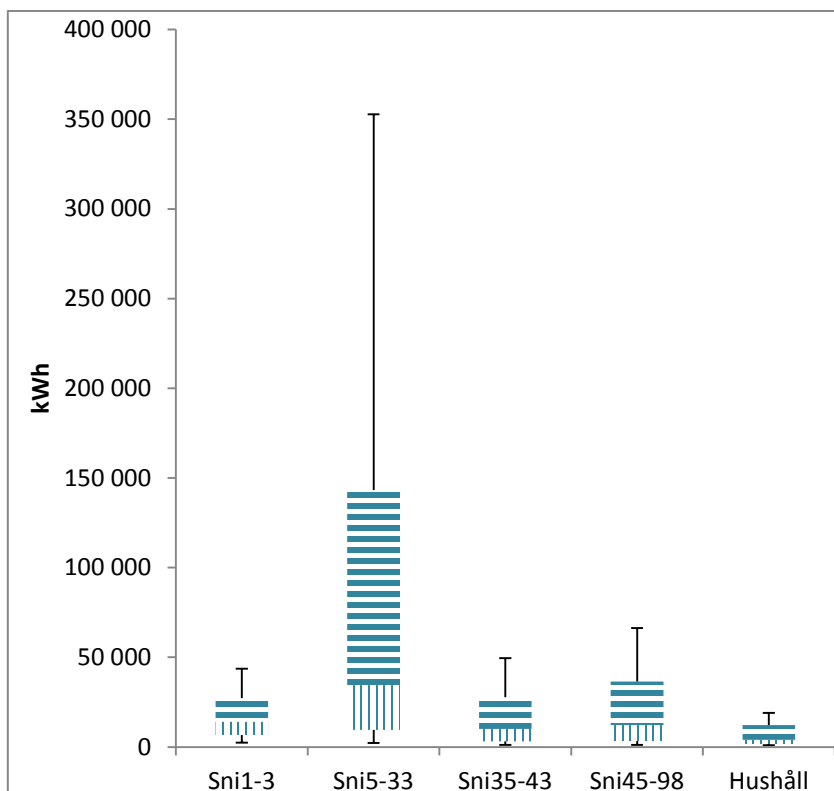
9.5 Elanvändningens variation inom olika sektorer

9.5.1 Inledning

För att få en uppfattning om hur elanvändningen är fördelad mellan elanvändarna på övergripande sektorsnivå analyseras spridningen i elanvändningen inom respektive grupp. Det görs med hjälp av s.k. låddiagram¹⁰. I Figur 9.1 visas låddiagram för olika sektorer. Uttagspunkter med elanvändning under 100 kWh har exkluderats ur analysen utifrån att det är orimligt låg elanvändning för ett affärsdrivande företag, dvs. de ses som extremvärden som utesluts ur analysen.¹¹ Utliggare är också uteslutna, i syfte att öka läsbarheten.

¹⁰ Låddiagram, eller boxplot, är ett diagram där ett statistiskt material åskådliggörs i form av en låda och s.k. morrhår (whiskers på engelska). Låddiagrammet sammanfattar data med hjälp av fem värden: medianvärdet, första och tredje kvartilen samt minimum och maximum. Lådan begränsas av den första och tredje kvartilen. Den första kvartilen markerar den 25:e percentilen och den tredje kvartilen markerar den 75:e percentilen. Lådan innehåller därmed 50 procent av värdena. Medianen markeras med ett streck genom lådan. Strecken, de s.k. morrhåren, som går ut från boxen dras till det lägsta värdet och det högsta bland de värden som inte är utliggare. Extremvärden betraktas som utliggare (outliers) och markeras med egna symboler. Värden som ligger längre ifrån boxen än 1,5 gånger avståndet mellan de yttre kvartilerna betraktas som utliggare.

¹¹ Som referens kan nämnas att en 40 watts glödlampa som lyser 2 500 timmar per år förbrukar 100 kWh.

Figur 9.1 Låddiagram, elanvändning och variation per sektor 2013 (kWh)

Källa: Energimarknadsinspektionen och egna bearbetningar.

I Figur 9.1 visas hur elanvändningen skiljer sig mellan de olika sektorerna. Som förväntat är det hushållen som har lägst förbrukning. Medianvärdet för hushållen är 4 009 kWh. Det kan jämföras med tillverkningsindustrin m.m. (SNI 5–33) vars medianvärde är 34 525 kWh. Övriga sektorer ligger däremellan.

Det som också blir tydligt i Figur 9.1 är att spridningen i elförbrukningen skiljer sig åt mellan sektorerna. Lådan innehåller 50 procent av sektorns elanvändning. I den första rektangeln (lodräta streck) visas förbrukningen för uttagspunkterna från första kvartilen upp till medianen. I den andra rektangeln (vågräta streck) visas förbrukningen för uttagspunkter från medianen upp till tredje kvartilen. En mer utdragen låda visar på en större spridning i elanvändningen i sektorn. Figuren visar att hushållen är mest homo-

gena i sin elanvändning. Industrin är mest heterogen, vilket kan förklaras med att vissa företag i industrin är stora elanvändare med elintensiva processer. Figuren visar även att det inom tjänstesektorn finns en relativt stor spridning i elanvändningen.

De övre morrhåren visar värden på elanvändningen från tredje kvartilen upp till 85:e percentilen. Ett längre morrhår visar på att en stor del av elanvändningen finns hos uttagpunkter med hög elförbrukning. För tillverkningsindustrin ser vi att det övre morrhåret sträcker sig upp mot 350 000 kWh medan ingen annan sektor kommer över 150 000 kWh. Det finns alltså flera uttagpunkter i tillverkningsindustrin med hög elförbrukning.

9.5.2 Jordbruk, skogsbruk och fiske, SNI 1–3

I statistiken finns 35 167 uttagpunkter i sektorn jordbruk, skogsbruk och fiske med elförbrukning över 100 kWh.¹² Sektorn rymmer SNI-koderna 1–3. Det är stor skillnad mellan minimivårn och uttagpunkten med högst elanvändning. Tabell 9.5 visar också en skillnad mellan medianvärdet och medelvärdet. Medianvärdet är cirka 12 000 kWh lägre, vilket innebär att fördelningen är sned så tillvida att det finns uttagpunkter med högt eluttag som driver upp medelvärdet.

Tabell 9.5 Statistik jordbruk, skogsbruk och fiske 2013

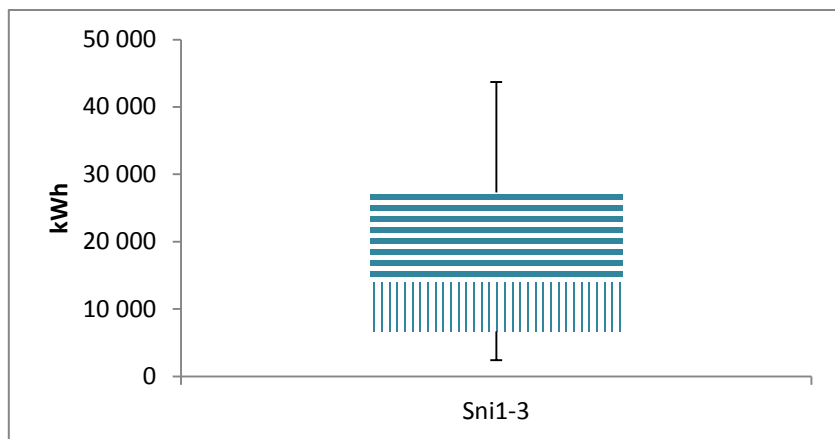
Min, kWh	100
Max, kWh	18 646 920
Medel, kWh	36 661
Median, kWh	14 161
Antal uttagpunkter	35 167

I Figur 9.2 presenteras ett låddiagram för jordbruk, skogsbruk och fiskesektorn. Låddiagrammet visar att 50 procent av uttagpunkterna i sektorn har en elanvändning mellan 9 000 och 28 000 kWh. Vi ser också att det övre morrhåret går upp till cirka 44 000 kWh. Det

¹² 1 707 uttagpunkter är registrerade i SNI 1–3 med elförbrukning under 100 kWh 2013.

innebär att 85 procent av uttagspunkterna har en elanvändning på högst 44 000 kWh. Resterande 15 procent av uttagspunkterna har därmed högre elförbrukning.

Figur 9.2 Låddiagram, jordbruk, skogsbruk och fiske 2013 (kWh)



Källa: Energimarknadsinspektionen och egna bearbetningar.

9.5.3 Tillverkning och utvinning av mineraler, SNI 5–33

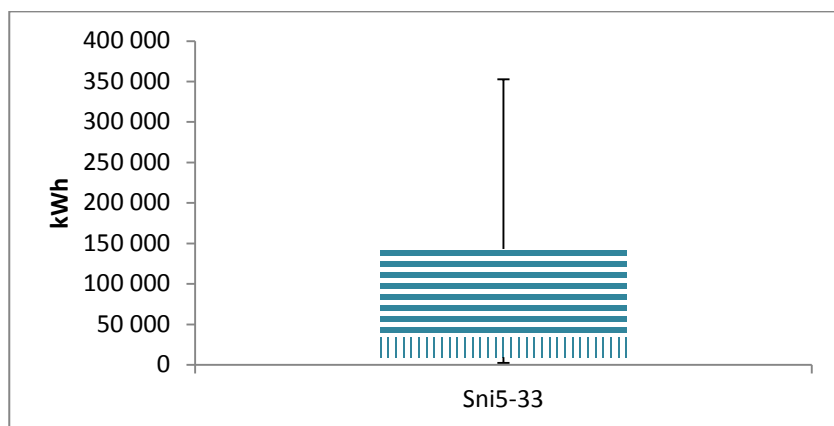
I statistiken finns 26 391 uttagspunkter med tillverkning och utvinning av mineraler som huvudsaklig verksamhet.¹³ I sektorn finns verksamheter som massa- och papperstillverkning, stål- och aluminiumtillverkning, vilka är stora elanvändare. Men det finns också företag med betydligt lägre elanvändning i sektorn, t.ex. tillverkning av kläder. Detta gör att spridningen är stor inom sektorn. I Tabell 9.6 visas att medianvärdet därmed är betydligt lägre än medelvärdet, vilket beskriver ett datamaterial med många observationer med höga värden. Utagspunkten med högst elanvändning förbrukade mer än 60 000 gånger så mycket el som medianuttagspunkten.

¹³ 787 uttagspunkter är registrerade med elförbrukning lägre än 100 kWh och har därför exkluderats i framställningen.

Tabell 9.6 Statistik tillverkning och utvinning av mineraler 2013

Min, kWh	100
Max, kWh	2 085 044 400
Medel, kWh	1 466 034
Median, kWh	34 525
Antal uttagpunkter	26 391

Figur 9.3 visar fördelningen i sektorn i ett låddiagram. 50 procent av sektorns förbrukning sker i uttagpunkter med elförbrukning mellan 9 500 och 143 000 kWh. Det övre morrhåret visar 85:e percentilens förbrukning, vilken är 350 000 kWh. Statistiken visar att 3 967 uttagpunkter har en elförbrukning över 350 000 kWh. Sammantaget ger det en bild av en sektor med stor variation i elanvändningen.

Figur 9.3 Låddiagram, tillverkning och utvinning av mineraler 2013 (kWh)

Källa: Energimarknadsinspektionen och egna bearbetningar.

9.5.4 Övriga näringslivet

I denna statistik representeras övriga näringslivet av SNI-koderna 35–43. Dessa är försörjning av el, gas, värme och kyla, vattenförsörjning; avloppsrening, avfallshantering och sanering samt byggverksamhet. Tabell 9.7 visar övergripande statistik för sektorn. Sektorn redovisar 54 852 uttagpunkter med elanvändning över

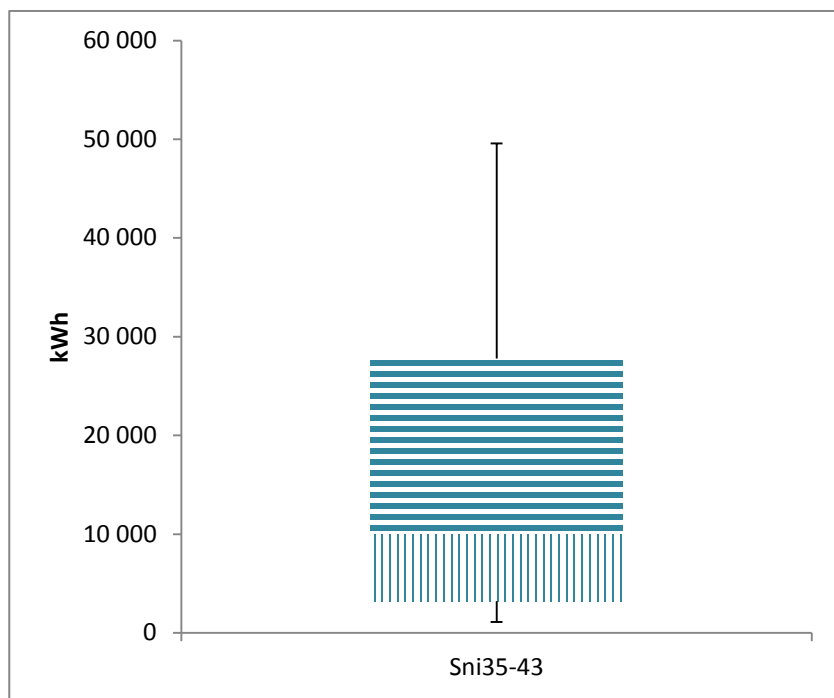
100 kWh.¹⁴ Den största andelen uttagspunkter är registrerade som byggverksamhet (35 807 uttagspunkter). Dessa har generellt låg elanvändning med ett medelvärde under 35 000 kWh och bidrar till att medianen är lägre än medelvärdet. Elproduktionsanläggningarna har å andra sidan hög elanvändning vilket drar upp medelvärdet i sektorn.

Tabell 9.7 Statistik, övriga näringslivet 2013

Min, kWh	100
Max, kWh	365 317 200
Medel, kWh	201 866
Median, kWh	10 118
Antal uttagspunkter	54 852

I Figur 9.4 visas ett låddiagram för sektorn. 50 procent av uttagspunkterna har elförbrukning mellan 3 000 och 28 000 kWh. 15 procent av uttagspunkterna har högre elförbrukning än 50 000 kWh. I antal uttagspunkter motsvarar det cirka 8 000 uttagspunkter.

¹⁴ 4 289 uttagspunkter har exkluderas eftersom de har en elanvändning lägre än 100 kWh.

Figur 9.4 Låddiagram, övriga näringslivet 2013 (kWh)

Källa: Energimarknadsinspektionen och egna bearbetningar.

9.5.5 Tjänstesektorn, SNI 45–98

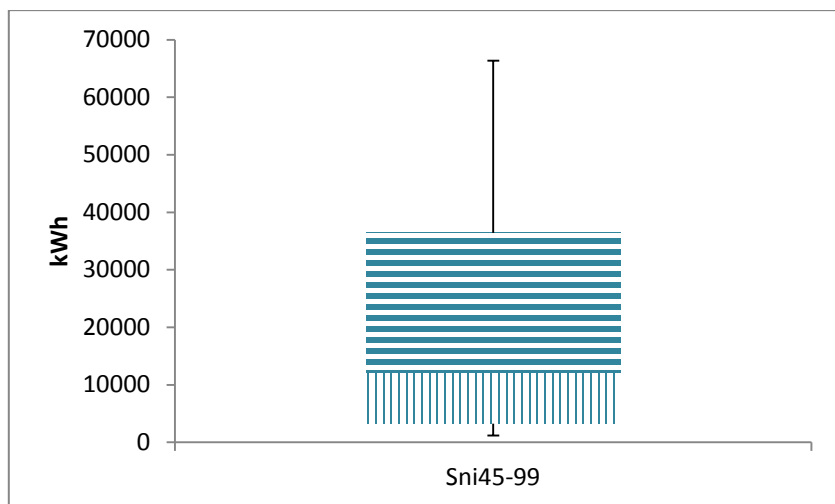
Tjänstesektorn är en sektor med en stor variation av verksamhetsområden. Detta visar sig också i statistiken med en stor spridning i elanvändningen. På samma sätt som för övriga sektorer finns en positiv snedvridning av förbrukningen, dvs. det finns uttagspunkter med hög elanvändning som gör att medelvärdet är högre än medianvärdet. Jämfört med sektorn för tillverkning och utvinning av mineraler är dock spridningen mindre. I Tabell 9.8 kan ses att i tjänstesektorn är maximal förbrukning cirka 20 000 gånger högre än medianvärdet, vilket kan jämföras med 60 000 gånger högre i sektorn för tillverkning och utvinning av mineraler. Det finns 514 381 uttagspunkter registrerade i sektorn med elanvändning över 100 kWh.¹⁵

¹⁵ 20 135 uttagspunkter har exkluderats eftersom de har en elanvändning lägre än 100 kWh.

Tabell 9.8 Statistik, tjänstesektorn 2013

Min, kWh	100
Max, kWh	243 223 980
Medel, kWh	66 547
Median, kWh	12 197
Antal uttagpunkter	514 381

I Figur 9.5 visas ett låddiagram för tjänstesektorn. 50 procent av uttagpunkterna har en elanvändning mellan 3 000 och 36 000 kWh. 15 procent av uttagpunkterna har en elanvändning över 65 000 kWh. I antal uttagpunkter motsvarar dessa 15 procent cirka 77 000 uttagpunkter.

Figur 9.5 Låddiagram, tjänstesektorn 2013 (kWh)

Källa: Energimarknadsinspektionen och egna bearbetningar.

9.5.6 Hushåll

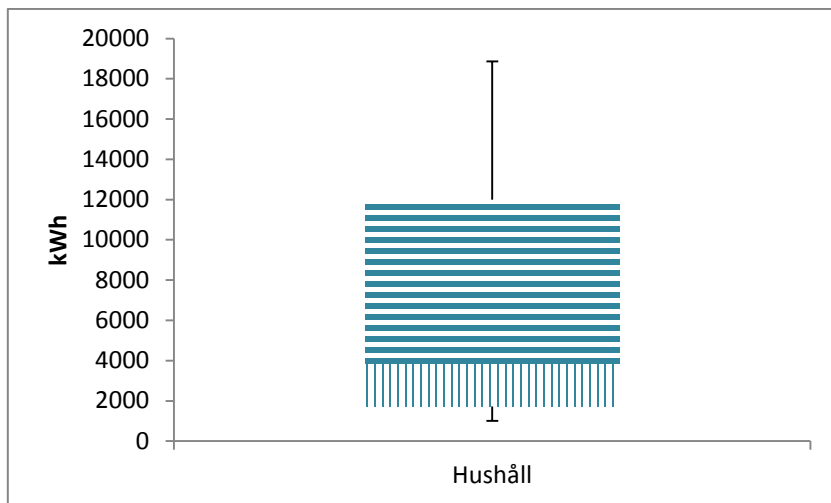
Den stora andelen uttagpunkter i Sverige är hushåll. Över 4,6 miljoner uttagpunkter är registrerade som hushåll i Ei:s data.¹⁶ I Tabell 9.9 visas att medianen är lägre än medelvärde för hushåll, vilket säger att det finns uttagpunkter med hög elanvändning. Som diskuteras i avsnitt 9.3 finns det vissa uttagpunkter som är felregistrerade i Ei:s data. Det är rätt osannolikt att ett hushåll har en elförbrukning över 16 GWh som statistiken visar. Eftersom det inte går att avgöra om de är felregistrerade, får de finnas kvar i statistiken.

Tabell 9.9 Statistik hushåll 2013

Min, kWh	100
Max, kWh	16 287 369
Medel, kWh	8 301
Median, kWh	4 009
Antal uttagpunkter	4 653 362

I Figur 9.6 visas ett låddiagram för hushållen. 25 procent av uttagpunkterna har förbrukning mellan 2 000–4 000 kWh. Dessa representerar i huvudsak fritidshus och hushållsel i lägenheter. Ytterligare 25 procent av uttagpunkterna har en elförbrukning mellan 4 000–12 000 kWh. Dessa representerar i huvudsak uttagpunkter med enbart hushållsel. 15 procent av uttagpunkterna har en elförbrukning över 19 000 kWh. I antal uttagpunkter är det cirka 700 000 uttagpunkter.

¹⁶ I statistiken finns det nästan 80 000 uttagpunkter med elförbrukning under 100 kWh. Dessa bedöms som vilande abonnemang och exkluderas från redovisningen.

Figur 9.6 Låddiagram, hushåll 2013 (kWh)

Källa: Energimarknadsinspektionen och egna bearbetningar.

9.6 Näringslivets elanvändning per skatteområde

Här redovisas elanvändningen för olika elanvändare i näringslivet, baserat på om uttagspunkten befinner sig i normalskatteområde eller i en kommun med den lägre Norrlandsskattesatsen. Statistiken kan inte skilja på om uttagspunkten är berättigad till 0,5-öresnivå. I statistiken är det 339 uttagspunkter som inte kan hänföras till SNI-kod eller till skatteområde, och därför exkluderas ur statistikbeskrivningen. Elanvändningen i dessa uttagspunkter är totalt cirka 1 TWh.

I Tabell 9.10 redovisas elanvändningen i normalskatteområdet. Som framgår av tabellen är det allra största antalet uttagspunkter belägna i detta område. Även den större delen av elanvändningen finns här.

Tabell 9.10 Näringslivets elanvändning i normalskatteområdet 2013

SNI-kod	Normalskattenivån	Uttagspunkter	GWh
A	Jordbruk, skogsbruk och fiske	33 799	1 160,7
B	Utvinning av mineral	641	455,2
C	Tillverkning	23 744	26 315,5
D	Försörjning av el, gas, värme och kyla	9 818	5 874,3
E	Vattenförsörjning; avloppsrening, avfallshantering och sanering	9 846	955,3
F	Byggverksamhet	32 163	1 109,5
G	Handel; reparation av motorfordon och motorcyklar	51 929	4 814,6
H	Transport och magasinering	12 643	2 462,2
I	Hotell- och restaurangverksamhet	16 727	1 473,6
J	Informations- och kommunikationsverksamhet	28 227	1 009,8
K	Finans- och försäkringsverksamhet	4 643	325,6
L	Fastighetsverksamhet	201 853	10 861,2
M	Verksamhet inom juridik, ekonomi, vetenskap och teknik	22 765	1 405,9
N	Uthyrning, fastighetsservice, resetjänster och andra stödtjänster	7 049	343,1
O	Offentlig förvaltning och försvar; obligatorisk socialförsäkring	23 758	1 189,3
P	Utbildning	28 013	2 160,5
Q	Vård och omsorg; sociala tjänster	38 175	2 792,4
R	Kultur, nöje och fritid	17 792	965,3
S	Annan serviceverksamhet	27 537	635,4
T	Förvärvsarbete i hushåll; hushållens produktion av diverse varor och tjänster för eget bruk	45	0,1
	Totalt	591 167	66 309

Källa: Energimarknadsinspektionen och egna bearbetningar.

I Tabell 9.11 redovisas näringslivets elförbrukning för de elanvändare som befinner sig i kommuner med Norrlandsskattesatsen. Endast en mindre del av elanvändningen sker i dessa kommuner.

Tabell 9.11 Näringslivets elanvändning i Norrlandsskatteområdet, 2013

SNI-kod	Norrlandsskattenivån	Uttagspunkter	GWh
A	Jordbruk, skogsbruk och fiske	3 074	116,3
B	Utvinning av mineral	153	3 386,8
C	Tillverkning	2 646	9 448,6
D	Försörjning av el, gas, värme och kyla	1 992	1 167,9
E	Vattenförsörjning; avloppsrening, avfallshantering och sanering	1 674	84,8
F	Byggverksamhet	3 655	128,0
G	Handel; reparation av motorfordon och motorcyklar	4 397	457,1
H	Transport och magasinering	1 562	541,6
I	Hotell- och restaurangverksamhet	1 956	212,3
J	Informations- och kommunikationsverksamhet	4 418	163,9
K	Finans- och försäkringsverksamhet	443	13,6
L	Fastighetsverksamhet	19 158	1 060,7
M	Verksamhet inom juridik, ekonomi, vetenskap och teknik	2 257	150,6
N	Uthyrning, fastighetsservice, resetjänster och andra stödtjänster	799	33,7
O	Offentlig förvaltning och försvar; obligatorisk socialförsäkring	3 978	154,2
P	Utbildning	1 864	140,1
Q	Vård och omsorg; sociala tjänster	5 943	467,1
R	Kultur, nöje och fritid	2 472	185,4
S+T	Annan serviceverksamhet+ Försvarsarbete i hushåll; hushållens produktion av diverse varor och tjänster för eget bruk	3 762	92,5
	Total	66 203	18 005

Källa: Energimarknadsinspektionen och egna bearbetningar.

10 Specifikt om vissa sektorer av svenskt näringsliv

10.1 Inledning

I avsnitt 10 diskuteras inledningsvis två mått på hur ett företags eller en branschs handelsintensitet och elintensitet kan beräknas. Vidare diskuteras strukturer i fyra potentiellt skyddsvärda sektorer; basindustrin, tvätteribranschen, återvinningssektorn samt datacenterbranschen.

10.2 Handelsintensitet

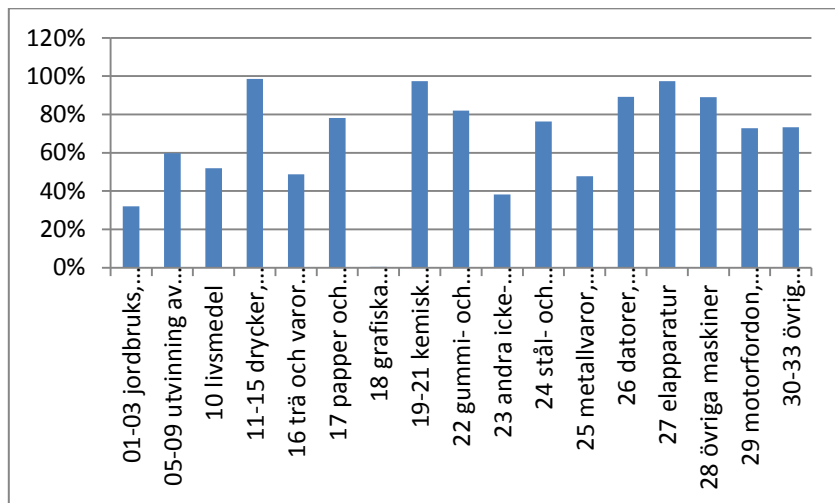
Handelsintensitet är ett mått som syftar till att beskriva hur konkurrensutsatt en bransch är, såväl på hemmamarknaden som på exportmarknaden. Hög handelsintensitet indikerar hårdare konkurrens i branschen, vilket gör att företagen i branschen har svårt att övervältra ökade kostnader på kunderna utan att efterfrågan minskar. Den definition av handelsintensitet som används här beskrivs närmare i avsnitt 8 och motsvarar den som har använts av Konjunkturinstitutet (2013). Definitionen tar hänsyn till att företag påverkas både av konkurrens på exportmarknaden och av import till hemmamarknaden;

$$\text{Handelsintensitet} = \frac{\text{Export} + \text{Import}}{\text{Produktionsvärdet} + \text{Import}}$$

Den genomsnittliga handelsintensiteten för alla branscher 2010 var 50 procent. I Tabell 10.1 redovisas handelsintensiteten för jordbruk och industri 2013. Av tabellen framgår att många branscher inom

industrin har betydligt högre handelsintensitet än genomsnittet. Det framgår också att det finns branscher som inte är särskilt konkurrensutsatta och att det bland dem finns sådana som får en förmånlig behandling enligt nuvarande ordning för energiskatt på el. Ett exempel är grafiska produkter, ett annat är jord-, skogs- och vattenbruk.

Tabell 10.1 Handelsintensitet 2013



Källa: Statistiska centralbyrån.

10.3 Elintensitet

10.3.1 Inledning

Elintensitet är ett mått som visar hur mycket el ett företag använder i förhållande till någon annan storhet. Elintensitet är alltså en kvot som kan användas för att få en uppfattning om hur beroende ett företag är av el som insatsvara i sin produktion.

Huruvida ett företag är elintensivt kan avgöras utifrån olika utgångspunkter. En enkel uppdelning är att utgå från den indelning som följer av åsatta SNI-koder. En annan kan vara att sätta elanvändning i förhållande till något annat relevant mått, t.ex. elanvändning per anställd eller per antal ton producerade varor. En sådan kvot skulle emellertid inte nödvändigtvis vara objektiv. Hur många anställda eller hur många ton som produceras beror på vad som pro-

duceras. I den mån kvoten avgör hur företag behandlas i ett eller annat avseende, t.ex. vid energibeskattningen, leder den följaktligen inte heller till likabehandling utifrån det faktiska elberoendet. Ett mer allsidigt alternativ är att relatera till ekonomiska mått, t.ex. elanvändning i förhållande till omsättning, produktionsvärde eller förädlingsvärde. Med ett ekonomiskt mått som nämnare i kvoten elintensitet får den ett meningsfullt innehåll oavsett verksamhetsinriktning och kan tjäna som en enhetlig och jämförbar storhet. En nackdel med en definition som relaterar till ekonomiska mått är att dessa varierar beroende på konjunkturen, företagens organisation och förekommande affärsupplägg. I det följande diskuteras översiktligt för- och nackdelar med de alternativ som nyss nämnts.¹

10.3.2 Elanvändning utifrån SNI-kod

Att SNI-koden tillmäts viss relevans för att avgöra vilka som ska ha en lägre skatt är något som redan görs inom ramen för den nuvarande energibeskattningen av el. Med ett renodlat sådant förhållningssätt skulle skatten inte komma att baseras på det enskilda företagets situation utan på en generell bedömning som utgår från sektorns genomsnittliga elintensitet. En sådan metod har låg träffsäkerhet, eftersom det enskilda företagets situation inte beaktas. Genom avsaknaden av referens till det enskilda företagets energianvändning finns emellertid inga negativa incitament för energieffektivisering.

10.3.3 Energiskattedirektivets definition

EU:s energiskattedirektiv (2003/96/EG) använder inte elintensitet, men väl begreppet energiintensitet. Direktivet ger medlemsstaterna möjligheten att sätta ned skatten med 100 procent för energiintensiva företag eller företagssammanslutningar som har ingått avtal om t.ex. energieffektivisering. För att betraktas som energiintensivt måste ett företag enligt artikel 17(a) i direktivet uppfylla något av följande kriterier:

¹ Metoderna diskuteras utförligt i Energimyndigheten (2007).

- Energiprodukternas och elektricitetens inköpskostnad uppgår till minst 3,0 % av produktionsvärdet,
- den nationella erlagda energiskatten uppgår till minst 0,5 % av förädlingsvärdet.²

Som framgått definierar energiskattedirektivet alltså energiintensitet och inte elintensitet. Definitionen är framtagen för att medlemsstaterna ska ha möjligheten att avvika från direktivets minimiskattenivå. Definitionen som sådan är inte lämplig för att definiera *elintensiva* företag.

10.3.4 Elanvändning per produktionsvärde

Med elanvändning per produktionsvärde fås en kvot som relaterar till ett ekonomiskt mått. Denna modell användes i elcertifikatsystemet åren 2007–2008, men övergavs efter en översyn och utvärdering 2007. Utvärderingen visade på orättvisor i beräkningen mellan företag, men också på risker för att företag vid beräkningen påverkades av andra aktörers ekonomiska aktiviteter.

En av de största nackdelarna med denna modell är att enheten i nämnaren (produktionsvärdet) även inkluderar förändringar i företagets råvarukostnader liksom värdeökningar och mervärden uppkomna i tidigare led i tillverkningsprocessen, t.ex. hos en underleverantör. Dessa faktorer ligger helt utanför företagets kontroll samtidigt som de alltså riskerar att medföra att företaget missar den fastställda kvoten. Måttet är därför mindre ändamålsenligt. Det faktum att ett företag får ökade kostnader för råvaror eller andra insatsvaror bör inte i sig leda till att det plötsligt inte kan anses vara elintensivt. Dessa kostnadsökningar som beror på yttre faktorer

² Med energiprodukternas och elektricitetens inköpskostnad avses den faktiska kostnaden för inköpt energi eller energi som framställts inom företaget. Endast elektricitet, värme och energiprodukter som används för uppvärmningsändamål eller för ändamål som anges i artikel 8.2 b och 8.2 c ska räknas med. Alla skatter ingår, utom avdragsgill mervärdesskatt. Med produktionsvärde avses omsättning, inklusive subventioner direkt kopplade till produktpriset, plus eller minus förändringar i lager av färdiga produkter, varor under tillverkning och varor och tjänster som inköpts för återförsäljning, minus inköp av varor och tjänster för återförsäljning. Med förädlingsvärde avses den sammanlagda mervärdesskattepliktiga omsättningen inklusive export, minus sammanlagda mervärdesskattepliktiga inköp inklusive import.

innebär ju inte att den produktionsmässiga betydelsen av el som insatsvara har minskat för företaget i fråga.

10.3.5 Elanvändning per förädlingsvärde

Elanvändning per miljon kronor *förädlingsvärde* är en mer rättvisande utgångspunkt än produktionsvärdet vid beräkning av ett företags elintensitet. Det beror på att förädlingsvärdet utgår från det specifika företagens verksamhet. Därigenom undviks inblandning av t.ex. förändrade ekonomiska förhållanden i tidigare produktionsled.

Denna metod används i elcertifikatsystemet för att avgränsa den elförbrukning som – tillsammans med förbrukning som helt befriats från energiskatt (genom avdrag enligt 9 kap. 2, 3 eller 5 § LSE) – är undantagen från kvotplikt. Den del av definitionen³ som tar sikte på energiintensiteten omfattar följande.

Ett företag i sin helhet eller en del av ett företag som utgör en egen verksamhet eller verksamhetsgren där det:

- bedrivs och under de senaste tre åren har bedrivits industriell tillverkning i en process i vilken det använts i genomsnitt minst 190 megawattimmar el för varje miljon kronor av förädlingsvärdet⁴ av den elintensiva industrins produktion,
- bedrivs ny verksamhet med industriell tillverkning i en process i vilken det används eller beräknas användas i genomsnitt minst 190 megawattimmar el för varje miljon kronor av förädlingsvärdet av den elintensiva produktionen, eller
- bedrivs verksamhet för vilken avdrag får göras för skatt på elektrisk kraft enligt 11 kap. 9 § 2, 3 eller 5 lagen (1994:1776) om skatt på energi (LSE).

³ 2 § första stycket punkterna 8 a och b lagen (2011:1200) om elcertifikat.

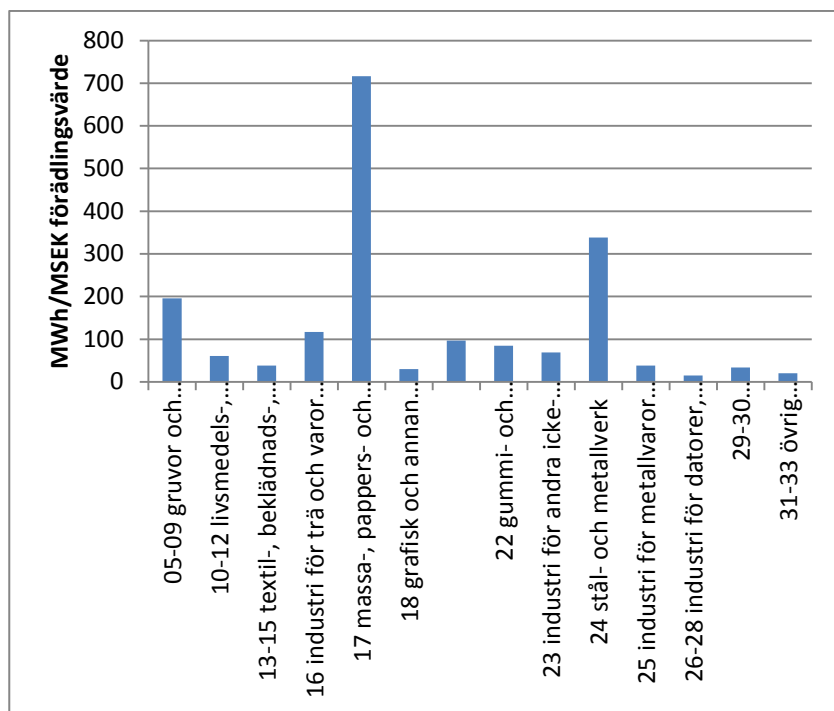
⁴ Med förädlingsvärde avses i lagen (2011:1200) om elcertifikat skillnaden mellan den elintensiva industrins sammanlagda omsättning och sammanlagda inköp. Med sammanlagd omsättning avses intäkter från försålda varor och utförda tjänster, inräknat egna uttag, som ingår i företagets normala verksamhet (nettoomsättningen), förändring av varulager, aktiverat arbete för egen räkning och övriga rörelseintäkter samt ränteintäkter. Med sammanlagda inköp avses alla rörelsekostnader, inräknat avskrivningar och nedskrivningar på tillgångar samt räntekostnader. Personalkostnader, inräknat arbetsgivaravgifter och kostnader för inhyrd personal, ska inte utgöra rörelsekostnader. Se 2 § första stycket 9 i nämnda lag.

Även om det finns fördelar med att använda förädlingsvärdet i stället för produktionsvärdet som utgångspunkt för beräkningen, finns också problem med ett sådant förhållningssätt. Ett grundläggande förhållande är förstås att måttet påverkas av hur förädlingsvärde definieras. Förädlingsvärdet kan variera åtskilligt beroende på konjunkturläget. Den förbrukade mängden el påverkas i mindre utsträckning men förädlingsvärdet kan påverkas av t.ex. världsmarknadspriserna på en produkt. Fastän företagets produktion inte har förändrats, kan kvoten med företagets elintensitet alltså ändras. Företag riskerar att ömsom anses vara elintensiva, ömsom inte, utan att elförbrukningen i förhållande till företagets bidrag till näringslivets varu- och tjänsteproduktion egentligen har förändrats. Vidare kan förädlingsvärdet i viss utsträckning påverkas av företagen via deras räntor och avskrivningar. Dessutom kan företagens organisation påverka beräkningen. Normalt finns inte ekonomiska data på anläggningsnivå utan enbart på företagsnivå. Beroende på hur företagen delar upp sina anläggningar i olika bolag/enheter/juridiska personer kan det ha effekter för beräkningen.

Energiintensitet – som en kvot mellan elförbrukning och förädlingsvärde – är ett mindre lämpligt kriterium för skatteförmåner, sett till det svenska näringslivets utveckling. Företag riskerar att hamna utanför ett sådant system för att de försöker öka sin internationella konkurrenskraft och leva upp till energieffektiviseringskrav. Som beskrivs i avsnitt 5 är trenden inom svensk industri att sträva uppåt i värdekedjan genom att inte endast leverera råvara utan färdiga produkter. Detta leder till ett ökat förädlingsvärde (nämnaren i kvoten). Svenska företag försöker samtidigt minska kostnaderna för insatsvaror, vilket inkluderar kostnaderna för el (täljaren i kvoten). Denna utveckling pågår bl.a. genom energieffektivisering. Läggs detta samman leder det till en lägre kvot MWh per miljon kronor förädlingsvärde. Företag riskerar således att hamna utanför systemet och tappa internationell konkurrenskraft.

Av Tabell 10.2 nedan framgår elintensiteten som MWh per miljon kronor förädlingsvärde per bransch på SNI-kod, nivå 1.

Tabell 10.2 Elintensitet



Källa: Statistiska centralbyrån.

Med utgångspunkt i elcertifikatssystemets gränsvärden för elintensitet, 190 MWh per miljon kronor förädlingsvärde, framgår av Tabell 10.2 att det är få branscher som i genomsnitt är tillräckligt elintensiva för att kvalificera sig för en ordning som bygger på elintensitet. Vid en företagspecifik analys framgår att det finns företag i de elintensiva branscherna som inte är elintensiva och vice versa. Konjunkturinstitutet (2013) har tagit fram statistik som visar att det 2012 fanns 12 företag utanför tillverkningsindustrin som var undantagna från kvotplikt på grund av elintensitet.

10.4 Specifikt om vissa sektorer

10.4.1 Basindustrin

Inledning

I utredningens direktiv nämns att svensk basindustri är särskilt skyddsvärd. Det preciseras emellertid inte vad som menas med basindustri. Utredningen har inte heller kunnat finna någon enhetlig definition av detta begrepp. Mer allmänt kan emellertid sägas att basindustrin består av ett flertal råvarubaserade och energiintensiva branscher som under lång tid har spelat en viktig roll i den svenska ekonomin. Industrin har byggts upp under lång tid och tillgång till billiga råvaror som järnmalm och insatsvaror som el har haft betydelse för dess framgång.

För analysen har utredningen använt samma avgränsning som Konjunkturinstitutet (2013), som avgränsar basindustrin utifrån SNI-kod. Till basindustrin räknar utredningen således SNI-kod 05–09 (utvinning av mineraler) samt SNI-kod 16–24 (industrin för trävaror och varor av trä, massa-, pappers- och pappersvaruindustrin, grafisk och annan reproduktionsindustri, kemisk industri, petroleumprodukter, läkemedelsindustrin, gummi- och plastvaruindustri, industri för andra icke-metalliska mineraliska produkter och stål- och metallverk). Denna avgränsning stämmer också bra överens med hur basindustrins paraplyorganisation Skogen Kemins Gruvorna och Stålet (SKGS) beskriver sina verksamheter.⁵

Basindustrin står för en stor del av sysselsättningen i Sverige. Enligt SKGS är cirka 400 000 arbetare direkt eller indirekt beroende av basindustrin. Basindustrins roll för Sveriges handelsbalans är betydande. År 2012 stod den för 29 procent av exportintäkterna. Flertalet av basindustrins företag ingår i dag i internationella koncerner.

⁵ För mer information om SKGS se www.skgs.org

Konkurrenssituation

Som beskrivits ovan är basindustrin en samling heterogena företag i olika branscher. Kännetecknande för dessa företag är att de genomsnittligt sett är energiintensiva och exportinriktade. Som ett exempel kan nämnas att nära 90 procent av skogsindustriernas massa- och pappersproduktion exporteras. Motsvarande för sågade trävaror är nära 75 procent. När det gäller kemiindustrin exporteras den övervägande andelen av de kemikalier och det bränsle som produceras i Sverige, främst till Europa men också till andra delar av världen. Den kemiska industrin står totalt för cirka 18 procent av den svenska exporten. Svensk stålindustri ligger långt framme i utvecklingen och är världsledande inom många områden. Det mesta av stålverkens leveranser exporteras. Totalt sker export till mer än 140 länder, till ett sammanlagt värde av 48 miljarder kronor 2012.⁶

Den bild som branschorganisationen SKGS förmedlar av att basindustrin verkar på en internationell marknad med produkter som är internationellt konkurrentutsatta, stämmer väl överrens med de beräkningar av handelsintensitet som utredningen har gjort. Av Tabell 10.3 framgår handelsintensiteten för basindustrins olika branscher. Den genomsnittliga handelsintensiteten för det svenska näringslivet 2010 var 50 procent. Som framgår av tabellen har ett flertal branscher inom basindustrin högre handelsintensitet än så. De är med andra ord mer utsatta för konkurrens än det genomsnittliga näringslivet.

⁶ www.skgs.org

Tabell 10.3 Basindustrins handelsintensitet

SNI-kod	Procent
05–09 utvinning av metallmalmer och annan utvinning av mineral samt service till utvinning	60
16 trä och varor av trä och kork (utom möbler); varor av halm, rotting o.d.	49
17 papper och pappersvaror	78
18 grafiska tjänster och tjänster avseende reproduktion av inspelningar	1
19–21 kemisk industri, petroleumprodukter och läkemedelsindustri	97
22 gummi- och plastvaror	82
23 andra icke-metalliska mineraliska produkter	38
24 stål- och metallverk	76

Källa: Statistiska centralbyrån.

Elanvändning

Basindustrin stod 2013 för över 80 procent av industrins elanvändning. Massa-, pappers- och pappersvarutillverkning använde cirka 50 procent av den elen. Elkostnaderna är en stor kostnadspost och kan motsvara upp till 40 procent av förädlingsvärdet. För de elintensiva företagen i basindustrin kan elkostnaden ligga i nivå med lönekostnaden.

Skogsindustrin använder stora mängder energi. Skogsindustrin är Sveriges mest elintensiva bransch, med en årlig förbrukning som överstiger 20 TWh. I flera av företagen svarar energiförbrukningen för en lika stor kostnadsandel som övriga råvaror och personal. Det är framför allt produktionen av mekanisk massa och papper som är elintensiv.

En bred definition av kemisk industri inkluderar, förutom produktion av kemikalier och läkemedel, även raffinaderier samt plast- och gummiindustrier. De mest energiintensiva sektorerna återfinns i produktion av kemikalier och oljeraffinering. År 2013 använde den kemiska industrin nästan 7 TWh el.

Stålindustrin tillhör också den energiintensiva basindustrin. Ur ett energiperspektiv är de malmbaserade stålverken helt dominerande. Ståltillverkning från återvunnet material är inte lika energiintensivt. Många av stålindustrins processer är energikrävande och sker vid en arbetstemperatur som överstiger 1 000°C. Det innebär

att stålverken för sin produktion behöver tillgång till högvärdiga energibärare, såsom kol- och oljeprodukter och elkraft. El är den viktigaste energiformen vid sidan av de energiformer som används som reduktionsmedel i olika processer. År 2013 användes cirka 4 TWh el i stålverken.

Av Tabell 10.4 framgår basindustrins elintensitet. De mest elintensiva branscherna är massa-, pappers- och pappersvaruindustrin. Även stål- och metallverksindustrin är elintensiv medan SNI-kod 18, grafisk- och annan reproduktionsindustri har låg elintensitet.

Tabell 10.4 Basindustrins elintensitet

SNI-kod	MWh/MSEK
05–09 utvinning av metallmalmer och annan utvinning av mineral samt service till utvinning	195
16 industri för trä och varor av trä, kork och rotting o.d. utom möbler	117
17 massa-, pappers- och pappersvaruindustri	716
18 grafisk och annan reproduktionsindustri	30
19–21 kemisk industri, petroleumprodukter och läkemedelsindustri	97
22 gummi- och plastvaruindustri	85
23 industri för andra icke-metalliska mineraliska produkter	69
24 stål- och metallverk	338

Källa: Statistiska centralbyrån.

Sammantaget är utredningens bedömning att basindustrin även fortsatt är att se som verksamhet som är skyddsvärd och därför bör ta del av en lägre energiskatt på el.

10.4.2 Informations- och kommunikationsverksamhet

I utredningens direktiv nämns särskilt att konkurrenssituationen för informations- och kommunikationsverksamhet (SNI-kod J) ska utvärderas. I direktivet uppges att företag som förbrukar el i datorhallar (SNI-kod 62.030) på grund av energibeskattningen kan uppleva att de befinner sig i en ofördelaktig konkurrenssituation, sett ur ett internationellt perspektiv.

Utredningen har analyserat informations- och kommunikationsteknologibranschen (IKT-branschen). År 2013 sysselsatte branschen cirka 189 000 personer samtidigt som den omsatte omkring 379 mil-

jarder kronor.⁷ IKT-branschen består av företag som arbetar med programvaruproduktion, IT- och konsulttjänster, teleoperatörer samt tillverkning, återförsäljning och service av hårdvara. Den digitala produktion som IKT-branschen levererar till sina kunder inkluderar bl.a. datainsamling, datalagring och dataanalys av stora datavolymer (s.k. ”big data”) samt datakommunikation, databehandling och produktion av tjänsteinnehåll och datasäkerhet.

För att IKT-företagen ska kunna erbjuda sina tjänster behövs datorkraft. Grunden i den datorkraften är vad som brukar benämnas datacenter. Datacenter utgör således en nödvändig infrastruktur för att IKT-branschen ska fungera. För att datacenter ska vara effektiva drivs de ofta som stora enheter, med tusentals servrar för lagring, kommunikation och databehandling i varje hall. Det är med datacenter som datacenterbranschen tillhandahåller stöd till IKT-branschens tjänsteverksamhet. Stödfunktionen innebär att man tillhandahåller byggnader, uppkopplingsmöjligheter till internet, elenergi, kylning, serverkapacitet osv. Allt för att använda så lite energi som möjligt och för att uppnå högsta möjliga kvalitet på utrustning och tjänster.⁸

Figur 10.1 Branschöversikt

Konsumenttjänster	Företagstjänster	Samhällstjänster
Användartjänster		
Tjänster mjukvara, mobila och fasta tjänster		
Datacenterplattform		
Servermjukvara, big datamjukvara, kontroll mjukvara		
Datacenterinfrastruktur		
Hus, mark, kraft, fiber, kyla, serverhårdvara		

Källa: Länsstyrelsen Norrbotten (2014).

Beskrivningen kan illustreras med Figur 10.1. Datacenter tillhandahåller infrastruktur och plattformar med serverkapacitet. IKT-företagen levererar tjänster till andra företagssektorer, privatkunder och till samhällsfunktioner. Dessa företag placerar sig i den övre

⁷ www.itotelekomforetagen.se

⁸ Länsstyrelsen Norrbotten (2014).

delen av figuren. Det är emellertid fullt möjligt för IKT-företag att själva tillhandahålla infrastrukturen och plattformarna. Många företag gör också det, exempelvis IBM, HP, TietoEnator och CGI för att nämna några. Det innebär i sådana fall att dessa IKT-företag tillhandahåller datacenter för sin egen verksamhet, dvs. som en del av tjänsteproduktionen.⁹

Datacenterverksamhet

Det finns ingen entydig definition av begreppet datacenterverksamhet utan vad som läggs i detta beror på vem som tillfrågas. Typiskt för datacenter är emellertid att de med sin verksamhet fungerar som en grundläggande infrastruktur för digitala tjänster. Det gör de bl.a. genom att för egen eller annans räkning tillhandahålla serverutrymme. En mer utförlig beskrivning av ett datacenter skulle följande kunna vara:

En datorhall är inrättad för att inhysa datorsystem och relaterade komponenter, såsom telekommunikation och lagringssystem. Normalt har det redundans i eltillförseln eller tillgång till reservkraft, redundanta anslutningar för datakommunikation, kontrollerad inomhusmiljö (t.ex. luftkonditionering, brandskydd) och olika säkerhetsanordningar.¹⁰

Vid en jämförelse mellan de definitioner av datorhall som används av t.ex. England och Finland, i sammanhang där det har betydelse för beskattningen av el, kan konstateras att den engelska definitionen påminner om beskrivningen ovan. Den fokuserar på tekniken snarare än på funktionen. Således ställs krav på extra strömförsörjning, möjligheter att kontrollera inomhusklimatet samtidigt som det anges en miniminivå för elförbrukningen. Finland avgränsar möjligheten till lägre energiskatt på el för datacenter bland annat genom att ange att datorhallen måste förbruka en effekt om minst 5 MW. Den finländska lagtexten går i övrigt inte in på detaljer angående betingelserna, utan fokuserar på den bedrivna verksamhetens funktion och anger att den ska huvudsakligen ska avse

⁹ För en mer detaljerad beskrivning av branschens verksamhet och delar se t.ex. Deloitte (2015).

¹⁰ http://en.wikipedia.org/wiki/Data_center 2015-06-05 kl. 13.24. Översättningen från engelska är utredningens egen.

informationstjänstverksamhet, informationsbehandling, uthyrning av serverutrymme och därtill hörande tjänster. Vad som är respektive inte är datorhallsverksamhet utvecklas även i lagstiftningens förarbeten. Där framgår bland annat att anläggningar såsom bankernas datacenter är stödfunktioner till deras bankverksamhet och inte utgör deras huvudsakliga affärsverksamhet.¹¹

Oavsett hur en legal definition av datacenter skulle utformas mer exakt, kan man dela upp datacenterföretag utifrån deras verksamhet. I ett första steg kan verksamheten avgränsas beroende på om anläggningen är byggd utifrån en enskild aktörs verksamhet (skräddarsydd/"purpose-built") eller om den är byggd för att inhysa många aktörer (samlokalisering/"Co-Location"). I ett andra steg kan det göras skillnad mellan datacenter som i och för sig har byggts för en enskild aktör, genom att dessa kan delas in i "In-house" och "Wholesale". Dessa uttryck tar sikte på den bedrivna verksamheten, men används också som en slags bestämning för de företag/ datacenter vars verksamhet har denna inriktning. Uppdelningen kan exemplifieras med Figur 10.2.

¹¹ Den engelska definitionen finns i Appendix A till den brittiska miljömyndighetens (Environment Agency) Climate Change Agreements Operations Manual, Version 4 February 2015. Se https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/401113/LIT_7911.pdf

Den finska definitionen finns i 2 § 6 a punkten lagen (30.12.1996/1260) om punktskatt på elström och vissa bränslen. Se <http://www.finlex.fi/sv/laki/ajantasa/1996/19961260?search%5Btype%5D=pika&search%5Bpika%5D=30.12.1996%2F1260>

Figur 10.2 Olika typer av datacenterföretag

Purpose built -In-house	Purpose built -Wholesale	Co-Location
• Facebook, Apple, ebay • Ett koncept för aktörer med IT som kärnverksamhet. Typiskt sett stora distributörer av internet tjänster. • Föredrar ofta skräddarsydda lösningar med egen design/utformning av datacenter • Tenderar att designa, konstruera och äga sina hallar tillsammans med underleverantörer. • Effekt: 40–120 MW • Investeringar: 300–400MEUR • Anställda: 1–2 per MW	• Digiplex, NTT Group • Ett koncept för större aktörer som outsourcar sin datorhallsverksamhet • Föredrar ofta att integrera merparten av sin datacenterverksamhet till en eller ett fåtal platser. • Erbjuder skräddarsydda lösningar baserade på kundprofiler och som byggs för ett fåtal kunder • Effekt: 6–30 MW • Investeringar: 50–200 MEUR • Anställda: 2–3 per MW	• Interxion, Avilio, Bahnhof • Ett koncept för aktörer som ser IT som en stödfunktion till sin kärnverksamhet • Föredrar ofta modulära lösningar • Co-location företagen fungerar som hyresvärdar och servar flera hyresgäster/kunder • Effekt: 1–15 MW • Investeringar: 7–100 MEUR • Anställda: 3-5 per MW

Källa: Länsstyrelsen Norrbotten (2014).

Första typen av verksamhet, benämnd ”In-house”, är verksamhet där företaget vanligen erbjuder en internetjänst och självt äger och driver den datacenter som tjänsten utförs från. Exempel på företag med denna typ av verksamhet är Facebook, eBay, Apple, Google och Amazon. Kännetecknande är att det rör sig om stora anläggningar med en användare. Anläggningarna drivs oftast av stora tjänsteleverantörer som vill ha full kontroll på hela värdekedjan. Investeringarna är stora och energibehovet är stort men antalet anställda per MW är lägre än övriga datacenter, bl.a. på grund av skalfördelar.¹² Bland denna typ av anläggningar finns även sådana som byggs i något mindre skala. De brukar kallas In-house enterprise. Exempel på företag som har den typen av datacenter är H&M, IKEA och banker.

Den andra typen av verksamhet kallas ”Wholesale”. I denna äger ett företag datacenter och hyr ut infrastruktur och specifika mjuk-

¹² Länsstyrelsen Norrbotten (2014).

varuplattformar. Exempel på företag med denna inriktning är Digiplex och NTT Group. datacenter med denna inriktning hanterar en större variation av hårdvara och mjukvara än "in-house"-anläggningarna. Datacenter är emellertid fortfarande stora och har bara ett fåtal kunder. Investeringarna och energibehoven är relativt stora och antalet anställda per MW är fler jämfört med "In-house".

Den tredje typen av verksamhet benämns "Co-Location". Företag med denna inriktning hyr ut serverutrymme, dvs. fysisk plats där andra företag kan placera sina servrar. De kan också erbjuda viss drift av mjukvara. De är i jämförelse med in-house- och wholesale-företagen mindre i storlek. De hanterar emellertid en större variation av hårdvara och mjukvara vilket leder till många fler anställda. Exempel på co-location företag är Telecity, Interxion och Bahnhof.

Det finns även andra varianter på datacenterverksamheter än dem som har skisserats ovan. En variant är företag som erbjuder så kallade molntjänster.¹³ En annan variant är verksamheter som går ut på att tillhandahålla backup, kravuppfyllelse¹⁴, infrastruktur och säkerhet. Exempel på företag som är verksamma i Sverige med denna typ av tjänster är CGI, TietoEnator, Sungard och Atea. Även företag som Google, IBM och Microsoft finns emellertid i detta fack. Dessa företags huvudsakliga affärsverksamhet består i att producera tjänster till sina kunder och det är som ett led i detta som de använder sina datacenter.

Det finns också företag, organisationer och myndigheter av olika slag och storlek som har sina egna datarum och datacenter som stödfunktion till sin egentliga verksamhet. Som exempel på myndigheter kan nämnas Försäkringskassan och Skatteverket. Som exempel på företag kan nämnas finansiella institut och banker, men också industriföretag som Ericsson och Volvo kan ha egna datacenter.

¹³ Molntjänster är IT-tjänster som tillhandahålls över Internet. Sådana tjänster kan till exempel avse dokumenthantering, epost och externa databaser (såsom bilder, videor och kartor) samt diverse lösningar för olika företags kundhanteringssystem. Som exemplen visar rör det sig alltså om funktioner som traditionellt har funnits på användarens egen dator eller på servrar i den fysiska närheten av användaren, men som i detta sammanhang alltså tillhandahålls av tredje part över internet.

¹⁴ Utredningens översättning av det engelska begreppet "compliance". Vad som avses är uppfyllelse av normerande krav, oavsett om de följer av olika standarder eller liknande eller av rättsligt bindande normer.

Konkurrenssituation

Det finns ingen officiell svensk statistik över antalet datacenter eller över vilken elanvändning dessa har. Det är emellertid tydligt att storleken på enskilda datacenter varierar kraftigt. Ett litet datorrum i ett företags källare kan ha en effekt på några få kilowatt, it-tjänsteföretag kan ha datacenter med en effekt som uppgår till hundratalet kilowatt medan co-location-företag som hyr ut utrymmen för servrar har datacenter som ligger på flera hundratals kilowatt och uppåt i effekt. In-house-företag kan ha anläggningar med flera tiotals megawatt i effekt. Beroende på typ av företag och på anläggningens användning ser konkurrenssituationen olika ut.

Baserat på diskussioner med branschföreträdare har utredningen dragit slutsatsen att en datorhall som används för internt bruk har en normalstorlek mellan 50–200 kilowatt. När ett datacenter byggs för kommersiellt bruk har det i dagsläget en installerad effekt som börjar vid 0,5 megawatt och går uppåt. Co-location-företag och leverantörer av så kallade molntjänster har oftast anläggningar med en installerad effekt på minst en megawatt.¹⁵

Företag, organisationer och myndigheter, som har datarum eller datacenter för att klara sin egen it-drift, har inte datacenter primärt som huvudsaklig verksamhet. För dessa företag finns egentligen inte någon konkurrenssituation knuten till datacenter som sådana. I stället handlar det om huruvida de kan driva it-tjänsten billigare och effektivare själva än om de outsourcar tjänsten till en extern it-leverantör. Företag kan outsorca it-tjänsterna på flera olika sätt. Det kan handla om allt från att hyra serverutrymme hos ett co-location-företag till att köpa molntjänster där hela it-driften hantearas.¹⁶

Det finns också företag som har behov av datacenter för att bedriva sin huvudsakliga verksamhet. Det kan vara företag som säljer molntjänster, men även telekomföretag som har behov av serverkapacitet för att möta kundernas behov. Den typen av företag har ofta egna datacenter, men i jämförelse med företag som hyr ut serverutrymme eller "in-house" datacenter har storleken på datacenter hittills oftast varit mindre. Den konkurrens som dessa

¹⁵ Detta är utredningens samlade bedömning efter att ha träffat it&telekombranschens branschorganisation, flera co-location-företag samt även flera företag som driver in-house datacenter.

¹⁶ Axelborn, P. m.fl. (2012).

företag möter är både nationell och internationell. För t.ex. molntjänster kan en svensk kund välja mellan olika svenska aktörer, men kunden kan i flertalet fall även välja att köpa tjänsten av en utländsk aktör. En begränsning för vissa kunder (t.ex. statliga verksamheter) är om lagringen av data enligt lag förutsätts ske i servrar placerade i Sverige. När sådana begränsningar inte finns, är emellertid marknaden många gånger internationell och kostnaden för tjänsten avgörande för kundens val.

För företag som har datacenter som sin huvudsakliga verksamhet finns konkurrens både i etableringsfasen och i den löpande verksamheten. Vid etableringar av in-house-anläggningar som t.ex. Facebook, Google och Apple är det länder och regioner som konkurrerar om att få etableringen. Företagen i fråga konkurrerar i det läget alltså inte med andra företag utan det är länder som i någon mening konkurrerar om företagens etableringar. Var företagen väljer att bygga sina datorhallar beror på flera variabler. Energi-skatten på el är en av dem. Det är emellertid den totala kostnaden för byggnation inklusive driften av anläggningen som avgör i vilket land som etableringen sker. Det är med andra ord den totala livscykelkostnaden som avgör etableringen. För återinvesteringar eller utbyggnad av kapacitet jämförs vanligtvis kostnaden vid de befintliga anläggningarna med alternativet att investera i nya anläggningar.

Även co-location-företagen är i en situation som liknar in-house-företagens. Vid etablering av nya anläggningar jämför företagen kostnaderna för etablering i olika länder.

Konkurrenssituationen vid drift ser dock något annorlunda ut för co-location-företagen jämfört med in-house-företagen. In-house-företagen sköter i princip sin egen verksamhet och är inte beroende av att locka till sig kunder som betalar för datacenter kapacitet. Co-location-företagen å andra sidan hyr ut serverkapacitet till kunder vilket betyder att varje ny affär sker i förnyad konkurrens med andra co-location-företag. Detta innebär att co-location-företagen är konkurrensutsatta i sin löpande verksamhet. Kostnader för t.ex. el ska debiteras kunderna och väger tungt vid utvärderingen av affärsförslagen. Flertalet stora affärer är internationellt konkurrensutsatta, eftersom de potentiella kunderna inhämtar offerter från flera företag i olika länder. För företagen som köper co-location-företagens tjänster är det inte helt avgörande var serverna befinner

sig fysiskt. Vissa kunder måste lagra data i servrar placerade i landet och många kunder vill ha närhet till datacenter, men kostnaderna är annars en avgörande faktor. Bland dessa är kostnaden för el är en av de största och därför en central faktor för affärsbesluten.

Vid utredningens kontakter med branschen (både co-location-företag och andra IKT-företag) har framkommit att energieffektivisering inte enbart är ett sätt för dem att minska kostnaderna. Vid upphandlingar kan det även ställas krav på att anläggningarna drivs energieffektivt eller att det arbetas systematiskt med energieffektivisering. I det sammanhanget drivs utvecklingen mot en hopslagning av anläggningar, för att bilda större och mer effektiva enheter. Små anläggningar är vanligtvis mindre effektiva än stora som kan ha stordriftsfördelar med avseende på kylning m.m.

Elanvändning i datacenter

Som tidigare nämnts finns ingen officiell statistik över antalet datacenter i Sverige eller över elanvändningen i dessa. För att bilda sig en uppfattning om storleken på elförbrukningen har utredningen kombinerat flera metoder. Till att börja med har SNI-koden för datacenter använts. Den SNI-kod som gäller datacenter är 62.030, datordrifttjänster. Med hjälp av den identifieras den totala elanvändningen för branschen. Den uppgick 2013 till 88,5 GWh.¹⁷

Vid diskussioner med branschföreträdare har utredningen uppmärksamats på att flera datacenterföretag är registrerade under en annan SNI-kod än den ovannämnda, t.ex. som fastighetsuthyrare. Dessutom finns flera stora företag vars verksamhet spänner över flera verksamhetsområden och där datacenter inte utgör huvudverksamheten (t.ex. molntjänsteföretag). Dessa registreras inte heller under SNI-koden för datacenter, fastän sådan verksamhet bedrivs. För att fånga upp så många företag från branschen som möjligt har ansatsen med en SNI-kod kompletterats med en kvalitativ undersökning av vilka företag som har datacenter. Undersökningen har resulterat i en lista med cirka 80 företag som har egna datacenter. För vissa av dessa företag finns uppgifter om elanvändning till-

¹⁷ Uttagspunkter med abonnemang under 63 ampere har exkluderats, eftersom sådana abonnemang inte är tillräckliga för att säkra strömtillförseln.

gänglig, medan den måste uppskattas för andra företag. Med utgångspunkt i bedömningen att installerad effekt i en kommersiellt datacenter är minst 0,5 MW, blir utredningens sammantagna bedömning att den totala installerade effekten i datacenter i Sverige i dagsläget är minst 200 MW. I den siffran ingår inte datorhallar som tjänar som stöd för den egna verksamheten, t.ex. bankers och myndigheters egna datacenter. Utvecklingen på området har gått snabbt. Den samlade bedömningen är att datorhallarnas installerade effekt 2013 uppgick till 150 MW.¹⁸

I IKT-branschen ingår SNI-koderna 61 och 62. Totalt använde de företag som sorterar under dessa koder cirka 992 GWh el 2013. SNI 61, telekommunikation, hade 2013 en elintensitet som uppgick till 15 MWh per miljon kronor förädlingsvärde. Motsvarande siffra för SNI 62, programvaruproducenter, datakonsulter o.d. var 4 MWh per miljon kronor förädlingsvärde. Sett till genomsnittet är IKT-branschen alltså inte särskilt elintensiv.

Företagen som sorterar under SNI 62.030, datordrifttjänster, har i genomsnitt en elintensitet som uppgår till 29 MWh per miljon kronor förädlingsvärde. I SNI-koden ingår mer än bara företag med datorhallar vilket påverkar resultatet. I diskussioner med co-location-företag har dessa framhållit att kostnaden för el, inklusive skatter, är väsentlig. Det har dock varit svårt att få fram exakta uppgifter på hur mycket el de använder i förhållande till förädlingsvärdet. En orsak som angetts är att de p.g.a. sina affärsmodeller helt enkelt inte kan beräkna förädlingsvärdet. I stället har de angett hur stor andel av driftkostnaderna som är kostnader för el. Flera företag anger att kostnaden för el uppgår till 30 procent av driftkostnaderna. För in-house-anläggningar kan kostnadsandelen för el vara ännu högre och i vissa fall närmare 60 procent av driftkostnaderna.¹⁹

¹⁸ Baseras på Cook (2012) som uppskattar att elanvändningen i datorhallar ökade med cirka 35 procent bara under 2012.

¹⁹ Detta är utredningens samlade bedömning efter att ha träffat it&telekombranschens branschorganisation, flera co-location-företag samt även flera företag som driver in-house datacenter.

Ekonomisk påverkan på samhället

Datacenterbranschen är en växande bransch internationellt sett. Orsaken är den ökande användningen av internet och de tjänster som tillhandahålls via nätet. Som en följd av detta har också serverkapaciteten i världen ökat stadigt de senaste åren. Detta innebär att även energianvändningen ökar. Mellan 2000 och 2005 fördubblades elanvändningen i datacenter globalt sett. 2013 bedömdes datacenter stå för 1,1–1,5 procent av världens totala elanvändning.²⁰ I de nordiska länderna har energianvändningen i datacenter ökat med uppskattningsvis 35 procent enbart under 2012.²¹ Flera rapporter visar att mängden data som används växer i allt snabbare takt. Det får naturligtvis till följd att datacenterkapaciteten kommer att öka. Enligt analyser redovisade i en rapport från den internationella konsultfirman Boston Consulting Group (BCG) 2014 kommer branschens kapacitet att öka med 10 procent per år de närmaste årtiondena.²² Länsstyrelsen i Norrbottens beräkningar indikerar att datacenterbranschens storlek fördubblas fram till 2020, vilket medför ett behov av cirka 200 nya megadatacenter (större än 5 MW) i Europa fram till 2020.²³ BCG:s bedömning är mer modest och stannar vid 60 nya datacenter fram till 2020.²⁴ Vattenfalls bedömning är att elanvändningen i sektorn ökar med 12–13 TWh under en tioårsperiod, vilket kräver en motsvarande utbyggnad av den infrastruktur som datacenter utgör.²⁵

En följdfråga som infinner sig är vad datacenterbranschen bidrar med till samhällsekonomin. Vilka är de direkta och indirekta effekterna av nya etableringar? Hur många nya jobb skapas?

För beräkningar av datacenters ekonomiska påverkan på samhället finns det studier av Facebooks etablering i Luleå och av Googles etablering i Finland. Det finns även studier av andra etableringar, men studier av etableringar i t.ex. USA är inte direkt

²⁰ Koomey (2011).

²¹ DCD Intelligence (2013).

²² Boston Consulting Group (2014).

²³ Länsstyrelsen Norrbotten (2014).

²⁴ Boston Consulting Group (2014).

²⁵ Montel Kraftaffärer nr 10, 2015.

överförbara till svenska förhållanden och slutsatser baserade på sådana bör därför dras med försiktighet.²⁶

Facebooks etablering i Luleå har analyserats av BCG och av Tillväxtverket. BCG:s beräkningar av de ackumulerade ekonomiska effekterna är att etableringen den första tioårsperioden, med konstruktion och drift, innebär att regionen på olika sätt får 9 miljarder kronor i tillkommande intäkter. Facebook investerade 1,5 miljarder i byggnationen av det första datacentret och flera hundra byggnadsarbetare deltog i arbetet. Driftkostnaderna för Facebooks anläggning, när även hall 2 är färdig, beräknas till 316 miljoner kronor per år. Av dessa kostnader för Facebook blir 92 procent, sett från andra hållet, inkomster i Luleåregionen. BCG beräknar den s.k. multiplikatoreffekten till mellan 1,6 och 2,3. Det innebär att varje arbetstillfälle hos Facebook skapar 0,6–1,3 ytterligare arbetstillfällen.

Tillväxtverket (2014) gör en ex ante analys av Facebooks etablering. Deras bedömning är att med en av tre planerade hallar på plats har cirka 120 nya direkta arbetstillfällen skapats. Till det kommer cirka 30 indirekta jobb i form av bevakningsuppdrag. Tillväxtverkets bedömning är att fullt utbyggt kommer Facebooks etablering att innebära ett tillskott om cirka 260 nya arbetstillfällen. Till detta tillkommer bygg- och anläggningsarbeten med upp till 300 arbetstillfällen per år under etableringstiden 2011–2017. Utöver de direkta sysselsättningseffekterna uppstår det indirekta effekter när den efterfrågeinjektion som etableringen innebär sprider sig till övriga delar av den regionala ekonomin. Tillväxtverket beräknar den indirekta effekten något lägre än BCG, till knappt 1,3. Det vill säga att varje nytt arbetstillfälle hos Facebook skapar cirka 0,3 ytterligare arbetstillfällen i regionen.

Oxford Research analyserade 2014 Googles investering i en ny datorhall i Finland.²⁷ Sedan Google köpte fastigheten från en nerlagd pappersindustri 2009 har de investerat 800 miljoner euro i byggnaden av ett nytt datacenter. Under byggnadsfasen sysselsatte

²⁶ Exempelvis är multiplikatoreffekter svåra att jämföra mellan länder och regioner som har olika institutionella ramverk och förutsättningar i övrigt. Moretti och Thulin (2013) har jämfört regionala multiplikatoreffekter mellan USA och Sverige och konstaterar stora skillnader där Sverige har signifikant lägre regionala multiplikatorer än USA. Dessa skillnader förklaras av skillnader i de institutionella ramverken, av att arbetskraftens geografiska rörlighet är lägre i Sverige än i USA samt av att välfärdssystemet och arbetslöshetsersättningen i Sverige är mer generös.

²⁷ Oxford Research (2015).

bygget som mest 1 800 arbetare. I drift beräknas datacentret sysselsätta cirka 230 arbetare som ska driva, underhålla och upprätthålla säkerheten. Oxford Researchs analys går inte in på detaljer kring indirekta effekter av Googles etablering. Den uppskattar inte heller några samhällsekonomiska värden av etableringen. I stället konstateras att etableringen är bra för Finland och kan fungera som ett startskott för ytterligare etableringar i landet.

Effekter av nya datacenter är inte begränsade till nya arbetstillfällen med direkt eller indirekt anknytning till etableringen. Datacentren bildar grundläggande infrastruktur för utveckling och expansion av andra IKT-företag. Deloitte (2014) bedömer att molntjänster kommer att öka kraftigt kommande år. Global datacenterverksamhet bedöms öka 25 procent per år de kommande åren. Molntjänster beräknas bidra med ungefär en tredjedel av denna ökning. Det innebär att beräkningar av de samhällsekonomiska effekterna av en etablering även måste beakta påverkan på den övriga IKT-sektorn. En sådan analys ryms inte inom ramen för detta uppdrag. Däremot kan konstateras att potentialen förefaller vara stor och att de ekonomiska värden som branschen representerar är omfattande.

Sammantaget är utredningens bedömning att datacenterbranschens elintensiva verksamhet samt den internationella konkurrensutsättning branschen befinner sig i motiverar till att datacenterbranschen bedöms som skyddsvärd. Det finns därför anledning att överväga om branschen bör ingå bland dem som får del av en lägre energiskatt på el.

10.4.3 Tvätteribranschen

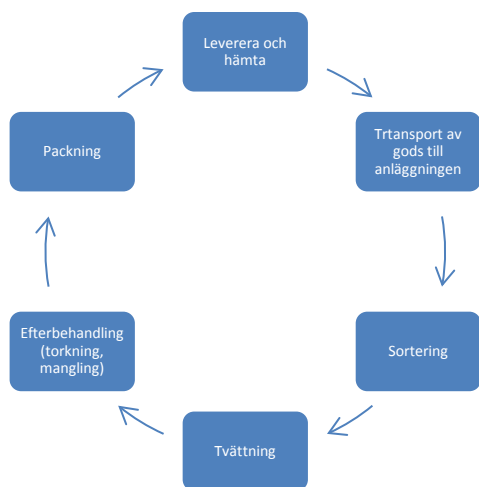
Inledning

Enligt SCB:s statistik var 548 företag registrerade i tvätteribranschen 2014. Branschen är indelad i industri- och institutionstvättier respektive konsumenttvättier (SNI-kod 96.011 respektive 96.012). Av företagen i branschen är 120 registrerade som industritvättier. Konsumenttvättier riktar sig mot privatkunder och är ofta mindre företag med ett fåtal anställda. Industri- och institutionstvättier är generellt sett mer storskaliga. Deras kunder är ofta sjukhus, äldreboenden, industrier, hotell och restauranger.

Totalt omsätter branschen över 4 miljarder kronor och sysselsätter nästan 4 000 personer. Både nettoomsättning och antal sysselsatta i branschen har en positiv trend. Antalet sysselsatta har ökat med 5 procent de senast fem åren och omsättningen har ökat med över 20 procent. Volymen tvätt som hanteras har också ökat. En orsak till det är den ökade mängden tvätt från sjukvården, som en följd av högre hygienkrav och högre belägningsgrad.

En dryg fjärdedel av marknaden handhas av offentliga företag inom stat, kommun och landsting. Av återstoden är många familjeföretag, medan andra företag ägs av större börsnoterade företag. Av konsumenttvätterierna är över 90 procent företag med färre än 10 anställda. För industritvätterierna är motsvarande siffra knappt 80 procent. Samtidigt sysselsätter de sju största företagen tillsammans mer än 60 procent av de anställda i branschen.

Branschen har under de senaste decennierna omvandlats från manuella serviceföretag till mekaniserade industriföretag. De tvätterier som tillhör konsumenttvätterierna har fortfarande en produktion som är mer hantverksorienterad än den höggradigt mekaniserade produktionen i de tvätterier som tillhör industritvätterisektorn. En annan utveckling är att företagen i industritvätterisektorn i huvudsak äger produkterna/textilierna och säljer en helhetstjänst till kunderna. För ett industritvätteri med kontrakt med exempelvis hotell, restauranger eller sjukhus kan flödesschemat för tjänsten se ut som i Figur 10.3.

Figur 10.3 Flödesschema för ett industritvätteri

Källa: Egen bearbetning efter diskussion med Tvätteriförbundet.

Konkurrenssituation

När utredningen träffade företrädare för branschen diskuterades den upplevda konkurrenssituationen.²⁸ Branschen upplever att det råder en hård konkurrens på marknaden. Priserna som industritvätterierna kan ta för sin tjänst har pressats, både av konkurrens mellan företagen men också av att köparna går samman för att upphandla större volymer i syfte att pressa priserna.²⁹

Vid sidan av konkurrensen mellan befintliga inhemska företag är branschens huvudsakliga konkurrenter tillverkare av substitutprodukter och internationella aktörer.

Internationell konkurrens

Det har i många år diskuterats att många svenska kommuner och landsting har riktat blickarna utomlands vid upphandling av tvätteritjänster. Lägre löner och skatter på energi sägs göra bland annat

²⁸ Möte med tvätteriförbundet i Malmö, 2015-04-23.

²⁹ Två exempel är när landstingen i Blekinge och Kronoberg samt i Sörmland och Västmanland gått ihop och upphandlat tvätteritjänster.

baltiska tvätterier konkurrenskraftiga, och med låga transportkostnader är detta ett reellt alternativ (Öster, 2015). Även andra grannländer är potentiella konkurrenter. Danmark har sedan årsskiftet 2013/14 likställt skatten för all elförbrukning som sker inom näringslivet, dvs. skatten på elkonsumtion är densamma, oberoende av om en verksamhet producerar varor eller tjänster.

Enligt vad utredningen erfarit finns i dagsläget emellertid ett begränsat antal aktörer, om ens någon, som hämtar tvätten i Sverige, transporterar den för tvättning i annat land och sedan tillbaka till Sverige. Tvätteriförbundet ser dock en fara för framtiden med att olika villkor i olika europeiska länder (t.ex. arbetskraftskostnad och skatter) riskerar att underminera svenska tvätteriföretags konkurrenskraft.

I sammanhanget bör även noteras att det också finns en möjlighet för svenska aktörer att konkurrera i andra länder. För att främja en effektiv marknad och fri konkurrens över gränserna i Europa måste alla upphandlingar över ett tröskelvärde annonseras i Tillägg till Europeiska unionens tidning, även känt som Tenders Electronic Daily (TED). I TED annonseras offentliga upphandlingar av tvätteritjänster över hela EU. Det finns inget som hindrar svenska aktörer från att lämna anbud i dessa upphandlingar. Flera aktörer på marknaden är i dag internationella koncerner. Detta gäller även svenska aktörer.

Konkurrens med tillverkare av engångsartiklar

Tvätteribranschen konkurrerar även med företag som tillverkar engångsartiklar. Ett alternativ till att använda textilier som tvättas mellan användningarna är att använda engångsprodukter. Ofta rör det sig om olika typer av pappers- och plastprodukter. Exempel på användningsområden där man kan välja mellan engångsprodukter eller återanvändningsbara textilier är följande:

- bordsdukar/servetter
- operationstextilier
- handtorkningslösningar

Engångsartiklarna produceras av företag som (om de är svenska) klassas som tillverkande industrier och som därmed betalar skatt på 0,5-öresnivå för den el som används i tillverkningsprocessen. Kostnaden för återanvändbara textilier jämförd med engångsalternativet är i många fall något högre. Konkurrensfördelen för textilier är enligt Tvätteriförbundet helhetsupplevelsen för kunden.

Vid diskussionen med Tvätteriförbundet kom även fram att de ser ytterligare konkurrens från engångsartiklar i framtiden. Ett exempel är kläder för operationer men även i annan vård. I en studie från 2012 jämförs miljöpåverkan mellan två typer av operationsarbetskläder; en engångs- och en flergångsmodell. Resultaten visar på lägre miljöpåverkan av flergångsmodellen.³⁰ Örebro läns landsting har jämfört kostnaderna mellan engångs- och flergångsmodellen. Skillnaderna är små och om inte miljöpåverkan tas med är kostnaden för engångsmodellen marginellt lägre.³¹

Elanvändning

Elanvändningen i tvätterinäringen sker i flera delar av verksamheten. I processen används el i tvättmaskiner, i industritvätterierna för transport av tvätt mellan olika delmoment och för vikning av färdigtvättade produkter. Vissa företag använder även el för ångproduktion, men för det ändamålet används i huvudsak gasol, naturgas eller eldningsolja. I övrigt används el i kontor och för belysning i lokalerna.

I SOU 2003:38 uppskattades tvätterinäringens elanvändning 1999 till cirka 55 GWh. För år 2013 visar utredningens statistik för SNI-kod 96.011–012 en total elanvändning på cirka 47 GWh. Fördelningen mellan industri- och konsumenttvätterier framgår av Tabell 10.5.

³⁰ Mikusinska (2012).

³¹ Presentation "Minskad klimatpåverkan från förbrukningsmaterial", Örebro läns landsting.

Tabell 10.5 Elanvändning i tvätterinäringen, 2013

Typ	Medel, MWh	Totalt, MWh	Uttagspunkter	Elintensitet, MWh/MSEK förädlingsvärde
Tvätteri, industri	265	31 813	120	40
Tvätteri, konsument	52	14 697	281	15

Källa: Energimarknadsinspektionen och egen bearbetning.

Av industritvätterierna har 20 uttagspunkter högre elanvändning än 500 MWh. För konsumenttvätterierna är det ytterst få uttagspunkter som använder mer än 200 MWh. Förädlingsvärdet var 2013 2 078 miljoner kronor för industritvätterierna och 364 miljoner kronor för konsumenttvätterierna. Det innebär att elanvändningen är 15 respektive 40 MWh per miljon kronor förädlingsvärde.³²

Anledningen till den minskade elanvändningen har diskuterats med representanter för tvätterinäringen. Branschen ser inte att volymerna har minskat, snarare har de ökat. Det gör att den mest troliga förklaringen är effektivisering. Krav på effektivisering har genomsyrat branschen under det senaste decenniet, samtidigt som stora delar av maskinparkerna har bytts ut mot nya och energi-effektivare.

Beträffande branschens kostnader för el tar SCB på uppdrag av Tvätteriförbundet fram ett Tvätt- och textilserviceindex. Syftet är att mäta förändringar i kostnader för tvätterinäringen. Indexet är sammansatt av ett antal kostnadsslag som viktas och indexeras. Energikomponentens vikt är 7,6 procent. Av den är 23,7 procent kostnader för el. Det innebär att i indexet är elens kostnadsandel 1,8 procent. Jämförelsevis är lönernas vikt 48,8 och transporternas 9,9. Sett till indexutvecklingen så har indexet, med basmånad januari 2004=100, fram till mars 2014 ökat till 137,71. Det innebär att kostnaderna har ökat med 38 procent. Sett till energikostnaden så har den ökat med 77,5 procent under samma period.³³ Genom att använda SCB:s officiella siffror för kostnader för el (elhandel och

³² Förädlingsvärdet är hämtat från SCB:s statistikdatabas medan elanvändningen kommer från utredningens elanvändningsstatistik.

³³ SCB (2015).

nät) kan konstateras att kostnaden för el för en näringsverksamhet har ökat 41 procent mellan 2004 och 2013. Eftersom tvätteribranschen inte klassificeras som industri, betalar den normalskattesatsen för energiskatt på el, och det är den skattesatsen som har använts i beräkningen.

Sammantaget är utredningens bedömning att den situation som tvätteribranschen befinner sig i inte motiverar att branschen bör ingå bland dem som får del av en lägre energiskatt på el.

10.4.4 Återvinningsbranschen

Inledning

Återvinningsverksamhet nämns särskilt i direktivet. Det konstateras att sådan verksamhet kan behandlas på ett mindre förmånligt sätt än nytillverkning av t.ex. engångsartiklar, trots att förstnämnda ofta kan vara ett miljömässigt bättre alternativ. Mot den bakgrunden har utredningen analyserat återvinningsbranschen närmare och som en del i det även träffat branschorganisationen Återvinningsindustrierna.

Återvinningsbranschen är en större bransch än tvätteribranschen. Branschorganisationen har ett 60-tal medlemmar som tillsammans har drygt 6 000 anställda och omsätter 20 miljarder kronor.³⁴ Vid sidan av medlemmarna i branschorganisationen finns ytterligare företag som alltså inte är medlemmar i denna. Sett till de SNI-koder i SCB:s statistik som kan kopplas till återvinningsbranschen (se nedan) fanns över 300 företag i branschen 2013. Nettoomsättningen för dessa företag översteg 20 miljarder kronor. Eftersom utredningen inte kan identifiera företagen i SCB:s statistik, kan företagen finnas med i både SCB:s statistik och i branschorganisationens statistik. Denna överlappning innebär att det inte går att summera omsättningssiffrorna rakt av, men sammantaget ger det bilden av en bransch som omsätter långt över 20 miljarder kronor per år.

Återvinningsbranschen kan i korthet sägas ta vara på det avfall som uppkommer i samhället och hantera avfallet så att det återvunna materialet åter kan användas i nya produkter. Branschen har

³⁴ Återvinningsindustrierna (2013).

en lång tradition av att förse den svenska basindustrin med återvunna råvaror. I takt med att konsumtionen ökat i samhället har även avfallsmängderna ökat. För bara ett par decennier sedan sågs avfall som något utan värde och hanteringen av det var närmast en renhållningsfråga. I dag är synen en annan. Avfallets värde har synliggjorts och alltmer av avfallet hanteras som en resurs på kommersiella marknader.

Återvinningsbranschen är en bransch med stor bredd. Företag i branschen bedriver verksamhet inom så skilda områden som hantering av slam från reningsanläggningar till återvinning av papper, plast och gips, återvinning av däck och framställning/utvinning av metall från metallskrot. I takt med tiden har återvinning av elektronik också blivit en allt större marknad.³⁵

Ser man till hur företag i branschen har registrerat sina SNI-koder är branschens huvudsakliga kod 38.320, återvinning av källsorterat material. I SNI-koden finns företag med högst varierande verksamheter.³⁶ SNI-koden omfattar däremot inte tillverkning av nya slutprodukter av returråvara. Nyttillverkning av slutprodukter faller i stället under SNI avdelning C, tillverkning.³⁷ En annan SNI-kod som berör återvinningsbranschen är 46.7, partihandel med återvinningsbara material.

³⁵ Se Återvinningsindustrins hemsida, www.recycling.se, för en lista över områden som deras medlemsföretag är aktiva inom.

³⁶ SNI-kod 38.320 Återvinning av källsorterat material omfattar bl.a. bearbetning av avfall och skrot av metall och icke-metall till returråvara, vanligen med hjälp av en mekanisk eller kemisk omvandlingsprocess. Exempel är mekanisk krossning av metallavfall från begagnade bilar, tvättmaskiner, cyklar o.d. Mekanisk förminskning av stora järnföremål såsom järnvägsvagnar, sönderdelning av metallavfall, uttjänta fordon o.d. I SNI-koden ingår även regenerering av gummi från t.ex. uttjänta däck för att framställa returråvara, sortering och pellertering av plast för att framställa returråvara till rör, blomkrukor, lastpallar o.d. Bearbetning (tvättning, smältning, malning) av plast- eller gummiavfall till granulat, krossning, rengöring och sortering av glas, krossning, rengöring och sortering av annat avfall såsom rivningsavfall för att få returråvara, bearbetning av använd matlagningssolja och använt matlagningsfett till returråvara och bearbetning av annat livsmedels-, dryckesvaru- och tobaksavfall samt restsubstanser för att få returråvara. SNI-koden omfattar även återvinning av material från avfallsflöden genom separering och sortering av återvinningsbart material från icke-farliga avfallsflöden (dvs. sopor), separering och sortering av hopblandade återvinningsbara material t.ex. papper, plast, använda burkar för drycker och metaller, i olika kategorier.

³⁷ Exempel på nya slutprodukter av returråvara som finns i SNI avdelning C är t.ex. spinning av garn från riven lump, tillverkning av massa från returpapper, regummering av däck, tillverkning av metall av metallskrot samt omsmältning av avfall och skrot av järn.

Konkurrenssituation

Återvinningsbranschen är, som redan noterats, en bransch med stor bredd. Det gör att konkurrenssituationen för företag i branschen inte är densamma utan varierar beroende på vilken del av branschen de verkar inom. För företag som i huvudsak sysslar med insamling av avfall, kommer den huvudsakliga konkurrensen från andra nationella aktörer inom samma bransch. För dem som behandlar avfallet i syfte att utvinna returråvara och sälja det vidare, kommer konkurrensen i första hand från jungfrueliga råvaror, som t.ex. järnmalm och skog. Här är konkurrensen både nationell och internationell.

Utifrån uppdraget för denna utredning är det energiskatten på el, och dess potentiellt snedvridande effekter för konkurrenssituationen, som är i fokus. Vid diskussion med branschorganisationen framträder en bild av att det kan finnas vissa gränsdragningsproblem, men att de delar av återvinningsbranschen som håller på med industriell tillverkning också har 0,5-öresnivån för energiskatten på el för sin industriella tillverkningsprocess. Exempel på sådana verksamheter är plaståtervinning och utvinning/tillverkning av metall av metallskrot. De gränsdragningsproblem som finns handlar om vad för slags verksamhet som sett till SNI-kod kan sägas utgöra återvinning men som sett till den skattemässiga gränsdragningen kan anses utgöra industriell verksamhet i tillverkningsprocessen.

Ett fall som illustrerar frågan är det i avsnitt 17 anmärkta förhandsbeskedet från Skatterättsnämnden (dnr 24-11/I). I det ärendet omfattades den aktuella verksamheten inte av den dåvarande SNI-koden för industriell verksamhet (men den skulle ha omfattats av en tidigare version av SNI-indelningen). Skatterättsnämnden konstaterade att koden kan tjäna till ledning för frågans bedömning, men saknar avgörande betydelse. Avgörande för utgången i ärendet blev i stället dels den bearbetning som skulle komma att ske i verksamheten, dels den förädling som därigenom gjordes av vad som i det sammanhanget kunde betraktas som insatsråvaran. Skatterättsnämnden uppgav att bearbetning skulle ske både mekaniskt och på annat sätt med hjälp av omfattande och energikrävande maskinell utrustning. De stora mängder skilda slutprodukter som blev resultatet av denna process skulle användas som insats-

varor i olika former av industriell verksamhet och tillverkning. Skatterättsnämnden ansåg mot den bakgrunden – ”främst mot bakgrund av de förutsättningar under vilka verksamheten ska bedrivas och den förädling som sker av (...)råvaran” – att den el som förbrukades i den aktuella verksamheten fick anses förbrukad i industriell verksamhet i tillverkningsprocessen.

För att avslutningsvis sammanfatta den bild som företrädare för branschen har förmedlat av återvinningsbranschen har det inte framkommit något som tyder på annat än att företagen i branschen i allmänhet anser att de har rätt skattesats. Det innebär i så fall att de företag i återvinningsbranschen som är tillverkningsindustri också får del av 0,5-öresskattenivån för sina tillverkningsprocesser. Det bör dock uppmärksammas att alla företag i återvinningsbranschen som har 0,5-öresnivån inte har fått sin skattesats prövad av Skatteverket. Vid en prövning skulle det kunna vara så att Skatteverket bedömer företagets verksamhet annorlunda än vad företaget gjort.

Elanvändning

Vissa av branschorganisationen Återvinningsindustrins medlemmar är företag som använder återvinningsråvara men som med SNI-kod klassificeras som företag i tillverkningsindustrin. Företag i tillverkningsindustrin har ofta hög elanvändning. De har dessutom ofta elintensiva tillverkningsprocesser och verkar på marknader som är internationella till sin karaktär. Dessa företag har oftast den lägsta energiskatten på el, dvs. 0,5-öresnivån. Detta gäller även företag som använder returråvara som råvara i tillverkningsprocessen. Med den statistik som utredningen har tillgång till, går det inte på generell nivå att urskilja verksamheter utifrån deras eventuella användning av återvinningsråvara. Detta är inte heller nödvändigt i och med att företagen redan i dag räknas som tillverkningsindustri och har del av 0,5-öresskatten.

Ser vi till elanvändningen i återvinningsbranschen utanför det som kan klassificeras som tillverkningsindustrin, är det framför allt SNI-kod 38.320, återvinning av källsorterat material som berörs. Företag som omfattas av den SNI-koden använde 2013 tillsammans nästan 100 GWh el, med en genomsnittlig elintensitet om 29,6 MWh el per miljon kronor förädlingsvärde.

Sammantaget är utredningens bedömning att den situation som återvinningsbranschen befinner sig i inte motiverar att branschen som helhet bör ingå bland dem som får del av en lägre energiskatt på el. De företag inom återvinningsbranschen som klassificeras som tillverkningsindustri har redan den lägre skattesatsen.

11 Elpriser över tiden och mellan elområden

11.1 Inledning

Som beskrivs i avsnitt 6 består priset på el av flera delkomponenter. I detta avsnitt beskrivs komponenternas utveckling, men också det totala elprisets utveckling, dvs. vad elanvändarna får betala. Analysens fokus är på de delar av elpriset som tillhör den konkurrensutsatta sidan av elmarknaden. Elnätskostnaden är reglerad och kan inte påverkas av elkonsumenterna på annat sätt än att de ändrar sin elkonsumtion, eller flyttar.

11.2 Prisutveckling på el

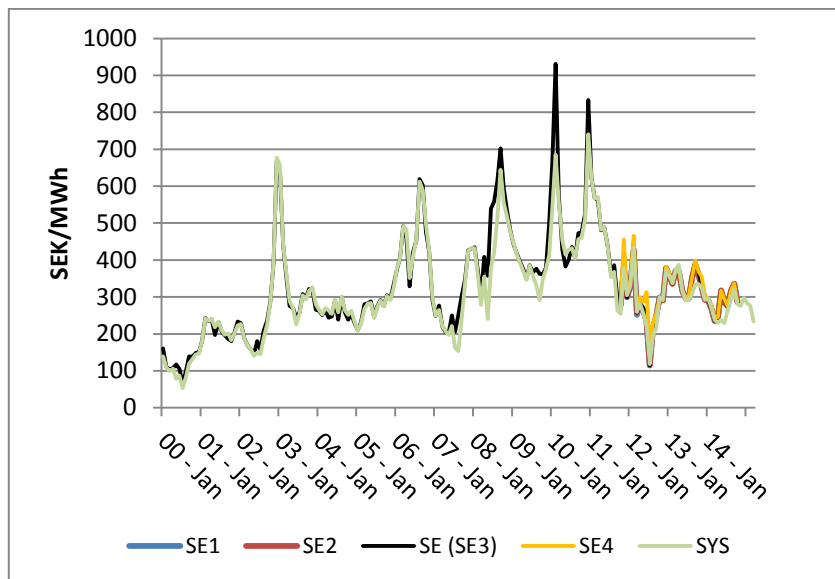
11.2.1 Prisutvecklingen på Elspot

Som framgått av avsnitt 6 handlas huvuddelen av elen i Sverige och Norden genom marknadsplatsen Nord Pool Spot. Handeln på Nord Pool Spot sker i sin tur till övervägande del på spotmarknaden Elspot.

För slutkunder med elhandelsavtal med rörligt pris utgör priset som sätts på Elspot huvudkomponenten i det pris som de får betala för den el de använder. Korrelationen mellan timpriserna på Elspot och priset till slutkund varierar beroende på avtalskonstruktionen. Huvuddelen av avtalen med rörligt pris på elmarknaden baseras på månadsgenomsnittliga spotpriser, men även timbaserade avtal förekommer och dessa är direkt korrelerade med timpriserna på Elspot. De fastprisavtal som erbjuds till slutkunder utgår i stället från priserna på den finansiella elmarknaden. De senare utgör i praktiken marknadens förväntningar på spotprisets framtida genomsnittliga

utveckling. Figur 11.1 visar spotprisutvecklingen för Sverige från 2000 till 2014.

Figur 11.1 Elspot, systempriset samt svenska elområdespriser 2000–2014



Källa: Nord Pool Spot.

I fokus för denna utredning står svenska förhållanden. När det således gäller svenska elområden och områdespriser så framgår av Figur 11.1 att dessa har varierat åtskilligt över tiden. Figur 11.1 visar också att priserna har skiljt sig åt mellan olika svenska elområden. Det ska framhållas att figuren endast visar en del av marknaden. Elspot är inte en separat svensk marknad utan inkluderar övriga nordiska länder, de baltiska staterna samt de export- och importmöjligheter som finns till kontinenten och Ryssland. Som referenspris visas även systempriset i Figur 11.1. De svenska elpriserna har följt systempriset relativt väl, även om det finns tillfällen med avvikelser.

11.2.2 Elområden

Det är begränsningar i överföringskapaciteten, tillsammans med för ögonblicket rådande produktions- och förbrukningsförhållanden, som avgör vilka elområden som har ett gemensamt elpris. Oavsett begränsningar i överföringskapaciteten kommer elanvändarna att ta ut och betala för elen i det elområde där den konsumeras.

Sverige är indelat i fyra elområden. Elområdena ser olika ut ur ett strukturellt perspektiv med produktionsresurser, men också ur ett demografiskt perspektiv. Elområde 1 (Luleå) är det nordligaste området. Elproduktionen i området är vanligen större än efterfrågan och området betraktas som ett överskottsområde. Elområde 2 (Sundsvall) och Elområde 3 (Stockholm) har högre energiförbrukning, men är båda relativt välbalanserade i fråga om utbud och efterfrågan på el. Elområde 4 (Malmö) har däremot ett kraftigt underskott i kraftbalansen. Elförbrukningen i elområde 4 är omkring 24 TWh, omkring tre gånger så hög som elproduktionen.¹

De fysiska förutsättningarna i elområdena med över- eller underskott i kraftbalansen påverkar prisbilden i respektive område. Även vilka typer av produktionsresurser som finns och överföringskapaciteten mot angränsande elområden påverkar priserna.

I Tabell 11.1 nedan visas de månadsgenomsnittliga svenska elområdespriserna. Generellt sett så har elområde 1 och 2 något lägre priser än elområde 3 och 4. I norra Sverige finns billig vattenkraft, som tillsammans med relativt låg efterfrågan ger lägre priser.² Elområde 3 har produktionsresurser med genomsnittligt högre produktionskostnader, såsom kärnkraft. Högre produktionskostnader innebär också att prisbilden generellt sett är något högre än i elområde 1 och 2. Elområde 4 är det område som har högst pris i Sverige. De senaste åren har utbyggnaden av vindkraft ökat områdets produktionskapacitet, men fortfarande saknas baskraft för att självständigt kunna försörja området med el. Elområde 4 är beroende av import från angränsande elområden, elområde 3 och Danmark, för att säkra sin elförsörjning. Import från Danmark i

¹ Energimarknadsinspektionen (2014).

² Vattenkraften har sin begränsning i tillrinning av nytt vatten. Lite nederbörd gör att vattnet i reservoarerna blir mer värt och att vattenkraften bjuds in på spotmarknaden till ett högre pris. Ett torrt år påverkar prisbilden uppåt i norra Sverige samtidigt som även priserna på den kraft som transporteras söderut påverkas.

kombination med höga kostnader för produktion med de egna produktionsresurserna gör priserna högre än i övriga svenska elområden.³

Tabell 11.1 Genomsnittliga månadspriser november 2011–december 2014, SEK/MWh

År	SYS	SE1	SE2	SE3	SE4
2011	340,29	339,87	339,87	348,59	383,28
2012	272,89	277,32	277,85	282,65	299,27
2013	329,15	338,57	338,57	340,81	345,07
2014	269,40	285,83	285,83	287,64	290,34

Källa: Nord Pool Spot.

Tabell 11.1 visar att det förekommer prisskillnader mellan svenska elområden. Samtidigt kan det konstateras att sedan Sverige indelades i flera elområden har det varit samma pris i områdena cirka 90 procent av tiden. Det är framför allt begränsningar i elöverföringen mellan elområde 3 och 4 som har orsakat prisskillnader. Under ungefär åtta procent av tiden har det varit prisskillnader mellan dessa områden. Samtidigt har elområde 1, 2 och 3 haft skilda priser under knappt fyra procent av tiden. Det kan tilläggas att prisskillnaderna beror på förutsättningar som har varit för handen sedan elområdena infördes. Andra förutsättningar, såsom längre perioder med stark kyla, skulle kunna påverka prisskillnaderna. Inga sådana händelser har dock inträffat sedan införandet av elområden.

11.2.3 Electricity Price Area Differentials (EPAD)

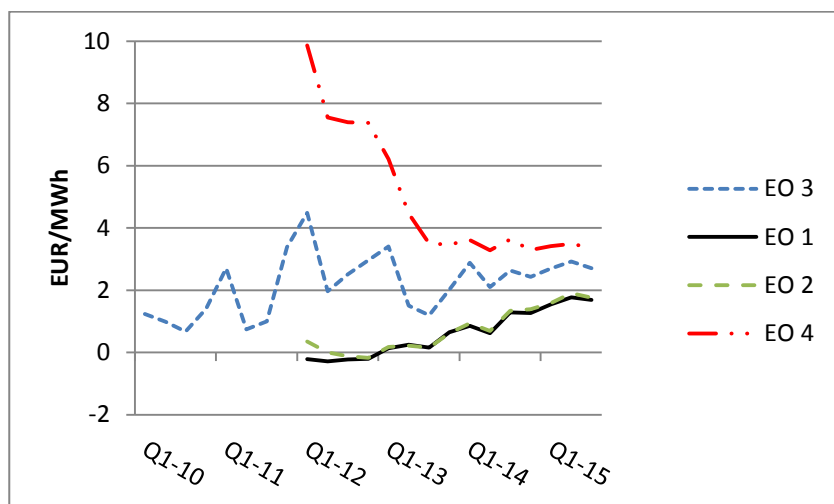
Av Tabell 11.1 framgår att de svenska elområdespriserna och systempriset skiljer sig åt. För att prissäkra sig mot att elområdespriset skiljer sig från systempriset behöver aktörerna komplettera terminskontraktet med en s.k. EPAD (Electricity Price Area Differentials). Med en EPAD prissäkrar sig elhandlaren mot vad som brukar kallas områdesprisrisk. Motsvarande gäller för elproducenter som vill prissäkra värdet på sin produktion. Detta innebär

³ För diskussion om hur begränsningar i överföringskapacitet påverkar prisskillnader mellan elområden, se Energimarknadsinspektionen (2014).

att på utbudssidan finns svenska producenter av baskraft, såsom storskalig vattenkraft och kärnkraft. På köparsidan finns de elintensiva industrierna, men också andra aktiva slutkunder samt elhandelsföretag som önskar prissäkra sin försäljning av fastprisavtal till slutkunder.

Det förhållandet att Sverige är indelat i fyra elområden med olika strukturella förutsättningar påverkar prisbilden för att säkra sin position i de olika områdena. I Figur 11.2 visas EPAD-priser för de svenska elområdena.

Figur 11.2 EPAD-priser i svenska elområden (genomsnittspris för nästa kvartalskontrakt)



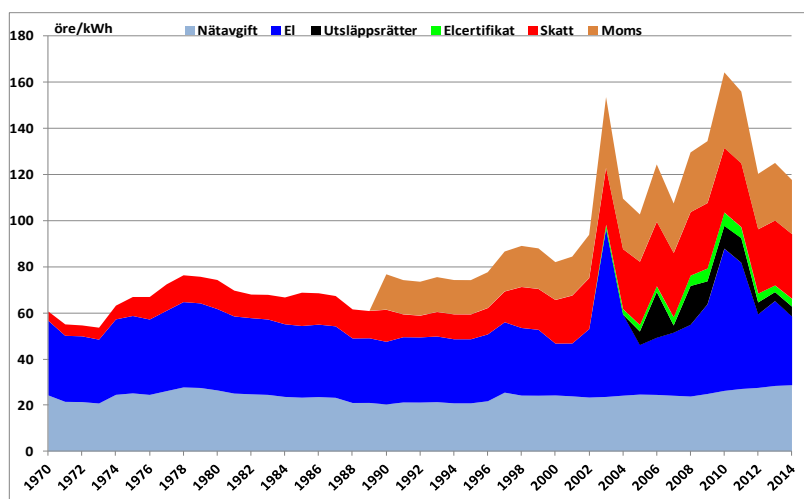
Källa: Energimarknadsinspektionen (2014).

Uppdelningen i fyra elområden delade upp både köp- och säljsidan mellan fyra områden, vilket fick till följd att likviditeten i det tidigare Sverigekontraktet också delades upp mellan de fyra områdena. Effekterna av detta kan ses i Figur 11.2 där speciellt Elområde 4 med sitt kraftunderskott, brist på naturliga säljare och importberoende, har ett högre EPAD-pris. Det högre priset motiveras av den högre risken som det strukturella kraftunderskottet innebär, tillsammans med risken för att överföringskapacitet inte finns tillgänglig när den behövs.

11.2.4 Elprisets utveckling över tid

Figur 11.3 visar schematiskt hur kostnaden för el, inklusive kostnaden för elnät, har utvecklats över tiden för en typkund med en eluppvärmd villa. Det kan noteras att kostnaden för elnät har varit relativt konstant medan kostnaden för elen har varierat desto mer, framför allt under de senaste 15 åren.⁴ Det är inget onormalt med det utan det avspeglar förhållandena på spotmarknaden såsom tänkt. Vid perioder av knapphet i systemet går priset upp som en följd av marknadens reaktion på knappheten. Forskning har också visat dels att marginalkostnadsprissättningen på Elspot fungerar, dels att konkurrensen på marknaden fungerar.⁵

Figur 11.3 Elkostnadens utveckling för en villa med elvärme (20 000 kWh/år, rörligt elpris, 2010 års prisnivå)



Källa: Svensk energi.

⁴ Före 1996 omfattade de priser som NUTEK samlade in både nät och energi. Det var först med omregleringen 1996 som det gjordes en uppdelning. I beräkningarna för Figur 11.3 har Svensk Energi gjort det förenklade antagandet att förhållandet mellan elpriset och nätavgiften år 1996 också har gällt historiskt. Det är först från 1996 som det går att se faktiska ändringar i förhållandet mellan dessa komponenter.

⁵ Se t.ex. Tangerås m.fl. (2009) för diskussion om konkurrens på den nordiska elmarknaden.

Som framgår av Figur 11.3 läggs energiskatt och mervärdesskatt till elpriset, vilket naturligtvis höjer det slutliga priset för elanvändarna.⁶ Energiskatten på el har höjts ett antal gånger sedan den infördes medan mervärdesskattens procentsats har varit oförändrad. Vid sidan av dessa skatter har det tillkommit kostnader för elcertifikat (2003) och för utsläppsrätter (2005), vilket också påverkar slutkostnaden för elanvändarna.

För näringslivet är bilden liknande den för hushåll, men mervärdesskatten försvinner ur bilden. Skattenivån för näringslivet beror både på vad elen används till och på företagets lokalisering. För de delar av näringslivet som är undantagna från kvotplikt bortfaller kostnaden för elcertifikat.

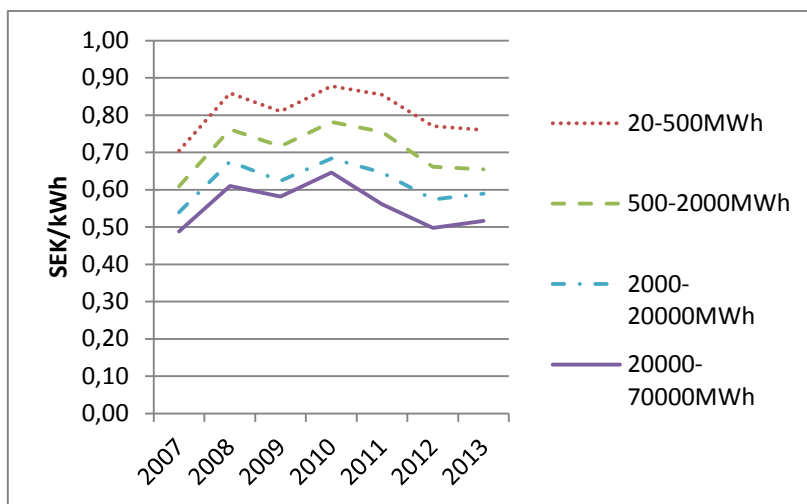
11.3 Näringslivets kostnad för el

11.3.1 Kostnader i Sverige

Elanvändarnas kostnad för el påverkas som vi sett av flera faktorer. I den officiella prisstatistiken för elhandelsavtal från t.ex. elpris-kollen.se finns inte avtalspriser för näringslivet med. De avtal som erbjuds företagskunder av olika storlek är emellertid, precis som avtalen riktade till hushåll, direkt baserade på de priser som råder på den fysiska spotmarknaden respektive den finansiella elmarknaden.

I Figur 11.4 redovisas statistik från Eurostats databas över kostnader för el för olika elanvändare i Sverige. Figuren visar utvecklingen över tid för fyra nivåer av elförbrukning. Priset redovisas inklusive nätavgifter men exklusive energiskatt på el.

⁶ Figur 11.3 visar normalskattesatsen. För hushållskunder i vissa norrlandskommuner gäller en lägre skattesats.

Figur 11.4 Kostnad för el inkl. nätavgift SEK/kWh för olika industrikunder

Källa: Eurostat.

Det finns ingen uppdelning på elområden i Eurostats data. I stället visar Figur 11.4 nivåskillnader mellan olika användargrupper. Statistiken visar att högre elförbrukning innebär lägre genomsnittliga elpriser. Det är inte överraskande, eftersom högre förbrukning innebär att fasta kostnader fördelas på en större volym. Dessutom påverkar volymrabatter så att större inköp ger lägre pris per enhet. Eurostats statistik är begränsad såtillvida att den inte tar hänsyn till olikheter vid beskattningen av olika grupper av elanvändare. Beräkningarna som Figur 11.4 baseras på inkluderar därför inte energiskatt på el.

Energimarknadsinspektionen (2014) uppskattar total kostnad och skillnader i kostnaden för elinköp för företag i olika elområden. För att illustrera vilka kostnadseffekter det har fått för företagskunder att vara lokaliserade i olika elområden, har priser beräknats för de olika elområdena baserat på ett hypotetiskt elavtal som innehåller en lika stor fast som rörlig del i prissättningen. Kostnaden för 50 procent av volymen fastställs således till det dagliga Elspotpriset och de resterande 50 procenten antas ha prissäkrats i lika stora delar under varje månad år 2012, för ett kontrakt med löptid under kalenderåret 2013. Den fasta delen bygger på framtida systempriser och EPAD-kontrakt med en avtalslängd på

12 månader framåt och den rörliga delen på Svenska kraftnäts schablonavräkningspriser för respektive elområde. Energimarknadsinspektionens beräkningar exkluderar kostnader för energiskatt på el och kostnader för elnät.⁷

Tabell 11.2 Kostnad för beräknade företagsavtal 2012 (SEK)

GWh	SE 1	SE 2	SE 3	SE 4
0,5	168 593	168 743	175 161	184 352
4	1 348 740	1 349 940	1 401 288	1 474 813
30	10 115 551	10 124 550	10 509 661	11 061 094

Källa: Energimarknadsinspektionen (2014).

Precis som för hushållskunder är kostnaderna för jämförbara avtal högre i elområde 4 jämfört med övriga elområden. Om pris per kWh beräknas bekräftar Elmarknadsinspektionens beräkning även Eurostats statistik att högre förbrukning ger lägre kWh-pris.

Till de kostnader som redovisas i Figur 11.4 och Tabell 11.2 kommer kostnader för energiskatt på el och i tillämpliga fall ska kostnaden för elcertifikat dras ifrån.⁸ För att illustrera effekterna av differentieringen av energiskatten på el beräknas i Tabell 11.3 kostnaderna för normalskattesatsen, Norrlandsskattesatsen och 0,5-öres-skatten.

Tabell 11.3 Elanvändares kostnad för energiskatt på el med olika skattesatser

GWh	Normalskatt	Norrlandsskatt	0,5-öresskatt ⁹
0,5	147 000	97 000	31 400
4	1 176 000	776 000	251 200
30	8 820 000	5 820 000	1 884 000

Källa: Egna beräkningar.

⁷ För ytterligare beskrivning av beräkningsmodellen se Energimarknadsinspektionen (2014), bilaga 1.

⁸ För definition av vilka som är kvotpliktiga se 4 kap. 1 § lagen (2011:1200) om elcertifikat.

⁹ Beräkningen baseras på antagandet att 80 procent av elen används i en tillverkningsprocess som medför att minimiskattesatsen blir tillämplig.

Av Tabell 11.3 framgår att kostnaderna för energiskatt på el för en given elförbrukning varierar beroende på var verksamheten är lokaliserad och vad elen används till. Används elen i industriell tillverkningsprocess är kostnaden för energiskatt på el betydligt lägre än om den används i serviceverksamhet som betalar normal skattesats.

Om resultaten från Tabell 11.2 och Tabell 11.3 läggs samman erhålls kostnaden för el, inklusive energiskatt på el. Normalskattesatsen betalas i elområde 3 och 4 samt delar av elområde 2 medan Norrlandsskattesatsen betalas av elanvändare i elområde 1 och ett antal kommuner i elområde 2. Sammantaget kommer skillnaden mellan skattesatserna att innebära att kostnaden för el (exkl. nät-kostnader) mellan dessa elområden blir större. För elanvändare som betalar minimiskattenivån för elen i den industriella tillverkningsprocessen blir skattesatsen densamma för denna del av elförbrukningen, oavsett var företaget är lokaliserat. På den andel av elen som används utanför tillverkningsprocessen kommer dock lokaliseringen att påverka kostnaden, så att denna blir lägre i kommuner där Norrlandsskattesatsen betalas.

11.3.2 Jämförelse av näringslivets kostnad för el i olika länder

Inledning

Svenska företag verkar ofta på en internationell marknad. Detta gäller framför allt det industriella näringslivet, men även delar av tjänstenäringsen. Som beskrivs i avsnitt 8 finns det många dimensioner i konkurrensen mellan företag. En aspekt är hur konkurrensen hindrar företag från att kompensera sig för kostnadsökningar beroende på specifika nationella pålagor. En sådan pålaga, som påverkar företagens kostnad för el och omfattas av utredningens uppdrag att se över, är energiskatten på el.

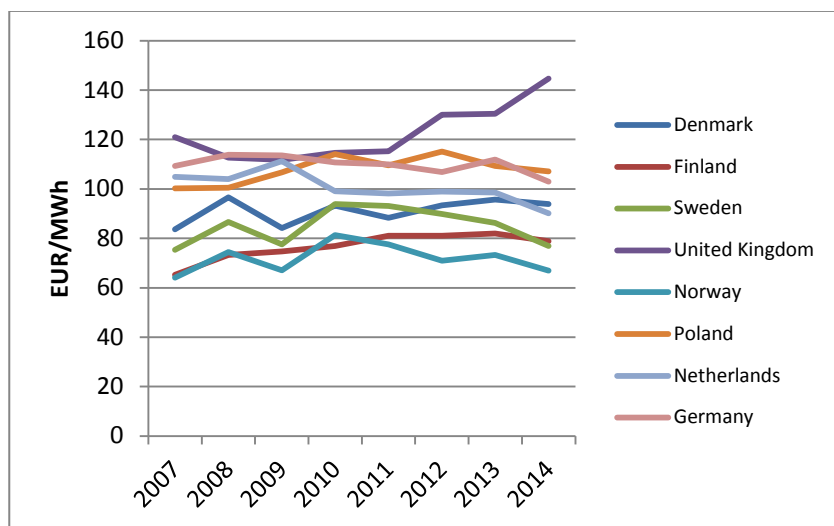
Elpriset för näringslivet i olika länder

I Figur 11.5–Figur 11.7 nedan visas priset för el i ett antal europeiska länder. Statistiken är hämtad från Eurostat och är uppdelad utifrån vilken volym el som företagen använder. Statistiken visar

kostnaderna för el inklusive nätavgifter men exklusive moms, energiskatt på el och andra avdragsgilla kostnader. Energiskatten på el är exkluderad, eftersom Eurostats statistik enbart visar standardskattesatsen. En diskussion om skillnader i energiskatt på el förs i stället i nästa avsnitt.

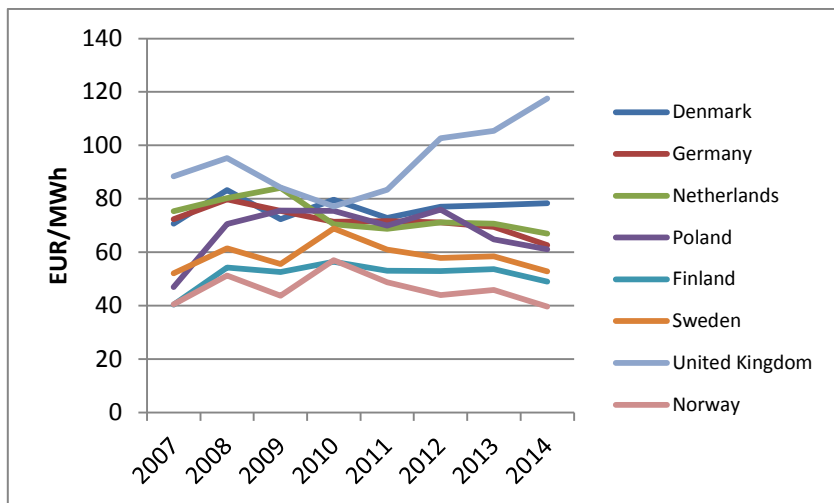
Figur 11.5 visar elpriset för företag med relativt låg elförbrukning, 20–500 MWh. Av figuren framgår att priserna varierar mellan år och länder. Sverige, tillsammans med Norge och Finland, är de tre länderna med generellt lägst priser. I det övre prisspannet utmärker sig Storbritannien, där elpriset ökat med 20 procent de senaste sju åren.

Figur 11.5 Elpris inkl. nätavgift för företag med förbrukning 20–500 MWh



Källa: Eurostat.

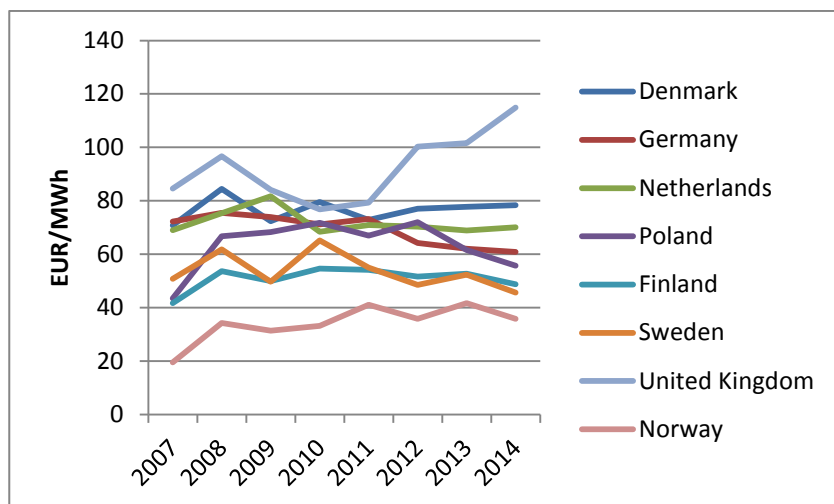
De företag som omfattas av Figur 11.5 får anses vara relativt små, alternativt ha en låg elförbrukning i sin verksamhet. I Figur 11.6 visas elkostnaden för företag med elförbrukning mellan 20–70 GWh. Nu handlar det om företag med betydligt högre elförbrukning, och genomsnittspriserna sjunker generellt för alla de länder som studeras. Fortfarande har Sverige, Norge och Finland lägst elpriser, medan Storbritannien har klart högst elpriser.

Figur 11.6 Elpris inkl. nätavgift för företag med förbrukning 20–70 GWh

Källa: Eurostat.

I Figur 11.7 visas kostnaderna för elanvändare med hög förbrukning. Samma trend som tidigare fortsätter; Sverige, Norge och Finland har lägst priser medan Storbritannien har högst priser av de studerade länderna.

Figur 11.7 Elpris inkl. nätavgift för företag med förbrukning 70–150 GWh



Källa: Eurostat.

I verkligheten finns det elanvändare med högre årlig elförbrukning än vad som redovisats ovan. I Sverige fanns cirka 50 uttagspunkter som 2013 hade högre elförbrukning än 150 GWh. Att lämna statistik till Eurostat för dessa elanvändare är emellertid frivilligt, varför statistiken är bristfällig och gör att det inte är möjligt att jämföra kostnader mellan länder för denna grupp av förbrukare. Utifrån den statistik som finns kan dock konstateras att kostnaden per kWh visserligen är lägre för denna grupp, men det är marginellt. Förklaringen till detta är att det finns ett pris som det är svårt att komma under. Priset på el går bara att förhandla ner till en viss nivå och när de fasta kostnaderna slås ut på tillräckligt stora volymer blir skillnaden för tillkommande volymer marginell.

Energiskatt på el i andra länder

För att komplettera Eurostats statistik, och få en ännu bättre bild av näringslivets kostnader för el i olika länder, har utredningen sammanställt en tabell med skattesatserna för ett antal europeiska länder. Resultaten ses i Tabell 11.4.

Tabell 11.4 Skattesatser i olika länder per 1 jan 2015

Miniminivå enligt EU:s Energidirektiv		Yrkesmässig förbrukning 0,5 EUR/MWh	Ikke yrkesmässig förbrukning 1,0 EUR/MWh
Stat		EUR	EUR
Sverige		32,33	32,33
Norge		16,4	16,4
Finland		7,03	22,53
Danmark		0,54	117,95
Tyskland		15,37	20,50
Stor- britannien		0,76	0,76
Neder- länderna	0–10 MWh	119,60	119,60
	10–50 MWh	46,90	46,90
	50 MWh– 10 GWh	12,50	12,50
	>10 GWh	0,50	1,00
Polen		4,78	4,78

Källa: Excise Duty Tables, Part II – Energy products and Electricity, European Commission 2015, www.toll.no samt www.gov.uk.

Det bör påpekas att alla länder har undantag från de huvudregler som redovisas. Detta gör att all information inte går att få in i tabellen, utan tabellen kompletteras nedan med beskrivande text för varje land.

I Sverige gäller skattesatsen om 0,5 öre per kWh för elförbrukning i industriell tillverkningsprocess, jordbruk, växthusodling, vattenbruksverksamhet och skogsbruksverksamhet. El förbrukad av andra användare i den yrkesmässiga sektorn beskattas med samma skattesats som icke-yrkesmässig verksamhet. I vissa kommuner i norra Sverige är normalskattesatsen reducerad till 194,00 SEK (EUR 21,433) per MWh.

I Norge är vissa verksamheter befriade från skatt på elektrisk kraft; det gäller vissa energiintensiva processer, växthusnäringen, spårtrafik, hushåll och offentlig förvaltning i viss nordliga kommuner i den s.k. tiltakssonen. För elektrisk kraft som används i industri- och ”bergverksproduktion” (metall- och mineralutvinning) och till produktion av fjärrvärme gäller en reducerad skattesats om 0,54 EUR/MWh. För elektrisk kraft som levereras i tiltakssonen gäller den reducerade skattesatsen för all näringsverksamhet.

I Finland har industri, datacenter och växthusodling den lägre skattesatsen. El som förbrukas i annan yrkesmässig användning beskattas med samma skattesats som icke-yrkesmässig användning.

I Danmark har elanvändare som yrkesmässigt förbrukar elektrisk kraft möjlighet att söka återbetalning ner till 0,54 EUR/MWh. Återbetalningen omfattar elektricitet, som används för s.k. processel, vilket kan sägas omfatta all elförbrukning i verksamheten utom den som avser uppvärmning av rum/vatten eller för komfortkyla. För den delen erhålls delvis återbetalning, ner till 66,9 EUR/MWh. Vissa verksamheter (advokater, arkitekter, m.fl.) har inte rätt till den mer omfattande återbetalningen. De har emellertid rätt till delvis återbetalning, ner till den nivå som gäller för uppvärmning. I Danmark gäller också att för hushåll med eluppvärmning tas en lägre skattesats om 51,0 euro per MWh ut för den del av årskonsumtionen som överstiger 4 MWh.

I Storbritannien är från den 1 april 2015 energiskatten på el 0,76 EUR/MWh. Full skattesats utgår på verksamheter inom industri, handel, jordbruk, offentlig service. Skatt utgår inte på yrkesmässig verksamhet som använder små mängder energi (mindre än 100 kWh/månad), välgörenhet som ägnar sig åt icke-kommersiell verksamhet, hushållens elförbrukning ("domestic energy user"). Till sistnämnda hör hus, lägenheter eller andra bostäder. Energiintensiva verksamheter som ingår "klimatöverenskommelser" (Climate Change Agreements, CCA) med den behöriga miljöansvariga myndigheten kan få energiskatten på el (som utgör en del av vad som benämns Climate Change Levy, CCL) nedsatt med 90 procent. CCA:s kan ingå av en stor del av industrisektorn, från större energiintensiva processer inom kemi, papper, matvaruproduktion till storköp, jordbruksföretag såsom energiintensiva gris- och hönsfarmer. CCA:s kan vara sektorsvisa eller individuella och avse enskilda verksamhetsutövers olika anläggningar. Den behöriga miljömyndigheten har sammanställt en förteckning över ett 50-tal verksamhetsinriktningar som kan ingå i en klimatöverenskommelse. Det kan noteras att bl.a. datacenters kan ingå. Notera att viss förbrukning som sker i vad som enligt energiskattedirektivets definition är icke-yrkesmässig verksamhet är befriad från energiskatt på el. Det gäller hushållen.

I Nederländerna gäller att förutom energiskatten som anges i tabellen finns ett påslag ("surcharge") på skatten för att finansiera

stödordningen för förnybar energi sedan den 1 januari 2013. Storleken på detta påslag kommer att öka. Sedan den 1 januari 2015 finns en skattereduktion med 7,5 cent per kWh för lokalt producerad hållbar elektricitet inom det första skatteintervallet (0–10 MWh). Energiintensiva företag som har ingått en överenskommelse om att förbättra sin energieffektivitet kan få återbetalning av den energiskatt som överstiger miniminivån enligt EU:s Energiskattedirektiv (0,5 EUR/MWh). Här kan även anmärkas att för el som används i fast egendom som kan tjänstgöra som bostad erhålls en skatteåterbetalning med 311,84 EUR per år och anslutningspunkt.

Som kan förstås av Tabell 11.4 med tillhörande förklarande texter är det inte lätt att jämföra skatteuttaget för olika företag i olika länder. För el i tillverkningsprocessen i industriell verksamhet verkar det emellertid finnas en röd tråd som innebär att den i flertalet länder kommer nära EU:s miniminivå EUR 0,5/MWh. I övrigt spretar skattesatserna och gör det svårt att jämföra olika branscher mellan länderna.

11.3.3 Elpriser inklusive energiskatt på el

Det har inte varit möjligt att skapa tabeller, liknade dem i Figur 11.5–Figur 11.7 som jämför elpriset inklusive skatter för olika elförbrukningsintervaller. Detta eftersom skattenivåerna i flertalet länder inte nödvändigtvis beror på antalet förbrukade kilowattimmar, utan på branschtillhörighet och vad elen används till. Baserat på informationen i Tabell 11.4 kan vi emellertid konstatera att eftersom energiskatten på el för den del av elen som används i industrins tillverkningsprocess i stort är likvärdig mellan de studerade länderna, kommer de skillnader i prisnivåerna som presenterades i Figur 11.5–Figur 11.7 att se likartade ut även när energiskatten på el tas med.

För energiskatten på den el som förbrukas i datacenter finns det särskild reglering i Finland och Storbritannien. I Norge har regeringen aviserat att energiskatten på el som används i datacenter ska sänkas inom kort.¹⁰ Finlands lagstiftning ger datacenter med elförbrukning över 5 MW en lägre skattesats medan regleringen i Stor-

¹⁰ <https://www.regjeringen.no/nb/dokument/statsbudsjettet/Statsbudsjettet-2015/revident-nasjonalbudsjett-2015/id2409228/>

britannien kan medföra skattelättnader om datacentret ingår avtal om energieffektivisering i enligt med en s.k. klimatöverenskomst. I Danmark intar datacenter inte någon särställning i lagstiftningen. Men eftersom näringslivet (med vissa undantag) genom återbetalning kommer ner till minimiskattenivån, får även datacenter denna lägre skattenivå. Inte heller Nederländerna behandlar datacenter annorlunda än annan industri. På grund av sin höga elförbrukning kommer datacenter, med avseende på genomsnittsskatten, nära EU:s minimiskattenivå.

En jämförelse mellan nämnda länder visar att skillnaden i skattenivå för datacenter påverkar utfallet av totalkostnaden för el. Totalkostnaden blir, på grund av det högre skatteuttaget, näst högst i Sverige trots att kostnaden för elen initialt är lägst. Tabell 11.5 visar skillnaderna mellan studerade länder vid en jämförelse baserad på ett datacenter med 5 MW kapacitet och 44 GWh årlig elförbrukning.

Tabell 11.5 Elkostnad EUR/MWh för 5 MW-datacenter i olika länder

2014	Elpris inkl. nätavgift, EUR/MWh	Skatt, EUR/MWh	Elpris inkl. skatt, EUR/MWh
Danmark	78,3	0,54	78,84
Holland	67	0,5	67,5
Finland	49	7,03	56,03
Sverige	52,8	32,33 ¹¹	85,13
England	117,5	0,5	118
Norge	39,6	16,4	56

Källa: Egna beräkningar utifrån Figur 11.6 och Tabell 11.4.

¹¹ Normalskattesatsen. För datacenter belägna i vissa kommuner i Norrland är skattesatsen EUR 21,4/MWh och totalt EUR 71,8/MWh.

12 Beskrivning av olika skatteuttagsmodeller

12.1 Inledning

I detta avsnitt redogör utredningen för några olika modeller för uttag av energiskatt på el. Det handlar om en modell med enhetlig skattesats som föreslogs av Skattenedsättningskommittén i början av 2000-talet, den s.k. trappstegsmodell som används i Nederländerna och de modeller som används i de nordiska grannländerna Danmark, Finland och Norge.

12.2 Samma skattesats

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. Vidare utreddes förutsättningarna för en annan avgränsning av området för energiskattenedsättning för konkurrensutsatta sektorer.

I sitt betänkande Svåra skatter! (SOU 2003:38) föreslog Skattenedsättningskommittén en modell kallad näringslivsmodellen. Den innebär i stort att elskatten tas ut med olika skattenivåer för näringslivet respektive hushållen. För hela näringslivets elförbrukning föreslogs en enhetlig skattesats motsvarande minimiskattenivån i energiskattedirektivet¹.

¹ Rådets direktiv 2003/96/EG av den 27 oktober 2003 om en omstrukturering av gemenskapsramen för beskattning av energiprodukter och elektricitet.

Kommitténs utgångspunkt var att all näringsverksamhet juridiskt sett är konkurrensutsatt, och att all näringsverksamhet därför ska behandlas lika i energibeskattningen. Detta skulle gälla såväl för juridiska som för fysiska personer som bedriver näringsverksamhet. Den exakta avgränsningen av näringsverksamhet skulle bli av mycket stor betydelse i det föreslagna skattesystemet.

Kommitténs förslag har dock inte genomförts.

12.3 Nederländsk trappstegsmodell²

I Nederländerna används sedan slutet av 1990-talet en modell med olika skattesatser på marginalen beroende på elförbrukningens storlek. Tabell 1 visar intervall och skattesatser. Skattesatserna avtar vid högre elförbrukning per år och anslutning, för den del av elanvändningen som ligger inom givna intervaller.

Tabell 1 Skatter i Nederländska trappstegsmodellen

Förbrukningsintervall i MWh	Skattesats i euro/MWh
Upp till 10	119,60
Högre än 10 men inte mer än 50	46,90
Högre än 50, men inte mer än 10 000	12,50
Högre än 10 000	0,5 för yrkesmässig användning och 1 för icke yrkesmässig användning

Intervallerna är desamma för både yrkesmässig och icke yrkesmässig förbrukning upp till 10 000 MWh. Därefter skiljer sig skattesatserna i enlighet med de miniskattenivåer som följer av energiskattedirektivet.³ Om det vid förbrukning över 10 000 MWh rör sig om såväl yrkesmässig som icke yrkesmässig förbrukning, tillämpas minimiskattesatserna proportionellt i förhållande till om förbrukningen är yrkesmässig eller inte. Om förbrukningen nästan helt utgörs av antingen yrkesmässig eller icke yrkesmässig förbrukning, betraktas hela förbrukningen som sådan och endast en av minimiskattesatserna

² Skattesatserna har hämtats från Excise Duty Tables, Part II products and Electricity, REF 1042 rev1, Januari 2015, Europeiska kommissionen 2015, http://ec.europa.eu.taxation_customs/index_en.htm.

³ Se tabell C i bilaga 1 till energiskattedirektivet.

tillämpas därmed på den del som överstiger 10 000 MWh. Om skatt har tagits ut enligt bestämmelserna om icke-yrkesmässig förbrukning när det har varit fråga om yrkesmässig förbrukning kan elförbrukaren ansöka om återbetalning av skatten.

För fast egendom som kan utgöra en bostad återbetalas 311,84 euro per år och anslutning. Om skatten för perioden understiger nämnda belopp, betalas mellanskillnaden ut.

Den nederländska lagstiftningen innehåller även regler om hel eller delvis skattebefrielse. Bl.a. kan skattebefrielse ges för el som uteslutande produceras med hjälp av förnybara energikällor. Efter ansökan kan även energiintensiva företag som har åtagit sig att förbättra energieffektiviteten beviljas delvis skattebefrielse, ner till den miniminivå som EU:s energiskattedirektiv tillåter, dvs. 0,5 EUR/MWh.

12.4 Modeller i nordiska grannländer

12.4.1 Danmark⁴

Skatten på el tas ut enligt två nivåer för både hushåll och näringsliv. Den generella skatten för hushåll är 117,95 euro per MWh. För hushåll med eluppvärmning tas dock en lägre skattesats om 51,0 euro per MWh ut för den del av årskonsumtionen som överstiger 4 000 kWh.

Fr.o.m. 2014 beskattas näringslivets, med undantag för vissa fria yrkesutövares, elförbrukning med 0,54 EUR/MWh, dvs. i nivå med minimiskattenivån i energiskattedirektivet.⁵ För den el som används

⁴ Den generella skattesatsen är hämtad från Excise Duty Tables anmärkt i not 2. Den lägre skattesatsen för uppvärmning är hämtad från <http://www.skat.dk/SKAT.aspx?oId=2061620&chk=210252> (0,38 DKK/kWh) och omräknad enligt den växelkurs som används i Excise Duty Tables, s. 6. Informationen om skattens konstruktion kommer från Nordic Tax Report 2013, electricity sector, och från det danska skatteverkets hemsida www.skat.dk, <http://www.skm.dk/skattetal/satser/satser-og-beloebsgraenser/elafgiftsloven/>.

⁵ I praktiken går det till så att momsregistrerade verksamheter under vissa förutsättningar har rätt till hel eller delvis gottgörelse (återbetalning) av energiskatt (DK: "energiavgift") baserad på den generella skattesats som omnämns i brödtexten. Gottgörelsen omfattar "processenergi" (DK: proces-el), vilket kan sägas omfatta all elanvändning i verksamheten utom den som förbrukas för uppvärmning av rum/vatten eller för komfortkyllning. Exempel på förbrukning som berättigar till gottgörelse är elanvändning för maskiner, pumpar, motorer, ventilation, belysning, m.m. Om den skilda elanvändningen inte är uppmätt kan schablonmässiga metoder användas för uppdelning mellan dem. För uppvärmningsdelen erhålls delvis gottgörelse, ner till 66,9 EUR/MWh (0,498 DKK/kWh), se <http://www.skat.dk/>

för uppvärmning erhålls delvis gottgörelse ner till 66,9 euro per MWh, dvs. något över den nivå som gäller för hushållens eluppvärmning.

12.4.2 Finland⁶

Skattenivåerna för el är indelade i två skatteklasser. Enligt skatteklass I är skatten 22,53 euro per MWh, och enligt skatteklass II 7,03 euro per MWh.

Energiskatt enligt skatteklass I tas ut för el som används exempelvis i hushållen, inom servicefunktioner, den offentliga sektorn, jord- och skogsbruket samt vid byggnation.

Den el som används i industrin omfattas av den lägre skattenivån enligt skatteklass II. Med industri avses brytning av mineraler samt industriell tillverkning och förädling av varor. Med industri jämföras vid elbeskattningen dessutom yrkesmässig växthusodling. För energiintensiva företag finns en möjlighet till ytterligare nedsättning av energiskatten.⁷

I december 2013 antog den finska riksdagen en ändring av elbeskattningen som innebär att den lägre skattenivån, enligt skatteklass II, även ska gälla för den el som förbrukas i serverhallar. För att serverhallsverksamhet ska berättiga till sänkt skatt ska den vara en del av verksamhetsutövarens huvudsakliga affärsverksamhet och serverhallen ska dessutom ha en total effekt på minst fem megawatt.

Syftet med ändringen är att främja företag med verksamhet i Finland att utveckla sin verksamhet och att främja nya aktörer att etablera serverhallar i Finland. Ett annat uttalat mål är att främja en utveckling som leder till bättre energieffektivitet och ett mindre koldioxidavtryck. I serverhallar behövs energi särskilt för kylningen. Serverhallsverksamhet är dessutom mycket energiintensiv. Enligt den finska regeringens bedömning utgörs cirka hälften av kostnaderna för sådan verksamhet av elpriset.

SKAT.aspx?oID=2062213&chk=210252. Vissa verksamheter (advokater, arkitekter, m.fl.) har inte rätt till den mer omfattande gottgörelsen. De har emellertid rätt till delvis gottgörelse, ner till den nivå som gäller för uppvärmning. Se <http://www.skat.dk/SKAT.aspx?oId=2061608&chk=210252>

⁶ Informationen är hämtad från den finska propositionen RP 178/2013 rd, och lagen om punktskatt på elström och vissa bränslen (1260/1996).

⁷ Se 8 a § lagen om punktskatt på elström och vissa bränslen.

Införandet av den lägre skattenivån innebär ett skattestöd på uppskattningsvis 10 miljoner euro till befintliga serverhallar under det år stödet införs. Baserat på en uppskattning av antalet nya serverhallar och ökningen av serverhallsverksamheten (tot. 180–280 megawatt) uppskattas statens årliga skatteintäkter på el fortsättningsvis minska med cirka 1 930 miljoner euro. Ändringen trädde i kraft den 1 april 2014 och lämnas med stöd av artikel 44 i gruppundantagsförordningen.⁸

12.4.3 Norge⁹

Den norska energiskatten på el tas generellt ut med cirka 16,4 euro per MWh. För tillverkningsindustrin och växthusnäringen är skattesatsen cirka 0,54 euro per MWh. Detsamma gäller för elintensiva företag i träförädlingsindustrin som deltar i ett energieffektiviseringsprogram. Den lägre skattesatsen gäller även generellt i vissa av kommunerna i nordligaste Norge. I dessa är hushållen dessutom helt undantagna från skatten.

⁸ Kommissionens förordning (EU) nr 651/2014 av den 17 juni 2014 genom vilken vissa kategorier av stöd förklaras förenliga med den inre marknaden enligt artiklarna 107 och 108 i fördraget, förkortad GBER. Se i övrigt finska Finansministeriets pressmeddelande 32/2014.

⁹ Informationen är hämtad från <http://www.toll.no/no/bedrift/saravgifter-og-gebyrer/elektrisk-kraft/kort-om-avgift-pa-elektrisk-kraft/>, Se Toll- og Avgiftsdirektoratets Rundskriv nr 10/2015 S.

13 Analys av alternativa skattemodeller

13.1 Inledning

I detta kapitel presenteras sex alternativa modeller för uttag av energiskatt på el. Modellerna utvärderas både offentligfinansierat och privatekonomiskt. Alla modellberäkningar baseras på 2013 års statistik. Statistik från Statistiska centralbyrån, Skatteverket och Energimarknadsinspektionen har använts.

I den *första modellen* används en och samma skattesats för hela näringslivet. Modellen liknar den som föreslogs av Skattnedläggningskommittén i SOU 2003:38 "Svåra skatter".

I den *andra modellen* är skatten på el uppdelad i två nivåer och utgår baserat på endera av två skattesatser. Vilken skattesats som används på marginalen avgörs av elförbrukningen i den enskilda uttagpunkten. Elanvändare med hög förbrukning får en lägre genomsnittlig skattesats än elanvändare med låg förbrukning.

Den *tredje modellen* baseras på en typ av trappstegsmodell, liknande den som används i Nederländerna (se avsnitt 12). Skattesatsen baseras på elförbrukningen i en uttagpunkt och sjunker stegvis när elförbrukningen ökar. Elanvändare med hög elförbrukning kommer därigenom att få en lägre genomsnittlig skattesats än elanvändare med mindre elförbrukning.

Även den *fjärde modellen* bygger på den nederländska trappstegsmodellen. Skillnaden mellan den tredje och den fjärde modellen är att den fjärde även innehåller en kompensation för vissa elanvändare. Kompensationen innebär att elskatten för dessa elanvändare kommer ner till minimiskattesatsen, för den el som används i tillverkningsprocessen.

Med minimiskattesatsen avses den lägsta skattenivå som EU:s energiskattedirektiv tillåter. I detta analysavsnitt har minimiskatte-

satsen för svensk del siffrerats till 0,5 öre per kWh (fortsättningsvis 0,5-öresnivån). Hur en kompensation ner till denna nivå skulle kunna utformas mer specifikt är inget som behandlas i detta analysavsnitt, men det skulle t.ex. kunna handla om ett återbetalningssystem liknande det som i dag finns för jordbruk.

Den *femte modellen* liknar den finska modellen för energiskatt på el (se avsnitt 12), med en något högre energiskatt för tillverkningsindustrin än den nuvarande svenska, men med möjlighet för elintensiv tillverkningsindustri att komma ner till 0,5-öresnivån. I modellen har även datacenter lagts till, på samma skattenivå som tillverkningsindustrin.

Den *sjätte modellen* är nuvarande svenska modell med kompletteringen att datacenter får samma skattesats som tillverkningsindustrin.

I de modellberäkningar som görs redovisas bruttoeffekterna av de förändringar som modellerna innebär i förhållande till nuvarande ordning. Förändringar av skatteuttaget som påverkar företagens vinster påverkar också statens intäkter från beskattningen av företagens vinster (t.ex. bolagsskatt). Detta är en indirekt effekt som inte ingår i de bruttoeffekter som redovisas i detta avsnitt. Nettoeffekterna (bruttoeffekterna minus indirekta effekter) beräknas dock för den modell som utredningen väljer att föreslå och redovisas i konsekvensavsnittet.

I de beräkningskonventioner från Finansdepartementet som används för redovisning och beräkning av offentligfinansiella effekter vid förändrade skatte- och avgiftsregler bortses, generellt från de eventuella beteendeffekter en skatteförändring kan komma att ge upphov till (s.k. dynamiska effekter). Utredningens analys inkluderar inte dynamiska effekter av det förändrade skatteuttaget, såsom lägre eller högre elförbrukning till följd av en högre eller lägre skatt på el. Inte heller beaktas att förändringar av skatten på el kan leda till att el ersätts med andra energislag.

Areella näringar och elanvändare undantagen från energiskatt på el behåller i samtliga modeller den status de har i dag. Kostnaden för dessa skattenedsättningar redovisas separat i modellberäkningarna.

13.2 Modell 1 – Enhetlig skattesats för näringslivet

Modell 1 innebär att energiskatt på förbrukning av el utgår med en enhetlig skattesats för hela näringslivet. Den liknar i det avseendet det förslag som lämnades av Skattenedsättningskommittén i SOU 2003:38 "Svåra skatter" (se avsnitt 12.2). I den nu analyserade modellen ligger den enhetliga skattesatsen på 0,5-öresnivån. I modellen beskattas hushållen och den offentliga sektorn, precis som i dagsläget, med en högre skattesats (Nivå 1).

Modellens offentligfinansiella utfall redovisas i Tabell 13.1 och de privatekonomiska effekterna redovisas i Tabell 13.2.

Tabell 13.1 Offentligfinansiella effekter Modell 1

	GWh	Skatt SEK/kWh	Skatteintäkt MSEK
Nivå 1: hushåll och offentlig sektor	41 829	0,293	12 256
Nivå 2: Näringsliv	92 638	0,005	463
Kostnad skattenedsättningar ¹			-71
Kostnad Norrlands-skattesatsen			-322
Modellens skatteintäkter			12 326
Skatteintäkter SKV 2013			21 234
Modellens skatteintäkter jämfört med SKV 2013			-8 908

Källa: SCB och egna beräkningar.

För att identifiera hushållens och den offentliga sektorns elförbrukning har SCB:s officiella statistik använts. Hushållens elförbrukning är den el som används i permanentbostäder och fritidshus. I offentlig sektor ingår SNI-koderna 84–88 (offentlig förvaltning, utbildning, hälso- och sjukvård m.m.), SNI-kod 36 (vattenverk) samt gatubelysning. Den elförbrukning som inte ingår i någon av den nyss nämnda förbrukningen anses tillhöra näringslivet. Det bör emellertid poängteras att uppdelningen mellan näringsliv respektive hushåll och offentlig sektor innehåller vissa gränsdragningsproblem.

¹ I posten ingår el använd i areella näringar och hos elanvändare undantagen från energiskatt på el.

Offentligfinansiella kostnader för skattenedsättningar och den lägre skattesatsen för vissa kommuner i norra Sverige (fortsättningsvis Norrlandsskattesatsen) har beräknats med utgångspunkt i Skatteverkets statistik om elförbrukningen inom respektive skattekategori. Orsaken till att de redovisas som offentligfinansiella kostnader (och således behandlas som minusposter) beror på att båda posterna innebär en nedsättning från 29,3 öre per kWh (i fortsättningen normalskattesatsen).² Redovisade kostnader är skillnaden mellan respektive posts faktiska skatteintäkter och vad de skulle ha varit om normalskattesatsen hade tillämpats utan avdrag eller Norrlandsskattesats.

Som framgår i Tabell 13.1 ger Modell 1 lägre skatteintäkter i jämförelse med nuvarande ordning. De offentligfinansiella intäkterna minskar med nästan 9 miljarder kronor per år. Anledningen till detta är att en stor andel av skattebasen i modellen beskattas på 0,5-öresnivån.

Utredningen har beräknat vilken skattenivå som skulle behövas för att modellen ska resultera i ett oförändrat skatteuttag i jämförelse med de skattintäkter som faktiskt erhöles 2013. De skattesatser som kan ändras är skattesatsen för hushåll, skattesatsen för näringslivet och Norrlandsskattesatsen. Om allt annat i modellen är oförändrat behöver skattesatsen för näringslivet höjas till 12 öre per kWh för att modellen ska vara offentligfinansiellt neutral. Om i stället hushållens och den offentliga sektorns skattesats skulle höjas – samtidigt som näringslivets skattesats behålls, men Norrlandsskattesatsen höjs så att den är 10 öre lägre än hushållens skattesats – behöver den höjas till 51 öre per kWh för att modellen ska vara offentligfinansiellt neutral. Utfallet av Modell 1 om Norrlandsskattesatsen tas bort, och alla hushåll får samma skattesats, blir en förbättring med cirka 300 miljarder kronor, men fortfarande är intäktsbortfallet cirka 8,6 miljarder kronor i jämförelse med nuvarande ordning.

Tabell 13.2 illustrerar de privatekonomiska effekterna av modellen för olika typer av elanvändare. För elanvändare som bedriver verksamhet som innebär att de i dagsläget betalar energiskatt på 0,5-öresnivån beror de ekonomiska effekterna på hur stor andel av

² Att normalskattenivån är 29,3 öre per kWh och inte 29,4 öre per kWh beror på att det är 2013 års statistik som används.

elförbrukningen som är processel, dvs. förbrukning i verksamhet som berättigar till nyssnämnda skattenivå. I dagsläget är det el som används i tillverkningsprocessen i tillverkningsindustrin. All annan elförbrukning, såsom kontorsel, beskattas med normalskattesatsen.

Eftersom modellen innebär att all elförbrukning i näringslivet beskattas på 0,5-öresnivå, får den större ekonomiska effekter för de företag som har en lägre andel processel, eftersom dessa i dagsläget betalar en högre skatt på en större andel av sin elförbrukning. Av Tabell 13.2 framgår att för en tillverkningsindustri med en årlig elförbrukning på 1 TWh skiljer sig utfallet åt med 43 miljoner kronor beroende på om 80 procent eller 95 procent av elen används i tillverkningsprocessen. Ett fiktivt företag med 100 procent processel påverkas inte ekonomiskt av skatteändringen i modellen, eftersom all förbrukning beskattas på 0,5-öresnivå. För företag som i dagsläget inte får 0,5-öresnivå för någon del av sin elförbrukning kommer Modell 1 att innebära en lägre energiskatt på elförbrukningen. Så blir det för i princip alla företag som inte räknas som tillverkningsindustri. Ju högre elförbrukning desto större blir skillnaden i skatt i förhållande till nuvarande ordning. Särskilt påtaglig blir skillnaden för datacenter, men även gallerior och stora livsmedelsbutiker får lägre skatt.

Tabell 13.2 Privatekonomiska effekter av Modell 1 (SEK)

Elanvändare	Tidigare skatt ³	Ny skatt	Differens ⁴
Tillverkningsindustri, medelhög förbrukning 1,36 GWh	85 078	6 795	-78 283 (8 %)
Tillverkningsindustri, hög förbrukning 3 GWh	187 800	15 000	-172 800 (8 %)
Tillverkningsindustri, hög förbrukning 15,2 GWh	951 520	76 000	-875 520 (8 %)
Tillverkningsindustri, 1 TWh 80 % processel	62 600 000	5 000 000	-57 600 000 (8 %)
Tillverkningsindustri, 1 TWh 95 % processel	19 400 000	5 000 000	-14 400 000 (26 %)
Liten livsmedelsbutik, 0,3 GWh	82 802	1 413	-81 389 (2 %)
Stor livsmedelsbutik, 3 GWh	879 000	15 000	-864 000 (2 %)
Återvinning, medelhög förbrukning 0,4 GWh	114 537	1 955	-112 583 (2 %)
Galleria mellanstor, endast fastighetsel 0,8 GWh	233 814	3 990	-229 824 (2 %)
Galleria stor, endast fastighetsel 2,9 GWh	861 420	14 700	-846 720 (2 %)
Galleria stor, fastighets- och verksamhetsel 10,4 GWh	3 058 041	52 185	-3 005 856 (2 %)
Datacenter 5 MW	12 833 400	219 000	-12 614 400 (2 %)
Stort datacenter 40 MW	102 550 000	1 750 000	-100 800 000 (2 %)
Tvätteri industri, stor 1,8 GWh	522 861	8 923	-513 939 (2 %)
Tvätteri Industri 0,3 GWh	77 678	1 326	-76 352 (2 %)

Källa: Egna beräkningar.

³ Beräkningarna baseras på normalskattesatsen och att tillverkningsindustrins andel processel är 80 procent. Undantag är tillverkningsindustri 1 TWh förbrukning, där två antaganden om andel processel beräknas (80 resp. 95 procent).

⁴ Differensen avser förändringen i total skatteinbetalning. Procentsatsen i parentes anger hur många procent av den ursprungliga skatten företaget betalar i modellen. Över 100 procent innebär ökad skatt och lägre än 100 procent en minskning av skatten.

13.3 Modell 2 – Två skattenivåer för all elförbrukning

I Modell 2 delas energiskatten på el upp i två nivåer, baserat på elförbrukning i en uttagspunkt. Elanvändare med hög elförbrukning får en lägre genomsnittlig skattesats än dem med låg elförbrukning. Det bör observeras att förbrukningsgränsen som avgör de olika skattenivåerna fungerar som en brytpunkt i den meningen att förbrukning upp till en viss nivå beskattas med en skattesats och förbrukning över denna nivå med en annan skattesats. Effekten av att elförbrukningen kommer över brytpunkten är att marginalskatten förändras. När en förbrukningsgräns överskrids beskattas alltså inte att hela elförbrukningen på den lägre skattenivån, utan endast den överskjutande delen. Den del av förbrukningen som är under brytpunkten beskattas även fortsättningsvis med den högre skattesatsen. Syftet med en sådan konstruktion är att motverka snedvridande incitament. Om hela förbrukningen skulle beskattas på den lägre skattenivån när förbrukningen överskrider brytpunkten, skapas incitament att öka förbrukningen för att passera brytpunkten. En sådan konstruktion skulle bl.a. motverka energieffektivisering.

Beräkningarna avseende Modell 2 baseras på statistik från Energi marknadsinspektionen som redovisas som elförbrukning per uttagspunkt. I statistiken saknas användning av el i sekretessbelagda uttagspunkter och av egenproducerad el i näringslivet. Förbrukning motsvarande denna användning har därför lagts till för att göra underlaget komplett.⁵

I Modell 2 är den första skattenivån (Nivå 1) oförändrad i förhållande till rådande normalskattenivå. Denna nivå gäller för elförbrukning upp till brytpunkten 3 000 MWh. Elanvändare med högre elförbrukning än 3 000 MWh betalar en lägre skatt (0,5-öresnivån) på förbrukning över 3 000 MWh (Nivå 2). Med en brytpunkt vid 3 000 MWh undantas större delen av servicesektorn från en lägre skattesats. Även hushåll kommer att få normalskattenivån.

Av Tabell 13.3 framgår det offentligfinansiella utfallet av modellen. Modellen ger större skatteintäkter än de intäkter som faktiskt erhöles 2013. Anledningen till detta är att en större del av elförbrukningen beskattas på den högre skattenivån, Nivå 2. Det

⁵ Se avsnitt 9 för ytterligare diskussion om statistiken.

beror på att modellen inte innehåller några undantag och skattelättnader för de företag som med nuvarande system beskattas på 0,5-öresnivå. De offentligfinansiella skatteintäkterna från dessa företag ökar alltså med cirka 1,2 miljarder kronor. I modellen ingår Norrlandsskattesatsen och även kostnaden för skattenedsättningar, vilket reducerar skatteintäkterna något.

Tabell 13.3 Offentligfinansiella effekter av Modell 2

	Uttagspunkter	GWh	Skatt SEK/kWh	Skatteintäkter MSEK
Nivå 1: < 3 GWh	5 388 703	78 024	0,293	22 861
Nivå 2: > 3 GWh	2 135	41 215	0,005	206
El ej i Ei:s data		7 200	0,182 ⁶	1 314
Kostnad skattenedsättningar ⁷				-1 106
Kostnad Norrlands- skattesatsen				-805
Modellens skatteintäkter				22 524
Skatteintäkter SKV 2013				21 234
Modellens skatteintäkter jämfört med SKV 2013				1 235

Källa: Egna beräkningar.

Utredningen har beräknat hur mycket det skulle kosta att kompensera de företag som i dag betalar skatt på 0,5-öresnivå, så att modellen inte leder till ett högre skatteuttag från dem. Kostnaden för en sådan kompensation uppgår till 2,8 miljarder kronor. Med en sådan kompensation får modellen en negativ offentligfinansiell effekt som uppgår till 1,4 miljarder kronor brutto.

Utredningen har som ett alternativ beräknat effekterna om kompensationen ner till 0,5-öresnivå inte utgår till de företag som i dagsläget beskattas på denna nivå, på grund av den verksamhet de

⁶ Beräknat som viktat medelvärde utifrån elförbrukning i skattenivå 1 och nivå 2, och deras respektive skattesatser.

⁷ I posten ingår el använd i areella näringar och hos elanvändare undantagen från energiskatt på el.

bedriver, utan utgår från ett mer objektivt och sektorsneutralt kriterium. Det kriterium som har använts är s.k. elintensitet. En kompensation baserad på elintensitet bygger på resonemanget att elintensiva företag är känsliga för höjningar av kostnader för insatsvaror i och med att de i den internationella konkurrensen inte kan kompensera sig för dessa kostnader och därför bör erhålla 0,5-öresnivån för sin elförbrukning. Begreppet elintensitet diskuteras mer utförligt i avsnitt 10. För att beräkna en kompensation inom ramen för Modell 2 räcker det med att konstatera att baserat på Energimyndighetens definition av elintensiva företag undantas cirka 40,7 TWh el från kvotplikt i elcertifikatsystemet. Beräkningar utifrån Energimyndighetens statistik visar att den offentligfinansiella kostnaden för kompensation baserad på elintensitet blir lägre än om alla som i dagsläget beskattas på 0,5-öresnivån skulle kompenseras. Det offentligfinansiella resultatet förblir emellertid negativt, minus 928 miljoner kronor.

Av Tabell 13.4 nedan framgår hur den föreslagna skattemodellen påverkar olika elanvändare. Hushållen förbrukar för lite el för att de ska komma förbi brytpunkten och därmed få den lägre skattenivån (Nivå 2) på någon del av sin förbrukning. De påverkas således inte av modellen, utan ligger kvar på normalskattenivån. För näringslivet beror effekterna på hur deras elförbrukning ser ut och hur de beskattas i dag. Företag som använder mindre än 3 000 MWh el beskattas i modellen med den högre skattesatsen. Om dessa företag i nuvarande system beskattas på 0,5-öresnivån, kommer de med modellen att få en högre skatt och därmed påverkas negativt. För företag som förbrukar högst 3 000 MWh och som i nuvarande system beskattas på normalskattenivån (motsv. Nivå 1) blir det ingen skillnad med Modell 2. Om samma typ av företag förbrukar mer än 3 000 MWh el, kommer de däremot att på marginalen betala den lägre skattesatsen (Nivå 1), dvs. deras genomsnittliga skattesats minskar. Ju högre förbrukning desto lägre blir den genomsnittliga skattesatsen.

Tabell 13.4 Privatekonomiska effekter av Modell 2 (SEK)

Elanvändare	Tidigare skatt ⁸	Ny skatt	Differens ⁹
Tillverkningsindustri, medel- hög förbrukning 1,36 GWh	85 078	398 210	313 131 (468 %)
Tillverkningsindustri, hög förbrukning 3 GWh	187 800	879 000	691 200 (468 %)
Tillverkningsindustri, hög förbrukning 15,2 GWh	951 520	940 000	-11 520 (99 %)
Tillverkningsindustri, 1 TWh 80 % processel	62 600 000	5 864 000	-56 736 000 (9 %)
Tillverkningsindustri, 1 TWh 95 % processel	19 400 000	5 864 000	-13 536 000 (30 %)
Liten livsmedelsbutik, 0,3 GWh	82 802	82 802	0 (100 %)
Stor livsmedelsbutik, 3 GWh	879 000	879 000	0 (100 %)
Återvinning, medelhög förbrukning 0,4 GWh	114 537	114 537	0 (100 %)
Galleria mellanstor, endast fastighetsel 0,8 GWh	233 814	233 814	0 (100 %)
Galleria stor, endast fastighetsel 2,9 GWh	861 420	861 420	0 (100 %)
Galleria stor, fastighets- och verksamhetsel 10,4 GWh	3 058 041	916 185	-2 141 856 (30 %)
Datacenter 5 MW	12 833 400	1 083 000	-11 750 400 (8 %)
Stort datacenter 40 MW	102 550 000	2 614 000	-99 936 000 (2,5 %)
Tvätteri industri, stor 1,8 GWh	522 861	522 861	0 (100 %)
Tvätteri industri 0,3 GWh	77 678	77 678	0 (100 %)

Källa: Egna beräkningar.

Ett företag inom tillverkningsindustrin som använder mer än 3 000 MWh, och i dag betalar skatt på 0,5-öresnivå för sin processel, kan komma att få en högre genomsnittlig skattesats än tidigare. Om det blir så eller inte beror på elförbrukningen och hur

⁸ Beräkningarna baseras på normalskattesatsen och att tillverkningsindustrins andel processel är 80 procent. Undantag är tillverkningsindustri 1 TWh förbrukning, där två antaganden om andel processel beräknas (80 resp. 95 procent).

⁹ Differensen avser förändringen i total skattebetalning. Procentsatsen i parentes anger hur många procent av den ursprungliga skatten företaget betalar i modellen. Mer än 100 procent innebär ökad skatt och mindre än 100 procent innebär minskad skatt.

mycket av den som är processel. Modellen innebär att ju högre elförbrukning desto större andel hamnar i den lägre beskattade sektionen och desto närmare kommer företaget den skattesats det har med nuvarande ordning. Det är med andra ord framför allt små och medelstora företag som får det sämre med modellen. Detta framgår i Tabell 13.4, särskilt gällande effekterna för tillverkningsindustrin. Ett tillverkningsföretag med en elförbrukning på 3 000 MWh kommer att betala mer än i dagsläget samtidigt som ett tillverkningsföretag med en elförbrukning på 15 000 MWh kommer att betala mindre.

Ändras brytpunkten för när den lägre skattesatsen ska börja tillämpas påverkar det förstås både det offentligfinansiella utfallet och skattenivån för företagen. Med en högre brytpunkt kommer fler företag att betala högre skatt. Det innebär större offentligfinansiella intäkter men också att fler företag kommer att betala mer i energiskatt på el än i dag. Kostnaden för en eventuell kompensation till företag som i dag har 0,5-öresnivån ökar därmed. Med en brytpunkt på 6 000 MWh blir det offentligfinansiella resultatet ökade skatteintäkter med knappt 2,7 miljarder kronor före kompensation. Efter kompensation blir den offentligfinansiella effekten dock negativ, minus 0,9 miljarder kronor.

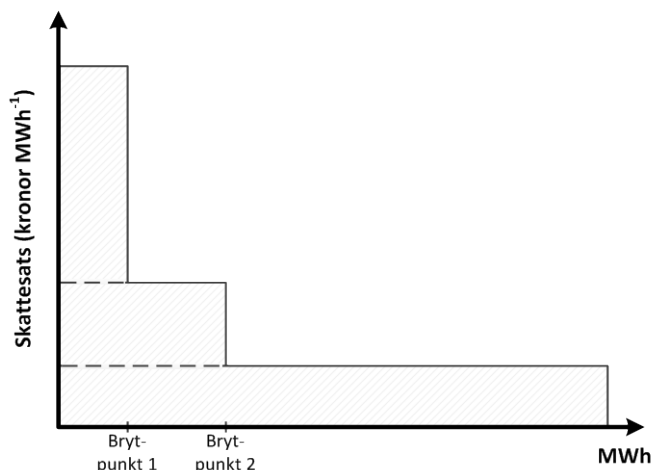
13.4 Modell 3 – Trappstegsmodell (flera brytpunkter/skattenivåer)

13.4.1 Inledning

Modell 3 liknar den modell som används i Nederländerna.¹⁰ Modellen innebär att marginals-katten på el sänks stegvis när elförbrukningen överstiger fastställda brytpunkter. Metoden kan liknas vid en trappa, därav namnet trappstegsmodellen (se Figur 13.1).

¹⁰ För en beskrivning av den Nederländska modellen se avsnitt 12.

Figur 13.1 Trappstegsmodellen



Nedan utvärderas Modell 3 med tre alternativa brytpunkter för elförbrukningen som påverkar skattenivåerna i trappan.

13.4.2 Modell 3:1 – 600 MWh/6 000 MWh

I Modell 3:1 ligger brytpunkterna vid 600 MWh och 6 000 MWh årlig elförbrukning. Nivåerna har satts så att denna variant av Modell 3 ska leda till ett i det närmaste offentligfinansiellt neutralt resultat. Elförbrukning upp till 600 MWh beskattas med normal-skattesatsen (29,3 öre per kWh). Elförbrukning mellan 600 och 6 000 MWh beskattas med en lägre skattesats (15 öre per kWh) och elförbrukning över 6 000 MWh beskattas på 0,5-öresnivån.

Av Tabell 13.5 framgår det offentligfinansiella utfallet för Modell 3:1. Valda brytpunkter gör att hushåll med sin relativt sett låga elförbrukning (medelförbrukning just över 8 000 kWh per år) inte påverkas. Norrlandsskattesatsen finns kvar i modellen och därmed påverkas inte heller hushåll som i dag betalar Norrlandsskattesatsen. Även företag som har Norrlandsskattesatsen behåller den tills de passerar första brytpunkten och får en lägre marginalskattesats.

Tabell 13.5 Offentligfinansiella resultat Modell 3:1

	Uttagspunkter	GWh	Skatt SEK/kWh	Skatteintäkt, MSEK
Nivå 1: < 0,6 GWh	5 379 058	66 751	0,293	19 558
Nivå 2	10 708	15 742	0,150	2 361
Nivå 3: > 6 GWh	1 072	36 746	0,005	184
El ej i Ei:s data		7 200	0,185	1 335
Kostnad skattenedsättningar ¹¹				-1 106
Kostnad Norrlands- skattesatsen				-805
Modellens skatteintäkter				21 526
Skatteintäkter SKV 2013, netto				21 234
Modellens skatteintäkter jämfört med SKV 2013				292

Källa: Egna beräkningar.

I Tabell 13.6 illustreras modellens privatekonomiska effekter för olika typer av elanvändare.

¹¹ I posten ingår el använd i icke allmänna näringar och hos elanvändare undantagen från energiskatt på el.

Tabell 13.6 Privatekonomiska effekter av Modell 3:1 (SEK)

Elanvändare	Tidigare skatt ¹²	Ny skatt	Differens ¹³
Tillverkningsindustri, medelhög förbrukning 1,36 GWh	85 078	289 662	204 583 (340 %)
Tillverkningsindustri, hög förbrukning 3 GWh	187 800	535 800	348 000 (285 %)
Tillverkningsindustri, hög förbrukning 15,2 GWh	951 520	1 031 800	80 280 (108 %)
Tillverkningsindustri, 1 TWh 80 % processel	62 600 000	5 955 800	-56 644 200 (10 %)
Tillverkningsindustri, 1 TWh 95 % processel	19 400 000	5 955 800	-13 444 200 (31 %)
Liten livsmedelsbutik, 0,3 GWh	82 802	82 802	0 (100 %)
Stor livsmedelsbutik, 3 GWh	879 000	535 800	-343 200 (61 %)
Återvinning, medelhög förbrukning 0,4 GWh	114 537	114 537	0 (100 %)
Galleria mellanstor, endast fastighetsel 0,8 GWh	233 814	205 500	-28 314 (88 %)
Galleria stor, endast fastighetsel 2,9 GWh	861 420	526 800	-334 620 (61 %)
Galleria stor, fastighets- och verksamhetsel 10,4 GWh	3 058 041	1 007 985	-2 050 056 (33 %)
Datacenter 5 MW	12 833 400	1 174 800	-11 658 600 (9 %)
Stort datacenter 40 MW	102 550 000	2 705 800	-99 844 200 (2,6 %)
Tvätteri industri, stor 1,8 GWh	522 861	353 477	-169 385 (68 %)
Tvätteri industri medelstor 0,3 GWh	77 678	77 678	0 (100 %)

Källa: Egna beräkningar.

¹² Beräkningarna baseras på normalskattesatsen och att tillverkningsindustrins andel processel är 80 procent. Undantag är tillverkningsindustri med 1 TWh förbrukning, där beräkningarna görs för två olika andelar processel (80 resp. 95 procent).

¹³ Differensen avser förändringen i total skatteinbetalning. Procentsatsen i parentesen anger hur många procent av den ursprungliga skatten företaget betalar i modellen. Mer än 100 procent innebär ökad skatt och mindre än 100 procent innebär minskad skatt.

Företag som i dagsläget inte räknas till tillverkningsindustrin och därmed inte kvalificerar sig för skatt på 0,5-öresnivån kan med Modell 3:1 få en lägre genomsnittlig skattesats än i dag. Om företagets elförbrukning kommer över den första brytpunkten, kommer den genomsnittliga skattenivån för den samlade förbrukningen att sjunka. Ju högre elförbrukning desto lägre blir den genomsnittliga skattesatsen. I Tabell 13.6 finns flera exempel på detta. För en stor galleria, där ägaren till gallerian även står för verksamhetselen (debiterar el som ett påslag på hyran eller har intern elmätning), medför modellen lägre skatt. Även större matvarubutiker får minskade skattekostnader med modellen. Tabell 13.6 visar samtidigt att stora datacenter skulle betala mindre skatt med denna modell.

Företag som i dag bedriver verksamhet där processelen beskattas på 0,5-öresnivån, kan med Modell 3:1 komma att betala mer skatt. Om så blir fallet beror på hur stor elförbrukningen är och på hur stor andel el som förbrukas i tillverkningsprocessen. Av Tabell 13.6 framgår att en tillverkningsindustri med hög elförbrukning (1 TWh), får lägre skatt med modellen. Ett företag i tillverkningsindustrin med lägre elförbrukning, t.ex. 3 GWh, får tvärtom högre skatt. Företag som i dag har en elförbrukning som understiger modellens första brytpunkt om 600 MWh per år, och som med nuvarande ordning betalar normalskattesatsen, kommer inte att påverkas av detta alternativ.

13.4.3 Modell 3:2 – 600 MWh/1 200 MWh

Modell 3:2 skiljer sig från Modell 3:1 endast genom att den har en lägre andra brytpunkt – 1 200 MWh. Den sänkta brytpunkten innebär att fler elanvändare har 0,5-öresnivån på marginalen. Skatteintäkterna från Modell 3:2 är lägre än intäkterna från nuvarande ordning. Företag som i dagsläget inte kan få 0,5-öresnivån på grund av sin verksamhet, kan i trappstegsmodellen få den i kraft av sin elförbrukning. Den lägre brytpunkten för 0,5-öresnivån i denna variant av trappstegsmodellen innebär att fler företag kommer att nå dit. Det innebär att skatteintäkterna minskar. Följdriktigt har denna variant ett sämre offentligfinansiellt utfall än Modell 3:1. Offentligfinansiella effekter av Modell 3:2 visas i Tabell 13.7.

Tabell 13.7 Offentligfinansiella effekter av Modell 3:2

	Uttagspunkter	GWh	Skatt SEK/kWh	Skatteintäkter MSEK
Nivå 1: < 0,6 GWh	5 379 058	66 751	0,293	19 558
Nivå 2	6 226	5 368	0,150	805
Nivå 3: > 1,2 GWh	5 554	47 119	0,005	236
El ej i Ei:s data		7 200	0,173	1 244
Kostnad skattenedsättningar ¹⁴				-1 106
Kostnad Norrlands- skattesatsen				-805
Modellens skatteintäkter				19 931
Skatteintäkter SKV 2013				21 234
Modellens skatteintäkter jämfört med SKV 2013				-1 303

Källa: Egna beräkningar.

I likhet med Modell 3:1 leder Modell 3:2 till en omfördelning av skattebördan i jämförelse med nuvarande ordning. Modellens kvalitativa påverkan på omfördelningen är i stort sett densamma som för Modell 3:1. Den stora skillnaden är att elanvändare i tillverkningsindustrin behöver en lägre elförbrukning innan företagets skatt också blir lägre än i det rådande skattesystemet. Det beror på den lägre satta övre brytpunkten som ger elanvändare med hög elförbrukning en lägre genomsnittsskatt. Tabell 13.8 illustrerar de privatekonomiska effekterna av Modell 3:2.

¹⁴ I posten ingår el använd i areella näringar och hos elanvändare undantagen från energiskatt på el.

Tabell 13.8 Privatekonomiska effekter av Modell 3:2 (SEK)

Elanvändare	Tidigare skatt ¹⁵	Ny skatt	Differens ¹⁶
Tillverkningsindustri, medelhög förbrukning 1,36 GWh	85 078	266 595	181 517 (313 %)
Tillverkningsindustri, hög förbrukning 3 GWh	187 800	274 800	87 000 (146 %)
Tillverkningsindustri, hög förbrukning 15,2 GWh	951 520	335 800	-615 720 (35 %)
Tillverkningsindustri, 1 TWh 80 % processel	62 600 000	5 259 800	-57 340 200 (8 %)
Tillverkningsindustri, 1 TWh 95 % processel	19 400 000	5 259 800	-14 140 200 (27 %)
Liten livsmedelsbutik, 0,3 GWh	82 802	82 802	0 (100 %)
Stor livsmedelsbutik, 3 GWh	879 000	274 800	-604 200 (31 %)
Återvinning, medelhög förbrukning 0,4 GWh	114 537	114 537	0 (100 %)
Galleria mellanstor, endast fastighetsel 0,8 GWh	233 814	205 500	-28 314 (88 %)
Galleria stor, endast fastighetsel 2,9 GWh	861 420	274 500	-586 920 (32 %)
Galleria stor, fastighets- och verksamhetsel 10,4 GWh	3 058 041	311 985	-2 746 056 (10 %)
Datacenter 5 MW	12 833 400	478 800	-12 354 600 (4 %)
Stort datacenter 40 MW	102 550 000	2 009 800	-100 540 200 (2 %)
Tvätteri industri, stor 1,8 GWh	522 861	268 723	-254 139 (51 %)
Tvätteri industri medelstor 0,3 GWh	77 678	77 678	0 (100 %)

Källa: Egna beräkningar.

¹⁵ Beräkningarna baseras på normalskattesatsen och att andelen processel i tillverkningsindustrin är 80 procent. Undantag är tillverkningsindustri med en förbrukning på 1 TWh, där beräkningarna görs för två olika andelar processel (80 resp. 95 procent).

¹⁶ Differensen avser förändringen i total skattebetalning. Procentsatsen i parentesen anger hur många procent av den ursprungliga skatten företaget betalar i modellen. Mer än 100 procent innebär ökad skatt och mindre än 100 procent innebär minskad skatt.

13.4.4 Modell 3:3 – 600 MWh/12 000 MWh

Modell 3:3 är en tredje variant av trappstegsmodellen. Här höjs den andra brytpunkten till 12 000 MWh. I övriga avseenden är modellen oförändrad i förhållande till de två tidigare varianterna. Effekten av att brytpunkten höjs blir att färre elanvändare kommer att få del av 0,5-öresnivån. I jämförelse med de två tidigare varianterna av trappstegsmodellen, liksom även med nuvarande ordning, genererar Modell 3:3 större offentligfinansiella skatteintäkter. Tabell 13.9 visar de offentligfinansiella resultaten av Modell 3:3.

Tabell 13.9 Offentligfinansiella effekter av Modell 3:3

	Uttagspunkter	GWh	Skatt SEK/kWh	Skatteintäkter MSEK
Nivå 1: < 0,6 GWh	5 379 058	66 751	0,293	19 558
Nivå 2	11 232	20 154	0,150	3 023
Nivå 3: > 12 GWh	548	32 334	0,005	162
El ej i Ei:s data		7 200	0,191	1 373
Kostnad skattenedsättningar ¹⁷				-1 106
Kostnad Norrlands- skattesatsen				-805
Modellens skatteintäkter				22 204
Skatteintäkter SKV 2013				21 234
Modellens skatteintäkter jämfört med SKV 2013				970

Källa: Egna beräkningar.

Modell 3:3 får även effekter för skatteuttagets fördelning. Tabell 13.10 illustrerar de privatekonomiska effekterna av Modell 3:3. Med en högre sista brytpunkt följer att fler företag, som i dagsläget betalar skatt på 0,5-öresnivån, kommer att få högre energiskatt på el. Företag som med nuvarande ordning har normalskattesatsen, men som kommer över någon av modellens brytpunkter, kommer att få en sänkt genomsnittsskatt och därmed lägre sammanlagd skatt än i dag.

¹⁷ I posten ingår el använd i areella näringar och hos elanvändare undantagen från energiskatt på el.

Företag som med nuvarande ordning betalar normalskattesatsen och som inte kommer över första brytpunkten, påverkas inte av modellen.

Tabell 13.10 Privatekonomiska effekter av Modell 3:3 (SEK)

Elanvändare	Tidigare skatt ¹⁸	Ny skatt	Differens ¹⁹
Tillverkningsindustri, medelhög förbrukning 1,36 GWh	85 078	289 662	204 583 (340 %)
Tillverkningsindustri, hög förbrukning 3 GWh	187 800	535 800	348 000 (285 %)
Tillverkningsindustri, hög förbrukning 15,2 GWh	951 520	1 901 800	950 280 (200 %)
Tillverkningsindustri, 1 TWh 80% processel	62 600 000	6 825 800	-55 774 200 (11 %)
Tillverkningsindustri, 1 TWh 95% processel	19 400 000	6 825 800	-12 574 200 (35 %)
Liten livsmedelsbutik, 0,3 GWh	82 802	82 802	0 (100 %)
Stor livsmedelsbutik, 3 GWh	879 000	535 800	-343 200 (61 %)
Återvinning, medelhög förbrukning 0,4 GWh	114 537	114 537	0 (100 %)
Galleria mellanstor, endast fastighetsel 0,8 GWh	233 814	205 500	-28 314 (88 %)
Galleria stor, endast fastighetsel 2,9 GWh	861 420	526 800	-334 620 (61 %)
Galleria stor, fastighets- och verksamhetsel 10,4 GWh	3 058 041	1 651 350	-1 406 691 (54 %)
Datacenter 5 MW	12 833 400	2 044 800	-10 788 600 (16 %)
Stort datacenter 40 MW	102 550 000	3 575 800	-98 974 200 (3,5 %)
Tvätteri industri, stor 1,8 GWh	522 861	353 477	-169 385 (68 %)
Tvätteri industri medelstor 0,3 GWh	77 678	77 678	0 (100 %)

Källa: Egna beräkningar.

¹⁸ Beräkningarna baseras på normalskattesatsen och att andelen processel i tillverkningsindustrin är 80 procent. Undantag är tillverkningsindustri med en förbrukning på 1 TWh, där beräkningarna görs för två olika andelar processel (80 resp. 95 procent).

¹⁹ Differensen avser förändringen i total skatteinbetalning. Procentsatsen i parentesen anger hur många procent av den ursprungliga skatten företaget betalar i modellen. Mer än 100 procent innebär ökad skatt och mindre än 100 procent innebär minskad skatt.

13.5 Modell 4 – Trappstegsmodell med kompensation

13.5.1 Inledning

Den fjärde modellen liknar liksom Modell 3 den nederländska trappstegsmodellen. Skillnaden är att den fjärde modellen har andra skattesatser och även innehåller en kompensation för vissa elanvändare så att de betalar en lägre skatt än den som utan kompensation följer av modellen. Kompensationen medför att elanvändarnas energiskatt på el kommer ner till 0,5-öresnivån för elförbrukningen i den verksamhet som berättigar till kompensationen.

I en *första* variant av Modell 4 utgår kompensationen till de elanvändare som i dag betalar skatt på 0,5-öresnivån.

I en *andra* variant utgår kompensationen till de elanvändare som är elintensiva enligt Energimyndighetens definition av elintensivitet.

I båda fallen sker kompensationen ner till 0,5-öresnivån för den el som ingår i tillverkningsprocessen.

13.5.2 Modell 4:1 – Kompensation till tillverkningsindustrin

Modell 4:1 har samma brytpunkter som Modell 3:1. Däremot skiljer sig skattesatsen efter den sista brytpunkten. I Modell 4 sätts skattesatsen till fem öre per kWh i stället för till 0,5-öresnivån som i Modell 3. Anledningen till den högre skatten i det sista trappsteget är att Modell 4 inkluderar en kompensation till olika kategorier av företag. I denna variant handlar det om de företag som i dagsläget kommer i åtnjutande 0,5-öresnivån. Av Tabell 13.11 framgår det offentligfinansiella utfallet av Modell 4:1.

Tabell 13.11 Offentligfinansiella effekter av Modell 4:1

	Uttagspunkter	GWh	Skatt SEK/kWh	Skatteintäkter MSEK
Nivå 1: < 0,6 GWh	5 379 058	66 751	0,293	19 558
Nivå 2	10 708	15 742	0,150	2 361
Nivå 3: > 6 GWh	1 072	36 746	0,050	1 837
El ej i Ei:s data		7 200	0,185	1 335
Kostnad skattenedsättningar ²⁰				-1 106
Kostnad Norrlands- skattesatsen				-805
Modellens skatte- intäkter				23 180
Skatteintäkter SKV 2013				21 234
Modellens skatteintäkter jämfört med SKV 2013				1 946
Kompensation SNI B-C från nivå 1		4 828		1 390
Kompensation SNI B-C från nivå 2		6 191		898
Kompensation SNI B-C från nivå 3		31 189		1 403
Modellens skatteintäkter efter kompensation				-1 746

Källa: Egna beräkningar.

Av Tabell 13.11 framgår att skatteintäkterna före kompensationen är högre än de som faktiskt erhöles 2013. Den främsta orsaken till detta är att modellen innehåller en högre skattesats för elanvändare med hög elförbrukning jämfört med nuvarande ordning.

Kompensationens storlek beräknas i relation till modellens olika skattesatser och med utgångspunkt i Skatteverkets uppgifter att 48 TWh beskattades på 0,5-öresnivå 2013. I beräkningarna har hänsyn tagits till att cirka 6 TWh av den el som ingår i 0,5-öres-

²⁰ I posten ingår el använd i areella näringar och hos elanvändare undantagen från energiskatt på el.

nivån är helt undantagen, och därmed ingår i avdragsposten ”kostnad skattenedsättningar”.²¹

Det offentligfinansiella utfallet är alltså positivt innan kompensationen har beaktats. Efter att så har skett är utfallet i stället negativt. Införande av Modell 4:1 skulle i jämförelse med nuvarande ordning medföra uteblivna skatteintäkter i storleksordningen 1,7 miljarder kronor.

De privatekonomiska effekterna av Modell 4:1 illustreras i Tabell 13.12. Precis som för Modell 3 är det framför allt företag som i nuvarande ordning inte har 0,5-öresnivån som påverkas positivt. Företag som inte kommer över första brytpunkten påverkas inte. Till skillnad från Modell 3 kompenserar denna modell företag som i dag har 0,5-öresnivån, varför dessa behåller samma skatt som tidigare, eller till och med får en lägre skatt om de tidigare hade delar av elförbrukningen utanför tillverkningsprocessen. Det beror på att trappan leder till lägre skatt än normalskattesatsen efter första brytpunkten.

²¹ Kompensationen för skyddsvärda företag i framför allt tillverkningsindustrin har beräknats utifrån tillgänglig statistik. Skatteverkets data för 2013 ger vid handen att cirka 48 TWh el beskattas med 0,5 öre per kWh. För att beräkna kompensationen är det nödvändigt att känna till hur elanvändarna är fördelade i de olika skatteintervallen. Genom att utnyttja den insamlade statistiken från Ei där elförbrukningen är fördelad per SNI-kod har för SNI B–C beräknats hur stor andel av elförbrukningen som finns i respektive skattenivå. Detta används sedan för att beräkna kompensationen.

Tabell 13.12 Privatekonomiska effekter av Modell 4:1 (SEK)

Elanvändare	Tidigare skatt ²²	Ny skatt efter kompensation	Differens ²³
Tillverkningsindustri, medelhög förbrukning 1,36 GWh	85 078	85 078	0 (100 %)
Tillverkningsindustri, hög förbrukning 3 GWh	187 800	187 800	0 (100 %)
Tillverkningsindustri, hög förbrukning 15,2 GWh	951 520	602 600	-348 920 (63 %)
Tillverkningsindustri, 1 TWh 80 % processel	62 600 000	5 955 800	-56 644 200 (10 %)
Tillverkningsindustri, 1 TWh 95 % processel	19 400 000	5 955 800	-13 444 200 (31 %)
Liten livsmedelsbutik, 0,3 GWh	82 802	82 802	0 (100 %)
Stor livsmedelsbutik, 3 GWh	879 000	535 800	-343 200 (61 %)
Återvinning, medelhög förbrukning 0,4 GWh	114 537	114 537	0 (100 %)
Galleria mellanstor, endast fastighetsel 0,8 GWh	233 814	205 500	-28 314 (88 %)
Galleria stor, endast fastighetsel 2,9 GWh	861 420	526 800	-334 620 (61 %)
Galleria stor, fastighets- och verksamhetsel 10,4 GWh	3 058 041	1 207 650	-1 850 391 (39 %)
Datacenter 5 MW	12 833 400	2 875 800	-9 957 600 (22 %)
Stort datacenter 40 MW	102 550 000	18 185 800	-84 364 200 (18 %)
Tvätteri industri, stor 1,8 GWh	522 861	353 477	-169 385 (68 %)
Tvätteri industri medelstor 0,3 GWh	77 678	77 678	0 (100 %)

Källa: Egna beräkningar.

²² Beräkningarna baseras på normalskattesatsen och att tillverkningsindustrins andel processel är 80 procent. Undantag är tillverkningsindustri med en förbrukning på 1 TWh, där beräkningarna görs för två olika andelar processel (80 resp. 95 procent).

²³ Differensen avser förändringen i total skatteinbetalning. Procentsatsen i parentesen anger hur många procent av den ursprungliga skatten företaget betalar i modellen. Mer än 100 procent innebär ökad skatt och mindre än 100 procent innebär minskad skatt.

13.5.3 Modell 4:2 – Kompensation till elintensiva företag

Modell 4:2 har i grunden samma uppbyggnad som Modell 4:1. Skillnaden mellan modellerna är vilka företag som väljs ut för kompensation så att energiskatten för dessa, oaktat vad som annars följer av modellen, kommer ner till 0,5-öresnivån. I Modell 4:2 kompenseras de elintensiva företagen.²⁴ För modellberäkningarna har Energimyndighetens definition av elintensiva företag använts, och den mängd el som kompensationen utgår för är den som undantas för elintensiva företag i elcertifikatsystemet. För 2013 uppgår mängden undantagen el till 40,7 TWh.²⁵ Den mängden måste emellertid minskas med el undantagen från energiskatt på el. Det netto som blir kvar att kompensera berörda elanvändare för är cirka 36,8 TWh. Tabell 13.13 visar de offentligfinansiella effekterna av Modell 4:2.

²⁴ Definitionen av ett elintensivt företag är att företaget använder minst 190 MWh el per miljon kronor förädlingsvärde. För diskussion av elintensitet se avsnitt 10.

²⁵ Undantag från kvotplikt gäller endast för el som används i tillverkningsprocessen hos de elintensiva företagen. Men om industrins övriga elförbrukning inte överstiger 60 MWh per år, undantas även den. www.energimyndigheten.se.

Tabell 13.13 Offentligfinansiella effekter av Modell 4:2

	Uttagspunkter	GWh	Skatt SEK/kWh	Skatteintäkter MSEK
Nivå 1: < 0,6 GWh	5 379 058	66 751	0,293	19 558
Nivå 2	10 708	15 742	0,150	2 361
Nivå 3: > 6 GWh	1 072	36 746	0,050	1 837
El ej i Ei:s data		7 200	0,185	1 335
Kostnad skattenedsättningar ²⁶				-1 106
Kostnad Norrlands- skattesatsen				-805
Modellens skatteintäkter				23 180
Skatteintäkter SKV 2013				21 234
Modellens skatteintäkter jämfört med SKV 2013				1 946
Kompensation elintensiva företag från nivå 1		4 211		1 213
Kompensation elintensiva företag från nivå 2		5 400		783
Kompensation elintensiva företag från nivå 3		27 205		1 224
Modellens skatteintäkter efter kompensation				-1 274

Källa: Egna beräkningar.

Privatekonomiska effekter av Modell 4:2 för företag som inte är elintensiva enligt Energimyndighetens definition illustreras i Tabell 13.14.

²⁶ I posten ingår el använd i areella näringar och hos elanvändare undantagen från energiskatt på el.

Tabell 13.14 Privatekonomiska effekter för icke elintensiva företag, modell 4:2 (SEK)

Elanvändare	Tidigare skatt ²⁷	Ny skatt	Differens ²⁸
Tillverkningsindustri, medelhög förbrukning 1,36 GWh	85 078	289 662	204 583 (340 %)
Tillverkningsindustri, hög förbrukning 3 GWh	187 800	535 800	348 000 (285 %)
Tillverkningsindustri, hög förbrukning 15,2 GWh	951 520	1 445 800	494 280 (152 %)
Tillverkningsindustri, 1 TWh 80 % processel	62 600 000	50 685 800	-11 914 200 (81 %)
Tillverkningsindustri, 1 TWh 95 % processel	19 400 000	50 685 800	31 285 800 (261 %)
Liten livsmedelsbutik, 0,3 GWh	82 802	82 802	0 (100 %)
Stor livsmedelsbutik, 3 GWh	879 000	535 800	-343 200 (61 %)
Återvinning, medelhög förbrukning 0,4 GWh	114 537	114 537	0 (100 %)
Galleria mellanstor, endast fastighetsel 0,8 GWh	233 814	205 500	-28 314 (88 %)
Galleria stor, endast fastighetsel 2,9 GWh	861 420	526 800	-334 620 (61 %)
Galleria stor, fastighets- och verksamhetsel 10,4 GWh	3 058 041	1 207 650	-1 850 391 (39 %)
Datacenter 5 MW	12 833 400	2 875 800	-9 957 600 (22 %)
Stort datacenter 40 MW	102 550 000	18 185 800	-84 364 200 (18 %)
Tvätter i industri, stor 1,8 GWh	522 861	353 477	-169 385 (68 %)
Tvätter i industri medelstor 0,3 GWh	77 678	77 678	0 (100 %)

Källa: Egna beräkningar.

²⁷ Beräkningarna baseras på normalskattesatsen och att tillverkningsindustrins andel processel är 80 procent. Undantag är tillverkningsindustri med en förbrukning på 1 TWh, där beräkningarna görs för två olika andelar processel (80 resp. 95 procent).

²⁸ Differensen avser förändringen i total skattebetalning. Procentsatsen i parentesen anger hur många procent av den ursprungliga skatten företaget betalar i modellen. Mer än 100 procent innebär ökad skatt och mindre än 100 procent innebär minskad skatt.

I Tabell 13.15 jämförs effekterna för elanvändare med likartad elförbrukning i tillverkningsindustrin, där den ena elanvändaren är elintensiv och den andra inte.

Tabell 13.15 Jämförelse av privatekonomiska effekter mellan elintensiva- och icke elintensiva företag i tillverkningsindustrin, Modell 4:2 (SEK)

Elanvändare	GWh	Tidigare skatt ²⁹	Ny skatt efter kompensation	Differens
Tillverkningsindustri, medelhög förbrukning	1,36	85 078	289 662	204 583 (340 %)
Tillverkningsindustri, medelhög förbrukning Elintensiv	1,36	85 078	85 078	0 (100 %)
Tillverkningsindustri, hög förbrukning	15,2	951 520	1 445 800	494 280 (152 %)
Tillverkningsindustri, hög förbrukning Elintensiv	15,2	951 520	602 600	-348 920 (63 %)
Tillverkningsindustri, 1 TWh	1 000	62 600 000	50 685 800	-11 914 200 (81 %)
Tillverkningsindustri, 1 TWh, Elintensiv	1 000	62 600 000	5 955 800	-56 644 200 (10 %)

Källa: Egna beräkningar.

I tabellen kan noteras hur storleken på elförbrukningen påverkar utfallet för företagen. För företag i tillverkningsindustrin, som har medelhög elförbrukning men som inte är elintensiva, slår den högre skatten igenom och deras energiskatt på el ökar med 340 procent. Ett elintensivt företag i tillverkningsindustrin med lika stor elförbrukning får samma skattekostnad som med nuvarande ordning. För företag med hög elförbrukning, som inte är elintensiva, innebär modellen högre skattekostnader. Ett företag med högförbrukning men som är elintensivt kan dock sammantaget få en lägre kostnad med modellen. Det beror på om den del av elförbrukningen som inte sker i tillverkningsprocessen är så stor att företaget passerar den första brytpunkten och betalar 15 öre per kWh för en del av sin kontorsel. Gör företaget det kan den totala skatten minska. Företag

²⁹ Beräkningarna baseras på normalskattesatsen och att tillverkningsindustrins andel process-el är 80 procent.

i tillverkningsindustrin med riktigt hög elförbrukning får liknande påverkan på sin kontorsel, vilket gör att modellen ger lägre total skatt i jämförelse med nuvarande ordning, oavsett om företaget är elintensivt eller inte. Är företaget elintensivt får det dock betydligt lägre skatt. Baserat på dessa iakttagelser kan modellen alltså sägas missgynna företag i tillverkningsindustrin som inte har så hög elförbrukning och som inte är elintensiva.

13.6 Modell 5 – Svensk variant av Finlands modell

Modell 5 liknar den modell för energiskatt på el som används i Finland. Den finska modellen liknar i sin tur den svenska. En av skillnaderna är att företag i den finska tillverkningsindustrin betalar en högre energiskatt än sina svenska motsvarigheter, samtidigt som det finns en möjlighet för elintensiv tillverkningsindustri att reducera sin skattesats ner till EU:s minimiskattenivå. En annan skillnad är att datacenterindustrin i Finland hör till dem som får del av den lägre skattenivån.³⁰ Modell 5 är uppbyggd för att likna den finska modellen, men i svensk tappning. Modellen använder Skatteverkets statistik som delar upp elförbrukningen utifrån var den använts. Av Tabell 13.16 framgår det offentligfinansiella utfallet av att införa modellen i Sverige.

³⁰ Gäller datacenter med en installerad effekt om minst 5 MW. För en beskrivning av den finska modellen för energiskatt på el se avsnitt 12.

Tabell 13.16 Offentligfinansiella effekter av Modell 5

	GWh	Skatt SEK/kWh	Skatteintäkt MSEK
Nivå 1	84 727	0,293	24 825
Nivå 2 tillverknings- industri och datacenter	49 739	0,060	2 984
Kostnad Norrlands- skattesatsen	7 474		-740
Kostnad skatte- nedsättningar ³¹			-3 413
Modellens skatte- intäkter			23 656
Skatteintäkter SKV 2013			21 234
Modellens skatteintäkter jämfört med SKV 2013			2 422
Kompensation elintensiv tillverkningsindustri	36 816		2 025
Modellens skatteintäkter efter kompensation			397

Källa: Egna beräkningar.

Skattesatserna för normalskattesatsen och Norrlandsskattesatsen är de som används i Sverige för närvarande, medan nivån för tillverkningsindustrins skattesats har ändrats till 6 öre per kWh. Den lägre skattesatsen gäller på samma sätt som i dag för den el som används i den industriella tillverkningsprocessen.

I diskussionen om informations- och kommunikationsverksamhet i avsnitt 10 konstaterats att datacenterbranschen dels är elintensiv, dels internationellt konkurrensutsatt. Dessa kriterier var två av utgångspunkterna när det en gång i tiden bestämdes vilka företag som skulle betala en låg energiskatt i Sverige. Om datacenterbranschen bedöms utifrån samma kriterier, kvalificerar det branschen som skyddsvärd på samma grund som tillverkningsindustrin.

I de beräkningar som ligger till grund för Modell 5 antas att elförbrukningen i datacenterbranschen 2013 är cirka 1,3 TWh (150 MW installerad kapacitet). Förbrukningen uppskattas vara fördelad i lika delar, dvs. med hälften vardera, mellan Norrlands-

³¹ I posten ingår el använd i areella näringar och hos elanvändare undantagen från energiskatt på el.

skattesatsen och normalskattesatsen. I modellen flyttas datacentrens elförbrukning från att ha haft normalskattesatsen (nivå 1) eller Norrlandsskattesatsen till att beskattas på nivå 2. Areella näringar och elanvändare undantagna från energiskatt på el behåller den status de har i dag. Kostnaden för dessa skattenedsättningar redovisas separat.

Modell 5 har positiva effekter för de offentliga finanserna, trots att elförbrukningen i datacenter har flyttats till en lägre skattesats. Detta beror på att intäkterna från den generella skattehöjningen för tillverkningsindustrin mer än väl kompenserar för de minskade intäkterna från datacentren.

I ett sista steg kompenseras den elintensiva industrin. Kompensationen går från 6 öre (nivå 2) ner till 0,5-öresnivån, dvs. uppgår till 5,5 öre per kWh för el som förbrukas i tillverkningsprocessen. Här, liksom i Modell 4:2, används Energimyndighetens definition av elintensiv industri för att bestämma den mängd el som ska kompenseras. Definitionen av elintensitet träffar verksamheter som förbrukar 190 MWh per miljon kronor förädlingsvärde. Baserat på denna definition undantogs enligt Energimyndigheten 40,7 TWh el från kvotplikt 2013. Från denna elmängd måste emellertid mängden undantagen el räknas bort, eftersom den redan ingår i Skatteverkets data och annars skulle räknas dubbelt. Skatteverkets data ger vid handen att 3,9 TWh ska tas bort vilket innebär att 36,8 TWh el återstår att kompensera i Modell 5.

Efter compensationen ger Modell 5 fortfarande ett offentlig-finansiellt tillskott på 400 miljoner kronor jämfört med nuvarande ordning. Resultatet påverkas framför allt av mängden el som förbrukas i datacenter och av definitionen av elintensiv industri.

Som beskrivs i avsnitt 10 råder osäkerhet om dels hur många datacenter som finns i Sverige, dels hur stor deras totala elförbrukning är.³² I modellen antas att den samlade effekten 2013 är 150 MW. Det antagandet är troligtvis något restriktivt, men beror till stor del på hur datacenter definieras. I modellen ingår datacenter med mer än 0,5 MW installerad effekt. Offentlig sektors och bankers datacenter ingår inte. Om offentlig sektors och bankers

³² För modellens offentligfinansiella beräkningar är det datacentrens elförbrukning 2013 som är relevant. Om kapaciteten ökar i framtiden så påverkar det inte det offentligfinansiella resultatet negativt, utan tillkommande datacenterkapacitet innebär enbart tillkommande offentligfinansiella intäkter.

installerade effekt räknas in, liksom alla mindre datarum där företag sköter sina egna servrar, kan den samlade effekten 2013 bedömas vara 200–300 MW. Utredningens bedömning är emellertid att dessa datacenter inte ska ingå i en nedsättning av energiskatten. Det huvudsakliga skälet för detta är att dessa datacenter och datarum inte är internationellt konkurrensutsatta, varken i etableringsfasen (jfr Facebook, Google etc.) eller i den löpande verksamhetens tjänsteutbud (jfr CGI, Interxion m.fl.).

Modellens privatekonomiska effekter illustreras i Tabell 13.17.

Tabell 13.17 Privatekonomiska effekter Modell 5 (SEK)

Elanvändare	Tidigare skatt ³³	Ny skatt ³⁴	Differens ³⁵
Tillverkningsindustri, medelhög förbrukning 1,36 GWh	85 078	144 878	59 799 (169 %)
Tillverkningsindustri, hög förbrukning 15,2 GWh	951 520	1 620 320	668 800 (170 %)
Tillverkningsindustri, hög förbrukning 15,2 GWh elintensiv	951 520	951 520	0 (100 %)
Tillverkningsindustri, 1 TWh	62 600 000	106 600 000	44 000 000 (170 %)
Tillverkningsindustri, 1 TWh elintensiv	62 600 000	62 600 000	0 (100 %)
Liten livsmedelsbutik 0,3 GWh	82 802	82 802	0 (100 %)
Stor livsmedelsbutik 3GWh	879 000	879 000	0 (100 %)
Återvinning, medelhög förbrukning 0,4 GWh	114 537	114 537	0 (100 %)
Galleria mellanstor, endast fastighetsel 0,8 GWh	233814	233 814	0 (100 %)
Galleria stor, endast fastighetsel 2,9 GWh	861 420	861 420	0 (100 %)
Galleria stor, fastighets och verksamhetsel 10,4 GWh	3 058 041	3 058 041	0 (100 %)
Datacenter 5 MW	12 833 400	2 628 000	-10 205 400 (20 %)
Datacenter 5 MW elintensivt	12 833 400	219 000	-12 614 400 (1,7 %)
Stort datacenter 40 MW	102 550 000	21 000 000	-81 550 000 (20 %)
Stort datacenter 40 MW elintensivt	102 550 000	1 750 000	-100 800 000 (1,7 %)
Tvätteri industri, stor 1,8 GWh	522 861	522 861	0 (100 %)
Tvätteri industri medelstor 0, 3GWh	77 678	77 678	0 (100 %)

Källa: Egna beräkningar.

³³ Beräkningarna baseras på normalskattesatsen och att tillverkningsindustrins andel processel är 80 procent.

³⁴ Datacenter får 6-öresskatten för hela sin elförbrukning.

³⁵ Differensen avser förändringen i total skattebetalning. Procentsatsen i parentes anger hur många procent av den ursprungliga skatten företaget betalar i modellen. Mer än 100 procent innebär ökad skatt och mindre än 100 procent innebär minskad skatt.

Som framgår av tabellen är effekterna av modellen ett lägre skatteuttag från datacenter. Om de dessutom är elintensiva, blir den nya skatten ännu lägre. Tillverkande företag som är elintensiva enligt modellens krav betalar samma skatt som i dag. Tillverkande företag som inte är elintensiva får däremot en ökad skattekostnad. Skatten för den el som ingår i tillverkningsprocessen höjs med 5,5 öre per kWh. Skattekostnaden för ett tillverkande företag med en elförbrukning på 15,2 GWh ökar med modellen med 668 000 kronor.

13.7 Modell 6 – Utökad svensk modell

Den nuvarande svenska modellen för energiskatt på el beskrivs i avsnitt 3. Som framgår där är modellen i praktiken behäftad med ett antal problem. Ett problem som måste åtgärdas under alla förhållanden är att den nuvarande ordningen inte håller måttet med avseende på de statsstöd som den innehåller och som måste uppfylla EU-rättens krav om de ska kunna behållas.³⁶

I detta avsnitt analyseras de ekonomiska effekterna av en Modell 6 som är en utökad svensk modell och som således utgår ifrån att de statsstödsrelaterade problemen kan lösas. För Modell 6 har utredningen analyserat vilka branscher som är särskilt skyddsvärda och som det kan vara motiverat att ge lägre skatt/statsstöd, inom de EU-rättsliga ramar som finns. Denna analys finns i avsnitt 10.

Befintliga stödmottagare får alltså anses vara skyddsvärda, eftersom de tillhör branscher som i flera fall bedöms vara internationellt konkurrensutsatta samtidigt som de är relativt elintensiva (se avsnitt 10).³⁷ Enligt utredningsdirektivet är det viktigt att svenskt näringsliv behåller sin konkurrenskraft. Det skulle motverkas av en höjning av energiskatten på el för de företag som i dag har 0,5-öres-skatten.

Utöver befintliga stödmottagare har utredningen analyserat återvinningsbranschen, tvätteribranschen och informations- och kommunikationsverksamhetsbranschen.

³⁶ Se avsnitt 16 för en redogörelse av statsstöd med fokus på energiskatt på el.

³⁷ De gränsdragningsproblem som finns i det nuvarande systemet gör samtidigt att det finns anledning att se över vad som ska ingå i begreppet "industriell verksamhet" och även i vilka delar som den verksamheten ska ha en lägre skattesats. Detta diskuteras i avsnitt 17.

Baserat på analysen i avsnitt 10 är utredningens slutsatser att återvinningsbranschen har rätt skattemässig behandling i dagsläget. De återvinningsföretag som i nuvarande modell tillhör tillverkningsindustrin har på samma sätt som resterande tillverkningsindustri 0,5-öresskatten på den el som används i tillverkningsprocessen. De återvinningsföretag som i nuvarande modell inte tillhör tillverkningsindustrin har normalskattenivån för sin elförbrukning. Det kan finnas en del gränsdragningsproblem, men de bör hanteras inom den befintliga ordningen och inte genom att branschen som helhet får en skatt som avviker från normalskattesatsen.

Tvätteribranschen är inte elintensiv och den internationella konkurrensutsättningen bedöms vara relativt låg. Visserligen är branschen konkurrensutsatt mot andra varor såsom engångsprodukter, men med beaktande av den begränsade elförbrukningen i branschen är det inte motiverat med en nedsättning till en lägre skattenivå.

Informations- och kommunikationsverksamhet är som bransch inte heller elintensiv. Däremot finns det delbranscher som både är elintensiva och internationellt konkurrensutsatta. Främst handlar det om datacenterbranschen. Där gör utredningen bedömningen att datacenter är skyddsvärda och därför bör ha en skattesats som avviker från normalskattesatsen. Därmed ingår datacenter i en utvecklad svensk modell (för ytterligare diskussion se avsnitt 15).

Av Tabell 13.18 framgår de offentligfinansiella effekterna av en utökad svensk modell för energiskatt på el. Som framgår av diskussionen i avsnitt 10 bedömer utredningen att det finns 150 MW datacenterkapacitet i Sverige. Totalt motsvarar det en årlig elförbrukning på 1,3 TWh. I modellen antas att 50 procent av elförbrukningen i datacenter sker i kommuner med Norrlandsskattesatsen och resterande 50 procent i övriga Sverige. Den el datacenter förbrukar flyttas till 0,5-öresnivån.

Tabell 13.18 Offentligfinansiella effekter av Modell 6

	GWh	Skatt SEK/kWh	Skatteintäkter MSEK
Nivå 1	84 727	0,293	24 825
Nivå 2 Tillverknings- industri och data- center	49 739	0,005	249
Kostnad Norrlands- skattesatsen	7 474		-740
Kostnad skattenedsättningar ³⁸			-3 413
Modellens skatteintäkter			20 920
Skatteintäkter SKV 2013			21 234
Modellens skatteintäkter jämfört med SKV 2013			-314

Källa: Egna beräkningar.

En ökning av den mängd el som träffas av 0,5-öresnivån påverkar de offentligfinansiella utfallet negativt. Om 0,5-öresnivån utvidgas till att omfatta datacenter, medför det att skatteintäkterna minskar med drygt 310 miljoner kronor.

Tabell 13.19 visar de privatekonomiska effekterna av Modell 6. De privatekonomiska effekterna är begränsade till företag i datacenterbranschen. Deras skatt minskar från normalskattesatsen eller norrlandsskattesatsen till 0,5-öresnivån. Det är en kraftigt sänkt skattesats (28,8 alternativt 18,9 öre per kWh) som därigenom får genomslag i datacenterbranschen, vars företag oftast är stora elförbrukare. Ett datacenterföretag i 5 MW-klassen minskar sina kostnader med mer än 12 miljoner kronor per år medan kostnaderna för ett stort datacenter motsvarande Facebook (eller Google i Finland) minskar med flera tiotals miljoner kronor per år.

³⁸ I posten ingår el använd i areella näringar och hos elanvändare undantagen från energiskatt på el.

Tabell 13.19 Privatekonomiska effekter av Modell 6 (SEK)

Elanvändare	Tidigare skatt ³⁹	Ny skatt ⁴⁰	Differens ⁴¹
Tillverkningsindustri, medelhög förbrukning 1,36 GWh	85 078	85 078	0 (100 %)
Tillverkningsindustri, hög förbrukning 3 GWh	187 800	187 800	0 (100 %)
Tillverkningsindustri, hög förbrukning 15,2 GWh	951 520	951 520	0 (100 %)
Tillverkningsindustri, 1 TWh 80 % processel	62 600 000	62 600 000	0 (100 %)
Tillverkningsindustri, 1 TWh 95 % processel	19 400 000	19 400 000	0 (100 %)
Liten livsmedelsbutik, 0,3 GWh	82 802	82 802	0 (100 %)
Stor livsmedelsbutik, 3 GWh	879 000	879 000	0 (100 %)
Återvinning, medelhög förbrukning 0,4 GWh	114 537	114 537	0 (100 %)
Galleria mellanstor, endast fastighetsel 0,8 GWh	233 814	233 814	0 (100 %)
Galleria stor, endast fastighetsel 2,9 GWh	861 420	861 420	0 (100 %)
Galleria stor, fastighets- och verksamhetsel 10,4 GWh	3 058 041	3 058 041	0 (100 %)
Datacenter 5 MW	12 833 400	219 000	-12 614 400 (1,7 %)
Stort datacenter 40 MW	102 550 000	1 750 000	-100 800 000 (1,7%)
Tvätteri industri, stor 1,8 GWh	522 861	522 861	0 (100 %)
Tvätteri industri medelstor 0,3 GWh	77 678	77 678	0 (100 %)

Källa: Egna bearbetningar.

13.8 Elskattens påverkan på företagens resultat och konkurrensförmåga

De skattemodeller som presenterats i avsnitt 13.2–13.7 kommer på olika sätt att påverka företag som i nuvarande system har 0,5-öresskatten. De privatekonomiska effekterna för olika ”typföretag” redovisas för varje modell. Utredningen har bitt Svenskt Näringsliv om hjälp med att bedöma effekterna för företag inom tillverk-

³⁹ Beräkningarna baseras på normalskattesatsen och att tillverkningsindustrins andel processel är 80 procent. Undantag är tillverkningsindustri med 1 TWh förbrukning, där två antaganden om andel processel beräknas (80 resp. 95 procent).

⁴⁰ Datacenter får 0,5-öresskatten för hela sin elförbrukning.

⁴¹ Differensen avser förändringen i total skattebetalning. Procentsatsen i parentesen anger hur många procent av den ursprungliga skatten företaget betalar i modellen. Mer än 100 procent innebär ökad skatt och mindre än 100 procent innebär minskad skatt.

ningsindustrin. Företagen har fått svara på hur en ökad skatt påverkar deras resultat och hur det påverkar deras konkurrenssituation. I Tabell 13.20 beskrivs 12 företag utifrån hur en höjning av energiskatten på el (för el använd i tillverkningsprocessen) påverkar företagets resultat. Beräkningarna har gjorts för skattehöjningar till 6 resp. 29,4 öre.

Tabell 13.20 Effekter av skattehöjningar för företag i tillverkningsindustrin

Verksamhet	Omsättning (Mkr) ⁴²	Anställda	Elförbruk- ning (GWh/år) ⁴³	Andel el 0,5- öres- nivån	Rörelse- resultat (Mkr)	Förändrat resultat (Mkr)	
						Skatt 6 öre/ kWh	Skatt 29,4 öre/ kWh
Förädlade trävaror, moduler och planelement för byggnation, bio- produkter	4 235	931	Ca 120 (avser såg- verken)	98 %	201	-6,5	-34
Sågverk, handel med trävaror, anskaffning och försäljning av skogs-produkter	1 307	196	26	98 %	27	-1,4	-7,4
Såg- och förädlings- verksamhet	298	72	8	98 %	5	-0,4	-2,3
Annan plastvaru- tillverkning	86	61	3,9	100 %	4,2	-0,2	-1,1
Plastförpacknings- tillverkning	253	100	14	100 %	40,2	-0,8	-4,1
Dryckesindustri	3 400	780	23	i.u	204	-1,6	-6,7
Dryckesindustri	3 600	890	50	i.u	49,6	-2,8	-14,5
Ingrediensleverantör	230	68	3,3	i.u	1,6	-0,2	-1
Ingrediensleverantör	280	48	3	i.u	3,5	-0,2	-0,9
Stålbearbetande anläggning	200–300	65	3	99 %	Ca 20	-0,2	-1
Stålbearbetande anläggning	1 200– 1 800	250	50	99 %	Ca 70	-2,8	-14,5
Stålproducerande anläggning	2 000– 3 000	850	75	33 %	0–400	-4	-22

Källa: Svenskt Näringsliv.

Som kan avläsas i tabellen så kommer en skattehöjning att påverka företagens kostnader för el. Vid en jämförelse med rörelseresultatet kan ses att inget företag kommer att få skattehöjningar som

⁴² För dryckesindustri och ingrediensleverantörer är resultat efter samtliga kostnader inkl. avsättnings- och skatt.

⁴³ För dryckesindustri och ingrediensleverantörer redovisas elförbrukning för el med 0,5-öresskatten.

direkt ger negativt rörelseresultat. Kostnadsökningarna är dock reella och måste kompenseras för på något sätt. Ett alternativ är att höja priserna på produkterna i motsvarande utsträckning som skattehöjningen. Detta är möjligt när konkurrenssituationen så tillåter. I annat fall kan skattehöjningen kompenseras med effektiviseringsåtgärder, eller minskad vinst.

Företagen fick möjlighet att beskriva sin konkurrenssituation så som de uppfattar den. Den svenska sågverksindustrin anser sig vara utsatt för internationell konkurrens, vilket visar sig genom hård prispress, överkapacitet och låga marginaler. Andelen av produktionen som går på export är stor, även hos de mindre sågverken. I och med den hårda konkurrensen är möjligheten att föra kostnadsökningar vidare på kunderna högst begränsad.

Svensk stålindustri beskriver sin verksamhet som höggradigt specialiserad inom sina nischer och företagen exporterar sina produkter över hela världen. Konkurrensen på världsmarknaden är hård och det finns inga möjligheter att höja priset för att kompensera för ökade lokala kostnader som t.ex. skatter.

Företagen i kemiindustrin möter även de en internationell konkurrens. Företagen ser inte några möjligheter att föra över ökade lokala kostnader till kunderna. Ett företag nämner att det fortfarande kan finnas vissa möjligheter till investeringar i energi-effektivisering som till viss del kan möta kostnadsökningar.

De svenska livsmedelsföretagen anser sig stå under hård konkurrens, där grundorsaken är prispress på livsmedel. Företagen i branschen möter en internationell konkurrens även på hemmaplan, eftersom över hälften av alla livsmedel som säljs i Sverige importeras. Konkurrensen från andra länder gör det svårt för företagen att föra över ökade produktionskostnader i Sverige till kunderna.

De företag som fram för allt påverkas i modell 5 och 6 är företag i datacenterindustrin. Tabell 13.21 redogör för hur en lägre skatt påverkar kostnaderna för olika stora datacenter.

Tabell 13.21 Effekter för vissa datacenter

Installerad effekt	Elskatt i rådande system		Elskatt i nytt system	
	<u>19,4 öre</u>	<u>29,4 öre</u>	<u>6 öre</u>	<u>0,5 öre</u>
0,5 MW	849 720	1 287 720	262 800	21 900
2,5 MW	4 248 600	6 438 600	1 314 000	109 500
5 MW	8 497 200	12 877 200	2 628 000	219 000
10 MW	16 994 400	25 754 400	5 256 000	438 000
50 MW	84 972 000	128 772 000	26 280 000	2 190 000

Källa: Egna beräkningar.

Som kan ses i tabellen kommer datacenter med installerad effekt över 0,5 MW att minska sin skattekostnad oavsett skattenivå i nuvarande system och skatt i ett nytt system. För större anläggningar är skattesänkningen i mångmiljonklassen.

13.9 Sammanfattning av modellerna

I avsnitt 13.2–13.7 presenteras sex alternativa modeller för uttag av energiskatt på el. Modellerna påverkar de offentliga finanserna på olika sätt. Några av modellerna ger ökade skatteintäkter medan andra ger minskade skatteintäkter jämfört med nuvarande ordning. I Tabell 13.22 sammanfattas modellernas offentligfinansiella utfall.

Tabell 13.22 Sammanfattning offentligfinansiella effekter

Modell	Modellens skatteintäkter jfr 2013 MSEK	Skatteintäkter efter ev. kompensation MSEK
1, Samma skattesats för hela näringslivet	-8 908	
2, Två skattesatser. Brytpunkt 3 GWh	1 235	-1 579
3, Trappstegsmodellen Brytpunkter 0,6 och 1,2 GWh	-1 303	
3, Trappstegsmodellen Brytpunkter 0,6 och 6 GWh	292	
3, Trappstegsmodellen Brytpunkter 0,6 och 12 GWh	970	
4, Tillverkningsindustrin kompenseras	1 946	-1 746
4, Elintensiv industri kompenseras	1 946	-1 274
5, Datacenter, högre industriskatt, kompensation av elintensiv industri	2 422	397
6, Utökad svensk modell med datacenter	-314	

Gemensamt för alla modeller är att hushållens energiskatt på el inte påverkas. I de modeller (2, 3 och 4) där skattesatsen avgörs av elförbrukningens storlek, är hushållens elförbrukning för låg för att påverka skattesatsen. I övriga modeller (1, 5 och 6) hör hushållen inte till någon av de kategorier av elanvändare som påverkas av modellerna.

Modell 1 med gemensam skatt för hela näringslivet leder till minskade offentligfinansiella intäkter.

Modell 2 ger ökade intäkter men leder samtidigt till en omfördelning av skattebördan. Om omfördelningen kompenseras blir det offentligfinansiella resultatet negativt.

Det offentligfinansiella resultatet av Modell 3 beror på var brytpunkterna sätts. Lägre brytpunkter leder till ett offentligfinansiellt skattebortfall samtidigt som företagens skattekostnader minskar generellt. Modell 3 ger dock ett sämre privatekonomiskt utfall för flera av de företag som med nuvarande ordning betalar skatt på 0,5-öresnivå.

I Modell 4 görs försök att kompensera för de omfördelningar som Modell 3 leder till, dock med en högre skattesats efter den

börsta brytpunkten. Efter kompensationen blir de offentligfinansiella skatteintäkterna mindre i jämförelse med nuvarande ordning. Orsaken till detta är att de skatteintäkter som modellen ger inte räcker för den kompensation som utgår.

Modell 5 ger ökade offentligfinansiella skatteintäkter i jämförelse med nuvarande ordning. Så är fallet även om datacenterföretagen får samma skattesats som tillverkningsindustrin och de elintensiva företagen kompenseras ner till 0,5-öresnivå. Modell 5 omfördelar emellertid skatteuttaget i förhållande till nuvarande ordning, även efter kompensation. Alla företag som i nuläget beskattas på 0,5-öresnivå är inte elintensiva och kommer därmed inte att kompenseras i Modell 5.

Modell 6 innebär att datacenter beskattas på samma nivå som de företag som i nuvarande ordning har bedömts skyddsvärda, dvs. på 0,5-öresnivå. Datacenterföretagen får således en lägre energiskatt på el samtidigt som de offentligas skatteintäkter minskar i jämförelse med nuvarande ordning. Övriga elanvändare påverkas inte av Modell 6.

Modeller som innebär minskade offentliga skatteintäkter jämfört med nuvarande ordning kan finansieras genom åtgärder som leder till ökade skatteintäkter från andra håll. Men modellerna som sådana leder fortfarande till en omfördelning av skatten mellan näringslivets aktörer. Vilka de privatekonomiska effekterna blir beror på modellen. De företag som riskerar att få en ökad skattekostnad är de som i nuvarande ordning beskattas på 0,5-öresnivå. Modeller som ger en högre genomsnittlig energiskatt på el för dessa företag ökar företagens skattekostnader. Framför allt är det mindre och medelstora företag i tillverkningsindustrin som får ökade skattekostnader. Samtidigt beror utfallet för ett enskilt företag på hur stor andel av elförbrukningen som sker i tillverkningsprocessen.

För företag som med nuvarande ordning beskattas med normalskattesatsen kommer resultatet att vara oförändrat eller positivt med de analyserade modellerna. Modell 1 innebär lägre skatt för alla företag. Om företagen passerar brytpunkterna i Modell 2, 3 eller 4 sjunker deras genomsnittliga skattesats och den totala skattekostnaden minskar. För företag som inte kommer förbi brytpunkterna är skatten oförändrad. Modell 5 och 6 innebär oförändrad skatt för företagen, förutom datacenterföretag som får lägre skatt.

I modeller som kompenserar vissa företag kommer effekterna för enskilda företag att bero på om de omfattas av kompensationen eller inte. Företag som med nuvarande ordning beskattas på 0,5-öresnivån, men som inte får del av kompensationen i den nya modellen, kommer att få en ökad skattekostnad.

14 Utredningens val av skattemodell

14.1 Inledning

I utredningens direktiv ges de allmänna utgångspunkterna för uppdraget. Utifrån direktivets text och hänvisningarna till t.ex. den EU-rättsliga regleringen, presenterar utredningen i avsnitt 3.8 en övergripande problembeskrivning som den avser att förhålla sig till när nya modeller för energibeskattnings av el övervägs.

I avsnitt 13 presenteras resultaten från analysen av de modeller för energibeskattnings av el som utredningen har ansett motiverade att analysera närmare. I detta avsnitt utvärderas dessa modeller i förhållande till den problembeskrivning som presenterades i avsnitt 3.8. De faktorer som modellerna utvärderas i förhållande till är följande.

Neutralitets- och konkurrensproblem

Sektorneutralitet och konkurrenskraft är två egenskaper som modellerna utvärderas mot. Som framgått tidigare (se t.ex. avsnitt 3.8) är den nuvarande energibeskattnings av el inte sektorneutral. Detta kan ge upphov till snedvridningar och påverkar konkurrenssituationen mellan olika branscher. Frågan har ett nationellt perspektiv, där företagen betalar olika mycket i skatt beroende på verksamhetsområde. Skillnaderna mellan sektorer kan orsaka en konkurrenssnedvridning men är även en effektivitetsfråga, eftersom skatteskillnaderna kan påverka hur produktionsresurserna allokeras till olika sektorer (se avsnitt 7). En sektorneutral energiskatt å andra sidan snedvrider inte incitamenten mellan sektorer. I ett nationellt perspektiv kan även Norrlandsskattesatsen orsaka konkurrenssnedvridning. Med olika skattesats för olika geografiska lokaliseringar

kan skatteskillnaderna orsaka en konkurrenssnedvridning mellan företag i samma bransch men med olika geografiska lägen.

Det finns också en internationell konkurrensaspekt. Internationellt konkurrensutsatta företag verkar på marknader där de inte kan påverka priserna och därmed inte har möjlighet att kompensera sig för nationellt bestämda pålagor. En enskild nationell skattehöjning innebär för dessa företag en relativ konkurrensförsämring. Förutom konkurrensen mellan företag kan som en annan internationell konkurrensaspekt noteras den konkurrens som kan förekomma stater emellan med avseende på direktinvesteringar i befintliga företagsetableringar eller nyetableringar och där skatterna kan användas som ett konkurrensmedel (se avsnitt 8).

Enligt direktiven ska svenska företag i möjligaste mån behålla sin konkurrenskraft även med en förändrad energiskatt på el. De bör dessutom inte beskattas väsentligt högre än motsvarande företag i andra nordiska länder. Utredningen ska också utvärdera om det finns andra skyddsvärda branscher vid sidan av tillverkningsindustrin.

Frågan om sektorneutralitet har även en EU-rättslig dimension. Som beskrivs i avsnitt 3.6 och avsnitt 3.8, måste nationella regelverk som i EU-rättslig mening innehåller statsstöd, vara förenliga med det unionsrättsliga regelverket om sådana stöd. Utredningens direktiv anger att utredningen särskilt ska överväga om ett system som inte innehåller statligt stöd kan införas. En skatteordning med olika skattesatser för olika elanvändare och som inte beror på skattebasens storlek, utan på branschtillhörigheten, aktualiserar statsstödsfrågor och kan i slutänden innebära att ordningen kräver ett statsstödsgodkännande innan den kan införas. Hanteringen av statsstödsfrågor behandlas särskilt, i avsnitt 16.

Offentligfinansiella begränsningar – omfördelningar av skatteuttaget

Som framgår av utredningens direktiv ska utredningen beakta såväl samhällsekonomiska konsekvenser som offentligfinansiella och privatekonomiska effekter. Det måste förstås göras i relation till nollalternativet, dvs. om ingenting görs.

Om de förslag som utredningen lämnar innebär offentligfinansiella kostnader, ska förslag till finansiering lämnas inom skatte-

området. Som utredningen ser det är en rimlig utgångspunkt, även om det inte anges i direktiven, att eventuella förändringar finansieras inom ett och samma skatteområde, dvs. inom ramen för energibeskattningen av el.

Ett ändrat system leder till en omfördelning av skattebördan. Detta medför inte bara att de som i dag har en gynnsam beskattning kan få en försämring. Det kan också leda till lägre skatt för verksamheter där detta framstår som motiverat, men även till skattelättnader för verksamheter där det kan framstå som omotiverat. Det bör dock framhållas att som beskrivs i avsnitt 7 är detta inte en fråga om ekonomisk effektivitet utan är en fråga om normativ värdering om hur resurserna ska fördelas.

I analysen av förändringar av beskattningen ska även ingå en utvärdering av riskerna för att föreslagen leder till omotiverade företagsombildningar eller andra åtgärder med huvudsakligt syfte att uppnå omotiverade skattemässiga fördelar.

Skattens resursstyrande karaktär – påverkan på energieffektiviseringsmålen

Energiskatten på el har traditionellt ansetts vara en fiskal skatt, men samtidigt betraktas skatten som ett kostnadseffektivt och viktigt styrmedel för att uppnå målen för en effektivare energianvändning, eftersom den är resursstyrande genom att vara prispåverkande. Enligt artikel 7.1 i Energieffektiviseringsdirektivet¹, ska medlemsstaterna senast den 31 december 2020 ha uppnått en viss ackumulerad energibesparing i slutanvändarledet. Energiskatt på el är ett av de styrmedel som nämns i Sveriges handlingsplan (fortsättningsvis ”den svenska handlingsplanen”) för att genomföra direktivets artikel 7.² De energibesparingar som kan tillgodoräknas är besparingar som uppkommer till följd av den prisskillnad som uppstår i de fall svenska skattenivåer är högre än EU:s minimiskattenivåer för energiskatt respektive mervärdesskatt.

¹ 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.

² Se Näringsdepartementets skrivelse i ärende dnr N/2013/5035/E.

Något förenklat beräknas energibesparingen genom att prisskillnaden multipliceras med priselasticiteten och energianvändningen. I den analys som görs i samband med handlingsplanen antas en priselasticitet för hushåll och servicesektorn som innebär att en prishöjning med 10 procent minskar elförbrukningen med cirka 5 procent på lång sikt. På kort sikt minskar elförbrukningen med 0,7 procent vid en prishöjning med 10 procent. Den långsiktiga anpassningen tar dock tid, eftersom elanvändarna sitter fast med befintlig elutrustning. I sammanhanget är det viktigt att komma ihåg att en 10 procentig ökning av energiskatten på el innebär en ökning med mindre än 10 procent på den relevanta varan, el. Detta pga. skatten endast är en del av den totala kostnaden för el (se avsnitt 6).

Mot denna bakgrund och i enlighet med vad som anges i utredningsdirektiven analyserar utredningen modellernas påverkan på elförbrukningen och dess påverkan i förhållande till energieffektiveringsdirektivet. Det är dock de direkta effekterna av skatteförändringen som beaktas. Utredningen har inte genomfört någon allmän jämviktsmodellering av modellernas påverkan. Detta innebär att utredningen inte har kvantifierat de dynamiska och indirekta effekterna av förändringar av energiskatten på el, som även innehåller effekter från substitution mellan el och andra energikällor.

14.2 Utvärdering av tänkbara modeller

14.2.1 Modell 1, enhetlig skattenivå för hela näringslivet

Modell 1 innebär en enhetlig energiskatt på el för hela näringslivet. Skattesatsen i modellen är 0,5 öre per kWh. Övriga elanvändare, hushåll och offentlig sektor, får en högre energiskatt på el. Normalskattesatsen i modellen är 29,3 öre per kWh. I Modell 1 betalar hushåll och offentlig sektor i vissa kommuner i norra Sverige den lägre Norrlandsskattesatsen. Modellen har följande effekter.

Neutralitets- och konkurrensproblem

Det som påverkar skattesatsen i Modell 1 är om elanvändaren tillhör näringslivet eller inte. Vilken branschsektor företaget tillhör har ingen betydelse för skattesatsen. Det innebär att Modell 1 i sitt grundutförande är sektorneutral och inte innehåller inslag av statsstöd. Det innebär också att det inte finns någon snedvridning mellan nationella branschsektorer, eftersom alla företag har samma skattesats. Likabehandlingen innebär att modellen inte innehåller andra inslag av statsstöd än det som utgår till följd av den lägre skattesatsen i vissa kommuner i norra Sverige.

Modellens enhetliga skattesats på 0,5 öre/kWh medför lägre skatt för alla företag i näringslivet, särskilt för dem som i dagsläget har normalskattesatsen. De företag som med nuvarande ordning redan har den lägre skattesatsen kommer att få den även för el som inte används i tillverkningsprocessen, vilket innebär att de får en lägre genomsnittsskatt. Modell 1 innebär således att såväl basindustrins som övriga företags internationella konkurrenskraft påverkas positivt. I Modell 1 finns inget behov av att analysera om det eventuellt finns skyddsvärda branscher som bör få en lägre skatt än andra, eftersom hela näringslivet får 0,5-öresskatten.

Modellen kan innebära gränsdragningsproblem i fråga om elförbrukningen är hänförlig till näringslivet eller hushållen/offentliga sektorn. Som exempel på detta kan nämnas företag där en näringsverksamhet och hushållet delar på ett elabonnemang, eller företag vars verksamhet anknyter till den offentliga sektorns verksamhetsområden.

Offentligfinansiella begränsningar – omfördelningar av skatteuttaget

Modell 1 innebär lägre skatteintäkter från näringslivet samtidigt som normalskattesatsen bibehålls för övriga elanvändare. Detta innebär att det offentligfinansiella utfallet är en kraftig minskning av skatteintäkterna. Enligt direktivet ska utredningen vid minskade skatteintäkter föreslå finansiering av dessa inom skatteområdet. Som utredningen nämner i avsnitt 3.8 är en rimlig utgångspunkt att förändringar finansieras inom samma skatteområde, dvs. inom ramen för energibeskattningen av el. För att kompensera för minskade

skatteintäkter från näringslivet behöver skatten för hushåll och offentlig sektor höjas till 51 öre per kWh. En sådan höjning är korrekt utifrån ett teoretiskt perspektiv (se avsnitt 7) men innebär en väsentlig omfördelning av skatteuttaget från näringslivet till offentlig sektor och hushållen. Kostnaden för elen i en eluppvärmd villa skulle t.ex. öka med över 6 700 kronor per år.

Riskerna för omotiverade företagsombildningar eller andra förfaranden som huvudsakligen syftar till att uppnå skattemässiga fördelar är begränsade i Modell 1. Det gränsdragningsproblem som finns mellan näringsliv och övriga elanvändare skulle potentiellt kunna leda till att företagsombildningar görs. Men eftersom gränsdragningsproblemet de facto gäller vilken verksamhet som faktiskt utförs av företaget, snarare än företagets juridiska form, bedömer utredningen att risken för detta är marginell.

Skattens resursstyrande karaktär – påverkan på energieffektiviseringsmålen

Modell 1 innebär att hela näringslivet får 0,5-öresskatten. Modellen innebär därmed att över 40 TWh elförbrukning får skattesatsen reducerad från normalskattesatsen till 0,5-öresskatten. Skattesänkningen får genomslag på priset på el och påverkar därmed också elförbrukningen. Skattesänkningen från normalskattesatsen uppgår till cirka 98 procent. Sänkningens effekt på det slutliga elpriset är emellertid lägre och beror på de övriga komponenterna. Med samma antaganden om priskänslighet som legat till grund för den svenska handlingsplanen, leder en prisminskning med 10 procent till en ökning av elförbrukningen med 0,7 procent på kort sikt. Den förändrade skatten i Modell 1 innebär därmed att elförbrukningen ökar något. Givet den elförbrukning om cirka 40 TWh som påverkas av modellens skattesänkning, skulle det innebära en ökad elförbrukning med knappt 1 TWh per år. De direkta effekterna av modellen är därmed en ökad elförbrukning, vilket ur ett energieffektiviseringsperspektiv inte är gynnsamt.

14.2.2 Modell 2, två skattenivåer

I Modell 2 bestäms energiskatten på el av elförbrukningen i en uttagspunkt. Modell 2 har två olika skattesatser. Den första är 29,3 öre per kWh och gäller för elförbrukning upp till 3 GWh. Den andra är 0,5 öre per kWh och gäller för elförbrukning som överstiger 3 GWh. Även i Modell 2 betalar elanvändare i vissa kommuner i norra Sverige den s.k. Norrlandsskattesatsen. Modellen har följande effekter.

Neutralitets- och konkurrensproblem

Den skattesats en elanvändare får betala i Modell 2 påverkas inte av vilken bransch elanvändaren hör till. I stället är det mängden förbrukad el som avgör skattesatsen. Om detta gällde undantagslöst, skulle modellen inte innehålla inslag av statsstöd. I modellen finns emellertid den s.k. Norrlandsskattesatsen kvar, vilket innebär att företag i vissa kommuner i norra Sverige betalar en lägre energiskatt på el än motsvarande företag i andra delar av Sverige. Om Norrlandsskattesatsen inte gällde för företag skulle Modell 2 vara sektorneutral. Med oförändrad utformning av skattesatsen utgör den även fortsättningsvis ett statsstöd.

Med sina två skattenivåer kommer Modell 2 att påverka företag olika beroende på vilken elförbrukning de har. Små och medelstora tillverkningsföretag med elförbrukning under 3 GWh kommer att få högre skatt i och med att de betalar normalskattesatsen för sin elförbrukning upp till 3 GWh. Större företag med högre elförbrukning får en lägre genomsnittlig skatt, fastän de kanske bedriver liknande verksamhet.

I jämförelse med nuvarande ordning kommer en tillverkningsindustri som använder 2 GWh i tillverkningsprocessen, och som inte kommer över en total elförbrukning på 3 GWh, att få en kostnadsökning för el som uppgår till nästan 600 000 kronor per år. För företag som är internationellt konkurrensutsatta kommer deras internationella konkurrenskraft att påverkas negativt av de ökade kostnaderna. Av avsnitt 13.8 framgår att kostnadsökningar av denna storleksordning kan få påtagliga effekter för ett företags fortsatta konkurrensförmåga.

Stora elanvändare kan med modellen få högre kostnader jämfört med nuvarande ordning, men kostnaderna kan även minska. Vilket

utfallet blir beror på vad elen används till. Företag med hög andel el som används utanför tillverkningsprocessen gynnas i Modell 2, eftersom den högre skattenivån endast gäller upp till 3 GWh. För en tillverkningsindustri som sammanlagt använder 15 GWh el, varav 80 procent i tillverkningsprocessen, ger nuvarande ordning samma resultat som Modell 2. Vid en annan fördelning av andelen el i tillverkningsprocessen ändras detta. Vid högre förbrukning eller lägre andel processel ger modellen en lägre skattekostnad än nuvarande ordning.

I Modell 2 finns inget behov av att utvärdera eventuellt skyddsvärda branscher. Det är i stället företagets elförbrukning som avgör vilka som får lägre skatt. Samtidigt som det kan betraktas som en fördel att modellen begränsar gränsdragningsproblemen gällande vilka som ska få den lägre skattesatsen, kan den även ge incitament till företagsombildningar. Eftersom den lägre skattenivån bestäms av elförbrukningen i företagen, är det sett till energiskatten fördelaktigt att samla elförbrukning i en verksamhet. Större förbrukningsenheter skulle kunna fås genom sammanslagningar eller genom nedläggning och överflyttning av verksamheter.

Modellen bidrar inte till någon snedvridning mellan olika branschsektorer, eftersom skattesatsen inte beror på branschtillhörighet utan på elförbrukning. Däremot kan det diskuteras om modellen leder till konkurrenssnedvridning och medför ett behov av lägre energiskatt på el beroende på om företag är internationellt konkurrensutsatta eller elintensiva. Vissa verksamheter som i dag betalar normalskattesatsen, t.ex. gallerior, stora livsmedelsbutiker och datacenter, kommer att få en lägre genomsnittlig skattesats och en totalt sett lägre skattekostnad för en given verksamhet. I avsnitt 10 konstateras dels att datacenter är utsatta för internationell konkurrens, dels att de bedriver elintensiv verksamhet. Gallerior och stora livsmedelsbutiker å andra sidan är varken internationellt konkurrensutsatta eller elintensiva till sin karaktär.

Offentligfinansiella begränsningar – omfördelningar av skatteuttaget

Modell 2 ger större offentligfinansiella intäkter än nuvarande ordning. Det beror på att en större volym el beskattas med normalskattesatsen. Detta drabbar emellertid små och medelstora indu-

striföretag och deras konkurrenskraft. Företag med en elförbrukning som understiger 3 GWh, och som med nuvarande ordning betalar 0,5-öresskatt på elen i tillverkningsprocesserna, kommer att få en ökad total skattekostnad. Även andra stora elanvändare kan få en ökad skattekostnad. Avgörande för utfallet är hur stor elförbrukningen är och hur stor andel av den som med nuvarande ordning är processel.

Modell 2 innebär att alla företag med hög elförbrukning får den lägre skattesatsen på marginalen. Det betyder att verksamheter som i dag betalar normalskattesatsen, t.ex. gallerior, stora livsmedelsbutiker och datacenter får den lägre skattesatsen för en del av sin förbrukning och följaktligen en totalt sett lägre skattebörda för en given verksamhet. Dessa är vinnarna i Modell 2.

Bakom nuvarande ordning finns en tanke att de företag som får den lägre skattesatsen är företag som bedriver elintensiv industriell tillverkning och som är utsatta för internationell konkurrens. Eftersom den generella regleringen emellertid inte tar hänsyn till enskilda företags situation, träffar den även företag som inte befinner sig i den situation som nyss nämndes. Det är en av nackdelarna med systemet. Om de små och medelstora företag som med Modell 2 inte längre får tillgång till den lägre skattesatsen ska kompenseras så att skattekostnaden blir oförändrad i jämförelse med nuvarande ordning, blir det offentligfinansiella utfallet av Modell 2 emellertid negativt. En sådan kompensation medför samtidigt ett fortsatt behov av särreglering för utvalda grupper, och därmed också statsstödsfrågor.

Skattens resursstyrande karaktär – påverkan på energieffektiviseringsmålen

Modell 2 innebär att en ökad andel av elförbrukningen träffas av en högre skattesats. Normalskattesatsen kommer att omfatta cirka 30 TWh som i dagsläget omfattas av 0,5-öresskatten. Under förutsättning att elanvändarna är priskänsliga i enlighet med vad som antagits i den svenska handlingsplanen kommer, allt annat lika, elförbrukningen att minska på kort sikt. En kvalitativ analys av Modell 2:s direkta effekter, utan hänsyn till eventuella substitutionseffekter, leder således till slutsatsen att modellen inte bör motverka Sveriges åtaganden om energieffektivisering. Slutsatsen förutsätter att de

små och mellanstora tillverkningsföretag som får högre energiskatt med modellen inte kompenseras.

14.2.3 Modell 3, trappstegsmodellen

I Modell 3 sänks marginalsikten stegvis när elförbrukningen överstiger fastställda gränsvärden. Utredningen har analyserat tre alternativ, alla med två brytpunkter men med olika sista gränsvärden. Normalskattesatsen gäller för elförbrukning upp till 600 MWh, en lägre skattesats från 600 MWh upp till sista gränsvärdet som i de olika alternativen är 1,2 respektive 6 och 12 GWh. Norrlandsskattesatsen finns kvar i samtliga alternativ. Modellen har följande effekter.

Neutralitets- och konkurrensproblem

Oavsett vilka gränsvärden som väljs är Modell 3 en objektiv skattemodell i så måtto att elanvändarens förbrukning avgör dennes marginalsattesats. Detta innebär att modellen inte innehåller inslag av statsstöd annat än i fråga om Norrlandsskattesatsen.

Modell 3 innebär att det inte finns några snedvridande skatteskillnader mellan olika branscher. Däremot uppstår snedvridande incitament som beror på storleken på företagen eller – egentligen – på hur mycket el företagen förbrukar. Av avsnitt 13 framgår att det framför allt är små företag, och då speciellt de som med nuvarande ordning har 0,5-öresskatten, som missgynnas av modellen. Dessa företags internationella konkurrenskraft kommer att försämrast. Större elanvändare, inom tillverkningsindustrin men också inom andra branscher, gynnas av modellen och förbättrar sin konkurrensposition, allt annat lika.

Med Modell 3 finns inget behov av att analysera nya ”skyddsvärda” branscher eftersom modellen är objektiv.

Offentligfinansiella begränsningar – omfördelningar av skatteuttaget

Det offentligfinansiella utfallet av Modell 3 beror på vilka gränsvärden som sätts för de olika skattenivåerna. Högt övre gränsvärde innebär att fler betalar högre energiskatt på el vilket förstärker de offentliga finanserna jämfört med nuvarande ordning. Med en låg övre gräns gäller det omvända, att de offentliga finanserna försvagas genom lägre skatteintäkter. Det är möjligt att kalibrera modellen så att de offentliga finanserna inte påverkas i någon riktning. I jämförelse med nuvarande ordning får det emellertid privatekonomiska effekter.

När det gäller de privatekonomiska effekterna av Modell 3 sker större eller mindre omfördelningar av skatteuttaget mellan skattebetalarna beroende på vilka gränsvärden som väljs. Kort kan sägas att privatekonomiska effekterna står i ett motsatsförhållande till de offentligfinansiella effekterna. En hög övre tröskel innebär att färre företag får del av den lägsta skattenivån. En lägre tröskel innebär att fler får del av den lägsta skattenivån. Eftersom modellen är sektorneutral, påverkas utfallet inte av branschtillhörighet, utan endast av elförbrukningen. Det innebär att det är de små och medelstora företag som tidigare haft 0,5-öresskatten som är förlorarna i modellen. Totalt sett blir det en kraftig omfördelning av skattebördan mellan stora och små företag. Modellen leder även till skattelättnader för företag som inte tidigare har bedömts vara skyddsvärda, såttillvida att de varken är internationellt konkurrensutsatta eller bedriver elintensiv verksamhet. Exempel på detta är gallerior och stora livsmedelsbutiker.

Modellen medför vissa incitament för omotiverade företagsombildningar eller andra förfaranden som huvudsakligen syftar till att erhålla skattemässiga fördelar. Med modellen får små och medelstora företag, som med nuvarande ordning har 0,5-öresskatten, kraftigt ökade skattekostnader. Beroende på var den övre tröskeln sätts påverkas fler eller färre företag. Många av dessa företag verkar på en internationell marknad där de inte kan påverka priserna. Om företagen inte kan minska andra kostnader blir resultatet att vinsterna minskar. Som framgår av avsnitt 13.8 är konkurrensen hård och marginalerna inte i överkant stora för företag inom tillverkningsindustrin. Det finns en risk för att företag inom samma

bransch ser ett behov av att slå samman verksamheterna för att få större och effektivare enheter som får del av de lägre skattenivåerna. Ett annat alternativ är att företagen lägger ner verksamheter eller flyttar dem till länder med mer fördelaktiga villkor.

Om de företag i tillverkningsindustrin som får en ökad skattekostnad med modellen ska kompenseras, krävs särlösningar som aktualiserar statsstödsfrågor.

Skattens resursstyrande karaktär – påverkan på energieffektiviseringsmålen

Utredningens kvalitativa bedömning av Modell 3:s direkta effekter och påverkan på energieffektiviseringsmålen är att de beror på vilka gränsvärden som används. Med Modell 3:1 och ett övre gränsvärde vid 6 GWh är det offentligfinansiella utfallet likvärdigt med vad som följer av nuvarande ordning. Påverkan på elförbrukningen och energieffektiviseringsmålen torde därmed vara ytterst begränsade.

Ju lägre det övre gränsvärdet är desto lägre blir genomsnittsskatten och de totala skatteintäkterna i modellen. De direkta effekterna av en lägre genomsnittlig energiskatt på el (totalt lägre kostnad för el) är enligt nationalekonomisk teori att elförbrukningen ökar. Det innebär att med Modell 3:2 med övre gränsvärde vid 1,2 GWh fås en lägre genomsnittlig skatt och modellens direkta effekt blir en ökad elförbrukning.

Med ett högre sista gränsvärde som i Modell 3:3 ökar den genomsnittliga skatten och modellens direkta effekt blir en minskad elförbrukning.

14.2.4 Modell 4, trappstegsmodellen med kompensation för skyddsvärda företag

Modell 4 liknar Modell 3 och innehåller två gränsvärden vid vilka marginalskatten sänks. De två första skattesatserna är samma som i Modell 3 medan den tredje skattesatsen har höjts till 5 öre per kWh. Modell 4 innehåller dessutom, för vissa företag, kompensation för elförbrukning som sker i tillverkningsprocessen. Analysen omfattar två alternativa kompensationsmodeller. I den första kompenseras de företag som i dag har 0,5-öresskatten. I den andra kompenseras

företag som är elintensiva enligt en definition framtagen av Energi-myndigheten. Kompensationen är för den del av elen som förbrukas i tillverkningsprocessen. Norrlandsskattesatsen finns kvar i båda alternativen. Modellen har följande effekter.

Neutralitets- och konkurrensproblem

Modell 4 har inslag av statsstöd genom Norrlandsskattesatsen och kompensationsmekanismen.

Precis som Modell 3 innebär Modell 4 att små och medelstora företag som en följd av sin lägre elförbrukning får betala en högre skattesats. Som tidigare har diskuterats innebär det en snedvridning av konkurrensen till de större företagens fördel.

Beroende på vad för slags kriterium som används för att peka ut företag som bör kompenseras i modellen får det olika snedvridande effekter mellan sektorer. Om någon branschindelning liknande SNI-koderna används, innebär det att modellen får samma snedvridande effekter som den nuvarande ordningen har (jfr avsnitt 8). Företag kan även fortsättningsvis komma att olikbehandlas baserat på vilken SNI-kod de har, fastän verksamheten går ut på en produktion som är likartad med den hos ett företag som får den lägre skattesatsen. SNI-kodsalternativet innebär även fortsatta gränsdragningsproblem i fråga om vad som är industriell verksamhet och som således ska träffas av den lägre skattesatsen. Med alternativet bibehålls emellertid den svenska basindustrins internationella konkurrenskraft.

Om elintensitet (MWh per miljon kronor förädlingsvärde) i stället väljs som ett kriterium för kompensation, ger det en modell som är objektiv i så måtto att den beror på de numerära storheter som ingår i kvoten. Detta är en fördel med den modellen, men samtidigt finns det även nackdelar att använda en elintensitetskvot som kriterium för kompensationen. I avsnitt 10 diskuteras elintensitetskvotens för och nackdelar. En påtaglig nackdel är att kvoten är beroende av faktorer som ligger utanför företagets kontroll. T.ex. kan prishöjningar på insatsvaror få ett företag att ett år uppnå kvoten och nästa inte. Detta skapar problem för systemets trovärdighet och gör att företagen kan få problem att konkurrera, eftersom de saknar kontinuitet över tid med avseende på skattekost-

naden för el. Oavsett hur kvoten bestäms kommer det alltid att finnas företag som ligger nära gränsen för att kvalificera sig för kompensation. Sådana företag har incitament att öka kvoten, tvärt emot de strävanden som kommer till uttryck i energieffektiveringsdirektivet.

Offentligfinansiella begränsningar – omfördelningar av skatteuttaget

Båda varianterna av Modell 4 har negativa offentligfinansiella effekter i jämförelse med nuvarande ordning. Detta trots att skattesatsen efter det sista gränsvärdet höjs till 5 öre per kWh. De privatekonomiska effekterna av förslagen beror på valet av kompensationsmekanism. Används SNI-kodsalternativet kommer skattekostnaden för de små och mellanstora företagen i tillverkningsindustrin att vara oförändrad. Detta är en skillnad i jämförelse med Modell 3. I övrigt är de kvalitativa effekterna liknande. Det är företag med hög elförbrukning som tjänar på sänkt marginalsattesats vid högre elförbrukning, medan mindre elförbrukare har samma förutsättningar som i rådande modell. På grund av marginalskatteeffekter för den el som inte används i tillverkningsprocessen, kommer även stora företag i tillverkningsindustrin att få lägre energiskatt än med nuvarande ordning.

Om en kompensation baseras på kriteriet elintensitet, kommer inte elintensiva elförbrukare i tillverkningsindustrin att få en högre kostnad. Det gäller i alla fall de med lägre elförbrukning. På samma sätt som för SNI-kodsalternativet kommer elanvändare med hög elförbrukning att få fördelar med trappstegsmodellen.

Som diskuterats ovan finns det med modellen risker för omotiverade företagsombildningar eller andra förfaranden som huvudsakligen syftar till att erhålla skattemässiga fördelar. Om SNI-alternativet används, handlar det i första hand om att försöka få sin verksamhet omklassificerad så att den får den lägre skattesatsen. Om det alternativa kriteriet elintensitet väljs, handlar det om att företagen får incitament att komma över den kvotgräns som berättigar till den lägre skatten. Som framgår av avsnitt 10 finns vissa möjligheter till detta inbyggt i konstruktionen av kvoten som sådan.

Skattens resursstyrande karaktär – påverkan på energieffektiviseringsmålen

Båda varianterna av Modell 4 medför lägre skatteintäkter. Detta återspeglar att företagens genomsnittliga skattesats sjunker med modellen. När kostnaden för en vara sjunker kommer köparna att efterfråga mer av varan. Analysen ger att den direkta effekten av modellen är en högre elförbrukning. Det innebär att modellens direkta effekter inte är gynnsamma i förhållande till energieffektiviseringsmålen.

14.2.5 Modell 5, finländska modellen

Modell 5 liknar den modell för energiskatt på el som används i Finland. Det som skiljer modellen från den nuvarande svenska modellen är i stora drag att tillverkningsindustrin generellt har en högre skattesats, 6 öre per kWh. Elintensiv tillverkningsindustri har dock möjlighet att reducera sin skattesats ner till EU:s minimiskattenivå om vissa krav uppfylls. En annan skillnad är att vissa företag inom datacenterbranschen hör till dem som beskattas på 6-öresnivå. Norrlandsskattesatsen finns kvar i modellen. Modellen har följande effekter.

Neutralitets- och konkurrensproblem

Modell 5 är precis som den nuvarande svenska modellen inte objektiv och sektorsneutral. Företagens branschtillhörighet avgör om ett företag får del av den lägre skattesatsen, eftersom denna är förbehållen företag i tillverkningsindustrin och företag i datacenterbranschen. Modellen innehåller med andra ord inslag av statsstöd som måste hanteras. I Modell 5 finns dessutom ytterligare en skattenivå jämfört med den nuvarande svenska modellen. Elintensiva företag i tillverkningsindustrin får sin energiskatt på el reducerad ner till EU:s minimiskattenivå. I jämförelse med den nuvarande ordningen innehåller modellen alltså ytterligare inslag av statsstöd.

När det gäller konkurrenssnedvridning mellan olika branschsektorer kvarstår med Modell 5 de problem som finns med nuvarande ordning. Dessutom skapas nya störningar när ytterligare en skatte-

nivå läggs till. Som framgår av avsnitt 7 påverkas effektiviteten för marknaden som helhet negativt av att olika branscher beskattas med olika skattenivåer. Allt annat lika tenderar t.ex. kapital att söka sig till de sektorer som har lägst kostnader och högst förväntade avkastning.

Modell 5 innehåller också samma typ av gränsdragningsproblem som finns med nuvarande ordning. Även om tillverkning i industriell verksamhet skulle definieras, kommer det att uppkomma diskussioner om huruvida enskilda företag verkligen behandlas korrekt och får rätt skattesats. Gränsdragningsproblemen handlar också om att företag med likartad produktion av varor/tjänster ska behandlas lika. Olika branschkodeer kan ge upphov till diskussioner om hur produktionen ska beskattas. Med ytterligare en komponent i modellen kommer samma diskussion att aktualiseras för tillverkande företag med elintensiv produktion. Som beskrivs i avsnitt 10 kan elintensitetsmått ge upphov till incitament för företagen att öka sin elförbrukning för att på så vis klassificeras som elintensiva.

När det gäller företagens internationella konkurrenskraft kommer den att påverkas av Modell 5 i jämförelse med den nuvarande ordningen. De företag som påverkas positivt är vissa företag i datacenterbranschen som får en sänkt skattesats. Elintensiv tillverkningsindustri påverkas inte av Modell 5 så länge som företagen behåller sin status som elintensiva. För dessa företag kan modellen med andra ord skapa en viss osäkerhet. De som får en sämre konkurrenssituation är tillverkande företag som med nuvarande ordning har 0,5-öresnivån, men som inte är elintensiva.

Offentligfinansiella begränsningar – omfördelningar av skatteuttaget

En fördel med Modell 5 är att den ger minst lika höga skatteintäkter som nuvarande ordning. När det gäller privatekonomiska effekter kommer en viss omfördelning av skatteuttaget att ske. Skatteuttaget från elintensiva företag i tillverkningsindustrin kommer inte att påverkas. Inte heller påverkas skatteuttaget för företag utanför tillverkningsindustrin. Däremot höjs skattesatsen för de företag i tillverkningsindustrin som inte är elintensiva. Samtidigt reduceras skattesatsen för datacenterbranschen. Det är med andra

ord de inte elintensiva tillverkningsföretagen som finansierar datacenterbranschens lägre skattesats.

På grund av modellens konstruktion finns risker för omotiverade företagsombildningar eller andra förfaranden som huvudsakligen syftar till att uppnå skattemässiga fördelar. För det första innehåller modellen samma risker/incitament som finns med nuvarande system. Därutöver finns en risk för att företag i tillverkningsindustrin försöker uppfylla kriterierna för att vara elintensiva. Dessutom finns risker sammanslagningar av företag i datacenterbranschen. Incitament för detta finns eftersom modellen innehåller en lägsta gräns för när företag i datacenterbranschen blir berättigade till den lägre skattesatsen.

Skattens resursstyrande karaktär – påverkan på energieffektiviseringsmålen

Utredningen har inte genomfört någon kvantitativ analys av modellens kort- eller långsiktiga påverkan på elförbrukningen. Vid en kvalitativ utvärdering finns två motstridiga effekter av Modell 5. Den ökade skatten för tillverkningsindustri som inte är elintensiv verkar för minskad elförbrukning, medan den lägre skatten för datacenterbranschen verkar för högre elförbrukning. Nettot av dessa effekter är den totala effekten på elförbrukningen. Med beaktande av beräkningarna i avsnitt 13 av de offentligfinansiella effekterna av Modell 5 så hör cirka 11,6 TWh av elförbrukningen till de delar av tillverkningsindustrin som får skatten höjd till 6 öre per kWh. För datacenter kommer 1,3 TWh elförbrukning att få skattesatsen sänkt till 6 öre per kWh. Höjningen av skattesatsen för företagen i tillverkningsindustrin är 1 200 procent medan sänkningen för datacenterbranschens företag är 80 procent. Den totala höjningen respektive sänkningen av företagens elkostnader är dock mindre än så, eftersom skatten enbart är en del av den totala kostnaden för el. Givet en priselasticitet som innebär 0,7 procents minskad elförbrukning vid en 10 procentig prishöjning är slutsatsen att de direkta effekterna av Modell 5 åtminstone inte motverkar Energieffektiviseringsdirektivets målsättning.

14.2.6 Modell 6, utökad svensk modell

Modell 6 är en utökad svensk modell där de statsstödsrelaterade problemen som diskuteras i avsnitt 3.8 är åtgärdade. I modellen har dessutom ytterligare en skyddsvärd bransch, i form av datacenterbranschen, lagts till bland dem som får den lägre skattenivån. Tillägget begränsas av att datacenter måste ha en installerad effekt på minst 0,5 MW för att omfattas av lagstiftningens definition och därmed få del av den lägre skattenivån. Modellen har följande effekter.

Neutralitets- och konkurrensproblem

Som framgår av avsnitt 3.8 så är den nuvarande ordningen för energiskatt på el inte sektorsneutral. Det finns flera inslag som medför att modellen innehåller statsstöd. Ett sådant inslag är att företagets verksamhetsinriktning är avgörande för skattesatsen. Ett annat är den geografiskt anknutna nedsättningen av skattesatsen för el som används i vissa kommuner i norra Sverige och som innebär att elanvändarna där får ett statsstöd. Inslagen av statsstöd måste uppfylla de krav som EU-rätten ställer på sådana stöd.

Med avseende på konkurrens är Modell 6 i princip konkurrensneutral jämfört med den nuvarande svenska modellen. Det som skiljer är att datacenterbranschen får en lägre skattesats. Företagens internationella konkurrenskraft påverkas således inte utom såvitt avser datacenterbranschen som förbättrar sin internationella position. Modell 6 innebär också att skattesatsen för industrin inte försämras jämfört med andra nordiska länder.

Eftersom Modell 6 skiljer sig marginellt från nuvarande ordning finns nackdelarna med denna kvar. En av dessa är att nuvarande konkurrenssnedvridningar mellan sektorer med olika skattesatser bibehålls. Dessa snedvridningar kan orsaka ineffektiviteter i ekonomin, eftersom skatteskilnaderna kan påverka hur produktionsresurserna allokeras till olika sektorer (se avsnitt 7).

Offentligfinansiella begränsningar – omfördelningar av skatteuttaget

Med Modell 6 minskar skatteintäkterna i jämförelse med nuvarande ordning. Detta beror på att datacenterbranschen får en lägre skattesats. Det offentligfinansiella skattebortfallet är emellertid relativt begränsat varför modellen är nästan intäktsneutral.

När det kommer till privatekonomiska effekter är det endast datacenterbranschens aktörer som påverkas. I grundmodellen påverkas inte övriga elanvändare. Beroende på hur Modell 6 finansieras kan vissa grupper av elanvändare, eller alla, påverkas av ett ökat skatteuttag. Som framgår av avsnitt 13 så skulle ett finansieringsalternativ kunde vara att öka normalskattesatsen med 0,5 öre för alla elanvändare i den kategorin.

Den nuvarande ordningen har inte särskilt stor påverkan på hur företag strukturerar sig. Modell 6 liknar i det stora den nuvarande modellen. Ytterligare risker för omotiverade företagsombildningar eller andra tekniska lösningar som huvudsakligen syftar till att uppnå skattemässiga fördelar bör därför vara små jämfört med i dag. Modellens gränsvärden rörande storleken på datacenter innebär dock att sådana får incitament att bilda större enheter.

Modell 6 löser inte heller de gränsdragningsproblem som finns i fråga om vad som är industriell verksamhet. Med nuvarande ordning finns exempel på företag som producerar liknande varor/tjänster men som har olika SNI-koder och som därmed beskattas med olika skattesatser. Detta är inget som ändras med Modell 6.

Skattens resursstyrande karaktär – påverkan på energieffektiviseringsmålen

Modell 6 påverkar efterfrågan på el väldigt lite. Det är endast datacenterbranschen som får lägre energiskatt på el och som därigenom får incitament att ändra sin elförbrukning. Datacenterbranschen är elintensiv, men samtidigt hårt konkurrensutsatt. En minskat uttag av energiskatt på el torde därför inte innebära att branschen misshushåller med elen, men kan innebära att branschen expanderar och därigenom ökar sin totala elförbrukning. Ur ett nationellt perspektiv är dagens elförbrukning inom datacenterbranschen liten. Den uppgår till endast cirka en procent av den totala elförbrukningen i

Sverige. I enlighet med de priselasticitetsantaganden som utredningen använt tidigare innebär en 10 procentig prissänkning av en nytthet att den köpta volymen ökar med 0,7 procent. För datacenterbranschen sänks energiskatten på el med över 90 procent. Men det pris som är relevant i sammanhanget är det totala elpriset, som består av kostnaderna för både el, skatter och distribution. Sammantaget kommer priset på el att minska med mindre än 90 procent. Hur stor minskningen blir beror på kostnaderna för de andra komponenterna. Oavsett dessa innebär detta att elförbrukningen i datacenterbranschen troligtvis inte ökar nämnvärt som en direkt effekt av skattesänkningen. Ett förhållande som talar i samma riktning är att datacenter generellt drivs effektivare, med mindre energiåtgång per server, ju större anläggningen är. Eftersom Modell 6 ger datacenterbranschen incitament att bygga större enheter är detta alltså en motverkande effekt i sammanhanget. Slutsatsen är att de direkta effekterna av Modell 6 är att elförbrukningen ökar och därför kan påverka energieffektiviseringsmålen, men effekterna bedöms vara marginella.

14.3 Sammanfattande analys och slutsatser

14.3.1 Inledning

I utredningens direktiv beskrivs de allmänna utgångspunkterna för uppdraget. Dessa är att en förändrad energiskatt på el ska vara förenlig med unionsrätten, att det svenska näringslivets internationella konkurrenskraft ska bibehållas och att snedvridningar i möjligaste mån ska undvikas. Utredningens huvudsakliga inriktning ska vara att se över dagens beskattningsnivåer som innebär olika skattesatser för olika typer av verksamheter. Vidare anges i direktivet att utredaren vid utformningen av förslag ska beakta riskerna för omotiverade företagsombildningar eller tekniska lösningar som enbart syftar till skattemässiga fördelar. Risker för snedvridningar ska beaktas såsom även företagens 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. Skattens resursstyrande karaktär ska också beaktas.

14.3.2 För- och nackdelar med modellerna

Baserat på avsnitt 14.2 kan konstateras att ingen av de utvärderade modellerna till fullo kan åstadkomma det som bör eftersträvas enligt direktiven. Det innebär att valet av modell måste utgå från hur väl en modell uppfyller de kriterier som är viktigast. De olika kriterierna som utredningen har ställt upp måste därför utvärderas i förhållande till de samlade för- och nackdelarna med modellerna.

Modell 1 innebär att samma skattesats, 0,5 öre, gäller för hela näringslivet. Det medför att såväl basindustrins som övriga företags internationella konkurrenskraft påverkas positivt. Eftersom det inte har någon betydelse vilken branschsektor ett företag tillhör, är modellen sektorneutral. Utifrån ekonomisk teori (se avsnitt 7) är detta en lösning som bör eftersträvas, eftersom den innebär minimala snedvridande effekter på ekonomins resursallokering med huvuddelen av skatteuttaget på konsumtionssidan. Utan Norrlandsskattesatsen skulle modellen dessutom inte innehålla inslag av statsstöd. Nackdelen med modellen är främst de offentligfinansiella effekterna, eftersom modellen innebär en avsevärd minskning av skatteintäkterna. En omfördelning av det samlade skatteuttaget genom en höjning av skatten på konsumtionssidan för att kompensera för skattebortfallet skulle innebära i det närmaste en fördubbling av skattesatsen för dessa elanvändare. Den lägre skattesatsen för näringslivet ger dessa en lägre genomsnittlig skatt. En analys av skattesänkningens direkta effekter ger att elförbrukningen kan öka och därmed potentiellt påverkar Sveriges energieffektiviseringsåtaganden. Sammantaget överväger nackdelarna med modellen för delarna.

Modell 2 innebär att det är elförbrukningen som avgör skattesatsen. Det gör modellen objektiv och sektorsneutral. Utan Norrlandsskattesatsen skulle modellen inte innehålla några inslag av statsstöd. Modellen medför emellertid en konkurrenssnedvridning mellan stora och små företag som verkar inom samma sektor. Den innebär också att små företag i svensk industri kommer att tappa i konkurrenskraft i jämförelse med nuvarande ordning. Om dessa

företag ska kompenseras, kräver det således att modellen förses med inslag av statsstöd. Ur ett fördelningsperspektiv kommer modellen att innebära att företag med lägre elförbrukning får en högre skattesats medan företag som i dag har normalskattesatsen men hög elförbrukning kommer att få en lägre skattesats. Denna omfördelning av skattebördan värderas i detta sammanhang som en negativ effekt av modellen. Eftersom modellen innebär att en större andel av elförbrukningen kommer att få en högre skattesats, är modellens direkta effekt att elförbrukningen, allt annat lika, minskar och modellen bör inte motverka Sveriges åtaganden om energieffektivisering. Sammanfattningsvis är detta också det enda entydigt positiva med modellen.

Modell 3 är också objektiv och sektorsneutral genom att det är elförbrukningen som avgör skattesatsen. Modellen innehåller inte heller inslag av statsstöd, givet att Norrlandskatten inte ska ingå. Små företag som med nuvarande ordning har 0,5-öresskatten är modellens förlorare. Vinnare är företag med hög elförbrukning. Modellen medför därmed en försämrad internationell konkurrenssituation för de små tillverkningsföretagen och en förbättrad situation för stora elanvändare. Om förlorarna ska kompenseras, behöver modellen förses med inslag av statsstöd. Modellen innebär också en risk för företagsombildning mot större enheter. Ur ett offentligfinansierat perspektiv kan modellens tröskelnivåer sättas så att intäktsneutralitet uppnås i förhållande till rådande modell. Om tröskelnivåerna sätts så att intäktsneutralitet nås är de direkta effekterna på elförbrukningen marginella. Modellen har i så fall inga beaktansvärda effekter för energieffektiviseringen.

Även modell 4 är i grunden sektorsneutral i så måtto att det är elförbrukningen som avgör skattesatsen. Men modellen innehåller kompensation för de företag som anses skyddsvärda, vilket innebär att modellen inte längre är generell och utan inslag av statsstöd. Med modellen är de små tillverkningsföretagen förlorare i jämförelse med nuvarande ordning. Denna omfördelning av skatteuttaget värderas negativt, eftersom den snedvrider konkurrensen till de större företagens fördel. Modellen leder också till lägre skatteintäkter i jämförelse med nuvarande ordning. Det innebär att den direkta effekten av modellen är en högre elförbrukning. Modellens direkta effekter är därmed inte gynnsamma i förhållande till energieffektiviseringsmålen. Sammantaget överväger nackdelarna med modellen.

Modell 5 innehåller statsstöd som måste hanteras, eftersom det är företagets branschtillhörighet/verksamhet som avgör skattesatsen. Med modellen finns med andra ord samma typ av problem som med nuvarande ordning. Dessutom skapas ytterligare konkurrensnedvridningar när ännu en skattenivå läggs till. Riskerna för skattedrivna företagsombildningar är desamma som med nuvarande ordning men modellen ger dessutom företagen skattemässiga incitament att försöka klassificeras som elintensiva tillverkningsföretag. För den som klassificeras som sådan, innebär modellen ingen förändrad beskattning, men den kan innebära en större eller mindre osäkerhet i fråga om klassificeringen såsom elintensivt företag. Modellen bedöms ge minst lika stora skatteintäkter som nuvarande ordning. Datacenterbranschens lägre skattesats finansieras av de tillverkningsföretag som inte är elintensiva. Denna omfördelning av skattebördan är förstås positiv utifrån de förras perspektiv men negativ utifrån de senares, eftersom den förbättrar respektive försämrar konkurrenssituationen för berörda företag. Modellens direkta effekter på elförbrukningen bedöms inte motverka målen enligt energieffektiviseringsdirektivet.

Modell 6 är den nuvarande svenska modellen kompletterad med lägre skattesats och därmed statsstöd till ytterligare en skyddsvärd bransch, datacenterbranschen. Modellen har därmed samma fördelar och nackdelar som nuvarande ordning. Modellen innehåller, redan i de delar den bygger på nuvarande ordning, statsstöd som måste hanteras. Till den ordningen ska alltså datacenterbranschen läggas. Konkurrenssituationen är oförändrad för flertalet företag samtidigt som det fortfarande kommer att finnas konkurrensnedvridande inslag i och med att olika skattesatser för olika sektorer bibehålls. Offentligfinansiellt påverkas modellen av att datacenterbranschens skattesats reduceras. Med denna förändring i förhållande till nuvarande ordning följer alltså ett finansieringsbehov. Modellens direkta effekter på elförbrukningen bedöms som marginella.

14.3.3 Utredningens val av modell

Ingen omläggning till en modell utan inslag av statstöd

Utredningens bedömning: De negativa effekterna av modeller utan inslag av statsstöd är för stora. Dessa bör därför inte genomföras.

Främst modellernas effekter när det gäller kriterierna neutralitets- och konkurrensproblem samt offentligfinansiella begränsningar respektive omfördelningar av skatteuttaget gör att utredningen bedömer att det med samtliga modeller finns ett behov av statsstöd för att de ska vara acceptabla ur ett konkurrens- och fördelningsperspektiv. Det som skulle ha varit en av de stora vinsterna med en omläggning av skattesystemet för energiskatt på el, nämligen slopandet av statsstödsinslagen, uppfylls således inte med någon av modellerna.

De tre modeller (1, 2 och 3) som är sektorsneutrala medför ett förändrat skatteuttag för tillverkningsindustrin som kommer att ha negativa effekter för deras konkurrenssituation. Generellt är företagen inom denna sektor både internationellt konkurrensutsatta och elintensiva (se avsnitt 10) vilket gör dem skyddsvärda. Förutom den direkta negativa effekten som en skattehöjning har, kan den även uppfattas sända en signal till näringslivet som på lång sikt är nog så viktig. Signalen i det här fallet är att det är klokt att förlägga ny- eller återinvesteringar i energikrävande industri utanför Sverige. Ytterligare en nackdel med införandet av flera brytpunkter för en differentierad skatt är att de medför att fler företag kommer att ligga i närheten av någon brytpunkt och därmed beröras av s.k. tröskeeffekter.

Utredningen har analyserat om andra branscher än dem som med nuvarande ordning har den lägre skattesatsen i form av 0,5-öresnivån kan anses vara skyddsvärda i detta sammanhang. Baserat på den kartläggning och analysen som utredningen har gjort anser utredningen att det kan vara motiverat att föreslå lägre skatt för datacenterbranschen (beskriven i avsnitt 10). Det är en elintensiv bransch som är internationellt konkurrensutsatt både i etableringsfasen och i driftsfasen. I samtliga analyserade modeller får datacenterbranschen således lägre skattesats på något sätt. I några av

modellerna sker det genom att branschen på grund av sin elförbrukning får en lägre skatt, i andra genom att branschen uttryckligen föreskrivs få den lägre skattesatsen.

Ett problem när det gäller utformningen av en ny modell för energiskatt på el är den stora skillnad som i nuvarande ordning finns mellan 0,5-öresnivån och normalskattenivån. Normalskattenivån är i dag 60 gånger högre än 0,5-öresnivån. Även den lägre nivå som gäller för företag och hushåll i vissa kommuner norra Sverige är 40 gånger högre än 0,5-öresnivån. Det gör det mycket svårt att införa ett trappstegssystem likt det som finns i Nederländerna utan att det har kraftigt negativ inverkan på elanvändare som hör till internationellt konkurrensutsatt tillverkningsindustri och som vid utformningen av nuvarande ordning har bedömts vara särskilt skyddsvärda.

De modeller med alternativa utformningar av beskattningen som utredningen har undersökt har visat sig ha påtagliga fördelningseffekter som i flera fall är mycket svåra att motivera, eftersom de gynnar företag som varken är internationellt konkurrensutsatta eller bedriver särskilt elintensiva verksamheter.

Modellerna 2, 3 och 4 innebär att skatteuttaget differentieras med hjälp av flera olika skattesatser beroende på elförbrukningens storlek. Fördelen med själva grundmodellen är att den är sektorsneutral och inte utgör något statsstöd som måste hanteras av lagstiftaren och inte heller gränsdragningsproblem som företagen, Skatteverket och domstolarna måste förhålla sig till.

Modellerna 4 och 5 innehåller olika konstruktioner för att kompensera företag som anses särskilt skyddsvärda för det ökade skatteuttag som grundmodellen leder till. En möjlighet som har undersökts är att använda något elintensitetsmått som ett nytt kriterium. Ett sådant mått är emellertid problematiskt. Elintensitet beräknad som antal MWh per miljon kronor förädlingsvärde är det som får anses lämpligast (se avsnitt 10) men även det har uppenbara nackdelar. Förädlingsvärdet beror bl.a. på vilken beräkningsmodell som väljs för detta, varvid det kan få avgörande betydelse hur företag har valt eller väljer att strukturera sig. Med måttet följer även en osäkerhet genom att företag ömsom kan uppnå angivna brytvärden, ömsom inte och det helt oberoende av företagets egna åtgärder eller resultat. Sådana effekter kan t.ex. uppkomma på grund av att världsmarknadspriser ändras. Dessutom kan måttet indirekt

påverka Sveriges framtida konkurrenssituation. Svensk industri strävar efter att öka förädlingsvärdet, eftersom internationell konkurrens gör att företagen vill sälja produkterna med ett högre förädlingsvärde, dvs. högre upp i värdekedjan, för att behålla sin position. Samtidigt arbetar företagen med att minska elförbrukningen genom energieffektivisering och för att minska kostnaderna. Sammantaget verkar detta för att företag drivs av en utveckling där de inte längre kommer att vara elintensiva enligt definitionen om detta. Följden av detta är i förlängningen att de träffas av en högre skattesats när de inte längre klassificeras som elintensiva.

Utredningen väljer att bygga vidare på den befintliga modellen

Utredningens bedömning: De ändringar som görs av energiskatten på el bör bygga vidare på den modell som finns i dag.

Slutsatsen från föregående avsnitt, dvs. att det inte går att införa en modell helt utan statsstöd om den ska vara acceptabel ur ett konkurrens- och fördelningsperspektiv, gör att utredningen väljer att bygga vidare på den befintliga svenska modellen för energiskatt på el.

En utvecklad svensk modell uppfyller visserligen inte objektivitetskriteriet och kommer att innehålla inslag av statsstöd, men innebär samtidigt att skattesystemet även fortsättningsvis stödjer de delar av näringslivet som tidigare har ansetts – och fortsatt får anses – värda att skydda.

Enligt vad som framgår av avsnitt 5 är en trolig framtida utveckling av svenskt näringsliv en fortsatt förskjutning mot en ökad tjänstesektor. En sådan utveckling kan hanteras genom att lagstiftaren i framtiden lägger till eventuella ytterligare branscher som vid en utvärdering framstår som särskilt skyddsvärda, på samma sätt som utredningen i detta betänkande föreslår att datacenterbranschen ska få en lägre skattesats.

Som redan har antytts i det föregående visar utredningens analys att det finns anledning att även fortsättningsvis stödja de branscher som i dag har 0,5-öresskatten. Av avsnitt 5 framgår att elintensiteten (mätt som MWh per miljon kronor förädlingsvärde) i tillverkningsindustrin i genomsnitt är fem gånger högre än hos företag i tjänstesektorn. Samtidigt är handelsintensiteten, som illustrerar

hur konkurrensutsatt en bransch är, generellt högre för de branscher som har 0,5-öresskatten än för övriga branscher. De är med andra ord i genomsnitt mer konkurrensutsatta. Utredningens analys visar också att datacenterbranschen är skyddsvärd, eftersom den är el-intensiv och internationellt konkurrensutsatt.

En utvecklad svensk modell innebär också att svensk tillverkningsindustri inte tappar i konkurrenskraft i förhållande till industrin i andra nordiska länder.

Modell 6 innebär att nuvarande och tillkommande inslag av statsstöd måste hanteras (jfr avsnitt 3.8.4 om statsstödsproblemen). Bland befintliga stöd är det Norrlandsskattesatsen som är svårast att hantera så att den uppfyller de krav som ställs enligt EU-rättsliga statsstödsregler. Hanteringen av Norrlandsskattesatsen liksom övriga statsstöd behandlas i avsnitt 16. Redan här kan emellertid aviseras att ett av de större statsstödsproblemen skulle lösas om Norrlandsskattesatsen slopades. Borttagandet av Norrlandsskattesatsen skulle även innebära att den risk för konkurrenssnedvridning som finns mellan företag i olika kommuner i norra Sverige och företag i övriga Sverige försvinner.

Utredningen väljer alltså att bygga vidare på den modell som finns i dag. I avsnitt 15 och 16 redovisar utredningen sina förslag på lägre skatt för vissa datacenter och hur modellens statsstöd ska hanteras. I avsnitt 17 diskuteras nuvarande gränsdragningsproblem gällande vad som ska ingå i industriell verksamhet.

15 Lägre skatt för vissa större datacenter

15.1 Inledning

I avsnitt 14 presenterades utredningens analys och slutsatser för de energiskattemodeller som beräknats. Slutsatsen att gå vidare med en utökad svensk modell innebär ett behov av att utveckla diskussionen kring datacenter. I detta avsnitt redovisar utredningen vilka datacenter som föreslås få en lägre energiskatt på el.

15.2 Varför ska vissa datacenter få lägre skatt?

Utredningens förslag: Företag inom datacenterbranschen ska kunna komma i åtnjutande av 0,5-öresskattesatsen.
--

Datacenterbranschen är en bransch som endast är ett par decennier gammal. Branschen har en stark tillväxt, både i Sverige och internationellt sett. Orsaken är den ökande användningen av internet och de tjänster som tillhandahålls via nätet. Det får naturligtvis till följd att behoven av datacenterkapacitet ökar. Enligt analyser redovisade i en rapport från den internationella konsultfirman Boston Consulting Group (BCG) 2014 kommer branschens kapacitet att öka med 10 procent per år de närmaste årtiondena. BCG:s bedömning är att det kommer att krävas 60 nya megadatacenter (större än 5 MW) i Europa fram till 2020 för att möta efterfrågan. Länsstyrelsen i Norrbottens beräkningar är ännu mer optimistiska med en fördubbling av datacenterbranschens storlek fram till 2020, vilket medför ett behov av cirka 200 nya megadatacenter i Europa. Sammantaget visar detta på en bransch med stor utvecklingspotential.

Investeringsbehoven i branschen är stora och Sverige har goda möjligheter att attrahera dessa investeringar. Sverige har flera fördelar utifrån vad datacenterinvesterar söker efter; svalt klimat, bra fiberinfrastruktur, låga elpriser, stabilt elnät och stabilt politiskt klimat för att nämna några. Däremot är energiskatten på el en faktor som kan äventyra investeringar i Sverige. Som visas i avsnitt 11 är det totala elpriset, inklusive energiskatt på el, relativt högt i ett europeiskt perspektiv. Såväl Finland som andra länder har ett lägre totalt elpris än Sverige. När övriga variabler är likvärdiga kan ett högre elpris vara det som avgör att investeringen inte hamnar här.

För att motivera en lägre skattesats behövs mer än att det kan skapa ytterligare investeringar i Sverige. Ett skäl är att fler datacenter kan skapa ytterligare jobb i Sverige. De megastora datacentren skapar visserligen inte samma antal arbetstillfällen som gruvnäringen eller skogsindustrin. Men studier av t.ex. Facebooks etablering i Luleå visar att etableringen skapat mervärden för regionen. BCG:s beräkningar av de ackumulerade ekonomiska effekterna är att etableringen den första tioårsperioden, med konstruktion och drift, ger regionen 9 miljarder kronor i tillkommande intäkter.

Tillväxtverket (2014) gör en ex ante analys av Facebooks etablering. Deras bedömning är att med en av tre planerade serverhallar på plats har cirka 120 nya direkta arbetstillfällen skapats. Till det kommer cirka 30 indirekta jobb i form av bevakningsuppdrag. Tillväxtverkets bedömning är att fullt utbyggt kommer Facebooks etablering att innebära ett tillskott om cirka 260 nya arbetstillfällen. Till detta kommer bygg- och anläggningsarbeten om upp till 300 arbetstillfällen per år under etableringstiden 2011–2017. Utöver de direkta sysselsättningseffekterna uppstår det indirekta effekter när den efterfrågeinjektion som etableringen innebär sprider sig till övriga delar av den regionala ekonomin. Tillväxtverket beräknar den indirekta effekten till att varje nytt arbetstillfälle hos Facebook skapar cirka 0,3 ytterligare arbetstillfällen i regionen. BCG:s beräkningar visar på högre multiplikatoreffekt, att varje arbetstillfälle hos Facebook skapar 0,6–1,3 ytterligare arbetstillfällen i regionen.

Datacenter är samtidigt grundläggande infrastruktur för utveckling och expansion av andra IKT-företag. Deloitte (2014) bedömer t.ex. att molntjänster kommer att öka kraftigt kommande år. Den typen av företag kräver högutbildad arbetskraft och skapar alltså nya arbetstillfällen för sådan arbetskraft.

En positiv utvärdering av investeringsmöjligheter och potential för nya arbetstillfällen är inte heller det tillräckligt för att motivera en lägre skattesats. I den nuvarande ordningen har skattenedsättningen baserats på att företagen i de branscher som ansetts skyddsvärda är utsatta för internationell konkurrens. De kan därmed inte föra vidare nationellt bestämda kostnadsökningar. Dessutom är det branscher som använder mycket el i sina verksamheter och är el-intensiva.

Utredningens kontakter med företag i datacenterbranschen har visat att företagens kostnader för el, inklusive skatter, är väsentlig. Flera företag anger att kostnaden för el uppgår till 30 procent av driftkostnaderna. För vissa datacenter kan kostnadsandelen för el vara ännu högre och i vissa fall närma sig 60 procent av driftkostnaderna. Datacenterbranschen har alltså, liksom branscher som i dag har 0,5-öresskatten, hög elintensitet och hög elförbrukning.

För företag som har datacenter som sin huvudsakliga verksamhet finns internationell konkurrens både i etableringsfasen och i den löpande verksamheten. Vid etableringar av in-house-anläggningar, som t.ex. Facebook, Google och Apple, är det länder och regioner som konkurrerar om att få etableringen. Företagen i fråga konkurrerar i det läget alltså inte med andra företag utan det är länder som i någon mening konkurrerar om företagens etableringar. Även co-location-företagen är internationellt konkurrensutsatta. Vid etablering av nya anläggningar jämför företagen kostnaderna för etablering i olika länder.

Konkurrenssituationen vid drift ser dock något annorlunda ut för co-location-företagen jämfört med in-house-företagen. Co-location-företagen hyr ut serverkapacitet till kunder vilket betyder att varje ny affär sker i förnyad konkurrens med andra co-location-företag. Detta innebär att co-location-företagen är konkurrensutsatta i sin löpande verksamhet. Kostnader för t.ex. el ska debiteras kunderna och väger tungt vid utvärderingen av affärsförslagen. Flertalet stora affärer är internationellt konkurrensutsatta, eftersom de potentiella kunderna inhämtar offerter från flera företag i olika länder. För företagen som köper co-location-företagens tjänster är det inte helt avgörande var serverna befinner sig fysisk. Vissa kunder måste lagra data i servrar placerade i landet och många kunder vill ha närhet till datacentret, men vanligtvis är kostnaderna en avgörande faktor.

Sammantaget är därmed datacenterbranschen elintensiv och utsatt för internationell konkurrens. Detta är två faktorer som gör datacenterindustrin skyddsvärd och motiverar en lägre skattesats. Om man även beaktar potentialen att understödja utvecklingen av en ny industri, som har stora investeringsbehov de närmaste åren och som kan skapa nya arbetstillfällen i Sverige, är det enligt utredningen tillräckliga motiv för att föreslå en lägre skattesats för datacenterbranschen.

15.3 Avgränsning av datacenter som ska få lägre skattesats

Utredningens förslag: Den lägre skattesatsen ska bara gälla för anläggningar (datacenter) där en näringsidkare, som huvudsakligen bedriver informationstjänstverksamhet, informationsbehandling eller uthyrning av serverutrymme och därtill hörande tjänster utövar sådan verksamhet och datacentrets sammanlagda installerade effekt för annan utrustning än kyl- och fläktanläggningar uppgår till minst 0,5 megawatt. Ett sådant datacenter benämns med utredningens förslag ”datorhall”.

Nästa fråga är om alla företag i branschen ska få del av skattnedsättningen. Om inte, så är frågan vilken verksamhet som ska omfattas av skattelättnaden.

Den första och troligtvis viktigaste avgränsningen gäller vilken storlek ett datacenter ska ha för att få den lägre skattesatsen. Utredningen har valt en gräns på 0,5 megawatt. Här kan för tydlighetens skull tilläggas att med ett datacenter avses en anläggning belägen på en och samma geografiska plats och inhyst i en och samma eller angränsande byggnader. Baserat på diskussioner med branschföreträdare har utredningen kommit till slutsatsen att en datorhall som används för internt bruk har en normalstorlek mellan 50–200 kilowatt. Ett datacenter som vänder sig till externa kunder, har däremot en installerad effekt om minst 0,5 megawatt. Co-location-företag och leverantörer av s.k. molntjänster har ofta data-

center med en installerad effekt på minst en megawatt.¹ Sammantaget innebär detta att utredningen valt att sätta gränsen så att de datacenter som får del av den lägre skattesatsen är sådana som är affärsdrivande verksamheter och där datacenterverksamheten är den huvudsakliga verksamhet. Skattelättnaden omfattar därför inte datorhallsverksamhet som endast är en stödfunktion för ett företags huvudsakliga verksamhet, även om företagets datorhall har en total effekt på minst 0,5 megawatt. Exempel sådan verksamhet är datorhallar som är avsedda för eget bruk inom handelsbranschen och bland företag som tillhandahåller bank- eller finansieringstjänster.

Något skäl till lägre skatt för datacenterverksamhet inom den offentliga sektorn finns inte enligt utredningens omfattning. Förslaget ska därför bara gälla för verksamhet som bedrivs av näringsidkare.

I beräkningen av den sammanlagda installerade effekten i datacenter har utredningen valt att inkludera den samlade effekten av all den elektriska utrustning som finns i datorhallen, utom den utrustning som påverkar klimatet i datorhallen, dvs. kyl- och fläktanläggningar. Det är alltså inte bara fråga om själva IT-utrustningen utan även belysning osv. Den primära orsaken till varför kyl- och fläktanläggningar lämnats utanför är att kylningen av anläggningen kan göras på olika sätt, varav alla inte inkluderar el som primär energikälla. I städer finns t.ex. möjlighet att använda sig av fjärrkyla i stället för egen kylanläggning. Kylning av anläggningen är visserligen ett krav för att hålla inomhusklimatet vid rätt temperatur, men för att inte snedvrider konkurrensen mellan olika alternativ, väljer utredningen att exkludera kyl- och fläktanläggningar i beräkningen av installerad effekt.

Införandet av ett gränsvärde för när den lägre skattesatsen börjar gälla medför att tröskeeffekter uppstår. Den potentiella risk som utredningen ser är att införandet av en gräns leder till att mindre datacenter försvinner genom att lagstiftningen påverkar utvecklingen i en riktning där större enheter bildas. Detta behöver nödvändigtvis inte vara negativt. Det finns fördelar med större anlägg-

¹ Detta är utredningens samlade bedömning efter att ha träffat it&telekomföretagens branschorganisation, flera co-location-företag samt även flera företag som driver in-house datacenter.

ningar. Ett exempel är att det finns stordriftsfördelar avseende t.ex. kylning.

Gränsvärdet kan också leda till att företag väljer att outsourca sin it-drift, eftersom det kan innebära lägre totala kostnader. En gräns som bygger på installerad effekt kan också få företag som är nära gränsen att försöka komma över gränsen för att få fördelarna med den lägre skattesatsen, dvs. öka sin installerade effekt fastän det inte ur andra aspekter är ekonomiskt motiverat. Sådant beteende är naturligtvis inte önskvärt. Utredningen bedömer dock risken för den typen av aktiviteter som liten. De negativa effekter som eventuellt kan uppkomma uppvägs också enligt utredningens mening av en avgränsning som gör att de som i första hand kan anses skyddsvärda är de som kan få del av skattelättnaderna.

16 Hanteringen av statsstöd

16.1 Inledning

Som framgår av avsnitt 14 har utredningen, efter att ha undersökt olika modeller för energiskatten på el, valt att bygga vidare på den modell som finns i dag. Mot den bakgrunden redovisar utredningen i detta avsnitt sina överväganden i fråga om hanteringen av statsstöd, med anknytning till den problembeskrivning som utredningen tidigare har redovisat.

16.2 Begreppet otillåten stödmottagare införs i LSE

Förslag: I LSE införs begreppet ”otillåten stödmottagare”. Med det avses

1. företag i ekonomiska svårigheter enligt artikel 2 punkt 18 i kommissionens förordning (EU) nr 651/2014 av den 17 juni 2014 genom vilka stöd förklaras förenliga med den inre marknaden enligt artiklarna 107 och 108 i fördraget, och
2. företag som är föremål för betalningskrav på grundval av ett tidigare kommissionsbeslut som förklarar ett stöd olagligt och oförenligt med den inre marknaden.

Statliga stöd som ges i form av nedsatt energiskatt på el ska inte lämnas till otillåtna stödmottagare.

16.2.1 Hållpunkter från direktiven

Om utredningen lämnar ett förslag till energibeskattnings på el som alltså innehåller inslag av statsstöd anvisar utredningsdirektiven två hållpunkter för förslaget inriktning:

1. Antalet inslag av statsstöd som kräver godkännande ska begränsas i möjligaste mån.
2. Detsamma gäller stöd där stödmottagare eller stödbelopp inte är kända av stödgivande myndighet eller annan myndighet.

16.2.2 Utredningens överväganden – GBER måste användas, begreppet otillåten stödmottagare måste införas i lagstiftningen

Det utrymme som finns att utan anmälningsskyldighet införa s.k. stöd av mindre betydelse (se avsnitt 3.6.5) räcker inte för ett statsstöd av den omfattning som det är fråga om. Stödbeloppen är i många fall för höga. Direktivets hållpunkter leder till att eventuella fortsatta stöd alltså ska vara sådana som omfattas av den allmänna gruppundantagsförordningen. De måste därmed uppfylla de krav som ställs i denna (se avsnitt 3.6.4).

Ett av dessa krav, som gäller även enligt de s.k. miljö- och energiriktlinjerna¹, är att stödmottagarna inte får vara företag i svårigheter eller föremål för återbetalningskrav beträffande olagligt uppburet statsstöd. Frågan huruvida det sistnämnda är fallet är inte förenad med några bedömningsfrågor, eftersom det då finns ett beslut i saken. Eventuella beslut från kommissionens sida hanteras av Näringsdepartementet som tar nödvändiga kontakter och uppmärksammar berörda myndigheter på beslutet. Denna typ av ärenden är emellertid ovanliga.

Kravet på att det inte får vara fråga om ett företag i svårigheter kan på några punkter kräva mer av en bedömning, men den görs i förhållande till vissa närmare angivna objektiva kriterier. Kraven berör aktiebolag eller företag där ägarna har personligt ansvar och där mer än hälften av aktiekapitalet respektive det egna kapitalet

¹ Kommissionens riktlinjer för statligt stöd till miljöskydd och energi för 2014–2010, EUT C 200, 28.6.2014, s. 1–55. Se avsnitt 3.6.3.

har gått förlorat på grund av förluster, företaget är föremål för ett kollektivt insolvensförfarande eller skulle kunna försättas i konkurs, har fått viss typ av stöd eller har en skuldsättningsgrad som överstiger 7,5 eller en räntetäckningsgrad [rörelseresultat (före räntor, skatter och avskrivningar) i förhållande till utgiftsräntor] som understiger 1,0.

I GBER definieras "företag i svårigheter" som ett företag för vilka minst en av följande omständigheter råder:²

a) I fallet med aktiebolag (utom små eller medelstora företag som funnits i mindre än tre år eller, när det gäller berättigande till riskfinansieringsstöd, små eller medelstora företag inom sju år från deras första kommersiella försäljning som berättigar till riskfinansieringsinvesteringar enligt sunda marknadsprinciper tillämpade av de finansiella intermediärer som valts ut), om över hälften av det tecknade aktiekapitalet har försvunnit på grund av ackumulerade förluster. Detta är fallet om avdrag för ackumulerade förluster från reserver (och alla andra element som vanligtvis betraktas som en del av företagets egna medel) leder till ett negativt ackumulerat belopp som överstiger hälften av det tecknade aktiekapitalet. Vid tillämpningen av denna bestämmelse avses med "aktiebolag" särskilt de typer av företag som nämns i bilaga I till Europaparlamentets och rådets direktiv 2013/34/EU (1), och "aktiekapital" omfattar överkurs om så är relevant.

b) I fallet med ett företag där åtminstone några ägare har obegränsat ansvar för företagets skuld (utom små eller medelstora företag som funnits i mindre än tre år eller, när det gäller berättigande till riskfinansieringsstöd, små eller medelstora företag inom sju år från deras första kommersiella försäljning som berättigar till riskfinansieringsinvesteringar enligt sunda marknadsprinciper tillämpade av de finansiella intermediärer som valts ut), om över hälften av det bokförda egna kapitalet har försvunnit på grund av ackumu-

² Enligt vad som framgår av punkten 14 i ingressen till GBER är syftet med att utesluta företag i svårigheter från tillämpningsområdet att sådant stöd bör bedömas enligt gemenskapens riktlinjer av den 1 oktober 2004 för statligt stöd till undsättning och omstrukturering av företag i svårigheter, förlängda genom meddelandet från kommissionen om förlängd giltighet för gemenskapens riktlinjer för statligt stöd till undsättning och omstrukturering av företag i svårigheter av den 1 oktober 2004 eller riktlinjer som ersätter dessa, i syfte att undvika att de kringgås. Det kan noteras att det numera finns ett senare meddelande från Kommissionen på det området: Riktlinjer för statligt stöd till undsättning och omstrukturering av icke-finansiella företag i svårigheter, EUT C 244, 31.7.2014, s. 1.

lerade förluster. Vid tillämpningen av denna bestämmelse avses med "ett företag där åtminstone några ägare har obegränsat ansvar för företagets skuld" särskilt de typer av företag som nämns i bilaga II till direktiv 2013/34/EU.³

c) Om företaget är föremål för ett kollektivt insolvensförfarande eller uppfyller kriterierna i nationell lagstiftning för att försättas i kollektiv insolvens på sina fordringsägares begäran.

d) Om företaget har fått undsättningsstöd och ännu inte har betalat tillbaka lånet eller avslutat garantin, eller har fått omstruktureringsstöd och fortfarande omfattas av en omstruktureringsplan.

e) I fallet med ett företag som inte är ett litet eller medelstort företag, där, för de senaste två åren,

(1) företagets bokföringsmässiga skuldsättningsgrad har varit större än 7,5 och

(2) företagets rörelseresultat före räntor, skatter och avskrivningar, EBITDA⁴, [dividerat med räntekostnaderna]⁵ har legat under 1,0.

I fortsättningen används beteckningen *otillåten stödmottagare* för företag som inte uppfyller dessa krav. Utredningen föreslår att dessa krav införs i LSE i de sammanhang där statliga stöd förekommer. Det innebär att dessa materiella krav, på samma sätt som andra krav i skattelagstiftningen, kommer att omfattas av Skatteverkets kontrollverksamhet.

³ I bilagan nämns för svensk del handelsbolag och kommanditbolag. I detta sammanhang kan noteras att även enskilda näringsidkare har obegränsat ansvar för företagets/verksamhetens skulder eftersom denna bedrivs personligen och inte i något från näringsidkaren åtskilt rättsobjekt.

⁴ Eng.: Earnings before interest, taxes, depreciation and amortization.

⁵ Ett tillägg med denna innebörd är nödvändigt för att denna punkt ska ha ett meningsfullt innehåll, men saknas i den svenska språkversionen av förordningen, jfr de franska, tyska och engelska språkversionerna:

"le ratio de couverture des intérêts de l'entreprise, calculé sur la base de l'EBITDA, est inférieur à 1,0";

"das anhand des EBITDA berechnete Zinsdeckungsverhältnis des Unternehmens lag unter 1,0";

"the undertaking's EBITDA interest coverage ratio has been below 1,0".

Denna kvot ger ett mått på ett företags förmåga att betala sina räntekostnader, eftersom EBITDA-resultatet ställs i relation till dessa.

16.3 Stöd i form av nedsatt energiskatt utgår endast genom avdrag för eller återbetalning av skatt

Förslag: Energiskatt på el ska tas ut med *en* skattesats oavsett användning. Den lägre energiskatten vid viss förbrukning åstadkoms genom avdrag eller återbetalning. Den lägre skatten för landström och el förbrukad i yrkesmässig växthusodling åstadkoms endast genom återbetalning. Ansökan om återbetalning ska, utom i fråga om landström, göras elektroniskt.

Bedömning: Regeringen eller, efter delegation från regeringen, Skatteverket kan utfärda verkställighetsföreskrifter angående den elektroniska ansökan som utredningen föreslår.

16.3.1 Hållpunkter från direktiven – stödmottagare och stödbelopp kända för berörd myndighet

Enligt den andra hållpunkten från utredningens direktiv bör inslaget av statsstöd där stödmottagare eller stödbelopp inte är kända av stödgivande myndighet eller annan myndighet begränsas i möjligaste mån.

I en ordning där stödet utgår via skattesystemet är Skatteverket stödgivande myndighet. Stödmottagare är de företag som i slutänden drar fördel av en lägre skattesats. Det sker i nuläget *dels* genom att stödet förmedlas via en mellanhand (elleverantören), eftersom denne som skattskyldig övervältrar kostnaden för energiskatten på förbrukaren enligt en lägre skattesats, *dels* helt automatiskt i den meningen att stödet utgår utan att stödmottagaren har givit sig till känna och begärt stöd hos stödgivande myndighet.

16.3.2 Exempel från dagens ordning med elleverantören som mellanhand

Med dagens ordning går elleverantörerna, enligt vad utredningen har erfarit, till väga på lite olika sätt för att bidra till att skattekostnaden i förekommande fall övervältras på kunden/förbrukaren med en lägre skattesats.

En del elleverantörer begär in uppgifter från kunden om huruvida företaget bedriver tillverkande industri och ska ha reducerad energiskatt och hur stor andel av elen som används i den tillverkande processen. Kunden försäkrar skriftligt att uppgifterna är riktiga och anmodas meddela elleverantören om uppgifterna ändras. Utöver detta tas ett underlag fram gällande årsvis förbrukad el hos kunden, historiskt sett. Efter en tid kan Skatteverket göra en revision hos kunden och komma fram till att den skatt som elleverantören redovisat för kunden har varit fel. Elleverantören måste då fakturera kunden den felaktiga energiskatten samt eventuellt tillkommande skattetillägg.

En annan variant som förekommer är att om en ny kund vill komma i åtnjutande av en lägre skattesats, debiterar elleverantören inledningsvis full skatt varefter leverantören vänder sig till Skatteverket i sin egenskap av skattskyldig med en begäran om omprövning, i syfte att få skatt återbetalad. Om Skatteverket godkänner att den aktuella kundens förbrukning berättigar till lägre skatt, reglerar elleverantören detta gentemot kunden och debiterar i fortsättningen denne lägre skatt. För att elleverantören ska initiera ett ärende hos Skatteverket måste kunden lämna en försäkran om sin verksamhet till elleverantören. Denna gäller därefter gentemot elleverantören till dess kunden lämnar nya uppgifter.

För elleverantören innebär rollen som mellanhand administrativt merarbete och i händelse av att skattetillägg utgår (på grund av oriktiga uppgifter) kan det bli problematiskt för elleverantören att få kunden att ersätta elleverantörens merkostnader.

16.3.3 Utredningens överväganden

Energiskatt på el tas ut med *en* skattesats oavsett användning varefter stöd fås genom avdrag eller återbetalning

Som det har konstaterats i problembeskrivningen (avsnitt 3.8.4) är en ordning som den beskrivna inte hållbar om EU-rättens krav ska kunna uppfyllas framöver. Det måste enligt utredningens bedömning skapas en direktkontakt mellan stödgivande myndighet, dvs. Skatteverket, och stödmottagarna. Det är dessutom inte rimligt att leverantören, såsom nu är fallet, står risken för att skatteuttaget blir

felaktigt på grund av förhållanden som är hänförliga till kunden/elförbrukaren.

I de förslag till förändringar av energiskatten på el som utredningen lämnar, kommer elleverantören därför alltid att ta ut full skatt och stöd i form av lägre skatt kommer i de allra flesta fallen att utgå efter ansökan om återbetalning.⁶ Eftersom det bedöms bidra till en snabbare hantering och vara till fördel både för sökanden och för Skatteverket, föreslår utredningen att ansökan om återbetalning ska lämnas elektroniskt (jfr prop. 2014/15:10 s. 27). Ansökan ska vara undertecknad av sökanden eller av den som är ombud eller annan behörig företrädare för utföraren.

När det handlar om landström kan stödmottagaren vara ett utländskt rederi. För återbetalning av skatt på landström föreslår utredningen inte att det ska vara obligatoriskt med en elektronisk ansökan. I övrigt bedömer utredningen att regeringen eller Skatteverket, efter delegation från regeringen, kan utfärda verkställighetsföreskrifter till den lagreglering om elektronisk ansökan som utredningen föreslår (se 8 kap. 7 § och 8 kap. 11 § regeringsformen).⁷

Vissa förbrukare inom industrin, särskilt inom skogsindustrin, är också producenter av el. Som producenter är de också skattskyldiga för el. För dessa är det rimligt att regleringen av den lägre skattsatsen sker direkt i den deklaration som de lämnar till Skatteverket. Detta genom att de gör avdrag för den el som förbrukats för ändamål som ger rätt till en lägre skattesats. Även på så sätt skapas en direktkontakt mellan Skatteverket och stödmottagaren.

Genom dessa ändringar flyttas risken för att skatten på el har utgått efter felaktiga förutsättningar från att som i dag i de allra flesta fall ligga på elleverantörerna till att i samtliga fall ligga direkt hos de faktiska förbrukarna. Härigenom kan också staten genom ett direkt anspråk, som har sin grund i regler om skatteförfarandet, återkräva stödmottagarna på eventuellt felaktigt erhållna stöd, något som också krävs enligt EU-rätten.⁸ I nuläget sker det, som tidigare

⁶ I 11 kap. 9 § LSE finns regler om att den skattskyldige kan göra avdrag för skatt på el som sålts för förbrukning för vissa ändamål, dvs. den skattskyldige behöver inte ta ut några kostnader för skatten på sådana leveranser. Denna möjlighet påverkas inte av utredningens förslag.

⁷ Jfr även avsnitt 1.3 Gröna Boken – Riktlinjer för författningsskrivning, Ds 2014:1.

⁸ Se 2 och 3 §§ lag (2013:388) om tillämpning av Europeiska unionens statsstödsregler, som återger dessa skyldigheter för medlemsstaten å ena sidan (återkrav) och stödmottagaren å andra sidan (återbetalning). Den beskrivna ordningen åstadkommer alltså vad som förutsätts

framgått, i praktiken genom att den energiskatt som elleverantören har debiterats kan ändras efter omprövning, varefter elleverantören får försöka kräva elförbrukaren på ersättning för den tillkommande skattekostnaden.

Den grundläggande ordning som utredningen föreslår kompletteras i nästa avsnitt med detaljer rörande möjligheten att bli frivilligt skattskyldig och med gränsvärden för återbetalning samt en möjlighet till kvartalsvis ansökan. Dessförinnan redovisar utredningen nedan de särskilda överväganden som görs beträffande yrkesmässig växthusodling och landström.

Stöd för yrkesmässig växthusodling och landström endast genom återbetalning

Yrkesmässig växthusodling får för närvarande, som enda näringsgren inom jordbruket, del av det statsstöd som utgår via energiskatten på el direkt genom en lägre skattesats. Övriga delar av jordbruksnäringen får del av detta stöd först efter återbetalning. Sistnämnda ordning infördes år 2000, vid en tidpunkt då växthusnäringen redan var skattebefriad genom en nollskattenivå.⁹ Anledningen till att den tillkommande delen av jordbruksnäringen inte också kunde få skattebefrielsen direkt genom en nollskattenivå var den administrativa börda det i så fall skulle innebära för elleverantörerna (prop. 1999/2000:105 s. 101). Dessa hanterade visserligen redan nollskattesatsen för tillverkningsindustrin och växthusföretagen, men antalet företag med dessa inriktningar var betydligt färre än de inom jordbruksnäringen.¹⁰ Det förhållandet att administrationen av återbetalningen i stället skulle innebära en kraftig ökning av beskattningsmyndighetens uppgifter påverkade inte valet av ordning.

För att den föreslagna grundordningen ska införas på ett konsekvent sätt anser utredningen att den nedsatta skatten för jordbruksnäringen i sin helhet, dvs. inkluderandes växthusnäringen, bör

i denna lag, genom att återkrav och återbetalning kommer att ske inom ramen för skatteförandet.

⁹ Nollskattenivån för växthusnäringen övergavs år 2004 i samband med att nollskattesatsen för industrin slopades, se prop. 2003/04:1 s. 216.

¹⁰ Ang. dåvarande statistik kring antal företag, se a. prop. s. 89 f. Antalet jordbruksföretag uppgavs uppgå till cirka 85 000. Antalet växthusodlare uppgavs uppgå till cirka 1 700, a. prop. s. 95.

utgå genom återbetalning så att elleverantörerna även i dessa fall kan debitera skatt på endast en nivå. Den principiella felaktighet som ligger i att elleverantörerna står risken för förhållanden hänförliga till elförbrukaren åtgärdas därigenom även på detta område. Utredningen föreslår därför att den särreglering som i dagsläget finns av skattesatsen för yrkesmässig växthusnäring i 11 kap. 4 § LSE slopas samtidigt som växthusodling inte längre exkluderas från rätten till återbetalning enligt 11 kap. 12 § LSE.

Samma principiella felaktighet gäller även för landströmmen. Även det stödet bör därför åstadkommas genom återbetalning. Hamnarna bör i förekommande fall kunna hjälpa till med den praktiska hanteringen av ansökningarna.

Avslutningsvis vill utredningen göra följande påpekande. Om skattenedsättningarna för jord-, skogs- och vattenbruksverksamhet skulle anses utgöra ett statligt stöd, bör även denna nedsättning villkoras så att den inte kommer otillåtna stödmottagare till del.

16.4 Frivillig skattskyldighet i vissa fall, återbetalning först vid viss nivå, kvartalsvis ansökan

Förslag: Den som beräknas förbruka elektrisk kraft i mycket stor omfattning får godkännas som frivilligt skattskyldig av Skatteverket, om den övervägande delen av förbrukningen sker i tillverkningsprocessen i industriell verksamhet eller i en datorhall. Den som godkänts som frivilligt skattskyldig ska registreras av Skatteverket.

Återbetalning av energiskatt på el får, utom i fråga om landström, endast göras för den del som överstiger 12 000 kronor per kalenderår.

Om sökanden beräknas förbruka elektrisk kraft i större omfattning, får Skatteverket medge att ansökan görs per kalenderkvartal.

Bedömning: Vid prövning av en ansökan om godkännande som frivilligt skattskyldig bör kravet på beräknad förbrukning i mycket stor omfattning anses uppfyllt om den sökande beräknas förbruka minst 20 GWh per kalenderår. Detta bör regleras i förordningen (2010:178) om skatt på energi.

Möjligheten att medge att ansökan om återbetalning görs per kalenderkvartal bör kompletteras med en i förordning angiven förbrukningsgräns.

16.4.1 Frivillig skattskyldighet eller återbetalning

För att underlätta hanteringen och minska likviditetspåfrestningar anser utredningen att det kan vara motiverat att ge stora elförbrukare, tillika stödmottagare, en möjlighet att frivilligt bli skattskyldiga och därigenom få del av stödet genom löpande avdrag i stället för genom återbetalning. En liknande ordning med frivillig skattskyldighet finns inom bränslebeskattningen i form av möjligheten att bli godkänd som s.k. upplagshavare (4 kap. 3 § LSE). En reglering på området kan således utformas med förebild i en befintlig ordning. För själva förfarandets del blir följden att Skatteverket ska registrera den som godkänts som frivilligt skattskyldig (jfr 7 kap. 10 § punkten g) skatteförfarandelagen [2011:1244]). Det medför att frivilligt skattskyldiga ska redovisa energiskatten på el i en

punktskattedeklaration för vissa redovisningsperioder (se 26 kap. 6 § samma lag).

De som inte anses vara stora förbrukare blir hänvisade till att erhålla stödet genom återbetalning av delar av den skatt som elleverantören debiterat dem. Som utvecklas i nästa avsnitt finns det emellertid skäl att även i det fallet uppställa gränser för att bl.a. hålla både företagens och Skatteverkets administration nere i fråga om mindre stödbelopp. Det kan noteras att även om nivåerna skiljer sig åt, har gränser införts även beträffande befintliga möjligheter till återbetalning (på bränslesidan i 9 kap. 8 § LSE och på elsidan i 11 kap. 12 § LSE). Såsom nuvarande ordning med möjligheter till frivillig skattskyldighet i form av upplagshavare respektive återbetalning är konstruerad kompletteras lagstiftningen i det förstnämnda fallet med gränsvärden närmare angivna i förordning¹¹, medan gränsvärdena i det senare fallet är reglerade direkt i lagtext. Utredningen anser att detta är en ändamålsenlig ordning även för de möjligheter som nu föreslås i form av frivillig skattskyldighet respektive återbetalning. Gränserna för återbetalning kan således anges i lagtext medan det förbrukningskriterium som anges för möjligheten att bli frivilligt skattskyldig ("förbrukar el i mycket stor omfattning") lämpligen kan kompletteras med en reglering i förordningen (2010:178) om skatt på energi.

16.4.2 Gränsvärden för frivillig skattskyldighet respektive återbetalning

För möjligheten att bli frivilligt skattskyldig vid mycket stor elförbrukning, och därigenom få del av skattenedsättningen genom löpande avdrag, anser utredningen att en förbrukning om minst 20 GWh per år är lämplig. Gränsen motiveras framför allt av potentiella likviditetseffekter för företagen. Möjligheten till frivillig skattskyldighet bör också bara gälla för förbrukare som kan komma i fråga för 0,5-öresnivån. Därför bör det vara ett krav att övervägande del av förbrukningen ska ske i tillverkningsprocessen i industriell verksamhet eller i en datorhall. Med en sådan avgränsning kommer mellan 200–300 företag att kunna bli frivilligt skattskyl-

¹¹ Se 12 § förordningen (2010:178) om skatt på energi.

diga. Vilken förbrukningsgräns som lämpligen bör gälla kan regeringen reglera i förordning på samma sätt som skett beträffande upplagshavare. Utredningen lämnar därför inte något författningsförslag i detta avseende utan stannar vid ovanstående rekommendation.

Återbetalningen är en ny uppgift för Skatteverket som kommer att ta en del resurser i anspråk. Det är en av anledningarna till att gränsen för återbetalning inte bör sättas allt för lågt. Gränsen bör samtidigt sättas på en nivå där den får antas ha någon mer påtaglig betydelse för elförbrukaren. Enligt utredningens bedömning kan en gräns om 12 000 kronor vara lämplig. För ett medianföretag inom tillverkningsindustrin innebär den gränsen en kostnad motsvarande 0,1 procent av företagets totala rörelsekostnader. En gräns om 6 000 skulle innebära 0,05 procent av medianföretagets totala rörelsekostnader.

Med en sådan gräns bedömer utredningen att mellan 38 000–56 000 företag efter ansökan kommer att kunna få återbetalning samtidigt som minst 14 000 företag inte kommer att kunna få det. Med nuvarande skattesatser innebär förslaget att statsstöd i form av återbetalning inte utgår om elförbrukningen inte uppgår till i vart fall 41 000 kWh/år. För att inte skapa incitament till ökad elförbrukning bör gränsen utformas som ett tröskelvärde, i den meningen att återbetalningen endast avser det belopp som överstiger 12 000 kronor per kalenderår.

Återbetalningen för landström bör inte vara beroende av att något gränsvärde överskrids, eftersom det skulle motverka syftet med skattenedsättningen i dessa fall. Syftet är nämligen att fartyg i hamn ska använda landström, i stället för hjälpmotorer som drivs med olja, för sin elförsörjning och därigenom reducera utsläppen av förorenande ämnen, se prop. 2009/10:144.

Samtliga företag som berörs av det föreslagna gränsvärdet för återbetalning är därmed verksamma inom den industriella tillverkningsprocessen eller datacenterbranschen.

Anledningen till att skattenedsättning utgår till företag inom den industriella tillverkningsprocessen och vissa datorhallar är, som framgår på olika ställen i betänkandet, att de dels är elintensiva, dels internationellt konkurrensutsatta och verkar på marknader där de inte kan kompensera sig för nationellt bestämda pålagor. Som framgått av tidigare avsnitt har utredningen avstått från att knyta stats-

stödet till det relativa måttet elintensitet. Med det föreslagna gränsvärdet sätts emellertid en absolut nedre gräns för elförbrukning, under vilken stöd inte utgår.

Det förhållandet att stöd inte utgår med mindre belopp än det föreslagna kan knappast medföra en så påtaglig konkurrensnackdel för företagen att det påverkar företagens förutsättningar att överleva. De företag som uppbär stödet gör det bl.a. därför att de tillhör branscher som är internationellt konkurrensutsatta och använder el i sin produktion. Företag som använder en mindre mängd el kan visserligen fortfarande vara internationellt konkurrensutsatta, men elen blir en mindre del av kostnaderna och påverkar företagen mindre. För dessa företag är motiven för en lägre skattesats betydligt svagare.

Att sänka gränsen för när återbetalning sker innebär förutom det som diskuterats ovan, en ökad administration hos Skatteverket och hos de tillkommande företagen. Denna administrations- och kostnadsökning måste ställas mot den ökade nytta företagen får av den minskade skattekostnaden, dvs. statsstödet. Som beskrevs ovan bör gränsen sättas så att stödet får en påtaglig effekt för elanvändaren. En återbetalning av väldigt låga belopp har små likviditetseffekter oavsett företagets storlek. En sänkning av gränsen till 6 000 kronor innebär en kostnadssänkning på 4 680 kronor per år efter bolagsskatteeffekter. Det är mindre än 500 kronor per månad och bör inte påverka ett fungerande företags verksamhet. Sammantaget bedömer utredningen att gränsen 12 000 kronor är lämplig såväl i förhållande till administrativa kostnader för att återbetala beloppen som företagets nytta av att uppbära statsstödet.

Slutligen konstaterar utredningen att befintlig reglering om återbetalning för jordbruk m.m. ger en möjlighet att ansöka om sådan per kalenderkvartal och inte endast per kalenderår. Som förutsättning för detta gäller att sökanden beräknas förbruka elektrisk kraft ”i större omfattning” (11 kap. 12 § LSE). I 15 § förordningen (2010:78) om skatt på energi föreskrivs att Skatteverket får medge att en ansökan om återbetalning görs per kalenderkvartal om årsförbrukningen av elektrisk kraft för vilken återbetalning kan medges beräknas uppgå till minst 150 000 kWh. Utredningen föreslår att motsvarande lagreglering införs för de nya återbetalningssituationer som tillkommer genom utredningens förslag. Lagregleringen bör i fråga om förbrukningskriteriet (större omfattning) komplet-

teras med en förordningsreglering likt den befintliga. Utredningen anser att gränsen bör sättas vid 250 000 kWh. På så sätt bör det återbetalningsgrundande beloppet i de allra flesta fall överstiga gränsen 12 000 kronor redan det första kalenderkvartalet.

16.5 EU-rättens transparenskrav hanteras via beskattningsdatabasen

Förslag: En förutsättning för att statsstöd i form av lägre energiskatt genom avdrag eller återbetalning ska beviljas är att stödmottagande företag (dvs. den skattskyldige resp. sökanden) lämnar uppgift till Skatteverket om:

a) vilken typ av företag (små eller medelstora respektive stora) det är,

b) i vilken region det är beläget på Nuts II-nivå, och

c) sitt verksamhetsområde på Nace-gruppnivå.

Bedömning: De uppgifter om stödmottagarna som GBER kräver kan, med den tillkommande reglering som utredningen föreslår ovan, hanteras via beskattningsdatabasen. Regeringen eller, efter delegation från regeringen, Skatteverket bör utfärda verkställighetsföreskrifter angående de uppgifter som ska lämnas.

Med den utformning av det svenska statsstödet som har redovisats i föregående avsnitt kommer det att uppfylla krav som tar sikte på stödmottagarna. Detta eftersom s.k. otillåtna stödmottagare uttryckligen kommer att uteslutas från stöd. För att stödet ska vara förenligt med EU-rätten måste emellertid även vissa s.k. transparenskrav uppfyllas. Det framgår av artikel 9 i den allmänna gruppundantagsförordningen som handlar om offentliggörande och information och som närmare har redogjorts för i avsnitt 3.6.4. En del av dessa krav handlar om information om själva stödåtgärden. Andra handlar om information om de individuella stödmottagarna. Artikel 12, som också har redogjorts för i nämnda avsnitt, innehåller även krav på registerföring för att kommissionen i efterhand ska kunna övervaka tillämpningen av gruppundantagsförordningen.

Det framstår inte som nödvändigt att förstnämnda del, dvs. information om stödordningen, redan från början hanteras i samma sammanhang som uppgifterna om de individuella stödmottagarna.

Informationen om stödordningen påverkas inte av enskilda stödmottagares förhållanden, även om informationen i båda dessa avseenden sedan sammanförs och redovisas samlat på en och samma webbsida.

I den del transparenskraven avser uppgifter om de individuella stödmottagarna, är det emellertid naturligt och mer eller mindre nödvändigt att dessa så långt möjligt hanteras inom ramen för skattesystemet, eftersom det är genom detta som stödet utgår. Som en följd av utredningens förslag enligt föregående avsnitt kommer det också att vara på det viset. Förslaget innebär en uppstramning av den framtida hanteringen av statsstöd, eftersom stödet kommer att utgå först efter yrkande om skatteavdrag eller ansökan om återbetalning av skatt. Uppgifter om stödmottagarna kan därmed inhämtas i det sammanhanget, genom att de lämnas av stödmottagarna själva. Dessa uppgifter om stödmottagarna kan därefter registreras i den beskattningsdatabas som Skatteverket ansvarar för.

Vad beskattningsdatabasen får användas till styrs av vissa angivna *ändamål*, för vilka vissa *uppgifter* får registreras. I beskattningsdatabasen får personuppgifter behandlas som behövs hos Skatteverket för fastställande av underlag för samt bestämmande, redovisning, betalning och återbetalning av skatter och avgifter. (Se 1 kap. 4 § 1 och 2 kap. 2 § lagen [2001:181] om behandling av uppgifter i Skatteverkets beskattningsverksamhet, fortsättningsvis förkortad SdbL.)

De konkreta uppgifter relaterade till stödmottagarna (i tolv olika avseenden) som krävs enligt gruppundantagsförordningen finns uppräknade i avsnitt 3.6.4. Utredningen bedömer att merparten av dessa uppgifter är sådana som antingen

- kommer att finnas i beskattningsdatabasen på grund av att stödmottagarna är skattskyldiga eller ansöker om återbetalning av energiskatt på el (till dessa uppgifter hör namn, org.nr., etc.), eller
- hänför sig till stödordningen och kommer att vara desamma beträffande samtliga stödmottagare (till dessa uppgifter hör stödinstrument, stödets syfte, etc.).

Den senare typen av uppgifter förefaller därför inte nödvändiga att registrera i varje enskilt fall, eftersom de hänför sig till en av stödmyndigheten/Skatteverket identifierbar krets.

De uppgifter som saknar betydelse för den svenska beskattningen men som behövs för att uppfylla uppgiftskraven i den allmänna gruppundantagsförordningen är:

- a) typ av företag¹² (små eller medelstora/stora),
- b) region där företaget är beläget på Nuts II-nivå,¹³ och
- c) verksamhetsområde på Nace-gruppnivå¹⁴

I databasen får emellertid även behandlas uppgifter som behövs för fullgörande av ett åliggande som följer av ett för Sverige bindande internationellt åtagande (2 kap. 3 § andra stycket SdbL). Regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer får också meddela närmare föreskrifter om vilka uppgifter som får behandlas i databasen (2 kap. 3 § tredje stycket SdbL).

¹² Definitioner av företag liksom även små och medelstora sådana finns i bilaga I till GBER. Där definieras *företag* enligt följande:

”Varje enhet, oberoende av juridisk form, som bedriver en ekonomisk verksamhet ska anses som ett företag. Som företag anses således sådana enheter som utövar ett hantverk eller annan verksamhet enskilt eller inom familjen, personsammanslutningar eller föreningar som bedriver en regelbunden ekonomisk verksamhet.”

Enligt vad som framgår av definitionen utgörs kategorin mikroföretag samt små och medelstora företag (SMF-kategorin) av företag som sysselsätter färre än 250 personer och vars årsomsättning inte överstiger 50 miljoner euro eller vars balansomslutning inte överstiger 43 miljoner euro per år.

Inom kategorin små och medelstora företag definieras mikroföretag som företag som sysselsätter färre än 10 personer och vars omsättning eller balansomslutning inte överstiger 2 miljoner euro per år.

Enligt vad som framgår av punkten 30 i ingressen till GBER bygger definitionen på kommissionens rekommendation 2003/361/EG av den 6 maj 2003 om definitionen av mikroföretag samt små och medelstora företag. Syftet med detta uppges vara att undanröja olikheter som kan medföra snedvridning av konkurrensen och att underlätta samordningen mellan olika unionsinitiativ och nationella initiativ som rör små och medelstora företag samt av hänsyn till administrativ klarhet och klarhet om rättsläget.

Eftersom termen ”företag” används även i uttrycket ”företag i svårigheter”, kan noteras att den inte definieras formellt i det kommissionsmeddelande där uttrycket behandlas, se hänvisningar i not 2. En del omnämnda företeelser (insolvensförfarande och olika nyckeltal) är emellertid sådana som omfattar verksamheten i sin helhet. I fråga om små och medelstora företag uppges uttryckligen att samma sak avses som i ovan nämnda rekommendation.

¹³ Nuts – Nomenklaturen för statistiska territoriella enheter. Vanligen anges regionen på nivå 2.

¹⁴ Rådets förordning (EEG) nr 3037/90 av den 9 oktober 1990 om statistisk näringsgrundsindelning i Europeiska gemenskapen (EGT L 293, 24.10.1990, s. 1), i dess ändrade lydelse enligt kommissionens förordning (EEG) nr 761/93 (EGT L 83, 3.4.1993, s. 1) och rättelse (EGT L 159, 11.7.1995, s. 31).

Utredningen bedömer att även uppgifterna a–c kan hanteras i beskattningsdatabasen utan att några lagändringar behöver beslutas av riksdagen. Ändringar i beskattningsdatabasförordningen kan regeringen besluta på egen hand i enlighet med vad som framgår av ovan nämnda bestämmelse i SdbL.

För att uppgifterna a–c) ska kunna registreras i beskattningsdatabasen, måste Skatteverket kunna kräva att uppgifterna lämnas. För att säkerställa uppgiftslämnandet anser utredningen att det måste göras till ett materiellt villkor för att statsstöd ska kunna erhållas. Sett från den enskilde stödmottagarens perspektiv skulle detta kunna uppfattas som en onödig administrativ pålaga, men vad det ytterst handlar om är Sveriges möjlighet att lämna statsstöd enligt den förenklade ordning som GBER erbjuder. Utredningen föreslår därför att möjligheten att få statsstöd i form av lägre energiskatt på el, i form av avdrag eller återbetalning, villkoras av att stödmottagaren lämnar uppgifterna ovan. Utredningen föreslår att uppgiftskravet införs i LSE med användande av benämningen *uppgifter om stödmottagare*. Eftersom uppgifterna således blir av direkt betydelse för beskattningen, krävs inga lagändringar för att uppgifterna ska kunna inkrävas och hanteras av Skatteverket. För att underlätta uppgiftslämnandet bedömer utredningen att regeringen eller Skatteverket bör utfärda föreskrifter för att förtydliga vilka uppgifter som ska lämnas. Utredningen bedömer att detta inte kräver att något särskilt lagstöd införs, utan följer av regeringens kompetens att besluta verkställighetsföreskrifter enligt 8 kap. 7 § regeringsformen eller att delegera denna uppgift till en myndighet enligt 8 kap. 11 §.¹⁵

Hur och av vilken myndighet uppgifterna slutligen ska offentliggöras kräver överväganden som inte ankommer på utredningen att ta ställning till.

Avslutningsvis vill utredningen påpeka att om skattenedsättningarna för jord-, skogs- och vattenbruksverksamhet skulle anses utgöra ett statligt stöd, bör kravet på uppgifter om stödmottagaren även gälla dessa verksamheter.

¹⁵ Jfr avsnitt 1.3 Gröna Boken – Riktlinjer för författningsskrivning, Ds 2014:1.

16.6 Skattenedsättningen i vissa kommuner i norra Sverige slopas

Förslag: Den särskilda, lägre skattesatsen, i vissa kommuner i norra Sverige slopas.

16.6.1 Bakgrund – klimatbaserad skattenedsättning för vissa kommuner

Som tidigare framgått (avsnitt 3.7) är energiskatten för el som förbrukas i vissa kommuner i norra Sverige lägre jämfört med övriga delar av landet.

Denna differentiering, vars storlek har varierat över tiden, infördes ursprungligen den 1 juli 1981 i den dåvarande lagen (1957:262) om allmän energiskatt (prop. 1980/81:118, SkU 1980/81:44, rskr. 1980/81:285, SFS 1981:344). Åtgärden motiverades med hänvisning till den dåvarande regeringens ekonomiska handlingsprogram, enligt vilket beskattningen av hushållens elförbrukning borde mildras i de norra delarna av landet, där uppvärmningskostnaderna regelmässigt är högre än i landet i övrigt. Vid den geografiska gränsdragningen uppgavs hänsyn ha tagits bl.a. till medeltemperaturen under eldningssäsongen (se a. prop. s. 15 och 31). I ett senare betänkande från riksdagens skatteutskott uppges att det i underlaget för lagstiftningsärendet ingick mätningar för normalperioden 1931–1960 (se bet. 1991/92:SkU22 s. 9).

Enligt ett tidsbegränsat beslut har rådet, efter förslag av kommissionen och med stöd av artikel 19 i energiskattedirektivet, bemyndigat Sverige att tillämpa en nedsatt skattesats fram till den 31 december 2017. Nedsättningen får enligt beslutet varken överskrida 9,6 öre per kWh eller vara större än vad som krävs för att kompensera för de extra uppvärmningskostnader som beror på det nordliga läget i förhållande till övriga delar av Sverige. Med beaktande av prognosticerade förändringar av konsumentprisindex skulle skillnaden mellan skattesatserna efter indexering överskrida 9,6 öre per kWh under 2017.

16.6.2 Utredningens överväganden – nedsättningen slopas

Den nedsatta skattesatsen för el som förbrukas i vissa kommuner i norra Sverige omfattar all elförbrukning, oavsett om elen förbrukas för privata ändamål av privatpersoner eller om den förbrukas av företag. Företagens förbrukning måste emellertid särskiljas från privat förbrukning, eftersom nedsättningen för företagens del utgör ett statsstöd. Kravet på att stöd inte får lämnas till en otillåten stödmottagare omfattar samtliga företag – oavsett organisationsform och verksamhetsinriktning – i aktuella kommuner. Kraven gäller således såväl verksamheter bedrivna i självständiga rättssubjekt, såsom t.ex. aktiebolag, som enskilda näringsidkare. Kraven gäller vidare helt oavsett vilken verksamhet som bedrivs och helt oavsett om denna bedrivs, och elen således förbrukas, i särskilda lokaler som tillhör näringsverksamheten eller om verksamheten helt eller delvis bedrivs i utrymmen som tillhör en privatbostadsfastighet. Ett annat krav som måste uppfyllas är att uppgifter om vissa stödmottagare ska offentliggöras på en övergripande webbplats. Det gäller alla stödmottagare som sammantaget under året har fått mer än 500 000 euro i stöd inom en stödordning. De uppgifter som ska publiceras framgår av den allmänna gruppundantagsförordningens bilaga III (och återges i avsnitt 3.6.4). För att kommissionen ska kunna övervaka tillämpningen av gruppundantagsförordningen förutsätts medlemsstaterna föra detaljerade register över stödmottagarna.

I berörda kommuner finns, enligt uppgifter från Bolagsverket, mer än 80 000 företag av skilda slag. Ungefär hälften av dessa utgörs av enskilda näringsidkare, dvs. enskilda fysiska personer som bedriver någon form av näringsverksamhet, och den andra hälften av olika former av bolag.

Som framgår av avsnitt 16.3 är utredningens lösning för att tillgodose de EU-rättsliga kraven för att kunna ge stöd till t.ex. industriell verksamhet, att stödmottagarna får stödet genom avdrag eller återbetalning. På så sätt skapas en möjlighet för Skatteverket att bl.a. se till att stödet inte ges till någon som är försatt i konkurs. Om motsvarande lösning valdes för en nedsättning för all förbrukning i de kommuner som nu är aktuella, skulle det förutsätta att elleverantörerna i ett första skede tar ut full skatt för alla förbrukare, samtidigt som alla förbrukare också skulle vara tvungna att begära återbetalning från Skatteverket. Verket skulle visserligen då få in de

uppgifter som krävs beträffande företagen, men den administration det skulle medföra för såväl förbrukarna som Skatteverket är orimlig.

Nästa fråga blir om inte elleverantörerna i dessa kommuner skulle kunna behandla hushållens och företagens elförbrukning olika genom att endast hushållen debiteras elskatt på den lägre nivån, medan företagen debiteras full elskatt och får nedsättningen först efter avdrag eller återbetalning genom en fortsatt hantering hos Skatteverket. I jämförelse med dagens ordning skulle i så fall tillkomma ytterligare en faktor för elleverantörerna att förhålla sig till i dessa kommuner, nämligen gränsdragningen mellan elförbrukning för privata ändamål och för företagsamhet av något slag. För att konkretisera den här delen kan nämnas att det från statsstöds-synpunkt är nödvändigt att kunna identifiera och särskilja den elförbrukning som en enskild näringsidkare eventuellt använder i en verksamhet bedriven på sin privatbostadsfastighet från övrig elförbrukning på fastigheten. Det omedelbara ansvaret för gränsdragningar av detta slag skulle alltså läggas på elleverantörerna. Enligt utredningens uppfattning skulle det vara omöjligt för elleverantörerna leva upp till detta ansvar och då är det inte heller rimligt att de ska stå risken för att det blir fel.

Hanteringen av företagens elförbrukning måste under alla förhållanden uppfylla EU-rättsliga krav. I berörda kommuner gäller det emellertid inte endast företag med någon viss verksamhet, utan samtliga företag. Som ovan nämnts uppgår de till mer än 80 000, varav ungefär hälften är enskilda näringsidkare. Utredningen bedömer att skattenedsättningen i vissa kommuner i norra Sverige inte är möjlig att förena med de EU-rättsliga krav som gäller för att kunna ge statligt stöd. Utredningens slutsats är därför att den särskilda skattesatsen för norra Sverige måste tas bort.

Det kan även påpekas att det, oavsett utredningens förslag, hade varit nödvändigt att göra ändringar av nedsättningen för att säkerställa att den är förenlig med genomförandebeslutet under 2017.

Effekterna av att nedsättningen slopas beskrivs i en konsekvensanalys lägre fram i betänkandet. Här kan kort noteras följande. För ett hushåll med en eluppvärmd villa innebär slopandet av nedsättningen en ökad kostnad med omkring 3 000 kronor per år (inklusive mervärdesskatt). För ett företag som inte får fortsatt stöd och som har en elanvändning på 600 000 kWh medför slopandet en nettokostnadsökning med omkring 47 000 kronor per år.

17 Industriell verksamhet

17.1 Inledning

I detta avsnitt redogör utredningen närmare för de problem som finns med begreppet industriell verksamhet. Utredningens slutsats är att det finns ett behov av att se över begreppet. Samtidigt konstaterar utredningen att arbetet med en sådan översyn är för omfattande för att kunna hanteras inom ramen för den här utredningen.

17.2 Rättstillämpningen

I vilken utsträckning el i enlighet med 11 kap. 3 § första stycket 1 LSE ska anses förbrukad i industriell verksamhet i tillverkningsprocessen har prövats i rättstillämpningen vid återkommande tillfällen. Prövningen har omfattat dels frågan om någon viss verksamhet utgör industriell verksamhet, dels frågan vilken förbrukning som ingår i tillverkningsprocessen.

Om svaret på den första frågan är nekande, kan det i ett andra led vara nödvändigt att också ta ställning till frågan om verksamheten i fråga ingår i någon *annan* verksamhet på ett sådant sätt att förbrukningen ändå kan anses ha skett i industriell verksamhet.

När det gäller frågan vad som utgör industriell verksamhet, framgår av förarbeten till lagstiftningen att Standard för svensk Näringsgrensindelning (som används för officiell statistik och som kommer till uttryck i s.k. SNI-koder) ska kunna vara vägledande, samtidigt som den inte fångar allt som enligt gängse språkbruk kan anses utgöra industri.

Som ett exempel på att SNI-koderna saknar avgörande betydelse för frågan kan, för att återknyta till direktiven, nämnas återvinning som trots en annan SNI-kod i vissa fall kan anses utgöra industriell

verksamhet i LSE:s betydelse. Så var fallet i det inte överklagade förhandsbeskedet från Skatterättsnämnden i ärende dnr 24-11/I.

Skatteverket redogör i ställningstagande (2008-05-29, dnr 131 335369-08/111) för sin syn på vad som gäller när ett företag också ägnar sig åt annan verksamhet än industriell sådan. Skatteverket anser, med hänvisning till förarbeten, att förekomsten av sådan annan verksamhet inte påverkar bedömningen så länge som den *huvudsakliga* verksamheten i företaget är att anse som industriell. Med företag avses även delar av en juridisk person, om verksamheten i denna bedrivs *självständigt* i förhållande till övrig verksamhet. Frågan om självständighet får enligt Skatteverket bedömas utifrån de samlade omständigheterna i det enskilda fallet, såsom t.ex. verksamhetens art och omfattning, organisatorisk och fysisk placering samt huruvida verksamheten i fråga har egen budget, ledning och/eller personal. Av ställningstagandet framgår vidare att Skatteverket anser att ett företags elförbrukning kan anses ha skett i industriell verksamhet även när den huvudsakliga verksamheten i företaget inte är att anse som industriell, om förbrukningen skett i en verksamhet som utgör en *integrerad del* av ett annat företags industriella verksamhet.

I fråga om vad som ingår i tillverkningsprocessen, har dåvarande Riksskatteverket i en tidigare rekommendation (RSV SP 1999:1), som hänvisas till även i senare rättspraxis, uppgivit följande:

Bedömningen av vilken elförbrukning som skall hänföras till tillverkningsprocessen bör utgå från de företagsekonomiska huvudfunktionerna tillverkning, försäljning, administration samt forskning och utveckling (FoU).

[---] Beträffande innebörden av begreppen FoU bör bokföringsnämndens (BFN:s) rekommendation BFN R 1, Redovisning av forsknings- och utvecklingskostnader, vara vägledande. Elförbrukning som är knuten till grundforskning bör inte anses hänförlig till tillverkningsprocessen. Däremot bör elförbrukning som avser tillämpad forskning och utvecklingsarbete anses hänförlig till tillverkningsprocessen.

Som exempel på rättsfall där frågan vad som utgör *industriell verksamhet* har behandlats kan nämnas följande:

- KRSU 2007-06- 20, mål nr 3500-06 och KRSU 2007-06-20, mål nr 3504–3510-06; Tillverkning av portionsförpackad, färdiglagad mat (*industriell verksamhet i båda fallen*)

- KRSU 2008-11-07, mål nr 301-08; Framställning av is till skridskobana (*inte industriell verksamhet*)
- KRSU 2013-04-26, mål nr 1900-12; Tillverkning av plastgranulat genom återvinning (*industriell verksamhet*)
- KRSU 2009-10-19, mål nr 1344-09; Genom sönderdelande processer görs avfall till ett material som kan användas i energiotvinning (*inte industriell verksamhet*)
- KRSU 2013-04-26, mål nr 1826-12; Uthyrningsföretags reparationer av egna maskiner och fordon (*inte industriell verksamhet*)
- KRSU 2013-04-30, mål nr 1937-12; Kund- och marknadsanpassning av försålda lastbilar (*inte industriell verksamhet*)
- KRSU 2014-12-12, mål nr 1430–1436-14; Tryckhöjning av biogas vid detaljhandelsdepåer (*inte industriell verksamhet*)

Som exempel på rättsfall som har behandlat frågan om en verksamhet kan anses vara en *självständig del* av en annan, och därmed ska bedömas för sig, kan nämnas följande:

- KRSU 2007-06-20, mål nr 1054-07; Pulverisering av kol för värmeproduktion av värmeproducent (*inte industriell verksamhet*)
- KRSU 2013-04-26, mål nr 2711–2717-12; Livsmedelshandels styckning av kött, matberedning m.m. (*inte industriell verksamhet*)
- KRSU 2014-09-16, mål nr 1887-12; Reparation och rengöring m.m. av last- och förpackningsenheter som hyrs ut (*inte industriell verksamhet*)

Som exempel på rättsfall som har behandlat frågan när en verksamhet är *integrerad* i ett annat företags verksamhet kan nämnas följande:

- KRSU 2006-10-23, mål nr 3416–3421-05; Transport av råvaror med transportband till tillverkningsindustri (*industriell verksamhet*)
- KRSU 2009-05-29, mål nr 303–304-08; Forskning och utveckling för tillverkande industri i livsmedels-branschen (*industriell verksamhet*)

- HFD 2013 ref. 57; Testanläggning för bilar (*inte industriell verksamhet*)
- KRSU 2013-10-22, mål nr 1291–1296-13; Forskning och utveckling, partihandel, slutmontering och kvalitetssäkring av produkter från kontraktstillverkare (*inte industriell verksamhet*)
- KRSU 2014-10-02, mål nr 2556–2559-12; Forskning och utveckling av mobiltelefoner i Sverige, tillverkning av dem i samägt bolag utomlands (*inte industriell verksamhet*)

Det kan konstateras att flera av de bedömningsfrågor som har tagits upp ovan kan aktualiseras inom ramen för ett och samma mål, vilket också framgår av några av de anmärkta rättsfallen.

17.3 Gränsdragningsproblem

17.3.1 Avsaknaden av en definition och kopplingen till SNI-kod

LSE innehåller ingen definition av industriell verksamhet. En grov uppskattning är att upp till 70 000 företag kan ha en verksamhet som kan anses vara industriell enligt lagen. Avseende den traditionella basindustrin är det i de flesta fall uppenbart att verksamheten är industriell. Däremot är det inom vissa andra områden svårt och resurskrävande för såväl Skatteverket som företagen att bedöma om en verksamhet är industriell eller inte.

I det fall ett företags faktiska verksamhet är hänförlig till en SNI-kod som ligger i intervallet 05–33 (avdelning B och C enligt SNI 2007), anses den i praktiken vara en industriell verksamhet. För sådana verksamheter spelar det alltså inte någon roll hur verksamheten bedrivs. Även småskalig verksamhet omfattas.

Om SNI-koden ligger utanför intervallet, görs däremot en särskild prövning av om verksamheten trots koden kan anses som industriell. För sådan verksamhet kan det vara avgörande för skattesatsen hur verksamheten bedrivs (jfr SRN 24-11/1 där det i bedömningen framhölls att verksamheten skulle bedrivas med omfattande och energikrävande maskinell utrustning och KRSU 2007-06-20, mål nr 3500-06 där det i skälen hänvisas både till hur tillverkningen går till och till omfattningen på produktionen).

17.3.2 Betydelsen av organisatoriska förändringar

Förändringar i ett företag kan få konsekvensen att verksamheten inte längre bedöms vara industriell. Exempelvis förekommer det att företag upphör med tillverkning av sina produkter i Sverige och flyttar denna del av verksamheten utomlands. En sådan förändring kan innebära att företaget inte längre bedriver industriell verksamhet här i landet (jfr KRSU 2014-10-02, mål nr 2556–2559-12). Om företaget behåller framställning av prototyper och annan tillämpad forskning etc. i Sverige, kommer den el som förbrukas i den verksamheten att beskattas med den högre skattesatsen. Även andra organisatoriska förändringar kan få till följd att den huvudsakliga verksamheten inte längre är industriell och att all el som förbrukas i verksamheten ska beskattas med den högre skattesatsen.

17.3.3 Exempel från livsmedelsbranschen

Ett exempel på ett område som medför många frågor om avgränsning mellan industriell verksamhet och annan verksamhet är livsmedelsbranschen. Industriell verksamhet bedrivs ofta tillsammans med annan verksamhet. Till exempel bedrivs bageriverksamhet, som är industriell enligt SNI, ofta tillsammans med andra verksamheter som inte är industriella enligt SNI, exempelvis livsmedelshandel eller kaféverksamhet. Avgörande för hur den el som förbrukas i tillverkningsprocessen i bageridelen ska beskattas blir då vad som är den huvudsakliga verksamheten. Om livsmedelshandeln eller kaféverksamheten är den huvudsakliga verksamheten omfattas inte någon elförbrukning av den lägre skattesatsen, såvida inte bageriverksamheten bedrivs självständigt så att den delen ska bedömas för sig. Eftersom s.k. ”bake off”, dvs. enbart jäsning och gräddning av inköpt färdigblandad deg i butik, ingår i en icke-industriell SNI-kod, blir dessa frågor inte aktuella vid sådan tillverkning i samband med livsmedelshandel eller annan icke-industriell verksamhet. Motsvarande gränsdragningsproblem finns även inom andra branscher där det förekommer blandad verksamhet.

17.3.4 Identiska aktiviteter men olika skattesatser

I rättsfallet HFD 2013 ref. 57 var frågan om ett bolag, som erbjuder billtillverkande företag en komplett anläggning för testning av bilar och bilkomponenter, skulle anses bedriva industriell verksamhet. Det ansåg inte HFD med följande motivering:

Bolaget bedriver inte självt någon industriell verksamhet. Beroende på de närmare omständigheterna kan testverksamheten eller delar av den ses som för bilföretagens räkning bedrivit forsknings- och utvecklingsarbete, ingående i en tillverkningsprocess. Detta får betydelse om bolaget, som ett led i fullföljandet av de uppdrag som bolaget får från bilföretagen, i LSE:s mening kan anses leverera elektrisk kraft till bilföretagen. Med de bedömningsgrunder som tillämpas och som bygger på praxis från mervärdesskatteområdet (HFD 2012 ref. 26) kan emellertid någon sådan leverans inte anses ske. I stället förbrukas den elektriska kraften i bolagets egen verksamhet.

Ett bolag som enbart erbjuder flera andra företag att använda en testanläggning synes alltså inte bedriva industriell verksamhet. Om däremot samma aktiviteter äger rum på en anläggning som tillhör biltillverkaren, skulle de ingå i tillverkarens industriella verksamhet.

17.4 Behov av översyn av begreppet industriell verksamhet

Utredningens bedömning: Det finns ett behov av att se över begreppet industriell verksamhet. Arbetet med en sådan översyn är för omfattande för att kunna hanteras inom ramen för utredningens uppdrag.

När begreppet industriell verksamhet infördes i den dåvarande lagen (1957:262) om allmän energiskatt under den senare hälften av 1970-talet ansågs SNI-kodningen vara en lämplig utgångspunkt för att dra gränsen för vad som skulle ingå i begreppet (prop. 1976/77:68, SkU 1976/77:22, rskr. 1976/77:136, SFS 1977:57). Efter detta har såväl näringslivet som SNI förändrats. Dessutom har skillnaden mellan skattesatserna ökat högst väsentligt, normalskattesatsen är i dag i det närmaste 60 gånger högre än den som gäller för industriell verksamhet.

Som framgått av den tidigare redogörelsen leder begreppet till tolkningsproblem i rättstillämpningen, trots att det funnits under lång tid. Dagens tillämpning gör också att el, även om den förbrukas på exakt samma sätt, får olika skattesatser beroende på i vilken verksamhet den förbrukas. Företagsekonomiskt motiverade organisatoriska förändringar inom ett bolag eller en koncern kan också göra att viss verksamhet, allt annat lika, hamnar utanför vad som anses som industriell.

Det finns ett behov av att undersöka om det går att få fram en definition av vad som ska avses med industriell verksamhet. En definition som kan ge bättre ledning för rättstillämpningen, men också kan ta större hänsyn till utvecklingen inom näringslivet.

En sådan översyn kommer dock med all sannolikhet även att innehålla ett antal överväganden om vad som är lämpligt att låta omfattas av en lägre skattenivå. Det finns också anledning att analysera om även begreppet "tillverkningsprocessen" ska definieras i lagtexten och vad som ska ingå. Att t.ex. tillämpad forskning och utveckling ska tillhöra tillverkningsprocessen är inte givet. Förbrukningen för forsknings- och utvecklingsändamål är också ett område där rent organisatoriska omständigheter, och inte hur elen faktiskt förbrukas, kan bli avgörande för vilken skattenivå som ska gälla. En definition som utesluter även tillämpad forskning och utveckling från tillverkningsprocessen skulle vara ett sätt att på det området skapa konkurrensneutralitet mellan företag.

Det arbete som skulle krävas för översynen i form av att inhämta faktaunderlag, göra överväganden, lämna förslag och analysera konsekvenserna av förslagen är för omfattande för att rymmas inom ramen för utredningens arbete. Utredningen rekommenderar dock att en sådan översyn görs.

18 Ikraftträdande

Förslag: Utredningens förslag ska träda i kraft den 1 januari 2017.

Utredningen lämnar lagförslag i två avseenden, dels beträffande lägre skatt för vissa större datacenter (avsnitt 15), dels beträffande hanteringen av statsstöd (avsnitt 16). Samtliga lagändringar som föreslås bedöms kunna träda i kraft den 1 januari 2017. Utredningen föreslår att så sker och att det, på sedvanligt vis, i en övergångsbestämmelse föreskrivs att äldre bestämmelser fortfarande ska gälla för förhållanden som hänför sig till tiden före ikraftträdandet.

I detta sammanhang vill utredningen uppmärksamma följande. Som en del av utredningens förslag om hanteringen av statsstöd ingår att vissa som förbrukar el i mycket stor omfattning ska kunna bli frivilligt skattskyldigt (avsnitt 16.4). Med den förbrukningsgräns som utredningen rekommenderar (20 GWh/år) bedöms att 200–300 förbrukare skulle kunna bli frivilligt skattskyldiga.

Syftet med förslaget är att underlätta hanteringen och minska likviditetspåfrestningar för mycket stora elförbrukare. Av samma anledning skulle det vara önskvärt att bestämmelsen som reglerar denna möjlighet (11 kap. 6 § i avsnitt 1) kunde träda i kraft innan lagstiftningen i övrigt. Då kan Skatteverket påbörja arbetet med att godkänna frivilligt skattskyldiga så att den föreslagna ordningen kan fungera som det är tänkt redan från början. Eftersom möjligheten till frivillig skattskyldighet även berör förbrukning i vissa datorhallar, måste i så fall även definitionen av dessa (1 kap. 14 § i avsnitt 1) sättas i kraft samtidigt.

Ett tidigare ikraftträdande förutsätter emellertid att beslut om detta kan fattas av riksdagen i så god tid att det är meningsfullt med skilda ikraftträdanden. Om detta är möjligt beror på den fortsatta hanteringen av utredningens förslag. Utredningen lämnar därför inte något förslag om tidigare ikraftträdande, utan stannar vid ovanstående konstateranden.

19 Konsekvenser

19.1 Inledning

Enligt kommittéförordningen (1998:1474) ska utredningen analysera och lämna en redovisning av förväntade konsekvenser och kostnader till följd av utredningens förslag som uppkommer för företag, för upphandlande myndigheter och enheter samt för staten i övrigt. Om ett betänkande innehåller förslag till nya eller ändrade regler, ska förslagets kostnadsmässiga och andra konsekvenser anges i betänkandet. Dessa konsekvenser ska anges på ett sätt som motsvarar de krav på innehållet i konsekvensutredningar som finns i 6 och 7 §§ förordningen (2007:1244) om konsekvensutredning vid regelgivning.

19.1.1 Allmänt om utredningens uppdrag och utförandet av det

Utredningen har haft i uppdrag att överväga om den nuvarande modellen för energibeskattningen av el är ändamålsenlig. Utredningens direktiv redogörs för i avsnitt 2.1.

I utredningen har ingått experter från relevanta sakområden. Utredningens sekretariat har dessutom haft ett flertal möten med representanter för berörda branscher som därigenom har kunnat förse utredningen med synpunkter och sakkunskaper. Utredningens arbete redogörs för i avsnitt 2.2.

Efter en genomgång av uppdraget enligt direktiven, gällande rätt, relevant EU-rättslig reglering, m.m. (avsnitt 2.1, 3.2–3.7) har utredningen formulerat en problembeskrivning (avsnitt 3.8). Som framgår av det avsnittet finner utredningen att den nuvarande modellen är behäftad med problem som rör gränsdragningsfrågor, neutra-

litets- och konkurrensfrågor samt statsstödsfrågor, samtidigt som det finns vissa offentligfinansiella begränsningar att förhålla sig till.

Genom tillgång till statistik från bl.a. Energimarknadsinspektionen har utredningen kunnat kartlägga elförbrukningen inom svenskt näringsliv. Utifrån denna kartläggning har utredningen analyserat olika modeller för beskattning av el (se avsnitt 13). Utredningen har därefter utvärderat modellerna i förhållande till den tidigare presenterade problembeskrivningen (se avsnitt 14).

De faktorer som utredningen har utvärderat modellerna mot är: neutralitets- och konkurrensaspekter, offentligfinansiella aspekter, eventuella omfördelningar av skatteuttaget mellan kategorier av förbrukare, och modellernas eventuella påverkan på energieffektiveringsmålen. I samtliga fall är det nödvändigt att modellen uppfyller de krav som EU-rätten ställer på statsstöd, om modellen innehåller sådana inslag. Utredningens direktiv innehåller särskilda hållpunkter i det avseendet, som utredningen lyfter fram och beaktar vid sina överväganden.

Främst på grund av modellernas effekter när det gäller neutralitet och konkurrens samt offentligfinansiella begränsningar respektive omfördelningar av skatteuttaget gör utredningen bedömningen att det med samtliga modeller finns ett behov av statsstöd för att de ska vara acceptabla ur ett konkurrens- och fördelningsperspektiv. Det som skulle ha varit en av de stora vinsterna med en omläggning av skattesystemet för energiskatt på el, nämligen slopandet av inslagen av statsstöd, uppfylls således inte med någon av modellerna.

Slutsatsen av analysen är att alternativen till dagens modell har sådana nackdelar att det är lämpligare att bygga vidare på den modell som finns i dag. Utredningen lämnar därför förslag som bygger vidare på den befintliga modellen (se avsnitt 3.7 för beskrivning av den nuvarande svenska modellen för energiskatt på el).

19.1.2 Allmänt om utredningens förslag

Som en väsentlig del av utredningens uppdrag har ingått att se över dagens olika skattenivåer för olika typer av verksamheter (se avsnitt 10). Utredningens överväganden i den delen mynnar ut i förslaget att ytterligare en bransch, datacenterbranschen, under vissa

förutsättningar ska få den lägre skattesats som i nuläget gäller för tillverkningsindustrin (se avsnitt 15). Denna del betecknas i fortsättningen som förslaget om datorhallar.

Utredningens förslag innebär vidare att den nuvarande modellen, utökad enligt förslaget om datorhallar, kompletteras med regler som gör att Sverige uppfyller EU:s regler om statligt stöd (se avsnitt 3.6). Detta är nödvändigt, eftersom lägre skatt för vissa verksamheter utgör statligt stöd enligt EU-rätten.

Med utredningens förslag kommer energiskatt på el tas ut med en skattesats oavsett användning (se avsnitt 16). Den lägre energiskatten vid viss förbrukning åstadkoms genom avdrag eller återbetalning efter yrkande respektive ansökan av den som gör anspråk på statsstöd i form av lägre skatt. Avdrag kan användas av dem som själva är skattskyldiga medan återbetalning får användas av övriga. Som en del i dessa förslag ingår även att den lägre skattesatsen som gäller för elförbrukning i vissa kommuner i norra Sverige slopas. Dessa delar betecknas i fortsättningen som förslaget till EU-anpassningar. Med förslaget till EU-anpassningar bedömer utredningen att Sverige kan uppfylla sina åtaganden enligt EU-rätten.

Det kan få högst påtagliga konsekvenser om Sverige inte uppfyller sina åtaganden enligt EU-rätten. Det riskerar att leda till att samtliga stöd som utgår i form av lägre skatt utgör olagligt statligt stöd som måste återkrävas med ränta från stödmottagarna, i detta sammanhang de företag som i slutänden drar fördel av en lägre skattesats. Antalet stödmottagare är omfattande och det sammanlagda statsstödet uppgår till betydande belopp, mer än 14 miljarder kronor 2013.

19.1.3 Utredningens underlag

Den statistik som utredningen har använt för att göra analyser av elanvändning och för skattemodellsberäkningar kommer från flera källor; SCB, Energimarknadsinspektionen och Skatteverket. All statistik som har använts gäller för 2013, dvs. för ett enskilt år. Det innebär att det finns begränsningar i statistiken bl.a. genom att elanvändningen i Sverige är konjunkturlägeskänslig och temperaturkänslig. Underlaget behandlas mer ingående i avsnitt 9.2.

19.2 Offentligfinansiella effekter

I avsnitt 13 och 14 analyserades den modell som ligger till grund för utredningens förslag. I modellen finns dock Norrlandsskattesatsen kvar samtidigt som hänsyn inte har tagits till de förändringar som sedermera föreslås (i avsnitt 16) och som rör det sätt på vilket elanvändare får del av den lägre skattesatsen.

Sammantaget innebär utredningens förslag om EU-anpassningar och om sänkt skattesats för datorhallar att de totala skatteintäkterna från energiskatten på el ökar jämfört med nuvarande modell. Förslaget om datorhallar innebär minskade skatteintäkter från berörda företag. Slopandet av den lägre skattesatsen i vissa kommuner i norra Sverige, som en del av EU-anpassningarna, innebär att skatteintäkterna från berörda elanvändare ökar. Ändrade regler för återbetalning av el ökar också skatteintäkterna. I Tabell 19.1 nedan redovisas de offentligfinansiella effekter som utredningens förslag ger upphov till. De offentligfinansiella bedömningarna är gjorda såväl brutto som netto. Nettoberäkningarna följer de konventioner för beräkning och redovisning av offentligfinansiella effekter vid ändrade skatteregler som redovisas i Finansdepartementets rapport Beräkningskonventioner 2015 och innebär att indirekta effekter är med i beräkningen. Det betyder att bolagsskatteeffekter för företagen läggs till, eftersom punktskatten på el är en kostnad som får dras av vid inkomstbeskattningen. Högre (lägre) energiskatt på el innebär att vinsten blir lägre (högre) varför statens skatteintäkter från bolagsskatten minskar (ökar) i motsvarande grad. Det betyder också att mervärdesskatt i vissa kommuner i norra Sverige läggs till för hushåll och andra som inte kan dra av den skatten. I enlighet med konventionerna analyseras inte dynamiska effekter (beteendeffekter).

Resultatet för de offentligfinansiella intäkterna, med utredningens förslag inkluderade, är att de offentligfinansiella intäkterna ökar med cirka 975 miljoner kronor per år.

Tabell 19.1 Offentligfinansiella effekter av utredningens förslag

	Brutto, MSEK	Netto, MSEK
Slopade nedsättning för förbrukning i vissa kommuner i norra Sverige ger ökade intäkter	678	644
<i>Hushåll (25 procent)</i>	<i>201</i>	<i>252</i>
<i>Offentlig sektor (12 procent)</i>	<i>97</i>	<i>97</i>
<i>Företag (63 procent, exklusive datorhallar)</i>	<i>380</i>	<i>296</i>
Lägre skatt för vissa datorhallar ger lägre intäkter	-313	-245
<i>I vissa kommuner i norra Sverige</i>	<i>-124</i>	<i>-97</i>
<i>Övriga delar av Sverige</i>	<i>-189</i>	<i>-148</i>
Återbetalningsgräns ger ökade intäkter		
<i>47 000 företag</i>	725	566
Ändrat återbetalningsförfarande ger ökade intäkter		
<i>Uppbördsförskjutning</i>	13	10
Summa offentligfinansiella effekter	1 089	975

Källa: Egna beräkningar.

Beräkningarna i Tabell 19.1 baseras på beräkningskonventionens fördelning av förbrukningen mellan olika förbrukare (Tabell 8.10, s. 194). Uppdelningen är dock inte tillräckligt detaljerad för utredningens syfte. Konventionerna lägger ihop hushåll och serviceföretag som en post. Eftersom effekterna av den slopade nedsättningen för förbrukning i vissa kommuner i norra Sverige måste beräknas separat för hushåll och företag, skiljs mellan dessa här. Baserat på det dataunderlag som utredningen har tillgång till förbrukar hushållen cirka 25 procent av elen i Sverige. Servicesektorns förbrukning läggs till företagens medan den offentliga sektorns förbrukningsandel förblir orörd. I beräkningarna av effekten av den slopade nedsättningen exkluderas datorhallar, eftersom dessa får en lägre skattesats. Effekterna för datorhallar redovisas separat, uppdelade på hallarnas geografiska belägenhet.

Utredningen har i sitt förslag satt en gräns för den lägre skattesatsen för datorhallar som innebär att de ska ha en installerad effekt om minst 0,5 MW. Om den gränsen sänks till 0,3 MW kommer ytterligare datorhallar att få den lägre skattesatsen. Om gränsen

sätts högre, t.ex. till 5 MW som i Finland, kommer färre datorhallar att omfattas. Utredningens bedömning är att en sänkning till 0,3 MW innebär att ytterligare 50 MW datorhallar får den lägre skattesatsen. Sätts gränsen till 5 MW faller åtminstone 70 MW hänförlig till datorhallar bort. De offentligfinansiella effekterna av en ökning till 5 MW är att nettointäkterna bedöms öka med 114 miljoner kronor per år. En sänkning av gränsen till 0,3 MW medför å andra sidan att nettointäkterna minskar med 82 miljoner kronor per år.

För de offentliga finanserna innebär det ändrade systemet för återbetalning ökade intäkter från uppbörden av skatt. I det nuvarande systemet beaktas den lägre skattesatsen redan i elfakturan (se avsnitt 16). Med utredningens förslag får företagen antingen den lägre skatten genom ett avdrag (om de är skattskyldiga) eller genom ett återbetalningsförfarande (om de inte är skattskyldiga). Återbetalningsförfarandet innebär att staten får in energiskatten på el med normalskattesatsen och återbetalar skillnaden ner till den lägre skattenivån först i samband med återbetalningsförfarandet. För större elförbrukare sker återbetalning kvartalsvis medan övriga får ansöka om återbetalning årsvis. Den ändrade uppbörden innebär att statens upplåningsbehov minskar, vilket bedöms leda till att statens räntekostnader minskar med cirka 10 miljoner kronor per år.

Utredningens förslag innebär vidare att återbetalning görs av den del av skatten som överstiger 12 000 kronor. Utredningens bedömning, baserad på SCB:s statistik och diskussioner med Skatteverket, är att det finns upp till 70 000 företag som kan komma i fråga för återbetalning. Det är de som i nuvarande system har 0,5-öresskatten. Av dem är det 38 000–56 000 som kommer över gränsen för att kunna begära återbetalning. Utredningens bedömning är att 47 000 företag kommer att ansöka om återbetalning. Det innebär att 23 000 företag inte har tillräckligt hög elförbrukning för att komma över gränsen, för rätt till återbetalning. Deras elförbrukning kommer att debiteras den högre normalskattesatsen. Det innebär ökade skatteintäkter, eftersom dessa företag i nuvarande system har 0,5-öresskatten.¹ De offentligfinansiella effekterna visas i Tabell 19.1. Med gränsen för återbetalning satt till 12 000 kronor

¹ Utifrån utredningens statistik bedöms dessa företags genomsnittliga elförbrukning vara 20 000 kWh. Denna siffra har använts i beräkningarna.

ökar skatteintäkterna efter indirekta effekter med 566 miljoner kronor per år.

Det finns en viss osäkerhet om hur många företag som kommer att ansöka om återbetalning. Om antalet företag som ansöker om återbetalning i stället blir 38 000, minskar skatteintäkterna från 566 miljoner till 555 miljoner kronor per år. Om antalet företag blir 58 000 ökar intäkterna från 566 miljoner till 590 miljoner kronor per år efter indirekta effekter.

Om gränsen för återbetalning i stället sätts till 6 000 kronor kommer fler företag att få rätt till återbetalning. Utredningens bedömning är att 48 000–65 000 företag då får rätt till återbetalning. De offentligfinansiella intäkterna blir med den lägre gränsen 310–320 miljoner kronor per år.

Sammanfattningsvis innebär utredningens förslag att det inte finns några offentligfinansiella finansieringsbehov. Förslaget är i stället överfinansierat och innebär att flera slutförbrukare får betala mer i energiskatt på el än i nuvarande system.

Ett sätt att använda det offentligfinansiella överskottet är att kompensera kundgrupper som fått högre skatt. Till exempel medger överskottet en sänkning av normalskattenivån för alla elanvändare. Överskottet kan också användas till att kompensera offentlig sektor, i de kommuner i norra Sverige som påverkas, för de ökade kostnaderna. Exempelvis genom ökade statsbidrag. Utredningens bedömning är att om överskottet används till att sänka normalskattenivån, skulle den kunna sänkas med cirka 1,3 öre per kWh. Om offentlig sektor ska kompenseras, kan normalskattenivån sänkas med cirka 1,2 öre per kWh.

19.3 Effekter för kommuner och landsting

Genom slopandet av Norrlandsskattesatsen kommer kommuner och landsting som med nuvarande modell får del av denna nedsättning att få högre energiskatt på el. Hur varje kommun och landsting påverkas beror på deras respektive elförbrukning. Utredningens datamaterial medger dock inte att effekterna av förändringen delas upp mellan de påverkade kommunerna och landstingen. I rapporten Beräkningskonventioner 2015 används en fördelningsnyckel som säger att offentlig sektors andel av elförbrukningen är 12 pro-

cent. Förslaget skulle därmed innebära ökade kostnader för de berörda kommunerna och landstingen med cirka 97 miljoner kronor per år.

19.4 Effekter för Skatteverket

19.4.1 Ökade kostnader för Skatteverket

Utredningens förslag till EU-anpassningar innebär att Skatteverket kommer att få tillkommande arbetsuppgifter. Det kommer att medföra dels initiala engångskostnader, dels löpande kostnader.

De initiala engångskostnaderna är främst hänförliga till systemutveckling men även till framtagande av nya blanketter och till information. Verket har efter utredningens förfrågan beräknat de initiala engångskostnaderna till cirka 5 miljoner kronor.

De ökade löpande kostnaderna till följd av utredningens förslag är främst personalkostnader för hanteringen av ansökningar om återbetalning, men även ökade kostnader för systemförvaltning. Kostnaderna uppskattas till 8,5 miljoner kronor respektive 1,3 miljoner kronor per år.

19.4.2 Initiala engångskostnader

Nya återbetalningsblanketter (pappersblankett respektive e-blankett) behöver tas fram. Blanketterna ska innehålla olika rutor för att inhämta uppgifter om tillverkningsprocessen i industriell verksamhet, datorhall och landström. Även deklarationsblanketten för energiskatt på el behöver omarbetas.

Enligt GBER får stöd inte lämnas till en otillåten stödmottagare. Återbetalningsblanketterna och deklarationsblanketten behöver därför innehålla en ruta där sökanden intygar att denne inte är en otillåten stödmottagare.

Enligt GBER ska vissa uppgifter (NACE-kod, NUTS-område och storlek på företaget) lämnas till kommissionen avseende företag som beviljas stöd med mer än 500 000 euro per år. Eftersom Skatteverket ska kräva in dessa uppgifter, behöver ytterligare information inhämtas via blanketterna vilket innebär att blanketterna behöver innehålla ytterligare rutor. En blankett för ansökan om god-

kännande av frivillig skattskyldig behöver också tas fram. Även information på Skatteverkets webbplats etc. behöver tas fram.

Kostnaden för systemutveckling bedöms preliminärt uppgå till cirka 3 miljoner kronor. Vad gäller övriga åtgärder bedömer Skatteverket kostnaden för dessa till sammanlagt cirka 0,3 miljoner kronor.

Utredningens förslag innebär att Skatteverket övergångsvis kommer att besluta om godkännande av frivilligt skattskyldiga av cirka 200–300 aktörer. Kostnaden för detta beräknas till cirka 0,5 miljoner kronor.

Utredningens förslag innebär att Skatteverket övergångsvis kommer att besluta om ett stort antal medgivanden om kvartalsvis återbetalning. Ett beslut om medgivande bedöms kosta cirka 100 kronor per beslut. Baserat på tillgänglig statistik bedöms att cirka 12 000 företag kan ansöka om kvartalsvis återbetalning. Den totala kostnaden bedöms därför bli cirka 1,2 miljoner kronor.

19.4.3 Ökade löpande kostnader

Skatteverket har på förfrågan av utredningen uppskattat de ökade löpande kostnaderna. Bedömningarna är baserade på utredningens uppskattningar av hur många företag som kan komma att beröras av utredningens förslag. Om gränsen för återbetalning sätts till 12 000 kronor per år beräknas antalet berörda företag till 38 000–56 000. Skatteverkets uppskattning är att verket behöver cirka 10 årsarbetskrafter för hantering, systematisering och kontroll av ansökningar. Personalkostnaden blir, givet dessa förutsättningar, cirka 8,5 miljoner kronor per år.

Sätts gränsen för återbetalning lägre kommer antalet ansökningar om återbetalning att öka, vilket påverkar Skatteverkets kostnader för hantering, systematisering och kontroll av ansökningar. Om gränsen sätts till 6 000 kronor bedömer utredningen att ytterligare cirka 10 000 företag kan komma att ansöka om återbetalning. Skatteverkets uppskattning är att de i så fall behöver avsätta ytterligare 3–4 årsarbetskrafter. Skatteverkets bedömning är vidare att dessa 10 000 företag i relativt stor utsträckning torde utgöras av mindre företag, där en hel del avgränsningsproblem kan förutses. Skatteverket bedömer att deras tillkommande kostnader om gränsen för återbetalning sätts till 6 000 kronor blir ytterligare cirka

3 miljoner kronor per år. Det innebär att Skatteverkets löpande kostnader totalt skulle öka med 11,5 miljoner kronor per år om gränsen för återbetalning sätts till 6 000 kronor.

Kostnaden för årlig förvaltning av systemen uppskattas till cirka 1,3 miljoner kronor per år.

19.5 Effekter för de allmänna förvaltningsdomstolarna

Genom utredningens förslag om datorhallar tillkommer materiell lagstiftning som kan medföra gränsdragningsfrågor som i sin tur kan leda till mål hos de allmänna förvaltningsdomstolarna. Baserat på den objektiva effektgräns som har uppställts, kan ett hundratal företag komma att beröras av de nya reglerna. Det bör endast i ett fåtal fall vara tveksamt om ett företag ska tillhöra dem som kan få en nedsatt skatt. Utredningen bedömer därför att förslaget inte kommer att medföra någon nämnvärt ökad arbetsbelastning hos de allmänna förvaltningsdomstolarna.

Genom utredningens förslag om EU-anpassningar införs en möjlighet att under vissa förutsättningar bli frivilligt skattskyldig eller att få kvartalsvis återbetalning av energiskatten på el. Dessa möjligheter knyter båda an till elförbrukningen. Förslagen bör inte leda till någon nämnvärt ökad arbetsbörda för de allmänna förvaltningsdomstolarna.

Genom förslaget kommer 38 000–56 000 företag att ansöka om återbetalning. Vissa av dessa kommer att ansöka kvartalsvis vilket innebär att Skatteverket varje år kommer att fatta tiotusentals beslut om återbetalning. I de fall Skatteverket nekar sökanden återbetalning föreligger ett överklagbart beslut. Det är behäftat med stor osäkerhet att försöka bedöma hur många överklaganden som kommer att göras. En jämförelse kan emellertid göras med hur många överklaganden som görs beträffande jordbrukets återbetalningar. Baserat på de ringa antal mål som utredningen kunnat identifiera är slutsatsen att de är få. Det innebär att om parallellen dras till utredningens förslag torde antalet överklaganden bli relativt få. Med förslaget finns alltså en risk för ökad arbetsbörda för förvaltningsdomstolarna, men utredningens bedömning är att antalet tillkommande mål blir begränsade.

19.6 Miljömässiga konsekvenser

Energiskatten på el har traditionellt ansetts vara en fiskal skatt, men samtidigt betraktas skatten som ett styrmedel för att uppnå målen för en effektivare energianvändning, eftersom den är resursstyrande genom att vara prispåverkande. Enligt artikel 7.1 i Energi-effektiviseringsdirektivet², ska medlemsstaterna senast den 31 december 2020 ha uppnått en viss ackumulerad energibesparing i slutanvändarledet. Energiskatt på el är ett av de styrmedel som nämns i Sveriges handlingsplan för att genomföra direktivets artikel 7.³ De energibesparingar som kan tillgodoräknas är besparingar som uppkommer till följd av den prisskillnad som uppstår i de fall svenska skattenivåer är högre än EU:s minimiskattenivåer för energiskatt respektive mervärdesskatt. Något förenklat beräknas energibesparingen genom att prisskillnaden multipliceras med priselasticiteten och energianvändningen.

Mot denna bakgrund och i enlighet med vad som anges i utredningsdirektiven har utredningen analyserat förslagets påverkan på elanvändningen och dess potentiella påverkan i förhållande till energi-effektiviseringsdirektivet. Det är dock de direkta effekterna av skatteförändringen som beaktas. Utredningen har inte genomfört någon allmän jämviktsmodellering av modellernas påverkan. Detta innebär att utredningen inte har kvantifierat de dynamiska och indirekta effekterna av förändringar av energiskatten på el, som även innehåller effekter från substitution mellan el och andra energikällor.

Utredningens förslag innebär att vissa datorhallar kommer att få lägre energiskatt på el, att hushåll och företag i vissa kommuner i norra Sverige får en högre skattesats och att vissa företag som ansöker om återbetalning får en högre genomsnittlig energiskatt på el.

Enkelt uttryckt kan sägas att en ökad energiskatt på el gör det dyrare att konsumera el och att elanvändningen därför minskar. För en minskning av energiskatten på el gäller det omvända. Det innebär att en ökad energiskatt på el ger en ökad energieffektivisering och en lägre energiskatt ger en minskad energieffektivisering.

² 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.

³ Se Näringsdepartementets skrivelse i ärende dnr N/2013/5035/E.

sering. Utifrån detta resonemang är således de direkta konsekvenserna av utredningens förslag beroende av om elanvändningen ökar eller minskar genom förslagen.

Utredningens beräkningar visar att en större del av elkonsumtion påverkas av en högre genomsnittlig energiskatt på el än den som påverkas av en lägre skatt (oaktat dynamiska effekter). Utredningens bedömning är att de datorhallar som påverkas får minskade kostnader med cirka 244 miljoner kronor per år medan de elanvändare som får högre genomsnittlig skatt får ökade kostnader med 1 210 miljoner kronor per år. Det innebär att förslaget utifrån Sveriges genomförandeplan av artikel 7 i Energieffektiviseringsdirektivet kan förväntas bidra till elbesparing i slutanvändarledet.

Utredningen gör inga bedömningar av substitutionseffekter och huruvida en genomsnittligt högre energiskatt på el kommer att öka användningen av andra energibärare. Det innebär att utredningen inte har analyserat de sammantagna effekterna på energieffektiviseringen i Sverige.

19.7 Konsekvenser för företag och enskilda

19.7.1 Företag med 0,5-öresskatten

Företag som i dagsläget har rätt till en lägre skatt än normalskattesatsen kommer med förslaget till EU-anpassningar att få ökade administrativa kostnader. De kommer antingen själva att behöva göra avdrag för energiskatten på elen eller söka återbetalning av skatten (se avsnitt 16).

En del av de berörda företagen kan komma att utnyttja möjligheten att bli frivilligt skatteskyldiga, för att inte vara hänvisade till att ansöka om återbetalning utan i stället ha möjligheten att få skattenedsättningen genom avdrag. Detta leder till ökade administrativa kostnader för företagen i fråga. Utredningen bedömer att 200–300 företag kommer att bli frivilligt skattskyldiga (se avsnitt 16). Utifrån diskussioner med företag som i dag hanterar sin egen skattskyldighet, är det utredningens bedömning att dessa i dag lägger 40–60 timmar per år och organisationsnummer på uppgiften. Det är utredningens bedömning att denna tidsåtgång är rimlig även för de tillkommande företag som i framtiden väljer att bli frivilligt

skattskyldiga. Den administrativa kostnaden för dessa företag bedöms öka med 2,1–4,8 miljoner kronor per år.

I utredningens förslag till EU-anpassningar föreslås att den nedre gränsen för när återbetalning kan erhållas ska vara 12 000 kronor per år. Med den gränsen bedömer utredningen att 38 000–56 000 företag kan ansöka om återbetalning. Även skattenedsättningen för den s.k. landströmmen övergår genom förslaget till att hanteras genom återbetalning. Företagen måste då räkna ihop den elanvändning som ger rätt till skattenedsättning och fylla i den blankett som krävs för återbetalning. Beroende på företagets elanvändning görs detta en gång per år eller en gång per kvartal (se avsnitt 16). Beräknad tidsåtgång för att administrera ansökningar är 4 timmar per ansökningstillfälle. Bedömningen görs mot bakgrund av att företagen redan i dag bör ha kännedom om hur stor andel av elförbrukningen som används på ett sätt som ger rätt till lägre skattesats. Den administrativa kostnaden för ansökan om återbetalning blir därmed sammanlagt 59,6–78,7 miljoner kronor per år.

Även el förbrukad i yrkesmässig växthusodling kommer med förslaget att få skattenedsättning genom återbetalning. De kommer att ha samma regler som övrig jordbruksverksamhet, dvs. gränsen för återbetalning går vid 500 kronor. Antalet företag i branschen uppgick 2014 till knappt 1 000 enligt SCB. Beräknad tidsåtgång för att administrera ansökningar är 4 timmar per ansökningstillfälle. Enligt Ei:s data har cirka 20 procent av uttagspunkterna tillräckligt hög elförbrukning för att få ansöka om kvartalsvis återbetalning. Dessa ansöker om återbetalning fyra gånger per år. Den administrativa kostnaden för ansökan om återbetalning bedöms därmed till 1,7 miljon kronor per år för el som förbrukas i yrkesmässig växthusodling.

Övergången till ett återbetalningsförfarande kan få likviditetseffekter för de yrkesmässiga växthusen. I den statistik som utredningen har haft tillgång till finns för ett urval av uttagspunkter även information om ekonomiska variabler. För växthus finns information om 177 företag, dvs. 18 procent av populationen. I Tabell 19.2 sammanställs information om växthusen. Av denna kan utläsas att medianväxthuset förbrukar relativt lite el. Återbetalningen blir knappt 14 000 kronor. Utredningen bedömer att det inte medför några likviditetsproblem. Medelföretaget förbrukar mer el. I relation till rörelseresultatet är medelföretagets elanvändning något högre men utredningens bedömning är att likviditetseffekterna ändå

är begränsade. Speciellt med tanke på att kvartalsvis återbetalning blir möjlig när elförbrukningen överstiger 150 MWh.

Tabell 19.2 Yrkesmässig växthusodling

Elanvändning	MWh	Återbetalning, SEK	Rörelseresultat efter finansiella poster, SEK
25:e percentilen	1,6	4 750	-4 009
Median	48	13 893	132 809
Medel	185	53 399	338 970
90:e percentilen	348	100 464	1 368 311

Källa: Ei, SCB och egna beräkningar.

Att utredningens förslag till EU-anpassningar innehåller en gräns för när återbetalning kan ske innebär att företag som i nuvarande system har 0,5-öresskatten förutom ökade administrativa kostnader även kan få högre skattekostnader. De företag som inte kommer över gränsen för när återbetalning ges kommer inte att få del av skattenedsättningen. Företag som kommer över gränsen får återbetalning av den överskjutande delen. Den del som understiger gränsen beskattas med normalskattesatsen. Det innebär exempelvis att ett företag vars elförbrukning resulterar i en elskatt på 12 100 kronor kommer att ha rätt till återbetalning med 100 kronor. Utredningens beräkning visar att företagens ökade nettokostnad till följd av denna gräns uppgår till 555–590 miljoner kronor per år. Sätts gränsen i stället till 6 000 kronor blir företagens nettokostnad 310–320 miljoner kronor per år.

Utöver kostnader som följer av gränsen för återbetalning, uppstår även en ränteeffekt för företagen när de får vänta på återbetalningen. Sammantaget motsvarar den en räntekostnad på 10 miljoner kronor per år.

19.7.2 Elhandelsföretagen

Enligt Energimarknadsinspektionen (2014) fanns 2014 ungefär 120 elhandelsföretag i Sverige. De är av olika storlekar, allt från små företag med 100 kunder till stora företag med hundratusentals kunder. De berörs dock alla av utredningens förslag till EU-anpass-

ningar. Enligt vad utredningen erfarit lägger ett elhandelsföretag ner i genomsnitt cirka en timme per kund och år på att hantera dagens skilda skattesatser för elförbrukning i olika verksamheter. Baserat på detta, och att elhandelsföretagen totalt hanterar 60 000–70 000 företag med 0,5-öresskatten kan deras minskade administrativa börda i denna del uppgå till 60 000–70 000 timmar eller till 16–18,6 miljoner kronor per år.

Elhandelsföretagen har även administrativa kostnader för att hantera Norrlandsskattesatsen. Det rör sig i första hand om kontroll av postnummer. De flesta elhandelsföretagen har en inbyggd automatik i ekonomisystemen för hanteringen. Men saknade och felaktiga uppgifter gör att företagen lägger ner tid på att administrera Norrlandsskattesatsen. Det är dock inte alla företag som erbjuder kontrakt i hela Sverige. Enligt Energimarknadsinspektionen (2014) fanns 2014 cirka 90 elhandelsföretag som erbjöd kontrakt i kommuner med Norrlandsskattesatsen. De är alltså de företag som får minskade kostnader när de slipper administrera Norrlandsskattesatsen. Hur mycket varje företag minskar sina kostnader beror på hur många av företagets kunder som berörs av den skattesatsen. Utredningen har inga uppgifter på vilka elhandelsföretag som erbjuder kontrakt i relevanta kommuner, eller storleksfördelningen på företagen. Totalt finns det omkring 600 000 uttagspunkter i kommuner med Norrlandsskattesatsen. Utredningens bedömning av tidsåtgången för att kontrollera en uttagspunkt är, efter diskussioner med elhandelsföretag, att det i genomsnitt tar några minuter per uttagspunkt och år att genomföra kontrollen om kunden är berättigad till skattenedsättningen. Ett slopande av Norrlandsskattesatsen bedöms innebära att elhandelsföretagens administrationskostnader minskar med cirka 5 miljoner kronor per år.

Sammantaget bedöms elhandelsföretagens administrativa kostnader minska med 21–23,6 miljoner kronor per år.

19.7.3 Vissa företag i datacenterbranschen

Utredningens förslag om datorhallar innebär att vissa företag i datacenterbranschen får 0,5-öresskatten. Skattekostnaden för dessa företag minskar. Det kan emellertid vara förenat med en viss administrativ börda att få ta del av skattenedsättningen. Antalet företag

som berörs av utredningens förslag kommer att vara begränsat. Utredningens bedömning är att det handlar om ett hundratal. De krav som förslaget ställer på installerad effekt om minst 0,5 MW för att något ska betraktas som en datorhall, utesluter små företag i branschen. Baserat på att berörda företag uppgår till ett hundratal och att den sammanlagda installerade effekten är 150 MW beräknas den sammanlagda skattenedsättningen för datacenterbranschen till cirka 313 miljoner kronor per år före bolagsskatteeffekter. Skattenedsättningen för ett företag med 0,5 MW installerad effekt uppgår till cirka 12,6 miljoner kronor per år. Utredningens bedömning är att flertalet av de datacenterföretag som kommer med i systemet är i storleksordningen 0,5–5 MW installerad effekt. Branschen har också ett fåtal företag med installerad effekt över 10 MW.

Den administrativa bördan ökar som för andra företag med skattenedsättning med i genomsnitt fyra timmar per år och företag. För branschen som helhet innebär det en ökad administrativ kostnad på 100 000–200 000 kronor per år.

En annan tänkbar effekt av förslaget är att de som bedriver verksamhet i datorhallar kan behöva investera i ytterligare mätutrustning för att kunna verifiera elanvändningen i olika delar av installerad utrustning. Denna post skiljer sig mellan anläggningar och utredningen har inte kunnat kvantifiera investeringsbehovet.

19.7.4 Företag i vissa kommuner i norra Sverige

De företag som i nuvarande system har den lägre skattesatsen som gäller vid förbrukning i vissa kommuner i norra Sverige, kommer att påverkas av förslaget om EU-anpassningar genom att de får en högre skattesats. Om företaget i dagsläget får del av 0,5-öresskatten, kommer det endast att påverkas med avseende på den andel av elförbrukningen som inte har 0,5-öresskatten.

Enligt Bolagsverkets statistik fanns i januari 2015 över 80 000 företag registrerade i de kommuner som berörs. Eftersom utredningens förslag inte gör skillnad på branschtillhörighet, innebär det att företagen finns i alla branscher. Vissa företag i datacenterbranschen är emellertid undantagna, eftersom de med förslaget får 0,5-öresskatten. Det handlar dock om ett begränsat antal företag i de aktuella kommunerna. Utredningens förslag gör inte heller skillnad på

vilken storlek företagen har utan alla företag, oavsett storlek, i berörda kommuner påverkas. För att beräkna kostnaderna för företagen används, som beskrivs ovan, fördelningsnyckeln i rapporten Beräkningskonventioner 2015 kompletterad med utredningens statistik om hushållens elförbrukning. Anledningen till detta är att rapporten Beräkningskonventioner 2015 inte innehåller någon uppdelning mellan hushåll och serviceföretag. Samtidigt är det i första hand serviceföretagen som påverkas av den slopade Norrlands-skattesatsen. Industriföretagen har till stor del redan 0,5-öresskatten och påverkas inte i samma utsträckning.

Sammantaget bedöms skattehöjningen för företagen i de berörda kommunerna innebära ökade kostnader med cirka 296 miljoner kronor per år. För företag i servicesektorn är medianelförbrukning 12 197 kWh och medelelförbrukningen 66 547 kWh per år (se Tabell 9.8 i avsnitt 9). Det innebär att kostnader för el ökar med cirka 1 200 kronor för medianföretaget och med cirka 6 700 kronor per år för företaget med medelförbrukning. Servicesektorn har dock en positiv snedvridning i förbrukningen, vilket innebär att det finns många företag med hög förbrukning i sektorn. För dessa företag kommer kostnaden att öka mer. En stor livsmedelsbutik, eller en galleria, kan förbruka cirka 3 GWh el per år. För ett sådant företag ökar kostnaderna med cirka 300 000 kronor per år.

19.7.5 Hushåll i vissa kommuner i norra Sverige

Det finns cirka 500 000 hushållskunder som träffas av Norrlands-skattesatsen. Med utredningens förslag kommer skattesatsen för dessa kunder att öka så att den uppgår till normalskattesatsen. Det innebär en ökning av skattesatsen med 10 öre per kWh exklusive mervärdesskatt. Totalt är kostnadsökningen för hushållen 252 miljoner kronor per år inklusive mervärdesskatt. För en lägenhetskund som har en elförbrukning på 5 000 kWh per år innebär förslaget en kostnadsökning inklusive mervärdesskatt med 625 kronor per år. För en villakund med elvärme och en elförbrukning på 20 000 kWh per år blir motsvarande kostnadsökning 2 500 kronor per år.

19.7.6 Effekter för konkurrensförhållandena för företagen

Företag i datacenterbranschen, som uppfyller de föreslagna kriterierna för att få del av den lägre skattesatsen, kommer att sänka sin skattekostnad i och med att de får del av 0,5-öresskatten. Hur mycket lägre skatten blir i kronor beror på hur mycket el företaget förbrukar och var i landet företaget är beläget. För företag belägna i områden som har normalskattesatsen sänks skatten från 29,4 öre per kWh till 0,5 öre per kWh. För företag belägna så att de i nuvarande modell har Norrlandsskattesatsen sänks skatten från 19,4 öre per kWh till 0,5 öre per kWh. Företagen i datacenterbranschen är internationellt konkurrensutsatta (se avsnitt 10). För dessa företag medför den lägre skattesatsen att deras konkurrensförutsättningar stärks. Ett exempel på hur konkurrenskraften stärks kan ges genom att analysera kostnaden för el i olika länder. I Tabell 11.6, avsnitt 11 jämförs elkostnaden för ett datacenter med 5 MW installerad effekt mellan bl.a. Sverige, Holland, Danmark och Finland. Med nuvarande modell är elkostnaden högre i Sverige (85,13 EUR/MWh jämfört med 78,84 EUR/MWh i Danmark). Med utredningens förslag minskar kostnaden i Sverige till att vara lägst av de jämförda länderna. Samtidigt visar analysen i avsnitt 10 att elkostnaderna kan uppgå till 30 procent av driftskostnaderna och i vissa fall närma sig 60 procent. Kostnaderna för el är därmed en viktig faktor och i konkurrensen med företag i andra länder är utredningens förslag en konkurrensfördel.

Utredningens förslag för datacenterbranschen kommer även att påverka konkurrensförhållandet mellan datacenterföretag inom landet. Det beror på den gräns för installerad effekt om 0,5 MW som utredningen föreslår. Företag som har datacenter med lägre installerad effekt får inte del av den lägre skatten, eftersom de då inte utgör datorhallar. De får därmed en relativ konkurrensnackdel med förslaget. Det innebär att utredningens förslag i förlängningen verkar mot en konsolidering av branschen.

Företag med 0,5-öresskatten i nuvarande modell får med utredningens förslag behålla den skatten för el som används i tillverkningsprocessen. Den gräns på 12 000 kronor som gäller för återbetalning innebär dock att företagens kostnader höjs med maximalt den summan. För företag belägna i kommuner där elförbrukning beskattas med normalskattesatsen ändras inte skatten för övrig

elförbrukning och konkurrensförhållandena påverkas endast marginellt med utredningens förslag.

Med utredningens förslag till EU-anpassningar kommer företag som i nuvarande modell har Norrlandsskattesatsen att få högre skatt. Sett ur dessa företags synvinkel innebär det att de får en sämre konkurrenssituation än innan. Utifrån ett nationellt perspektiv innebär förslaget att energiskatten för el utgår på samma nivå för likartade verksamheter i olika delar av landet. Det innebär att den potentiellt konkurrenssnedvridande effekt som skatteskillnaden innebär försvinner.

För företag i vissa kommuner i norra Sverige som har 0,5-öres-skatten för den el som används i tillverkningsprocessen kommer den elen även fortsättningsvis att beskattas på den nivån. Företagen kommer dock att få en höjd skatt för den el som inte används i tillverkningsprocessen. Vanligen är emellertid andelen el som används utanför tillverkningsprocessen en mindre del av den totala elanvändningen hos den här typen av företag, varför konkurrenskraften bedöms påverkas ytterst marginellt. Basindustrins företag⁴ ingår bland sistnämnda kategori företag.

19.7.7 Påverkan för företag i andra avseenden

Den största positiva effekten av utredningens förslag får datacenterbranschen. Som beskrivs i avsnitt 15 är branschen i stark tillväxt och det finns goda möjligheter för Sverige att attrahera nya investeringar i branschen. Utifrån ett investeringsperspektiv har Sverige många fördelar. Den nuvarande energiskatten på el kan vara en nackdel i sammanhanget. Det innebär att utredningens förslag kan hjälpa till att attrahera nya datacenterföretag att etablera sig i Sverige. Enligt flera tidigare rapporter behöver det byggas ett flertal nya datacenter i Europa inom de närmaste åren.

De ekonomiska effekterna av nya datacenterföretag har diskuterats i olika sammanhang. I avsnitt 15 redogörs för några av dem.

⁴ Utredningen följer Konjunkturinstitutet (2014) vilka avgränsar basindustrin utifrån SNI-kod. Till basindustrin räknar utredningen således SNI-kod 05–09 (utvinning av mineraler) samt SNI-kod 16–24 (industrin för trävaror och varor av trä, massa-, pappers- och pappersvaruindustrin, grafisk och annan reproduktionsindustri, kemisk industri, petroleumprodukter, läkemedelsindustrin, gummi- och plastvaruindustri, industri för andra icke-metalliska mineraliska produkter och stål- och metallverk).

Som exempel kan ges Tillväxtverket (2014) bedömning att Facebooks etablering i Luleå kommer att generera cirka 260 nya arbetstillfällen i regionen. Till det kommer bygg- och anläggningsarbeten under etableringstiden. Givet att Sverige kan attrahera ett antal nya datacenteretableringar innebär det därmed ett antal nya arbetstillfällen till Sverige.

Datacenter är samtidigt en grundläggande infrastruktur för utveckling och expansion av andra IKT-företag. Det gör att företag som tillhandhåller exempelvis molntjänster också får bättre förutsättningar att nyetablera eller expandera befintlig verksamhet, vilket också skapar nya arbetstillfällen i Sverige.

De företag som påverkas mest negativt av utredningens förslag är företag som i nuvarande system har Norrlandsskattesatsen och förbrukar mycket el. Dessa företag får ökade kostnader. För företag med lokal försäljning, som t.ex. livsmedelsbutiker, gallerior och annan lokal detaljhandel innebär förslaget en kostnadsökning som i många fall kan kompenseras för genom höjda försäljningspriser. Men i vissa fall skulle den ökade kostnaden kunna leda till att företagen väljer att flytta sin verksamhet. Exempel på när det skulle kunna hända är ett företag som är internationellt konkurrensutsatt och därmed inte kan höja sina priser för att kompensera sig för kostnadsökningen. Ett sådant företag kan ha långt att transportera sina produkter för att sälja dem och med kostnadsökningen kan det totalt sett bli billigare att flytta verksamheten när kostnaderna ökar.

19.7.8 Särskilda hänsyn behöver inte tas till små företag

Utredningens förslag innehåller en gräns för återbetalning av el. Gränsen innebär att företag som i nuvarande system har 0,5-öres-skatten, men som har låg elförbrukning, inte kommer att kunna få återbetalning. Deras skattekostnad ökar därmed. Företag i vissa kommuner i norra Sverige kommer också att få högre skatt när den lägre skattesatsen slopas. Utredningens bedömning är att detta visserligen kommer att påverka små företag, men gränsen för återbetalning är låg och torde inte påverka företagen annat än marginellt. Den maximala kostnadsökningen blir 1 000 kronor per månad (780 kronor efter bolagsskatteeffekter) vilket inte kan anses motivera några särskilda åtgärder från lagstiftarens sida. För de små före-

tag som har högre elförbrukning än 12 000 kWh och kan ansöka om återbetalning gäller samma förfarande som för större företag. Den administrativa kostnaden för att ansöka om återbetalning bedöms till cirka 4 timmar per ansökan. Ansökan görs elektroniskt till Skatteverket och torde inte vara mer krävande för ett litet företag.

Företag i vissa kommuner i norra Sverige kommer att få en höjd skattesats för el som inte används i tillverkningsprocesser. Höjningen uppgår till 10 öre per kWh, vilket för ett företag med 50 000 kWh elförbrukning per år utanför tillverkningsprocessen innebär ökade kostnader med 5 000 kronor per år (3 900 kronor efter bolagsskatteeffekter). Små företag utanför tillverkningsindustrin kan med förslaget komma att få högre kostnader, men utredningens bedömning är att höjningen av energiskatten på el till normalskattenivå innebär små effekter på små företags förmåga att driva sina verksamheter och konkurrera med andra.

Sammantaget är utredningens bedömning att ingen särskild hänsyn behöver tas till små företag.

19.7.9 Särskilda informationsinsatser och särskild hänsyn till ikraftträdandedatumet

Totalt sett är det många som kommer att påverkas av utredningens förslag. De som aktivt kommer att vara tvungen att göra saker i och med utredningens förslag är dock färre. De hushåll och företag som i nuvarande system har Norrlandsskattesatsen kommer att börja betala normalskattesatsen genom att elhandelsföretagen slutar att debitera dem den lägre skatten. Utredningen bedömer inte att någon särskild informationsinsats behövs för dessa kunder. Däremot kan det vara bra om kunderna informeras på sin faktura om att skattesatsen kommer att ändras.

De som kommer att aktivt vara tvungna att göra saker är de företag som vill ha del av 0,5-öresnivån även i det föreslagna systemet. Vissa företag kan ansöka om att bli skattskyldiga medan de flesta kommer att få ansöka om återbetalning. För dessa företag är det viktigt att de får information om de nya åtgärder de måste vidta. Det kan göras på flera sätt. Exempelvis genom information på Skatteverkets hemsida och på fakturan från elhandelsföretagen.

Utredningens bedömning är att inga särskilda informationsinsatser behövs förutom de som anges ovan. Det är också utred-

ningens bedömning att det inte behövs någon särskild hänsyn för någon aktör gällande ikraftträdandet av förslaget.

19.8 Samhällsekonomiska konsekvenser

19.8.1 Inledning

I konsekvensanalysen diskuteras i huvudsak tre konsekvenser av utredningens förslag. För det första de offentligfinansiella effekter som kommer av en omfördelning av skatteuttaget. För det andra diskuteras de administrativa kostnader som uppkommer för de aktörer som berörs av förslaget. För det tredje diskuteras förslagets konkurrensmässiga konsekvenser. Alla dessa konsekvenser är viktiga. Ur ett samhällsekonomiskt perspektiv är dock vissa konsekvenser enbart omfördelande medan andra ger reala effekter för samhället. Nedan diskuteras förslagets samhällsekonomiska konsekvenser. Utredningen har inte gjort någon allmän jämviktsanalys vilket innebär att diskussionen är kvalitativ.

19.8.2 Konsekvenser av ändrat skatteuttag

För samhället som helhet utgör en omfördelning av resurser mellan konsumenter, producenter och staten ingen välfärdsförlust. Skatteförändringar ger upphov till samhällsekonomiska effekter, eftersom de påverkar priset och därigenom skapar incitament för beteendeförändringar hos elanvändarna. En ökad skatt innebär att efterfrågan på varan minskar och välfärdsförändringens storlek bestäms av i vilken omfattning skatteförändringen påverkar den handlade kvantiteten (se avsnitt 7, figur 7.1). Ju mindre förändringen är desto mindre är allokeringsförlusten.

Den ändrade beskattningen av el får därmed en direkt effekt på elförbrukningen genom prisförändringens beteendepåverkan. Hur stor påverkan prisförändringen får beror på kundernas priskänslighet. Priskänsligheten har i vetenskaplig litteratur ofta visat sig vara högre på lång än på kort sikt. Orsaken är att på lång sikt hinner kunderna göra investeringar och anpassa sig till de nya förutsättningarna. Den nationalekonomiska litteraturen uppvisar ingen samsyn på den exakta nivån för kundernas priskänslighet på el. I den

handlingsplan som Sverige tagit fram för att genomföra energibesparingarna som krävs i Energieffektiviseringsdirektivet finns antaganden om kundernas priskänslighet på el. I analysen används en priskänslighet för hushåll och servicesektorn som på lång sikt innebär att en prishöjning på el med 10 procent innebär en minskad elanvändning på 5 procent. Motsvarande kortsiktiga priskänslighet är 0,7 procent. För industrin används andra mått på priskänsligheten, vilka skiljer sig mellan branscherna.

Den förändrade skatten kan också få effekter på andra energimarknader som exempelvis fjärrvärmemarknaden och naturgasmarknaden. Anledningen till det är att el har substitut som kan användas i stället för el och som kan tillfredsställa samma behov som elen. Om en skatt införs på el, blir den relativt sett dyrare än andra energibärare, varför efterfrågan på dessa energibärare ökar. I Sveriges handlingsplan nämns inga siffror på substitutionselasticitet för el men tidigare utredningar (exempelvis SOU 2003:38) anger att substitutionselasticiteten mellan el och andra energibärare är hög.

Med utredningens förslag får vissa datacenterföretag lägre skatt. Det innebär att de enligt nationalekonomisk teori kommer att öka sin elanvändning. Vad utredningen erfar finns inga beräkningar på priskänsligheten för datacenter, varför utredningen väljer att inte göra någon kvantitativ bedömning. Det som kan nämnas är att sänkningen av skattesatsen innebär att kostnaden per kWh sjunker med 28,9 öre. Den procentuella förändringen beror på företagets totala kostnader inklusive nätavgifter. Skatten är endast en del av kostnaden för el (se avsnitt 6).

Med utredningens förslag kommer hushåll och företag i vissa kommuner i norra Sverige att få högre kostnader för el. Företag som i nuvarande system har 0,5-öresskatten kommer att få ökade kostnader med maximalt 12 000 kronor genom nya återbetalningsregler. När det gäller skatteförändringarnas priskänslighet bör det nämnas att skatten enbart är en del av den totala kostnaden för el. Det innebär exempelvis att skatteförändringen för hushållen med 10 öre per kWh innebär en kostnadsökning med cirka 10 procent för hushållen. För ett större industriföretag kommer kostnaderna att öka för de första 41 000 kWh med 12 000 kronor. Men den totala kostnadsökningen för företagets elanvändning blir med förslaget endast några promille.

Sammantaget är mängden el som får en högre energiskatt större än den som får lägre skatt (se Tabell 19.1 som visar att de ökade skatteintäkterna är större än de minskade intäkterna). Utifrån nationalekonomisk teori är slutsatsen att den direkta effekten av detta är att konsumtionen av el kommer att minska. Utredningen gör ingen bedömning av hur mycket konsumtionen förändras men bedömer att påverkan är begränsad på kort sikt. Förändringen kan vara större på lång sikt. Samtidigt är utredningens bedömning att konsekvenserna för flertalet industriföretag är ytterst begränsade och troligtvis inte har några reella effekter på företagens beteenden.

De potentiella substitutionseffekterna av utredningens förslag bedöms som små. Vad gäller datacenter är en potentiell effekt att man väljer att bygga egna kylanläggningar i stället för att köpa exempelvis fjärrkyla. Utredningen bedömer den risken som marginell. Industrin i stort har på kort sikt små möjligheter att substituera el mot andra energibärare. Här kommer framtida relativpriser att vara intressanta för företagens val.

Med bedömningen att utredningens förslag leder till dynamiska effekter som minskar elanvändningen, kommer även skatteintäkterna att påverkas i förhållande till de beräknade. Utredningens bedömning är dock att det rör sig om små förändringar.

19.8.3 Konsekvenser av ändrade administrativa rutiner

Tillkommande administrativa kostnader är tillkommande samhälls-ekonomiska kostnader eftersom de inte finns i dag. Med utredningens förslag följer att Skatteverket, domstolar, yrkesmässig växt-
husodling och företag som berörs av den nya återbetalningsregeln får ökade administrativa kostnader. Elhandelsföretagen minskar sina administrativa kostnader när de bara behöver hantera en skattesats. I Tabell 19.3 visas de förändrade kostnaderna uppdelade på aktörer. Till detta tillkommer en initial engångskostnad för Skatteverket på cirka 5 miljoner kronor.

Sammantaget bedöms de tillkommande administrativa kostnaderna till 52,3–72,6 miljoner kronor per år.

Tabell 19.3 Administrativa kostnader (löpande kostnader per år)

Aktör	MSEK
Skattskyldiga företag	2,1–4,8
Företag som söker återbetalning	59,6–78,7
Yrkesmässig växthusodling	1,7
Elhandelsföretag	-21– -23,6
Vissa större datorhallar	0,1–0,2
Skatteverket	9,8
Förvaltningsdomstolarna	0–1
Företag och hushåll i vissa kommuner i norra Sverige	0
Totala administrativa kostnader	52,3–72,6

19.8.4 Andra samhällsekonomiska konsekvenser

Det finns också andra samhällsekonomiska konsekvenser av utredningens förslag. En positiv extern effekt är nya arbetstillfällen som skapas som följd av den sänkta skatten för datacenterbranschen. Som beskrivs i avsnitt 10 är det inte bara direkta arbetstillfällen vid datacentren som skapas utan ytterligare arbetstillfällen skapas via indirekta effekter så som behov av kringtjänster. Den s.k. multiplikatoreffekten för stora datacenter bedöms i olika rapporter till mellan 1,3–2,6. Det innebär att varje arbetstillfälle i datacentret genererar ytterligare 0,3–1,6 arbetstillfällen i den regionala ekonomin runt datacentret.

19.9 Effekter på jämställdhet mellan män och kvinnor

De förslag som utredningen lämnar påverkar flera branscher men även hushåll. Datacenterbranschen kommer att få lägre skatt medan hushåll och företag i vissa kommuner i norra Sverige kommer att få högre skatt. Företag i tillverkningsindustrin kommer att få en högre skatt i och med att ett återbetalningsförfarande införs.

Den direkta effekten av förslaget är högre kostnader för dem som får högre skatt och lägre kostnader för dem som får lägre skatt.

Eftersom skatten för företag tas ut på företagsnivå, till skillnad från skatten på hushåll som tas ut på individnivå, går det inte att

direkt se effekterna av en reform på mäns och kvinnors ekonomiska situation. Det går att diskutera effekterna i termer av vem som äger företagen och tar del av de effekter som ändrade skatter innebär. Ägandet av företag är i stor utsträckning indirekt, via till exempel privata och offentliga aktörer inom pensionssystemet. Männens löner är generellt högre och därmed har de en större andel av det indirekta ägandet. Män har också en större andel av det direkta ägandet i mindre icke börsnoterade företag. Med det resonemanget innebär en förändrad energiskatt på el för företagen att det är männen som påverkas mest.

Effekterna för hushåll beror på fördelningen mellan män och kvinnor. Om en större andel hushåll består av enbart kvinnor kommer kvinnorna att påverkas mer och vice versa. SCB:s statistik visar att cirka 56 procent av ensamboende, med eller utan barn, är kvinnor. Det innebär att utredningens förslag kan riskera att påverka hushåll med ensamstående kvinnor i något större utsträckning.

Sammantaget bedömer utredningen att det är svårt att i förväg utvärdera förslagens effekter på jämställdhet mellan män och kvinnor. Sådana effekter är möjliga beroende på hur fördelningen mellan män och kvinnor ser ut i de olika branschgrupperna och hushållen. Utredningens förslag baseras dock inte på någon strävan efter att påverka jämställdheten mellan män och kvinnor.

19.10 Sammanfattning

19.10.1 Utredningens förslag

Som en väsentlig del av utredningens uppdrag har ingått att se över dagens olika skattenivåer för olika typer av verksamheter. Utredningens överväganden i den delen mynnar ut i förslaget att ytterligare en bransch, datacenterbranschen, under vissa förutsättningar ska få den lägre skattesats som i nuläget gäller för tillverkningsindustrin. Denna del betecknas i fortsättningen som förslaget om datorhallar.

Utredningens förslag innebär vidare att den nuvarande modellen, utökad enligt förslaget om datorhallar, kompletteras med regler som gör att Sverige uppfyller EU:s regler om statligt stöd. Detta är nödvändigt, eftersom lägre skatt för vissa verksamheter utgör statligt stöd enligt EU-rätten.

Med utredningens förslag kommer energiskatt på el att tas ut med *en* skattesats oavsett användning. Den lägre energiskatten vid viss förbrukning åstadkoms genom avdrag eller återbetalning efter yrkande respektive ansökan av den som gör anspråk på statsstöd i form av lägre skatt. Avdrag kan användas av dem som själva är skattskyldiga medan återbetalning får användas av övriga. Som en del i dessa förslag ingår även att den lägre skattesatsen som gäller för elförbrukning för vissa kommuner i norra Sverige slopas. Dessa delar betecknas i fortsättningen som förslaget till EU-anpassningar. Med förslaget till EU-anpassningar bedömer utredningen att Sverige kan uppfylla sina åtaganden enligt EU-rätten.

Det kan få högst påtagliga konsekvenser om Sverige inte uppfyller sina åtaganden enligt EU-rätten. Det riskerar att leda till att samtliga stöd som utgår i form av lägre skatt utgör olagligt statligt stöd som måste återkrävas med ränta från stödmottagarna, i detta sammanhang de företag som i slutänden drar fördel av en lägre skattesats. Antalet stödmottagare är omfattande och det sammanlagda statsstödet uppgår till betydande belopp, mer än 14 miljarder kronor 2013.

19.10.2 Offentligfinansiella effekter och administrativa kostnader

Utredningens förslag innebär ökade offentligfinansiella intäkter. Tabell 19.4 visar att de ökade intäkterna kommer av den slopade nedsättningen för förbrukning i vissa kommuner i norra Sverige samt från den gräns på 12 000 kronor som införs för återbetalning av energiskatt på el. Lägre skatt i vissa datorhallar innebär lägre intäkter. Sammantaget är den offentligfinansiella intäktsökningen cirka 975 miljoner kronor per år.

Tabell 19.4 Offentligfinansiella effekter

	Offentligfinansiella effekter, netto, MSEK
Slopad nedsättning för förbrukning i vissa kommuner i norra Sverige ger ökade intäkter	644
<i>Hushåll (25 procent)</i>	<i>252</i>
<i>Offentlig sektor (12 procent)</i>	<i>97</i>
<i>Företag (63 procent, exklusive datorhallar)</i>	<i>296</i>
Lägre skatt för vissa datorhallar ger lägre intäkter	-245
<i>I vissa kommuner i norra Sverige</i>	<i>-97</i>
<i>Övriga delar av Sverige</i>	<i>-148</i>
Återbetalningsgräns ger ökade intäkter	
47 000 företag	566
Ändrat återbetalningsförfarande ger ökade intäkter	
Uppbördsförskjutning	10
Summa offentligfinansiella effekter	975

Utredningens förslag innebär ökade administrativa kostnader. Kostnaderna härrör framför allt från det sätt på vilket den lägre skattesatsen erhålls. Såväl datacenterföretagens, växthusens som övriga företags ökade administrativa kostnader kommer av återbetalningssystemet. Även Skatteverkets ökade administration kommer av detta. För Skatteverket tillkommer även cirka 5 miljoner kronor i initiala engångskostnader. Elhandlarnas lägre kostnader för administration beror på att de bara behöver hantera en skattesats. Sammanlagt ökar de administrativa kostnaderna med 52,3–72,6 miljoner kronor per år. För Skatteverket tillkommer en initial engångskostnad på cirka 5 miljoner kronor.

Sammantaget betyder utredningens förslag att de offentligfinansiella intäkterna ökar. För att uppfylla kraven för statsstöd ökar de administrativa kostnaderna för företagen som tar emot stöden och för Skatteverket som hanterar energiskatten på el och är de som föreslås sköta administrationen kring statsstödshanteringen.

20 Författningskommentar

20.1 Förslaget till lag om ändring i lagen (1994:1776) om skatt på energi

1 kap.

12 §

Bestämmelsen är ny. Genom den införs begreppet ”otillåten stödmottagare” i lagstiftningen i enlighet med de krav som GBER, i dess lydelse av den 17 juni 2014, ställer på en stödordning. Förslaget motiveras i avsnitt 16.2.

13 §

Bestämmelsen är ny. Genom den införs uttrycket ”uppgifter om stödmottagaren” i lagstiftningen. Det sker för att det ska vara möjligt att tillgodose de s.k. transparenskrav som följer av GBER och som förutsätter att stödgivande medlemsstat har tillgång till vissa uppgifter om stödmottagarna. När stödet är av viss nivå måste uppgifter om stödmottagaren offentliggöras. Förslaget motiveras i avsnitt 16.5.

Det införda uttrycket kommer till användning i 1 kap. 9 och 14 §§, som ställer krav på uppgiftslämnande från den som yrkar avdrag för eller ansöker om återbetalning av energiskatt.

Enligt vad som framgår av bestämmelsen består ”uppgifter om stödmottagaren” av uppgifter om stödmottagaren i tre olika avseenden. Dessa är följande.

Punkten 1. Vilken typ av företag (små eller medelstora respektive stora) stödmottagaren hör till. Definitioner i det avseendet finns i bilaga I till kommissionens förordning omnämnd i 12 §.

Punkten 2. Stödmottagande företags verksamhetsområde på Nuts II-nivå enligt en närmare angiven förordning från Europaparlamentet och Rådet. Statistiska Centralbyrån har publicerat information om Sveriges indelning enligt Nuts. På Nuts II-nivå är Sverige indelat i åtta områden.

Punkten 3. Verksamhetsområde på Nace-gruppnivå enligt en närmare angiven förordning från Rådet. Den svenska näringsgrensindelningen enligt SNI 2007 bygger på EU:s standard, NACE Rev 2¹ och är identisk med denna ner till nivå 4.

Utan uppgifter från uppgiftslämnaren i samtliga ovan nämnda avseenden föreligger inte ”uppgifter om stödmottagaren”.

14 §

Bestämmelsen är ny. Genom den införs begreppet ”datorhall” i lagstiftningen. Det används för att avgränsa den krets som kan få avdrag för (11 kap. 9 § 9) eller återbetalning av (11 kap. 14 §) energiskatt på el som har förbrukats i en datorhall. Förslaget motiveras i avsnitt 15.

Med en datorhall avses en anläggning (datacenter) där viss verksamhet bedrivs, med viss utrustning, och där den installerade effekten uppgår till minst 0,5 megawatt. I ett datacenter samlas således utrustningen för verksamheten i fråga på en och samma geografiska plats och inhyses i en och samma eller angränsande byggnader (anläggningen). Det är också där som beräkningen av effekten ska ske. Ett företag kan alltså inte lägga ihop effekten av flera mindre datacenter för att på så sätt omfattas av definitionen. Beräkningen av den installerade effekten bör i första hand göras utifrån utrustningens märkeffekter. Det är den effekt utrustningen märkts upp med av tillverkaren. Saknas märkeffekt måste den som vill komma i fråga för den lägre skatten på egen hand mäta effekten och det är även lämpligt att dokumentera hur beräkningen har gjorts.

I avsnitt 10.4.2 behandlas den närmare innebörden av begreppet datacenter. I ett datacenter består utrustningen som sådan i allt

¹ Indelningen har kommit att refereras till som Nace rev 2 genom Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1893/2006 av den 20 december 2006 om fastställande av den statistiska näringsgrensindelningen Nace rev. 2 och om ändring av rådets förordning (EEG) nr 3037/90 och vissa EG-förordningar om särskilda statistikområden, EGT L 393 s. 1, 30.12.2006.

väsentligt av IT-utrustning och reserv- och skyddssystem för denna utrustning. Förstnämnda typ av utrustning är naturligtvis det centrala, medan förekomsten och omfattningen av sistnämnda system kan variera. Vanligtvis är emellertid nivån på reserv- och skyddssystem mycket hög i ett datacenter, eftersom det många gånger är en förutsättning för att möta kundernas krav. IT-utrustningen i ett datacenter består av servrar, lagringssystem och utrustning för datakommunikation.

IT-utrustningens uppgifter hör samman med tjänster i anslutning till datakommunikation, säkerhetskopiering och lagringskapacitet. Utrustningen kan ägas av den som driver datorhallen eller av dennes kunder. Det sistnämnda är vanligen fallet i fråga om s.k. colocation företag, där företaget i fråga alltså hyr ut serverutrymme och därtill hörande tjänster till olika externa kunder. Det förstnämnda är vanligen fallet i fråga stora multinationella företag som samlat sin datorkapacitet i datorhallar i olika delar av världen. I dessa fall är datorhallsföretagets kund vanligen något annat företag i koncernen.

Normalt har ett datacenter redundans i eltillförseln eller tillgång till reservkraft, redundanta anslutningar för datakommunikation, kontrollerad inomhusmiljö (t.ex. luftkonditionering, brandskydd) och olika säkerhetsanordningar. Reservsystemen gör att det finns redundans i olika avseenden. Det innebär att det finns alternativa system eller komponenter som oberoende av varandra tjänar samma ändamål. Det handlar vanligtvis om reservkraft i form av batterier och bränsle drivna elgeneratorer, flera uttagspunkter från olika delar av elnätet och ett flertal olika förbindelser för datakommunikation. Allt i syfte att förebygga störningar eller driftsstopp i verksamheten. Skyddssystemen kan handla om en i olika avseenden kontrollerad inomhusmiljö (t.ex. med avseende på temperatur, luftfuktighet och/eller partikelhalt), om brandskydd och om skalskydd av olika omfattning (inhägnad, inpassering, begränsad rörlighet inom byggnaden, m.m.) och om andra skydd.

När det kommer till annan verksamhet i datorhallen än ren uthyrning av serverutrymme, det vill säga informationstjänstverksamhet och informationsbehandling, kan följande nämnas. Typisk datorhallsverksamhet är t.ex. molnbaserade tjänster för dokumenthantering, e-post och externa databaser (såsom bilder, videor och kartor) samt olika lösningar för företags kundhanteringssystem.

Produktionen av datorhallstjänsterna kan vara företagsspecifik eller samlokaliserad (co-location), vilket innebär att aktören erbjuder sina kunder en datorhallsmiljö koncentrerad till ett ställe. Som exempel på verksamhet som i och för sig kan bedrivas i ett datacenter, men som inte ingår i definitionen kan nämnas förlagsverksamhet, telekommunikation och dataprogrammering.

När det kommer till den installerade effekten, som har behandlats något inledningsvis, förutsätter definitionen av datorhall att det är fråga om ett datacenter där den sammanlagda installerade effekten för annan utrustning än kyl- och fläktanläggningar uppgår till minst 0,5 megawatt. Med detta avses den samlade effekten av all den elektriska utrustning som finns i datacentret, utom kyl- och fläktanläggningar. Det är alltså inte bara fråga om själva datorerna, utan även belysning osv. Däremot ingår alltså inte kyl- och fläktanläggningar, dvs. anordningar som syftar till att reglera och hålla temperatur och klimatförhållanden i datacentret på en för utrustningen och verksamheten ändamålsenlig nivå. De små fläktar som sitter på själva IT-utrustningen är följaktligen inte kyl- och fläktanläggningar, utan ska ingå i den sammanlagda effekten. Det kan noteras att när väl effekten för den utrustning som får inräknas överstiger effektgränsen, kommer avdraget respektive återbetalningen av energiskatten på el enligt 11 kap. 9 § resp. 11 kap. 14 § att avse all elförbrukning i datorhallen, dvs. även sådan utrustning som i och för sig inte får beaktas vid beräkningen av definitionens effektgräns.

För att en datorhall ska föreligga enligt definitionen räcker det inte med att effektgränsen uppnås eller att näringsidkaren bedriver angiven verksamhet. Det krävs också att verksamheten med informationstjänster, m.m. är näringsidkarens huvudsakliga verksamhet och att näringsidkaren utövar sådan verksamhet i datacentret. Den kvantifierande bestämningen "huvudsakligen" bör tolkas på motsvarande sätt som i annan skattelagstiftning, dvs. minst 75 procent (jfr prop. 1999/2000:2 del 1 s. 502 f). I detta sammanhang bör det, i förekommande fall, ställas i relation till omsättningen i näringsidkarens näringsverksamhet i Sverige. Termen näringsverksamhet förekommer i lagen sedan tidigare, i 1 kap. 4 §, och avser samma sak som i inkomstskattelagen (1999:1229).

15 §

Bestämmelsen är ny. Genom den införs begreppet *landström* i lagstiftningen. Det används för att avgränsa den krets som, enligt i 11 kap. 14 §, kan få återbetalning av energiskatt på el som har förbrukats i ett skepp i hamn. Det motsvarar i sak den förbrukning som omfattas av nuvarande 11 kap. 3 § första stycket 2, tillsammans med den begränsning som följer av andra stycket, andra meningen i den bestämmelsen.

11 kap.

3 §

Ändringarna av bestämmelsen innebär att det bara kommer att vara en skattesats som de skattskyldiga har att hantera. Detta framgår av *första stycket*. Förslaget motiveras i avsnitt 16.3.3. Skattesatsens storlek anges till 29,5 öre per förbrukad kilowattimme elektrisk kraft. Beträffande skattesatsen kan följande sägas.

Energiskattesatserna på elektrisk kraft framgår av 11 kap. 3 § lagen (1994:1776) om skatt på energi (LSE). På motsvarande sätt anges även energi- och koldioxidskattesatserna på fossila bränslen i 2 kap. 1 § LSE. Sedan 1994 ska det enligt bestämmelser i LSE ske en årlig indexomräkning av såväl koldioxid- och energiskattesatserna på fossila bränslen som energiskattesatserna på el. Syftet är att realvärdesäkra skattesatserna. Varje år, senast i november, ska regeringen i en förordning lägga fast det kommande kalenderårets koldioxid- och energiskattesatser med hänsyn till den allmänna prisutvecklingen.

Utredningen föreslår i detta betänkande ändringar av energiskatten på elektrisk kraft med ikraftträdande 2017. Av praktiska skäl bör därför inte en indexomräkning av energiskattesatserna för elektrisk kraft ske för 2017 då ändringen genomförs. Detta då indexering normalt görs av regeringen genom en förordning senast i november året innan respektive kalenderår. I stället bör hänsyn till förändringarna i konsumentprisindex tas redan i samband med att ett lagförslag presenteras avseende de skattesatser som bör träda i kraft den 1 januari 2017.

Underlaget för omräkningen är skattesatserna för elektrisk kraft som anges i LSE. Detta innebär när det gäller att fastställa energiskattesatsen på elektrisk kraft för 2017, att omräkningen avseende 2017 års skattesatser baseras på de skattesatser som enligt LSE har gällt under 2010.

Omräkningen i denna utredning grundar sig på prognostiserad förändring i konsumentprisindex mellan juni 2009 och juni 2016. Omräkningen tillämpas på skattesatsen för elektrisk kraft som i dagsläget omfattas av första stycket fjärde punkten och som med utredningens förslag blir den enda skattesatsen som de skattskyldiga har att hantera. Enligt prognosen kommer index att öka med 5,25 procent under perioden. Den omräknade skattesatsen för 2017 enligt prognos blir 29,5 öre/kWh. När den faktiska förändringen av konsumentprisindex under perioden juni 2009 och juni 2016 är känd kan den ligga till grund för den omräkning av skattesatsen på elektrisk kraft som läggs fram i ett eventuellt kommande förslag av regeringen.

Andra och tredje styckena innehåller bestämmelser om indexering som i sak, dvs. bortsett från beloppen, motsvarar nuvarande reglering.

Bestämmelsen i det nuvarande fjärde stycket utgår och finns som en del av definitionen av landström i 1 kap. 15 §.

Upphävandet av 11 kap. 4 §

Eftersom den nuvarande Norrlandsskattesatsen i 3 § 3 föreslås slopas ska paragrafen upphävas. Förslaget motiveras i avsnitt 16.6.

5 §

I bestämmelsen införs en ny *punkt 5*. Med den införs en skattskyldighet för den som godkänts som frivilligt skattskyldig enligt 6 §.

6 §

Bestämmelsen är ny. Den anger vem som får godkännas som frivilligt skattskyldig och som därigenom blir skattskyldig enligt den nya punkten 5 i femte paragrafen. Förslaget motiveras i avsnitt 16.4.1.

Bestämmelsen har utformats med förebild i 4 kap. 3 § som behandlar godkännande av s.k. upplagshavare, samt vad som i 4 kap. 5 § föreskrivs om möjligheten att återkalla ett sådant godkännande.

När det gäller kriteriet ”mycket stor omfattning” gör utredningen i avsnitt 16.4.2 bedömningen att det i förordningen om skatt på energi bör regleras när förbrukning av denna omfattning kan anses föreliga. Utredningen rekommenderar där att så ska vara fallet när förbrukningen uppgår till minst 20 GWh per kalenderår.

Som framgår av bestämmelsens andra led måste den övervägande delen av elförbrukningen ske i tillverkningsprocessen i industriell verksamhet eller i en datorhall. Detta motsvarar de verksamheter som har lagts till i 11 kap. 9 § genom de nya punkterna 8 respektive 9. Begränsningen motiveras av att endast de som bedriver sådan verksamhet bör kunna bli frivilligt skattskyldiga. Med ”övervägande del” avses mer än hälften (se prop. 2009/10:144 s. 35 ang. detta kvantifierande uttryck som också används i 1 kap. 9 § andra stycket). I detta fall relaterar det till all el som näringsidkaren har förbrukat under ett kalenderår.

7 §

I bestämmelsen, som anger när skattskyldigheten inträder, ändras *första punkten* genom att det på två ställen läggs till en hänvisning till den som är skattskyldig enligt den nya femte punkten i femte paragrafen, alltså den frivilligt skattskyldige.

9 §

Bestämmelserna i *första stycket punkten 6* ändras så att det framgår att rätt till avdrag enligt denna punkt förutsätter att avdragsrätt inte redan följer av någon av punkterna 2, 3 eller 6.

Punkterna 8 och 9 är nya. De motiveras i avsnitt 16.3.3 respektive 15. Med dem införs en rätt till avdrag för skatt på elektrisk

kraft som förbrukats i tillverkningsprocessen i industriell verksamhet (punkten 8) eller i en datorhall (punkten 9). Sistnämnda begrepp definieras i den nya bestämmelsen 1 kap. 14 §. I båda fallen utgör ett medgivet avdrag ett statsstöd. Avdrag enligt punkten 8 får endast göras i den mån avdragsrätt inte följer av punkterna 2, 3, 5 eller 6. Någon motsvarande reglering beträffande punkten 9 är inte nödvändig, eftersom den verksamhet som förutsätts bedrivas i datorhallen, enligt 1 kap. 14 §, inte är av det slaget att den samtidigt skulle kunna berättiga till avdrag enligt någon av de övriga punkterna i bestämmelsen. En förutsättning för avdrag enligt punkterna 8 och 9 är också att den skattskyldige inte är en otillåten stödmottagare.

Andra stycket är nytt. Det anger i *första meningen* med vilket belopp avdrag får göras i de fall som lagts till genom punkterna 8 och 9. Beloppet 29,5 öre korresponderar mot skattesatsen i 3 § och bygger likt detta på en prognos i enlighet med vad som framgår av kommentaren till den bestämmelsen. I *andra meningen* anges att avdrag endast får medges om den skattskyldige lämnar uppgifter om stödmottagare som avses i 1 kap. 13 §. Detta är således en nödvändig, men inte i sig tillräcklig, förutsättning för avdrag.

I det nya *tredje stycket* införs en indexering som fungerar på samma sätt som andra indexeringsbestämmelser i lagen. De belopp som indexerar i detta sammanhang är de två beloppen angivna i andra stycket, dvs. 29,5 resp. 0,5 öre. Det belopp som ska återbetalas för 2018 och efterföljande år baseras därmed på skillnaden mellan de indexerade beloppen multiplicerade med den relevanta elförbrukningen enligt punkten 8 eller 9.

12 §

Ändringen i *första stycket* innebär att den återbetalning som föreskrivs i bestämmelsen även kommer att gälla energiskatt på elektrisk kraft som har förbrukats i yrkesmässig växthusodling. Denna omfattas i dagsläget inte av bestämmelsen. Ändringen föranleds av att den lägre skattesatsen, till följd av en ändring i 11 kap. 3 § (sloppet av punkten 1), inte längre kommer att utgå direkt via elleverantören. I stället får växthusodlarna ansöka om återbetalning. Förslaget motiveras i avsnitt 16.3.3.

14 §

Bestämmelsen är ny. Med den införs, genom *första stycket*, en rätt till återbetalning av energiskatt som beträffande tillverkningsprocessen i industriell verksamhet och datorhallar korresponderar mot avdragsrätten enligt 9 § och som kan användas av dem som inte kan få statsstödet direkt som ett avdrag eftersom de inte är skattskyldiga. Därutöver införs en rätt till återbetalning för elektrisk kraft som har förbrukats som landström. Även en sådan återbetalning utgör ett statsstöd. Förslaget motiveras i avsnitt 16.3.3. För samtliga återbetalningssituationer gäller att sökanden inte får vara en otillåten stödmottagare och att sökanden måste lämna uppgifter om stödmottagare som avses i 1 kap. 13 §. Detta är nödvändiga, men inte i sig tillräckliga villkor för återbetalning. Vad som avses otillåten stödmottagare definieras i den nya 1 kap. 12 §. Vad som avses med landström definieras i 1 kap. 15 §.

Andra stycket första meningen anger med vilket belopp återbetalning kan göras. *Andra meningen* innehåller ett tröskelvärde – 12 000 kronor per kalenderår – som gäller återbetalning för förbrukning som avses i punkterna 1 och 2, dvs. i den industriella tillverkningsprocessen eller i en datorhall. Begränsningen gäller således inte för landström. Av det belopp som kan återbetalas enligt första meningen återbetalas endast den del som överstiger tröskelvärdet. Förslaget i denna del motiveras i avsnitt 16.4.2.

Tredje stycket anger på vilket sätt och för vilken tid ansökan ska lämnas. Ansökan om återbetalning ska omfatta kalenderår och kan i fall som avses i första stycket 1 och 2 (tillverkningsprocessen i industriell verksamhet resp. datorhallar) enbart lämnas elektroniskt. Om sökanden beräknas förbruka elektrisk kraft i större omfattning, får beskattningsmyndigheten medge att ansökan görs per kalenderkvartal. Ett sådant beslut får återkallas om sökanden begär det eller förutsättningar för medgivande inte finns. Motsvarande reglering finns i 11 kap. 12 §, som har tjänat som förebild för bestämmelsen. Den senare bestämmelsen har kompletterats med en bestämmelse (15 §) i förordningen (2010:78) om skatt på energi, där det föreskrivs att Skatteverket får medge att en ansökan om återbetalning görs per kalenderkvartal om årsförbrukningen av elektrisk kraft för vilken återbetalning kan medges beräknas uppgå till minst 150 000 kWh. Utredningen lämnar inte något sådant förslag

men förordar att den föreslagna lagregleringen kompletteras med en förordningsreglering likt den befintliga. Utredningen rekommenderar en gräns på 250 000 kWh för industriell verksamhet och datorhallar.

Fjärde stycket anger att ansökan om återbetalning av energiskatt ska lämnas in till beskattningsmyndigheten inom tre år efter utgången av kalenderåret respektive kalenderkvartalet och vara undertecknad av sökanden eller av den som är ombud eller annan behörig företrädare för sökanden. Den senare regleringen kompletteras med en presumptionsregel i *femte stycket* som innebär att en begäran som har lämnats för en sökande som är juridisk person, anses ha lämnats av sökanden, om det inte är uppenbart att den som lämnade begäran saknade behörighet att företräda sökanden. Bestämmelsen har utformats med förebild i 8 § lagen (2009:194) om förfarandet vid skattereduktion för hushållsarbete (se. prop. 2014/15:10 s. 27 och prop. 2008/09:77 s. 89).

Ikraftträdande- och övergångsbestämmelserna

Av *första punkten* framgår att lagändringarna träder i kraft den 1 januari 2017. Av *andra punkten* framgår att äldre bestämmelser fortfarande gäller i fråga om förhållanden som hänför sig till tiden före ikraftträdandet.

20.2 Förslaget till lag om ändring i skatteförfarandelagen (2011:1244)

7 kap.

1 §

Genom ändringen i *punkten 10 g*) läggs frivilligt skattskyldiga till bland de skattskyldiga som ska registreras av Skatteverket. Förslaget om frivillig skattskyldighet behandlas i avsnitt 16.4.

Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser

Av *första punkten* framgår att lagändringarna träder i kraft den 1 januari 2017. Av *andra punkten* framgår att äldre bestämmelser fortfarande gäller i fråga om förhållanden som hänför sig till tiden före ikraftträdandet.

Referenser

- Axelborn, P. m.fl. (2012), *Effektiv IT-drift inom staten*, Förstudie åt E-delegationen. Utgåva 1.0, 2012-04-27.
- Boston Consulting Group (2014), *Digital Infrastructure and Economic Development*, juni 2014.
- Braunerhjelm, P. och J. Eklund, (2015), *Sverige måste nå global spetsnivå*, Svenska Dagbladet, 2015-04-26.
- DCD Intelligence (2013), *Trends & opportunities in Swedish & Nordic datacenter markets*, PowerPoint-presentation.
- Clerwall, C. (2014), "Enter the Robot Journalist", *Journalism Practice* 8(5), s. 519–531.
- Cook, G. (2012), "How Clean Is Your Cloud?", Greenpeace International, april 2012.
- Deloitte (2015), *Digital Infrastructure in the Netherlands – Driver for the Online Ecosystem*, power point presentation, November, 2014.
- Elforsk (2006), *Elanvändningen i Norden om 10 år*, Elforskrapport nr 06:05.
- Energimarknadsinspektionen (2013), *Uppföljning av elområdesreformen – en delrapport*, EIR 2013:12.
- Energimarknadsinspektionen (2014), *Utvärdering av effekterna av elområdesindelningen*, EIR 2014:08.
- Energimyndigheten (2007), *De elintensiva företagens undantag i elcertifikatsystemet*, ER 2007:46
- Energimyndigheten (2013), *Långtidsprognos 2012*, ER 2013:03.
- Energimyndigheten (2014), *Scenarier över Sveriges energisystem*, ER 2014:19.
- Finansdepartementet (2014), *Beräkningskonventioner 2015*, En rapport från skatteenkonomiska enheten i Finansdepartementet.

- Henrekson och Stenkula (2006), *Företagsstruktur och nyföretagande i Sverige*, IFN Policy Paper nr 4, 2006.
- IEA (2013), *Nordic energy technology perspectives*, International Energy Agency (IEA), januari 2013.
- IVA (2013), *Energieffektivisering av Sveriges tjänstesektor*, Kungl. Ingenjörsvetenskapsakademien (IVA), 2013.
- Jordahl, H. (red.) (2012), *Den svenska tjänstesektorn*. Studentlitteratur, Lund.
- ITPS (2007), *Svenskt näringsliv i en globaliserad värld*, A2007:004.
- ITPS (2009), *Konkurrenskraft på branschnivå*, A2009:003.
- Konjunkturinstitutet (2012), *Sveriges ekonomi – Ett långsiktsscenario fram till år 2053*, Specialstudie nr 20, april 2012.
- Konjunkturinstitutet (2013), *Vem ska betala för den förnybara elkraften – Analys av kvotplikten inom elcertifikatsystemet*, Miljöekonomi Specialstudie nr 35, oktober 2013.
- Koomey, J. (2011), "Growth in data center electricity use 2005 to 2010," Oakland, CA: Analytics Press.
<<http://www.analyticspress.com/datacenters.html>> [2015-06-10].
- Länsstyrelsen Norrbotten (2014), *Strategi för att skapa en världsledande teknikregion i Norrbotten för klimatsmarta effektiva datacenter*, mars 2014.
- Mikusinska, M. (2012), *Comparative Life Cycle Assessment of Surgical Scrub Suits - The Case of Reusable and Disposable Scrubs used in Swedish Healthcare*, Master of Science Thesis Stockholm, 2012.
- Montel Kraftaffärer nr 10, 2015.
- Naturvårdsverket (2012), *Sektorsunderlag industri – Underlag till färdplan 2050*.
- Naturvårdsverket (2013), *Framtida energiomställningar i historiskt perspektiv*, Rapport 6550, februari 2013.
- Oxford Research (2015), *Finland's Giant Data Center Opportunity – From the Industrial Heartland to Digital Age*, februari 2015.
- Profu (2012), *En realistisk framtidsbild?* Slutrapport, mars 2012.
- Regeringen (2015), *2015 års ekonomiska vårproposition. Förslag till riktlinjer*. Proposition 2014/15:100, s. 34–35.

- Rydén, B. (2015), *Elanvändningen i historiskt ljus – NEPP:s scenarier för 2030/2050, utifrån en historisk tillbakablick*. Presentation för IVA, mars 2015.
- SCB (2014), *Företagens ekonomi 2012*. Statistiska meddelanden NV 19 SM 1402.
- SCB (2014b) *El-, gas- och fjärrvärmeförsörjningen 2013*. Statistiska meddelanden EN 11 SM 1401.
- SCB (2015), *Tvätt- & textilserviceindex, Index för mars 2015*. PM daterat 2015-04-20.
- Schön, L. (2014), *En moden svensk ekonomisk historia*, 4 uppl. 2014, Studentlitteratur, Lund.
- Stiftelsen för strategisk forskning (2014), *Vartannat jobb automatiseras inom 20 år – utmaningar för Sverige*.
- SOU 2003:38 *Svåra skatter*.
- SOU 2013:46 *Beskattning av mikroproducerad el, m.m.*
- Svenskt Näringsliv (2014), *Sveriges framtida elbehov – Hur mycket elkraft behövs?*, juni 2014.
- Söder, L. (2013), *På väg mot en elförsörjning baserad på enbart förnybar el i Sverige. En studie om kraftsystemets balansering*. Version 3.0., 2013-10-21.
- Tangerås, T. och S-O Fridolfsson (2009), Market power in the Nordic electricity wholesale market: A survey of the empirical evidence, *Energy Policy*, Vol. 37, Issue 9, September 2009, 3681–3692.
- Tillväxtanalys (2009) *Kulturnäringsar i svensk statistik - Förslag till avgränsning för framtida kartläggningar*, rapport WP/PM 2009:02, juni 2009.
- Tillväxtanalys (2014) *Digitaliseringens bidrag till tillväxt och konkurrenskraft i Sverige*, rapport 2014:13, december 2014.
- Tillväxtverket (2014), *Etableringen av Facebooks europeiska datacenter i Sverige och Luleå – en ex-ante utvärdering*, Tillväxtverkets publikationer Rapport 0170, maj 2014.
- World Economic Forum (2013) *The Green Investment Report – The ways and means to unlock private finance for green growth*.

- Wölfl, A. (2005), *The Service Economy in OECD Countries OECD/Centre d'études prospectives et d'informations internationales (CEPII)*, OECD Science, Technology and Industry Working Papers, 2005/03, OECD Publishing. <http://dx.doi.org/10.1787/212257000720>.
- Återvinningsindustrierna (2013), Reklamblad Återvinst, reklambilaga i Dagens Industri, 3 juli 2013.
- Östblom, G. & Berg, C. (2006), *The EMEC model: Version 2.0*, Konjunkturinstitutet Working Paper No. 96.
- Öster, S. (2015), *Lägre skatt på elförbrukning inom tvätterinäringen – För konkurrensen och miljöns skull!*, en rapport för tvätteriförbundet.

Kommittédirektiv 2014:72

Sektorsneutral och konkurrenskraftig energiskatt på el

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 företagens 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, samhälls-ekonomiskt, 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 angjort 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 ut under 2014.² Regeringen har under 2013 ansökt om förlängt undantag för landströmsnedsättningen.

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

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

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 funktions-sätt. 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,
- snedvrider eller hota att snedvrider 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.

Kommissionen ser för närvarande över det befintliga regelverket om statsstöd och har i april 2014 presenterat nya 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 service-sektorerna 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 konkurrens-

utsatta 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 var-

aktigt 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 försämrats. 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 driftsstöd. 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. Efter som 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 energiskattemodellen avgör energi-användningen 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 Skattenedsättnings-

kommittén, 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.

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.

För uppdragets samtliga frågor ska följande analyseras och beaktas vid förslagens 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 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)

Statens offentliga utredningar 2015

Kronologisk förteckning

1. Deltagande med väpnad styrka i utbildning utomlands. En utökad beslutsbefogenhet för regeringen. Fö.
2. Värdepappersmarknaden MiFID II och MiFIR. + Bilagor. Fi.
3. Med fokus på kärnuppgifterna. En angelägen anpassning av Polismyndighetens uppgifter på djurområdet. Ju.
4. Ett svenskt tonnageskattesystem. Fi.
5. En ny svensk tullagstiftning. Fi.
6. Mer gemensamma tobaksregler. Ett genomförande av tobaksprodukt-direktivet. S.
7. Krav på privata aktörer i välfärden. Fi.
8. En översyn av årsredovisningslagarna. Ju.
9. En modern reglering av järnvägstransporter. Ju.
10. Gränser i havet. UD.
11. Kunskapsläget på kärnavfallsområdet 2015. Kontroll, dokumentation och finansiering för ökad säkerhet. M.
12. Överprövning av upphandlingsmål m.m. Fi.
13. Tillämpningsdirektivet till utstationeringsdirektivet – Del I. A.
14. Sedd, hörd och respekterad. Ett ändamålsenligt klagomålssystem i hälso- och sjukvården. S.
15. Attraktiv, innovativ och hållbar – strategi för en konkurrenskraftig jordbruks- och trädgårdsnäring. N L.
16. Ökat värdeskapande ur immateriella tillgångar. N.
17. För kvalitet – Med gemensamt ansvar. S.
18. Lösöre köp och registerpant. Ju.
19. En ny ordning för redovisningstillsyn. Fi.
20. Trygg och effektiv utskrivning från slutenvård. S.
21. Mer trygghet och bättre försäkring. Del 1 + 2. S.
22. Rektorn och styrkedjan. U.
23. Informations- och cybersäkerhet i Sverige. Strategi och åtgärder för säker information i staten. Ju Fö.
24. En kommunallag för framtiden. Del A + B. Fi.
25. En ny säkerhetsskyddslag. Ju.
26. Begravningsclearing. Ku.
27. Skatt på dubbdäcksanvändning i tätort? Fi.
28. Gör Sverige i framtiden – digital kompetens. N.
29. En yrkesinriktning inom teknikprogrammet. U.
30. Kemikalieskatt. Skatt på vissa konsumentvaror som innehåller kemikalier. Fi.
31. Datalagring och integritet. Ju.
32. Nästa fas i e-hälsoarbetet. S.
33. Uppgiftslämnarservice för företagen. N.
34. Ett effektivare främjandeförbud i lotterilagen. Fi.
35. Service i glesbygd. N.
36. Systematiska jämförelser. För lärande i staten. S.
37. Översyn av lagen om skiljeförfarande. Ju.
38. Tillämpningsdirektivet till utstationeringsdirektivet – Del II. A.
39. Myndighetsdatalag. Ju.
40. Stärkt konsumentskydd på bolånemarknaden. Ju.
41. Ny patentlag. Ju.
42. Koll på anläggningen. N.
43. Vägar till ett effektivare miljöarbete. M.
44. Arbetslöshet och ekonomiskt bistånd. S.
45. SÖK – statsbidrag för ökad kvalitet. U.
46. Skapa tilltro. Generell tillsyn, enskildas klagomål och det allmänna ombudet inom socialförsäkringen. S.

47. Kollektiv rättighetsförvaltning på upphovsrättsområdet. Ju.
48. Bostadsmarknaden och den ekonomiska utvecklingen. Fi.
49. Nya regler för revisorer och revision. Ju.
50. Hela lönen, hela tiden. Utmaningar för ett jämställt arbetsliv. A.
51. Klimatförändringar och dricksvattenförsörjning. N.
52. Rapport från Bergwallkommissionen. Ju.
53. The Welfare State and Economic Performance. Fi.
54. Europeisk kvarstad på bankmedel. Ju.
55. Nationell strategi mot mäns våld mot kvinnor och hedersrelaterat våld och förtryck. U.
56. Får vi det bättre?
Om mått på livskvalitet. Fi.
57. Tillsyn över polisen och Kriminalvården. Ju.
58. EU och kommunernas bostadspolitik. N.
59. En ny regional planering – ökad samordning och bättre bostadsförsörjning. N.
60. Delrapport från Sverigeförhandlingen. Ett författningsförslag om värdeåterföring. N.
61. Ett stärkt konsumentskydd vid telefonförsäljning. Ju.
62. UCITS V. En uppdaterad fondlagstiftning. Fi.
63. Straffrättsliga åtgärder mot terrorismresor. Ju.
64. En fondstruktur för innovation och tillväxt. N.
65. Om Sverige i framtiden – en antologi om digitaliseringens möjligheter. N.
66. En förvaltning som håller ihop. N.
67. För att brott inte ska löna sig. Ju.
68. Tjänstepension – tryggandelagen och skattereglerna. Fi.
69. Ökad trygghet för hotade och förföljda personer. Fi.
70. Högre utbildning under tjugo år. U.
71. Barns och ungas rätt vid tvångsvård. Förslag till ny LVU. S.
72. Skärpt exportkontroll av krigsmateriel – DEL 1 + 2, bilagor. UD.
73. Personuppgiftsbehandling på utlännings- och medborgarskapsområdet. Ju.
74. Skydd för vuxna i internationella situationer – 2000 års Haagkonvention. Ju.
75. En rymdstrategi för nytta och tillväxt. U.
76. Ett tandvårdsstöd för alla. Fler och starkare patienter. S.
77. Fakturabedrägerier. Ju.
78. Upphandling och villkor enligt kollektivavtal. S.
79. Tillsyn och kontroll på hälso- och miljöområdet inom försvaret. Fö.
80. Stöd och hjälp till vuxna vid ställningstaganden till vård, omsorg och forskning. S.
81. Mer tid för kunskap – förskoleklass, förlängd skolplikt och lovskola. U.
82. Ökad insyn i fristående skolor. U.
83. Översyn av lex Laval. A.
84. Organdonation. En livsviktig verksamhet. S.
85. Bostäder att bo kvar i. Bygg för gemenskap i tillgänglighetssmarta boendemiljöer. S.
86. Mål och myndighet. En effektiv styrning av jämställdhetspolitiken. + Forskarrapporter till Jämställdshetsutredningen. U.
87. Energiskatt på el. En översyn av det nuvarande systemet. Fi.

Statens offentliga utredningar 2015

Systematisk förteckning

Arbetsmarknadsdepartementet

- Tillämpningsdirektivet till
utstationeringsdirektivet – Del I. [13]
Tillämpningsdirektivet till
utstationeringsdirektivet – Del II. [38]
Hela lönen, hela tiden. Utmaningar för ett
jämfäst arbetsliv. [50]
Översyn av lex Laval. [83]

Finansdepartementet

- Värdepappersmarknaden
MiFID II och MiFIR. + Bilagor [2]
Ett svenskt tonnageskattesystem. [4]
En ny svensk tullagstiftning. [5]
Krav på privata aktörer i välfärden. [7]
Överprövning av upphandlingsmål m.m.
[12]
En ny ordning för redovisningstillsyn. [19]
En kommunallag för framtiden.
Del A + B. [24]
Skatt på dubbdäcksanvändning i tätort?
[27]
Kemikalieskatt. Skatt på vissa konsu-
mentvaror som innehåller kemikalier.
[30]
Ett effektivare främjandeförbud i
lotterilagen. [34]
Bostadsmarknaden och den ekonomiska
utvecklingen. [48]
The Welfare State and Economic
Performance. [53]
Får vi det bättre?
Om mått på livskvalitet. [56]
UCITS V. En uppdaterad fondlagstiftning.
[62]
Tjänstepension – trygghandelagen och
skattereglerna. [68]
Ökad trygghet för hotade och förföljda
personer. [69]
Energiskatt på el. En översyn av det
nuvarande systemet. [87]

Försvarsdepartementet

- Deltagande med väpnad styrka
i utbildning utomlands. En utökad
beslutsbefogenhet för regeringen. [1]
Tillsyn och kontroll på hälso- och miljö-
området inom försvaret. [79]

Justitiedepartementet

- Med fokus på kärnuppgifterna. En ange-
lägen anpassning av Polismyndig-
hetens uppgifter på djurområdet. [3]
En översyn av årsredovisningslagarna. [8]
En modern reglering
av järnvägstransporter. [9]
Lösöreköp och registerpant. [18]
Informations- och cybersäkerhet
i Sverige. Strategi och åtgärder för säker
information i staten. [23]
En ny säkerhetsskyddslag. [25]
Datalagring och integritet. [31]
Översyn av lagen om skiljeförfarande. [37]
Myndighetsdatalag. [39]
Stärkt konsumentskydd på
bolånemarknaden. [40]
Ny patentlag. [41]
Kollektiv rättighetsförvaltning på
upphovsrättsområdet. [47]
Nya regler för revisorer och revision. [49]
Rapport från Bergwallkommissionen. [52]
Europeisk kvarstad på bankmedel. [54]
Tillsyn över polisen och Kriminalvården.
[57]
Ett stärkt konsumentskydd vid
telefonförsäljning. [61]
Straffrättsliga åtgärder mot terrorismresor.
[63]
För att brott inte ska löna sig. [67]
Personuppgiftsbehandling på utlännings-
och medborgarskapsområdet. [73]

Skydd för vuxna i internationella situationer – 2000 års Haagkonvention. [74]

Fakturabedrägerier. [77]

Kulturdepartementet

Begravningsclearing. [26]

Miljö- och energidepartementet

Kunskapsläget på kärnavfallsområdet 2015. Kontroll, dokumentation och finansiering för ökad säkerhet. [11]

Vägar till ett effektivare miljöarbete. [43]

Näringsdepartementet

Attraktiv, innovativ och hållbar – strategi för en konkurrenskraftig jordbruks- och trädgårdsnäring. [15]

Ökat värdeskapande ur immateriella tillgångar. [16]

Gör Sverige i framtiden – digital kompetens. [28]

Uppgiftslämnarservice för företagen. [33]

Service i glesbygd. [35]

Koll på anläggningen. [42]

Klimatförändringar och dricksvattenförsörjning. [51]

EU och kommunernas bostadspolitik. [58]

En ny regional planering – ökad samordning och bättre bostadsförsörjning. [59]

Delrapport från Sverigeförhandlingen. Ett författningsförslag om värdeåterföring. [60]

En fondstruktur för innovation och tillväxt. [64]

Om Sverige i framtiden – en antologi om digitaliseringens möjligheter. [65]

En förvaltning som håller ihop. [66]

Bostäder att bo kvar i. Bygg för gemenskap i tillgänglighetssmarta boendemiljöer. [85]

Socialdepartementet

Mer gemensamma tobaksregler. Ett genomförande av tobaksproduktdirektivet. [6]

Sedd, hörd och respekterad. Ett ändamålsenligt klagomålssystem i hälso- och sjukvården. [14]

För kvalitet – Med gemensamt ansvar. [17]

Trygg och effektiv utskrivning från slutenvård. [20]

Mer trygghet och bättre försäkring. Del 1 + 2. [21]

Nästa fas i e-hälsoarbetet. [32]

Systematiska jämförelser. För lärande i staten. [36]

Arbetslöhet och ekonomiskt bistånd. [44]

Skapa tilltro. Generell tillsyn, enskildas klagomål och det allmänna ombudet inom socialförsäkringen. [46]

Nationell strategi mot mäns våld mot kvinnor och hedersrelaterat våld och förtryck. [55]

Barns och ungas rätt vid tvångsvård. Förslag till ny LVU. [71]

Ett tandvårdsstöd för alla. Fler och starkare patienter. [76]

Upphandling och villkor enligt kollektivavtal. [78]

Stöd och hjälp till vuxna vid ställningstaganden till vård, omsorg och forskning. [80]

Organdonation. En livsviktig verksamhet. [84]

Utbildningsdepartementet

Rektorn och styrkedjan. [22]

En yrkesinriktning inom teknikprogrammet. [29]

SÖK – statsbidrag för ökad kvalitet. [45]

Högre utbildning under tjugo år. [70]

En rymdstrategi för nytta och tillväxt. [75]

Mer tid för kunskap – förskoleklass, förlängd skolplikt och lovskola. [81]

Ökad insyn i fristående skolor. [82]

Mål och myndighet. En effektiv styrning av jämställdhetspolitiken. + Forskarrapporter till Jämställdhetsutredningen. [86]

Utrikesdepartementet

Gränser i havet. [10]

Skärpt exportkontroll av krigsmateriel

– DEL 1 + 2, bilagor. [72]