

Regelrådet är ett särskilt beslutsorgan inom Tillväxtverket vars ledamöter utses av regeringen. Regelrådet ansvarar för sina egna beslut. Regelrådets uppgifter är att granska och yttra sig över kvaliteten på konsekvensutredningar till författningsförslag som kan få effekter av betydelse för företag.

Finansdepartementet

Yttrande över Avskaffad avfallsförbränningskatt och slopad energiskattenedsättning för datorhallar (promemoria)

Regelrådets ställningstagande

Regelrådet finner att konsekvensutredningen inte uppfyller kraven i 6 och 7 §§ förordningen (2007:1244) om konsekvensutredning vid regelgivning.

Innehållet i förslaget

I remissen ingår förslag till lag om ändring i lagen (1994:1776) om skatt på energi och upphävande av lagen (2019:1274) om skatt på avfall som förbränns. Vidare föreslås ändring i skatteförfarandelagen (2011:1244) och i lagen (2022:174) om ändring i skatteförfarandelagen (2011:1244).

I sak anges förslaget innebära att avfallsförbränningskatten avskaffas och att skattenedsättningen för energiskatt på elektrisk kraft som förbrukas i datorhallar slopas. Även möjligheten till återbetalning av skatt på elektrisk kraft som förbrukats för framställning av värme eller kyla som levererats för förbrukning i datorhallar föreslås slopas.

Skälen för Regelrådets ställningstagande

Bakgrund och syfte med förslaget

I konsekvensutredningen anges att avfallsförbränningskatten har lett till att kraftvärme- och värmeverk reviderat sina reinvesterings- och nyinvesteringsplaner. Detta anges riskera att ha en negativ påverkan på effektsituationen. Att avskaffa skatten syftar till att motverka denna negativa effekt. Det anges att avfallsförbränningskatten infördes med syfte att på lång sikt uppnå en mer resurseffektiv och giffri avfallshantering i enlighet med avfallshierarkin, uppfyllande av målet om Sverige ska gå före på klimat- och miljöområdet och bli världens första fossilfria välfärdsland samt att Sverige senast 2045 inte ska ha några nettoutsläpp av växthusgaser till atmosfären. Det anges att Skatteverkets utvärdering visar att skatten inte på ett verkningfullt och kostnadseffektivt sätt styr mot dessa syften. När det gäller skattenedsättningen för datorhallar anges att Rysslands invasion av Ukraina och agerande på energimarknaden har kraftigt ändrat förutsättningarna för den europeiska elmarknaden. Svenska hushåll och företag står nu inför en vinter med mycket högre elpriser än normalt. Under rådande omständigheter bör datorhallarna ges ytterligare incitament till energieffektivisering och därför beskattas på samma sätt som tjänstesektorn i övrigt.

Regelrådet finner redovisningen av bakgrund och syfte med förslaget godtagbar.

Alternativa lösningar och effekter av om ingen reglering kommer till stånd

Det anges inte några alternativa lösningar till att avskaffa avfallsförbränningsskatten. När det gäller förslagen som avser skattenedsättningen för datorhallar anges att inga alternativa lösningar för att uppnå samma syfte har identifierats.

Regelrådet gör följande bedömning. I det aktuella ärendet har förslagsställaren identifierat några ekonomiska styrmedel som bedöms antingen ge andra effekter än de avsedda eller ge effekter som kan anses vara negativa i dagsläget eller både och. Regelrådet kan konstatera följande. Det kan anses att förslagsställaren visar tillräckligt tydligt att det i vart fall för statens del enklaste sättet att bli av med en möjlig negativ påverkan på effektsituationen av avfallsförbränningsskatten och skattenedsättningen skulle vara att avskaffa skatten och skattenedsättningen. Regelrådet kan konstatera att det hade varit motiverat att föra ett något mer utvecklat resonemang om alternativa lösningar när det gäller avskaffandet av skattenedsättningen, eftersom det framstår som troligt att denna åtgärd medför i vart fall någon nackdel för de berörda företagen. Regelrådet erfar att det historiskt har förekommit ett flertal sätt att stimulera till energieffektivisering, varför det inte framstår som på förhand givet att ett avskaffande av den aktuella skattelättnaden skulle vara den enda möjliga. Det är tänkbart att denna åtgärd skulle vara att föredra, även sett ut de berörda företagens synvinkel, jämfört med andra sätt att uppnå samma syfte men detta har i så fall inte förklarats. Däremot finns det tillräcklig information om effekter av om ingen åtgärd skulle vidtas.

Regelrådet finner redovisningen av alternativa lösningar bristfällig.

Regelrådet finner redovisningen av effekter av om ingen reglering kommer till stånd godtagbar.

Förslagets överensstämmelse med EU-rätten

Det anges i konsekvensutredningen att båda förslagen bedöms förenliga med EU-rätten. Det finns mer information om hur EU-rätten ser ut på området i andra delar av promemorian.

Regelrådet gör följande bedömning. Beskrivningen av hur de båda författningsförslagen förhåller sig till EU-rätten hade kunnat göras något tydligare. Regelrådet ser emellertid inget som uppenbart talar emot den bedömning som görs och befintlig information kan anses tillräcklig utifrån förutsättningarna i ärendet.

Regelrådet finner redovisningen av förslagets överensstämmelse med EU-rätten godtagbar.

Särskild hänsyn till tidpunkt för ikraftträdande och behov av speciella informationsinsatser

Det anges vara angeläget att avfallsförbränningsskatten avskaffas så snart som det är möjligt, vilket bedöms vara den 1 januari 2023. Lagen om skatt på avfall som förbränns föreslås därför upphävas vid denna tidpunkt. Den upphävda lagen bör dock fortsatt gälla för förhållanden som hänför sig till tiden före ikraftträdandet. Det senare innebär att skyldigheten att betala skatt kvarstår för avfall som förts in på förbränningsanläggningen före den 1 januari 2023, dvs. för avfall för vilket skattskyldigheten inträtt före ikraftträdandet. Även rätten till avdrag kvarstår om rätten uppstått före den 1 januari 2023, dvs. avfallet måste ha förts ut från förbränningsanläggningen före den 1 januari 2023. Någon möjlighet till avdrag för avfall som förs ut från anläggningen från och med den 1 januari 2023 kommer inte att finnas. Skulle en

sådan möjlighet införs innebär det att avskaffandet av avfallsförbränningskatten skulle komma att fördröjas. Ett snabbt avskaffande av skatten bedöms som mer angeläget än att avdragsmöjligheten införs för händelser som inträffar efter lagens upphävande.

Vidare anges att det är angeläget att skattebefrielsen för förbrukning i datorhallar avskaffas så snart som det är möjligt för att uppnå syftet. Det anges emellertid vara viktigt att företagen får tid till omställning, dels för att kunna påbörja arbetet med energieffektivisering, dels för att ändra sina rutiner för skatteadministrationen. Exempelvis kommer vissa företag som i dag är frivilligt skattskyldiga att bli avregistrerade. Dessa företag ska därmed sluta lämna egna punktskattedeclarationer och bör ha en dialog sina elnätsföretag för att skatt framöver tas ut av rätt part på rätt sätt. Med beaktande av det ovanstående föreslås att förändringarna träder i kraft den 1 juli 2023. Detsamma gäller återbetalning av skatt på elektrisk kraft som förbrukats för framställning av värme eller kyla som levererats för förbrukning i en datorhall. Äldre bestämmelser bör fortfarande gälla för förhållanden som hänför sig till tiden före ikraftträdandet. Detta innebär att förbrukningen av elektrisk kraft ska ha skett före ikraftträdandet för att äldre bestämmelser ska vara tillämpliga. Detta gäller oavsett om en skattskyldig gör avdrag eller om någon som inte är skattskyldig ansöker om återbetalning. När det gäller förslaget att elförbrukning i en datorhall inte längre ska vara en grund för en förbrukare att godkännas som frivilligt skattskyldig framgår av den befintliga bestämmelsen att ett sådant godkännande ska återkallas om förutsättningarna för godkännandet inte längre finns. Det bedöms därför inte finnas behov av en särskild övergångsbestämmelse i detta avseende.

Det anges i konsekvensutredningen att förslaget om avskaffandet av avfallsförbränningskatten kommer att kräva vissa informationsinsatser från Skatteverket gentemot dem som berörs av skatten. Förslaget att avskaffa skattebefrielsen för datorhallarna bedöms däremot inte leda till några behov av informationsinsatser som går utöver de som normalt sker vid regelförändringar.

Regelrådet gör följande bedömning. Det framgår vilka överväganden som har gjorts vid valet av tidpunkt för ikraftträdande för de båda förslagen. När det gäller den avskaffade skattebefrielsen finns det också information om att tidpunkten valts med visst beaktande av företagens förutsättningar att anpassa sig till förändringen. Det finns också en beskrivning av behovet av speciella informationsinsatser.

Regelrådet finner redovisningen av särskild hänsyn till tidpunkt för ikraftträdande och behov av speciella informationsinsatser godtagbar.

Berörda företag utifrån antal, storlek och bransch

I konsekvensutredningen anges att avfallsförbrännings- och samförbränningsanläggningar finns i en mängd skilda typer av företag som genererar olika typer av produkter och tjänster. Det anges finnas drygt 1 200 anläggningar som har miljötillstånd för avfallsförbränning och av dessa har ca 40 procent avfallshantering eller energiproduktion som huvudsaklig verksamhet. En del av de verksamheter som har avfalls- eller samförbränningsanläggningar anges vara jordbruk eller livsmedelsindustri vilka i huvudsak bränner biobränsle som är undantaget från skatten. Övriga avfallsförbrännings- och samförbränningsanläggningar anges återfinnas i verksamheter som producerar kemiska produkter, metall- och plastytbehandling samt i massa- och pappersvaror. Det anges vidare finnas ca 190 företag som omfattas av branschens anläggningar för återvinning av källsorterat material. Dessa är i regel små eller medelstora företag, ca 60 procent har färre än 20 anställda. Materialåtervinningsindustrin är

en sektor som genererar mycket brännbart avfall, avfallet från dessa verksamheter kallas för rejekt eller sekundäravfall. Sekundäravfall är de utsorterade fraktioner som varit föremål för återvinningsförsök men inte materialåtervunnits. En betydande del av sekundäravfallet lämnas till förbränning.

Antalet företag som berörs av förslaget att ta bort skattenedsättningen bedöms vara begränsat. Totalt uppskattas 80 olika företag ha tagit del av skattenedsättningen från 2017 till och med 2021. Antalet företag som tagit del av nedsättningen har visat en minskande trend och uppgick 2021 till 29. En stor del av nedsättningarna anges ha gått till ett fåtal större företag. Det anges att enligt Riksrevisionen har tre företag erhållit omkring 60 procent av den totala nedsättningen under 2017–2021.

Regelrådet gör följande bedömning. Det finns viss information om alla tre aspekterna branschtillhörighet, antal och storlek. Detta är i sig positivt. Regelrådet finner att den branschmässiga beskrivningen av företagen är tillräcklig och i vissa avseenden tydlig. När det gäller beskrivningen av de berörda företagens antal hade det i några avseenden varit önskvärt med större tydlighet. Det är bra att det finns uppgifter om antal anläggningar som har miljötillstånd för avfallsförbränning, men en tydlig beskrivning av företagens antal är det inte. Å andra sidan har antalet företag i materialåtervinningsbranschen och antal företag som berörs av den avskaffade skattenedsättningen beskrivits tydligare och uppgiften om antal anläggningar gör det i alla fall möjligt att bedöma att antalet företag med de aktuella tillstånden inte borde överstiga något tusental, såvitt Regelrådet kan förstå. Sammantaget finner därför Regelrådet att företagens antal har beskrivits tillräckligt även om vissa förtydliganden hade varit önskvärda. Det finns viss storleksmässig beskrivning, som är tydligast när det gäller materialåtervinningsbranschen. När det gäller företagen som driver datorhallar och avfallsförbränningsanläggningarna är det emellertid i varierande grad svårt att få någon uppfattning om storlek. Den storleksmässiga beskrivningen borde enligt Regelrådets uppfattning varit tydligare, även om viss värdefull information finns.

Regelrådet finner redovisningen av berörda företag utifrån antal och bransch godtagbar.

Regelrådet finner redovisningen av berörda företag utifrån storlek bristfällig.

Påverkan på berörda företags kostnader, tidsåtgång och verksamhet

Det anges i konsekvensutredningen att den offentligfinansiella helårseffekten av att avskaffa avfallsförbränningsskatten innebär minskade skatteintäkter med 0,52 miljarder kronor brutto och 0,41 miljarder kronor netto. Vidare anges att skatten på avfallsförbränning är 125 kronor (2022) per ton avfall som förbränns och belastar i första led de verksamheter som förbränner avfall. Att avskaffa skatten innebär minskade kostnader för dessa anläggningar. Avfallsförbrännings- och samförbränningsanläggningar finns, som redan nämnts, i en mängd skilda typer av företag som genererar olika typer av produkter och tjänster. Det finns drygt 1 200 anläggningar som har miljötillstånd för avfallsförbränning och av dessa har ca 40 procent avfallshantering eller energiproduktion som huvudsaklig verksamhet. En del av de verksamheter som har avfalls- eller samförbränningsanläggningar är jordbruk eller livsmedelsindustri vilka i huvudsak bränner biobränsle som är undantaget från skatten. Övriga avfallsförbrännings- och samförbränningsanläggningar återfinns i verksamheter som producerar kemiska produkter, metall- och plastytbehandling samt i massa- och pappersvaror. Skatteverkets utvärdering visar att skattekostnaden till stor del övervältrats på mottagningsavgifterna men att den också belastat förbränningsanläggningarnas resultat. Detta anges innebära att skatten även inneburit kostnadsökningar för företag som genererar

avfall som bränns. Att avskaffa skatten innebär även minskade administrativa kostnader för de skattskyldiga företagen. Den administrativa tidsåtgången uppskattades vid införandet till 2–6 timmar per månad för respektive avfallsförbrännings- eller samförbränningsanläggning.

Den offentligfinansiella helårseffekten av att slopa skattenedsättningen för datorhallar är 0,36 miljarder kronor brutto och 0,28 miljarder kronor netto. För 2023 beräknas skatteintäkterna öka med ca 0,14 miljarder kronor (halvårseffekt). Förslaget innebär att skatteutgiften upphör. Vidare anges att förslaget om slopad skattenedsättning för datorhallar innebär att skattekostnaden för berörda företag ökar. För närvarande är skattesatsen för dessa företag 0,6 öre/kWh. Förslaget innebär att företagens elanvändning från och med den 1 juli 2023, precis som annan användning av el bland tjänsteföretag, preliminärt kommer att beskattas med 39,0 öre/kWh, medan skattenivån för de datorhallsföretag som är verksamma i vissa kommuner i norra Sverige preliminärt kommer att uppgå till 29,4 öre/kWh. Till skillnad från nuvarande energiskattenivå kommer skattenivån även att årligen räknas om med förändringen i konsumentprisindex.

Antalet berörda företag bedöms, som redan nämnts, vara begränsat. Totalt uppskattas 80 olika företag ha tagit del av skattenedsättningen från 2017 till och med 2021. Antalet företag som tagit del av nedsättningen har visat en minskande trend och uppgick 2021 till 29. Bruttoskattenedsättningen uppgick samma år till 305 miljoner kronor. En stor del av nedsättningarna (omkring 60 procent) anges ha gått till ett fåtal större företag.

Förslaget anges innebära att datorhallar kommer få en högre energiskatt på el, vilket stärker incitamenten för berörda företag att effektivisera sin elanvändning, både generellt och vid effektoppar. Åtgärden väntas inte ge någon omedelbar effekt i detta avseende men kan påverka användningen av elektricitet på längre sikt.

Regelrådet gör följande bedömning. Det finns information om att skattekostnader minskar för de företag som förbränner avfall och även att dessa företags administrativa tidsåtgång väntas minska. Däremot saknas kvantifiering av minskningen av administrativa kostnader som är förknippad med mindre tidsåtgång. Det finns uppgifter om hur mycket skatteintäkterna väntas minska till följd av att avfallsförbränningskatten tas bort, vilket såvitt Regelrådet kan förstå innebär en motsvarande minskning av skattekostnader för företagen (varav en viss andel idag övervältras på kunderna, så nettoeffekten för företagen avviker i den mån detta gäller). Sammantaget finner Regelrådet att kostnadspåverkan till följd av avskaffande av avfallsförbränningskatten har redovisats tillräckligt. När det gäller företagen som berörs av den slopade skattenedsättningen finns också uppgifter om vilken förändring som kan bli aktuell i skattekostnad per kWh. Regelrådet noterar att det är en relativt stor kostnadsförändring för de berörda företagen till följd av den slopade skattenedsättningen. Mot den bakgrunden hade det varit motiverat med en tydligare beskrivning av om förslagsställaren bedömer att det kommer att bli någon verksamhetspåverkan för dessa företag och i så fall vilken.

Regelrådet finner redovisningen av påverkan på företagens tidsåtgång och kostnader godtagbar.

Regelrådet finner redovisningen av påverkan på företagens verksamhet bristfällig.

Påverkan på konkurrensförhållandena för berörda företag

I konsekvensutredningen anges att avfallsförbränningskatten på sikt kan leda till minskad kapacitet i avfallsförbränning och riskerar därför att ha en negativ påverkan på den lokala eleffektsituationen i vissa urbana regioner. Omfattningen av denna effekt beror på vad som i så fall skulle ersätta avfallsförbränningen. Om avfallsförbränning ersätts med annan kraftvärmeproduktion får den minskade kapaciteten ingen negativ påverkan på effektbalansen. Om den av avfall producerade fjärrvärmens ersätts med till eldriven värme, exempelvis värmepumpar, kan detta ha en påverkan på försörjningstryggheten av el, dels för att det ökar efterfrågan på el i regionen, dels för att minskad efterfrågan på fjärrvärme ger minskat underlag till elproduktion för kraftvärmeanläggningar. Risken anges vara som störst när elsystemet är som mest ansträngt. När variabel elproduktion, som sol- och vindkraft ökar, ökar också behovet av planerad elproduktion när den variabla produktionen, på grund av t.ex. väderförhållanden, inte kan leverera. I och med avskaffande av skatten anges risken för denna negativa påverkan på effektsituationen minska. Elpriset sätts på den nordiska elbörsen och avfallsförbrännare är pristagare på den nordiska elmarknaden, den på marginalen dyraste elen bestämmer priset. Avfallsförbränningskatten har därför inte haft någon effekt på det svenska elpriset. Om kapaciteten i avfallsförbränning på sikt minskar till följd av skatten riskerar detta att leda till högre svenska elpriser. Att avskaffa skatten anges innebära att kraftvärmens konkurrenskraft stärks och avskaffandet har därmed en dämpande effekt på framtida elpriser.

I skälen för förslaget anges att genom att Sverige nyindustrialiseras kan tusentals nya arbeten skapas inom ny, grön industri. För att omställningen ska lyckas behövs tillgång till el. Det är därför viktigt att incitament som påverkar i vilka branscher som den framtida elanvändningen kommer ske också anpassas till den gröna omställningens behov. Det kan därför vara motiverat att undvika att styra tillgången av el till användning i nya datorhallar samtidigt som det kan förväntas ett stort behov av el i andra branscher som kan ge fler arbetstillfällen. Det anges också att för att upprätthålla konkurrensneutralitet mellan elförbrukning direkt i datorhallen respektive förbrukning av fjärrkyla och fjärrvärme föreslås även den aktuella möjligheten till återbetalning av skatt slopas.

Regelrådet gör följande bedömning. Det finns en förhållandevis utförlig beskrivning av den påverkan på energisystemet som väntas av avskaffande av avfallsförbränningskatten. Det är enligt Regelrådets uppfattning också tydligt redovisat att detta kan ha påverkan på konkurrensförhållandena för de direkt berörda företagen och potentiellt även för andra företag. När det gäller slopandet av skattenedsättningen för datorhallar finns det mindre information om sådana eventuella effekter. Det som har refererats från skäl till förslaget kan antas ha någon koppling till påverkan på konkurrensförhållandena för berörda företag. Regelrådet finner emellertid inte att beskrivningen är särskilt tydlig, i synnerhet inte när det gäller påverkan på den relativa konkurrenskraften hos företagen som har datorhallarna. Det kan noteras att förslagsställaren har angett att det är relativt få företag som tagit del av skattenedsättningen och att det kan vara förhållandevis stora företag. Detta kan ha någon betydelse för de berörda företagens förmåga att hantera förändringen. Att det finns information om bibehållen konkurrensneutralitet mellan elförbrukning och användning av andra energibärare är också positivt, men ger inte heller någon tydlig information om påverkan på den relativa konkurrenskraften hos företag som har haft skattenedsättningen. Regelrådet finner trots detta att det borde ha kunnat anges något tydligare information om påverkan på konkurrensförhållandena för företag av slopandet av skattenedsättningen.

Regelrådet finner redovisningen av påverkan på konkurrensförhållandena för berörda företag bristfällig.

Regleringens påverkan på företagen i andra avseenden

Inget anges om regleringens påverkan på företagen i andra avseenden.

Regelrådet finner inget som uppenbart talar för att det skulle bli en påverkan på företagen i andra avseenden och bristen på information är därför inte väsentlig.

Regelrådet finner, utifrån förutsättningarna i ärendet, avsaknad av information om regleringens påverkan på företagen i andra avseenden godtagbar.

Särskilda hänsyn till små företag vid reglernas utformning

Regelrådet kan inte finna någon information om särskilda hänsyn till små företag vid reglernas utformning.

Regelrådet gör följande bedömning. Det kan noteras att det finns information om att ikraftträdandetiden för sloandet av skattenedsättningen har beaktat behovet av tid för anpassning för de berörda företagen. Detta skulle kunna ha en proportionerligt större betydelse för små företag, men någon explicit information om sådana aspekter finns alltså inte. Det anges att en stor andel av de företag som använt skattenedsättningen är större företag. Samtidigt kan noteras att 40 procent rimligtvis inte räknas som stora företag, även om det är oklart hur stora de är. Det framgår vidare att det framför allt inom materialåtervinning finns många små företag. Dessa företag skulle, potentiellt, påverkas mer av avskaffandet av avfallsförbränningskatten. Regelrådet finner att det hade varit relevant med en i vart fall något tydligare information om särskild hänsyn till små företag.

Regelrådet finner redovisningen av särskilda hänsyn till små företag vid reglernas utformning bristfällig.

Sammantagen bedömning

Regelrådet finner att konsekvensutredningen i vissa avseenden håller tillräcklig kvalitet, i andra inte. När det gäller de aspekter som har tydligast koppling till företag kan det konstateras finnas tillräckligt tydlig information om påverkan på företagens kostnader, vilket är värdefullt. Samtidigt finns det brister i informationen om påverkan på verksamhet, konkurrensförhållanden och särskilda hänsyn till små företag. Vid en bedömning av hur stor betydelse dessa brister har, kan flera aspekter beaktas. Å ena sidan framstår det för Regelrådet som att fler företag, och möjligen fler små företag, berörs av förslaget om avfallsförbränningskatten, vars effekter överlag är något tydligare beskrivna och dessutom positiva för de berörda företagen. Å andra sidan framstår det för Regelrådet som att det förslag som kan ha en negativ påverkan för de direkt berörda företagen är det föreslagna sloandet av skattenedsättning, även om det skulle vara färre företag som berörs av detta. Det anges också att mer än hälften av skattenedsättningen gick till ett fåtal större företag. Men såvitt Regelrådet kan förstå innebär det motsatsvis att en inte obetydlig andel av skattenedsättningen ändå gick till företag som inte ingick i den nyss nämnda gruppen stora företag. Regelrådet finner mot denna samlade bakgrund att det som blir avgörande för helhetsbedömningen är de brister som finns i beskrivningen av konsekvenserna av sloandet av skattenedsättningen.

Regelrådet finner därför att konsekvensutredningen inte uppfyller kraven i 6 och 7 §§ förordningen (2007:1244) om konsekvensutredning vid regelgivning.

Stöd till regelgivare i konsekvensutredningsarbetet finns i [Tillväxtverkets handledning för konsekvensutredning](#).

Regelrådet behandlade ärendet vid sammanträde den 28 september 2022

I beslutet deltog: Claes Norberg, ordförande, Hanna Björknäs, Anna-Lena Bohm och Lennart Renbjer.

Ärendet föredrogs av: Per Högström



Claes Norberg
Ordförande



Per Högström
Föredragande