



Finansdepartementet

*Skatte- och tullavdelningen
Enheten för punktskatter*

Förslag om ändrad beskattning vid kraftvärme- och vindkraftproduktion

Promemorians huvudsakliga innehåll

I energipropositionen (prop. 2001/02:143) aviserade regeringen vissa ändringar i beskattningen av kraftvärmeproduktion. Vidare aviserades en avveckling under en övergångstid av den s.k. miljöbonusen på vindkraft. Regeringen avser att återkomma till frågorna i budgetpropositionen för 2003.

I denna promemoria finns förslag om hur skatteändringarna för kraftvärmens skall utformas. Det är angeläget att reglerna utformas så att kraftvärme främjas samtidigt som den goda utveckling som skett när det gäller användningen av bibränslen kan fortsätta.

Det nuvarande avdraget för energiskatt på bränslen som förbrukas för värmeproduktion i kraftvärmeverk höjs från 50 till 100 procent samtidigt som avdrag införs för koldioxidskatten på bränslen med 70 procent, dvs. samma villkor som gäller för bränsleavdraget vid industriell tillverkning. Vidare föreslås att det nuvarande avdraget för energiskatten på el som produceras i kraftvärmeverk och som används i egen verksamhet som består av el-, gas-, värme- eller vattenförsörjning slopas.

För miljöbonusen, som är ett avdrag för energiskatt på vindkraft, lämnas här inte något förslag om successiv nedtrappning av avdragsbeloppet. Nuvarande avdrag som motsvarar 18,1 öre per kWh behålls under 2003 i enlighet med förslaget i energipropositionen.

Sammantaget görs den bedömningen att skatteinkomsterna inte påverkas av förslagen därför att de ekonomiska effekterna tar ut varandra. Några statsfinansiella effekter bör således inte uppkomma.

Innehållsförteckning

1	Lagtext	3
1.1	Förslag till lag om ändring i lagen (1994:1776) om skatt på energi	3
2	Ärendet och dess beredning	6
3	Kraftvärmebeskattning och övriga ekonomiska villkor för kraftvärmeproduktion sedan år 1991	6
4	Skatt på bränslen som förbrukas för värmeproduktion i kraftvärmeverk	7
5	Slopade avdrag för energiskatt på el som produceras i kraftvärmeverk	8
6	Biobränslenas konkurrenskraft	9
7	Nedtrappning av miljöbonusen på vindkraft	10
8	Offentlig-finansiella effekter	10
Bilaga	11

1 Lagtext

Förslaget till lagtext

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 att 6 a kap. 3 § samt 11 kap. 9 och 10 §§ skall ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

6 a kap.

3 §

Vid samtidig produktion av värme och skattepliktig elektrisk kraft i en kraftvärmeanläggning skall, för den del av bränslet som förbrukas för framställning av nyttiggjord värme, skattebefrielsen enligt 1 § 7 *inte avse* koldioxidskatt och när det gäller energiskatt endast utgöra 50 procent. Såvitt avser råttallolja skall befrielsen utgöra endast 50 procent av den energiskatt som tas ut på bränsle enligt 2 kap. 1 § första stycket 3 a.

Vid samtidig produktion av värme och skattepliktig elektrisk kraft i en kraftvärmeanläggning skall, för den del av bränslet som förbrukas för framställning av nyttiggjord värme, skattebefrielsen enligt 1 § 7 när det gäller koldioxidskatt endast utgöra 70 procent. Såvitt avser råttallolja skall befrielsen utgöra 100 procent av den energiskatt och endast 70 procent av den koldioxidskatt som tas ut på bränsle enligt 2 kap. 1 § första stycket 3 a. *Fördelning av bränslet som förbrukas för framställning av elektrisk kraft respektive värme skall det ske genom proportionering i förhållande till respektive energiproduktion. Om olika bränslen förbrukas skall proportioneringen avse varje bränsle för sig.*

Bestämmelserna i första stycket gäller inte för energiskatt och koldioxidskatt på bränslen som förbrukas för framställning av ånga som tappas av från ångsystemet före ångturbinen i en kraftvärmeanläggning

11 kap.

9 §

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. förbrukats eller sålts för förbrukning för annat ändamål än motordrift eller uppvärmning eller för användning i omedelbart samband med sådan förbrukning,

3. förbrukats eller sålts för förbrukning vid sådan framställning av produkter som avses i 6 a kap. 1 § 6,

4. framställts i en kraftvärmeanläggning och förbrukats för el-, gas-, värme- eller vattenförsörjning i den egna verksamheten i den mån avdrag inte har gjorts enligt 7 kap. 1 § första stycket 4 i fall som avses i 6 a kap. 1 § 7,

5. 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.

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.

10 §

Avdrag får göras även för energiskatt och koldioxidskatt på

1. bränsle som beskattas enligt 2 kap. 1 § första stycket 3 b, om bränslet förbrukats vid framställning av skattepliktig elektrisk kraft i en gasturbinanläggning som har en sammanlagd installerad generatoreffekt av minst fem megawatt, under förutsättning att värme inte samtidigt nyttiggjorts,

2. annat bränsle än som avses under 1, dock inte råttallolja, om bränslet förbrukats vid framställning av skattepliktig elektrisk kraft, med de begränsningar som följer av andra och femte styckena.

Avdrag enligt första stycket 2 får vid samtidig produktion av värme och skattepliktig elektrisk

Avdrag får göras även för energiskatt och koldioxidskatt på bränsle som förbrukats på ett sätt som ger rätt till skattebefrielse enligt 6 a kap. 1 § 7 och 3 och 4 §§.

kraft i en kraftvärmeanläggning göras för energiskatt och koldioxidskatt på den del av bränslet som förbrukats för framställning av skattepliktig elektrisk kraft och för hälften av energiskatten på den del av bränslet som förbrukats för framställning av nyttiggjord värme.

Avdrag får göras även för energiskatt på råtallolja om den förbrukats vid framställning av skattepliktig elektrisk kraft, med de begränsningar som följer av fjärde och femte styckena.

Avdrag enligt tredje stycket får vid samtidig produktion av värme och skattepliktig elektrisk kraft i en kraftvärmeanläggning göras för hela energiskatten på den del av bränslet som förbrukats för framställning av skattepliktig elektrisk kraft och för energiskatt med ett belopp som motsvarar hälften av den energiskatt som tas ut på bränsle som avses i 2 kap. 1 § första stycket 3 a på den del av bränslet som förbrukats för framställning av nyttiggjord värme.

Avdrag enligt första–fjärde styckena får göras endast i den mån avdrag inte gjorts enligt 9 § första stycket 4 eller 7 kap. 1 § första stycket 4 i fall som avses i 6 a kap. 1 § 7 eller 2, 3 eller 4 §.

Den som yrkesmässigt levererar elektrisk kraft som i Sverige framställts i ett vindkraftverk får göra avdrag med ett belopp som svarar mot 18,1 öre per kilowattimme.

Avdrag enligt första stycket får göras endast i den mån avdrag inte gjorts enligt 7 kap. 1 § första stycket 4 i fall som avses i 6 a kap. 1 § 7 eller 2, 3 eller 4 §.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2003. Äldre bestämmelser gäller fortfarande i fråga om förhållanden som hänför sig till tiden före ikraftträdandet.

2 Ärendet och dess beredning

Regeringen har i energipropositionen (prop. 2001/02:143) aviserat att möjligheterna bör undersökas att införa ändringar i energibeskattningen för kraftvärmeanläggningar som innebär att skattereglerna likställs med dem som gäller för industriellt mottryck. Det innebär att det nuvarande avdraget för energiskatt på bränslen som förbrukas för värmeproduktion i kraftvärmeverk höjs från 50 till 100 procent samtidigt som avdrag införs för koldioxidskatten på bränslen med 70 procent, dvs. samma villkor som gäller för bränsleavdraget vid industriell tillverkning. Vidare har regeringen aviserat att det nuvarande avdraget för energiskatten på egenproducerad el i kraftvärmeverk och som används i egen verksamhet som består av el-, gas-, värme- eller vattenförsörjning ses över.

Regeringen gör i energipropositionen också en bedömning av hur den s.k. miljöbonusen på vindkraft bör trappas ned successivt under de närmaste åren.

Regeringen avser att i samband med budgetpropositionen i höst lägga fram förslag till lagstiftning i enlighet med dessa aviseringar.

3 Kraftvärmebeskattning och övriga ekonomiska villkor för kraftvärmeproduktion sedan år 1991

Sedan år 1991 har investeringsstöd getts till biobränsleeldade kraftvärmeanläggningar. Det nuvarande investeringsstödet till förnybar elproduktion, bl.a. biokraftvärme, är en del i 1997 års energipolitiska program och planeras att ersättas med ett system med elcertifikat från den 1 januari 2003.

För fossilbaserad kraftvärme har stöd skett via skattenedsättningar. Nedsättningen av energiskatten för värmeproduktionen i kraftvärmeanläggningar infördes den 1 juli 1991. Motivet var enligt prop. 1990/91:88 att stärka kraftvärmeteknikens konkurrenskraft generellt gentemot såväl kondenskraftproduktion som ren värmeproduktion. Nedsättningen var till att börja med 100 procent av energiskatten, men den 1 juli 1994 ändrades bestämmelserna så att nedsättningen sedan dess uppgår till 50 procent. Koldioxidskatten har inte berörts av nedsättningen utan full skatt har betalats för värmeproduktionen.

År 1991 innebar skattenedsättningen att kraftvärmeverken betalade 78 procent, 64 procent respektive 73 procent av den sammanlagda energi- och koldioxidskatten på kol, olja respektive naturgas (se tabell 1 och 2 i bilagan). Under perioden 1991–2002 har energi- och koldioxidskatterna för värmeverken nästan fördubblats. Detta har, tillsammans med den halverade skattenedsättningen som infördes den 1 juli 1994, inneburit att nedsättningen för kraftvärme urholkats. En annan faktor som starkt påverkat utvecklingen är den tyngdpunktsförskjutning

som skett i beskattningen av bränslen genom skatteväxlingen de två senaste åren mot ökad tyngd för koldioxidskatten. I dag betalar kraftvärmeverken 93 procent, 87 procent respektive 93 procent av de sammanlagda energi- och koldioxidskatterna för kol, olja respektive naturgas.

De senaste årens kraftiga prishöjningar på fossila bränslen har medfört att oljepriserna före skatt för kraftvärme- och värmeverken i dag ligger ca 50 procent över 1991 års nivå. För kol och naturgas har prisökningarna också varit stora. Biobränslepriserna har däremot i stort sett legat stilla.

Skattehöjningarna har tillsammans med prishöjningarna på fossila bränslen inneburit en förbättring av biobränslenas konkurrenskraft. Förutsättningarna för fossilbaserad kraftvärmeproduktion har däremot försämrats. Dessa anläggningar har i dag lönsamhetsproblem och den faktiska elproduktionen har under de senaste åren varit lägre än den möjliga. För fjärrvärmeföretaget är det ofta mer lönsamt att i stället använda en biobränsleeldad hetvattenpanna, en elpanna eller enbart producera värme i kraftvärmeverket.

Bristande lönsamhet i de fossileldade kraftvärmeverken leder till att dessa inte utnyttjas för största möjliga elproduktion. Detta leder i sin tur till att försörjningstryggheten i det svenska elsystemet försämras, framför allt i södra Sverige. Samtidigt ökar koldioxidutsläppen, eftersom det rör sig om anläggningar med ofta mycket hög verkningsgrad jämfört med kondenskraftverk. På marginalen skulle bortfallande elproduktion ersättas med import av miljömässigt sämre elproduktion i kolkraftverk.

Om kraftvärme likställs med industriellt mottryck i skattehänseende återställs till stor del den nivå på energipris inklusive skatt som gällde år 1991. Detta skulle sannolikt leda till högre elproduktion i befintliga kraftvärmeverk och även till en förbättring av förutsättningarna för investeringar i ny kraftvärme. I befintliga gaseldade kraftvärmeverk i södra Sverige kan elproduktionen komma att öka med ca 1 TWh per år. Därtill kommer en ökning med 1,5 TWh per år om det planerade gaskraftvärmeverket i Göteborg byggs. En ökad inhemsk elproduktion förbättrar försörjningssituationen och leder till minskad elimport med minskade koldioxidutsläpp i vår omvärld som följd.

4 Skatt på bränslen som förbrukas för värmeproduktion i kraftvärmeverk

<p>Förslag: För fossila bränslen som förbrukas för värmeproduktion i kraftvärmeverk får avdrag göras för hela energiskatten och 70 procent av koldioxidskatten. Ändringarna träder i kraft den 1 januari 2003.</p>

Skälen för förslaget: I energipropositionen (prop. 2001/02:143) bedömer regeringen att möjligheterna bör undersökas att införa ändringar i energibeskattningen för kraftvärmearläggningar i fjärrvärmesystem som innebär att skattereglerna likställs med dem som gäller för industriellt mottryck. Vid värmeproduktion i kraftvärmeverk får avdrag göras för hälften av energiskatten på den del av bränsleförbrukningen

som hänförs till värmeproduktion. Om i stället industrins avdragsregler införs för denna bränsleförbrukning innebär det att hela energiskatten och 70 procent av koldioxidskatten på bränslena får dras av. För den del av bränsleförbrukningen som hänförs till elproduktion ändras inte reglerna, vilket innebär att även fortsättningsvis får både energi- och koldioxidskatten dras av i sin helhet. Inte heller förändras beskattningen av bränsleförbrukningen i värmeverk, dvs. värmeproduktionsanläggningar utan elproduktion. För värmeverk finns inga bränsleavdrag utan full skatt betalas.

En förutsättning för skatteavdraget är att el- och värmeproduktionen sker integrerat och samtidigt, dvs. att produktionen sker i en sammanhållen process och att förhållandena vid varje tillfälle är avgörande.

För att klara ut att inte all bränsleförbrukning i ett kraftvärmeverk alltid omfattas av avdragsbestämmelserna finns anledning att göra tydligt att avdrag endast får göras för bränsle som medverkar i den integrerade produktionen av el och värme. Det kan ske genom att en uttrycklig bestämmelse införs i lagen om skatt på energi om att bränsleförbrukning som motsvarar ånga som tappas av från ångsystemet före ångturbinen i kraftvärmeverket inte omfattas avdragsbestämmelserna.

Reglerna för nedsättning av energiskatter är föremål för översyn av en parlamentarisk kommitté, Skattenedsättningskommittén (dir. 2001:29). Kommittén, som tillsattes som ett led i arbetet med att förverkliga strategin för fortsatt grön skatteväxling, skall redovisa sitt arbete senast den 31 december 2002. Den föreslagna ändringen får därför ses som temporär i avvaktan på Skattenedsättningskommitténs förslag.

Innan en förändring av skattebestämmelserna kan genomföras fordras en prövning av kommissionen om de höjda avdragen är tillåtliga enligt reglerna om statsstöd. Sverige har redan anmält förslaget om ändrade bränsleavdrag i samband med en pågående granskning av skattenedsättningarna för industrin. En prövning pågår för närvarande.

Förslaget föranleder ändringar i 6 a kap. 3 §, 11 kap. 9 och 10 §§ lagen (1994:1776) om skatt på energi.

5 Slopas avdrag för energiskatt på el som produceras i kraftvärmeverk

<p>Förslag: Avdraget för energiskatt på el som produceras i kraftvärmeverk och som används i egen verksamhet som består av el-, gas-, värme- eller vattenförsörjning slopas. Ändringen träder i kraft den 1 januari 2003.</p>
--

Skälen för förslaget: Vid elproduktion i kraftvärmeverk finns det en alternativ möjlighet att i stället för bränsleavdrag göra avdrag för energiskatten på den del av den egenproducerade el som används i kraftvärmeproducentens egen verksamhet som består av el-, gas-, värme- eller vattenförsörjning. Med nuvarande skattesatser på bränslen och el har det varit fördelaktigt att utnyttja detta avdrag om bibränslen och

andra obeskattade bränslen har använts för elproduktionen. I energipropositionen bedömer regeringen att detta avdrag för energiskatten på el bör ses över. Regeringen motiverar detta med att när certifikatsystemet införs skulle ett bibehållande av avdragsrätten kunna ses som ett dubbelt stöd för att främja förnybar elproduktion.

Det har visat sig att denna avdragsmöjlighet har utnyttjats i allt större omfattning under de senaste åren. Uppenbarligen är det utnyttjandet av avdraget för el i elpannor och värmepumpar som ökar. Avdragsbeloppen har ökat från ca 60 miljoner kr under år 1999 till 300 miljoner kr under år 2001.

Elcertifikatsutredningen konstaterade i sitt slutbetänkande *Handel med elcertifikat* (SOU 201:77) att ett bibehållande av denna avdragsrätt kombinerat med ett certifikatsystem kunde ses som ett dubbelt stöd för att främja förnybar elproduktion. I departementspromemorian *Utvärdering av Skatteväxlingskommitténs energiskattemodell* (Ds 2000:73) ifrågasattes om det var motiverat att behålla detta avdrag. Avdraget motverkar också syftet med de förhöjda skattesatserna på stora elpannor under vinterhalvåret om avdrag får göras för sådan elanvändning. Ett slopat avdrag bör minska elanvändningen för värmeproduktion, vilket stämmer överens med målen inom energipolitiken.

Förslaget föranleder ändringar i 11 kap. 9 § 4 lagen (1994:1776) om skatt på energi.

6 Biobränslenas konkurrenskraft

Förslag: Vid kraftvärmeproduktion får inte längre ordningen mellan bränslena väljas fritt vid beräkning av skatteavdragen.

Skälen för förslaget: En central fråga är hur den avsedda generella stimulansen av kraftvärmens skall kunna uppnås utan att biobränslenas konkurrenskraft försämras. Detta möjliggörs genom att skatteändringen genomförs samtidigt som elcertifikatsystemet införs. Ett sätt att via skattereglerna minska risken för en ökad fossilanvändning på bekostnad av biobränsleanvändningen skulle kunna vara att ändra de regler som gäller för beräkning av skatteavdragen. Kraftvärmeproducenten får enligt dagens regler välja hur den gemensamma bränsleförbrukningen fördelas på elproduktion respektive värmeproduktion. Det har därvid varit gynnsamt att så långt möjligt fördela beskattade fossila bränslen på elproduktionen, eftersom skatteavdragsbeloppet blir större då. Om flera beskattade bränslen använts samtidigt har de också fått turordnas sinsemellan. I stället bör regler om proportionering införas. Förslaget föranleder ändringar i 6 a kap. 3 § lagen om skatt på energi.

Ett annat styrmedel som verkar i samma riktning är att i certifikatsystemet reglera tilldelningen av certifikat genom att ställa krav på bränsleanvändningen vid kraftvärmeproduktion för att förhindra att användningen av fossila bränslen ökar i de kraftvärmeverk som kan använda både fossila bränslen och biobränslen. En möjlighet är att införa en tröskel som innebär att andelen biobränslen måste utgöra exempelvis

minst 70 procent av den totala bränsleförbrukningen för att anläggningen skall vara certifikatsberättigad. Denna kravnivå gäller i dag för investeringsstöd. För att ytterligare motverka en ökad användning av fossila bränslen bör certifikatstilldelning ske i proportion till andelen biobränsle i anläggningen. Frågor som berör certifikatsystemet får tas upp i den planerade propositionen om elcertifikatsystemet.

7 Nedtrappning av miljöbonusen på vindkraft

<p>Bedömning: Avdraget för energiskatten på el som producerats i vindkraftverk trappas ned successivt. Nuvarande nivå på 18,1 öre per kWh behålls under 2003.</p>
--

Skälen för bedömningen: I energipropositionen bedömer regeringen att det behövs ett övergångsstöd till vindkraften när certifikatsystemet införs. Därvid bedöms att den nuvarande s.k. miljöbonusen för vindkraft, dvs. avdraget för energiskatt på el som producerats i vindkraftverk, kan behållas under en övergångstid på sju år samtidigt som en successiv nedtrappning sker. Syftet med övergångsreglerna är att säkerställa produktionen från befintliga vindkraftverk som erhållit investerings- och driftsstöd enligt nu gällande regler samt att förhindra att övergången till det nya stödsystemet innebär att utvecklingen mot en ökad användning av förnybar elproduktion bromsas upp på grund av den osäkerhet som investerare och finansörer kan uppleva under ett introduktionsskede.

8 Offentlig-finansiella effekter

De höjda bränsleavdragen för kraftvärmeproduktion beräknas inledningsvis minska skatteinkomsterna med uppåt 300–400 miljoner kr per år. Vid utbyggd elproduktion bör bortfallet minska. Ett slopat avdrag för kraftvärmeproducentens egen elförbrukning beräknas öka skatteinkomsterna med 300 miljoner kr per år. En avveckling av vindkraftavdraget kommer på sikt att öka inkomsterna. Enligt prognosen för 2003 väntas skattebortfallet uppgå till 120 miljoner kr.

Sammantaget görs den bedömningen att skatteinkomsterna inte påverkas av förslagen därför att de ekonomiska effekterna tar ut varandra. Förslagen bör således inte få några statsfinansiella effekter.

Bilaga

Tabell 1. Sammanlagd energi-, svavel- och koldioxidskatt och pris exkl. skatt på bränslen som används för värmeproduktion i värmeverk respektive kraftvärmeverk den 1 juli 1991, öre/kWh.

	Skatt värmeverk	Skatt kraftvärmeverk	Nedsättning	Pris exkl. skatt ¹⁾
Kol	13,6	10,6	3,0	5
Eldningsolja 2-5	13,7	8,7	5,0	14
Naturgas	7,3	5,5	1,8	–
Biobränsleflis				11

¹⁾ Källa: Statens energimyndighet; Energiläget

Tabell 2. Sammanlagd energi-, svavel- och koldioxidskatt och pris exkl. skatt på bränslen som används för värmeproduktion i värmeverk respektive kraftvärmeverk år 2002, öre/kWh.

	Skatt värmeverk	Skatt kraftvärmeverk	Nedsättning	Pris exkl. skatt ²⁾
Kol	26,7	24,8	1,9	6
Eldningsolja 2-5	24,2	21,0	3,2	21,7
Naturgas	16,2	15,0	1,2	14
Biobränsleflis				10,9

²⁾ Källa: Statens energimyndighet

Kol: SCB. Medelvärde för tiden maj 2001–april 2002

Eo 2-5: Svenska Petroleuminstitutet 2001

Naturgas: Eurostat 2000. Pris för industri, något anpassad för kraftvärmeproduktion

Biobränslen: Prisbladet, STEM 2001

Tabell 3. Sammanlagd energi-, svavel- och koldioxidskatt och pris exkl. skatt på bränslen som används för värmeproduktion i värmeverk respektive kraftvärmeverk år 2002 vid industribeskattning, öre/kWh.

	Skatt värmeverk	Skatt kraftvärmeverk	Nedsättning	Pris exkl. skatt ²⁾
Kol	26,7	8,2	18,5	6
Eldningsolja 2-5	24,2	6,0	18,2	21,7
Naturgas	16,2	4,2	12,0	14
Biobränsleflis				10,9

²⁾ Källa: Statens energimyndighet

Kol: SCB. Medelvärde för tiden maj 2001–april 2002

Eo 2-5: Svenska Petroleuminstitutet 2001

Naturgas: Eurostat 2000. Pris för industri, något anpassad för kraftvärmeproduktion

Biobränslen: Prisbladet, STEM 2001