

Hemställan om att en utredning tillsätts för översyn av bestämmelserna om fastighetstaxering av kraftverk

Sammanfattning

Skatteverket föreslår att det inom Finansdepartementet eller inom ramen för en statlig offentlig utredning genomförs en översyn av fastighetstaxeringen av elproduktionsenheter. Översynen föranleds av de geografiska och strukturella förändringar som elproduktionen och elmarknaden har genomgått sedan år 2000. Ett annat skäl till att fastighetstaxeringen bör ses över, är att dagens bestämmelser inte omfattar nya typer av kraftverk som förekommer på marknaden för kommersiell produktion av elektrisk starkström.

Flera svårigheter har att göra med grunderna i värderingsmodellen för kraftverk. Bristerna i värderingsmodellen berör i princip samtliga elproduktionsenheter i någon utsträckning, och innebär därför att Skatteverket får allt svårare att leva upp till kravet att fastställa rättvisande taxeringsvärden. För Skatteverket och domstolarna försakar den bristande noggrannheten i värderingsmodellen många och långvariga processer. Problemen påverkar givetvis även kraftverksägarna, vilket påverkar förtroendet både för Skatteverket och för fastighetstaxeringen. För att komma till rätta med problemen, krävs att bestämmelserna om fastighetstaxering ses över.

En utredning bör därför bl.a.

- göra en översyn av strukturen i fastighetstaxeringslagen (1979:1152) och fastighetstaxeringsförordningen (1993:1199), samt modernisera och anpassa terminologin i dessa författningar,
- kartlägga och analysera vilka ändringar som krävs för att alla kraftverk ska omfattas av bestämmelserna om fastighetstaxering,
- kartlägga och analysera vilka ändringar som krävs för att förbättra värderingsmodellerna för respektive kraftverksslag,
- kartlägga och analysera vilka kostnader som ska ingå i kostnadssidan för respektive kraftverksslag,
- kartlägga och analysera hur det genomsnittliga elpriset ska bedömas i avkastningsberäkningen,
- överväga om bestämmelser om uppgiftsskyldighet för insamling av statistik ska införas, och
- lämna nödvändiga författningsförslag.

Översynen av bestämmelserna om taxering av kraftverk bör göras skyndsamt, så att den nya lagstiftningen kan tillämpas vid den allmänna fastighetstaxeringen av kraftverk år 2031 (AFT 31).

Lagstiftningens struktur och terminologi bör ses över

Fastighetstaxeringen av kraftverk regleras i fastighetstaxeringslagen (1979:1152), förkortad FTL, och fastighetstaxeringsförordningen (1993:1199), förkortad FTF.

Skatteverket har identifierat flera problem med lagstiftningens struktur. Att definitionen av normkraftverk är detaljreglerad i FTL och inte i FTF, innebär att det är svårare att uppdatera definitionen av normkraftverket inför den allmänna fastighetstaxeringen. Samtidigt har ändringar och förtydliganden för att åstadkomma en ändamålsenlig värdering av kraftverk under lång tid gjorts i FTF i stället för i FTL, se avsnittet om vattenkraftverk.

Terminologin som används inom fastighetstaxeringen för elproduktionsenheter är i vissa fall missvisande och överensstämmer inte med vedertagna begrepp. Vindkraftverk klassificeras t.ex. som värmekraftverk vid fastighetstaxeringen trots att de inte använder värme för att producera el. Begreppet elproduktionsenheter bör ändras till kraftverksenheter så att namnsättningen följer den systematik som finns för övriga taxeringsenhetstyper.

Indelningen av kraftverk i vattenkraftverk och värmekraftverk, och indelningen av värmekraftverk i kraftvärmeverk, vindkraftverk, kärnkraftverk och kondenskraftverk, är inte ändamålsenlig och innebär att problem kan uppkomma vid fastighetstaxeringen. I stället för att dela in kraftverken i grupper, skulle det vara mer funktionellt om bestämmelserna om fastighetstaxering utgick från olika typer av kraftverksbyggnader.

Skatteverkets sammantagna bedömning är att lagstiftningen inte är funktionell utifrån ett taxeringsperspektiv. En utredning bör därför

- göra en översyn av strukturen i FTL och FTF samt av de definitioner och begrepp som används i författningarna, och
- överväga om bestämmelserna om fastighetstaxering ska utgå från olika typer av kraftverksbyggnader i stället för den nuvarande indelningen i vattenkraftverk och värmekraftverk.

Värderingsmodellerna bör ses över

Skatteverkets erfarenheter från fastighetstaxeringen av kraftverk

Skatteverkets erfarenhet är att fastighetstaxeringen av kraftverk är svår att hantera för myndigheten. Svårigheten beror huvudsakligen på att bestämmelserna i FTL och FTF inte har tillräcklig detaljnivå. Att bestämmelserna inte har tillräcklig detaljnivå innebär t.ex. att kraftverksägarna upplever att lagstiftningen och fastighetstaxeringen av det enskilda kraftverket är otydlig och svårbegriplig. Det är vanligt att beslut om fastighetstaxering av kraftverk överklagas till domstol, vilket leder till omfattande och långa processer. Ägarna använder ofta Skatteverkets material från förberedelsearbetet som underlag för domstolsprocesser, när de anser att myndigheten har fattat ett felaktigt beslut.

För att fastighetstaxeringen ska kunna ske på ett enklare och mer förutsebart sätt, måste detaljnivån i bestämmelserna i FTL och FTF öka. Om värderingsmodellerna för vindkraftverk, kraftvärmeverk och kärnkraftverk utformades på ett sätt som liknar värderingsmodellen för vattenkraftverk, skulle det bli lättare för branschen och de enskilda kraftverksägarna att se vilka värdefaktorer som påverkar taxeringsvärdet. Antalet processer skulle kunna minska.

Skatteverkets bedömning är att det finns ett stort antal frågor som påverkar fastighets-taxeringen av elproduktionsenheter och som därför bör analyseras inom ramen för en utredning. Dessa frågor beskrivs närmare nedan.

Vattenkraftverk

Vattenkraftverk värderas med en avkastningsmetod (15 kap. 2–9 §§ FTL). Riktvärdet för ett vattenkraftverk bestäms för skilda förhållanden för en eller flera av värdefaktorerna normalårsproduktion, utnyttjandetid, flerårsreglering, belägenhet och ålder (15 kap. 4 § FTL). Värderingsmodellen för bebyggda vattenkraftverk utgår från värdet kr/kWh för ett genomsnittligt vattenkraftverk, dvs. ett normkraftverk. Om det finns ett verkligt vattenkraftverk med samma förutsättningar som ett normkraftverk skulle vattenkraftverkets riktvärde bestämmas som normkraftverkets normalårsproduktion (500 miljoner kWh) multiplicerat med det värde i kr/kWh som anges i riktvärdeangivelsen. Om ett vattenkraftverk avviker från normkraftverket ifråga om någon av de riktvärdegrundande värdefaktorerna normalårsproduktion, utnyttjandetid och belägenhet, kan vattenkraftverkets värde korrigeras. Detta sker främst genom regleringen i FTF om hur olika korrekationer och faktorer som är anknutna till dessa värdefaktorer ska tillämpas.

Definitionen av värdefaktorerna utnyttjandetid, flerårsreglering och ålder i 15 kap. 4 § FTL och normkraftverkets egenskaper i 15 kap. 3 § FTL stämmer dock inte överens. Det kan även ifrågasättas om värdefaktorn utnyttjandetid i 15 kap. 4 § FTL stämmer överens med motsvarande bestämmelse i FTF. Diskrepansen beror på att anpassningar under lång tid har gjorts i FTF, utan att motsvarande ändringar har gjorts i FTL.

Skatteverket har identifierat följande problem med dagens bestämmelser, vilka även påverkar definitionen av normkraftverket.

Värdefaktorn utnyttjandetid ger uttryck för möjligheten att anpassa elproduktionen till tidsperioder med hög efterfrågan. Av 15 kap. 4 § FTL framgår att utnyttjandetiden bestäms som kvoten mellan normalårsproduktionen och den installerade effekten i kilowatt. Regleringen i 1 kap. 31 § FTF innebär dock att utnyttjandetiden beräknas genom en utnyttjandefaktor som utgår från det enskilda kraftverkets möjligheter att anpassa elproduktionen till tidsperioder med hög efterfrågan och därmed höga elpriser. Eftersom riktvärdeangivelsen för vattenkraftverken inte längre är effektbaserad, bör definitionen av både normkraftverket i 15 kap. 3 § och värdefaktorn utnyttjandetid i 15 kap. 4 § FTL ses över.

Med värdefaktorn flerårsreglering avses möjligheten att genom reglering fördela produktionen mellan åren. Regleringsmöjligheten bestäms av regleringsmagasinens volym, tillrinningen till magasinerna och medelvattenföringen vid kraftverken (15 kap. 4 § FTL). Införandet av den nya ellagstiftningen och utvecklingen av den numera gemensamma elmarknaden har medfört att nyttan av flerårsmagasinerna har minskat väsentligt. Flerårsregleringens inverkan på värdet av de olika vattenkraftverken är därför obetydlig. Faktorn för flerårsreglering i 1 kap. 32 § FTF har därför sedan AFT 07 bestämts till 1,0 för samtliga vattenkraftverk. Utformningen av utnyttjandefaktorn i FTF medför att det inte längre finns något behov av värdefaktorn flerårsreglering. Möjligheten att slopa värdefaktorn flerårsreglering i 15 kap. 4 § FTL bör därför ses över.

Värdefaktorn ålder ger uttryck för kraftverkets sannolika återstående livslängd. Åldern anges genom det år då kraftverket togs i drift (15 kap. 4 § FTL). Faktorn för ålder i 1 kap. 32 b § FTF har sedan AFT 07 bestämts till 1,0 för samtliga vattenkraftverk. I takt med att vattenkraft-

verken förnyas, har branschen börjat efterfråga en åldersfaktor som grund för fastighets-taxeringen. En översyn bör därför göras av hur värderingsmodellen kan anpassas till förnyelsekostnader och vattenkraftverkets ålder.

En utredning bör därför

- analysera och bedöma vilka värdefaktorer som ska tillämpas vid taxeringen av vattenkraftverk, och
- analysera och bedöma vilka egenskaper normkraftverk bör ha.

Värmekraftverk

Gällande rätt

För de så kallade värmekraftverken, dvs. kraftvärmeverk, vindkraftverk, kärnkraftverk och kondenskraftverk, återfinns värderingsreglerna i 15 kap. 10–15 §§ FTL. Värmekraftverken ska värderas med ledning av en produktionskostnadsberäkning. Eftersom den generella regeln i 5 kap. 2 § FTL innebär att taxeringen ska resultera i ett taxeringsvärde som motsvarar 75 procent av marknadsvärdet, ska produktionskostnadsvärdet om möjligt relateras till ortspriser. För värmekraftverken beaktas jämkningen enligt 15 kap. 13 § FTL med hänsyn till lönsamheten. I 1 kap. 34 § FTF regleras avkastningsberäkningen. Vid avkastningsberäkningen tas hänsyn till intäkter och kostnader. Bestämmelserna i FTF innehåller riktvärdeformler, definition m.m. av installerad effekt samt regler om nedräknings- och omräkningsfaktorer med tabeller. Kraftverksbyggnadens ålder reflekteras i de nedskrivningstabeller som regleras i respektive värmekraftverk som finns i bilagor till FTF.

Produktionskostnadsberäkning innebär att marknadsvärdet fastställs med utgångspunkt i det tekniska nuvärdet, dvs. återanskaffningskostnaden för byggnad eller markanläggning, multipliceras med en nedräkningsfaktor som tar hänsyn till ålder och bruk. Med återanskaffningskostnad för byggnad avses kostnaden för att under andra året före taxeringsåret (nivååret) uppföra en motsvarande anläggning. Kostnaden kan bestämmas antingen genom en beräkning grundad på erfarenheter om byggnadskostnadernas storlek detta år, eller genom en omräkning av den faktiska byggkostnaden med en omräkningsfaktor. För värmekraftverken stadgas att en jämkning av värdet ska ske med hänsyn till lönsamheten av elproduktionen i landet.

Införandet av en energibaserad avkastningsberäkning i stället för effektbaserad produktionskostnadsberäkning

Den nuvarande värderingsmodellen utgår från en produktionskostnadsberäkning som ska jämkas med en i FTF reglerad avkastningsberäkning. Skatteverket har konstaterat att det finns flera problem i de nuvarande värderingsmodellerna för kraftverk. Flera av svårigheterna har att göra med grunderna i värderingsmodellen för kraftverk. Bristerna i värderingsmodellen berör därför i princip samtliga elproduktionsenheter i någon utsträckning.

Marknaden värderar vanligen kraftverk enligt en avkastningsbaserad kalkyl. Skatteverkets bedömning är att öppnandet av elmarknaden har inneburit att det numera finns förutsättningar för att kunna införa en sådan metod. Frågan om en avkastningsberäkning, dvs. en energibaserad metod där riktvärdeangivelsen utgår från värdet per kilowattimme, kan införas för kraftverksbyggnaderna kraftvärmeverk, vindkraftverk, kärnkraftverk och kondenskraftverk, bör prövas. Avkastningsberäkningen bör likna den modell som gäller för vattenkraftverk. För att en avkastningsmetod ska kunna tillämpas, måste det fastställas vilka värdefaktorer som ska ingå, se nedan.

Vilka riktvärdegrundande värdefaktorer ska tillämpas för de olika kraftverkstyperna?

Skatteverkets bedömning är att de största svårigheterna för fastighetstaxeringen av kraftverk har att göra med utformningen av värderingsmodellerna. Det råder stora skillnader i lagstiftningen mellan vattenkraftverk och de så kallade värmekraftverken (vindkraft, kraftvärme, kärnkraft och kondenskraft). Värderingsmodellen för vattenkraftverken är mer detaljerad med fler värdefaktorer, än värderingsmodellen för värmekraftverken.

Med riktvärdegrundande värdefaktorer avses egenskaper som är knutna till fastigheten och som har betydelse för marknadsvärdet. Frågan om vilka riktvärdegrundande värdefaktorer som ska beaktas, är av avgörande betydelse för att åstadkomma en enkel och förutsebar fastighetstaxering. Skatteverkets uppfattning är att värdefaktorerna bör vara så enhetliga som möjligt för de olika kraftverkstyperna. För att åstadkomma enhetliga värdefaktorer som särskilt beaktas vid riktvärdets bestämmande finns ett stort antal frågor som bör beaktas i samband med en översyn av värderingsmodellerna.

Skatteverkets erfarenhet är att tillämpningen av ett normkraftverk för taxeringen av vattenkraftverk har inneburit att taxeringen både är enklare och mer förutsebar, vilket har inneburit att det inte är lika vanligt med processer för den kategorin kraftverk. I samband med översynen av bestämmelserna om fastighetstaxeringen av kraftverk bör dock prövas om ett normkraftverk även kan tillämpas vid taxeringen av kraftverkstyperna vindkraftverk, kraftvärmeverk och kärnkraftverk. Vidare bör det analyseras vilka egenskaper normkraftverket bör ha.

Kraftverkets ålder har en central betydelse i värderingsmodellen utan att det finns en värdefaktor i FTL. Åldern beaktas genom en nedskrivningsfaktor för byggnadernas värdeminskning (15 kap. 15 § FTL och 1 kap. 34 h § FTF). Till skillnad från andra byggnadstyper påverkas inte åldern för kraftverksbyggnaden när livslängden ökar till följd av att kraftverket byggs om eller renoveras. Frågan om det fortsatt bör gälla, bör därför prövas i samband med att de riktvärdegrundande värdefaktorerna ses över.

Elprisets inverkan på taxeringsvärdet

Elmarknaden genomgår för närvarande strukturella förändringar, både på nationell nivå och på EU-nivå där EU går mer mot en gemensam marknad. Intäktssidan bestäms med ledning av de genomsnittliga elpriser som noterats vid Nord Pool AS. Under år 2021 och 2022 drevs elpriset upp till rekordhöga nivåer i Sverige och övriga Europa, framför allt beroende på höga gas- och kolpriser. Frågan om hur förändringar av elpriserna bör påverka fastighetstaxeringen bör kartläggas och analyseras.

Införandet av elprisområden har lett till att det blivit svårare att fastställa korrekta värden för värmekraftverken, eftersom elprisområdena har stor inverkan på det enskilda taxeringsvärdet. Det förhållandet att Sverige är indelat i fyra elområden vid den allmänna fastighetstaxeringen 2025 (AFT 25) och att inmatningskostnaderna för el på näten är geografiskt differentierade, kan påverka värderingen av elproduktionsenheter. En ytterligare fråga som bör utredas är därför om indelningen i olika elprisområden och inmatningskostnader bör påverka fastställandet av taxeringsvärdet för det enskilda kraftverket.

Det bör även utredas om skillnaderna i elpris bör hanteras på annat sätt än som en justering för säregna förhållanden. Skatteverkets bedömning är att det skulle ge en mer rättvis och likformig taxering om justeringen för elpris och belägenhet i stället kunde hanteras inom ramen för värderingsmodellen. Om justeringen kunde göras inom ramen för värderingsmodellen skulle den manuella justeringen som justering för säregna förhållanden medför, kunna undvikas.

Vilka kostnader ska beaktas?

Ett återkommande problem är osäkerheten om vilka kostnader som ska beaktas i värderingsmodellen när det gäller kärnkraftverk, kraftvärmeverk och vindkraftverk. Fler kostnader leder till lägre riktvärdeangivelser och därmed lägre taxeringsvärden. Osäkerheten om vilka kostnader som ska beaktas, är en stor anledning till att processer uppkommer. När det gäller vattenkraftverk uppkommer inte samma problem, vilket beror på att värderingsmodellen för vattenkraftverken är mer detaljerad och innehåller fler värdefaktorer. En utredning bör därför kartlägga kostnadssidan för respektive typ av kraftverksbyggnad, för att bedöma vilka kostnader som bör tas med i en avkastningsberäkning.

Skatteverkets tillgång till statistik och andra uppgifter som grund för förberedelsearbetet och för fastighetstaxeringen

Skatteverket behöver ett stort antal uppgifter som grund för framtagandet av riktvärdeangivelser. Många av de uppgifter som behövs, finns hos andra aktörer än Skatteverket. Skatteverket är därför beroende av att branschen lämnar uppgifterna. En god tillgång till statistik är en viktig faktor som underlag för Skatteverkets värdering och taxering av kraftverk. Skatteverket har exempelvis i dag små kontrollmöjligheter gällande årsproduktionen, framför allt för enskilda kraftverk.

Skatteverkets tillgång till relevant statistik är i vissa fall för begränsad för att vara ändamålsenlig. Avsaknaden av relevant statistik försvårar både förberedelsearbetet inför taxeringen och taxeringen av kraftverken. Bättre tillgång till statistik skulle innebära att Skatteverket dels kan besluta mer korrekta riktvärdeangivelser, dels att Skatteverket skulle kunna ta fram ett förslag till fastighetstaxering med förtryckta uppgifter i stället för att skicka ut en deklaration till ägaren som denna får fylla i. Det skulle bli enklare för små och stora företag samt för enskilda att lämna fastighetstaxeringsdeklaration och den administrativa bördan för dem skulle minska.

Frågan om en uppgiftsskyldighet bör införas för berörda parter i syfte att Skatteverket ska kunna samla in statistik, bör därför övervägas. Eftersom vissa av de uppgifter som Skatteverket skulle behöva samla in kan omfattas av sekretess, bör behovet av sekretessbrytande bestämmelser analyseras.

Skatteverkets sammantagna bedömning

Som framgår ovan, är den bristande noggrannheten i värderingsmodellerna för kraftvärmeverk, vindkraftverk och kärnkraftverk den huvudsakliga anledningen till det stora antal processer som följer vid fastighetstaxeringen. För att fastighetstaxeringen ska kunna bli transparent och förutsebar krävs därför en omfattande översyn av bestämmelserna om fastighetstaxeringen av de så kallade värmekraftverken.

En utredning bör därför

- analysera och bedöma om en avkastningsbaserad värderingsmodell bör införas,
- kartlägga och bedöma vilka värdefaktorer som ska tillämpas för de olika kraftverkstyperna,
- analysera och bedöma hur skillnaderna i elpris och inmatningskostnader ska påverka taxeringsvärdet,
- kartlägga och bedöma vilka kostnader som ska beaktas för de olika typerna av kraftverksbyggnader, och
- bedöma om en skyldighet att lämna uppgifter för insamling av statistik ska införas, samt vilka bestämmelser om sekretess som ska tillämpas.

Särskilt om kraftvärmeverk

Dagens regler för fastighetstaxering omfattar inte en värdering av värmedelen i kraftvärmeverken. Värdet av värmedelen påverkar dock det enskilda kraftvärmeverkets marknadsvärde, och bör därför ingå i värderingsmodellen. Frågan om att värdera kraftvärmeverken även för produktion av värme har utretts tidigare (SOU 2016:31). Utredningen föreslog att byggnader för kommersiell produktion av värme eller kyla bör indelas som övrig byggnad, samt att de regelmässigt bör taxeras som industrierheter och värderas enligt den så kallade produktionskostnadsmetoden. Utredningen har dock inte lett till någon ändring av bestämmelserna i FTL och FTF.

Som framgår ovan föreslår Skatteverket att utredningen bör pröva frågan om kraftvärmeverk kan värderas utifrån en avkastningsmetod, dvs. energibaserad metod där riktvärdeangivelsen utgår från värdet per kilowattimme. I en elproduktionsenhet får enligt 4 kap. 10 § andra stycket FTL inte kraftverksbyggnad, mark eller markanläggning ingå som tillhör mer än ett av de olika slagen av kraftverk. Att värderingen endast kan utgå från ett kraftslag förorsakar merarbete för både Skatteverket och fastighetsägarna, eftersom de bränslekostnader som hänförs till el respektive värme måste särskiljas manuellt när ett kraftverk framställer både värme och elkraft. Skatteverkets bedömning är att kraftvärmeverk bör taxeras som en enhet även i de fall kraftvärmeverket framställer både värme och elkraft.

En utredning bör därför

- analysera och bedöma om värmedelen i kraftvärmeverken ska påverka taxeringsvärdet, och
- analysera och bedöma om kraftvärmeverken kan värderas för kommersiell produktion av både värme och elkraft i samma enhet.

Lagstiftningen bör täcka alla typer av kraftverk

Den tekniska utvecklingen har inneburit att nya typer av kraftverk förekommer på marknaden. Eftersom fastighetstaxering endast kan ske av de typer av kraftverk som omfattas av bestämmelserna i FTL och FTF, kan något taxeringsvärde inte åsättas kraftverk som inte faller in under kraftverkstyperna vattenkraft-, vindkraft-, kärnkraft-, kraftvärme- och kondenskraftverk. Lagstiftningen är således inte heltäckande. Bristen innebär att det både föreligger ett värderingsfel och en avvikelse från reglerna i FTL om likformighet. Eftersom alla kraftverkstyper inte omfattas, är bestämmelserna inte konkurrensneutrala. Det finns därför ett behov av att anpassa lagstiftningen till de typer av kraftverk som har uppkommit till följd av den tekniska utvecklingen.

En ny typ av kraftverk är solkraftverk för kommersiell produktion av elektrisk starkström, nedan benämnt solkraftverk. Solkraftverk är redan i dag vanligt förekommande på marknaden. Eftersom utbyggnad pågår, kommer antalet solkraftverk att öka ännu mer i framtiden. En översyn bör därför omfatta frågan om solkraftverk ska införas som en ny kraftverkstyp. För att det ska vara möjligt att kunna fastställa taxeringsvärden för alla typer av kraftverk – både de som finns i dagsläget och de som kan komma med den tekniska utvecklingen – bör det även övervägas om en ny kategori bör införas för övriga kraftverk som inte passar in bland någon av de andra kraftverkstyperna.

Eftersom det inte finns så mycket underlag eller uppgifter för taxeringen av nya typer av kraftverk, kan det vara svårt att åsätta nya typer av kraftverk ett korrekt taxeringsvärde. Frågan om solkraftverk och övriga kraftverk ska åsättas taxeringsvärde, exempelvis genom en produktionskostnadsberäkning eller en avkastningsberäkning, bör därför också analyseras.

En utredning bör därför

- överväga om solkraftverk och övriga kraftverk ska införas som nya kraftverkstyper,
- analysera och bedöma hur taxeringsvärdet ska åsättas sådana nya kraftverkstyper,
- analysera och bedöma om en produktionskostnadsberäkning eller en avkastningsberäkning ska tillämpas, och
- analysera och bedöma vilka värdefaktorer som ska tillämpas.

Frågorna bör utredas inom Finansdepartementet eller inom ramen för en offentlig utredning

Skatteverkets uppfattning är att det är angeläget att förbättra värderingsnoggrannheten för värmekraftverken, förbättra terminologin samt göra lagstiftningen heltäckande så att alla kraftverk omfattas. Skatteverket konstaterar att det finns ett behov av en genomgripande översyn av bestämmelserna om fastighetstaxering av kraftverk. Översynen bör göras skyndsamt, så att den nya lagstiftningen kan tillämpas vid den allmänna fastighetstaxeringen av kraftverk år 2031 (AFT 31).

Skatteverket har övervägt att utreda frågorna internt och därefter hemställa om författningsändring hos Finansdepartementet. Bedömningen är dock att en sådan utredning kräver ett flertal principiella ställningstaganden, som inte bör göras av Skatteverket. Frågan om vilka offentligfinansiella konsekvenser som uppkommer, och vilka konsekvenser ett förslag till nya bestämmelser kan medföra för branschen, kräver vidare enligt Skatteverket överväganden som bör göras utifrån ett mer övergripande perspektiv. Mot denna bakgrund bör frågorna utredas inom Finansdepartementet alternativt inom ramen för en statlig offentlig utredning.

Bedömning av förväntade effekter

Skatteverket lämnar i denna promemoria inget förslag till ändringar av bestämmelserna om fastighetstaxering av kraftverk. Det är därför inte aktuellt att upprätta en konsekvensanalys i traditionell mening. Skatteverket har emellertid efter tidigare års fastighetstaxeringar av kraftverk identifierat och analyserat de effekter som skulle uppstå till följd av en översyn av bestämmelserna om fastighetstaxering av kraftverk. Nedan följer en kort redogörelse för de effekter som har identifierats när det gäller förslagen att fastighetstaxeringen ska omfatta alla kraftverk, att noggrannheten i värderingsmodellen förbättras och att en uppgiftsskyldighet införs.

En översyn av bestämmelserna om fastighetstaxering av kraftverk bedöms kunna ha en viss positiv effekt på offentliga finansiella intäkter. Detta särskilt om solkraftverk för kommersiell produktion av elektrisk starkström och övriga kraftverk som inte tidigare har taxerats kommer att omfattas av regelverket. Hur stor effekten blir beror på hur värderingsmodellen och värderingsnoggrannheten för de olika typerna av kraftverk kommer att utformas.

Vidare förväntas en översyn av bestämmelserna och en ändring av noggrannheten i värderingsmodellen leda till mer rättvisande taxeringsvärden som speglar marknadsvärden, samt en förbättrad konkurrensneutralitet på elmarknaden. Till följd av att lagstiftningen blir mer förutsebar förväntas även antalet beslut om fastighetstaxering av kraftverk som överklagas minska. Detta skulle innebära att arbetsbördan för Skatteverket, domstolarna och kraftverksägarna skulle minska.

Dessutom skulle ett införande av en uppgiftsskyldighet underlätta för Skatteverkets arbete med taxeringen av kraftverk. Skatteverket är i dag beroende av att branschen frivilligt lämnar uppgifter. Att införa en uppgiftsskyldighet skulle innebära att Skatteverket automatiskt skulle få tillgång till relevanta uppgifter för att ta beslut om fastighetstaxering av kraftverk. Det skulle finnas förutsättningar för att skattefelet skulle kunna minska. Skatteverkets beslut skulle därför bli säkrare, samtidigt som förtroendet för Skatteverket skulle öka och antalet beslut som överklagas skulle minska. Skatteverket skulle också kunna utveckla sina it-system vilket skulle minska det manuella arbetet. Frågorna om omfattningen av en sådan utveckling samt dess kostnad kan uppskattas inom ramen för en utredning.