

Finansiering av infrastruktur med skatt eller avgift – SOU 2018:13

Sammanfattning

Sveriges Kommuner och Landsting (SKL) delar utredningens bedömning att en lagändring som möjliggör införande av en särskild skatt som direkt kopplas till värdeökningar på fastigheter inte ska införas.

Om en möjlighet att införa en sådan skatt ska finnas bör man överväga att även ta med bostäder i underlaget.

Utgångspunkter

Kommitténs uppdrag var att utreda om större offentliga infrastrukturinvesteringar kan finansieras genom uttag av en särskild statlig skatt eller avgift. Uppdraget omfattar inte fastigheter som i dag omfattas av systemet med kommunal fastighetsavgift (bostäder). Utgångspunkten ska vara att skatten eller avgiften ska beakta i vilken utsträckning fastigheter har ökat i värde till följd av investeringen samt den direkta nytta olika grupper kan antas ha av investeringen. Syftet är att fastighetsägare vars fastigheter ökar i värde till följd av offentliga infrastrukturinvesteringar ska bidra till finansieringen av investeringen som ledde till värdeökningen. Om det är möjligt att fastställa de faktiska värdeökningarna ska skatten/avgiften ha en direkt koppling till dessa. Om det inte är möjligt att fastställa faktiska värdeökningar ska kommittén utreda om det är möjligt att ta ut skatten på ett schabloniserat underlag. Kommittén ska härvid även beakta om värdestegringar till följd av infrastrukturinvesteringar fångas upp tillräckligt snabbt av dagens fastighetstaxeringssystem. Kommittén ska även särskilt se till att eventuella förslag inte leder till att en fastighetsägare kan bli föremål för flera riktade tvingande åtgärder som tillsammans medför att det allmänna tillgodogör sig ett belopp som överstiger värdeökningen med anledning av infrastrukturinvesteringar.

Kommittén ska även analysera hur eventuella förslag förhåller sig till bestämmelserna om egendomsskydd i regeringsformen, Europakonventionen angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna samt reglerna om statsstöd. Slutligen ska en redovisning ske av vissa utländska finansieringsmodeller.

Överväganden och förslag

Kommittén gör bedömningen att det inte är möjligt att införa en särskild statlig skatt som direkt kopplar till den värdeökning som skett på enskilda fastigheter till följd av

Ert dnr:

en infrastrukturinvestering. Det går inte att fastställa och kvantifiera skattebasen, dvs. värdeökning till följd av infrastrukturinvestering, på ett tillförlitligt sätt och en skatt bör därför inte utformas på detta sätt. Inte heller ett schabloniserat underlag på aggregerad nivå inom ett influensområde bedöms kunna fastställas på ett sådant sätt att det kan utgöra grunden för skatten.

Kommittén gör bedömningen att ett eventuellt förslag bör utformas som en skatt och inte som en avgift. En avgift fungerar rättsligt sett om syftet är kostnadstäckning men inte om det handlar om värdeåterföring. En värdeökning kan inte anses som en sådan motprestation som gör att den kan ligga till grund för en avgift.

SKL:s synpunkter

Större investeringar i transportinfrastruktur har, enligt SKL:s bedömning, ökat i komplexitet under de senaste årtiondena. Inte minst gäller detta den regionala infrastrukturen i storstadsregionerna där kommuner och regioner har ett stort ansvar. Utredningens uppdrag har sin grund i Sverigeförhandlingens delbetänkande i om finansiering och kommersiella förutsättningar (SOU 2016:3).

Det vore önskvärt att kunna bredda finansieringsmöjligheterna för offentliga infrastrukturinvesteringar i enlighet med direktivet. Kommunerna har idag i huvudsak möjligheter att föra över kostnader för medfinansiering av infrastruktur via exploateringsavtal och markanvisningar dvs. när nya fastigheter byggs. Om denna möjlighet kan nyttjas beror på bl.a. på marknadssituationen.

Detta innebär att värdeökningar på befintliga fastigheter idag inte kan ligga till grund för tvingande bidrag till kostnader för investeringar som är värdehöjande utan det kan enbart ske genom frivilliga bidrag. Eftersom beskattning av bostadsfastigheter inte ingått i utredningens uppdrag så blir underlaget relativt litet för en särskild tidsbegränsad skatt.

Värdeförändringar på fastigheter påverkas naturligtvis av en massa andra faktorer förutom tillgänglighet till transporter, inte minst sådana faktorer som anses konjunkturberoende t.ex. räntenivåer. Om kravet är att ingen fastighetsägare ska beskattas för en värdeökning som sedan inte inträffar så medför detta att det inte är möjligt att införa en sådan skatt. Med utredningens strikta synsätt är det konsekvent att inte föreslå möjligheten för en särskild skatt. En mer rimlig utgångspunkt är att en värdeökning inträffar vid en ökad tillgänglighet, allt annat lika. I så fall ökar möjligheten för en särskild skatt även om risken finns att en värdeökning faktiskt inte inträffar.

En möjlighet att särskilt beskatta värdeökningar på befintliga fastigheter som har samband med infrastrukturinvesteringar riskerar att komplicera förhandlingar och planering av större infrastrukturprojekt ytterligare. Detta talar emot en möjlighet att beskatta värdeökningar.

Att enbart ge en sådan möjlighet för andra fastigheter än bostäder blir lite av en halvmesyr. Om en sådan möjlighet ska finnas bör även bostadsfastigheter ingå för att

Ert dnr:

ge en större skattebas. Intäkterna från fastighetskatten var 2016 ca 10 miljarder kr. och från den kommunala fastighetsavgiften ca 16 miljarder kr.

Sveriges Kommuner och Landsting

Lena Micko
Ordförande