

Finansiering av infrastruktur med skatt eller avgift?

*Slutbetänkande av Kommittén om finansiering
av offentliga infrastrukturinvesteringar via skatter,
avgifter och privat kapital*

Stockholm 2018



STATENS OFFENTLIGA
UTREDNINGAR

SOU 2018:13

SOU och Ds kan köpas från Norstedts Juridiks kundservice.
Beställningsadress: Norstedts Juridik, Kundservice, 106 47 Stockholm
Ordertelefon: 08-598 191 90
E-post: kundservice@nj.se
Webbadress: www.nj.se/offentligapublikationer

För remissutsändningar av SOU och Ds svarar Norstedts Juridik AB
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 2018

ISBN 978-91-38-24762-4

ISSN 0375-250X

Till statsrådet och chefen för finansdepartementet Magdalena Andersson

Regeringen beslutade vid sammanträde den 22 juni 2016 att en kommitté ska utreda om större offentliga infrastrukturinvesteringar kan finansieras genom uttag av en särskild skatt eller avgift respektive förutsättningarna för att involvera privat kapital i finansieringen av statlig transportinfrastruktur (dir. 2016:59).

Tekniska rådet Monica Haapaniemi förordnades som ordföranden från och med den 1 september 2016 och filosofie doktorn Mats Dillén som ledamot från och med samma datum.

Kommittén lämnade den 1 mars 2017 delbetänkandet *Finansiering av infrastruktur med privat kapital?* (SOU 2017:13).

Professorn Jan-Eric Nilsson förordnades som sakkunnig från och med den 5 oktober 2016. Från och med samma datum förordnades som experter rättssakkunniga Tove Berlin, fastighetsekonomen Irena Drogou, rättsliga experten Marie Ekdahl, näringslivets skattesakkunnige Johan Fall, ämnesrådet Karin Gustafsson, avdelningschefen Maria Hallman, teknologie doktorn Björn Hasselgren, numera kanslirådet Peter Höglund, nationalekonomen Johan Norberg, departementssekreteraren Amanda Ryde, departementssekreteraren Stefan Sagebro, ekonomen Peter Sjöquist, numera departementsrådet Per Sonnerby och skattejuristen Ulla Werkell. Departementssekreteraren Emma Hermansson förordnades som expert från och med den 28 mars 2017 och departementssekreteraren Daniel Waluszewski förordnades som expert från och med den 21 november 2017.

Amanda Ryde, Maria Hallman och Peter Höglund entledigades från och med den 28 mars, den 5 september respektive den 21 november 2017.

Som sekreterare förordnades från och med den 1 september 2016 rättslige utredaren Tomas Eurenus och kanslirådet Ragnar Olofsson, den senare till och med den 28 februari 2018. Seniora analytikern Niklas Elofsson förordnades som sekreterare från och med den 15 oktober 2016. Rättssakkunniga Mikaela Neijd förordnades som sekreterare från och med den 9 oktober 2017. Tomas Eurenus entledigades från och med den 22 januari 2018.

Kommittén överlämnar härmed sitt slutbetänkande *Finansiering av infrastruktur med skatt eller avgift?* (SOU 2018:13).

Till slutbetänkandet fogas ett särskilt yttrande. Uppdraget är härmed slutfört.

Stockholm i februari 2018

Monica Haapaniemi
Mats Dillén

/Niklas Elofsson
Mikaela Neijd

Innehåll

Förkortningar	9
Sammanfattning	11
1 Uppdraget och dess genomförande	17
1.1 Uppdraget.....	17
1.2 Utredningsarbetet.....	18
1.3 Slutbetänkandets disposition	19
2 Bakgrund och gällande rätt, med mera	21
2.1 Utgångspunkter och bakgrund	21
2.1.1 Inledning – uppdragets premisser m.m.....	21
2.1.2 Omfattningen av infrastrukturinvesteringar	23
2.1.3 Ekonomiska teorier om lokala fastighets skatter, m.m.	24
2.1.4 Direktivens redovisning av gällande rätt och hur denna förhåller sig till uppdraget.....	26
2.2 Sverigeförhandlingen	34
3 Värdeåterföring och rätten till en fastighets värdestegring	37
3.1 Värdeåterföring	37
3.1.1 Inledning	37
3.1.2 Värdeåterföring – begrepp	41
3.1.3 Värdeåterföring tekniskt sett.....	46
3.1.4 Trafikverkets forskningsprojekt ”Höghastig- hetståg: markvärden och finansiering”	48

3.2	Rätten till en fastighets värdestegring enligt gällande rätt.....	50
4	Egendomsskydd respektive statsstöd.....	53
4.1	Regeringsformens och Europakonventionens egendomsskydd, med mera.....	53
4.1.1	Inledning.....	53
4.1.2	Omfattar regeringsformens egendomsskydd uttag av skatt eller avgift?	59
4.1.3	Tillämpligheten av Europakonventionens egendomsskydd på skatter och avgifter.....	68
4.1.4	EU:s rättighetsstadga.....	73
4.1.5	Specialdestinerade skatter och avgifter	74
4.2	Statsstöd.....	75
4.3	Sammanfattande kommentarer.....	77
5	Finansieringsmodeller i andra länder	79
5.1	Inledning.....	79
5.1.1	Danmark.....	79
5.1.2	Finland.....	81
5.1.3	Nederländerna.....	83
5.1.4	Norge.....	86
5.1.5	Storbritannien.....	88
5.1.6	USA	91
5.2	Sammanfattande kommentarer.....	92
6	Markexploatering som förutsättning för en särskild skatt eller avgift.....	95
6.1	Inledning.....	95
6.2	Plan- och bygglagen	96
6.3	Statliga vägar, järnvägar, vatten och avlopp samt elnät	101
6.3.1	Statliga vägar.....	101
6.3.2	Järnväg, tunnelbana och spårväg	102
6.3.3	Vatten och avlopp	103
6.3.4	Elnät.....	104

7	Valet mellan skatt och avgift.....	105
7.1	Inledning.....	105
7.2	Vem kan besluta om skatter och avgifter?	107
7.3	Skatt och avgift.....	109
7.4	Slutsats	113
7.5	Tre exempel	117
7.5.1	Va-avgifter.....	117
7.5.2	Gatukostnadsersättning	120
7.5.3	Trängselskatt.....	122
7.6	Sammanfattande kommentarer	123
8	Värdeinverkan till följd av ny infrastruktur	125
8.1	Värdeförändringar på fastigheter till följd av infrastrukturinvesteringar	125
8.1.1	Inledning	125
8.1.2	Värdeökning.....	126
8.1.3	Tidsaspekten	128
8.1.4	Värdeökning – en enkel illustration	129
8.1.5	Problem och osäkerhet.....	131
8.2	Lantmäteriets uppdrag.....	134
8.2.1	Inledning	134
8.2.2	Mäta värdenivåer och värdeförändringar med taxeringsvärden.....	134
8.2.3	Genomförd studie	140
8.2.4	Lantmäteriets slutsatser av genomförd studie	140
8.3	Några ytterligare studier.....	143
8.4	Slutsatser.....	144
9	Ny skatt på värdeökning till följd av infrastrukturinvestering?.....	147
9.1	Inledning.....	147
9.2	Utgångspunkter för en ny tillfällig skatt.....	147

9.3	Några kvalitetskrav på en god skattelagstiftning.....	149
9.3.1	Effektivitet.....	149
9.3.2	Legitimitet	150
9.3.3	Enkelhet och proportionalitet.....	150
9.3.4	Förutsebarhet och rättssäkerhet	151
9.3.5	Kontrollerbarhet	151
9.3.6	Likformighet och neutralitet.....	151
9.3.7	Synlighet	152
9.4	En särskild skatt och samhällsekonomisk effektivitet	152
9.4.1	Samhällsekonomisk effektivitet	152
9.4.2	Optimal beskattning ur ett ekonomiskt perspektiv	154
9.5	Begränsade skatteintäkter från en särskild skatt på värdeökning.....	156
9.5.1	Den ökade ekonomisk aktivitet en infrastrukturinvestering kan leda till beskattas redan.....	156
9.5.2	Nuvarande fastighetsskatt och bidraget från en ny särskild skatt.....	157
9.6	Hur kan en ny skatt utformas för att möta de krav som ställs?	161
9.7	Slutsatser	162
	Särskilt yttrande.....	165
	Bilagor	
Bilaga 1	Kommittédirektiv 2016:59.....	167
Bilaga 2	Lantmäteriets utvärdering – Värdeinverkan av infrastrukturprojekt.....	183
Bilaga 3	Avfärdat alternativ.....	221

Förkortningar

AFT	allmän fastighetstaxering
bet.	betänkande
BRS	business rate supplement
dir.	direktiv
Ds	departementsserie
EKMR	Europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna
ESV	Ekonomistyrningsverket
EU	Europeiska unionen
FSL	lag (1984:1052) om statlig fastighetsskatt
KU	Konstitutionsutskottet
LBJ	lag (1995:1649) om byggande av järnväg
LID	Local improvement distric
NJA	Nytt juridiskt arkiv
OECD	The Organisation for Economic Co-operation and Development
OPS	offentlig-privat samverkan
PBL	Plan- och bygglagen (2010:900)
Prop.	proposition
RF	Regeringsformen
rskr	Riksdagsskrivelse
RÅ	Regeringens årsbok
SkU	Skatteutskottet
SOU	Statens offentliga utredningar
TIF	Tax Increment Financing
Va-lagen	lag (2006:412) om allmänna vattentjänster
VägL	väglag (1971:948)

Sammanfattning

Delbetänkande SOU 2017:13

Kommitténs uppdrag var att utreda möjligheterna till finansiering av offentlig infrastruktur. Kommittén har i februari 2017 till regeringen överlämnat ett delbetänkande SOU 2017:13, *Finansiering av infrastruktur med privat kapital?* Kommittén gjorde härvid bedömningen att det finns effektivitetsvinster att hämta genom att involvera privat kapital i finansieringen av investeringar i statlig transportinfrastruktur i form av offentlig-privat samverkan (OPS) och förordade ett svenskt försöksprogram.

Direktiv

Kommitténs uppdrag är enligt direktiven (dir. 2016:59) – när det gäller slutbetänkandet – 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 enligt direktiven 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 tillräck-

ligt snabbt av dagens fastighetstaxeringsystem. 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 infrastrukturinvesteringen.

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.

Kommitténs bedömningar

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 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.

Egendomsskydd respektive statsstöd

Kommittén ska bedöma hur en skatt eller avgift på värdeökning i fastighet förhåller sig till bestämmelserna om egendomsskydd i regeringsformen samt Europakonventionen. En central utgångspunkt är vidare att ett förslag ska vara förenligt med EU:s statsstödsregler och unionsrätten i övrigt.

När det gäller regeringsformens egendomsskydd har det framkommit att egendomsskyddet endast undantagsvis omfattar skatter och avgifter. Av genomgången framgår vidare att frågan om geografiskt avgränsade skatters förenlighet med svensk rätt är och har varit mycket omdiskuterad. Trängselskattelagen utgör mot den bakgrunden, på grund av sin tekniska utformning med ett nationellt tillämpningsområde, ett intressant exempel för kommitténs upp-

drag. Trängselskattelagen är även intressant från den mer teoretiska aspekten att den utgör en påлага som tas ut av vissa skattskyldiga inom vissa geografiska områden, och inte en skattelättnad som ofta är perspektivet.

Europakonventionen ger ett vidsträckt handlingsutrymme för lagstiftaren vid utformningen av skatter och avgifter. Utgångspunkten är att skatter och avgifter är undantagna från egendoms-skyddet. Begränsningar finns dock i att en skattskyldig inte ska bära en orimligt stor börda eller att en påлага på ett grundläggande sätt påverkar dennes finansiella omständigheter. Pålagorna får inte heller vara diskriminerande eller oproportionerliga.

EU:s rättighetsstadga innehåller bestämmelser om egendoms-skydd, men det är oklart vilket skydd dessa erbjuder utöver rege-ringsformens och Europakonventionens egendomsskydd.

Kommittén finner slutligen att det inte går att utesluta att en extra påлага i form av en skatt eller avgift skulle kunna stå i strid med statsstödsreglerna.

Finansieringsmodeller i andra länder

I direktiven anges att det finns olika utländska finansieringsmodeller, t.ex. i Norge, Danmark, Finland, Nederländerna och Storbritan-nien, som innebär att fastighetsägare via uttag av olika fastighets-anknutna avgifter eller skatter ska bidra till att täcka offentliga kostnader för infrastruktur. Kommittén ska analysera och redogöra för finansieringsmodeller av detta slag som används vid större infra-struktursatsningar i andra länder. Kommittén ska särskilt beakta om det finns något system som möjliggör för staten att ta del av värdestegringar på fastigheter som uppkommer till följd av infra-strukturinvesteringar. Kommittén ska även överväga om liknande system helt eller delvis kan införas i Sverige.

Av genomgångna utländska modeller framgår att det är interna-tionellt accepterat att fastighetsägare bidrar till att täcka kostnader för infrastruktur. De flesta modeller som redovisats bygger dock på olika former av avtal om medfinansiering i anslutning till att mark detaljplaneläggs. Det är mer ovanligt att finansiering sker via uttag av olika fastighetsknutna avgifter eller skatter. Kommittén har inte funnit någon utländsk modell som på ett direkt sätt träffar värde-

ökning till följd av infrastrukturinvestering och där denna värdeökning utgör den direkta skattebasen. Den modell som kommittén anser är värd att lyfta fram för svenskt vidkommande är främst brittiska Business Rate Supplements.

Valet mellan skatt och avgift

Kommittén ska utreda om större offentliga infrastrukturinvesteringar kan finansieras genom uttag av en särskild statlig skatt eller avgift eller en kombination av sådana. Avgiften kan i detta fall vara statlig eller kommunal. Vid utformningen av skatten eller avgiften ska det beaktas i vilken utsträckning fastigheter har ökat i värde till följd av en infrastrukturinvestering samt den direkta nytta olika grupper kan anses dra av den aktuella åtgärden.

Kommittén gör bedömningen att ett eventuellt förslag inte bör utformas som en avgift. En avgiftskonstruktion fungerar rättsligt sett om avgiftens syfte är kostnadstäckning, men inte om det avser värdeåterföring. Det gäller även om den återförda delen av värdeökningen används för att täcka utpekade kostnader. Värdeökningen kan dock inte anses som en sådan motprestation som gör att den kan ligga till grund för en avgift. Ett system som ska beakta en värdeökning får därför, enligt kommitténs bedömning, ges formen av en skatt med tanke på den svenska avgiftsdefinitionen. En värdeåterförande skatt är nämligen för sin uppbyggnad inte beroende av elementen ”motprestation” och ”kostnadstäckning”.

Värdeinverkan till följd av ny infrastruktur

Kommittén har givit Lantmäteriet i uppdrag att studera hur marknadsvärdet för kommersiella fastigheter har påverkats av ett antal genomförda infrastrukturprojekt. Lantmäteriet har även undersökt om fastighetstaxeringen beaktar de värdeökningar som skett till följd av infrastrukturinvesteringar i samma utsträckning som gäller för övriga omständigheter som kan påverka en fastighets värde.

Med stöd av Lantmäteriets rapport och andra undersökningar som genomförts kan konstateras att en eventuell värdeökning till följd av en infrastrukturinvestering inte kan fastställas på ett tillförlitligt sätt. Detta gäller både för en enskild fastighet och för ett

område. Det finns dock såväl teoretiskt som empiriskt stöd för att den ökade tillgänglighet som en infrastrukturinvestering ger upphov till har en positiv inverkan på fastighetsvärden. Kommittén har därför avgränsat tillämpningsområdet till transportinfrastruktur som har en direkt koppling till tillgängligheten. Det är emellertid förknippat med stor osäkerhet att kvantifiera, dokumentera och fastställa storleken på värdeinverkan. Denna värdeinverkan kan även vara negativ och medföra att fastighetsvärdet sjunker eller bidra till att värdeökningen för vissa fastigheter blir mindre än vad som annars skulle vara fallet.

Det är även svårt att förutse när i tid en eventuell värdeökning uppstår. Svårigheten att fastställa infrastrukturens påverkan på värdet beror bland annat på att tillgång till infrastruktur endast är en av ett stort antal faktorer som påverkar fastighetsvärdet. Att förut säga och prognostisera en eventuell värdeinverkan till följd av infrastruktur innan alla förutsättningar är kända är naturligtvis ännu svårare.

Kommittén gör vidare bedömningen att det inte heller går att fastställa ett schabloniserat underlag för uttag av en skatt som på ett godtagbart sätt återspeglar värdeökningar på grund av en infrastrukturinvestering.

Kommittén gör slutligen bedömningen att dagens fastighetstaxeringssystem fångar värdeförändringen som uppstår till följd av en infrastrukturinvestering. Det föreligger således ingen ”extra eftersläpning” i förhållande till värdeförändringar som uppstår av andra skäl.

Ny skatt på värdeökning till följd av ny infrastruktur?

Kommitténs bedömning är att det inte är möjligt att införa en skatt som direkt kopplar till den värdeökning som skett på en enskild fastighet till följd av en infrastrukturinvestering. Det går inte att fastställa och kvantifiera skattebasen, dvs. värdeökning till följd av en infrastrukturinvestering, på ett tillförlitligt sätt och en särskild statlig skatt bör därför inte utformas på detta vis.

Vidare bedömer kommittén att kravet på att skatten inte får leda 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 en infrastrukturinvestering inte kan tillgodoses.

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. Även här saknas möjlighet att separera värdeförändringar som uppstår till följd av infrastrukturinvesteringen från värdeförändringar som uppstår av andra skäl. Ett schabloniserat underlag kommer också att utgöra skattebas för den enskilda fastighetsägaren och det går mot den bakgrunden inte att säkerställa att det allmänna inte tillgodogör sig ett belopp som överstiger värdeökningen. Dessutom bedömer kommittén att de intäkter som en särskild skatt på värdeökning till följd av infrastruktur ger sannolikt är mycket begränsade i förhållande till investeringsutgifterna. Något förslag till ny särskild skatt har därför inte lämnats.