

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.

1 Uppdraget och dess genomförande

1.1 Uppdraget

Kommittén har i ett delbetänkande (SOU 2017:13) i enlighet med direktiven (dir. 2016:59) redovisat vilka alternativa modeller som finns för hur privat kapital kan involveras i finansieringen av statlig transportinfrastruktur.

I detta slutbetänkande redovisas, i enlighet med samma direktiv, om större offentliga infrastrukturinvesteringar kan finansieras genom uttag av en särskild skatt eller avgift. I 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 ska bl.a. utreda vilka fastighetsägare och typer av fastigheter som ska träffas av skatten eller avgiften och vilka typer av infrastrukturinvesteringar som ska kunna utlösa skatt eller avgiftsskyldighet.

Uppdraget omfattar inte förändrad beskattning av eller uttag av avgift på sådana fastigheter eller delar av fastigheter som i dag omfattas av systemet med kommunal fastighetsavgift.

Kommittén ska

- utreda möjligheten att införa en skatt eller en avgift eller båda som syftar till att bidra till finansieringen av offentliga infrastrukturinvesteringar,
- redogöra för för- och nackdelar med ett skatte- respektive avgiftssystem,
- ta ställning till vilket system som är mest lämpligt att införa, och

- lämna de författningsförslag som den finner lämpliga för det system som förordas.

Kommittén är oförhindrad att lämna ett förslag som kombinerar dessa system.

En central utgångspunkt för uppdraget är att det inte omfattar förändrad beskattning av eller uttag av avgift på sådana fastigheter eller delar av fastigheter som i dag omfattas av systemet med kommunal fastighetsavgift.

En annan central utgångspunkt för uppdraget är att skatten eller avgiften ska vara förenlig med EU:s statsstödsregler och unionsrätten i övrigt.

Vidare ska kommittén analysera hur förslagen förhåller sig till bestämmelserna om egendomsskydd i regeringsformen samt europeiska konventionen angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna. Kommitténs förslag till skatte- eller avgiftsregler bör så långt möjligt samspela med befintliga möjligheter för det allmänna att ta del av värdeökningen på enskilda fastigheter. Kommittén ska särskilt se till att förslagen inte kan 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.

Senast den 28 februari 2018 ska kommittén redovisa det slutliga uppdraget om större infrastrukturinvesteringar kan finansieras genom uttag av en särskild skatt eller avgift.

1.2 Utredningsarbetet

Kommittén inledde sitt arbete den 1 september 2016 och har under arbetets gång haft nio sammanträden med sakkunnig och experter. Samråd har även skett med Trafikanalys, Riksgäldskontoret, Statistiska centralbyrån, Trafikverket, Sverigeförhandlingen och Statens väg- och transportforskningsinstitut (VTI). Dessutom har kommittén, utöver ordinarie möten, träffat representanter för WSP Sverige AB, Europeiska investeringsbanken, Tredje AP-fonden, Skanska AB, Sveriges Byggindustrier, Macquarie Group Ltd, European PPP (Public Private Partnership) Expertise Centre, MTR

Nordic AB, Infranode, EQT Partners AB, Royal Bank of Scotland, Svensk Försäkring, Crédit Agricole och Sveriges Kommuner och Landsting.

Kommittén har tagit hjälp av VTI, som har författat en rapport, Erfarenheter av privat finansiering av offentlig infrastruktur (Komm2017/00166/Fi 2016:05), för en sammanställning av svenska och internationella erfarenheter av privat finansiering av transportinfrastruktur i form av offentlig-privat samverkan (OPS). Kommittén har även uppdragit åt Lantmäteriet att tillhandahålla vissa undersökningar och beräkningstjänster.

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

1.3 Slutbetänkandets disposition

I slutbetänkandet redogörs inledningsvis för bakgrunden, de juridiska förutsättningarna och utländska modeller för värdeåterföring. Därefter analyseras möjligheten och lämpligheten att införa en särskild skatt eller avgift.

Betänkandet är indelat i nio avsnitt.

I *avsnitt 2* ges en allmän bakgrund och en beskrivning av gällande rätt.

I *avsnitt 3* behandlas olika aspekter på värdeåterföring och rätten till densamma.

I *avsnitt 4* behandlas regeringsformens och Europakonventionens egendomsskydd. De regelverk som omfattar statsstöd redovisas.

Avsnitt 5 behandlar utländska modeller rörande värdeåterföring.

I *avsnitt 6* beskrivs markexploatering som förutsättning för en särskild skatt eller avgift.

Avsnitt 7 innehåller en redovisning av förutsättningarna för valet mellan skatt och avgift.

I *avsnitt 8* redovisas de principiella förutsättningarna för och möjligheten att fastställa värdeinverkan till följd av ny infrastruktur.

Avsnitt 9 innehåller en analys av möjligheten och lämpligheten att införa en ny skatt på värdeökning till följd av ny infrastruktur.

Lantmäteriets rapport om vissa undersökningar och beräkningstjänster utgör *bilaga 2*.

I *bilaga 3* redovisas ett av kommittén avfärdat alternativ.

2 Bakgrund och gällande rätt, med mera

2.1 Utgångspunkter och bakgrund

2.1.1 Inledning – uppdragets premisser m.m.

Det är enligt kommitténs mening viktigt att inledningsvis framhålla att någon gällande rätt i traditionell mening inte finns på uppdragets område. För att kunna avgöra vilken betydelse de olika gällande regelverken som redovisas i direktiven¹ har för uppdraget bör syftet med uppdraget betonas.

Kommittén ska enligt direktiven utreda om större offentliga infrastrukturinvesteringar kan finansieras genom uttag av en särskild statlig skatt, statlig eller kommunal avgift, eller en kombination av sådana. En väl fungerande infrastruktur gynnar både det allmänna och privata fastighetsägare och det kan därför finnas intresse av att denna realiserar snabbare.

Vidare upplyser direktiven att det kan diskuteras om fastigheters värdestegringar till följd av större infrastrukturinvesteringar fångas upp tillräckligt snabbt av fastighetstaxerings- och fastighetsbeskattningssystemet. Dessutom anges att typiskt sett bidrar offentliga infrastrukturinvesteringar, dvs. investeringar av stat, kommun och landsting, till att värdet på vissa fastigheter höjs eller att deras ägare på andra sätt kan dra nytta av investeringen. Enligt direktiven är det därför rimligt att fastighetsägarna bidrar till finansieringen av sådana investeringar.

I utformningen av den särskilda skatten eller avgiften ska det beaktas:

¹ Dir. 2016:59.

- i vilken utsträckning fastigheter har ökat i värde till följd av en infrastrukturinvestering, *och*
- den direkta nytta olika grupper, varmed får förstås typer av fastighetsägare, kan anses dra av den aktuella infrastrukturinvesteringen. Här bör noteras att den åtskillnad som direktiven gör mellan värde och nytta, enligt kommittén, bör förstås som juridisk inte ekonomisk.² Jämför i detta avseende avsnitten 7.5.1 och 7.5.2. Där, i två traditionellt konstruerade avgiftssystem, har nyttan (i vilken utsträckning den som betalar avgiften använder infrastrukturen) sin funktion vid bestämningen av avgiftens storlek. Nyttans betydelse i systemen är således, principiellt sett, inte i form av ett ekonomiskt värde för betalaren.
- Eventuella förslag ska inte 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.

En separat fråga som lämpligen tas upp redan i början är hur de två förstnämnda punkterna förhåller sig till direktivavsnittet som utvecklar finansieringen av infrastrukturinvesteringar via avgift. Skälet till det är frågans betydelse för om en avgift är en möjlig teknik för kommitténs förslag. Poängen nu är att de två punkterna ska beaktas även vid utformningen av ett eventuellt avgiftsförslag. Detta trots att de inte återupprepas i den mer detaljerade beskrivningen av uppdragets avgiftsdel. Där anges bl.a. att kommittén ska bedöma vilka kostnader som ska ingå i kostnadsunderlaget för avgiften, om det är möjligt att utforma en avgift som står i rimlig proportion till det allmänna kostnader samt vilka motprestationer som skulle kunna komma i fråga för att pålagan inte ska förlora sin karaktär av

² Ordet värde är normalt den gemensamma beteckningen för olika begrepp, vilka används för att uttrycka nyttan av en viss vara eller tjänst i jämförelse med nyttan av andra varor eller tjänster, se härom t.ex. SOU 1957:43, s. 29 f. Värdet beror ytterst på en subjektiv bedömning och är avhängigt individuell läggning och vid bedömningen aktuella omständigheter. Ett i siffror uttryckt värde eller pris (vederlaget i pengar) kan komma fram antingen som följd av värdebildningen på en mer eller mindre fri marknad eller som resultatet av en värdering genom ett särskilt organ av det ena eller andra slaget. Då en värdering normalt sker i ett bestämt syfte, från vissa angivna utgångspunkter och under tillämpning av vissa normer, kan ett sådant konstgjort värde – t.ex. ett taxeringsvärde – komma att avvika betydligt från det så att säga naturliga marknadsvärdet. Det finns olika teorier (ekonomiska värdeleärer) om hur marknadsvärdet uppkommer, t.ex. marginalnyttoteorin.

avgift. Frågan uppkommer om dessa typiska avgiftskaraktistika är förenliga med att samtidigt beakta dels i vilken utsträckning fastigheter har ökat i värde till följd av en infrastrukturinvestering, dels vilken nytta fastighetsägarna har av investeringen. Frågan behandlas mer i detalj i avsnitt 7.4 och 7.6.

2.1.2 Omfattningen av infrastrukturinvesteringar

Vid överväganden om finansiering av offentlig infrastruktur är det av intresse att inledningsvis kort redovisa omfattningen på dessa investeringar. Mot bakgrund av att det är den ökade tillgänglighet som en infrastrukturinvestering ger upphov till som har en positiv inverkan på fastighetsvärden har kommittén avgränsat tillämpningsområdet till transportinfrastruktur som har en direkt koppling till tillgängligheten. Se vidare avsnitt 8.1.2. Därför redovisas här omfattningen avseende investeringar i vägar och järnvägar.³

Med investering avses här fasta bruttoinvesteringar i enlighet med definitionen som används i nationalräkenskaperna. Definitionen innebär anskaffning av materiella eller immateriella tillgångar som ska användas upprepade gånger (under minst ett år) i produktionsprocessen. Överfört till transportinfrastruktursektorn innebär det nyinvesteringar i väg och järnväg. Investeringsbegreppet i nationalräkenskaperna, som alltså används i detta avsnitt, innefattar inte åtgärder för vidmakthållande av transportinfrastrukturen i form av exempelvis underhåll och reinvesteringar.⁴

I Sverige är järnvägsinfrastrukturen främst statens ansvar medan ansvaret för det svenska vägnätet delas mellan staten, kommuner och enskilda vägföreningar. Staten är ansvarig för cirka 46 procent av det totala vägnätet, kommunala gator och vägar motsvarar cirka 19 procent, medan enskilda vägar som erhåller statliga bidrag motsvarar cirka 35 procent.⁵ Det finns också ett omfattande och finmaskigt nät av enskilda vägar utan statsbidrag, exempelvis små skogs-

³ Framställningen i detta avsnitt bygger i stora delar på bilaga 3 till 2016 års ekonomiska vårproposition (prop. 2015/16:100).

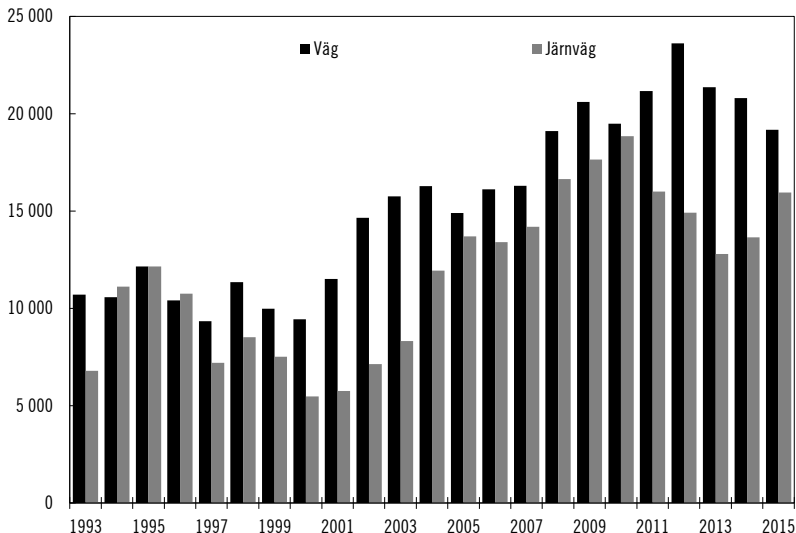
⁴ Reinvestering definieras av Trafikverket som "[s]törre förebyggande underhållsåtgärd i syfte att återställa en anläggning till ursprungligt tillstånd".

⁵ Siffrorna är hämtade från SNS Konjunkturråd (2016). Procentvärdet motsvarar längden på vägnätet i procent av total längd. Det ska dock inte blandas ihop med kapitalstocken. Exempelvis innebär motorvägar en betydligt högre kapitalstock per kilometer väg än mindre grusvägar.

vägar. Det svenska järnvägsnätet är cirka 1 200 mil långt och förvaltas till över 95 procent av staten.

Figur 2.1 Bruttoinvesteringar i väg och järnväg åren 1993–2015

miljoner kronor (löpande priser)



Källa: SCB

Järnvägsinvesteringarna har de senaste två decennierna pendlat mellan drygt 5 miljarder kronor och 16 miljarder kronor. En förklaring till de stora variationerna i järnvägsinvesteringar är bl.a. de stora investeringarna i Botniabanan som upphörde år 2010.

Investeringarna för vägar har legat på en högre men mer jämn nivå och varierat mellan knappt 10 miljarder kronor till drygt 20 miljarder kronor sedan mitten 1990-talet.

2.1.3 Ekonomiska teorier om lokala fastighetsskatter, m.m.

En eventuell pålaga på fastigheters värdeökningar till följd av större offentliga infrastrukturinvesteringar innebär, eftersom infrastrukturåtgångarna är individuella, en geografiskt avgränsad skatt eller avgift. Det finns en omfattande ekonomisk teoribildning om

lokala fastighetsskatter.⁶ Teorierna bör kort nämnas eftersom de kan ha betydelse när det gäller lämpligheten att införa en påлага av aktuellt slag.

För kommitténs del har dessa teorier bl.a. betydelse när det gäller vem som betalar den eventuella pålagan som kommittén eventuellt föreslår. Är det den som betalar som också bär pålagan i betydelsen att denna kan ses som betalning för erhållna lokala tjänster? Det kan i sin tur bl.a. ha betydelse för pålagans legitimitet och hur värdet på fastigheterna inom pålagans tillämpningsområde påverkas. Vidare är det för pålagans tekniska funktion viktigt att veta om, och i så fall hur, den kan sänka värdet på fastigheterna i fråga. Med andra ord om, och i vilken utsträckning, pålagan minskar den värdeökning som skatten eller avgiften ska baseras på. Slutligen är fråga om den rent lokala nivån är den lämpligaste nivån när det gäller att uppnå bästa funktion för pålagan, t.ex. när det gäller inverkan på värdebaseren. Det kan ha betydelse för användbarheten av skatteinstrumentet för aktuella syften. Här är det värt att notera att va-taxor och gatukostnadsersättning enligt gällande rätt har en rent lokal konstruktion. Detsamma gäller markanvisnings- och exploateringsavtal.⁷

Sambandet mellan ny infrastruktur och en lokal fastighetskatt kan belysas med en hyresmodellansats. Under förutsättning att ny infrastruktur ökar ett närliggande områdes attraktionsvärde så kan fastighetsägarna ta ut högre hyror. Därmed ökar också värdet på det lokala fastighetsbeståndet. Värdet ökar till den nivå som ger nya fastighetsägare en marknadsmässig avkastning. Befintliga fastighetsägare gör till följd av värdeökningen en vinst. Genom att införa en lokal fastighetskatt är det möjligt att dra in en del eller hela värdeökningen i skatt. De indragna medlen kan sedan användas för att finansiera investeringen. Ett liknande resonemang kan föras för mark med byggrätt. Avgörande för värdepåverkan är hur den potentiella hyresnivån påverkas.

⁶ Se t.ex. *The Local Property Tax Literature: 100 Years of Disagreement*, i *Ground Leases & Local Property Taxes*, Mandell, S., 2001, s. 111 ff., som detta avsnitt delvis bygger på.

⁷ Markanvisning är en överenskommelse mellan en kommun och en byggherre som ger byggherren ensamrätt att under en begränsad tid och under givna villkor förhandla med kommunen om överlåtelse eller upplåtelse av ett visst markområde, som kommunen äger, för bebyggande. Markanvisningar regleras i lagen (2014:899) om riktlinjer för kommunala markanvisningar.

En närliggande frågeställning är om storleken på den förväntade prisuppgången kan användas för att avgöra om investeringen ska genomföras eller ej. Tanken är här att om fastighetsbeståndet stiger mer i värde än kostnaden för ny infrastruktur så bör investeringen genomföras. Mot detta resonemang kan, åtminstone, två väsentliga invändningar resas. För det första fångar sannolikt inte uppgången i det lokala fastighetsbeståndets värde alla nyttor och kostnader förknippade med den nya infrastrukturen. För det andra måste också den nya infrastrukturens effekter på fastighetsvärden och andra ekonomiska storheter utanför det lokala området beaktas. Exempelvis kan fastigheters attraktionsvärde i andra områden minska. En infrastrukturinvesteringens effekter på den lokala fastighetsmarknaden är dock ett uttryck för en del av den samhällsekonomiska nyttan och bidrar därmed till den samhällsekonomiska lönsamheten.

2.1.4 Direktivens redovisning av gällande rätt och hur denna förhåller sig till uppdraget

Inledning

Direktiven innehåller på sedvanligt vis ett avsnitt betecknat ”gällande rätt” som kortfattat beskriver olika regelverk eller delar av sådana. Där tas t.ex. fastighetstaxering, trängselskatt, värdestegrings-expropriation, gatukostnadsersättning och exploateringsavtal upp. Nedan, i detta avsnitt, följer en beskrivning av de regelverk som kommittén enligt direktiven ska ta hänsyn till och om lämpligt hämta vägledning från vid utformningen av förslagen enligt utredningsuppdraget. Kommittén behandlar frågor rörande egendoms-skydd respektive statsstöd i avsnitt 4.

De uppräknade regelverken kan givetvis i olika hänseenden ge vägledning för eller inspiration till kommitténs eventuella förslag. Men inte något av dem syftar till att finansiera större infrastruktur med beaktande av den värdestegringen som denna föranleder på fastigheter som skattebas eller som grund för avgiftsuttaget och med beaktande av vissa gruppers direkta nytta av investeringen. När de uppräknade regelverken beskrivs nedan kommer det därför samtidigt att avslutningsvis kort kommenteras hur de förhåller sig till uppdraget.

Det nu sagda betyder i sin tur att det är viktigt att ett eventuellt förslag från kommitténs sida inte överlappar en gällande reglering, t.ex. fastighetstaxerings- och beskattningssystemen, eller i vart fall anses vara förenligt med gällande rätt. Samma värdestegring ska t.ex. inte tas i anspråk enligt olika regelverk. En särskild fråga i det avseendet, med tanke på att det är fråga om kommersiella fastigheters värde som kommer att utgöra skattebasen eller det värde som avgiften tas ut på, är om den inkomstskatt företagen betalar ska beaktas när det gäller en sådan eventuell överlappning. Utredningen konstaterar att det är en komplicerad fråga som väcker spörsmål som inte är specifik för denna utredning och som får anses falla utanför direktiven.⁸

Fastighetstaxering

Fastighetstaxering sker vid allmän, förenklad och särskild fastighetstaxering. Bestämmelser om fastighetstaxering återfinns i fastighetstaxeringslagen (1979:1152) respektive fastighetstaxeringsförordningen (1993:1199). Allmän fastighetstaxering sker vartannat år enligt ett särskilt schema som innebär att olika taxeringsenheter taxeras vart sjätte år. Mitt emellan de allmänna fastighetstaxeringarna görs för vissa typer av taxeringsenheter – hyreshusenheter, småhusenheter, lantbruksenheter och ägarlägenhetsenheter – en förenklad fastighetstaxering. En särskild fastighetstaxering görs varje år för de taxeringsenhetstyper som inte är föremål för allmän eller förenklad fastighetstaxering det året. Vid särskild fastighetstaxering fastställs föregående års taxeringsvärde såvida inte det finns grund för en ny taxering. Taxeringsintervallet är alltså i dag sex år eller tre år beroende på vilket slags fastighet det är fråga om.

En fastighets taxeringsvärde ska bestämmas till det belopp som motsvarar 75 procent av taxeringsenhetens marknadsvärde. Marknadsvärdet definieras som sannolikt pris på den allmänna marknaden och bestäms med utgångspunkt i det genomsnittliga prisläget under andra året före det år då allmän eller förenklad fastighetstaxering sker. För exempelvis den förenklade fastighetstaxeringen

⁸ För ett utförligare resonemang avseende kartläggning och analys av fastighetsbranschens skattesituation se t.ex. SOU 2017:27, s. 77 ff.

av hyreshusenheter som sker under år 2016 är det alltså 2014 års genomsnittliga prisläge som avgör värdet.

Som framhålls i direktiven fångas värdestegringar på fastigheter redan i dag upp av fastighetstaxeringen och ligger till grund för uttaget av fastighetsskatt. Där anges dock också att det kan diskuteras om värdestegringen fångas upp tillräckligt snabbt av dagens fastighetstaxeringssystem.

För kommitténs del har de nyss nämnda regelverken betydelse i olika avseenden. En fråga är exempelvis om eftersläpningen i fastighetstaxerings- och fastighetsbeskattningssystemet bör korrigeras genom att en motsvarande särskild skatt tas ut åtminstone fram till dess värdeökningen på grund av infrastrukturinvesteringen beaktas i sistnämnda system. Detta grundar sig på en farhåga att värdeökning till följd av en infrastruktuursatsning inte fångas upp lika effektivt som värdeökningar av andra orsaker. En annan fråga är, i synnerhet för det fall den särskilda skatten skulle föreslås vara löpande, att det måste säkerställas att det inte uppkommer någon dubbelbeskattning på fastighetsbeskattningens tillämpningsområde. En ytterligare fråga är i vilken utsträckning en eventuell särskild skatt, som ianspråktar en del av värdeökningen, kan utnyttja det existerande fastighetstaxerings- och fastighetsbeskattningssystemet för den praktiska och formella hanteringen av skatten och därigenom bl.a. minska den administrativa bördan.

Kommunal fastighetsavgift

Från och med den 1 januari 2008 har den statliga fastighetsskatten på bostäder avskaffats och ersatts av en kommunal fastighetsavgift, lag (2007:1398) om kommunal fastighetsavgift. Den kommunala fastighetsavgiften är en statlig skatt.⁹ Medlen betalas dock ut månadsvis till varje kommun enligt vad som närmare föreskrivs i lagen (1965:269) med särskilda bestämmelser om kommuns och annan menighets utdebitering av skatt, m.m.

Fastighetsavgift tas ut för småhus och ägarlägenheter, för bostäder i hyreshusenheter som är uppförda och för värderingsenhet för tillhörande tomtmark. För obebyggd tomtmark och bostäder under

⁹ Prop. 2007/08:27, s. 69.

uppförande tas dock statlig fastighetsskatt ut med taxeringsvärdet som grund. Först när en nyuppförd bostadsbyggnad är färdigställd och har fått ett värdeår vid fastighetstaxeringen, övergår byggnaden och tillhörande tomtmark till systemet med kommunal fastighetsavgift. Småhus, ägarlägenheter och bostadsdelen i hyreshus, uppförda år 2011 eller tidigare, är helt befriade från kommunal fastighetsavgift de första fem åren och får därefter halv avgift i fem år. Bostäder uppförda år 2012 eller senare befrias helt från fastighetsavgift de första femton åren.

Fastighetsavgiften för småhus och ägarlägenheter utgörs av ett fast belopp för småhus eller ägarlägenhet, dock högst 0,75 procent av taxeringsvärdet för byggnad och mark. Fastighetsavgiften för bostadsdelen av hyreshusen utgörs av ett fast belopp per bostadslägenhet, dock högst 0,3 procent av taxeringsvärdet för byggnad och mark. Det fasta beloppet indexeras med inkomstbasbeloppets förändring och är 7 812 kronor för ett småhus och 1 337 kronor per lägenhet i ett hyreshus för år 2018.

Den kommunala fastighetsavgiftens relevans i aktuellt sammanhang är att det systemet begränsar tillämpningsområdet för kommitténs eventuella förslag. I direktiven anges nämligen att fastigheter som i dag omfattas av systemet med kommunal fastighetsavgift inte ska vara föremål för förslagen.

Fastighetsskatt

Lag (1984:1052) om statlig fastighetsskatt innehåller bestämmelser om statlig fastighetsskatt. Statlig fastighetsskatt tas förenklat uttryckt ut för obebyggd tomtmark, småhus, ägarlägenhet och bostadshyreshus under uppförande, tomtmark som är bebyggd med enbart ägarlägenhet eller bostadshyreshus som har annan ägare (t.ex. arrendetomter), tomtmark som är bebyggd med enbart ägarlägenhet eller bostadshyreshus som saknar byggnadsvärde, hyreshus med lokaler, industrifastigheter, täktmark och elproduktionsenheter.¹⁰

För obebyggd tomtmark och bostäder under uppförande tas, som redovisats ovan i samband med den kommunala fastighetsavgiften, statlig fastighetsskatt ut med taxeringsvärdet som grund.

¹⁰ Se lag (1984:1052) om statlig fastighetsskatt för fullständig redogörelse.

När det gäller förhållandet mellan kommitténs uppdrag och systemet för uttag av statlig fastighetsskatt hänvisas till vad som sagts ovan i anslutning till fastighetstaxeringen.

Trängselskatt

Med stöd av lagen (2004:629) om trängselskatt kan tids- och platsrelaterade skatter tas ut i Stockholm och Göteborg. Lagen är utformad så att gemensamma bestämmelser som gäller för samtliga områden i Sverige redovisas i lagens paragrafer, medan de lokala förutsättningarna och förhållandena framgår av bilagor till lagen, en för varje ort. Eventuella justeringar av skattebelagda passager, områden, skattenivåer i de skilda orterna, maximibelopp per dygn och andra mer lokala justeringar görs, efter riksdagsbeslut, genom ändring i den bilaga som särskilt hör till det aktuella området. Medel motsvarande intäkterna för trängselskatten används för att delfinansiera investeringar i infrastruktur som t.ex. investeringar i vägnätet och utbyggnad av tunnelbanan i Stockholm.¹¹

Trängselskatten avser förenklat uttryckt skattebelagda passager i vissa områden, i nuläget Stockholm och Göteborg. Syftet med trängselskatter är att de ska påverka trafikmängden, skapa större framkomlighet, underlätta för näringslivets transporter, förbättra miljön och förbättra situationen för kollektivtrafiken. Skatten har således i sin konstruktion inte något att göra med att beskatta en värdestegring föranledd av ett större infrastrukturprojekt som är till nytta för vissa grupper. Det gäller även med beaktande av det till lagen knutna avtalet avseende finansiering och medfinansiering av utbyggnad av tunnelbanan samt ökad bostadsbebyggelse i Stockholms län.¹² Avtalet är nämligen formellt sett fristående från lagen.

Enligt kommitténs mening kan dock trängselskattelagens övergripande utformning, med för riket generella regler, och så att säga lokala tillämpningsbilagor även lämpa sig för ett eventuellt förslag på aktuellt område. Förutom att avgränsa den särskilda skattens eller avgiftens tillämpningsområde geografiskt möjliggör bilagetekniken t.ex. olika skattesatser beroende på lokala förutsättningar och

¹¹ Prop. 2006/07:109 s. 27, prop. 2009/10:189 s. 16 och prop. 2013/14:76 s. 16 f.

¹² Se vidare prop. 2013/14:76, s. 15 ff.

typen av infrastrukturinvestering. Även tekniken att medel motsvarande intäkterna för skatten används för infrastrukturinvesteringar är en tänkbar konstruktion i aktuellt fall, om en specialdestinerad särskild skatt bedöms mindre lämplig. Slutligen bör emellertid hållas i minnet att trängselskatten är en ren ”brukarskatt” som betalas vid faktisk användning av infrastruktur (en vägnätsdel), vilket inte kommer gälla för kommitténs eventuella förslag där pålagan kommer att kunna tas ut även om fastighetsägaren eller fastighetsägandet i sig inte använder eller tillgodogör sig nyttan av den aktuella infrastrukturen (jfr t.ex. det gällande reglerna om gatukostnadsersättning).

Värdestegringsexpropriation

Om staten eller en kommun ska vidta t.ex. en infrastrukturåtgärd som i sig kan föranleda expropriation, får under vissa förutsättningar intilliggande fastigheter, vars värden ökar med anledning av detta, exproprieras (värdestegringsexpropriation, se 2 kap. 11 § expropriationslagen [1972:719]). Möjligheterna att genom värdestegringsexpropriation låta en ökning av en fastighets marknadsvärde tillfalla det allmänna ska ses i ljuset av bestämmelserna om expropriationsersättningen, t.ex. den så kallade influensregeln (4 kap. 2 § expropriationslagen) samt det påslag om 25 procent som ska göras på en del av expropriationsersättningen (4 kap. 1 § expropriationslagen).

Värdestegringsexpropriation kan allmänt sett tyckas ha likheter med kommitténs uppdrag. Detta eftersom expropriationsregelverkets tillämplighet i aktuell del förutsätter att fastigheter ökat i värde på grund av det allmännas åtgärder. Viss vägledning kan därför hämtas från dessa bestämmelser. Samtidigt måste betonas att kommitténs eventuella förslag kommer att ha formen av en skatt eller avgift, dvs. en annan teknisk konstruktion än expropriationsreglernas som går ut på att om en enskild berövas sin egendom ska denne ersättas för det. Vägledningen har således väsentliga inskränkningar. Det kan även konstateras att möjligheten för det allmänna att tillgodogöra sig värdestegring genom värdestegringsexpropriation inte har utnyttjats. Se avsnitt 4.1 för redogörelse för regeringsformens och Europakonventionens egendomsskydd.

Avgifter inom va-området

En kommun kan under vissa förutsättningar ta ut avgifter enligt fastställda taxor (va-avgifter) för allmänna va-anläggningar (anläggningar för vattenförsörjning och avlopp) av fastighetsägare vars fastigheter finns inom anläggningarnas verksamhetsområde. Grunden för det är lagen (2006:412) om allmänna vattentjänster. Va-avgifterna har åtminstone ytliga likheter med den eventuella skatt eller avgift som kommittén kan komma att föreslå för finansieringen av större infrastrukturinvesteringar. Detta då pålagorna alla har samband med infrastrukturinvesteringar.

Om va-avgifterna faktiskt kan utgöra förlaga för ett eventuellt avgiftsförslag från kommittén beror emellertid på deras närmare konstruktion. Som sägs i avsnitt 2.1.1 är uppkommer frågan om direktiven att beakta dels i vilken utsträckning fastigheter har ökat i värde till följd av en infrastrukturinvestering, dels vilken nytta fastighetsägarna har av investeringen, är förenliga med regeringsformens tekniska krav på en avgift. Denna fråga behandlas i avsnitt 7.5.1. Här kan dock konkluderas att va-avgifterna i vart fall är ett intressant jämförelseobjekt, eftersom de exemplifierar en infrastrukturrelaterad avgiftskonstruktion.

Finansierande brukaravgifter

En fråga som uppkommer är hur så kallade brukaravgifter förhåller sig till utredningens uppdrag i aktuell del. Möjligheten att ta ut finansierande avgifter av brukarna för väg- och järnvägsinvesteringar är begränsad genom lagen (2014:52) om infrastrukturavgifter på väg samt järnvägslagen (2004:519). Den svenska regleringen är i sin tur baserad på EU-reglering. Finansierande brukaravgifter behandlas inte i kommitténs delbetänkande.¹³ Inte heller förevarande slutbetänkandet är det aktuellt att behandla sådana avgifter. Skälet till det är att den ”nytta” som, enligt utredningens direktiv ska beaktas vid utformningen av ett eventuellt förslag, är en fastighetsägares och inte brukarens nytta av infrastrukturen. Dessa nyttor sammanfaller inte nödvändigtvis. Annorlunda uttryckt kan det i utredningens fall vara så att en ägare, till en intill den aktuella infra-

¹³ SOU 2017:13, se t.ex. betänkandets sammanfattning, s. 11.

strukturen belägen fastighet, inte alls använder infrastrukturen. Se vidare avsnitt 2.1.1, och hänvisningarna där, om innebörden av begreppet nytta i nu aktuell mening.

Gatukostnadsersättning

En kommun kan med stöd av bestämmelserna om gatukostnader i 6 kap. 24 § plan- och bygglagen (2010:900) besluta att ägarna av fastigheter inom ett område med detaljplan ska betala kostnaderna för åtgärder som kommunen i egenskap av huvudman för allmänna platser har skyldighet att vidta inom området, t.ex. anlägga eller förbättra en gata eller annan allmän plats eller vidta en annan åtgärd som är avsedd att tillgodose områdets behov av allmänna platser. Kommunen ska besluta om avgränsningen av det område som ska omfattas av fördelningen, vilka kostnader som ska fördelas och grunderna för fördelningen.

På samma sätt som för va-avgifterna, är frågan om gatukostnadsersättning kan utgöra förlaga för kommitténs eventuella förslag beroende på ersättningens närmare konstruktion. Denna fråga behandlas i avsnitt 7.5.2.

Exploateringsavtal

Bestämmelser om exploateringsavtal finns i 6 kap. PBL. Med exploateringsavtal avses ett avtal om genomförande av en detaljplan mellan en kommun å ena sidan och en byggherre eller en fastighetsägare å andra sidan avseende mark som inte ägs av kommunen. Avtal mellan en kommun och staten om utbyggnad av statlig transportinfrastruktur omfattas dock inte. Ett exploateringsavtal får avse åtagande för en byggherre eller en fastighetsägare att vidta eller finansiera åtgärder för anläggande av gator, vägar och andra allmänna platser och av anläggningar för vattenförsörjning och avlopp samt andra åtgärder. Åtgärderna ska vara nödvändiga för att detaljplanen ska kunna genomföras. De åtgärder som ingår i byggherrens eller fastighetsägarens åtagande ska stå i rimligt förhållande till dennes nytta av planen.

2.2 Sverigeförhandlingen

Enligt direktiven ska kommittén följa den så kallade Sverigeförhandlingens arbete och ta ställning till hur dess förslag bör beaktas vid utformningen av förslagen i denna utredning. Förhandlingens hittillsvarande arbete m.m. kan redovisas som följer.

Sverigeförhandlingens ursprung är att regeringen den 1 juli 2014 beslutade att en särskild utredare, som ska fungera som förhandlingsperson, ska ta fram förslag till principer för finansiering samt förslag till en utbyggnadsstrategi för nya stambanor för höghastighetståg mellan Stockholm och Göteborg/Malmö.¹⁴

Sverigeförhandlingen, lämnade i juni 2015 en delrapport med författningsförslag om värdeåterföring avseende transportinfrastruktur.¹⁵ Förslagen i delrapporten innebär att en kommun och en fastighetsägare med hjälp av ett frivilligt och förhandlingsbaserat verktyg ska kunna ingå avtal om återföring av värdeökning för fastigheter som uppstår på grund av investeringar i transportinfrastruktur. Regeringen har sedermera lämnat en proposition i frågan som antagits av kammaren.¹⁶

I propositionen föreslås i sammanfattning ändringar i plan- och bygglagen (2010:900). Ändringarna syftar till att göra det möjligt att på frivillig väg återföra till samhället delar av den värdeökning för fastigheter som uppstår till följd av stora investeringar i transportinfrastruktur (värdeåterföring). Värdeåterföring föreslås ske genom att en kommun som medfinansierar statlig eller landstingskommunal transportinfrastruktur får förhandla med en byggherre eller fastighetsägare om att ersätta kommunen för en del av den medfinansiering som kommunen lämnar (medfinansieringsersättning). Regleringen innebär att definitionen av begreppet exploateringsavtal utökas enligt följande. Med ett exploateringsavtal avses ett avtal om genomförande av en detaljplan och om medfinansieringsersättning mellan en kommun och en byggherre eller en fastighetsägare avseende mark som inte ägs av kommunen, dock inte avtal mellan en kommun och staten om utbyggnad av statlig infrastruktur.¹⁷ Vidare föreslås en ändring i lagen om vissa kommu-

¹⁴ Dir. 2014:106.

¹⁵ SOU 2015:60.

¹⁶ Prop. 2016/17:45, bet. 2016/17:TU9, rskr. 2016/17:163.

¹⁷ Prop. 2016/17:45.

nala befogenheter som förtydligar att kommuner även får medfinansiera byggande av järnväg, vilket innefattar tunnelbana och spårväg, som ett landsting är huvudman för. Lagändringarna trädde i kraft den 1 april 2017.

Den 12 januari 2016 lämnade Sverigeförhandlingen sin andra delrapport, som behandlar höghastighetsjärnvägens finansiering och kommersiella förutsättningar.¹⁸ Den 1 juni 2016 lämnades en lägesrapport avseende förhandling om åtgärder i storstäder och järnväg i norra Sverige. Därutöver har ytterligare en lägesrapport lämnats den 1 juli 2016 ”Aktuellt om höghastighetsjärnvägen”. Vidare har Sverigeförhandlingen den 26 juni respektive 5 juli 2017 publicerat två dokument: Lägesrapport avseende fast förbindelse Helsingborg – Helsingör och Utbyggnadsstrategi för höghastighetsjärnvägen.

Sverigeförhandlingen lämnade slutbetänkandet i december 2017.¹⁹

¹⁸ SOU 2016:3.

¹⁹ SOU 2017:107.

3 Värdeåterföring och rätten till en fastighets värdestegring

3.1 Värdeåterföring

3.1.1 Inledning

Frågan om värdeåterföring i samband med större offentliga infrastrukturinvesteringar har ekonomiska, sociala och politiska implikationer. Värdeåterföring har också blivit ett förhållandevis vanligt motiv för att införa eller reformera fastighetsskatter (se vidare avsnitt 3.1.2). Den allmänna bakgrunden till frågan kan uttryckas på följande vis:

I flera på varandra följande beslut har riksdagen, oavsett politisk majoritet, i stor enighet slagit fast att transportpolitikens mål är ”att säkerställa en samhällsekonomiskt effektiv och långsiktigt hållbar transportförsörjning för medborgarna och näringslivet i hela landet”. Med andra ord ska nyttan per krona vara så hög som möjligt samtidigt som miljö- och regionalpolitiska mål tillgodoses.

Vidare:

Investeringar i transportinfrastruktur sägs ofta bidra till bättre ekonomisk utveckling, högre sysselsättning och – när det gäller järnvägsinvesteringar – lägre utsläpp av koldioxid. Dessutom är det en vanlig uppfattning att staten anslår för små resurser till investeringar i och underhåll av infrastruktur.¹

Frågan kan belysas på många sätt men kommer här att enbart behandlas ur kommitténs direktivstyrda perspektiv. Konkret är det fråga om möjligheten att helt eller delvis skatte- eller avgiftsfinan-

¹ Konjunkturrådets rapport 2016, Vart är vi på väg? Systemfel i transportpolitiken, SNS Förlag, s. 9 f.

siera större offentlig infrastruktur med den värdeökning som fastighetsägare kan tillgodoräkna sig genom en sådan infrastrukturinvestering.

Avsnitt 3 avser för det första, och i huvudsak, att förklara innebörden och bruket av begreppet värdeåterföring, i samband med ett eventuellt förslag om en särskild pålaga – skatt eller avgift, som träffar kommersiella fastigheters värdeökning på grund av större offentliga infrastrukturinvesteringar. Begreppets betydelse förklaras i denna inlednings två följande avsnitt och avsnitten 3.1.2 och 3.1.3.

För det andra behandlas vem som har rätt till en fastighets värdeökning, hur detta förhåller sig till värdeåterföring i aktuellt fall, dvs. mot bakgrund av teorierna om vad som genererar en fastighets värde och egendomsskyddet. Mer konkret innebär det bl.a. i vilken omfattning egendomsskyddet medför begränsningar i beskattnings- och avgiftsmakten (dvs. inskränkningar i direktivens metoder för indragning av värdeökningen), se avsnitten 3.2 och 4.

Värdeåterföring i förhållande till kommitténs uppdrag

Bakgrunden till kommitténs användning av begreppet värdeåterföring är följande. Som framgår i avsnitt 2.1.1 är det, enligt direktiven, rimligt att de fastighetsägare vars fastigheter ökar i värde på grund av offentliga infrastrukturinvesteringar, bidrar till finansieringen av sådana investeringar. Även om direktiven då inte uttryckligen använder termen ”värdeåterföring”² får sådan anses avses med tanke på omständigheterna som ska styra uttaget av fastighetsägarnas finansieringsbidrag³. För den tolkningen talar dessutom direktivens koppling till Sverigeförhandlingen, som ska ta fram bl.a. för-

² Från engelskans ”value capture”.

³ Det bör noteras att utredningens eventuella förslag kommer att avse en särskild skatt eller avgift, dvs. inte ett frivilligt bidrag. Enligt förarbetena karakteriseras en skatt som ett tvångsbidrag till det allmänna utan motprestation (se prop. 1973:90, s. 213). Termen bidrag används här i den speciella skatterättsliga betydelsen. Det är alltså inte fråga om ett belopp som en byggherre eller fastighetsägare ger frivilligt till en kommun (på avtalsmässig grund grund). I ”Sverigeförhandlingen förslag” (prop. 2016/17:45, vilken bifölls den 1 mars 2017 av riksdagen, se vidare nedan) ska bidragsbeloppet (medfinansieringsersättningen) ersätta kommunen för en del av finansieringen som kommunen lämnar till statlig eller landstingskommunal transportinfrastruktur. Situationen är i allt väsentligt materiellt motsvarande den särskilda pålaga som är aktuell värdeåterföringsteknik i kommitténs fall, även om pålagan givetvis inte är frivillig.

slag till principer för finansiering av stambanor för höghastighets-tåg mellan Stockholm och Göteborg respektive Malmö.

Sverigeförhandlingen använder explicit begreppet värdeåterföring i ett delbetänkande.⁴ Begreppet återkommer även i den proposition som bygger på delbetänkandet.⁵

Propositionen definierar värdeåterföring som att till samhället återföra delar av den värdeökning för fastigheter som uppstår till följd av stora investeringar i transportinfrastruktur.⁶

I samma proposition sägs att det i dag finns möjligheter för samhället att återföra värdeökningar för fastigheter genom skatter och avgifter, avtal, försäljning och upplåtelse av offentligt ägda fastigheter, inlösen av mark och expropriation.⁷ Det sagda exemplifieras med den kommunala fastighetsavgiften, som är en statlig skatt, och så kallad värdestegringsexpropriation enligt 2 kap. 11 § expropriationslagen (1972:719). I propositionen konkluderas dock att möjligheterna, att återföra aktuellt slags värdeökningar till samhället, är begränsade. Det nya värdeåterföringsinstrumentet som införts med propositionen benämns medfinansieringsersättning. Därmed avses att en kommun som medfinansierar statlig eller landstingskommunal transportinfrastruktur får förhandla med en byggherre eller fastighetsägare om att ersätta kommunen för en del av den medfinansiering som kommunen lämnar.

Sammanfattningsvis har regeringen använt begreppet *värdeåterföring*, för ianspråktagande av en del fastigheters värdeökning till följd av offentligt agerande för finansiering av större offentlig (transport)infrastruktur. Mot den bakgrunden använder även kommittén begreppet för den i princip motsvarande indragningen av en sådan värdeökning genom en särskild skatt eller avgift för finansiering av större offentlig infrastruktur.

En ytterligare fråga som hänger ihop med användningen av begreppet värdeåterföring är *vem* som är mottagare av det återförda värdet. Frågan har betydelse eftersom det återförda värdet inte används för att täcka det allmännas löpande utgifter.

⁴ Delrapport från Sverigeförhandlingen – Ett författningsförslag om värdeåterföring (SOU 2015:60), s. 36 ff.

⁵ Prop. 2016/17:45, vilken bifölls den 1 mars 2017 av riksdagen (bet. 2016/17:TU9, rskr 2016/17:163).

⁶ A. prop. s. 1.

⁷ A. prop. s. 12.

Vidare konstaterar kommittén att det finns en betydande teori- bildning kring instrumentet värdeåterföring. Mot den bakgrunden finns det skäl att sätta metoderna, som i ovan nämnda proposition betecknas som svenska tekniker för värdeåterföring, i perspektiv.

Mot bakgrund av att regeringen tidigare⁸ har använt begreppet *värdeåterföring* i en i princip motsvarande situation gör även kommittén det i förevarande betänkande. Med värdeåterföring förstås indragning av en del av en fastigheters värdeökning till följd av offentligt agerande, för finansiering av större offentlig (transport)infrastruktur.

De ekonomiska resurser som pålagan överför från enskilda fastighetsägare kommer ytterst en obestämd allmänhet till godo genom framtida offentliga tjänster, t.ex. enskildas möjlighet att utnyttja persontransporttjänster. Detta under förutsättning att pålagan inte är specialdestinerad.

Värdeåterföring och egendomsskydd

Det är inledningsvis angeläget att klarlägga frågan om vem som primärt har rätt till en fastighets värdestegring. Närmare bestämt är det fråga om i vilken utsträckning egendomsskyddet inskränker möjligheten till värdeåterföring av aktuellt slag.

En grundläggande fråga som styrs av äganderätten är vem som har den primära rätten till fast egendoms värdeökning, dvs. i praktiken det belopp som kommer att ligga till grund för beräkningen av uttaget av den skatt eller avgift som kommittén eventuellt föreslår. När det gäller fastigheter är utgångspunkten att en värdeökning tillfaller ägaren (se avsnitt 4.1).

Ännu en fundamental fråga är hur värdeåterföring förhåller sig till skyddet för äganderätten. Den sistnämnda sätter en yttersta gräns för riksdagens beskattnings- och avgiftsmakt. Kommitténs eventuella förslag får alltså inte innebära att gränsen överskrids. Se vidare avsnitt 4 om hur äganderätten till fastigheter, i ljuset av det svenska rättighetsskyddets tillämpningsområde, förhåller sig till värdeåterföring genom skatter och andra pålagor.

⁸ Prop. 2016/17:45.

Egendomsskyddet regleras i 2 kap. 15 § regeringsformen. I paragrafens första stycke föreskrivs att enskild egendom är tryggad. Dessutom redogörs för under vilka förutsättningar undantag görs från den regeln. I andra stycket regleras rätten till ersättning vid inskränkningar i äganderätten och ytterligare regler som är specifika för bl.a. det allmännas inskränkningar i nyttjanderätten till mark.

Ytterligare regler till skydd för äganderätten finns bl.a. i Europeiska konventionen angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna med tilläggsprotokoll (Europakonventionen, EKMR). Därtill innehåller även EU:s rättighetsstadga bestämmelser om egendomsskydd. Båda dessa regelverk behandlas utförligare i avsnitt 4.1.3 och 4.1.4 och även hur det svenska rättighetsskyddets tre ben förhåller sig till varandra.

3.1.2 Värdeåterföring – begrepp

Inledningsvis bör vissa förhållanden klargöras. Vid en diskussion om värdeåterföring, som metod för det allmänna att tillgodogöra sig delar av enskilda fastigheters värdestegringar till följd av offentligt agerande, är utgångspunkter *vem* och *vad* som skapar värdet som delvis ska återföras.

I detta avsnitt behandlas frågan om värdeåterföring.

Tidigare syn på fast egendom och värdeåterföring

Sambandet är mellan offentlig reglering⁹ eller aktivitet och fastigheters ekonomiska värde har under åren diskuterats med viss regelbundenhet.

Ett exempel på detta är de resonemang som fördes i betänkandet ”*Indragning av oförtjänt jordvärdestegring*” (SOU 1957:43). Där ställs frågan varför värdepåverkan på fastigheter skiljer sig från värdepåverkan på andra nyttigheter, (s. 32):

⁹ Se t.ex. Unpriced Regulatory Risk and the Competition of Rules: unconsidered implications of land use planning, Cheshire, P., 2005. I uppsatsen hävdas att i många länder, särskilt i Storbritannien, har planlagstiftningen de senaste 40 åren skapat mycket av fastigheters finansiella värde och därmed deras avkastning.

Den särställning för jorden, som här åsyftas, ligger alltså på ett annat plan, och den kan sägas kännetecknad därav, att kraftspelet mellan olika värdebildande faktorer får en annan verkan för jorden än för nyttigheter i allmänhet. Om beträffande dessa utvecklingen i stort sett kännetecknas därav, att kvantiteten och därmed totalvärdet av vad som produceras undergår en ökning, samtidigt som värdet av varje särskild varuenheter sjunker, så gäller denna regel ingalunda i fråga om jorden. Denna kan undergå värdestegring som icke motsvaras av någon kvantitativ ökning eller kvalitativ förbättring. Olikheten kan förklaras med sådana enkla fakta som att jorden, från universell synpunkt sett, är oföränderlig till sin storlek, att den icke kan importeras eller överhuvudtaget flyttas, samt att den tillgång på jord, som inom visst land eller visst område skulle kunna få användning för ena eller andra ändamålet, icke eller endast i begränsad mån kan ökas genom mänskliga åtgärden.

Dessa särdrag äro desto mera betydelsefulla, som jorden ekonomiskt sett icke i främsta rummet är en produkt utan fastmera ett av de medel, vilka äro nödvändiga för att en produktion av de för människor behövligen nyttigheterna skall kunna äga rum.

I samma betänkande redovisas också uppfattningen att någon motsvarande allmängiltig grund, som statens och kommunernas medverkan till fast egendoms värdestegring, inte torde kunna påvisas för särskild beskattning av aktiers eller dylikts värdeökningar.¹⁰ Frågan om värdeåterföring avseende fast egendom är således en fråga som rönt intresse tidigare.

Vad avses med värdeåterföring?

Med värdeåterföring avses normalt att enskilda fastighetsägare i vissa fall ska dela med sig till det allmänna av sina fastigheters värdeökning på grund av offentligt handlande.¹¹ Med detta synsätt ska alltså, som framgått, ianspråktagandet av värdestegringar på enskild fast respektive lös egendom behandlas olika. Värdeåterföring ställer konflikten mellan att betona äganderätten till fastigheter och se värdeökningen som är initierad av statliga åtgärder som tillhörande staten.

¹⁰ SOU 1957:43, s. 106. I motiveringen till betänkandets alternativa förslag III ifrågasätts dock den ståndpunkten, se SOU 1957:43, s. 512.

¹¹ Se professor R. Alterman, Land-use Regulations and Property Values: the "Windfalls Capture" Idea Revisited, i *The Oxford Handbook of Urban Economics and Planning*, 2012, s. 755 ff., för en utförlig bakgrund till frågan om värdeåterföring. Artikeln ligger till grund för avsnittets huvuddel.

Synen på äganderätten får olika följder för frågan om värdeåterföring.

Enligt den mer individinriktade utgångspunkten har fastighetsägaren rätt till sin fastighets hela värdeökning oberoende av skälet till denna. Alternativt, vid kapitalbeskattning, är fast egendom en form av kapitalinvestering bland andra som inte bör bli föremål för en särskild skatt.

Häremot intar det sociala synsättet ståndpunkten att fastighetsägarna har en samhällsförpliktelse att, genom särskilda skatter eller andra pålagor, dela med sig av en värdestegring utan grund i en fastighetsägares egna insatser.¹² I sistnämnda fall skulle däremot värdestegringar som följer direkt av fastighetsägarens investeringar undantas från värdeåterföringen.

Det är alltså ingen ny idé att värdet på fast egendom skapas av det allmänna och är något som det allmänna därför kan ianspråka. Samtidigt är den *lokala fastighetsskatten*, som kan tas ut enbart på mark eller även tillhörande byggnader, den enda fastighetsskatten med bred internationell spridning. Det är dock förhållandevis ovanligt att en fastighetsägare ersätts för värdesänkningar på sin fastighet till följd av offentligt handlande av aktuellt slag.¹³

Det finns olika värdeåterföringsmekanismer. De kan, för förevarande syften, delas in i två grupper: *direkta* och *indirekta* instrument.

Direkt värdeåterföring

När det gäller verktyg för *direkt värdeåterföring* har de till enda syfte att återföra fastigheters värdeökningar till samhället genom det allmännas pålagor. I detta fall är det ofta fråga om en skatt. Några ytterligare skäl för återföringen, t.ex. att fastighetsägarna har nytta av de aktuella offentliga tjänsterna, anses inte nödvändiga. Fastighetsägarna anses vara förpliktade att betala.

¹² Den klassiska beteckningen på en sådan värdeökning är "oförtjänt värdestegring" (*eng.* unearned income). I SOU 1957:43 (s. 29) anförts följande om begreppet: "Någon vill måhända bestrida, att ordvalet är det rätta eller lämpliga, när man betecknar den ifrågavarande företeelsen såsom oförtjänt värdestegring. Ordet oförtjänt verkar onekligen i sin klangfärg såsom ett ogillande omdöme, och uttrycket hade kanske bort undvikas, om det nu icke vore så, att det sedan länge varit vedertaget i detta sammanhang.

¹³ Se Alterman a.a. s. 762. I Altermans komparativa studie av 13 länder saknas det i stort symmetri när det gäller behandlingen av värdeökningar och värdesänkningar på fastigheter.

Direkta värdeåterföringsinstrument kan delas in i två grupper: *återföring av oförtjänt värdestegring* (t.ex. beroende på den allmänna ekonomiska utvecklingen) och, vad som kan kallas för, *förbättringsåterföring*. I det senare fallet är värdestegringen direkt avhängig offentlig handlande och relaterad till faktisk utveckling. Förbättringsåterföringen kan i sin tur delas in i två undergrupper, dels värdeökningar till följd av infrastrukturinvesteringar, dels värdeökningar som är resultatet av planbeslut. Värdestegringen kan tas i anspråk på olika sätt, t.ex. genom kapitalbeskattning av vinster eller en årlig fastighetsskatt.

En form av direkt värdeåterföring avser värdeökningar på fastigheter nära offentlig infrastruktur. Erfarenheten har dock visat att det inte är enkelt att koppla värdeökningen till sådan infrastruktur. Vidare kan direkt värdeåterföring baseras på planer och planbeslut. Det finns bara tre länder som har erfarenhet av direkt värdeåterföring: Storbritannien historiskt samt Israel och Polen i nutid.

Alterman sammanfattar ett antal slutsatser från de internationella erfarenheterna av direkt värdeåterföring, bl.a.:

- Direkt värdeåterföring kan vara politiskt svår att genomföra.
- För att ha allmänhetens stöd bör lagstiftningen i förväg ange vilka offentliga tjänster som pålagan ska finansiera.
- För att vara ändamålsenlig bör pålagan bestämmas på fastighetsnivå och därigenom bara återföra verkliga värdeökningar.
- Direkt värdeåterföring har betydande svårigheter avseende distributiv rättvisa. En enhetlig skattesats för alla fastighetsägare kan vara rättvis i vissa avseenden men orättvis i andra.
- Fördelningen av intäkterna kan ge upphov till problem där den lokala legitimiteten kan kräva att intäkterna behålls på den nivån. Samtidigt kan det finnas skäl för omfördelning till andra områden eller nivåer.

Det faktum att så få länder använder sig av direkt värdeåterföring tyder på att de ovan uppräknade svårigheterna inte är enkla att lösa.

Indirekt värdeåterföring

Indirekt värdeåterföring avser situationen när återföringen inte görs för att ta ”oförtjänt” värde i anspråk utan för att generera intäkter eller motsvarande för specifika offentliga tjänster. Det kan noteras att utredningsuppdraget är en hybrid av direkt och indirekt värdeåterföring. Det är en del av värdet som uppstått på grund av offentligt handlande som ska återföras och det ska bidra till finansieringen av infrastruktur tjänster, utan att vara direkt kostnadsåtervinning i det aktuella fallet.

De indirekta värdeåterföringsteknikerna har många former. De används också oftast på lokal nivå. Följande är exempel på skäl för indirekt värdeåterföring:

- Kostnadsåtervinning avseende t.ex. specifika infrastrukturprojekt.
- Myndigheterna har brist på ekonomiska resurser.
- Internalisering av ett projekts negativa externaliteter, t.ex. buller och föroreningar.
- Mildrande av effekterna på t.ex. miljön.
- Mildrandet av t.ex. högre huspriser, dvs. sociala skäl.

Flertalet OECD-länder har flera decenniers erfarenhet av indirekt värdeåterföring och därmed att flytta kostnaderna för offentliga tjänster till exploitörerna. I motsats till instrument för direkt värdeåterföring som har formen av lagstiftning har de indirekta motvarigheterna ofta sin grund i lokal politik och förhandling. I USA finns många exempel på detta slags instrument, vilka också har spritt sig till andra geografiska områden om de klarat de lokala juridiska granskningarna. En nackdel med indirekta värdeåterföringsinstrument är att de inte sällan tillämpas olikformigt mellan fastighetsägarna. Exploätörernas finansiella bidrag är också osäkert, eftersom det ytterst beror på förhandlingar mellan dem och det allmänna. Bidragen kan rent av variera mellan parallella projekt. Bidragen brukar också bara uppgå till några procent av värdestegringen.

3.1.3 Värdeåterföring tekniskt sett

Värdeåterföring har, trots de ovan redovisade komplikationerna, blivit ett förhållandevis vanligt motiv för att införa eller reformera fastighetsskatter.¹⁴ Utgångspunkten är då, som framgått, att enskilda fastigheter ökar i värde på grund av t.ex. offentliga investeringar i infrastruktur eller ändringar i planregleringen. Ett sådant synsätt återfinns bl.a. i Förenta Nationernas så kallade Vancouver Action Plan.¹⁵

När det gäller värdeåterföring är det, som framgår i föregående avsnitt, en grundläggande gränsdragning att fastställa om syftet är att täcka kostnaden för en viss infrastrukturinvestering eller att fånga en ”oförtjänt” värdeökning på enskildas fastigheter till följd av investeringen. Numera har flertalet värdeåterföringstekniker förstnämnda ändamål, dvs. kostnadsåtervinningssyfte.¹⁶

Att återvinna kostnaden för infrastrukturinvesteringen kräver en noggrann uppskattning av relevanta kostnader, att de påverkade fastigheterna identifieras och att en lämplig kostnadsfördelning för fastigheterna ifråga etableras. Kostnadsåtervinning är oberoende av om till infrastrukturen kringliggande fastigheter ökat i värde eller inte.

Värdeåterföring förutsätter fastigheters värdeökning på grund av offentliga investeringar eller handlingar, t.ex. ändringar i planläggningen av markanvändning. Vidare kräver den en värderingsmetod som kan urskilja förändringen i fastighetsvärdena och beakta förändringen i det beskattningsbara fastighetsvärdet. Därtill måste en särskild skatt tas ut eller den existerande fastighetsskatten ha en tillräckligt hög skattesats för att återföra den del av värdeökningen som avses träffas.

Det finns i dag flera empiriska undersökningar som finner att infrastrukturinvesteringar höjer värdet på kringliggande enskilda fastigheter. Även om detta synes tillräckligt visat kvarstår svårigheter att fastslå storleken på värdeökningen som kan hänföras till det offentliga handlandet. Det särskilt om bedömningen av värdeförändringen måste göras före t.ex. en offentlig infrastrukturinvestering.

¹⁴ Avsnittet bygger på professor L. C. Walters anförande, Land Value Capture in Policy and Practice, vid Världsbankens konferens den 23–26 april 2012 i Washington.

¹⁵ imakelma.com/books/85/habitat.igc.org/vancouver/vp-intr.htm

¹⁶ Walters a.a., s. 3.

tering. Samtidigt är bestämningen av detta värde avgörande för värdeåterföringens funktionalitet. Om målet däremot är kostnadsåtervinning uppkommer inte detta slags problem.¹⁷

I stort finns två grupper av värdeåterföringsmekanismer, om man delar in dem efter periodicitet. Å ena sidan avgifter eller skatter som tas ut en gång. Å andra sidan årligt uttagna skatter.

Många värdeåterföringstekniker har uppenbara tillkortakommanden. Walters menar också att det är förvånande att årligt uttagna skatter många gånger försummas i diskussioner om värdeåterföring.¹⁸ Förbättringsskatter har också förlorat i popularitet. I åtminstone Storbritannien, Frankrike och Indien pågår dock värdeåterföringsförsök genom olika slags förbättringsskatter.

Definitionsmissigt är en förbättringsskatt en skatt som avser att fånga en värdeökning som är resultatet av infrastrukturutveckling. Förbättringsskatter skiljer sig från exploatörsavgifter genom att de uttryckligen avser att få del i privata värdevinster som är resultatet av offentligt handlande. Sådana skatter skiljer sig också från årligt uttagna fastighetsskatter genom att de är engångsbeskattning och, generellt sett, bara tillämpas på värdeökningen som följer av offentliga investeringar eller planändringar.

Erfarenhetsmässigt har förbättringsskatter varit mycket impopulära och förenade med uppbördssvårigheter. Förbättringsälägganden i natura till lokala myndigheter har varit mer framgångsrika, t.ex. byggandet av infrastruktur som betjänar ett område och inte bara byggherrens egen exploatering. Förbättringsskatter kan emellertid vara effektiva instrument för värdeåterföring om den politiska viljan finns till säkerställandet av en effektiv uppbörd. Om offentligt handlande resulterat i sänkta fastighetsvärden har viljan från det allmänna hittills varit begränsad när det gäller att ersätta sådana. Det bör också uppmärksammas att förbättringsskatter, som framgått tidigare, inte fångar värdeökningar som beror på t.ex. generella marknadstrender m.m.

¹⁷ Se avsnitt 8 för resonemang om värdeökning till följd av infrastrukturinvesteringar.

¹⁸ Walters a.a., s. 6.

3.1.4 Trafikverkets forskningsprojekt "Höghastighetståg: markvärden och finansiering"

Enligt utredningens direktiv ska kommittén följa Sverigeförhandlingens arbete. Den utredningen ska ta fram förslag till principer för finansiering och en utbyggnadsstrategi för höghastighetståg mellan Stockholm och Malmö respektive Göteborg.¹⁹

Trafikverket har bekostat projektet *Höghastighetståg: markvärden och finansiering*. Projektet består av fyra delprojekt som redovisats med delrapporter.²⁰ Analyser utgår vidare från den trafikering som antagits av Trafikverket.²¹

I sammanfattningen anges följande angående markvärdestegringar av höghastighetsbanor:

Det finns goda teoretiska grunder till varför en investering i infrastruktur kan ge upphov till positiva markvärdeseffekter. Utöver en direkt effekt från förbättrad tillgänglighet kan indirekta effekter uppstå ifall den ökade tillgängligheten lockar till sig företag och människor som i sin tur gör platsen ännu attraktivare som lokaliseringsort (så kallade agglomerationseffekter). För att positiva markvärdeseffekter ska uppstå behöver höghastighetsbanan innebära en förbättrad tillgänglighet, ju större förbättringen är desto större är potentialen för markvärdeseffekter. Om nyttan från kortare restider tas ut genom högre biljettpriser minskar potentialen för ökade markvärden.²²

För kommitténs del är, som förevarande avsnitts rubrik anger, intresset inriktat på projektets syn på hur en fastighets värde uppstår.

En fråga som inte tas upp i projektet är om ökade markvärden kring infrastrukturinvesteringen kan leda till sänkta markvärden på andra platser. Till exempel kan en verksamhet flytta för att få bättre kommunikationer. På aggregerad nivå kan därför t.ex. effekterna av förändrade markvärden utgöra ett nollsummespel.

I den första delrapporten hävdas att det inte fastigheten i sig som skapar dess värde. Detta beror i stället på att fastigheten möjliggör en produktion som har ett värde (eng. "the Residual Theory of

¹⁹ Dir. 2016:59, s. 8.

²⁰ Rapporterna finns samlade i *Finansieringsmetoder för transportinfrastruktur*, Fastighetsvetenskap, Institutet för teknik och samhälle, Lunds Tekniska Högskola, Lunds universitet.

²¹ Trafikverket, (2016-09-05), *Samhällsekonomisk kalkyl av höghastighetsjärnväg enligt Sverigeförhandlingen*.

²² *Finansieringsmetoder för transportinfrastruktur*, Fastighetsvetenskap, Institutet för teknik och samhälle, Lunds Tekniska Högskola, Lunds universitet, s. 7.

Value” eller ”the Left Over Principle”).²³ Fastigheten är en produktionsfaktor bland andra. Vad som produceras saknar betydelse i detta sammanhang samtidigt som produktionens värde i hög grad lägesberoende.

Det som skiljer den fasta egendomen (fastigheten) från andra produktionsfaktorer är att fastigheten är den enda produktionsfaktorn som inte kan flyttas från en marknad med vikande lönsamhet till en marknad med bättre lönsamhet. Det är på grund av denna trögrörlighet som fastigheten får en residual position jämfört med andra produktionsfaktorer.

Den residuala värdeteorin klargör, enligt rapporten, två viktiga förhållanden. Teorin innebär att en fastighet kommer att vara den produktionsfaktor som varierar mest i värde *över tiden* (den ekonomiska cykeln) och *mellan olika orter*. Den residuala värdeteorin för fastigheter innebär i korthet att om det är möjligt att genomföra värdefull produktion på en viss ort, har marken där också ett högt värde. I praktiken är det dock inte avgörande om produktionen faktiskt utförts på fastigheten, utan snarare att produktionens vinster tillfaller fastighetsägaren. Värdet på varor och tjänster som inte har sin egen marknad kan sugas upp i fastigheternas värden.

När det gäller så kallad råmark, dvs. icke exploaterad mark, är dess värde derivat av den utvecklade fastighet som är möjlig att skapa på marken. Markvärdet kan då sägas vara dubbelt residualt till produktionen på marken.

Det vi hittills sagt handlar om att fastighetsägaren kan erhålla en del av de intäkter som produktionen på fastigheten genererar. Det handlar alltså om ett kassaflöde under en viss period. För att översätta detta till markvärde behöver kassaflödet diskonteras till ett nuvärde. Värdet av en fastighet är lika med det nuvärdet av alla de framtida kassaflöden som fastigheten kan förväntas generera åt ägaren.

²³ Metoden att härleda fastighetens värde ur dess funktion som produktionsfaktor går långt tillbaka, åtminstone till David Ricardos *The Principles of Political Economy and Taxation* (utgiven år 1817).

3.2 Rätten till en fastighets värdestegring enligt gällande rätt

Enligt direktiven bidrar större offentliga infrastrukturinvesteringar, som sagt, typiskt sett till att värdet på vissa fastigheter höjs.

När det gäller vem som har rätt till värdetillväxt, oberoende av skälet till att en lös sak eller fastighet ökar i värde, är det enligt gällande rätt automatisk egendomens ägare som har den rätten.²⁴

Det ägda föremålet i dess helhet bildar objektet för äganderätten. Det följer dock inte att ägaren i och för sig har befogenhet att tillgodogöra sig all den nyttoeffekt som skulle kunna avvinnas föremålet. Summan av ägarens befogenheter, och därmed vad som utgör dennes egendom, kan vara mindre än oinskränkt makt över föremålet. Exempelvis kan ägaren, vilket är vanligt, ha upplåtit en eller flera befogenheter (begränsade sakrätter) till andra personer såsom nyttjanderättshavare, panthavare osv. På liknande sätt kan rättsordningen sätta gränser för utövningen av äganderätten, exempelvis kan en begränsad sakrätts bindande verkan kräva viss form. Markvärdeutredningen konstaterade dock att lagstiftningen inte hittills hade anvisat någon anordning varigenom det ägda föremålets värdetillväxt hindras från att omfattas av de i äganderätten ingående befogenheterna.²⁵ Det bör dock tilläggas att hur stor del av värdeökningen som faktiskt tillfaller ägaren även är beroende av tillämpliga skatter och andra pålagor.

Ett eventuellt förslag från kommittén kommer, som framgått, att innebära att en del av enskildas fastigheters värdeökning, till följd av större offentliga infrastrukturinvesteringar, tas i anspråk av det allmänna. Det kommer alltså att vara fråga om ett avsteg från utgångspunkten att värdeökningen tillfaller egendomens ägare. Skatters och avgifters förhållande till äganderätten behandlas därför vidare i avsnitt 4.1. Den traditionella argumentationen för att värdeökningen åtminstone inte i sin helhet ska tillfalla ägaren är, i korthet, att denne varken genom kapital eller arbete självt skapat eller ens bidragit till den. I detta fall kan det alltså även vara fråga om värdeökningar som varken fastighetsägaren eller det offentliga skapat, t.ex. den allmänna ekonomiska utvecklingen. Numera an-

²⁴ Se t.ex. SOU 1957:43, s. 28.

²⁵ A. SOU, s. 28.

vänds begreppet värdeåterföring förhållandevis ofta i aktuellt sammanhang. Begreppet har då, som framgår i avsnitt 3.1.3, normalt den mer begränsade betydelsen att värdeåterföring till det allmänna bör ske i samband med fastigheters värdeökning till följd av offentliga infrastrukturinvesteringar i allmänhet eller större investeringar avseende transportinfrastruktur.²⁶

Markvärdeutredningen undersökte bl.a. i vilka fall jordvärdestegring kunde betecknas som oförtjänt, dvs. att det allmänna ägde ett befogat anspråk på åtminstone en del av den.²⁷ Kommittén å sin sida gör inga bedömningar om och i vilken utsträckning en värdeökning kan betecknas som oförtjänt. Här är utgångspunkten i stället direktivens förutsättning att det är rimligt, bl.a. med tanke på värdeökningarna, att fastighetsägarna bidrar till finansieringen av aktuellt slags infrastrukturinvesteringar. I detta sammanhang bör även noteras att regeringen indirekt uttalat sig i frågan: "... en del av den värdeökning som uppstår hos exploatörer till följd av offentligt finansierad infrastruktur bör återföras".²⁸ Uttalandet avser visserligen bara transportinfrastruktur och bygger på att investeringar "som ökar tillgängligheten till en fastighet bidrar till att fastigheter ökar i värde".²⁹

²⁶ Jfr t.ex. prop. 2016/17:45, s. 1.

²⁷ Se vidare SOU 1957:43, s. 29.

²⁸ Prop. 2016/17:45, s. 14.

²⁹ A. prop. samma sida.

4 Egendomsskydd respektive statsstöd

4.1 Regeringsformens och Europakonventionens egendomsskydd, med mera

4.1.1 Inledning

Allmänt

I avsnitt 3.1.1 framhålls att egendomsskyddet begränsar möjligheten till värdeåterföring, i form av en särskild skatt eller avgift på kommersiella fastigheters värdestegringar till följd av större offentliga infrastrukturinvesteringar. I detta avsnitt behandlas frågan om vilka *olika grunder* och *omfattning* skyddet för äganderätten till en fastighet har, vad avser värdeåterföring genom en sådan skatt eller avgift. Avsnittet avslutas med en sammanfattande bedömning som avser att klargöra, generellt sett, i vilken omfattning egendomsskyddet begränsar möjligheten till värdeåterföring. Samtidigt måste framhållas att frågan i praktiken måste avgöras i förhållande till ett konkret regelverk när det gäller utredningens eventuella förslag.

Bakgrund

Enligt direktiven ska kommittén analysera hur eventuella förslag förhåller sig till reglerna om egendomsskydd i regeringsformen samt den Europeiska konventionen angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna med tilläggsprotokoll. På samma sida i direktiven sägs att ett sådant förslag ska vara förenligt med unionsrätten. Det betyder bl.a. att ett förslag ska

vara kompatibelt med EU:s rättighetsstadga¹. EU:s rättighetsskydd innehåller bestämmelser om skydd för egendom i artikel 17 i stadgan. Professor Bernitz summerar det i Sverige gällande grundläggande rättighetsskyddet på följande vis:

... [Rättighetsskyddet] ... står [numera] som bekant på tre ben; för det första det unionsrättsligt grundade skyddet inom ramen för rättighetsstadgan² och unionsrättens allmänna rättsprinciper, för det andra det konventionsrättsligt grundade skyddet inom ramen för rättighetsstadgan, dvs. Europakonventionen med tillägsprotokoll, för det tredje det svenska grundlagsskyddet i regeringsformen [RF] ...³

I direktiven ligger med andra ord att överväga hur ett förslag avseende aktuellt slags skatt eller avgift, dvs. en tvångsmässig förmögensöverföring från enskilda till det allmänna genom staten eller en kommuns pålagor för större infrastrukturinvesteringar, förhåller sig till egendomsskyddet. Mot denna bakgrund uppkommer frågor om dels vilken grunden för egendomsskyddet är när det gäller uttaget av skatter och avgifter, dels vilken form och omfattning skyddet har avseende sådana pålagor.

Inledningsvis finns anledning att kommentera varför direktiven tar upp egendomsskyddet, eftersom det normalt inte sker i lagstiftningsärenden på skatteområdet. Skälet torde bl.a. vara att de infrastrukturinvesteringar som skatten eller avgiften ska bidra till gör att ett eventuellt förslag kan ligga nära fastighetsrätten i vid mening och på det området spelar skyddet en viktig roll. I aktuellt fall är nämligen skattebasen fast egendom eller avgiften knuten till sådan

¹ Rättighetsstadgan är primärrätt och är omedelbart tillämplig enligt den unionsrättsliga principen om direkt effekt. Stadgan blev bindande unionsrätt år 2009 genom Lissabonfördraget. Medlemsstaterna är också – i enlighet med unionsrättens effektivitetsprincip – skyldiga att ge stadgans rättigheter fullt genomslag nationellt genom att tillhandahålla effektiva rättsmedel, se Bernitz, U., Rättighetsstadgans genomslag i svensk rätt, JT 2016–17 nr 4, s. 791.

² Rättighetsstadgan utgör inte någon dubbling av Europakonventionen, även om den delvis löper parallellt och då ofta med modernare och precisare formuleringar än i konventionen. Stadgan slår emellertid fast ett avsevärt antal rättigheter och principer som går utöver innehållet i Europakonventionen och har sammantaget inneburit en framflyttning av det europeiska skyddet för grundläggande rättigheter på olika punkter. Å andra sidan har ju en ytterst rik rättspraxis utvecklats av Europadomstolen i Strasbourg, medan utvecklingen av EU-domstolens praxis på grundval av rättighetsstadgan ännu befinner sig i ett tidigt stadium. Rättighetsskyddet enligt RF är som bekant av mer begränsad omfattning och rättspraxis ännu liten.", Bernitz, U., a.a., s. 791.

³ Bernitz, U., Rättighetsstadgans genomslag i svensk rätt, JT 2016–17 nr 4, s. 790. "De tre skyddsformerna har delvis olika inriktning och räckvidd men kompletterar samtidigt varandra. På vissa områden erbjuder sålunda alla tre rättighetsinstrumenten ett skydd, om än med delvis olika utformning.", ibid.

egendom. Det är fråga om pålagor på ägandet som sådant, i form av viss del av en fastighets värdeökning, i motsats till t.ex. beskattning av inkomster eller mervärde. Exempel på gällande eller upphävda skatter med egendom som skattebas är den statliga fastighetsskatten, den kommunala fastighetsavgiften, förmögenhetsskatten samt arvs- och gåvoskatten.

Ett icke skatterelaterat exempel, som nämns bland gällande rätt i kommitténs direktiv och som ska tas hänsyn till, är gatukostnadsersättning (6 kap. 24 § plan- och bygglagen [2010:900]). Att egendomsskyddet kan aktualiseras i det fallet illustreras t.ex. av Svea Hovrätt Mark- och miljööverdomstolens dom den 22 juni 2016 i mål P 11043-15. Mark- och miljööverdomstolen anförde kort att den delade mark- och miljödomstolens bedömning att påförandet av gatukostnadsersättning inte inneburit en kränkning av de klagandes rätt till skydd för egendom enligt Europakonventionen eller att det står i konflikt med egendomsskyddet i 2 kap. 15 § regeringsformen. Högsta domstolen beslutade den 9 oktober 2017 att inte meddela prövningstillstånd (målnummer T 3592-16).

I domskälen anförde mark- och miljööverdomstolen bl.a. att kravet att betala de aktuella gatukostnaderna i praktiken reducerat fastighetsägarnas effektiva utövande av sitt ägande. Fastighetsägarna hade störts i sin frihet att förfoga över sina fastigheter. Domstolen fann dock att störningen tillgodosåg ett legitimt allmänt intresse och var lagenlig. Påförandet av gatukostnadsersättningen innebar därför, enligt domstolen, inte en kränkning av konventionen och tillämpningen av 2 kap. 15 § RF ledde inte till någon annan bedömning.

I sammanhanget kan dock noteras att mark- och miljööverdomstolen inte behandlade frågan om gatukostnadsersättningen är en sådan pålaga⁴ som undantas från tillämpningsområdet för egendoms-

⁴ Jfr t.ex. ansökan 7489/76, X. mot Förbundsrepubliken Tyskland, 9 DR, 1978, s. 114. Sökanden beordrades av "staden" att betala ett bidrag (Erschliessungsbeitrag) på cirka 25 000 DM till bestridande av kostnaderna för ett vägbygge som särskilt gjorde mark han ägde tillgänglig. Efter sökandens invändningar sänktes hans bidragsbelopp till 16 500 DM. Kommissionen konstaterades emellertid att andra stycket i den aktuella artikeln föreskriver att "ovanstående bestämmelser inskränker dock inte en stats rätt att genomföra sådan lagstiftning som staten finner nödvändig för att reglera nyttjandet av egendom i överensstämmelse med det allmännas intresse eller för att säkerställa betalning av skatter eller andra pålagor eller av böter och viten." I det aktuella målet, och i avsaknad av något som talade för motsatsen, var Kommissionen tillfredsställd att vägbygget hade beslutats i enlighet med allmänintresset. Vidare, beloppet som utkrävdes från de berörda fastighetsägarna – inklusive sökanden – utgjorde en "pålaga" i den mening som avses i artikel 1 andra stycket första tilläggsprotokollet EKMR, som behörig myndighet tog ut av dem vars egendom drog nytta

skyddet enligt artikel 1 andra stycket första tilläggsprotokollet EKMR (se vidare avsnitt 4.1.3).

Allmänt om egendomsskyddets tillämpningsområde

Vid en undersökning avseende egendomsskyddet är en naturlig utgångspunkt innebörden av begreppet egendom, vilket bestämmer skyddets tillämpningsområde. Det finns fast egendom, som definieras i 1 och 2 kap. jordabalken (1970:994), och lös egendom som är allt annat. Sakrätter⁵, t.ex. äganderätten – vilken också kan ha formen av en andelsrätt i ett bolag eller en förening, gäller mot tredje man och avgör förenklat uttryckt vem egendom tillhör. Det finns även begränsade sakrätter som nyttjanderätt, servitut och panträtt. Ytterligare rättigheter är upphovsrätter och andra immaterialrätter. I Europakonventionen har begreppet egendom en autonom och vidsträckt betydelse (se vidare avsnitt 4.1.3⁶). Det nu sagda har relevans för kommitténs överväganden på så sätt att om en skatt eller avgift baseras på egendom kan frågan uppkomma om skyddet är tillämpligt. Uttaget av sådana pålagor har, som framgått, effekt på äganderätten till egendomen.

Generellt sett är skyddet för egendom grundlagsreglerat i 2 kap. 15 § RF. Vad beträffar Europakonventionen föreskrivs ett sådant skydd i artikel 1 första tilläggsprotokollet. Konventionen gäller som svensk lag och har inkorporerats genom lagen (1994:1219) om den europeiska konventionen angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna. Detsamma gäller för

av den utveckling vägbygget förde med sig. Kommissionens prövning av det aktuella klagomålet, i ingiven form och inklusive en prövning ex officio, visade därför inte några tecken på en kränkning av de friheter och rättigheter som föreskrivs i Europakonventionen och särskilt i den ovan nämnda artikeln.

⁵ En sakrätt är en viss typ av rättighet som inte endast kan göras gällande mot motparten utan även mot olika kategorier av tredje man, se t.ex. Adlercreutz, Å., Finansieringsformers rättsliga reglering, 3 uppl. 2001, s. 15. Det sakrättsliga skyddet brukar i modern sakrätt delas in i det statiska och dynamiska rättsskyddet. Det förstnämnda kan kortfattat sägas ha till syfte att ”ge skydd mot kränkning av ett *bestående* äganderättsförhållande, att säkra en viss real position för en bestämd person, den s k ägaren...”, a.a. s. 29 f. ”Det dynamiska rättsskyddet handlar om vad som gäller vid transaktioner av olika slag, överlåtelse eller upplåtelse, där alltså en förändring i rättsläget beträffande viss egendom åsyftas, ofta i syfte att aktivera egendomens ekonomiska värde.”, a.a. s. 30.

⁶ När det gäller EU:s rättighetsstadga, se avsnitt 4.1.4.

vissa av Europakonventionens tilläggsprotokoll, bl.a. det här aktuella första tilläggsprotokollet.

När det gäller vilka rättsområden som berörs av egendomsskyddet står uppskattningsvis

... två eller tre typer av inhemsk lagstiftning ... i fokus. Det rör sig först och främst om fastighetsrättslig lagstiftning i vid mening, inklusive [plan- och bygglagen (2010:900)], och [e]xpropriationslagen (1972:719) med dess ersättningsbestämmelser och ... [miljöbalken (1998:808)]. Vidare märks mer ekonomiskt präglad lagstiftning rörande immaterialrätt, näringsfrihet, vissa typer av avtalsfrihet liksom skydd för minoritetsaktieägare gentemot risken att tvingas avstå från sin egendom utan godtagbar ersättning. Slutligen bör kanske skatterätt och skyddet mot excessiva skattesatser nämnas som en särskild kategori, ehuru detta är omtvistat och den [övre gränsen] för tillåtna skatteuttag i så fall är mycket svår att fixera. Som något av ett nytt rättsområde, av framtida potentiell stor vikt, framstår slutligen ingripanden mot expropriationer som sker till förmån för privata intressen, av typen mobilmaster och köpcentra.

... Alla dessa former av lagstiftning kan sedan i äganderättssammanhang analyseras utifrån olika perspektiv. Ett slags skydd – kanske det man i första hand tänker på – gäller naturligtvis gentemot rena egendomsberövanden, medan ett annat snarare gäller mot begränsningar i ägarens rätt att förfoga över sin egendom som han önskar. En tredje viktig aspekt gäller vilken ersättning som ska utgå i fall då inskränkningar faktiskt skett i äganderätten.⁷

Inför de fortsatta övervägandena bör nämnas att skatter i enstaka fall har behandlats ur ett egendomsskyddsperspektiv i lagstiftningsärenden. Frågan uppkom t.ex. i samband med en tillfällig förmögenhetsskatt för livförsäkringsbolag, dvs. en engångsskatt på egendom.⁸ I avsnitten 4.1.2 och 4.1.3 redogörs för vilka gränser för beskattnings- och avgiftsmakten som allmänt sett uppställs i eller följer av regeringsformen och Europakonventionen. Hur ett eventuellt förslag från kommittén förhåller sig till egendomsskyddet är givetvis ytterst avhängigt de föreslagna bestämmelsernas utformning.

⁷ Nergelius, J., De europeiska domstolarna och det svenska äganderättsskyddet, 2012, s. 38 f.

⁸ Se bl.a. Lagrådets yttrande i prop. 1986/87:61, s. 78 ff. och departementschefen i protokollet vid regeringsammansammanträdet, a. prop., s. 86 ff.

Skatters och avgifters karaktär

Egendomsskyddets funktion har inverkan på dess tillämplighet på skatte- och avgiftsområdet. Kortfattat är ett av egendomsskyddets viktigaste ändamål att den som berövas sin egendom ska tillförsäkras ersättning för förlusten. Hur förhåller sig då detta till skatters och avgifters beskaffenhet?

Regeringsformen innehåller inte någon definition av vad som menas med skatt. Författningsutredningen definierade begreppet skatt som ”tvångsbidrag utan direkta motprestationer från det allmänna”⁹ Grundlagsberedningen tydliggjorde inte begreppets innebörd¹⁰ men departementschefen uttalade att en ”... skatt kan karakteriseras som ett tvångsbidrag till det allmänna utan direkt motprestation”.¹¹ Kommittén konstaterar att det ligger i en skatts beskaffenhet att någon ”ersättning inte ska utgå för förlusten” vid betalningen av skatten.¹² Det är därför föga förvånande att skatter formellt sett inte omfattas av 2 kap. 15 § RF eller artikel 1, enligt andra stycket, första tilläggsprotokollet EKMR. Det är dock inte så enkelt som att påstå att skatter och avgifter inte alls omfattas av egendomsskyddet, se vidare avsnitten 4.1.2 och 4.1.3.

Vad avser avgifter i regeringsformens mening kännetecknas sådana av att de betalas som ersättning för direkta motprestationer i form av tjänster eller varor från det allmänna¹³. ”Enligt [departementschefens] mening har man i allmänhet att göra med en avgift i RF:s bemärkelse endast om ett specificerat vederlag utgår för den erlagda penningprestationen”¹⁴. Inte heller dessa, eller andra pålagor, omfattas i princip av 2 kap. 15 § RF eller artikel 1 första tilläggsprotokollet EKMR.

De här ifrågavarande tvångsavgifterna utmärks av att en enskild är rättsligt eller faktiskt tvingad att erlagga dem. Även om det allmänna alltså tillhandahåller en motprestation för betalningen av avgiften kan situationen tangeras uttaget av skatt. Den som betalar avgiften gör det inte frivilligt och i vissa fall kan därmed mottagan-

⁹ SOU 1963:17, s. 366 och jfr s. 374 samt Grundlagsutredningen i SOU 2008:125, s. 552.

¹⁰ SOU 1972:15, s. 109 f.

¹¹ Prop. 1973:90, s. 213.

¹² Jfr t.ex. Bengtsson, B., Ersättning vid offentliga ingrepp I, Egendomsskyddet enligt regeringsformen, 1986, s. 133.

¹³ SOU 1963:17, s. 109.

¹⁴ Prop. 1973:90, s. 213 och 219.

det av en oönskad prestation i praktiken betraktas som en form av egendomsberövande. Samtidigt måste betonas att det normalt inte är fråga om en med expropriation eller motsvarande likställd situation där viss egendom tas i anspråk i sin helhet. Ur ett egendoms-skyddsperspektiv är centrala frågor i stället avgiftens lagstöd, allmännyttiga ändamål och proportionaliteten mellan prestationerna (se avsnitten 4.1.2 och 4.1.3).

4.1.2 Omfattar regeringsformens egendomsskydd uttag av skatt eller avgift?

Närmare om regeringsformens egendomsskydd

Som redan framgått regleras egendomsskyddet i 2 kap. 15 § RF. Paragrafen har följande lydelse när det gäller de för kommitténs överväganden relevanta första och andra styckena:

Vars och ens egendom är tryggad genom att ingen kan tvingas avstå sin egendom till det allmänna eller till någon enskild genom expropriation eller något annat sådant förfogande eller tåla att det allmänna inskränker användningen av mark eller byggnad utom när det krävs för att tillgodose angelägna allmänna intressen.

Den som genom expropriation eller något annat sådant förfogande tvingas avstå sin egendom ska vara tillförsäkrad full ersättning för förlusten. Ersättning ska också vara tillförsäkrad den för vilken det allmänna inskränker användningen av mark eller byggnad på sådant sätt att pågående markanvändning inom berörd del av fastigheten avsevärt försvåras eller att skada uppkommer som är betydande i förhållande till värdet på denna del av fastigheten. Ersättningen ska bestämmas enligt grunder som anges i lag.

Paragrafens första stycke ger skydd mot två huvudtyper av ingrepp i äganderätten.

Den första typen omfattar fall där någon tvingas avstå egendom genom ”expropriation eller annat sådant förfogande”. Med uttrycket avses att en förmögenhetsrätt – dvs. äganderätt eller annan rätt med ett ekonomiskt värde, t.ex. nyttjanderätt, servitut eller vägrätt – tvångsvis överförs eller tas i anspråk. Lagstiftning som möjliggör sådana ingrepp finns i expropriationslagen (1972:719) men även i annan lagstiftning som exempelvis plan- och bygglagen. Utanför bestämmelsens tillämpningsområde faller ingrepp som innebär att egendom förstörs t.ex. på grund av risk för smitta. Inte heller skatt,

böter, viten och exekutiva åtgärder omfattas av bestämmelsen. Som exempel på förfoganden som är likställda med expropriation har nämnts nationalisering och socialisering av egendom.

Den andra huvudtypen av ingrepp är sådana som innebär att det allmänna inskränker användningen av mark och byggnader (rådighetsinskränkningar). Inskränkningar i rätten att använda lös egendom faller däremot utanför bestämmelsens tillämpningsområde. Enligt förarbetena omfattar bestämmelsen om rådighetsinskränkningar exempelvis byggnadsförbud, användningsförbud och beslut om naturreservat¹⁵. Även den som innehar nyttjanderätt till mark eller byggnad omfattas av skyddet.

Egendomsskyddet i paragrafens första stycke innebär inte att den enskildes egendom är ovillkorligt tryggad. Ingrepp av de slag som omfattas av bestämmelsen får ske men endast om det krävs för att tillgodose angelägna allmänna intressen. Vad som avses med angelägna allmänna intressen får avgöras i enlighet med vad som kan anses acceptabelt från rättsäkerhetssynpunkt i ett modernt och demokratiskt samhälle.¹⁶ Det kan vara fråga om samhällets behov av mark för bl.a. naturvårds- och miljöintressen, totalförsvarsändamål, bostadsbyggande, trafikleder och rekreation.¹⁷

Enligt 2 kap. 15 § andra stycket RF är den som blir föremål för sådana ingrepp som avses i första stycket tillförsäkrad ersättning för förlusten. När det gäller rådighetsinskränkningar är ersättningsrätten begränsad till fall där pågående markanvändning inom berörd del av fastigheten avsevärt försvåras eller skada uppkommer som är betydande i förhållande till värdet på denna del av fastigheten. Av andra stycket framgår vidare att ersättningen ska bestämmas enligt grunder som anges i lag.

I Grundlagsutredningens betänkande finns en utförlig redogörelse för bl.a. tidigare utredningar avseende egendomsskyddet och den rättsvetenskapliga debatt som regleringen föranlett.¹⁸

¹⁵ Prop. 1993/94:117, s. 49.

¹⁶ Prop. 2009/10:80, s. 164.

¹⁷ Prop. 1993/94:117, s. 48.

¹⁸ SOU 2008:125, s. 432 ff.

Egendomsskyddet kan undantagsvis omfatta skatter och avgifter

Regeringsformen innehåller som antytts ovan inte något om beskattningsmaktens gränser.¹⁹ Där föreskrivs endast en skatterelaterad begränsning: förbudet mot retroaktiv skattelagstiftning i 2 kap. 10 § andra stycket RF. Samtidigt kan den politiska diskussionen om skatter och egendomsskydd avse t.ex. skattesatsers höjd, det kombinerade skattetrycket eller att enbart en egendoms avkastning ska beskattas, inte egendomen sådan. Likaså är frågan om det finns någon gräns mellan beskattning och konfiskation ibland föremål för diskussion. Mot den bakgrunden vill kommittén betona att det i detta sammanhang enbart är fråga om gällande juridiska begränsningar.

Trots att regeringsformen inte innehåller några uttryckliga gränser för beskattningsmakten kan egendomsskyddet undantagsvis aktualiseras på grund av en skatts (eller avgifts) tekniska konstruktion.²⁰ Egendomsskyddet kan alltså inte sättas ur spel, genom att det allmännas ianspråktagande av egendom i regeringsformens mening, ges den då missvisande beteckningen skatt eller avgift. Vid granskningen av förslaget till den förutnämnda tillfälliga förmögenhetsskatten för livförsäkringsbolag uppmärksammade Lagrådet att regeringsformens föreskrifter, liksom dess förarbeten, är långtifrån

¹⁹ "Eftersom rätten att ta ut skatt tillkommer riksdagen ensam och inte kan delegeras, blir beskattningsmaktens gränser en fråga om inskränkningar i riksdagens befogenheter", Sterzel, F., Finansmakten i författningen, 2013, s. 91. En särskild fråga som bör tas upp är fastighetstaxeringssystemets förenlighet med regeringsformen. Detta eftersom det är ett naturligt existerande system för att administrera en eventuell pålaga som kommittén föreslår. I doktrinen hävdas att "[d]en vidsträckt användningen av materiella verkställighetsföreskrifter vid fastighetstaxeringen ... knappast är förenlig med [regeringsformen]. En grundlagsändring som medger delegation av normgivningsmakt på detta område framstår därför som önskvärd" (Strömberg, H., Normgivningsmakten enligt 1974 års regeringsform, 1999, s. 140; se även s. 77 f. och 138 ff.). Dåvarande Regeringsrätten har emellertid i bl.a. avgörandet RÅ 1985 1:5 funnit systemet förenligt med regeringsformen. I doktrinen hävdas dock även att Skatteverkets vidsträckt befogenhet inom fastighetstaxeringen utgör en "konstitutionell praxis" som tagit över regeringsformen (Sterzel, F., a.a., 2013, s. 95). Den grundläggande frågan i aktuellt avseende är att föreskrifter om "skatt till staten" ska ha lagform (8 kap. 3 § RF).

²⁰ Det kan vara av värde att sätta diskussionen i perspektiv med hjälp av ett citat från Petré, G., Äganderättsskyddet i svensk rätt i Äganderätt och Egendomsskydd, 1985, s. 97: "Sammanfattningsvis kan sägas att den enskilde i stort sett inte åtnjuter något grundlagsskydd mot det allmännas anspråk på hans tillgångar när de ikläds formen av beslut om skatt eller tvångsavgift." Jfr även t.ex. Bengtsson, B., Ersättning vid offentliga ingrepp I, Egendomsskyddet enligt regeringsformen, 1986, s. 135. Att läget inte förändrats på något avgörande vis sedan dessa doktrinuttalanden får anses bekräftas av att Grundlagsutredningen, som hade i uppdrag att göra en samlad översyn av regeringsformen, inte tog upp frågan om beskattningsmaktens gränser i sitt betänkande (SOU 2008:125).

heltäckande.²¹ Granskningen av lagförslaget utfördes därför med beaktande av de grunder regeringsformen vilar på, bl.a. egendoms-skyddet i den numera betecknade 2 kap. 15 § RF och att den enskil-des välfärd enligt 1 kap. 2 § RF är ett grundläggande mål för den offentliga verksamheten.

Lagrådet konstaterade att det var första gången ett förslag fram-lades om en engångsskatt på förmögenhet utan generell natur och att en sådan skatt redan i sig passar mindre väl in i vårt konstitutio-nella system. Den skulle, enligt Lagrådet, kunna ge grund för olika engångsskatter på egendom som tas ut av snävt begränsade kretsar av skattskyldiga och med högre skattesatser än den i lagförslaget. Därefter uttalade dock departementschefen i propositionen i fråga, Skatteutskottet och Konstitutionsutskottet enhetligt att det under normala förhållanden inte kommer i fråga att kringgå egendoms-skyddet genom riktade ingrepp av engångsnatur.²² Det underströks att skatten inte var början på någon ny konstitutionell praxis för skattelagstiftning.

Något bör sägas om retroaktivitetsförbudets betydelse vid be-skattning av egendom. Förbudet omfattar egendomsskatter. I motiven till 2 kap. 10 § andra stycket RF anförde fri- och rättighetsutred-ningen²³, vars uttalanden godtogs i propositionen²⁴ och av kon-stitutionsutskottet²⁵, bl.a. att, om en ny skatt införs på innehavet av viss egendom, den tidpunkt som är avgörande för frågan om skatt ska utgå måste ligga efter den nya lagens ikraftträdande. Vid granskningen av förslaget till den tidigare nämnda engångsskatten för livförsäkringsföretag tillade Lagrådet att en tanke bakom fri- och rättighetsutredningen föreslagna principer är, att det skattskyl-diga bör ha någon tid på sig för att göra omdispositioner om för-mögenhetsbeskattningen ändras.²⁶ I fallet med engångsskatten för livförsäkringsföretagen, framhöll Lagrådet, var det fråga om ett långsiktigt bundet sparande, och de enskilda hade knappast några reella möjligheter att undgå skatten genom att vidta sådana åtgärder.

²¹ Prop. 1986/87:61, s. 82.

²² Se vidare prop. 1986/87:61, s. 86 ff., bet. SkU 1986/87:17 och yttrandet från KU 1986/87:9 y. Lagrådet erinrade dock om att en allmän uppfattning tidigare synes ha varit att extraordinära åtgärder var tillåtna under krisförhållanden, a. prop. s. 80 f.

²³ SOU 1978:34, s. 160.

²⁴ Prop. 1978/79:195, s. 55 f.

²⁵ Bet. KU 1978/79:39, s. 22.

²⁶ Prop. 1986/87:61, s. 79.

Enligt Lagrådet var det därför begripligt om förslaget uppfattades som retroaktivt verkande. Lagrådet konstaterade dock att 2 kap. 10 § andra stycket RF efter noggranna överväganden hade getts en utformning som inte tar hänsyn till fall av denna art.

Det ovanstående har betydelse för kommitténs del genom att ett eventuellt skatte- eller avgiftsförslag kommer att vara kopplat till fast egendom (som ökat i värde på grund av en större offentlig infrastrukturinvestering). Vidare ska kommittén bl.a. bedöma om skatten bör vara löpande, eventuellt under en viss period, eller av engångskaraktär. Kommittén har således bl.a. att ta ställning till frågor om en tidsmässigt och geografiskt begränsad skatt med fast egendom som skattebas. Däri ligger dessutom spörsmålen om en mer begränsad krets skattskyldiga och skattens eventuella engångskaraktär. Till detta kan läggas vad som anges i avsnitt 4.1.5 om en eventuell specialdestinerad skatt. Retroaktivitetsförbudet kommer dock inte att ge upphov till några särskilda frågor i aktuellt fall. Detta eftersom den tidpunkt som är avgörande för uttaget av skatt eller avgift kommer att ligga efter en föreslagen ny lags ikraftträdande.

Geografiska eller tidsmässiga avgränsningar av skattskyldighet

Vilka gränser har då kommittén att beakta vid utformningen av en tidsmässigt och geografiskt avgränsad pålaga med en begränsad krets skattskyldiga²⁷ samt med fast egendom som bas? I doktrinen har följande sammanfattning gjorts:

Hur är då rättsläget sedan engångsskatten [för livförsäkringsföretag] beslutats? ... gränsen för lagstiftarens handlingsfrihet [är] oklar i fråga om egendomsskyddet ... Några säkra uttalanden om rättsläget går inte att göra; ett par allmänna synpunkter på problemen kan emellertid framföras.²⁸

²⁷ Frågan om att skapa särregler för vissa uppräknade subjekt i lag, som den i den s.k. katalogen i inkomstskattelagen, bedöms som inte relevant för denna utredning och kommer därför inte beröras i det följande.

²⁸ Bengtsson, B., Statsmakten och äganderätten, 1987, s. 77 f. Jfr även Sterzel, F., Skatt och egendomsskydd i Äganderätten – dess omfattning och begränsningar, 2009, s. 97 ff., för en bedömning av rättsläget drygt 20 år senare.

Utgångspunkten är, som Lagrådet betonat, att det inom skattelagstiftningen givetvis är godtaget att göra en relativt långtgående differentiering mellan olika skattskyldiga liksom mellan olika slag av intäkter, egendom och andra skattekällor.²⁹ Gränsen för vad som anses godtagbart är dock, enligt Lagrådet och som framgår ovan, ingalunda oproblematisksk.

Det står vidare klart att riksdagen har befogenhet att besluta om tidsbegränsade skatter.³⁰ I att skatter normalt inte är avgränsade i tiden ligger dock, enligt Lagrådet, en faktor som allmänt manar till försiktighet med engångsskatter. Att engångskaraktären ger en skatt viss allmän likhet med en expropriationsåtgärd eller motsvarande är dock inte som sådant ett hinder för lagstiftaren.

Frågan om geografiskt begränsade eller differentierade skatter eller avgifter är förenliga med svensk rätt har diskuterats och utretts flera gånger.³¹ Perspektivet har dock allt som oftast varit geografiska betingade lättnader, och inte några extra pålagor inom vissa utpekade områden.

Fastighetsbeskattningskommittén³² tar upp frågan om geografiskt avgränsade skatter i förhållande till likaformighetsprincipen (lika-behandlingsprincipen), dvs. att lika fall ska behandlas lika. Utredningen konstaterar där att geografiskt avgränsade särregler inte är något okänt eller nytt fenomen och tar upp exempel på sådana bestämmelser.³³ En generell slutsats är dock att man måste göra skillnad på stöd och bidrag å ena sidan och skatter å andra sidan samt att det föreligger en avgörande principiell skillnad mellan bidragslagstiftning och skattelagstiftning. Med hänsyn till att skattelagstiftning rör sig om betungande lagstiftning anser fastighetsbeskattningskommittén att det finns anledning att iaktta större försiktighet vad gäller införandet av särreglerade skatteregler med

²⁹ Prop. 1986/87:61, s. 81.

³⁰ Exempel på det är lagen (1989:476) om viss tillfällig höjning av uttaget av statlig fastighets-skatt (upphävd den 1 januari 1997) och lagen (1990:1460) om tillfällig höjning av statlig fastighetsskatt (upphävd den 1 januari 1997). När det gäller olika lagstiftningsåtgärder som försökt justera det förhållandet att marknadsvärdet (taxeringsvärdet) kan komma att avvika markant från det taxeringsvärde som används under den sexåriga perioden som en allmän fastighetstaxering gäller, se vidare SOU 2016:31, s. 255 ff.

³¹ T.ex. utredningarna Begränsad fastighetsskatt (SOU 1999:59), Utredningen om regionala stimulansåtgärder inom skatteområdet (SOU 2005:68) och Utredningen om nystartzoner (SOU 2012:50).

³² SOU 1999:59.

³³ A. SOU s. 67 ff.

regional inriktning, än vad som kan vara fallet med stöd- och bidragsbestämmelser. Fastighetsbeskattningskommittén sammanfattar sin syn på frågan med följande ord:

Varje lagstiftares ambition bör givetvis vara att skapa generellt tillämpliga lagar, även om det emellanåt kan ha funnits situationer där det varit nödvändigt att välja en annan lagstiftningsteknik för att uppnå det eftersträvade resultatet. Geografiskt inriktad särreglering på beskattningens område framstår onekligen som problematisk ur konstitutionell synvinkel om området (län, kommun, församling, värdeområde) i vilken den skattskyldige skall vara bosatt, uttryckligen anges i en lagbestämmelse. Även om det skulle kunna hävdas att en sådan form av lagstiftning utgör ett i konstitutionell praxis etablerat undantag från generalitetskravet kommer föreskriftens förenlighet med regeringsformen att ifrågasättas. Enligt vår mening bör därför denna form av lagstiftningsteknik undvikas. I stället bör en eventuell reglering med regional inriktning ges en generell utformning. I en sådan reglering skall objektiva och sakliga kvalifikationskriterier användas för att fastställa vilka skattskyldiga, som med hänsyn till bosättningsortens karaktär, bör omfattas av regleringen.³⁴

Det kan samtidigt konstateras att det fortsatt i nu gällande skatte regler förekommer bestämmelser med geografisk anknytning.

Lag (2001:1170) om särskilda avdrag i vissa fall vid avgiftsberäkningen enligt lagen (1994:1920) om allmän löneavgift och socialavgiftslagen (2000:980) innehåller bestämmelser om stöd till näringslivet och viss ideell verksamhet i det stödområde som anges i bilagan till lagen i form av särskilda avdrag vid avgiftsberäkningen. I en bilaga till lagen anges uppräknade stödområden med hänvisning till specifikt utpekade län, kommuner och församlingar. Även på punktskattens område finns det exempel på geografiska hänvisningar. Vägtrafikskattelagen (2006:227) t.ex. innehåller en bestämmelse om att personbil som hör hemma i en kommun som anges i en bilaga ska fordonsskatt betalas endast till viss del (2 kap. 11 §). I en bilaga till lagen finns en förteckning över de kommuner som avses.³⁵ Lag om skatt på energi (1994:1776) innehåller också en uppräkning av vissa kommuner där vissa grupper får skattelättnader, den s.k. norrlandselen/norrlandsskatten (11 kap. 4 och 9 §§). Ytter-

³⁴ A. SOU s. 72.

³⁵ Bensinskatt (numera koldioxidskatt och energiskatt) är ett annat omdiskuterat exempel.

ligare exempel är den numera upphävda lagen (1989:471) om investeringskatt för vissa byggnadsarbeten.³⁶

Trängselskatten däremot, som kan uppfattas som en skatt som är begränsad till Stockholm och Göteborg, är tekniskt sett utformad som en skatt med ett nationellt tillämpningsområde. De gemensamma bestämmelser som gäller för samtliga områden i Sverige redovisas i lagens paragrafer, och de lokala förutsättningarna och förhållandena framgår av just den ortens bilaga till lagen. Eventuella justeringar av skattebelagda passager, områden, skattenivåer i de skilda orterna, maximibelopp per dygn och andra mer lokala justeringar görs, efter erforderligt riksdagsbeslut, genom ändring i den bilaga som särskilt hör till det aktuella området. De bestämmelser som kan variera mellan olika tätorter, beroende på den närmare utformningen av ett system med trängselskatt i viss tätort, är alltså regleras i bilagor till lagen.³⁷

Lagrådet har också konstaterat att regeringsformen inte innehåller några bestämmelser om begränsning av de ändamål för vilka statlig skatt får tas ut.³⁸ Det möter därför, enligt Lagrådet, inte något konstitutionellt hinder att specialdestinera skatter (jfr 9 kap. 3 § tredje stycket RF).

Ett ytterligare doktrinuttalande kan ge viss vägledning när det gäller hur frågan om begränsningar bör betraktas:

Att en skatt är av engångskaraktär eller är specialdestinerad för ett visst ändamål gör det inte till ett expropriativt förfogande, även om sådana omständigheter i vissa lägen kan utgöra indicium i den riktningen.³⁹

Det finns inte några absoluta konstitutionella hinder som var för sig avgör om en skatt eller avgift kringgår egendomsskyddet. Att skatter t.ex. bör ha en generell utformning (jfr 1 kap. 2 och 9 §§ RF) är inte ett ovillkorligt hinder mot inskränkta kretsar skattskyl-

³⁶ Den tidsbegränsade investeringsavgiften [terminologin från Finansutskottets förslag, bet. 1988/89:FiU36 och rskr 1988/90:207] infördes i Stockholms län utom Norrtälje och Södertälje kommuner samt i Uppsala och Håbo kommuner. Avgiften utgick med 10 procent på oprioriterade byggen som påbörjades under perioden den 27 maj 1989 – 31 december 1990. Som oprioriterade byggnadsarbeten räknades bl.a. bensinstationer, bilverkstäder, butiks-, kontors-, bank-, hotell- och restauranglokaler samt sporthallar och idrottsanläggningar. Avgiften togs endast ut om byggkostnaden översteg 5 miljoner kronor. Lagen trädde i kraft den 15 juni 1989 och upphävdes, efter flera ändringar, den 1 januari 1997. Notera att skatten infördes innan skattereformen 1990/91.

³⁷ Lagen (2004:629) om trängselskatt (se vidare prop. 2003/04:145, s. 37).

³⁸ Prop. 1983/84:50, s. 145 [förslaget angående de så kallade löntagarfonderna].

³⁹ Bogdan, M., Grundlagsskyddet för äganderätten, Förvaltningsrättslig tidskrift 1988, s. 85.

diga eller att generellt utformade skatter i praktiken träffar ett eller ett fåtal skattesubjekt.⁴⁰ Likväl finns en bortre gräns i att skatter som bara omfattar enskilda individer eller juridiska personer torde vara att materiellt sett likställa med expropriation. Detsamma torde gälla för en skatt som är oskäligt betungande eller annars orättvis, t.ex. om det med en och samma skatt uttagna beloppet är större än skattebasen (egendomens värde eller inkomstens storlek),⁴¹ även om olika uppfattningar⁴² har framförts i doktrinen och betänkanden.

Bedömningen av gränserna egendomsskyddet sätter för skatters eller avgifters utformning är en intresseavvägning som måste göras i förhållande till den enskilda skattens eller avgiftens konstruktion.⁴³ En sådan helhetsbedömning kan exempelvis gälla skattesatsens höjd, kretsen skattskyldiga, skattens syfte och om en skattskyldig får använda förmögenheten för att uppfylla skattskyldigheten. Sammantaget är tröskeln hög för att en skatt ska underkännas av egendomsskyddsskäl:

För att detta ska vara fallet måste ... troligen fordras en *kombination* av mycket allvarliga invändningar mot skatten; den måste på flera sätt avlägsna sig från vad som anses vara en godtagbar skatt.⁴⁴

Likväl bör hållas i åtanke, som nämns ovan, att den så kallade engångsskatten inte ska ses som början på en ny konstitutionell praxis för skattelagstiftning. Häri finns en återhållande faktor – sådana skatter bör bara komma i fråga under speciella omständigheter.

⁴⁰ Jfr dock t.ex. TV 4:s numera avskaffade koncessionsavgift (=skatt); lex Kockum (särskilda regler om förlustutjämnning). I de fall en lagbestämmelse enligt sin ordalydelse är generellt tillämplig och det även klart framgår av motiven till lagstiftningen att man åsyftat en generellt gällande lagstiftning anses kravet på generalitet uppfyllt, även om man haft ett speciellt konkret fall i åtanke (jfr RÅ 80 1:92).

⁴¹ Bengtsson, B., Ersättning vid offentliga ingrepp I, *Egendomsskyddet enligt regeringsformen*, 1986, s. 135, Bogdan, M., Grundlagsskyddet för äganderätten, *Förvaltningsrättslig tidsskrift* 1988, s. 85 och Sterzel, F., Skatt och egendomsskydd i Äganderätten – dess omfattning och begränsningar, 2009, s. 101 f. Jfr även t.ex. Europadomstolens avgörande. *Gáll och R.Sz., bägge mot Ungern*, ansökning 49570/11, dom den 25 juni 2013, och ansökning 41838/11, dom den 2 juli 2013 (rörde en skatt stred mot egendomsskyddet då del av ett vederlag beskattades till 98 procent; skatten även införd efter utbetalningen av vederlaget), som enligt 2 kap. 19 § RF kan påverka utformningen av en skatt. Jfr dessutom den numera upphävda lagen (1997:324) om begränsning av skatt.

⁴² Mattson, N., Skatter och konfiskation i Äganderätt och Egendomsskydd, 1985, s. 88, Petré, G., Äganderättsskyddet i svensk rätt i a.a., s. 97 och SOU 1993:40 A, s. 102.

⁴³ Jfr Sterzel, F., *Finansmakten i författningen*, 2013, s. 88.

⁴⁴ Bengtsson, B., *Statsmakten och äganderätten*, 1987, s. 80 med hänvisning till Westerberg, O., *Skatter, avgifter och pålagor*, 1961, s. 253.

Slutligen ska nämnas att det föreskrivs i 2 kap. 19 § RF att lag eller annan föreskrift inte får meddelas i strid med Sveriges åtaganden på grund av Europakonventionen. I nästa avsnitt behandlas de gränser konventionens egendomsskydd uppställer i förevarande avseende.

4.1.3 Tillämpligheten av Europakonventionens egendomsskydd på skatter och avgifter

Inledning

Artikel 1 första tilläggsprotokollet EKMR, som reglerar egendomsskyddet, har följande lydelse:

Varje fysisk eller juridisk person skall ha rätt till respekt för sin egendom. Ingen får berövas sin egendom annat än i det allmännas intresse och under de förutsättningar som anges i lag och i folkrättens allmänna grundsatser.

Ovanstående bestämmelser inskränker dock inte en stats rätt att genomföra sådan lagstiftning som staten finner nödvändig för att reglera nyttjandet av egendom i överensstämmelse med det allmännas intresse eller för att säkerställa betalning⁴⁵ av skatter eller andra pålagor eller av böter och viten.⁴⁶

I Europadomstolens praxis har fastlagts att artikeln innehåller tre rättsregler. Den första regeln slår fast principen om respekt för äganderätten (första stycket första meningen), den andra uppställer villkoren för berövande av egendom (första stycket andra meningen) och den tredje behandlar förutsättningarna för att göra inskränkningar i rätten att utnyttja egendom (andra stycket). Vid prövningen tar Europadomstolen ställning till tillämpligheten av de två senare reglerna innan den prövar om den första allmänna regeln har iakttagits. Enligt domstolen har de tre reglerna ett visst samband

⁴⁵ Regeln har av Europadomstolen tolkats såsom omfattande såväl uttaget av skatt och andra pålagor som processuella betalnings- och indrivningsåtgärder, se t.ex. Åhman, K., Egendomsskyddet, 2000, s. 342.

⁴⁶ I engelsk originallydelse (Article 1): Every natural or legal person is entitled to the peaceful enjoyment of his possessions. No one shall be deprived of his possessions except in the public interest and subject to the conditions provided for by law and by the general principles of international law.

The preceding provisions shall not, however, in any way impair the right of a State to enforce such laws as it deems necessary to control the use of property in accordance with the general interest or to secure the payment of taxes or other contributions or penalties.

med varandra på så sätt att de två sista reglerna avser särskilda fall av ingrepp i äganderätten och att dessa därför måste tolkas i ljuset av den allmänna princip som anges i den första regeln.

Begreppet egendom i artikel 1 har, som sagt, en autonom och vidsträckt innebörd. Med egendom avses således inte bara fast och lös egendom utan också begränsade sakrätter samt fordringar och immateriella rättigheter. Även ekonomiska intressen och förväntningar avseende utövande av näringsverksamhet omfattas av skyddet. Återkallelse av ett tillstånd att bedriva viss ekonomisk verksamhet kan ofta ses som ett ingrepp i äganderätten enligt artikeln.

Vid samtliga slag av äganderättsintrång gäller proportionalitetsprincipen där nödvändigheten av intrånget i det allmännas intresse, balanseras mot det men den enskilde lider. Staten ges här en förhållandevis vid egen bedömningsmarginal.

Vid en jämförelse med bestämmelsen i 2 kap. 15 § RF kan noteras att artikel 1 inte innehåller någon uttrycklig bestämmelse om ersättning. Möjligheten att få ersättning för ett intrång ska emellertid beaktas vid intresseavvägningen enligt proportionalitetsprincipen. Artikel 1 har inte ansetts innefatta en rätt till full ersättning under alla förhållanden.

Närmare om Europakonventionens egendomsskydd i förhållande till skatter och avgifter

I artikel 1 andra stycket första tilläggsprotokollet till Europakonventionen anges att bl.a. skatter och andra pålagor är undantagna från egendomsskyddet.

Undantaget har tillämpats i Kommissionens⁴⁷ mål *Guðmundur Guðmundsson mot Island*) där en isländsk lag från år 1957 om beskattning av stora förmögenheter konstaterades inte strida mot egendomsskyddet. Engångsskattens syfte var att skapa ekonomisk jämvikt inom landet, högsta skattesats 25 procent av den beskattade egendomens värde och skatten kunde betalas genom delbetalningar under flera år. Kommissionen betonade skattens allmännyttiga syfte och fann att storleken av de belopp som kunde utkrävas enligt den aktuella lagen inte utgjorde tillräcklig grund för att betrakta

⁴⁷ Den så kallade Europakommissionen, vad som kan betraktas som en underinstans till Europadomstolen, avskaffades år 1998.

denna pålaga som något annat än en skatt uttagen i det allmännas intresse.

Vidare fann Kommissionen i *Svenska Managementgruppen AB mot Sverige*⁴⁸ de svenska så kallade löntagarfonderna, jfr avsnitt 4.1.2, förenliga med egendomsskyddet och uttalade:

Fastän det är tydligt att inget allmänt förbud mot skatter som uteslutande drabbar skattebetalarens kapital kan grundas på artikel 1, anser Kommissionen att en finansiell förpliktelse som härrör från utdebitering av skatter eller avgifter kan negativt beröra garantin för äganderätten, om den ålägger vederbörande person en orimligt stor börda eller om den på ett grundläggande sätt påverkar hans finansiella omständigheter. Emellertid ankommer det i första hand på de nationella myndigheterna att avgöra vilka slag av skatter eller avgifter som skall utkrävas. Vidare beror besluten på detta område i allmänhet på en värdering av politiska, ekonomiska och sociala faktorer som enligt konventionen fortfarande ligger inom de fördragsslutande staternas behörighet. De fördragsslutande staternas diskretionära rätt är därför vidsträckt.⁴⁹

Utgången var den samma i ett mål, *Wasa Ömsesidigt m.fl. mot Sverige*,⁵⁰ rörande den också ovan nämnda så kallade engångsskatten på svenska livförsäkringsbolags kapital (jfr avsnitt 4.1.1).

Även begränsade kretsar av skattskyldiga och skattebaser har godtagits. I *X. mot Österrike*⁵¹ var fråga om en ”tunnelbaneskatt” som Wiens ”kommun” tog ut av samtliga arbetsgivare. Dessa skulle betala en viss summa per anställd för att finansiera ett tunnelbanebygge i Wien.⁵²

⁴⁸ Ansökning 11036/84.

⁴⁹ Citatet från Danelius, H., *Mänskliga rättigheter i europeisk praxis*, 5 u. 2015, s. 606.

⁵⁰ Ansökning 13013/87. Det kan noteras att Kommissionen avslag begäran om domstolsprövning i detta fall såväl som de avseende den isländska engångsskatten och löntagarfonderna.

⁵¹ Ansökning 6087/73.

⁵² Klaganden ansåg att skatten generellt stred mot artikel 14 EKMR i förening med artikel 1 första tilläggsprotokollet EKMR. Om lagstiftaren uttryckligen anger en skatts syfte och samtidigt begränsar tillämpningsområdet till en viss grupp av befolkningen uppkommer frågan om ytterligare skäl måste ges som rättfärdigar sammankopplandet av skattens ändamål och befolkningsgruppen som beskattas. Efter att ha beaktat parterna argument fann Kommissionen att Europakonventionen inte kräver att några sådana skäl anges. Normalt är en skatt inte på något sätt legalt kopplad till syftet den används för. Som framhölls av den österrikiska Konstitutionsdomstolen är en skatt inte motprestation för fördelar som den myndighet som tar ut skatten ger skattebetalaren tillgång till. Detta betyder, med andra ord, att skattebetalningen inte behöver uppvägas av en ekonomisk prestation från den del av det allmänna som uppbär skatten. Angivandet av syftet som medlen från tunnelbaneskatten avsågs användas till förändrade inte skattens beskaffenhet som sådan. Det var kort sagt en skatt som påfördes en avgränsad grupp av befolkningen. Frågan om diskriminering kunde

Senare fall avseende den svenska fastighetsskatten togs inte upp till prövning av Europadomstolen.⁵³

Ytterligare andra fall där någon konflikt med egendomsskyddet inte uppkommit är *National & Provincial Building Society m.fl. mot Förenade kungariket*⁵⁴ (anspråk på restitution av skatt kunde inte längre göras gällande på grund av rättade övergångsbestämmelser), samt *Arnaud m.fl. mot Frankrike*⁵⁵ (skattskyldiga hade informerats om införandet av retroaktiv beskattning). Ett fall om avgifter är *Evaldsson m.fl. mot Sverige*⁵⁶ (icke fackanslutnas skyldighet att betala avgifter till facklig organisation godtogs så länge avgifterna bekostade granskningsarbete som tjänade det allmänna intresset att skydda byggnadsarbetarna).

Det finns dock också fall där skatter har stridit mot egendomsskyddet. Ett redan nämnt exempel är *Gáll och R.Sz., samtliga mot Ungern*⁵⁷ där en 98-procentig skattesats gjorde skatten oproportionerlig och klagandenas rätt enligt artikel 1 därför inte hade respekterats. Europadomstolen konstaterade att skatter visserligen utgör ett undantag från egendomsskyddet i artikel 1, men att det ändå fordrades att de inte är diskriminerande och att de är proportionerliga. Ytterligare fall är *di Belmonte mot Italien*⁵⁸ (expropriationsersättning utbetalades först efter flera år och då hade en skatt införts på sådan ersättning) samt *Shchokin mot Ukraina*⁵⁹ (vid beskattning uppställs krav på tydlighet och förutsebarhet; klaganden hade ålagts en progressiv skatt med grund i ett presidentdekret medan lagen föreskrev att skatten var proportionell). Ännu ett exempel är *S.A. Dangeville*⁶⁰, *S.A. Cabinet Diot*⁶¹, *S.A. Gras Savoye*⁶², *Aon Con-*

därför bara uppkomma på samma vis som gäller för skatter generellt sett. Att enbart arbetsgivare påförs skatter är vanligt i många konventionsmedlemsstater och kan inte anses diskriminerande i sig då denna grupp uppenbart är en annan kategori än resten av befolkningen. Granskningen av fallet uppenbarade inte någon kränkning av rättigheterna och friheterna som föreskrivs i Europakonventionen och särskilt i de ovannämnda artiklarna. Således var ansökan uppenbart ogrundad i den mening som avsågs i dåvarande artikel 27 (2) EKMR.

⁵³ Se ansökning 6386/04 ("Gustafsson") och ansökning 49493/10 ("Hillborg").

⁵⁴ Ansökning 21675/93.

⁵⁵ Ansökning 36918/11 m.fl.

⁵⁶ Ansökning 75252.

⁵⁷ Ansökning 49570/11.

⁵⁸ Ansökning 72638/01.

⁵⁹ Ansökningarna 23759/03 och 37943/06.

⁶⁰ Ansökning 36677/97.

⁶¹ Ansökning 49217/99.

⁶² Ansökning 49218/99.

*seil et Courtagé S.A.*⁶³ och *Christian de Clarens S.A.*⁶⁴ samtliga mot Frankrike (försenat införlivande av ett EG-direktiv medförde att icke skattepliktiga försäkringstransaktioner beskattades; de klagande hade ett anspråk på staten, eller i vart fall en legitim förväntan, att återfå mervärdesskatten).

Europadomstolen har sammanfattat de generella principerna på skatteområdet i t.ex. *Khodorkovskiy och Lebedev mot Ryssland*⁶⁵ (punkterna 869 och 870). Det första och viktigaste kravet i artikel 1 första tilläggsprotokollet EKMR är att en offentlig myndighets ingrepp i äganderätten ska ha stöd i lag. Vidare, och enligt domstolens fasta rättspraxis, ska ett ingrepp, inklusive ett sådant som resulterar i säkerställandet av betalningen av skatter, utgöra en rimlig avvägning mellan samhällets allmänintresse och kraven för skyddet av individens fundamentala rättigheter. Staterna har, vid utformningen och genomförandet av skattepolitik, en vidsträckt diskretionär rätt. Detta eftersom beslut inom detta område vanligtvis involverar en värdering av politiska, ekonomiska och sociala faktorer som Europakonventionen lämnar inom medlemsstaternas befogenhet. Andra stycket i nyss nämnda artikel reserverar uttryckligen rätten för konventionsmedlemsstaterna att införa de lagar de bedömer nödvändiga för att säkerställa betalningen av skatter.⁶⁶ Staternas diskretionära makt är vid i sådana frågor.

För kommitténs syften kan det ovanstående sammanfattas med att även enligt Europakonventionen finns ett vidsträckt handlingsutrymme för lagstiftaren vid utformningen av skatter och avgifter.⁶⁷ Utgångspunkten är att de är undantagna från egendomsskyddet.

⁶³ Ansökning 70160/01.

⁶⁴ Ansökning 70160/01.

⁶⁵ Ansökningarna 11082/06 och 13772/05.

⁶⁶ I avgörandet *Gasus Dosier- und Fördertechnik GmbH mot Nederländerna* (ansökning 15375/89), uttalade Europadomstolen att vikten som Europakonventionen författare tillmätte denna aspekt av konventionens artikel 1 andra stycket kan härledas från det faktum att den föreslagna texten vid den tidpunkten inte innehöll någon sådan uttrycklig referens till skatter. Det var redan underförstått att staternas makt att införa vilken skattelagstiftning som helst som de ansåg önskvärd var undantagen. En förutsättning var dock att en åtgärd på detta område aldrig är att likställa med godtycklig expropriation. Se Sir David Maxwell-Fyfe, Rapporteur of the Committee on Legal and Administrative Questions, Second Session of the Consultative Assembly, Sixteenth Sitting (den 25 augusti 1950), Collected Edition of the Travaux préparatoires, vol. VI, p. 140, kommentarer avseende den föreslagna texten till Article 10A, *ibid.*, s. 68.

⁶⁷ Jfr Sterzel, F., *Skatt och egendomsskydd i Äganderätten – dess omfattning och begränsningar*, 2009, s. 97: ”Klart är att varken de svenska grundlagsstiftarna eller skaparna av [Europakonventionen] har ådagalagt någon egentlig vilja att begränsa beskattningsmakten.”

Som både Europadomstolen och Kommissionen framhållit beror besluten på detta område i allmänhet på en värdering av politiska, ekonomiska och sociala faktorer som enligt konventionen fortfarande ligger inom de fördragsslutande staternas befogenhet. Begränsningar finns dock i att en skattskyldig inte ska bära en orimligt stor börda eller att en pålaga på ett grundläggande sätt påverkar hans finansiella omständigheter. Pålagorna får inte vara diskriminerande eller oproportionerliga. Därutöver finns ytterligare krav vilka aktualiseras i mer speciella situationer och som av den orsaken inte omedelbart är tillämpliga i ett normalt lagstiftningsärende.

4.1.4 EU:s rättighetsstadga

Som framgått ovan innehåller även EU:s rättighetsstadga (stadgan) bestämmelser om egendomsskydd. Dessa återfinns i stadgans artikel 17 som har följande lydelse:

Rätt till egendom

1. Var och en har rätt att besitta lagligen förvärvad egendom, att nyttja den, att förfoga över den och att testamentera bort den. Ingen får berövas sin egendom utom då samhällsnyttan kräver det, i de fall och under de förutsättningar som föreskrivs i lag och mot rättmätig ersättning för sin förlust i rätt tid. Nyttjandet av egendomen får regleras i lag om det är nödvändigt för allmänna samhällsintressen.

2. Immateriell egendom ska vara skyddad.

Med en tillspetsad formulering kan man fråga sig vilket skydd stadgan erbjuder utöver regeringsformens och Europakonventionens egendomsskydd. Det kortfattade svaret är att⁶⁸

... stadgans skydd för äganderätten ... motsvarar konventionens. I en ekonomiskt orienterad union som EU är det inte konstigt att en rätt till egendomsskydd har funnits etablerad i EU-rätten långt innan Stadgans tillkomst.⁶⁹ Denna rättighet har genom Stadgan framför allt kodifierats på rättighetsnivå. Bestämmelsen i Stadgan har en annan ordalydelse än konventionen men ska alltså ... ges en motsvarande innebörd. Trots detta kan vissa nyanser nämnas i fråga om tillämpningsområdet. Då stadgan innehåller rättigheter som saknas i konventionen, exempelvis näringsfrihet, kan EU-domstolen i vissa fall be-

⁶⁸ Derlén, M., Lindholm, J. och Naarttijärvi, M., Konstitutionell rätt, 2016, s. 428.

⁶⁹ C-44/79, Liselotte Hauer mot Land Rheinland-Pfalz, ECLI:EU:C:1979:290.

döma begränsningar som Europadomstolen sannolikt skulle tolka in under äganderätten som en aspekt av näringsfriheten i stället.⁷⁰

Mot nu nämnda bakgrund kommer kommittén inte att behandla stadgan ytterligare särskilt.

4.1.5 Specialdestinerade skatter och avgifter

Enligt direktiven ska kommittén utreda om större offentliga infrastrukturinvesteringar kan finansieras genom uttag av en särskild skatt eller avgift. En eventuell skatt eller avgift ska alltså användas för att direkt bidra till finansieringen av investeringen, dvs. det kan hävdas att skatten eller avgiften ska vara specialdestinerad i någon form. Det finns därför skäl att kort redovisa vad som gäller för sådan specialdestination.

I 9 kap. 3 § tredje stycket RF föreskrivs att riksdagen kan besluta att statens inkomster får tas i anspråk för bestämda ändamål på annat sätt än genom beslut om anslag. Ytterligare regler härom finns i 3 kap. 3–7 §§ budgetlagen (2011:203).

Mot denna bakgrund konstaterar kommittén att även om huvudregeln är att skatter och avgifter inte är specialdestinerade, dvs. uppförda som inkomster på särskilda budgetar utanför statens budget, finns möjlighet att finansiera vissa infrastrukturinvesteringar med en särskild skatt eller avgift för detta ändamål.

I sammanhanget kan slutligen noteras att inkomsterna från trängselskatten inte är specialdestinerade i formell mening för bl.a. investeringar i infrastruktur. Som framgår av avsnitt 2.1.4 är det i det fallet fråga om att medel motsvarande inkomsterna för trängselskatten används för att delfinansiera investeringar i infrastruktur som t.ex. investeringar i vägnätet och utbyggnad av tunnelbanan i Stockholm.

⁷⁰ Se Wollenschläger 2014, s. 474–475. Se som exempel mål C-283/11, [GmbH mot Österreichischer Rundfunk, ECLI:EU:C:2013:28], rörande sändningsrättigheter där domstolen bedömde dem under näringsfriheten, till skillnad från generaladvokaten som placerat dem under äganderätten.”, ibid.

4.2 Statsstöd

Det går inte att utesluta att en extra pålaga skulle kunna komma att anses som ett otillåtet stöd i enlighet med statsstödsreglerna och det är därför värt att beröra det regelverket.

Reglerna om statsstöd finns i artiklarna 107–109 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt, fortsättningsvis fördraget. Utgångspunkten för reglerna är ett principiellt förbud mot statsstöd av vilket slag det än är. Av fördragets artikel 107.1 framgår att det anses vara fråga om ett statligt stöd om följande fyra kriterier är uppfyllda. Stödet ska

- ges av en medlemsstat eller med hjälp av statliga medel,
- snedvrida eller hota att snedvrida konkurrensen,
- gynna vissa företag eller viss produktion, och
- påverka handeln mellan medlemsstaterna.

Statligt stöd kan ta sig många olika former, inte bara direkta bidrag och subventioner.⁷¹ Statligt stöd kan också vara för handen när det offentliga tar ut ett lägre pris än marknadspriset, exempelvis vid utställande av en lånegaranti eller försäljning av mark eller en fastighet, eller som är särskilt aktuellt i den aktuella utredningen, när det offentliga gör undantag från en generell princip för beskattning eller avgiftsuttagande. En objektivt utformad skatt medför som utgångspunkt inte att statsstödsreglerna aktualiseras – statsstödsreglerna blir aktuella när selektivitet föreligger utifrån att det görs undantag från det generella systemet där åtskillnad görs mellan ekonomiska aktörer som, mot bakgrund av systemets mål, är i en jämförbar situation i faktiskt och rättsligt hänseende.⁷²

Enligt artiklarna 107.2 och 107.3 i fördraget är eller kan statligt stöd dock vara förenligt med den inre marknaden i vissa fall och i så fall vara tillåtet. Här kan särskilt framhållas möjligheterna till undantag för regionalt stöd (art. 107 a) och c)). Enligt dessa bestämmel-

⁷¹ För EU-kommissionens syn på nyckelpunkterna vad gäller statligt stöd, se Kommissionens tillkännagivande om begreppet statligt stöd som avses i artikel 107.1 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt (2016/C 262/01), daterad den 19 juli 2016.

⁷² Angående skatter och statsstöd, se Marc Gren, *Selektiva skatter och statsstöd*, Svensk Skattetidning 2016:1 s. 3–8.

ser kan det anses förenligt med den inre marknaden att bevilja stöd i två fall. För det första för att främja den ekonomiska utvecklingen i regioner där levnadsstandarden är onormalt låg eller där det råder allvarlig brist på sysselsättning, och för det andra för att underlätta utveckling av vissa näringsverksamheter eller vissa regioner, när det inte påverkar handeln i negativ riktning i en omfattning som strider mot det gemensamma intresset.

Vad avser reglernas tillämplighet på den särskild pålaga (skatt eller uttag av avgift) som kommittén diskuterar i senare avsnitt bör något ytterligare sägas. Fördraget talar, som sagt, om stöd ”av vilket slag det än är”. Regelverkets relevans på aktuellt område, kan med professor Sterzels ord, sammanfattats på följande vis:

... [Reglerna] har också fått ganska avsevärd praktisk betydelse, inte minst genom att begränsa möjligheterna att ge regionalpolitiskt stöd. Enligt svensk konstitutionell rätt föreligger inte hinder mot att begränsa en lags tillämpningsområde⁷³ geografiskt eller att t.ex. ge vissa branscher särskilda skatteförmåner. Sådana regler har länge varit en viktig del i arbetsmarknads- och regionalpolitiken. Medlemskapet i EU har emellertid medfört betydelsefulla restriktioner. ... Särskilt bör nämnas lagen (2001:1170) om särskilda avdrag vid avgiftsberäkningen enligt lagen om allmän löneavgift och socialavgiftslagen. Numera är endast s.k. försumbart stöd tillåtet, inom snäva beloppsramar. Ett annat känt exempel på statsstödsreglernas betydelse är då de lade hinder i vägen för att infria ett [år] 2006 givet vallöfte om sänkta arbetsgivaravgifter inom branscher med särskilt mycket svartjobb.⁷⁴

Ett intressant fall i sammanhanget är Förvaltningsrätten i Stockholms dom den 30 juni 2017 i mål nr 6154-16 m.fl. där Fortum som klagande hävdade att den högre fastighetsskatten som träffade vattenkraft jämfört med andra producenter innebar att det förelåg ett otillåtet statsstöd. Samtliga produktionsslag hade haft samma fastighetsskatt tills skatten på vattenkraft bröts ut och höjdes, bl.a. med motiveringen att senare års ökade elpris inte har motsvarats av ökade produktionskostnader inom vattenkraft.⁷⁵ Förvaltningsrätten kom fram till att det var tal om en åtgärd med hjälp av statliga medel,

⁷³ Se avsnitt 4.1.2 under rubriken ”Rättsläget när det gäller egendomsskyddet och icke generella egendomsskatter” i fråga om svensk konstitutionell rätt när det gäller geografiska och andra inskränkningar i en lags tillämpningsområde.

⁷⁴ Sterzel, F., Finansmakten i författningen, 2013, s. 163.

⁷⁵ Riksdagen har beslutat att fastighetsskatten på vattenkraft ska sänkas stegvis under en fyra-årsperiod med start 2017, se SFS 2017:395, SFS 2017:396, SFS 2017:397 och SFS 2017:398.

som var selektiv och att det stod klart att åtgärden hotade att snedvrیدا konkurrensen samt påverka handel mellan medlemsstaterna. Domen är överklagad till Kammarrätten i Stockholm (mål nr 5354-17), som i skrivandets stund inte har avgjort målet. Det viktiga är dock inte målet i sig, utan det synsättet på situationen som målet illustrerar, vilket pekar på att det inte går att utesluta att en extra påлага skulle kunna stå i strid med statsstödsreglerna i så måtto att ett gynnande av undantagna skattesubjekt skulle kunna anses uppstå.

4.3 Sammanfattande kommentarer

I detta avsnitt har egendomsskyddet i förhållande till regeringsformen, Europakonventionen och EU:s rättighetsstadga belysts. När det gäller regeringsformens egendomsskydd har framkommit att skatter endast i enstaka fall har behandlats ur ett egendomsskyddsperspektiv i svensk rätt. Av de frågor som rör sådana egendomsskatter som inte är generella och som tagits upp i detta avsnitt är det frågan om geografiskt avgränsade skatters förenlighet med svensk rätt som är och har varit omdiskuterad. Från denna diskussion och de exempel som tagits upp ovan bör beaktas att perspektivet allt som oftast har varit geografiska betingade lättnader, och inte några extra pålagor, inom vissa utpekade områden. Det kan därför finnas skäl att vara försiktig med analogier. Mot den bakgrunden är trängselskattelagen, och den utformning av lagen som används där, ett intressant fall. Trängselskattelagen utgör just påлага som påförs vissa skattskyldiga inom vissa geografiska områden. Där tas de generella bestämmelser upp i en lag och de lokala förutsättningarna och förhållandena för varje ort regleras i bilagor till lagen.

Vad som inte tagits upp ovan i samband med icke generella egendomsskatter är frågan om begränsningar i form av en uppräknig av skattskyldiga i lagen, såsom finns i t.ex. den s.k. katalogen i 7 kap. 17 § inkomstskattelagen. Skälet till det är främst att en sådan lösning inte förefaller relevant för kommitténs arbete. Inte heller har frågan tagits upp om avgränsningen snävar in en viss grupp på ett sätt att det skulle kunna utgöra diskriminering. Att en sådan situation skulle uppstå i praktiken förefaller långsökt men är inte otänk-

bar. Oavsett krävs det ett konkret fall för att det ska vara påkallat att diskutera frågan i dessa sammanhang.

Av genomgången av Europakonventionens praxis framgår att staterna har en vidsträckt diskretionär rätt vid utformningen och genomförandet av sin skattepolitik. Enligt Europakonventionen finns alltså ett vidsträckt handlingsutrymme för lagstiftaren vid utformningen av skatter och avgifter.

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

Statsstödsreglerna talar om stöd ”av vilket slag det än är” och det inte går att utesluta att en extra pålaga skulle kunna stå i strid med statsstödsreglerna.

5 Finansieringsmodeller i andra länder

5.1 Inledning

I direktiven anges att det finns olika utländska finansieringsmodeller, t.ex. i Norge, Danmark, Finland, Nederländerna och Storbritannien, som innebär att fastighetsägare via uttag av olika fastighetsanknutna avgifter eller skatter ska bidra till att täcka offentliga kostnader för infrastruktur.

Kommittén ska, enligt direktiven, analysera och redogöra för finansieringsmodeller av detta slag som används vid större infrastruktursatsningar 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 infrastrukturinvesteringar. Kommittén ska även överväga om liknande system helt eller delvis kan införas i Sverige.

När det gäller jämförelser med andra länder betonar direktiven dock att hänsyn måste tas till de skillnader som finns mellan det svenska systemet och systemet i det land man jämför med när det gäller konstitutionella regler och regler i övrigt samt övriga relevanta förutsättningar.

5.1.1 Danmark

Danmark har, efter ändringar i planloven¹ den 1 juli 2007, ett system med så kallade utbyggningsaftaler. Dessa kan i mycket jämföras med de svenska exploateringsavtalen enligt 6 kap. 39–42 §§ plan- och bygglagen (2010:900). Det är fråga om frivilliga överenskom-

¹ Lovbekendtgørelse nr 1529 af 23/11/2015 om planlægning.

melser mellan en byggherre och en kommun där den förstnämnde på avtalsgrund åtar sig att finansiera infrastruktur inom de danska motsvarigheterna till detaljplanen, de så kallade kommuneplan och lokalplan. Med tanke på att dessa är frivilliga tekniker för finansiering av infrastruktur är de emellertid av mindre intresse för kommittén, vars eventuella förslag ska avse en särskild skatt eller tvingande avgift.

Av större intresse är den numera, från och med den 1 januari 2004, upphävda så kallade frigørelsesavgiften. Avgiftens bakgrund är den genomgripande revision som den danska plan- och bygglagstiftningen undergick åren 1969–1977.² Härigenom reglerades bl.a. bebyggelsen på landsbygden och hur nya områden för stadsutveckling skulle tas i anspråk. Den första delen av processen, från år 1969, bestod av lagen om stads- och landszoner (lov om by- og landzoner), varigenom landet delades in i ”by-” och ”landzoner”. På samma gång infördes lagen om frigørelseavgift, (frigørelsesavgiftsloven). Lagens syfte³ var att ta i anspråk ungefär hälften av vad som enligt georgismen är en ”oförtjänt inkomst” (unearned income). Skälet till att lagen om frigørelseavgift upphävdes var att vanliga kapitalbeskattningsregler ansågs böra gälla även i detta fall. Värdestegringen ska alltså beskattas först när fastighetsägaren säljer hela eller delar av egendomen.

Om en ”landzon” omvandlades till en ”byzon”, eller så kallade sommerhusområden⁴, betalade en fastighetsägare åren 1970–2004 en så kallad frigørelsesavgift. Avgiften beräknades på ett så kallat frigørelsesvärde.⁵ Detta värde utgjordes av skillnaden, dvs. värdestegringen, mellan fastighetsvärdet vid den första värderingen efter inträdet i ”byzonen” och 150 procent av fastighetsvärdet vid sista värderingen före inträdet i ”byzonen”. ”Frigørelsesavgiften” beräknades till 40 procent på belopp upp till 200 000 kronor och 60 procent av beloppet överskjutande värde. Avgiften skulle betalas vid

² Se t.ex. Översikt och jämförande analys av plan- och byggnadslagstiftningen i de nordiska länderna, Nordberg, L., 1988, s. 9.

³ Enligt The Provision of Developed Land – A draft note on Danish 20. century practices, Stubkjer, E., 2010, s. 1.

⁴ Finansiering av infrastruktur – Svenska exploateringsavtal i jämförelse med Danmark, Finland, Nederländerna, Norge, Storbritannien, Tyskland och USA, Kalbro, T., 2009, s. 25 samt www.skat.dk/SKAT.aspx?oid=1948778&vid=214126.

⁵ Uppgifterna om avgiftens konstruktion hämtade från Gyldendals Den store danske encyklopædi.

försäljning eller om fastighetens användning ändrades. Anstånd med betalningen kunde som huvudregel medges i upp till tolv år. De första fyra åren av anståndsperioden var avgiften räntefri, och under den perioden var kommunen skyldig att köpa den avgiftspliktiga fastigheten till det åsatta värdet, om fastighetsägaren begärde det. Intäkterna från avgiften delades lika mellan staten och kommunerna.

5.1.2 Finland

Även Finland har ett plansystem som påminner om det svenska. De finska reglerna om markanvändningsavtal (jfr exploateringsavtal), i 12 a kap. markanvändnings- och bygglagen (222/2003), infördes år 2003. De markägare inom ett område som detaljplaneras, vilka har avsevärd nytta av planen, är skyldiga att på i lagen angivet sätt delta i kommunens kostnader för samhällsbyggande (91 a §).⁶

Bestämmelserna innebär att en fastighetsägars bidrag till kostnader för samhällsbyggande som huvudregel ska regleras genom avtal mellan denne och en kommun. Som nämnts i närmast föregående avsnitt avseende Danmark är visserligen frivilliga överenskommelser av mindre värde för kommitténs överväganden, men som framgår nedan finns det tvingande sådana avtal.

En kommun kan ingå avtal om planläggning och om genomförandet av planerna (markanvändningsavtal; 91 b §). I markanvändningsavtalen kan dock inte med bindande verkan avtalas om innehållet i planerna. Ett markanvändningsavtal kan ingås med bindande verkan för parterna först när ett utkast eller förslag till plan har varit offentligt framlagt. Detta gäller inte avtal om inledande av planläggning. Information om markanvändningsavtal ska ges i samband med att en plan utarbetas. Avsikten att ingå ett sådant avtal ska meddelas i programmet för deltagande och bedömning. Framgår avsikten att ingå avtalet först efter det att programmet för deltagande och bedömning har utarbetats, ska information i frågan ges vid utarbetandet av planen på ett sätt som är lämpligt med hänsyn till intressenternas tillgång till information.

⁶ I lagens 104 § föreskrivs om gatuområden för vilka ersättning betalas och i 105 § om ersättning som markägaren ska betala för ett gatuområde.

Markanvändningsavtalen har även en obligatorisk variant i så kallad utvecklingskostnadsersättning (91 c §). Sådan ersättning får användas om en frivillig överenskommelse inte kan nås. Härigenom kan en kommun täcka kostnader för samhällsbyggnadsåtgärder som betjänar bebyggandet av ett planområde. Grunden för kostnadsuttaget och kostnadsfördelningen är en tomts värdestegring på grund av byggrätt, utökad byggrätt eller ändrade användningsmöjligheter som i detaljplanen ger. Kostnaderna ska fördelas mellan markägarna inom planområdet.

Ett antal olika kostnader kan ingå i utvecklingskostnadsersättning (91 d §). Exempelvis anskaffnings-, planerings- och byggnads-kostnader för gator, parker och andra allmänna områden som i avsevärd grad betjänar planområdet, oberoende om de är belägna inom eller utanför planområdet. Ett annat exempel är kostnader för uppförande av allmänna byggnader som i avsevärd grad betjänar planområdet, till den del de betjänar planområdet. Kostnaderna ska vara skäligen med tanke på områdets karaktär och förhållanden. Av särskilt intresse för kommittén är att utvecklingskostnader beaktar både de uppskattade kostnaderna för genomförandet av en godkänd plan och kommunens kostnader för förhandsåtgärder som har vidtagits för genomförandet av planen. Kostnaderna ska dock, som sagt, vara skäligen med tanke på områdets karaktär och förhållanden. Det finns också en möjlighet att påföra utvecklingskostnadsersättning i områden som kommunen tidigare anlagt (91 e §).

Utvecklingskostnadsersättning får inte påföras en markägare för vars områden i detaljplanen anvisas byggrätt bara för bostadsbyg-gande och om byggrätten eller den utökade byggrätten inte omfattar mer än 500 kvadratmeter våningsyta. Utvecklingskostnadsersätt-ningens har också ett maximibelopp (91 f §). Sådan ersättning kan tas ut högst 60 procent av den värdestegring som detaljplanen med-för för en tomt. Kommunfullmäktige kan också bestämma att ett lägre maximibelopp ska tillämpas i fråga om utvecklingskostnads-ersättningen i kommunen eller på ett område som ska planläggas.

För betalning av utvecklingskostnadsersättningen svarar den som äger området vid den tidpunkt då utvecklingskostnadsersättningen fastställs eller den till vilken området har övergått från denna ägare genom ett vederlagsfritt förvärv (91 i §). Kommunen ska debitera utvecklingskostnadsersättningen utan dröjsmål när fastigheten kan bebyggas med stöd av ett lagakraftvunnet bygglov som har beviljats

utifrån detaljplanen. Om ett område som hör till en plantomt har överlåtits mot vederlag före den ovan nämnda tidpunkten, ska utvecklingskostnadsersättningen debiteras utan dröjsmål efter överlåtelser. Kommunens beslut om debitering av utvecklingskostnadsersättningen kan överklagas.⁷

Utvecklingskostnadsersättning har använts mycket sparsamt.⁸ I sistnämnda betänkande anges vidare att skälet till det är att kommunerna anser att ersättningen är byråkratiskt tung att hantera och att den kommer in för sent. I praktiken är det således överenskommelser genom markanvändningsavtal som reglerar markägares skyldighet att delta i kostnaderna för samhällsbyggandet. Betänkandet redovisar även ett exempel i form av Helsingfors tunnelbana (metron), som även är utbyggd till grannkommunen Esbo. Finansieringen av tunnelbanan skedde bl.a. genom markanvändningsavtal mellan kommun och fastighetsägare. Sambandet mellan betalningsvilja för närhet till Helsingfors metrons stationer har, enligt betänkandet, noterats vara tydligast inom 1 000 meter från stationen.

5.1.3 Nederländerna

Nederländerna införde år 2008 ny markexploateringslagstiftning, den så kallade *Grondexploitatiewet*, som ett tillägg till landets reformerade plan- och bygglag. Den nya lagstiftningen stärker kommunernas möjlighet att täcka sina kostnader vid bebyggelseexploateringar. Lagstiftningens bakgrund är att privata exploitörer sedan början på 1990-talet fått en ökad betydelse samtidigt som den offentliga sektorns tidigare aktiva markpolitik har trätt tillbaka.⁹ Förändringen av det allmännas roll gör att svaret på frågan om vem som tjänar på värdeökningar måste ställas i ett annat sammanhang.

Bebyggelseexploateringar styrs av övergripande riktlinjer och planer, så kallade *structuurvisie*. Sådana finns på nationell, regional och kommunal nivå. Därtill finns kommunala markanvändningsplaner, så kallade *bestemmingsplan*. En sådan plan anger bl.a. markanvändning och tillåten exploateringsgrad. Den är i princip rättsligt

⁷ 25 kap. 189 a–b §§ markanvändning- och bygglagen.

⁸ SOU 2015:60, s. 38.

⁹ Se Kalbro a.a. med hänvisning till De Wolff, 2007, The new Dutch Land Development Act as a tool for Value Capturing s. 5.

bindande för efterföljande byggtillstånd. Enligt professor Kalbro kan planen, ur ett svenskt perspektiv, schematiskt karaktäriseras som ett mellanting av svenska översikts- och detaljplaner.

En kommun ges numera möjlighet att upprätta en markexploateringsplan, en så kallad *grondexploitatieplan*, om ett byggprojekt fordrar ändringar i en så kallad *bestemmingsplan*. Kommunen kan genom markexploateringsplanen kräva exploateringsbidrag från en byggherre. Om byggherren inte har uppfyllt planens finansieringskrav beviljas inte ett slutligt byggtillstånd.

Det nederländska systemet bygger på kostnadstäckning för offentlig infrastruktur. Kommunerna saknar alltså möjligheter att beskatta exploateringsvinster eller ta ut motsvarande pålagor. En byggherres finansieringsskyldighet avser enbart investeringskostnader. Framtida drift- och underhållskostnader omfattas inte av reglernas tillämpningsområde.

I lagstiftningen listas vilka åtgärder och anläggningar som får avgiftsfinansieras.¹⁰ Uppräkningen avser, med viss förenkling, plan- och utredningskostnader, marksanering eller andra åtgärder som är nödvändiga för att marken ska kunna bebyggas, grön- och vattenområden samt offentlig mer teknisk infrastruktur. Om det är till nytta för området i fråga får även anläggningar utanför detsamma avgiftsfinansieras. Exempel på detta är trafikaneläggningar och, om exploateringen t.ex. medför att grönområden går förlorade, kan byggherren vara tvungen betala för iordningställandet av ett sådant område på annan plats. Avgiftsuttag för så kallad social infrastruktur, t.ex. skolor, daghem och sjukhus m.m. kan dock inte regleras med markexploateringsplanen.

Vid sidan om de begränsningar som framgår ovan innehåller lagstiftningen tre inskränkningar av mer allmän natur. För det första får endast kostnader för åtgärder som skapar vinster (*profijt*) för exploateringsområdet tas ut. För det andra kräver ett kostnadsuttag en koppling och orsakssamband (*toerekenbaarheid*) mellan kostnaderna och exploateringsprojektet. Kostnaderna för t.ex. redan existerande anläggningar kan följaktligen inte avgiftsfinansieras. För det tredje ska avgiftsuttaget präglas av proportionalitet (*proportionaliteit*). Om en åtgärd eller anläggning är till nytta även för andra

¹⁰ I lagen om införande av "markexploateringslagen" (Besluit ruimtelijke ordening).

än byggherren måste avgifterna relateras till nyttan. För det fjärde får avgifterna inte vara så höga att byggherren gör en förlust.

En markexploateringsplan innebär förenklat en beräkning av exploateringskostnaderna och en uppskattning av värdeökningen till följd av exploateringen, dvs. skillnaden mellan markens ingångs- och utgångsvärde. Om flera byggherrar verkar inom exploateringsområdet, vilket är normalt vid upprättandet av planen, ska de gemensamma kostnaderna fördelas mellan byggherrarna i förhållande till deras nytta.¹¹ Avgifterna fastställs på grundval av uppskattade framtida kostnader. De uttagna kostnaderna kan följaktligen vara högre eller lägre än de faktiska kostnaderna. En kommun är skyldig att återbetala belopp som är mer än fem procent lägre än den uttagna kostnaden. Om kostnaderna i realiteten blir högre än avgifterna i markexploateringsplanen får kommunen stå för fördyringarna.

Ett syfte med den nederländska lagstiftningen är att komma tillrätta med så kallade fripassagerare. Målet är ett rättvist kostnadsfördelningssystem. Ett annat ändamål är att tydliggöra vilka kostnader som får avgiftsfinansieras och hur kostnaderna ska fördelas.¹²

De lokala myndigheterna avkrävs öppenhet när det gäller hur finansiella bidrag från enskilda fastighetsägare fastställs och används. Den så kallade *grondexploitatieplan* är ett offentligt dokument som allmänheten kan påverka. Vid värdeåterföring måste det göras klart vad de uttagna medlen används till och att det exploaterade områdets rumsliga kvalitet förbättras.

En markexploateringsplan ska bara upprättas om det inte går att få till stånd frivilliga kostnadsbidrag genom exploateringsavtal, så kallade *exploitatieovereenkomst*.¹³ Frivilliga överenskommelser kompliceras dock ibland, exempelvis om exploateringsområdet har flera byggherrar. I ett sådant fall, och för att undvika så kallade fripassagerare, kan kommunen upprätta en markexploateringsplan. Det rättsligt bindande beslut om kostnadsfördelning mellan byggherrarna löser frågan.

Det finns få begränsningar beträffande vilka slags kostnader och anläggningar som en kommun och byggherre kan komma överens om att den senare ska bekosta. Det kan vara fråga om såväl teknisk

¹¹ Det är alltså i princip samma grundtankar som finns i anläggningslagen vid fördelning av investeringskostnader för gemensamhetsanläggningar.

¹² Se Kalbro a.a. med hänvisning till de Wolff, a.a. s. 12.

¹³ Artikel 6.12, Grondexploitatiewet.

och social infrastruktur, både inom som utom exploateringsområdet. En viktig begränsning gäller dock avseende kostnader för kommunala eller regionala anläggningar utanför exploateringsområdet. För kostnadstäckning i det fallet krävs att anläggningarna är intagna i den strategiska planen, den så kallade *structuurvisie*.

De fåtaliga legala gränserna för exploateringsavtalens innehåll får konsekvenser när det gäller förutsebarheten för vilka kostnader som kan komma att belasta ett byggprojekt. Byggherrens kostnader blir en förhandlingsfråga i samband med ändring av en så kallad *bestemmingsplan*.

5.1.4 Norge

I det norska systemet finns en övergripande plan, *kommuneplanen* samt detaljplaner – *reguleringsplan* och *bebyggelsesplan*.¹⁴ Planerna ligger till grund för slutliga byggtillstånd, *byggetillatelse*. Planerna genomförs med hjälp av *utbyggingsavtaler* med en kommun och byggherre som avtalsparter. Dessa avtal är sedan år 2006 lagreglerade.¹⁵ Skälet till lagregleringen för att hindra att det ingås orimliga avtal och för att förhindra myndighetsmissbruk. Reglerna ger skydd mot avtal som innebär orimliga fördyringar för bl.a. byggherren. Andra berörda, t.ex. grannar, ges skydd mot att planen utformas på ett oskäligt vis eller att den genomförs på ett sådant sätt. Reglerna avser också att säkerställa en transparent process för att undvika misstanke om viktiga planläggningshänsyn lider skada på grund av avtalen.

De aktuella bestämmelserna innehåller begränsningar om vad avtalen får innehålla.¹⁶ För att en byggherre ska kunna åläggas att helt eller delvis bekosta åtgärder, ska dessa vara nödvändiga för genomförandet av ett planåtagande. Åtgärderna ska dessutom stå i rimlig proportion till utbyggnadens omfattning och kommunens bidrag till genomförandet av planen.

¹⁴ Avsnittet bygger på Finansiering av infrastruktur – Svenska exploateringsavtal i jämförelse med Danmark, Finland, Nederländerna, Norge, Storbritannien, Tyskland och USA, Kalbro, T., 2009, s. 37 ff.

¹⁵ 17 kap. plan- och bygningsloven.

¹⁶ 17-3 § plan- och bygningsloven.

Avtalen kan t.ex. avse teknisk infrastruktur och grönområden enligt vad som närmare föreskrivs i *plan- och byggningsloven*. Vad som avses är i princip mer lokala vägar, gång- och cykelvägar, va-system, grönområden och lekplatser.

Avtalen kan också avse byggnaders utformning m.m., om denna går utöver vad som kan regleras genom *plan- och byggningsloven*. Exempel på det sistnämnda är storlek på och fördelning av lägenheter samt olika typer av miljökrav på byggnaders utformning. Även förköpsrätt till lägenheter till marknadspris är möjligt att avtala om. En sådan rätt kan ges till vissa grupper eller kommunen.

Avtalen kan dessutom avse andra åtgärder som kan betecknas som nödvändiga. Ett exempel härpå är externa trafikanläggningar och va-system utanför exploateringsområdet som nödvändiggjorts av den nya bebyggelsen. Ett annat exempel är särskilda miljö- och kvalitetsåtgärder för t.ex. torg och parker. Vidare kan t.ex. även utbyggnadstakten regleras i avtal.

Det är tillåtet att en byggherre förskotterar kommunala utgifter och det gäller även social infrastruktur.

Ett villkor för förhandlingar om *utbyggingsavtaler* är att kommunen har fattat ett formellt beslut som anger förutsättningarna för avtal i det aktuella exploateringsprojektet.¹⁷ Beslutet avser att öka förutsägbarheten för byggherrar och fastighetsägare om vilka krav som kommunen ställer. Beslutet knyts normalt till *kommuneplanen* eller *kommunedelplan*, vilka enligt professor Kalbro i princip motsvarar svenska översiktsplaner och fördjupade översiktsplaner. Beslut ska också ange om avtal är en förutsättning för exploatering. En huvudtanke är att byggherrarna m.fl. ska bibringas att det är nödvändigt att ingå ett avtal med kommunen för att exploateringsprojektet ska kunna genomföras. Beslutet ska vidare klargöra vad kommunen förväntar sig att avtalen ska innehålla i form av avtalsramarna.

För att ta hänsyn till även andra intressen än kommunens och byggherrens finns regler för avtalens hantering och offentliggörande.¹⁸ Om avtalsförhandlingar inleds ska det kungöras. Vidare ska ett avtalsförslag bli föremål för offentlig *ettersyn* i 30 dagar i visst fall. Närmare bestämt om avtalet innehåller byggherreåtaganden

¹⁷ 17-2 § plan- och byggningsloven.

¹⁸ 17-4 § plan- och byggningsloven.

som går utöver vad kommunen kan kräva med direkt stöd av *plan- och bygningsloven*, dvs. avtalet innehåller villkor avseende bebyggelseutformning och andra åtgärder som är nödvändiga för exploateringen.

5.1.5 Storbritannien

Storbritannien har historiskt sett haft ett antal system för värdeåterföring.¹⁹ Det tidigaste var 1909 års Housing, Planning, Etc. Act, som också hade efterföljare. Dessa ianspråk tog 50 procent av den värdeökning som uppkom på grund av ett planbeslut. År 1947 infördes Town and Country Planning Act som påförde en hundra procentig så kallad development charge på hela värdeökningen. Lagen upphävdes år 1953. Därefter infördes år 1967 Land Commission Act. Inledningsvis togs enligt den lagen en statlig värdeåterföringsliknande pålaga om 40 procent ut på alla fastighetstransaktioner på den fria marknaden. Denna lag upphävdes år 1971.

Åren 1975 och 1976 infördes två lagstiftningar med inbördes samband: Community Land Act och året efter Development Land Tax Act. Den förstnämnda var en variant på the Land Commissions Act med den skillnaden att pålagan tillföll lokala myndigheter i stället för staten. Den senare, en interimsåtgärd i avvaktan på reglering som skulle göra det obligatoriskt för lokala myndigheter att förvärva all exploateringsmark, tog ut 80 procent i skatt av en värdeökning. Huvuddelen av intäkterna från pålagan gick till staten och endast en mindre del till de lokala myndigheterna. Det konstaterades att lagens bristande tillämpning delvis berodde på avsaknad av ekonomiska incitament för de lokala myndigheterna att administrera skatten effektivt. Lagen upphävdes år 1980 och sedan dess har några faktiska försök till direkt värdeåterföring (se avsnitt 3.1.2) inte gjorts i Storbritannien.

Ett förslag till en tvingande värdeåterföring togs dock fram år 2004. Enligt förslaget skulle det allmänna ta ut 20 procent av den värdeökning som uppkom genom ett planbeslut. Förslaget ledde inte till lagstiftning dels därför bl.a. byggherrar befarade att

¹⁹ Detta avsnitt bygger i hög grad på Regulations and Property Values: the "Windfalls Capture" Idea Revisited, Alterman, R., i The Oxford Handbook of Urban Economics and Planning, 2012, s. 768 ff.

förfarandena med avtalsbaserad värdeåterföring skulle fortsätta parallellt, dels eftersom de lokala myndigheterna inte skulle vara de direkta mottagarna av intäkterna.

En hybrid av direkt och indirekt värdeåterföring infördes emellertid år 2010: Community Infrastructure Levy. Denna påлага bygger på en beräkning som knyter an till den ytterligare golvyta som beviljas genom ett planbeslut. Regleringens motiv var de förväntade exploaterings effekterna (indirekt värdeåterföring) och det ökade ekonomiska värdet beslutet medförde (direkt värdeåterföring). Regleringen modifierades sedermera på så vis att de lokala myndigheterna fick diskretionära befogenheter avseende om pålagan ska tas, betalningens storlek, för vilka offentliga syften och vilket geografiskt område kring exploateringen. Vissa undantag gjordes dock alltså, bl.a. för så kallad affordable housing. Regleringen avser också minimera fallen när myndigheterna kan ta ut både pålagor och avtalsbaserade ersättningar för kollektiva nyttigheter.

Frågan om värdeåterföring är dock, generellt sett, alltså aktuellt i Storbritannien. År 2009 infördes en mekanism, kallad Business Rate Supplements (BRS), som ska ge lokala myndigheter mer valmöjligheter att kunna investera i sin egen ekonomiska utveckling och som kan ses som ett samarbete med det lokala affärlivet att driva den ekonomiska utvecklingen i området framåt.²⁰ BRS regleras i en lag från 2009²¹ och har det uttalade syftet att ge tillfälle till vissa lokala myndigheter²² att enskilt eller gemensamt ta ut en påлага för att finansiera projekt som förväntas bidra till ekonomisk utveckling. Intäkterna från en BRS får endast användas till utgifter för det projekt som BRS infördes för och får uttryckligen inte användas till bostäder, socialtjänst, vård av barn, skolor och utbildning, hälso- och sjukvård eller tjänster som myndigheten tillhandahåller vid utövandet av funktioner som åläggs av eller enligt Town and Country Planning Act från 1990. Det finns dock inga begränsningar av vilken typ av projekt som kan bli aktuell för en BRS, det kan t.ex.

²⁰ Business Rate Supplements: guidance for Local Authorities, January 2010, 1.4.

²¹ Lagen bygger på ett white paper från oktober 2007, Business rate supplements: a White Paper, HM Treasury and Communities and Local Government, som i sin tur bygger på Sir Michael Lyon's Inquiry into Local Government från March 2007 och Review of sub-national economic development and regeneration, HM Treasury, Department for Business Enterprise and Regulatory Reform and Communities and Local Government, July 2007.

²² Greater London Authority och vissa kommuner och landsting (county council och county borough council) i England och Wales (section 2).

införas en BRS för att få intäkter till ett stöd till ett lån i syfte att finansiera ett projekt som ska bidra till ekonomisk utveckling i området.²³

Beloppet som ska betalas i form av en BRS bestäms utifrån – förenklat – hyresvärdet ("the rateable value" som fastställs av Valuation Office Agency vart femte år) multiplicerat med ett särskilt belopp ("a multiplier") och fastställas per dag. Det särskilda beloppet beslutas i det konkreta fallet men får inte överstiga 0,02. Om en lokal myndighet tar ut flera BRS för ett visst räkenskapsår får det totala särskilda beloppet inte överstiga 0,02.²⁴ Det finns vidare särskilda regler för småföretag, välgörenhetsorganisationer och amatöridrottsföreningar, landsbygdsbutiker och tomma fastigheter.²⁵ I lagen anges därtill att det finns möjligheter att införa skattelättnader som bedöms lämpligt i det konkreta fallet.²⁶

Innan en BRS införs måste ett särskilt förfarande äga rum.²⁷ Först ska ett utkast till prospekt publiceras och en konsultationsprocess med berörda genomföras. Som berörda anses varje person som kan bli skyldiga att betala den aktuella BRS, varje underliggande myndighet jämfört med den myndighet som vill införa en BRS och alla andra som den sistnämnda myndigheten anser är lämpligt. Om en BRS förväntas att ta in mer än en tredjedel av den totala kostnaden av projektet som ska finansieras måste även en omröstning genomföras. Därefter ska ett slutligt prospekt publiceras.

Som ett illustrerande exempel på finansieringen av infrastruktur i Storbritannien kan hänvisas till SOU 2015:60, s. 39.²⁸ Där ges en överblick av finansieringen av Crossrail, som är en 21 kilometer lång tågtunnel med tio stationer under centrala London. Finansieringen har till cirka 60 procent skett med bidrag från lokala aktörer, genom olika avgiftskonstruktioner och däribland BRS. Därtill kommer den så kallade Community Infrastructure Levy, som ger

²³ Regeringen har dock pekat ut fem "drivers" eller förhållanden som påverkar ekonomisk utveckling och som lokala myndigheter bör beakta; investeringar, utbildning, innovation, företagande och konkurrens. Se Business Rate Supplements: guidance for Local Authorities, January 2010, 2.6–2.7.

²⁴ Section 14 (6) och (7).

²⁵ Section 13 (3)–(6).

²⁶ Section 15.

²⁷ Section 4 (a)–(d) och section 6 (1).

²⁸ På samma ämne, se även Öhrlings PricewaterhouseCoopers rapport, Sverigeförhandlingen: Analys av finansieringsprinciper och bedömning av alternativa finansieringslösningar för nya stambanor, 2 september 2015 i SOU 2016:3, bilaga 6, s. 373–374.

lokala myndigheter rätt att ta ut en extra exploateringsavgift för finansieringen av transportinfrastruktur. Ytterligare finansiering sker genom offentlig privat samverkan. Canary Wharf Group, som består av tre företag, bidrar med 150 miljoner brittiska pund till den nya Crossrailstationen i Canary Wharf. Canary Wharf Group kommer också utforma och bygga den nya stationen.²⁹

5.1.6 USA

I USA finns det olika verktyg för värdeåterföring i olika delstater. Två förekommande verktyg är Tax Increment Financing (TIF) och Local Improvement District (LID). Båda är knutna till fastighets-skatten och berör såväl ny som befintlig bebyggelse.

Genom TIF används värdeökning för fastigheter för att finansiera infrastrukturprojekt. Delstaterna har olika regler för TIF. I Delstaten Washington möjliggör TIF Act för städer och regioner att definiera ett specifikt område som "increment area" (ungefär tillväxtområde) och genom fastighetsskatt använda delar av värdeökningar för fastigheter för att finansiera en infrastrukturinvestering.³⁰

Det andra verktyget, LID, innebär att fastighetsägare kan delta i finansiering av transportinfrastruktur om en investering skapar stora fastighetsvärden. Detta kan ske genom att ett LID skapas. För att skapa ett LID krävs samtycke av lokala myndigheter och minst hälften av de berörda fastighetsägarna samt att en initial nyttoanalys måste visa att värdeökningarna kommer att vara större än kostnaderna.

I centrala Seattle har LID använts för att bygga en spårväg, South Lake Union Streetcar. Initiativet kom från en fastighetsägare med stort fastighetsinnehav längs den aktuella spårvägslinjen. Nyttanalyser som föregick investeringen visade på att spårvägsutbyggnaden skulle leda till en värdeökning för fastigheterna i influensområdet om drygt 69 miljoner dollar. Kostnaden hade vid samma tid beräknats till 49 miljoner dollar. Spårvägen finansierades till drygt hälften av fastighetsägarmedel genom LID.³¹

²⁹ <http://www.crossrail.co.uk/about-us/funding>.

³⁰ Washington State Dept. of Revenue (2011) Tax increment financing type programs in WA.

³¹ City of Seattle (2006) Final Special Benefit Study for South Lake Union Streetcar Project, s. 2.

Värdeåterföring i USA är inte sällan sammankopplad med inriktningen att bygga stadsmiljöer i kollektivtrafiknära lägen.³² Det är även konstaterat att effekten av värdeåterföring ökar med en tät stadsbyggnad.³³

5.2 Sammanfattande kommentarer

Avsnittet visar tydligt att flera länder har eller har haft modeller för att fastighetsägare ska bidra till det offentliga kostnader för infrastruktur. Det som vidare blir tydligt av avsnittet är att sådana skatter varken är ett nytt eller säreget fenomen utan får anses vara en accepterad skattebas internationellt sett. Det som samtidigt kan konstateras är dock att sättet på hur det görs varierar stort. Det finns varianter som bygger på tanken om att beskatta värdeökning, medan andra är uppbyggda som en förhöjd fastighetsskatt och ytterligare andra som har större eller mindre inslag av frivillighet. Vissa modeller är inriktade på att täcka kostnader för nya projekt, andra kan omfatta såväl nybyggnationer som befintliga strukturer. Vissa modeller har specialdestinerade intäkter för utpekade projekt, som kan utgöras av infrastrukturinvesteringar eller annat, medan det även finns mer generella pålagor. Det finns också skillnader i om intäkterna tillfaller staten, regionen eller det lokala samhället. De flesta modellerna som redovisats bygger dock på att olika former av avtal om medfinansiering i anslutning till att mark detaljpaneläggs. Det är mer ovanligt att finansiering sker via uttag av olika fastighetsknutna avgifter eller skatter.

Den modell som kommittén anser är värd att lyfta fram för svenskt vidkommande är främst brittiska BRS. BRS bygger på de allmänna reglerna om fastighetstaxeringen och är konstruerad som en ramlag som kan göras tillämplig på vissa grupper inom ett visst geografiskt avgränsat område. Samtidigt ska noteras att BRS har en tydlig inriktning mot att stärka lokala myndigheter och områden,

³² Se till exempel Center for Transit-oriented development (2008) *Capturing the Value of Transit* i en rapport till United States Department of Transportation, Federal Transit Administration, Gihring, Thomas A. (2001) *Applying value capture in the Seattle Region*. Gihring, Thomas A., Smith Jeffery J. (2011) *Financing Transit Systems Through Value Capture*. Victoria Transport Policy Institute.

³³ Walters, Lawrence C. (2012) *Land Value Capture in Policy and Practice*. Romney Institute, Brigham Young University.

samt att det maximala taket för uttaget och det förfarande som ska genomföras innan en BRS blir en realitet kan göra att det endast är för svenska förhållanden mycket stora projekt som skulle kunna bli aktuella. BRS skulle således inte gå att tillämpa på svenska förhållanden utan anpassning.

6 Markexploatering som förutsättning för en särskild skatt eller avgift

6.1 Inledning

Kommittén ska enligt direktiven utreda om större offentliga infrastrukturinvesteringar kan finansieras genom uttag av en särskild statlig skatt eller avgift eller en kombination av sådana. I utformningen av den särskilda skatten eller avgiften ska det beaktas dels i vilken utsträckning fastigheter har ökat i värde till följd av en infrastrukturinvestering, dels den direkta nytta olika grupper (fastighetsägare) kan anses dra av den aktuella investeringen.

För att en investering av aktuellt slag ska komma till stånd krävs i praktiken att olika regelverk involveras. Vilka regler som aktualiseras sammanhänger med vilket slags infrastruktur det är fråga om, exempelvis en väg, en järnväg, ett elnät, vatten- och avloppsledningar eller så kallad social infrastruktur i form av exempelvis ett sjukhus, en vårdcentral, en skola eller en förskola. Planläggning av markanvändningen kan exempelvis ske enligt plan- och bygglagen (2010:900), väglagen (1971:948), lagen om byggande av järnväg (1995:1649), lagen om allmänna vattentjänster (2006:412) eller ellagen (1997:857). Markåtkomst enligt t.ex. vissa nu nämnda lagar, expropriationslagen (1972:719) eller ledningsrättslagen (1973:1144) kan dessutom vara central för investeringen som sådan och för markägarens rätt till ersättning. Markåtkomsten är dock inte relevant för kommitténs överväganden. Här förutsätts bl.a. att rådigheten till marken som behövs för infrastrukturinvesteringen har säkerställts. Inte heller tillstånd att bygga, dvs. bygglov, berörs i förevarande sammanhang utan dessa beslut förutsätts ha fattats.

Den särskilda statliga skatt eller avgift kommittén eventuellt föreslår kan på skilda sätt vara beroende av de ovan uppräknade lagarna, med flera. Dessa andra regelverks omedelbara betydelse för kommitténs förslag kan emellertid sammanfattas till två huvudfrågor. För det första är den faktiska planläggningen av infrastrukturinvesteringen en förutsättning för att den värdestegring på fastigheter, som är grunden för uttaget av en eventuell särskild pålaga, kan anses tillräckligt konkret och stabil för att utgöra grund för pålagan. För det andra kräver uttaget av en särskild skatt eller avgift att införandet av denna samordnas med infrastrukturinvesteringen. Det senare är i praktiken en fråga om att koordinera införandet av den särskilda pålagan med planeringsprocessen som sker enligt bestämmelserna i framför allt plan- och bygglagen, väglagen eller lagen om byggande av järnväg. En ytterligare samordningsaspekt som bör övervägas är pålagans förenlighet med t.ex. före en antagen detaljplan ingångna exploateringsavtal om ansvaret för infrastrukturkostnader, dvs. där avtalet bestämmer en kommuns och byggherres åtaganden utöver vad planen reglerar. Nedan ges en kort beskrivning av den exploateringslagstiftning som har störst betydelse för kommitténs eventuella förslag.

6.2 Plan- och bygglagen

Plan- och bygglagen reglerar planläggningen av mark och vatten respektive byggande utifrån vissa i lagen närmare angivna övergripande mål. Huvuddelen av den infrastruktur som skulle kunna bli föremål för ett eventuellt förslag från kommittén omfattas av plan- och bygglagens tillämpningsområde, t.ex. skolor, sjukhus, flygplatser, hamnar, kraftverk och brandstationer. Planeringen av markanvändningen är en kommunal angelägenhet (1 kap. 2 § PBL), ofta i dagligt tal betecknat det kommunala planmonopolet. Den kommunala planeringen sker på två nivåer: översikts- och detaljplan (3 respektive 4–6 kap. PBL). Det finns också områdesbestämmelser för att i vissa avseenden reglera begränsade områden av kommunen som inte omfattas av en detaljplan (4 kap. 41 § PBL). Planerna kan under vissa förutsättningar överprövas av staten i form av en länsstyrelse eller regeringen. Därtill finns regionplaner (7 kap. PBL),

vilka har statlig grund. Regeringen beslutar om regionplaneorgan som utarbetar sådana planer.

Regionplan

Regeringen får besluta att det under en viss tid eller tills vidare ska finnas ett regionplaneorgan om det inte finns ett utbrett motstånd mot detta hos de berörda kommunerna. Regionplaneorganet har till uppgift att utreda sådana frågor om användningen av mark- eller vattenområden som angår två eller fler kommuner och behöver utredas gemensamt, och samordna översiktlig planering för två eller fler kommuner i den mån det behövs. Som huvudregel är ett kommunalförbund regionplaneorgan (7 kap. 2 § 1 PBL). I lagen (1987:147) om regionplanering för kommunerna i Stockholms län finns dock bestämmelser om regionplanering i det länet.

Regionen för ett regionplaneorgan omfattar de kommuner som organet har utsetts för. Regionplaneorganet ska inom sin region bevaka regionala frågor och i sådana frågor fortlöpande lämna underlag till kommunerna och de statliga myndigheterna för deras planering.

Ett regionplaneorgan får, för regionen eller en del av den, bl.a. anta en regionplan som ska vara vägledande för beslut om översiktsplaner, detaljplaner och områdesbestämmelser. En regionplan kan fylla viktiga funktioner som stöd för ett regionalt perspektiv i den kommunala översiktsplaneringen liksom för arbetet i övrigt på regional nivå. Det bedrivs en mellankommunal planeringssamverkan i många former. Plan- och bygglagen erbjuder ett system för en frivillig regionplanering som ett fastare alternativ till ett mer informellt samarbete.¹ Regionplanen underkastas samråd, utställning och granskning. En regionplan ska antas, ändras och upphävas av fullmäktige i det kommunalförbund eller regionplaneförbund som är regionplaneorgan. En regionplan gäller i åtta år.

När det gäller själva regionplanen kan den användas t.ex. för att samordna planeringen av trafikleder. Sådan planering har av uppenbara skäl störst betydelse där många kommuner exempelvis berörs av övergripande infrastrukturfrågor.

¹ Prop. 2009/10:170, s. 253.

Översiktsplan

Varje kommun ska ha en översiktsplan som omfattar hela kommunen. Översiktsplanen ska ange inriktningen för den långsiktiga utvecklingen av den fysiska miljön. Planen ska ge vägledning för beslut om hur mark- och vattenområden ska användas och hur den byggda miljön ska användas, utvecklas och bevaras. Innan kommunen antar översiktsplanen ska ett förslag bli föremål för samråd med berörda samt ställs ut och granskas. En antagen översiktsplan är inte bindande (3 kap. 3 § PBL).

För att säkerställa att den kommunala planeringen sätts in i ett större sammanhang hanterar översiktsplanen relevanta nationella, regionala och mellankommunala frågor.² Det finns samband mellan översiktsplanen och t.ex. regionala tillväxt- och utvecklingsprogram, länsplaner för transportinfrastruktur, de transportpolitiska målen, miljökvalitetsmålen och regionala klimat- och energistrategier. Översiktsplanen är ett sektorsövergripande och strategiskt instrument för kommunens långsiktiga utveckling av den fysiska planeringen. Den kan även fungera som en plattform för kommunens medverkan i bl.a. den regionala utvecklingsplaneringen.

Detaljplan

Kommunen ska med en detaljplan pröva ett mark- eller vattenområdes lämplighet för bebyggelse och byggnadsverk samt reglera bebyggelsemiljöns utformning, enligt vad som närmare föreskrivs för en ny sammanhållen bebyggelse, en bebyggelse som ska förändras eller bevaras samt ett nytt byggnadsverk som inte är ett vindkraftverk (4 kap. 2 § PBL). Detaljplanen innefattar ett i princip uttömmande ställningstagande till de allmänna intressena enligt 2 kap. plan- och bygglagen samt hushållningsbestämmelserna i 3 och 4 kap. miljöbalken.³ Planen medför en rätt att bygga i enlighet med bestämmelserna under en särskild angiven genomförandetid och har bindande verkan mot enskilda vid prövningen av lov. Detaljplanen reglerar med bindande verkan även andra rättigheter och skyldigheter, inte bara mellan markägarna och samhället utan också

² A. prop., s. 176.

³ A. prop., s. 191.

markägarna emellan. För kommunen medför planen en rätt – och även skyldighet – att lösa in mark som är avsedd för allmänna platser liksom en skyldighet att ställa i ordning och underhålla dessa. Till detaljplanen ska en planbeskrivning och en genomförandebeskrivning fogas.

I en detaljplan ska kommunen bestämma och ange gränserna för allmänna platser, kvartersmark och vattenområden (4 kap. 5 § PBL). Enligt sistnämnda lagrum ska kommunen även bestämma användningen och utformningen av allmänna platser för vilka kommunen är huvudman och bestämma användningen av kvartersmark och vattenområden.

I detaljplanen ska kommunen ange en genomförandetid (4 kap. 21 § PBL). Tiden ska bestämmas så att det finns rimliga möjligheter att genomföra planen, men tiden får inte vara kortare än fem år och inte längre än femton år. En detaljplan ska bestå av en karta över det område som planen omfattar (plankarta) och de bestämmelser i övrigt som behövs (4 kap. 30 § PBL). Av plankartan ska det framgå hur planområdet delas upp för skilda ändamål och vilka bestämmelser som gäller för olika områden. En detaljplan gäller till dess den ändras eller upphävs (4 kap. 38 § PBL).

Innan kommunen antar en detaljplan ska kommunen ha tagit fram ett planförslag, samrått om förslaget, kungjort det och låtit det granskas enligt vad som närmare anges i lagen (5 kap. 1 § PBL). I arbetet med att ta fram ett förslag till en detaljplan ska kommunen samråda med bl.a. länsstyrelsen, lantmäterimyndigheten, de kommuner som berörs och de kända sakägarna (5 kap. 11 § PBL). Kommunen ska redovisa de synpunkter som kommit fram i samrådet samt de kommentarer och förslag som kommunen har med anledning av synpunkterna. När samrådet är klart ska kommunen som huvudregel kungöra sitt förslag till detaljplan. Vidare ska förslaget granskas under en viss granskningstid, minst tre veckor. Efter granskningstiden ska kommunen göra ett granskningsutlåtande (5 kap. 23 § PBL). Det ska innehålla en sammanställning av de skriftliga synpunkter som har kommit in under granskningstiden och en redovisning av kommunens förslag med anledning av synpunkterna.

En detaljplan ska antas av kommunfullmäktige, men fullmäktige får uppdra åt kommunstyrelsen eller byggnadsnämnden att anta en plan som inte är av stor vikt eller har principiell betydelse (5 kap.

27 § PBL). När beslutet att anta detaljplanen har vunnit laga kraft ska kommunen bl.a. på planhandlingarna anteckna det datum då planen vann laga kraft och, som huvudregel, snarast möjligt skicka planen, planbeskrivningen och fastighetsförteckningen till länsstyrelsen och lantmäterimyndigheten (5 kap. 32 § PBL). Ett beslut att anta, ändra eller upphäva en detaljplan eller områdesbestämmelser gäller först sedan beslutet har vunnit laga kraft (5 kap. 40 § PBL).

Genomförandet av en detaljplan ska, enligt 6 kap. 1 § PBL, grundas på den planbeskrivning som kommunen har gjort enligt 4 kap. 31 och 33 §§ samma lag. I plan- och bygglagen infördes, med ikraftträdande den 1 april 2017, en ändring syftande till att göra det möjligt att på frivillig väg återföra till det allmänna delar av den värdeökning för fastigheter som uppstår till följd av stora investeringar i transportinfrastruktur (värdeåterföring).⁴ Värdeåterföring föreslås ske genom att en kommun som medfinansierar statlig eller landstingskommunal transportinfrastruktur får förhandla med en byggherre eller fastighetsägare om att ersätta kommunen för en del av den medfinansiering som kommunen lämnar (medfinansieringsersättning). Avtal om medfinansiering utvidgar vad som kan regleras i ett exploateringsavtal (jfr 1 kap 4 § PBL). Vidare ändrades lagen (2009:47) om vissa kommunala befogenheter som förtydligar att kommuner även får medfinansiera byggnad av järnväg, vilket innefattar tunnelbana och spårväg, som ett landsting är huvudman för. De nu redovisade regeländringarna utgör en del av de förslag som lämnades av Sverigeförhandlingen i syfte att tydliggöra hur markvärdeökningar som uppstår genom investering i infrastruktur kan ligga till grund för kostnadsdelning i samband med exploateringsavtal.

⁴ Prop. 2016/17:45.

6.3 Statliga vägar, järnvägar, vatten och avlopp samt elnät

6.3.1 Statliga vägar

Väglagen gäller allmän väg. Staten, i form av Trafikverket, är väghållare för allmänna vägar (5 och 6 §§ VägL). Väghållning omfattar byggande av väg och drift av väg. Är staten väghållare inom ett område med detaljplan där kommunen är huvudman för allmänna platser, ska kommunen tillhandahålla den mark eller det utrymme som behövs för väg inom området (7 § VägL).

Med byggande av väg avses att anlägga en ny väg och att bygga om en väg (10 § VägL). Ny väg får anläggas om vägen behövs för allmän samfärdsl eller annars kan antas få synnerlig betydelse för det allmänna. En väg får byggas om när det är motiverat från allmän synpunkt. Fråga om byggande av väg prövas av Trafikverket efter samråd med länsstyrelsen. Om Trafikverket och länsstyrelsen har olika uppfattning, hänskjuts frågan till regeringens prövning. Regeringen kan förordna att fråga om byggande av väg i vissa fall ska prövas av länsstyrelsen.

Inom område med detaljplan eller områdesbestämmelser får väg inte byggas i strid med planen eller bestämmelserna. Om syftet med planen eller bestämmelserna inte motverkas, får dock mindre avvikelser göras (14 § VägL). Den som avser att bygga en väg ska, enligt 14 a § samma lag, upprätta en vägplan. Denne ska bl.a. också, under arbetet med att upprätta en vägplan, samråda med länsstyrelsen, berörda kommuner och de enskilda som särskilt berörs. Om vägplanen har betydelse för kollektivtrafiken ska samråd även ske med berörda regionala kollektivtrafikmyndigheter. Samrådet ska avse vägens lokalisering, utformning och miljöpåverkan.

Vägplanen ska bl.a. innehålla en karta över det område som planen omfattar. Kartan ska visa vägens sträckning och huvudsakliga utformning samt den mark eller det utrymme och de särskilda rättigheter som behöver tas i anspråk för vägen och för att bygga vägen.

Den som avser att bygga en väg ska, som huvudregel, kungöra förslaget till vägplan och underlaget till denna och låta det granskas (17 § VägL). Trafikverket prövar frågan om att fastställa en vägplan efter samråd med berörda länsstyrelser. Verket ska överlämna frågan om att fastställa planen till regeringen för prövning om Trafik-

verket och en länsstyrelse har olika uppfattning. Om det inte finns synnerliga skäl upphör ett beslut att fastställa en vägplan att gälla fem år efter det år då beslutet fick laga kraft om inte vägens sträckning har blivit tydligt utmärkt på marken och vägbygget har påbörjats.

En väg får börja byggas först sedan vägplanen har blivit fastställd (19 § VägL). Det finns också regler om gemensam planering av vägar och järnvägar. En vägplan och en järnvägsplan enligt LBJ får upprättas i ett gemensamt förfarande och fastställas genom ett beslut.

Vägrätt innefattar rätt för väghållaren att nyttja mark eller annat utrymme som behövs för en väg, trots den rätt som någon annan kan ha till fastigheten (30 § VägL). Som huvudregel uppkommer vägrätt genom att väghållaren tar mark eller annat utrymme för en väg i anspråk med stöd av en fastställd vägplan. Mark eller annat utrymme ska anses ha tagits i anspråk för en väg när vägens sträckning över fastigheten tydligt har märkts ut på marken och det vägarbete som anges i vägplanen har påbörjats inom fastigheten (31 § andra stycket VägL).

6.3.2 Järnväg, tunnelbana och spårväg

Lagen om byggande av järnväg tillämpas också på tunnelbana och spårväg. Om en tunnelbana eller en spårväg byggs med stöd av en detaljplan enligt plan- och bygglagen behöver dock bestämmelserna i lagen om byggande av järnväg inte tillämpas.

Med byggande av järnväg avses att anlägga en ny järnväg och att bygga om en järnväg. Inom område som omfattas av detaljplan eller områdesbestämmelser får en järnväg inte byggas i strid mot planen eller bestämmelserna (1 kap. 5 § LBJ).

Den som avser att bygga en järnväg ska, som huvudregel, upprätta en järnvägsplan (2 kap. 1 § LBJ). Om en järnväg behöver anläggas eller byggas om på grund av ett vägprojekt, får järnvägen i stället regleras i en vägplan enligt 20 b § andra stycket VägL. Den som avser att bygga en järnväg ska under arbetet med att upprätta en järnvägsplan samråda med länsstyrelsen, berörda kommuner och de enskilda som särskilt berörs. Om järnvägsplanen har betydelse för kollektivtrafiken ska samråd även ske med berörda regionala

kollektivtrafikmyndigheter. Samrådet ska avse järnvägens lokalisering, utformning och miljöpåverkan.

Järnvägsplanen ska innehålla en karta över det område som planen omfattar (2 kap. 9 § LBJ). Kartan ska visa järnvägens sträckning och huvudsakliga utformning samt den mark eller det utrymme och de särskilda rättigheter som behöver tas i anspråk för järnvägen och för att bygga järnvägen. Den som avser att bygga en järnväg ska kungöra förslaget till järnvägsplan och underlaget till denna och låta det granskas. Om en miljökonsekvensbeskrivning har upprättats ska denna kungöras och hållas tillgänglig för allmänheten enligt 6 kap. 8 § första stycket miljöbalken.

Trafikverket prövar frågan om att fastställa en järnvägsplan efter samråd med berörda länsstyrelser. Trafikverket ska överlämna frågan om att fastställa planen till regeringen för prövning om Trafikverket och en länsstyrelse har olika uppfattning. Ett beslut att fastställa en järnvägsplan upphör att gälla fem år efter det år då beslutet vann laga kraft om inte järnvägsbygget har påbörjats. Om det finns synnerliga skäl får giltighetstiden förlängas med högst två år. En järnvägsplan och en vägplan enligt väglagen får upprättas i ett gemensamt förfarande och fastställas genom ett beslut (2 kap. 19 § LBJ). Byggande av allmän väg som behövs på grund av det järnvägsprojekt som en järnvägsplan avser får regleras i järnvägsplanen.

Planeringen av järnvägar sker i princip på samma sätt som för allmänna vägar, med skillnaden att den statliga planen här kallas järnvägsplan. Planen är rättsligt bindande och när planen är fastställd får den mark som berörs förvärvas. Järnvägsplanen ger rätt att lösa in den mark som behövs. Ersättningen ska bestämmas enligt bestämmelserna i expropriationslagen (1972:719).

6.3.3 Vatten och avlopp

Allmänna vatten- och avloppsanläggningar regleras i lagen om allmänna vattentjänster (2006:412). Kommunen är skyldig att ordna vattentjänster enligt vad som närmare föreskrivs i lagen. Detta är en annan skyldighet än den som gäller för anordnandet av allmänna platser i detaljplanen enligt plan- och bygglagen. En allmän va-anläggning får dock inte ordnas i strid med detaljplan, områdesbestämmelser eller andra bestämmelser om hur marken ska bebyggas (11 §

va-lagen). I praktiken är en kommuns va-planläggning normalt samordnad med detaljplanen och vägnätet eftersom ledningarna ofta läggs i gatumark, dvs. mark som enligt detaljplanen ska användas för gata. Det ska framgå av ett beslut om en allmän va-anläggnings verksamhetsområde vilka fastigheter som området omfattar (7 § samma lag). I detta fall finns alltså inte någon plan som ska ställas ut, granskas, kungöras, etc. Beslut som regleras i va-lagen prövas av mark- och miljödomstolen.

6.3.4 Elnät

En elektrisk starkströmsledning får inte byggas eller användas utan tillstånd (nätkoncession). Till byggandet av en ledning räknas även schaktning, skogsavverkning eller liknande åtgärder för att bereda plats för ledningen (2 kap. 1 § ellagen). Nätmyndigheten (i dag Energimarknadsinspektionen) prövar som huvudregel frågor om nätkoncession, medan regeringen gör det undantagsvis enligt vad som närmare föreskrivs i elförordningen (2013:208). En nätkoncession gäller tills vidare. En nätkoncession för linje får inte strida mot en detaljplan eller områdesbestämmelser (8 § ellagen). Om syftet med planen eller bestämmelserna inte motverkas, får dock mindre avvikelser göras. I 11–12 §§ ellagen ges vissa närmare villkor för nätkoncession.

7 Valet mellan skatt och avgift

7.1 Inledning

Kommittén ska utreda om större offentliga infrastrukturinvesteringar kan finansieras genom uttag av en särskild statlig skatt eller statlig eller kommunal avgift eller en kombination av sådana. I 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 ska utreda möjligheterna att införa en särskild statlig skatt som på ett mer effektivt sätt än i dag fångar upp värdestegringar på fastigheter till följd av infrastrukturinvesteringar och lämna förslag om hur en sådan skatt kan utformas. Syftet med skatten är att fastighetsägare vars fastigheter ökar i värde till följd av en större offentlig infrastrukturinvestering ska bidra till finansieringen av investeringen som ledde till värdeökningen.

Rörande finansiering av infrastrukturinvesteringar via avgifter sägs i direktiven att kommittén inom ramen för sin analys ska ta ställning till vilka fastighetsägare som bör omfattas av en eventuell avgift och vid vilken tidpunkt avgiftsskyldigheten ska inträda. Kommittén ska även bedöma vilka slags infrastrukturinvesteringar som kan leda till avgiftsskyldighet, vilka kostnader som ska kunna ingå i kostnadsunderlaget för avgiften och hur dessa ska fördelas mellan dem som ska betala avgiften. I kommitténs uppdrag ingår att analysera om det är möjligt att utforma en avgift som står i rimlig proportion till de kostnader som uppkommer för det allmänna.

Skatt har karaktären av ett tvångsmässigt bidrag till det allmänna utan direkt motprestation. En avgift är däremot vanligen en penningprestation som betalas för en specificerad motprestation från det allmänna. Kommittén ska identifiera vilka motprestationer som skulle

kunna komma i fråga för att säkerställa att pålagan inte förlorar sin karaktär av avgift.

Avseende förutsättningar för *statligt* avgiftsuttag säger direktiven att staten kan ta ut avgifter för att finansiera sin verksamhet. Om avgiften innebär ingrepp i enskildas ekonomiska förhållanden är det riksdagen som ska fatta beslut om att införa en sådan avgift (ofta kallad offentligrättslig, tvingande eller belastande avgift). Riksdagen kan delegera rätten att meddela föreskrifter om offentligrättsliga avgifter till regeringen eller till kommunerna. Statliga avgifter ska beräknas så att de helt täcker verksamhetens kostnader (full kostnadstäckning) om inte regeringen har föreskrivit något annat (5 § andra stycket avgiftsförordningen [1992:191]).

Förutsättningar för *kommunalt* avgiftsuttag är enligt direktiven att kommuner och landsting får ta ut avgifter för tjänster och nyttigheter som de tillhandahåller med stöd av sin allmänna kompetens. För obligatoriska tjänster och nyttigheter får de dock bara ta ut avgifter om det är särskilt föreskrivet (8 kap. 3 b § kommunallagen [1991:900]). Enligt den så kallade självkostnadsprincipen i 8 kap. 3 c § kommunallagen får kommuner och landsting inte ta ut högre avgifter än som svarar mot kostnaderna för de tjänster eller nyttigheter som kommunen eller landstingen tillhandahåller (självkostnaden). Självkostnadsprincipen gäller för all verksamhet som kommuner och landsting bedriver, om det inte finns särskilda bestämmelser som begränsar eller utökar avgiftsuttaget.

När det gäller vilken juridisk-teknisk utformning ett eventuellt förslag från kommittén bör ha är det framför allt två frågor som uppkommer beträffande vilken teknisk lösning som är ändamålsenligast. Den första frågan är vem, lagstiftaren, regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer, som kan besluta om den eller de pålagor som kan komma att föreslås. Den andra frågan är om en skatt eller avgift är lämpligast med tanke på de krav som ställs i direktiven på ett förslags utformning. Det betyder närmare bestämt att det behöver klarläggas hur begreppen skatt och avgift definieras. Frågorna behandlas i tur och ordning.

7.2 Vem kan besluta om skatter och avgifter?

Skyldigheten att betala skatt och betala vissa avgifter till staten eller kommuner regleras genom normgivning.¹ Med normgivning avses beslutandet av föreskrifter som blir bestämmande för myndigheters och enskildas handlande.² Bestämmelser om normgivningsmakten finns i 8 kap. regeringsformen.

Enligt 8 kap. 3 § RF ska föreskrifter om förhållandet mellan enskilda och det allmänna, som gäller åligganden för enskilda eller i övrigt avser ingrepp i enskildas personliga eller ekonomiska förhållanden, meddelas genom lag. Föreskrifter om skatt till staten och om belastande avgifter faller in under denna bestämmelse.

Det bör uppmärksammas att bestämmelsen är begränsad till åligganden för enskilda i förhållande till det allmänna. Föreskrifter som enbart innebär ett åliggande för någon annan än en enskild, t.ex. en kommun eller en myndighet, att betala en avgift omfattas inte av 8 kap. 3 § RF. Föreskrifter som innebär åligganden för en kommun ska dock enligt 8 kap. 5 § RF även det meddelas i lag.

Enligt 8 kap. 7 § första stycket RF kan regeringen utan hinder av 8 kap. 3 § RF, efter bemyndigande i lag, genom förordning meddela föreskrifter om annat än skatt inom vissa uppräknade ämnesområden. Bestämmelsen medger således att riksdagen delegerar till regeringen att meddela föreskrifter om belastande avgifter, däremot inte föreskrifter om skatt. Delegationsutrymmet är begränsat även på så sätt att det inte medför rätt att meddela föreskrifter om annan rättsverkan av brott än böter. Det bör noteras att bestämmelsen i 8 kap. 7 § RF tillåter delegation endast till regeringen, inte till kommun.

Enligt 8 kap. 9 § andra stycket RF däremot, kan regeringen eller kommun efter riksdagens bemyndigande meddela sådana föreskrifter om avgifter, som på grund av 8 kap. 3 § RF annars ska meddelas av riksdagen. Till skillnad från vad som gäller enligt 8 kap. 7 § RF kan riksdagens bemyndigande enligt denna bestämmelse ha annan form än lag, i praktiken en hemställan i ett utskottsbetänkande som riksdagen ansluter sig till. Denna delegationsmöjlighet avser avgifter generellt, med undantag för sanktionsavgifter, och är inte som i

¹ Prop. 1973:90, s. 212.

² A. prop. s. 201.

8 kap. 7 § RF begränsad till vissa sakområden. Bestämmelsen tillåter också, till skillnad från 8 kap. 7 § RF, delegation såväl till regeringen som till kommun.

Med stöd av 8 kap. 11 § RF kan regeringen överlåta sin normgivningsmakt till förvaltningsmyndigheter eller kommuner, så kallad subdelegation. Regeringen kan alltså genom bemyndigande från riksdagen få normgivningskompetens inom ett visst område och sedan föra kompetensen vidare till förvaltningsmyndigheter och kommuner.

Regeringen har dessutom enligt 8 kap. 13 § första stycket 2 RF rätt att meddela föreskrifter, däribland föreskrifter om avgifter som inte enligt grundlagen ska meddelas av riksdagen. Som exempel på sådana frivilliga avgifter kan nämnas avgifter för statistik- och registerbearbetningar och inträdesavgifter vid museer.³ Denna rätt för regeringen att direkt med stöd av grundlagen meddela föreskrifter brukar benämnas regeringens restkompetens. Restkompetensen omfattar alltså den normgivningsmakt som grundlagen inte uttryckligen har förbehållit riksdagen.

Därutöver har regeringen enligt 8 kap. 13 § första stycket 1 RF rätt att meddela föreskrifter om verkställighet av lag.

Från egentliga normgivningsbemyndiganden måste man särskilja så kallade kvasibemyndiganden, dvs. bestämmelser som erinrar om regeringens rätt att med stöd av 8 kap. 13 § första stycket 1 RF meddela verkställighetsföreskrifter.⁴

Sådana bestämmelser innebär inte något bemyndigande i egentlig mening. Konstitutionsutskottet beskriver ”kvasidelegering” som bestämmelser som till formen är delegationsregler men som faktiskt endast markerar att utfyllnad av lagregleringen på en särskilt angiven punkt ska göras genom verkställighetsföreskrifter.⁵ Ibland benämns de informationsbestämmelser.

Enligt 8 kap. 14 § RF utgör behörighet för regeringen att besluta föreskrifter i ett visst ämne inte hinder för riksdagen att genom lag meddela föreskrifter i samma ämne. Detta gäller oavsett

³ Prop. 1975:8, s. 46.

⁴ E. Holmberg, N. Stjernquist, *Grundlagarna*, 2 u., 2006 (fortsättningsvis Holmberg, Stjernquist), s. 354.

⁵ KU 1980/81:25 s. 14.

om regeringen är behörig på grund av ett bemyndigande från riksdagen eller direkt enligt 8 kap. 13 § RF.⁶

Om riksdagen beslutar lag inom ett område där regeringen i och för sig är behörig innebär det att regeringen inte får utnyttja sin behörighet så länge lagstiftningen gäller eftersom lag enligt 8 kap. 17 § RF bara får ändras eller upphävas genom lag.

Enligt 11 kap. 14 § RF får en föreskrift inte tillämpas om en domstol eller något annat offentligt organ anser att föreskriften strider mot grundlag eller annan överordnad författning. Om riksdagen eller regeringen har beslutat föreskriften krävs dock att felet är uppenbart. Detta kallas lagprövning.

Förutsättningar för kommunalt avgiftsuttag är att kommuner och landsting får ta ut avgifter för tjänster och nyttigheter som de tillhandahåller med stöd av sin allmänna kompetens. För obligatoriska tjänster och nyttigheter får de dock bara ta ut avgifter om det är särskilt föreskrivet (8 kap. 3 b § kommunallagen [1991:900]).

7.3 Skatt och avgift

Som framgår ovan ska såväl skatter som belastande avgifter primärt beslutas av riksdagen. Den formellt sett avgörande skillnaden mellan skatter och belastande avgifter är att befogenheten att besluta om avgifter är möjlig att delegera till regeringen medan motsvarande möjlighet inte finns beträffande skatter. Riksdagen är alltså ensam behörig att besluta om skatter.

Eftersom olika delegationsregler gäller för skatter och avgifter måste i alla lagstiftningsärenden i vilka riksdagen avser att delegera normgivningsmakt klargöras om det är fråga om en skatt eller en belastande avgift. För kommitténs del är det dock initialt än mer intressant hur skatt och avgift definieras tekniskt sett. Skälet till det är, som utvecklas i avsnitt 7.4, att därigenom avgörs vilken teknik som är möjlig för kommitténs eventuella förslag.

Det kan till att börja med konstateras att valet av benämning på en pålaga saknar betydelse för den statsrättsliga definitionen.⁷ Socialavgifterna och den kommunala fastighetsavgiften är exempel på

⁶ Holmberg, Stjernquist, s. 379.

⁷ Prop. 1973:90 s. 219 f.

skatter trots att de betecknas som avgifter. Ett ytterligare exempel ges i Lagrådets yttrande över förslaget till lagen (2007:1398) om kommunal fastighetsavgift, som är en skatt i statsrättslig hänseende.⁸ Lagrådet anförde:⁹

Det är angeläget att en pålaga som de facto utgör en skatt också benämns skatt, inte minst för att tydliggöra att någon delegation av riksdagens normgivningsmakt enligt 8 kap. 9 § regeringsformen inte är möjlig ... Benämningen kommunal fastighetsskatt torde vara tillräckligt särskiljande i förhållande till statlig fastighetsskatt.

Regeringsformen innehåller inte någon definition av begreppen¹⁰ skatt och avgift utan gränsdragningen får i första hand göras med utgångspunkt i uttalandena i förarbetena till regeringsformen. De definitioner som ligger till grund för skatte- och avgiftsbegreppen i regeringsformen, formulerades redan av Författningsutredningen.¹¹ Av förarbetena till regeringsformen framgår att en skatt kan karaktäriseras som ett tvångsbidrag till det allmänna utan direkt motprestation.¹² Detta gäller inte bara när pålagan har motiverats med behovet av en inkomstförstärkning utan också när den främst fullföljer ett stabiliseringspolitiskt, försörjningspolitiskt eller annat sådant syfte.¹³

Avgift kräver motprestation

Med avgift menas vanligen en penningprestation som betalas för en specificerad motprestation från det allmänna.¹⁴ På ett annat ställe sägs att man i allmänhet har att göra med en avgift i regeringsformens bemärkelse endast om ett specificerat vederlag utgår för den erlagda penningprestationen.¹⁵ I förarbetena uttalas emellertid också följande: ”I den mån enskilda skall förpliktas att erlagga en avgift för vilken någon direkt motprestation från det allmänna inte

⁸ Prop. 2007/08:27, bet. 2007/08:SkU10, rskr. 2007/08:90.

⁹ A.a. s. 68.

¹⁰ Jfr Sterzel, F., *Finansmakten i författningen*, 2013, s. 87: ”En skatt definieras vanligen som ett tvångsbidrag till det allmänna utan direkt motprestation. En avgift ska däremot vara förenad med en specificerad motprestation.”

¹¹ SOU 1963:17 s. 374.

¹² Prop. 1973:90 s. 213, jfr även s. 140.

¹³ A. prop. s. 220.

¹⁴ A. prop. s. 213, jfr även s. 140.

¹⁵ A. prop. s. 219.

utgår – jag förutsätter härvid att pålagan inte i själva verket utgör en skatt – har man otvivelaktigt att göra med ett åliggande som i princip bör kräva riksdagsbeslut”.¹⁶

En penningpåлага anses alltså i vissa fall ha karaktär av avgift och inte av skatt även om någon preciserad motprestation inte utgår. Detta gäller t.ex. om pålagan tas ut endast i näringsreglerande syfte och i sin helhet tillförs näringsgrenen i fråga. Som kännetecken för dessa avgifter anges i förarbetena att de och de motsvarande utgifterna ofta inte redovisas i statsbudgeten. Som exempel nämns prisregleringsavgifterna inom jordbruket och fisket.¹⁷ Dessa är numera avskaffade. Motsvarande avgifter finns dock i 8 och 9 §§ samt 11 § andra stycket ransoneringslagen (1978:268).¹⁸

Att den enskilde får en särskild motprestation för den penningprestation som han betalar till det allmänna anses dock normalt vara det primära kännetecknet för en avgift i förhållande till skatt. Emellertid har motprestationen ofta inte något egenvärde för den enskilde, annat än i förhållande till en tvingande statlig reglering. Motprestationen utgörs t.ex. av ett tillstånd, utan vilket den enskilde inte straffritt kan företa eller underlåta en viss handling, t.ex. ett körkortstillstånd. Motprestationen kan dock även i ett sådant fall ha ett självständigt värde t.ex. avgift för obligatorisk kontrollbesiktning. Att motprestationen har ett värde endast i förhållande till en tvingande statlig reglering fräntar dock inte pålagan dess karaktär av (belastande) avgift.

Avgifter ska täcka kostnader

Avgifterna ska täcka (det allmännas) kostnader (helt eller delvis) för motprestationen och får således inte sättas i relation till det ekonomiska värde för den enskilde som motprestationen från det allmänna har.¹⁹

Författningsutredningen uttalade att en avgift kan sättas så högt att den framstår som oskälig i jämförelse med motprestationen – framför allt på de områden där det allmänna har monopolställning

¹⁶ Prop. 1973:90 s. 218.

¹⁷ A. prop. s. 219.

¹⁸ Prop. 1977/78:75 s. 73.

¹⁹ O. Westerberg, Skatter och avgifter, FT 1982 (fortsättningsvis Westerberg), s. 30.

– och att medborgaren ofta kan stå i en sådan tvångssituation att han måste betala en avgift. Där detta var uppenbart förelåg enligt Författningsutredningen i själva verket en skatt.²⁰

Departementschefen uttalade i grundlagsärendet²¹ att det kom an på riksdagen att besluta om avgifter där intäkterna klart överstiger kostnaderna. Därmed måste han rimligen ha åsyftat att det blev fråga om en skatt.²²

Ekonomistyrningsverket har i en rapport pekat på att om avgiften syftar till att helt eller delvis finansiera en specificerad eller avgränsad verksamhet, talar detta för att ersättningen är en avgift i statsrättslig bemärkelse. Om penning prestationen däremot syftar till att styra eller på annat sätt reglera organisationers eller personers beteende talar det för att den inte bör betraktas som en avgift utan som punktskatt eller någon annan statsrättslig inkomst.²³ Enligt ESV är det dock ett indicium och inte något kriterium.²⁴ Bedömningen av om en motprestation föreligger i lagstiftningspraxis har också gjorts i förhållande till syftet med lagstiftningen.²⁵ Ytterligare en bedömningsgrund för gränsdragningen mellan skatt och avgift som anknyter till avgiftens storlek är refinansiering eller överkompensation. I det lagstiftningsärende som gällde införande av trängselskatt i Stockholm och där frågan om det rörde sig om en skatt eller en avgift behandlades, fäste regeringen avseende vid att det aktuella gatunätet redan en gång hade betalats med skattemedel.²⁶ Pålagan ansågs därför vara en skatt. Också ESV har pekat på att avgifter som införs för verksamheter eller tillgångar som redan har finansierats kan falla utanför avgiftsbegreppet i statsrättslig bemärkelse, t.ex. vägavgifter som föreslås införas för en vägsträckning som redan har finansierats med anslag eller på annat sätt. Om en vägavgift däremot tas ut för att täcka kostnader för underhåll av den statliga vägbanan kan ersättningen betraktas som en avgift.²⁷ Gränsen mellan skatter och avgifter är alltså flytande.²⁸ Departementschefen

²⁰ SOU 1963:16 s. 366.

²¹ Prop. 1977/78:75 s. 218.

²² Jfr dock Westerberg, s. 31.

²³ Ekonomistyrningsverkets rapport Att avgränsa avgifter – Kartläggning och probleminventering, ESV 2004:17 (fortsättningsvis ESV 2004:17), s. 16.

²⁴ A.a. s. 7.

²⁵ Prop. 2001/02:31 s. 136 och prop. 2003/04:145 s. 35.

²⁶ Prop. 2003/04:145 s. 35.

²⁷ ESV 2004:17 s. 16.

²⁸ Prop. 1973:90 s. 213.

anförde också att det i vissa fall kan vara tveksamt om en penningpålaga ska betecknas som en skatt eller avgift.²⁹

Redan Grundlagberedningen konstaterade att gränsen mellan vad som är skatt och vad som är avgift är oskarp men ansåg det acceptabelt eftersom det kommer an på riksdagen att göra gränsdragningen.³⁰

7.4 Slutsats

Bedömning: Kommitténs eventuella förslag bör inte utformas som en avgift.

I dag finns, som framgår av avsnitt 2.1.4, fastighetsbaserade avgiftssystem i form av va-taxor och gatukostnadsersättning. Det ligger därför nära till hands att börja med att överväga om ett avgiftsalternativ är en möjlig teknisk lösning för kommitténs eventuella förslag. Utgångspunkten för en sådan bedömning är att klargöra att avgifter, i regeringsformens mening, kännetecknas av att de betalas som ersättning för direkta motprestationer i form av tjänster eller varor från det allmänna.³¹ ”Enligt [departementschefens] mening har man i allmänhet att göra med en avgift i [regeringsformens] bemärkelse endast om ett specificerat vederlag utgår för den erlagda penningprestationen”.³² Professor Westerberg understryker att avgifterna ska ”täcka statens [det allmännas] kostnader och icke får sättas i relation till det ekonomiska värde för den enskilde, som motprestationen från det allmänna har”.³³ Här kan dessutom, med tanke på omständigheterna som ska styra ett förslags utformning, bortses från så kallade kollektiva motprestationer (se härom avsnitt 7.3).

Vid en första anblick är det allmännas motprestation, i kommitténs fall, den infrastruktur som den eventuellt föreslagna avgiften, ska bidra till att finansiera. Enligt direktiven ska dock infrastrukturens effekter för avgiftsbetalaren påverka utformningen av avgiften. Direktiven anger nämligen att det vid avgiftens utformning ska beaktas i vilken utsträckning fastigheter har ökat i värde till följd av

²⁹ A. prop. s. 219.

³⁰ A. prop. s. 149 och SOU 1972:15 s. 110.

³¹ SOU 1963:17, s. 109.

³² Prop. 1973:90, s. 213 och 219.

³³ Skatter och avgifter, Westerberg, O., Förvaltningsrättslig tidskrift, 1982, s. 30.

en infrastrukturinvestering och den direkta nyttan fastighetsägarna kan anses dra av infrastrukturinvesteringen. Direktivens nu nämnda kvalifikationer gör det, enligt kommitténs mening, svårt att se det allmännas motprestation som infrastrukturen i sig. Detta oavsett om infrastrukturen ses som en vara (anläggningen som sådan) eller en tjänst (tillhandahållandet av anläggningens funktion, t.ex. tillgången till en vägnätsdel). Avgiften ses i stället naturligare som ”betalning” för infrastrukturens positiva effekter för enskilda fastighetsägare i form av ökat värde på deras fastigheter och deras nytta (användning) av infrastrukturen. Här bör uppmärksammas att en motprestation kan tillhandahållas även om mottagaren inte använder den, dvs. trots att denne inte har någon nytta av prestationen.

En invändning mot en sådan tolkning skulle visserligen kunna vara att effekterna, värdestegring och nytta, bara ska ses som utlösare. Om dessa två förhållanden konstateras skulle avgiften då tas ut enligt en traditionell konstruktion, dvs. den betalas för motprestationen (”infrastrukturen”) och för direkt mötande av en del av infrastrukturens kostnad. Kommittén finner det dock svårt att förena den tolkningen med främst direktivet att vid avgiftskonstruktionen beakta i vilken utsträckning fastigheter har ökat i värde till följd av en infrastrukturinvestering. Det gäller även om värdeökningen eller nyttan bara skulle ha rollen att bestämma storleken på avgiften, dvs. att denna ökar med stigande värde eller nytta. Om uttrycks sättet, att beakta värdeökningen i utformningen av avgiften, enbart skulle betyda att styra avgiftsstorleken hade det rimligen också angivits bokstavligen.

För slutsatsen, att uttryckssättet i stället innebär en koppling till det allmännas motprestation, talar med styrka direktivens premiss att det är fastighetens värdeökning som är skälet till att fastighetsägaren ska bidra till infrastrukturfinansieringen, dvs. avgiften betalas primärt som värdeåterföring. Skälet är inte infrastrukturens kostnadstäckning. För nyss nämnda slutsats talar också att kommittén, enligt direktiven, särskilt ska se till att förslagen inte kan 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. Enligt uppdraget har alltså en fastighets värdeökning en central och självständig betydelse vid utformningen av ett eventuellt avgiftsförslag. Avgiftens ändamål är i ett sådant fall

inte främst att utgöra ersättning för en tjänst eller vara från det allmänna, utan att ianspråka en del av en fastighets värdeökning (till följd av en större offentlig infrastrukturinvestering).

I sammanfattning finner kommittén att avgiften, enligt direktiven, i första hand får förstås som ersättning för, eller värdeåterföring av, infrastrukturens positiva effekter för enskilda fastighetsägare. Med effekterna som i praktiken är det allmännas motprestation förstås då, som sagt, ökat värde på enskildas fastigheter och nyttan fastighetsägaren har av infrastrukturen. Endast om dessa två effekter uppkommit i någon utsträckning, ska fastighetsägaren betala avgiften.

Det nu sagda medför komplikationer när det gäller förenligheten med regeringsformens tekniska krav på en avgift. Enligt ovan kännetecknas en avgift av att den betalas som ersättning för direkta motprestationer i form av tjänster eller varor från det allmänna. Vidare avser avgiften att helt eller delvis täcka det allmännas kostnader för motprestationen. Avgiften ska inte sättas i förhållande till det ekonomiska värde det allmännas motprestation har för den enskilde.

I aktuellt fall följer det av direktiven att det allmännas motprestation, som nämnts, i första hand kommer att utgöras av effekter i form av en värdeökning samt nytta för fastighetsägaren, inte att denne mottar en vara eller tjänst. Förenligheten med regeringsformens avgiftskaraktäristika brister alltså då dessa effekter enligt avgiftsdefinitionen inte kan utgöra det allmännas motprestation. Det brister även i fråga om att det ekonomiska värdet för den enskilde fastighetsägaren, en värdestegring, och dennes nytta har avgörande betydelse här.

Såvitt gäller gränsdragningen mellan skatt och belastande avgifter sägs i motiven till regeringsformen endast att skatt är ett tvångsbidrag till det allmänna utan direkt motprestation³⁴ medan en avgift är en penningprestation som betalas för en specificerad motprestation från det allmänna.³⁵ Samtidigt sägs även: ”I den mån enskilda skall förpliktas att erlägga en avgift för vilken någon direkt motprestation från det allmänna inte utgår – jag förutsätter härvid att pålagan inte i själva verket utgör en skatt – har man otvivelaktigt att

³⁴ Prop. 1973:90 s. 213.

³⁵ A. prop. s. 213.

göra med ett åliggande som i princip bör kräva riksdagsbeslut.”³⁶ Med ”kräva riksdagsbeslut” måste i alla fall rimligen avses att det krävs ett bemyndigande av riksdagen, dvs. det är fråga om en belastande avgift. Det är alltså förutsatt att det inte alltid krävs en direkt motprestation för att det ska vara fråga om en belastande avgift och inte en skatt. Längre fram påpekas dock att man i allmänhet har att göra med en avgift i regeringsformens bemärkelse endast om ett specificerat vederlag utgår för en erlagd penningprestation³⁷, dvs. om det inte utgår något specificerat vederlag är det fråga om en skatt. Begreppen motprestation och vederlag får väl anses vara synonyma. Vidare sägs att det är fråga om en avgift om en penningprestation tas ut endast i näringsreglerande syfte och i sin helhet tillförs näringsgrenen i fråga enligt särskilda regler, dvs. i detta fall krävs inte att ett specificerat vederlag eller en motprestation utgår till just den som betalat pålagan utan det räcker att den utgår till ”kollektivet”. Detta ”undantag” från regeln om specificerat vederlag torde främst ha tagit sikte på den jordbruksprisreglering som gällde vid tiden för regeringsformens införande. Utmärkande för dessa avgifter var att näringsgrenen, dvs. jordbruksföretagen, fick tillbaka de pengar som betalats in. Det var alltså fråga om en omfördelning av pengar inom en viss näringsgren. Som exempel på andra sådana avgifter för vilka ingen motprestation krävs har i doktrinen, utöver prisregleringsavgifterna, nämnts jaktvårdsavgifter och bankernas avgifter till Finansinspektionen.

Sammantaget fungerar en avgiftskonstruktion om avgiftens syfte är kostnadstäckning, men inte om det är värdeåterföring. Avseende en avgifts kostnadstäckning är värdeökningen som sådan irrelevant. När det gäller värdeåterföring är å andra sidan kostnaderna och därmed kostnadstäckningen irrelevant. 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

³⁶ Prop. 1973:90 s. 218.

³⁷ A. prop. s. 219.

uppbyggnad inte beroende av elementen ”motprestation” och ”kostnadstäckning”.

7.5 Tre exempel

7.5.1 Va-avgifter

Som jämförelse är det i aktuellt sammanhang värdefullt att betrakta hur några existerande infrastrukturelaterade avgiftssystem är konstruerade i förhållande till regeringsformens avgiftskriterier. Vilken är det allmännas motprestation och hur sker kostnadstäckningen i dessa system? Det är också av intresse att kommentera om aktuellt slags värdestegring eller nytta har en roll i dessa regelverk och i så fall vilken. Ett sådant exempel är va-avgifter.

Initialt bör dock något sägas avseende om motivet till en infrastrukturinvestering har betydelse vid konstruktionen av en avgift. Det är i första hand hälsoskyddsskäl som motiverar utbyggnaden av en allmän va-anläggning, även om miljöaspekten också är viktig.³⁸ Kommunen är skyldig att snarast tillgodose behovet av en sådan anläggning (6 § 2 lagen om allmänna vattentjänster). För kommitténs del är t.ex. en järnväg en tänkbar infrastrukturinvestering som skulle kunna omfattas av ett avgiftsförslag. En sådan investering får normalt anses syfta till att öka tillgängligheten i områden längs järnvägens dragning. Varken hälsoskydd eller ökad tillgänglighet, eller för den delen något annat syfte, är emellertid av intresse när det gäller avgiftens konstruktion. Ändamålet med infrastrukturinvesteringen är med andra ord inte relevant när det gäller att fastställa vad som utgör det allmännas motprestation och vilka kostnader avgiften ska täcka.

När det gäller det allmännas motprestation i va-fallet är kommunen skyldig att bygga en va-anläggning för att säkerställa vattentjänster (vattenförsörjning och avlopp) i ett större sammanhang, om det behövs till skyddet för människors hälsa och miljön. Va-anläggningen har ett bestämt verksamhetsområde bestående av däri ingående fastigheter, vilka försörjs med vattentjänsterna. Kommunens konkreta motprestation för va-avgifterna är dessa tjänster. Vidare bör

³⁸ Prop. 2005/06:78, s. 79.

framhållas att en prestation kan tillhandahållas utan att mottagaren har någon nytta av den. Även om mottagaren alltså överhuvudtaget inte använder varan eller tjänsten har, som nämnts ovan, det allmänna tillhandahållit en prestation, vilket kvalificerar tillhandahållandet som en motprestation i regeringsformens mening.

Va-avgifters funktion som kostnadstäckning för en allmän va-anläggnings inrättande och drift har följande bakgrund. En fastighetsägare ska betala avgifter för anläggningen, om fastigheten finns i anläggningens verksamhetsområde samt med hänsyn till skyddet för människors hälsa eller miljön behöver en vattentjänst. Allt förutsatt att behovet inte kan tillgodoses bättre på annat sätt. Avgiftsskyldigheten måste i princip vara motiverad av den enskilda fastighetens behov av de vattentjänster som erbjuds.³⁹ Trots att det är en individuell prövning måste hänsyn tas till den omgivande bebyggelsen och områdets karaktär i övrigt. Detta har fått en allt större betydelse i rättspraxis. Om förhållandena i bebyggelseområdet i stort behöver en kollektiv lösning av va-frågan, har detta redan i sig ansetts innebära en stark presumtion för att andra lösningar inte heller är bättre i det enskilda fallet.

En fastighetsägare blir alltså avgiftsskyldig även om denne inte använder den allmänna va-anläggningen. Enligt den allmänna regeln om avgiftsskyldighetens fördelning efter skälig och rättvis grund ska det dock vid bestämmandet av avgifterna beaktas den omständigheten att ägaren faktiskt inte använder anläggningen. Avgiftsskyldigheten inträder när huvudmannen, normalt kommunen, har upprättat en förbindelsepunkt för fastighetens anslutning till den allmänna anläggningen och underrättat fastighetsägaren om detta. Tidpunkten för avgiftsskyldighetens inträde har betydelse bl.a. för avgifternas beräkning.

Avgifterna får bestämmas som anläggningsavgifter och brukningsavgifter. Avgifterna får inte överskrida det som behövs för att ordna och driva den allmänna va-anläggningen. Medel får avsättas för planerade framtida nyinvesteringar. Avgifterna ska bestämmas så att kostnaderna fördelas på de avgiftsskyldiga på ett rättvist och skäligt sätt. Om särskilda förhållanden gör att kostnaderna för en viss fastighet i beaktansvärd omfattning avviker från andra fastigheter, ska avgifterna bestämmas med hänsyn till skillnaderna. En

³⁹ Prop. 2005/06:78, s. 79.

anläggningsavgift ska motsvara fastighetens andel av kostnaden för att ordna den allmänna va-anläggningen. En brukningsavgift ska avse drift- och underhållskostnader, kapitalkostnader för investeringar och andra kostnader för en allmän va-anläggning som inte täcks av en anläggningsavgift. Om det under en viss del av året krävs särskilda åtgärder för en vattentjänst, får en brukningsavgift för en sådan säsong bestämmas på andra beräkningsgrunder än under året i övrigt. Avgifternas belopp och beräkningsgrunderna ska framgå av en taxa enligt föreskrifter som kommunen meddelar.

Beräknade kostnader ska fördelas mellan användarna efter skälig och rättvis grund. Bestämmelsens ordalydelse uttrycker en slags likabehandlingsprincip vid avgiftsuttaget (den sociala kostnadsfördelningsprincipen). I rättsfallet NJA 1981⁴⁰ har Högsta domstolen uttalat att va-avgifterna i princip ska bestämmas med hänsyn till den huvudsakliga nytta som varje särskild fastighet har av va-anläggningen och med bortseende från huvudmannens individuella kostnader för fastigheten i fråga. Vidare angavs att en fördelning efter skälig och rättvis grund innefattar såväl en möjlighet som en skyldighet för huvudmannen att beakta sådana särförhållanden som relativt sett innebär att va-försörjningen till en fastighet blir avsevärt dyrare eller billigare vid avgiftssättningen.

Ovanstående förhållandevis utförliga redogörelse avseende va-avgifter kan för kommitténs vidkommande sammanfattas som följer. Fastighetsägarens användning (nyttan) av va-anläggningens tjänster saknar i praktiken betydelse för avgiftsskyldigheten. Som nämns ovan har det allmänna tillhandahållit sin motprestation och det är vad ersättningen avser. Däremot har nyttan betydelse för kostnadsfördelningen, inom ramen att denna ska fördelas på de avgiftsskyldiga på ett rättvist och skäligt sätt. Regelverket överensstämmer med regeringsformens avgiftskriterier även när det gäller att avgifterna inte får överskrida det som behövs för att ordna och driva den allmänna va-anläggningen. En fastighets värdeökning har inte någon roll alls i va-regelverket, vilket är följdriktigt eftersom det handlar om kostnadstäckning.

⁴⁰ NJA 1981 s. 640 I.

7.5.2 Gatukostnadsersättning

Ett andra jämförande exempel ur gällande rätt är gatukostnadsersättning. Vissa bestämmelser om detta slags ersättning fanns redan i 1907 års lag om stadsplan. Genom gatukostnadsreformen som trädde i kraft år 1982 utvidgades kommunernas möjlighet att inom stadsplane-lagda områden kräva ersättning för nedlagda kostnader avseende mark för anläggande av gator och andra allmänna platser. Bland annat utvidgades kretsen av ersättningsgilla kostnader (kostnadsunderlaget) i syfte att ge kommunerna möjlighet att genom avgifter från fastighetsägarna täcka kostnaderna för samtliga anläggningar som avser ett visst bebyggelseområdes eget behov (områdesanläggningar), dvs. inte bara gator.

Allmänt sett handlar det här om infrastruktur som är nödvändig för att en bebyggelse ska vara lämplig för sitt ändamål. Bara fastighetsägare, inte tomträttshavare, kan åläggas betalningsskyldighet. Gatukostnader kan tas ut av de fastighetsägare vars fastigheter betjäns av de allmänna platser som kommunen är skyldig att iordningställa.

Numera finns reglerna om gatukostnadsersättning i 6 kap. 24–38 §§ plan- och bygglagen (2010:900). Regelverket är frivilligt för kommunen att tillämpa. Det finns två alternativa sätt för en kommun att utkräva ersättning från fastighetsägare för de kostnader som ordnande av gator och andra allmänna platser medför – områdesvis fördelning och fördelning längs en gata.

I 6 kap. 24 § PBL finns regler om en områdesvis fördelning av kostnaderna. Det innebär att kommunen gör en avgränsning av ett område, ett s.k. fördelningsområde, inom vilket ägarna till fastigheterna i området ska betala för anläggande eller förbättring av en gata eller annan allmän plats eller vidtagande av en annan åtgärd som är avsedd att tillgodose ett områdes behov av allmänna anordningar som normalt hör till sådana allmänna platser. Kostnaderna inom området ska därefter fördelas mellan fastigheterna på ett skäligt och rättvist sätt. Kommunen ska besluta om avgränsningen av det område som ska omfattas av fördelningen, vilka kostnader som ska fördelas och grunderna för fördelningen. Då kan det många gånger bli nödvändigt att jämka kostnaderna med hänsyn till de berörda fastigheternas nytta av anläggningarna.

I förarbetena anges att i kostnadsunderlaget får endast räknas in kostnader för gator som fordras för områdets egen funktion.⁴¹ Större trafikleder, primär- och sekundärleder, får således inte medräknas. Däremot får – förutom kostnader för det lokala gatunätet i området – kostnader för matarleder inom detta tas med i kostnadsunderlaget.

Enligt 6 kap. 25 § PBL får kommunen i stället för att tillämpa principen om områdesvis fördelning besluta att kostnaderna för att anlägga eller förbättra en gata ska betalas av ägarna till de fastigheter som ligger vid gatan. Kostnaderna får härvid fördelas mellan fastigheterna bl.a. så att varje fastighet svarar för hälften av den del av kostnaden som belöper på gatan framför fastigheten.

I 6 kap. 27 § PBL anges att kommunen till grund för betalningsskyldighetens omfattning får lägga antingen de faktiska kostnaderna eller på erfarenhet beräknade kostnader. En fastighetsägares betalningsskyldighet ska enligt 6 kap. 33 § PBL jämkas om kostnaden för kommunens åtgärder är oskäligt hög eller om åtgärderna har en omfattning eller ett utförande som går utöver vad som kan anses vara normalt med hänsyn till den användning som är tillåten för fastigheten.

Bestämmelser om fullgörande av en fastighetsägares betalningsskyldighet finns i 6 kap. 34–38 §§ PBL. Betalningsskyldigheten inträder när den anläggning som betalningen avser kan användas för fastigheten på avsett sätt. Betalning ska ske när kommunen begär det. Om betalningsskyldigheten är betungande för en fastighetsägare med hänsyn till fastighetens ekonomiska bärkraft eller andra omständigheter och om fastighetsägaren ställer en godtagbar säkerhet får dock betalningsskyldigheten fullgöras genom avbetalningar.

Sammanfattningsvis konstaterar kommittén att även gatukostnadsersättningens omfattas av regeringsformens avgiftsdefinition. Avgiften betalas för en motprestation från det allmänna i form av en allmän plats (gata m.m.), dvs. tillgången till sådan infrastruktur (en tjänst). Avgiftens syfte är att bidra till den aktuella anläggningens kostnader. En fastighetsägares nytta av t.ex. en gata har enbart betydelse vid fördelningen av kostnaderna. Vid kostnadsfördelningen har vidare tilldelningen av nya byggrätter i praxis⁴² betecknats som

⁴¹ Prop. 1980/81:165 s. 26.

⁴² RÅ 1988 ref. 41.

nytta, även om de i praktiken huvudsakligen kanske bör ses som en värdeökning. I övrigt har en fastighets värdestegring ingen påverkan i systemets tillämpning. När det gäller nyttan, dvs. användningen av infrastrukturen, är det dessutom värt att framhålla att för de mer omfattande projekt som nu är aktuella är nyttan normalt inte heller på samma sätt kopplad till själva fastighetsägandet. Nyttan tillgodoses i realiteten av en väsentligt mer omfattande krets av brukare.

7.5.3 Trängselskatt

I förarbetena till lagen (2004:629) om trängselskatt sammanfattades de bedömningar som gjorts i frågan om gränsdragning mellan skatt och avgift i lagstiftningsärendena om genetiskt modifierade mekanismer, livsmedelslagstiftningen och allmän kameraövervakning på följande sätt:⁴³

En pålaga kan godtas som avgift i den mån den utgör vederlag för åtgärder i myndighetsutövning som riktar sig direkt mot den avgiftsskyldige. En pålaga som utkrävs av alla som utför en viss verksamhet, oavsett om och i vilken mån de varit föremål för någon direkt åtgärd från berörd myndighets sida, utgör däremot en skatt.

Det kan diskuteras i vilken utsträckning en avgift ska vara enbart kostnadstäckande för att inte förlora sin karaktär av avgift. Det har påpekats att en viss schablonisering ofta är nödvändig. Avgifterna måste dock utformas så att de står i rimlig proportion till de kostnader som uppkommer för det allmänna, den s.k. självkostnadsprincipen.⁴⁴

Vid bedömning av om den aktuella pålagan skulle bedömas som skatt eller avgift anförde regeringen att det gatu- och vägnät som skulle omfattas av pålagan redan hade finansierats med skattemedel. Syftet med pålagan var inte att uppföra och underhålla gator och vägar utan att, av miljöskäl och för att minska trängseln, reglera trafiken med motorfordon. Det gick inte att urskilja något direkt vederlag från det allmännas sida gentemot den som betalade pålagan. De motprestationer som skulle kunna komma i fråga hade redan utförts i och med att de aktuella gatorna hade uppförts och ställts till medborgarnas förfogande. Enligt regeringens mening fanns det inte något utrymme för att bedöma den aktuella pålagan som något annat än en skatt och då som en punktskatt. Det var alltså uteslutet att försöka konstruera något slags bild av konkret och direkt motprestation för pålagan.⁴⁵

⁴³ Prop. 2003/04:145 s. 33 f.

⁴⁴ Jfr prop. 1997/98:45 s. 288.

⁴⁵ A. prop. s. 35.

Lagrådet konstaterade att, genom att pålagan betraktas som en skatt och beslutas i den för skatter gällande ordningen, de invändningar undveks som skulle ha kunnat aktualiseras, om pålagan hade konstruerats som en kommunalt beslutad avgift.⁴⁶

Skatteutskottet – som hade inhämtat yttrande från konstitutionsutskottet – redovisade inte någon annan bedömning i gränsdragningsfrågan. Riksdagen antog förslaget.⁴⁷

7.6 Sammanfattande kommentarer

Går det inte att urskilja någon direkt motprestation från det allmännas sida i förhållande till den betalande är det fråga om skatt.⁴⁸ En generell avgift för tillsyn m.m. har till exempel karaktär av skatt. Bedömningen av huruvida en motprestation föreligger görs även i förhållande till syftet med lagstiftningen.⁴⁹ Som framgår av ovan har kommittén gjort bedömningen att värdeökning i enlighet med de förutsättningar som anges i direktiven inte kan anses vara en sådan motprestation som gör att denna kan ligga till grund för en statlig eller kommunal avgift.

⁴⁶ A. prop. s. 160.

⁴⁷ Bet. 2003/04:SkU35 s. 10 och 12, rskr. 2003/04:35.

⁴⁸ Prop. 2003/04:145

⁴⁹ Prop. 2001/02:31 s. 136 och prop. 2003/04:145 s. 35.

8 Värdeinverkan till följd av ny infrastruktur

8.1 Värdeförändringar på fastigheter till följd av infrastrukturinvesteringar

8.1.1 Inledning

Kommittén gör i avsnitt 7 bedömningen att ett eventuellt förslag inte bör utformas som en *avgift*. Mot denna bakgrund behandlas därför i detta avsnitt endast frågan om en statlig *särskild statlig skatt* kan utgöra grund för finansieringen av offentlig infrastruktur.

Enligt direktiven ska kommittén utreda möjligheterna att införa en särskild statlig skatt som på ett mer effektivt sätt, än via dagens fastighetstaxeringssystem, fångar värdeökningar till följd av infrastrukturinvesteringar. Enligt kommitténs mening betyder det införande av en helt ny särskild skatt, även om befintliga system för fastighetstaxering och fastighetsbeskattning kan användas som grund för att bestämma underlaget för skatten. Vidare sägs i direktiven att kommittén ska utreda när en eventuell skatt ska tas ut och på vilket underlag. Om det är möjligt att fastställa de faktiska värdeökningarna på fastigheter som en infrastrukturinvestering många gånger leder till, skulle en skatt kunna utformas så att den har en direkt koppling till dessa värdeökningar. Kommittén ska analysera om det går att fastställa värdeökningar som uppkommer vid infrastrukturinvesteringar och om sådana värdeökningar kan utgöra underlag för en skatt.

Om det inte är möjligt att fastställa faktiska värdeökningar på grund av en infrastrukturinvestering eller om det är olämpligt med sådana värdeökningar som grund för en skatt, skulle en skatt i stället kunna utformas så att den tas ut på ett schabloniserat underlag.

Underlaget bör i så fall så långt som det är möjligt återspegla värdeökningar på grund av en infrastrukturinvestering.

8.1.2 Värdeökning

Av direktiven framgår att investeringar i infrastruktur kan leda till att närliggande fastigheter ökar i värde och att det därför kan vara rimligt att ägarna till sådana fastigheter på något sätt bidrar till finansieringen av investeringarna. Direktiven anger även att värdestegringar på fastigheter till följd av infrastrukturinvesteringar redan i dag fångas upp av fastighetstaxeringen och ligger till grund för uttag av fastighetsskatt och fastighetsavgift. Det kan dock diskuteras om värdestegringar fångas upp tillräckligt snabbt av dagens fastighetstaxeringssystem.

För att kunna analysera om det på ett tillförlitligt sätt går att fastställa värdeökningar som uppstår till följd av infrastrukturinvesteringar, vilket enligt direktiven ska beaktas i utformningen av skatten, måste det till att börja med redas ut vad som påverkar värdet och därmed värdeförändringen.

Mot bakgrund av vad som framgår av direktiven och frågan om dagens fastighetstaxeringssystem fångar värdestegringarna tillräckligt snabbt gör kommittén bedömningen att det relevanta värdet att analysera är *marknadsvärdet*. Detta eftersom taxeringsvärdet enligt 5 kap. 2 § fastighetstaxeringslagen (1979:1152), ska bestämmas till det belopp som motsvarar 75 procent av taxeringsenhetens marknadsvärde. Marknadsvärdet är även det värde som normalt söks vid extern fastighetsvärdering. Kommittén gör även bedömningen att det är det höjda marknadsvärdet, och därmed förmögenhetsökningen, som bör ligga till grund för den skatt som ägarna till dessa fastigheter ska bidra med i enlighet med direktiven.

En ytterligare aspekt är att denna värdeökning ska ha skett just till följd av infrastrukturinvesteringen. Det måste alltså vara möjligt att på ett någorlunda tillförlitligt sätt identifiera och kvantifiera hur marknadsvärdet påverkas till följd av en specifik infrastrukturinvestering. I detta sammanhang måste alltså marknadsvärdeförändringar till följd av infrastrukturinvesteringar kunna separeras från förändringar i marknadsvärdet som har andra orsaker.

I huvudsak kan fyra grunder för värdestegring urskiljas, förutom rena spekulationer.

- *Rättsutvidgning*, dvs. tillstånd till byggande genom t.ex. bygglov och detaljplan.
- *Offentliga investeringar* i gator, va-anläggningar, skolor, kollektivtrafik m.m.
- *Fastighetsägarens investeringar* i byggnader och anläggningar.
- *Allmänekonomisk utveckling* på grund av tekniska framsteg, befolkningstillväxt, inflation, ränteutveckling m.m.¹

Positiva förändringar till följd av dessa ovan nämnda grunder för värdestegring ökar nuvärdet av framtida driftsöverskott och därmed även den framtida värdeutvecklingen.

När det gäller transportinfrastruktur är det främst den ökade *tillgängligheten* till en fastighet som medför det ökade värdet. Begreppet tillgänglighet används för att fånga kortare restid, lägre transportkostnader, förbättrad punktlighet och pålitlighet, ökad bekvämlighet och i princip alla andra aspekter som är av betydelse för en bekväm eller snabb transport. På sikt sprids värdet av tillgänglighetsökningen ut i hela samhället och tillfaller många aktörer genom bland annat högre fastighetsvärden, företagsvinster, högre produktivitetstillväxt och därmed ökade löner och ökat konsumtionsutrymme.² När det gäller tillgängligheten till fastigheter och påverkan på fastighetsvärdena vidgar den ökade tillgängligheten marknadsunderlaget genom minskade rese- och transportkostnader. En hyresgäst i fastigheten får då förbättrade kommersiella förutsättningar för sin verksamhet vilket innebär att deras betalningsvilja att hyra lokalen ökar. Detta innebär i sin tur att fastigheten ökar i marknadsvärde då högre hyror kan tas ut jämfört med om ingen infrastrukturinvestering skett. Sambandet mellan tillgänglighet och fastighetens värde har konstaterats både i ett regionalt och lokalt perspektiv.³

¹ Kalbro, *Finansiering av infrastruktur*, (2009), s. 14.

² Konjunkturrådets rapport 2016. Vart är vi på väg? Systemfel i transportpolitiken.

³ Se t.ex. SOU 2015:60 s. 30, Lantmäteriet *Värdeinverkan av infrastrukturprojekt*, (bilaga 2) samt *Finansieringsmetoder för transportinfrastruktur*, Fastighetsvetenskap, Institutionen för teknik och samhälle, Lunds Tekniska Högskola, Lunds universitet.

I detta sammanhang kan det dock vara värt att notera att om nyttan från kortare restider tas ut genom högre biljettpriser minskar potentialen för ökade markvärden.⁴

Ska värdeökning till följd av en infrastrukturinvestering kunna identifieras och kvantifieras måste alltså den påverkan infrastrukturinvesteringen har på värdet kunna särskiljas från den påverkan övriga faktorer har på fastighetsvärdet. Enkelt uttryckt måste en fastighets totala värde, efter att en infrastruktursatsning genomförs eller förväntan om sådan uppkommit, kunna delas upp i en del som avser värdet utan infrastruktursatsningen och en del som är hänförlig till själva infrastrukturinvesteringen.

8.1.3 Tidsaspekten

Med värdeökning avses att värdet förändras (ökar) från en tidpunkt till en annan, senare, tidpunkt. Denna värdeförändring kan ske i en stabil och jämn takt över tid. Exempelvis om de faktorer som påverkar värdet är stabila och utan snabba och oväntade förändringar. Sker det däremot stora och oväntade förändringar i de faktorer som påverkar värdet innebär det dock att värdet kan förändras språngvis. Exempelvis vid oväntade politiska beslut rörande infrastruktur som påverkar tillgängligheten till fastigheten.

När det gäller tidshorisonten över vilken värdeförändringen sker bör utgångspunkten i första hand vara att söka fånga den samlade och *totala värdeökningen* till följd av infrastrukturinvesteringen. Detta innebär att tidshorisonten skulle kunna vara mycket lång för att fånga denna värdeökning. I princip skulle tidshorisonten sträcka sig fram till infrastrukturinvesteringens utträngning. Värdeeffekten kan alltså komma att realiseras under en lång tid.

Denna tolkning innebär dock en del svårigheter. Bland annat är det mycket svårt att på ett tillförlitligt sätt kvantifiera hur just infrastrukturinvesteringen påverkat värdeutvecklingen över en längre tidsperiod.

Ett tänkbart alternativ kan då vara att som starttidpunkt använda den tidpunkt då värdeökningen börjar avvika till följd av en (even-

⁴ *Finansieringsmetoder för transportinfrastruktur*, Fastighetsvetenskap, Institutionen för teknik och samhälle, Lunds Tekniska Högskola, Lunds universitet, s. 7.

tuellt) kommande infrastrukturinvestering. Denna starttidpunkt kan mycket väl vara tidigare än det formella beslutet om infrastrukturinvesteringen eftersom förväntningar om ett kommande beslut sannolikt påverkar marknadsvärdet innan själva infrastrukturbeslutet är fattat.⁵ Den förändring av marknadsvärde som skett till dess infrastrukturen är färdigställd och tagen i bruk med kända trafikförutsättningarna, bör betraktas som den värdeökning som kan beskattas.

Den tid för vilken värdeökning ska identifieras och kvantifieras förtydligas och begränsas med detta synsätt vilket underlättar tillförlitliga skattningar av den värdeökning som uppstått, eller på förhand bedöms uppstå, till följd av infrastrukturinvesteringen.

8.1.4 Värdeökning – en enkel illustration

Nedan följer en förenklad illustration av hur en tänkbar värdeutveckling teoretiskt kan tänkas se ut. I nästkommande avsnitt behandlas några av de utmaningar och svårigheter som identifiering och skattning av dessa värdeökningar kan medföra.

Antag:

Ingen skatt tas ut i detta exempel.

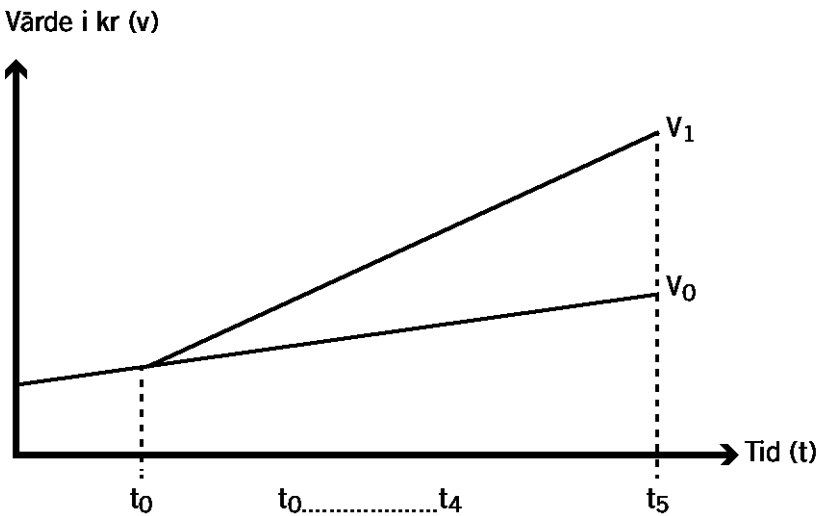
- t_0 : Tidpunkt då värdet mellan ett område som berörs av infrastrukturinvestering och ett motsvarande område som inte berörs av infrastrukturinvestering börja skilja sig åt. Kan vara beslut om infrastrukturinvestering men även förväntningar om kommande beslut.
- t_1 – t_4 : Tänkbara specifika händelser som kan tänkas påverka värdeutvecklingen till följd av infrastrukturinvestering. Exempel på specifika händelser kan vara beslut om infrastrukturinvestering, planbeslut, överklagandebeslut, byggstart, färdigställande m.m.
- t_5 : Tidpunkt då värdeökningen på grund av infrastrukturinvesteringen fått fullt genomslag. (Infrastrukturen tagen i drift och för-

⁵ Inte att förväxla med det så kallade förväntningsvärdet, som i värderingssammanhang avser värde till följd av förväntningar om ändrad markanvändning.

utsättningarna för användandet är kända.) Alternativt administrativt fastställd sluttidpunkt.

- v_0 : Värde på fastighet/område då ingen infrastrukturinvestering genomförs.
- v_1 : Värde på samma fastighet/område om infrastrukturinvestering genomförs.

Figur 8.1 Enkel principillustration över tänkbar värdeutveckling



Notera att figur 8.1 illustrerar en kraftigt förenklad principskiss över en tänkbar värdeutveckling. Den faktiska värdeutvecklingen kan naturligtvis följa ett annat förlopp med såväl nivåförändringar (parallellförskjutning av v_1) till följd av t.ex. myndighetsbeslut, som olika värdeökningstakt olika perioder (olika lutning på v_1).

Den totala värdeförändringen till följd av infrastrukturinvesteringen vid tidpunkten t_5 motsvarar alltså $v_1 - v_0$ i figur 8.1 ovan. Eftersom en av de vägledande principerna vid utformning av skattepolitiken är att beskattningen i möjligaste mån bör ske i nära anslutning till inkomstens förvärvande måste dock värdeutvecklingen över tiden beaktas så att skatten tas ut i anslutning till att värdeökningen uppstår (perioden t_0 till t_5 i figur 8.1).

8.1.5 Problem och osäkerhet

Illustrationen ovan riskerar att ge en alltför okomplicerad bild av frågan om hur en värdeökning till följd av en infrastrukturinvestering tar sig uttryck och kan analyseras.

Inledningsvis bör det uppmärksammas att det är svårt att över huvud taget identifiera och skatta hur just infrastrukturinvesteringen påverkar eller har påverkat fastighetsvärdet och hur övriga faktorer som påverkar fastighetsvärdet bidragit till fastighetsvärdet (se avsnitt 8.1.2). Ofta är skattningar av hur en infrastrukturinvestering påverkat fastighetsvärdet behäftade med stora osäkerheter. Till exempel säger Konjunkturrådet i sin rapport 2016 att kvantifiera och skatta hur stor del av tillgänglighetsvinsten vid ny eller förbättrad infrastruktur som tillfaller olika aktörer är i stort sett omöjligt att beräkna. Det avgörs bland annat av faktorer som graden av konkurrens på olika marknader och stelhet i priser och löner.⁶ Värdeeffekten på kommersiella fastigheter påverkas även av i vilken utsträckning hyror kan omförhandlas.

Det är dessutom långt ifrån givet att infrastrukturinvesteringar leder till ökade fastighetsvärden. Det kan mycket väl vara så att infrastrukturen medför olägenheter så att fastighetsvärdet sjunker⁷ eller bidrar till en mindre värdeökning för vissa fastigheter än vad som annars skulle skett. Detta kan till exempel inom ett (influens)område⁸ drabba vissa specifika fastigheter som är särskilt utsatta för buller eller emissioner. Viss infrastruktur kan även skapa så kallade barriäreffekter som isolerar vissa fastigheter och gör dem mer otillgängliga. En minskad tillgänglighet kan även orsakas av omdragning av trafik. Dessa omständigheter kan påverka fastighetens värde i negativ riktning.

I ett område med minskade fastighetsvärden kan naturligtvis en infrastrukturinvestering bidra till att värdeminskningen blir mindre än om inte infrastrukturinvesteringen genomförs.

⁶ Se t.ex. Konjunkturrådets rapport 2016. *Vart är vi på väg? Systemfel i transportpolitiken*, s. 55 eller *Finansieringsmetoder för transportinfrastruktur*, Fastighetsvetenskap, Institutionen för teknik och samhälle, Lunds Tekniska Högskola, Lunds universitet.

⁷ Se t.ex. Mohammad, Sara I., Graham, Daniel J., Melo, Patricia C., Anderson, Richard J. *A meta-analysis of the impact of rail projects on land and property values*, Transportation Research Part A: Policy and Practice (2013) samt bilaga 2.

⁸ Med influensområde avses ett område inom vilket effekter på värdeförändringen till följd av infrastrukturinvestering har uppstått eller förväntats uppstå.

Som framgår ovan ligger det en utmaning i att identifiera och kvantifiera just den värdeförändring som skett till följd av infrastrukturinvesteringen. En jämförelse måste härvid göras med hur värdet utvecklats om infrastrukturinvesteringen inte genomförs. Av naturliga skäl saknas dock sådan kontrafaktisk information. En lösning kan då vara att jämföra två eller flera relativt liknande områden eller fastigheter med varandra och på så sätt studera hur värdet har utvecklats på grund av infrastrukturinvesteringar.

Ett alternativt sätt är att försöka identifiera och kvantifiera de faktorer som påverkar värdeutvecklingen och på så sätt skatta hur en infrastrukturinvestering påverkar ett specifikt område/fastighet.

En komplicerande omständighet är dessutom att värdeförändringar till följd av infrastrukturinvesteringar ofta sker över relativt lång tid, för t.ex. större investeringar är tiden mellan planering och färdigställande ofta mycket lång. Den långa tidshorizonten bidrar till svårigheten att på ett tillförlitligt sätt kvantifiera hur just infrastrukturinvesteringen påverkat värdeutvecklingen eftersom övriga faktorer som påverkar fastighetsvärdet är flera och ofta inte konstanta över lång tid.

En situation som kan uppstå i samband med att fastställa värdeutvecklingen till följd av en infrastrukturinvestering är att infrastrukturen är initierad av en högre efterfrågan på en viss lokalisering alternativt att infrastrukturens satsning görs i syfte att motverka en tillbakagång i marknaden. En infrastrukturinvestering i ett redan ekonomiskt expansivt område kan bidra till en än mer positiv värdeutveckling medan motsvarande investering som görs för att motverka en ekonomisk nedgång kan bidra till en minskad nedgång i fastighetsvärdena.

Som konstaterats ovan är det främst den ökade tillgängligheten till en fastighet som medför det ökade värdet. Hur stor värdeökning en viss investering i transportinfrastruktur skapar för en fastighet kan dock svårligen avgöras. Det kan till och med vara svårt att fastställa schabloner som på ett godtagbart sätt återspeglar värdeökningar till följd av infrastrukturinvesteringar, eftersom fastighetens värde även påverkas av andra faktorer och varierar både med

konjunktur och lokala förhållanden.⁹ Dessutom kan värdepåverkan skilja sig åt mellan olika fastigheter inom ett begränsat område.

Sverigeförhandlingen uppmärksammar till exempel vissa av problemen med att skatta värdeökningar till följd av infrastrukturinvesteringar. De konstaterar att värdestegringen är osäker och svår att uppskatta. Det gäller inte enbart själva värdeökningen i sig utan även frågan om när i tid en eventuell värdeökning uppstår. Vidare sägs att potentialen med värdeåterföring som finansieringskälla varierar beroende på det geografiska läget. Den ökade tillgängligheten kan få spridningar i ett stort omland. De tydligaste effekterna på fastighetsmarknaden är dock i ett mindre omland kring till exempel en tågstation. Avgränsningen av influensområdet i syfte att återföra fastighetsvärden kan därmed utgöra en svårighet. Det kan också uppstå gränsdragningsproblem och randeffekter, det vill säga att två fastigheter som är likvärdiga och ligger nära varandra beskattas olika.¹⁰

Det är även värt att notera att en värdeökning i ett område kan ske på bekostnad av värdeminskningar i andra områden. Det innebär att ökade fastighetsvärden för ett område till följd av en infrastrukturinvestering helt eller delvis kan motsvaras av minskade fastighetsvärden för andra områden. Fastighetsvärdena har alltså endast omfördelats utan att det totala värdet ökat. En särskild skatt medför i detta fall att det samlade skattetrycket, definierat som skatteinkomsten i förhållande till bruttonationalprodukten, har ökat.

En ytterligare aspekt värd att beakta är att införandet av en skatt på fastigheter sannolikt påverkar själva värdeökningen. En tillfällig särskild skatt kan betraktas som en driftskostnad som minskar avkastningen på fastigheten och därmed fastighetens värde. Det är därför mycket angeläget att en eventuell skatt utformas med hänsyn till vilken effekt den har på värdeutvecklingen.

Givet denna syn på värdeökningen och tidsaspekten är det helt centralt att identifiera och skatta själva värdeökningen till följd av infrastrukturinvesteringen på ett någorlunda stringent och tillförlitligt sätt. Det ställer höga krav på såväl val av metod, underlag och data som på själva beräkningarna som sådana. Inte minst gäller detta

⁹ Se t.ex. Mohammad, Sara I., Graham, Daniel J., Melo, Patricia C., Anderson, Richard J. *A meta-analysis of the impact of rail projects on land and property values*, Transportation Research Part A: Policy and Practice (2013).

¹⁰ SOU 2016:3, s. 117.

för att säkerställa att skatten inte kan 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 i enlighet med direktiven.

Ska en skatt på den värdeökning som beror på en infrastrukturinvestering införas och denna skatt beslutas i samband med beslutet om infrastrukturinvesteringen, det vill säga innan värdeökningen har materialiserats, ställs än högre krav. Det krävs då att värdeökningen tillförlitligt kan prognostiseras innan själva infrastrukturinvesteringen påbörjats.

8.2 Lantmäteriets uppdrag

8.2.1 Inledning

Kommittén har uppdragit åt Lantmäteriet att undersöka om den eftersläpning som föreligger mellan taxeringsvärde och aktuellt marknadsvärde är större beträffande värdestegringar till följd av infrastrukturinvesteringar jämfört med värdestegringar som beror på andra omständigheter. Vidare har Lantmäteriet undersökt hur genomförda infrastrukturprojekt, främst i väg och järnväg, påverkat fastighetspriserna inom olika influensområden och för olika typer av kommersiella fastigheter.¹¹ Lantmäteriets rapport utgör *bilaga 2*. Här följer en sammanfattning av de väsentligaste metodfrågorna samt slutsatserna avseende dels frågan om eftersläpning, dels frågan om värdeinverkan på kommersiella fastigheter till följd av infrastrukturinvesteringar.

8.2.2 Mäta värdenivåer och värdeförändringar med taxeringsvärden

Taxeringsvärden är officiella och beslutade värden för samtliga skattepliktiga fastigheter. Med nuvarande system åsätts nya taxeringsvärden vart tredje år för hyreshusenheter och vart sjätte år för industrienheter. Att använda taxeringsvärden som grund för att bestämma

¹¹ Överenskommelse gällande beräkningstjänster m.m. (dnr Fi Komm 2017/00167).

marknadsvärden är vanligt förekommande. För kommittén handlar det om att belysa på vilket sätt taxeringsvärdena klarar att fånga upp sådana värdeförändringar som beror på infrastrukturinvesteringar. Av denna anledning är det viktigt att förstå hur fastighets-taxeringsystemet är uppbyggt i vissa avseenden.

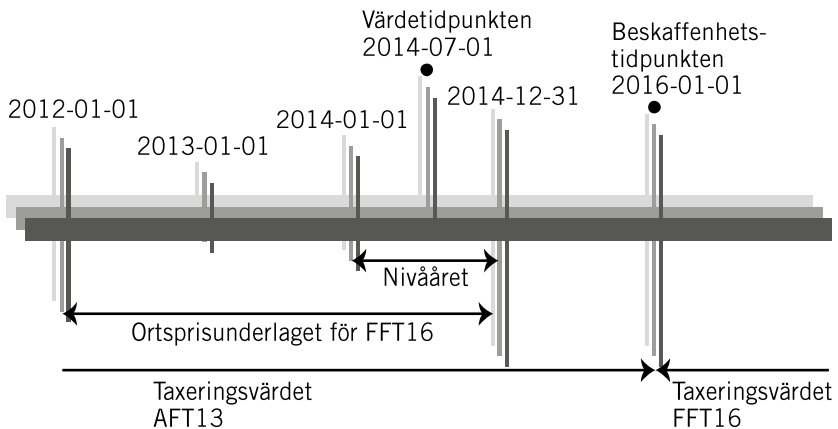
Värdetidpunkt och beskaffenhetstidpunkt

Taxeringsvärde ska enligt lag bestämmas till det belopp som motsvarar 75 procent av taxeringsenhetens marknadsvärde och det ska bestämmas med hänsyn till det genomsnittliga prisläget under andra året (nivååret) före det år då allmän eller förenklad fastighetstaxering av taxeringsenheten sker (5 kap. 2 § och 4 § FTL).

I praktiken innebär det senare att de taxeringsvärden som beslutas för en taxeringsenhetstyp är nästan två år gamla när de börjar gälla. Exempelvis speglar de taxeringsvärden som åsattes vid den senaste hyreshustaxeringen år 2016, 75 procent av marknadsvärdena från nivååret 2014. I fastighetstaxeringslagen har det inte angetts en bestämd tidpunkt utan det är värdet under nivååret som ska vara styrande. I praktiken innebär det dock att taxeringsvärdet som ska vara 75 procent av marknadsvärdet har värdetidpunkten vid halvårsskiftet under nivååret. Värdetidpunkten skiljer sig dock väsentligt från beskaffenhetstidpunkten i fastighetstaxeringen. Fastighetstaxeringen ska grunda sig på fastighetens användning och beskaffenhet vid taxeringsårets ingång, dvs. 1 januari. Denna tidpunkt kallas beskaffenhetstidpunkten (1 kap. 6 § FTL), se figur 8.2.

En direkt konsekvens av detta är t.ex. att tomtmark som nyligen blivit bebyggd taxeras som bebyggd fastighet men värderas efter den marknadsvärdenivå som gällde upp till ett och ett halvt år före hyreshuset färdigställdes. Denna anomali kan uppstå när det föreligger en skillnad mellan värdetidpunkt och beskaffenhetstidpunkt. I realiteten är problemet hanterbart då de fysiska förhållandena som gäller fastigheterna vid beskaffenhetstidpunkten flyttas till nivååret och värderas efter de förutsättningar på fastighetsmarknaden som gällde då.

Figur 8.2 Tidpunkter med exempel från den senaste hyreshustaxeringen 2016 (FFT16)



Influensområden och värdeområden

Den fråga som kommittén bland annat vill få belyst, är om taxeringsvärdena inom influensområdena för infrastrukturinvesteringar klarar att fånga upp den förväntade värdetförändring som sådana fastigheter torde få jämfört med fastigheter som inte ligger inom ett sådant område. Det finns en hypotes¹², eller farhåga, att fastigheter som ligger inom influensområdet för infrastruktuursatsningen får en värdepåverkan som inte tillräckligt snabbt låter sig fångas upp av de fastighetstaxeringar som genomförs.

Processen att ta fram rättvisande taxeringsvärden börjar normalt med en kartläggning av marknaden för aktuell fastighetstyp och hur värdenivåerna varierar med avseende på värdepåverkande faktorer och lägesfaktorn. Värdeområdet är ett geografiskt avgränsat område som består av en eller flera fastigheter som påverkas på ett likartat sätt av läget (se 7 kap. 2 § FTL). En delmarknad där prisbildningen är likartad och prisnivån snarlik bör således delas in i samma värdeområde. Om det har skett någon skiftning på fastighetsmarknaden eller om en ny detaljplan har vunnit laga kraft sedan den senaste fastighetstaxeringen kan översynen leda till att värdeområdesindelningen förändras. Det är de så kallade värderingstek-

¹² Kommittédirektiv Dir 2016:59.

nikerna som har till uppgift att göra översynen och lämna förslag till ändrad värdeområdesindelning. Värderingsteknikerna är auktoriserade värderare eller motsvarande som har erfarenhet och kunskap om de lokala fastighetsmarknaderna. De underbygger sina analyser och använder fastighetsmarknadsinformation som grund för sina ställningstaganden. Det bästa är om det finns god tillgång till ortsprismaterial i form av faktiska köp inom varje värdeområde som kan läggas till grund för beräkning och analys. När det gäller kommersiella fastigheter (industri- och lokalhyreshusfastigheter) saknas det emellertid ofta tillgång till faktiska köp för att kunna göra omfattande och noggranna ortsprisanalyser för varje delmarknad. Oftast behöver ortsprismetoden kompletteras med marknadssimuleringsmetoder och regelmässigt används därför avkastningsvärde-metoden för att kunna härleda och bestämma rätt värdenivåer för varje värdeområde.

Det torde vara oomtvistat att värderingstekniker med lokal kännedom om fastighetsmarknaden är de som är bäst skickade att lämna rättvisande förslag till riktvärdeangivelser¹³ (värdenivåer för normativa tomtmarker och byggnader) för varje värdeområde. Om det finns väldigt få eller helt saknas köp i ett värdeområde finns det emellertid inget vedertaget sätt att utvärdera kvaliteten på de riktvärdeangivelser som beslutats och sedan ligger till grund för beräkningen av varje enskild fastighets taxeringsvärde. Om det däremot finns tillräckligt med representativa köp finns det rekommenderade intervall i Standard on Mass Appraisal of Real Property¹⁴ på hur stor spridning som accepteras vid beräkningarna för att få rättvisande taxeringsvärden i slutändan.

Då riktvärdeangivelserna från fastighetstaxeringarna ofta grundas på en kombination av köp och annan relevant fastighetsmarknadsinformation parad med värderarnas erfarenheter och kunskaper, går det inte på ett objektiva sätt mäta om kvaliteten varierar eller om den är alltigenom jämn och rättvisande ända ned på värdeområdesnivå.

Finns det då anledning att tro att de värdeförändringar som förekommer över tid är svårare att fånga upp för värdeområden eller in-

¹³ Avser t.ex. kr/kvm bruttoarea (BTA) för byggrätt för lokaler och kapitaliseringsfaktorer för hyreshus med lokaler inom ett värdeområde.

¹⁴ International Association of Assessing Officers, Approved April 2013.

fluensområden med infrastruktursatsningar än andra områden? Det som möjligen går att peka på är att det kan vara lättare att göra rättvisande bedömningar av värdenivåer för områden och delmarknader som funnits etablerade sedan länge. De områden som är under utveckling och genomgår stora förändringar, t.ex. genom att tillgängligheten ökar med planerad och utbyggd infrastruktur kräver en noggrannare analys och den fastighetsmarknadsinformation som finns tillgänglig kan vara mer disparat än för de områden där förutsättningarna är mer konstanta och förutsägbara. Den översyn av värdeområdesindelningen som görs inför varje ny fastighetstaxering säkerställer att eventuella förändringar på fastighetsmarknaden som påverkar lägesfaktorerna och värdenivåerna renderar i nya eller förändrade värdeområden. På det sättet blir fastighetstaxeringens värdeområden även en bra proxy för de influensområden som nya och tillkommande infrastrukturinvesteringar ger upphov till.

Taxeringsvärden som grund för att mäta värdeförändringar

Ytterligare en central fråga är om taxeringsvärdena på ett bra sätt kan fånga upp de värdeförändringar som är kopplade till infrastruktursatsning. Lantmäteriet drar slutsatsen att för en fastighet som ingår i ett influensområde för en infrastruktursatsning, kan de värdenivåer som gäller inom influensområdet (beslutade riktvärdeangivelser) för tomtmark från de senaste fastighetstaxeringarna utgöra utgångspunkt för analysen. Genom att studera dessa och sedan jämföra med hur riktvärdeangivelserna för jämförbara referensområden har utvecklats kan slutsatser dras om hur värdeutvecklingen skiljer sig mellan områdena.

Eftersläpningens effekt på skattningarna m.m.

Föreligger det en stor tidsskillnad mellan värdetidpunkten för den senaste fastighetstaxeringen och värdetidpunkten för aktuellt marknadsvärde, kommer underlaget från den senaste fastighetstaxeringen ha sämre aktualitet och därmed begränsad relevans för att analysera och bedöma ett aktuellt marknadsvärde.

Marknadsvärdet för en fastighet är knutet till en särskilt bestämd tidpunkt. Marknadsvärdet är definierat¹⁵ som det mest sannolika priset vid försäljning av fastigheten vid en viss angiven tidpunkt under normala förhållanden på en fri och öppen marknad, med tillräcklig marknadsföringstid, utan partsrelationer och utan tvång.

Den eftersläpning eller glapp som finns mellan taxeringsvärde och aktuellt marknadsvärde är således beroende av vad som har hänt på fastighetsmarknaden mellan nivååret och taxeringsåret, i realiteten en tidsperiod på två år.

Det finns inget gängse sätt att beräkna hur nivååret, tillsammans med eftersläpningen i inrapportering av köp samt bristen på köp, påverkar aktualiteten i de beslutade taxeringsvärdena. Av den anledningen har någon sådan beräkning inte gjorts av Lantmäteriet. Det kan emellertid konstateras att just bristen på och avsaknaden av lagfarna köp, som dessutom accentuerades sedan möjligheten att använda paketering¹⁶ vid försäljning infördes 2003, kan ha bidragit till en ökad osäkerhet om taxeringsvärdenas relevans. För att motverka detta har marknadsvärdebedömningar införts som ett komplement till provvärderingen med de representativa köpen som grund för både hyreshus- och industrienheter.¹⁷ Inom varje värdeområde kompletteras provvärderingen med en avkastningsbaserad marknadsvärdebedömning. Marknadsvärdebedömningarna bygger på en tillämpning av avkastningsmetoden med ingående parametrar som härletts från fastighetsmarknaden av värderingsteknikerna. För att säkerställa riktigheten ska en jämförelse ske genom att det totala taxeringsvärdet per kvadratmeter ställs mot det marknadsvärde per kvadratmeter som kan uppskattas med ledning av utgående hyra, förväntade drift- och underhållskostnader och den direktavkastningsprocent som fastighetsmarknaden kan förväntas tillämpa för den aktuella orten och typen av fastighet.

Lantmäteriet har mot den bakgrunden även undersökt om det finns fog för att anta att värdepåverkan och fastighetsutvecklingen i områden med infrastruktursatsningar är svårare att belägga och kräver mer djuplodande analyser än för andra områden utan dessa satsningar.

¹⁵ 5 kap. fastighetstaxeringslagen (1979:1152).

¹⁶ Se SOU 2017:27 för utförligare beskrivning och analys avseende paketering av fastigheter.

¹⁷ Skatteverkets föreskrifter, 20 § SKVFS 2005:7.

8.2.3 Genomförd studie

Den studie kommittén låtit Lantmäteriet utföra har omfattat åtta olika infrastrukturprojekt för väg och järnväg spridda i Sverige. För dessa infrastrukturprojekt har undersökningar gjorts med taxeringsvärdesmetoden. Värdeförändringarna över tid har mätts genom att följa utvecklingen på riktvärdeangivelserna för tomtmark från de senaste fastighetstaxeringarna för hyreshus- och industrienheter. I syfte att hänföra värdeutvecklingen till att enbart avse de särskilda infrastruktuursatsningarna har jämförelser gjorts med referensområden utan motsvarande infrastruktuursatsningar.

De avgränsade områdena med fastigheter som påverkas av infrastruktuursatsningarna utgörs av influensområden. I studien har värdeområdena från fastighetstaxeringarna utgjort proxy för dessa influensområden. Drygt 40 värdeområden med värdenivåer för tomtmark, dels för industrier och dels för hyreshus med lokaler, har utvärderats i undersökningen. Relevansen och nyttan med att använda värdeområdesindelningen från fastighetstaxeringarna har säkerställts genom att de fastigheter som ingår i ett värdeområde influeras på ett likartat sätt av den värdepåverkan som är hänförlig till läget.

Lantmäteriet redovisar även en studie som myndigheten genomförde 2014. Studien var begränsad till några geografiska områden som varit föremål för omfattande infrastrukturinvesteringar.

8.2.4 Lantmäteriets slutsatser av genomförd studie

Eftersläpning

Det finns inte någon extra eftersläpning i fråga om hur väl gällande fastighetstaxeringssystem fångar värdeförändringar till följd av infrastrukturinvesteringar. Rent intuitivt kan det finnas en del som talar för att så skulle vara fallet. Att det verkligen skulle vara fallet har emellertid inte gått att bevisa med empiri. Fastighetstaxeringen har dock andra metoder för att finna de rätta värdenivåerna när det saknas ortsprismaterial. Marknadssimulering används för att överföra förhållanden från en delmarknad till de fastigheter som ska bedömas och värderas på en annan delmarknad. Erfarenheten har visat att det kan finnas en risk att när det saknas ostridiga fakta i form av köp kommer värderaren att inta en försiktigare hållning

och inte anpassa helt vid värdering och nivåläggning. En viss undervärdering kan således bli resultatet men den risken bedöms inte vara större för en viss typ av värdeområden, t.ex. nyligen etablerade eller sådana som förändrats sedan den senaste fastighetstaxeringen. Lantmäteriet menar att värdeförändringar som kan beläggas eller göras sannolika fångas upp lika effektivt och rättvisande vid fastighetstaxering som när värderingen görs för enstaka fastigheter. Dagens fastighetstaxeringssystem beaktar alltså värdeförändringar till följd av infrastrukturinvesteringar på liknande sätt som värdeförändringar som uppstår av andra skäl.

Värdeinverkan av infrastruktur

Lantmäteriets undersökning visar att för områden med kommersiella fastigheter som påverkats av infrastrukturinvesteringar i flera fall går att påvisa att värdeutvecklingen varit positiv och dessutom högre än för jämförbara områden utan motsvarande investeringar. Det finns emellertid områden där detta mönster inte stämmer trots att förväntningarna på resultaten om en positiv värdeutveckling förelåg. Om man jämför utfallet av fallstudierna av industrimark med fallstudierna av hyreshusmark för lokaler går det att konstatera att det förekommer en viss skillnad. Värdeinverkan av infrastruktur framstår som mer positiv för industriområden. En förklaring till detta kan vara att industrifastigheter eventuellt drar större nytta av ny väginfrastruktur än hyreshuslokaler. Valfungerande godstransporter är en viktig förutsättning för nya och befintliga industrier och har ett starkt samband med värdeutvecklingen på industrimark. Utbyggnad av nya vägar kan bidra till minskade transportkostnader och öka lägesattraktiviteten även för hyreshuslokaler. En skillnad gentemot industrier är att hyreshusmarknaden för lokaler normalt sett har bättre förutsättningar till värdeutveckling i områden med valfungerande persontransporter och närhet till service.

Någon särskild djupanalys av varje influensområde och infrastrukturinvestering har inte gjorts. Det är en anledning till varför det inte går att peka på om det finns relevanta skillnader mellan projekten som skulle vara orsak till att värdepåverkan är större i vissa fall eller om det har funnits andra faktorer som påverkat marknadsvärdena och som inte beaktats. Även om denna analys hade genomförts

skulle det troligtvis varit svårt att på ett objektivt sätt isolera värdeinverkan av infrastruktuursatsningen från värdeinverkan av andra värdepåverkande faktorer.

Av de fallstudier som redovisas¹⁸ går det inte att dra några generella slutsatser om vilka infrastrukturinvesteringar som tenderar att få störst genomslag på värdeutvecklingen av kommersiella fastigheter.

För områden där värdenivåerna initialt varit låga kan den procentuella ökningen visa sig bli stor då marknadens aktörer sannolikt förväntar sig en fortsatt positiv utveckling på fastighetsmarknaden. Infrastrukturinvesteringar hjälper dock sällan att vända en redan eftersatt eller begränsad marknad att skapa så stor dragningskraft och attraktion att värdenivåerna ökar markant. Samma infrastrukturinvestering får således olika genomslag på de lokala fastighetsmarknaderna beroende på vilka förutsättningar som finns för ökad efterfrågan på t.ex. tomtmark för industri. Exempelvis har ett läge nära större befolkningscentra normalt sett bättre förutsättningar att få väsentligt höjda fastighetsvärden av infrastrukturinvesteringar än om den skulle göras i ett glesbygdsområde.

Generellt sett torde marknadens aktörer anse att de positiva effekterna av en infrastrukturinvestering är större än de negativa effekter som den medför. Det går inte att utesluta att vissa influensområden innehåller fastigheter som inte drar så stor nytta av investeringen och därför kommer marknaden inte att värdera upp dem på motsvarande sätt som där nyttoeffekterna är tydligare. Det kan röra sig om områden som i stället för att öka tillgängligheten och ge bättre lägesvärden för de berörda fastigheterna innebär barriäreffekter och negativa miljöeffekter som i stället är menliga för utvecklingen av de lokala fastighetsmarknaderna.

Den sammanfattande bilden och slutsatsen av gjorda undersökningar är att värdenivåerna och andra data från fastighetstaxeringarna kan användas för att kartlägga hur värdeutvecklingarna på berörda fastigheter har påverkats av planerade och genomförda infrastrukturinvesteringar. Om syftet dessutom är att kvantifiera storleken på värdeutvecklingen för enskilda fastigheter och även pröva alternativa avgränsningar av influensområdena, blir rekommendationen att det görs en mer utförlig analys i varje enskilt fall. I det samman-

¹⁸ Bilaga 2.

hanget bör data från fastighetstaxeringarna kompletteras med ytterligare information (t.ex. detaljerad objektinformation) och sakkunnig expertis i form av fastighetsvärderare kommer att ha en viktig roll i totalvärdesanalysen. Det är dock inte givet att en sådan utförligare analys leder till tillförlitliga skattningar om infrastrukturinvesteringars värdeinverkan.

8.3 Några ytterligare studier

Inom ramen för projektet *Höghastighetståg: markvärden och finansiering* som Trafikverket finansierat har delrapporten *Höghastighetståg och markvärden* tagits fram.¹⁹ Rapporten innehåller bland annat en sammanställning av internationella erfarenheter av hur höghastighetståg har påverkat markvärden. Två av de studier som redovisas är metastudier som inkluderar fler tågtyper än höghastighetståg och är därför av mer relevanta för kommittén än de studier som enbart omfattar höghastighetståg.

Mohamad et al. (2013) genomförde en omfattande metastudie över markvärdespåverkan av järnvägsprojekt, de flesta inte av höghastighetstyp, som bygger på 23 studier och totalt 102 observationer. De studier som ingått omfattar inte enbart kommersiella fastigheter. Studien separerar resultaten efter metodval och en mängd faktorer beroende på kontexten. Det kan konstateras att resultaten i olika studier skiljer sig dramatiskt. Det verkar dessutom finnas en viss publikationsbias, vilket främst handlar om att studier med signifikanta resultat oftare publiceras, inte att en viss typ av resultat ofta publiceras. Generellt sett är resultaten mer positiva i Europa och Asien, vilket bedöms bero på generellt högre beroende av kollektivtrafik. Priseffekter på obebyggd mark är sett större än på bebyggda fastigheter. Dessutom tenderar kommersiella fastigheter att påverkas mer än bostäder. Val av ekonometrisk modell påverkar tydligt studieresultaten.

Debrezion och Pels (2007) utförde en metastudie på hur närhet till tågstationer påverkar värdet på bostäder och kommersiella fastigheter. Deras systematiska genomgång av litteraturen visar att resul-

¹⁹ Rapporterna finns samlade i *Finansieringsmetoder för transportinfrastruktur*, Fastighetsvetenskap, Institutionen för teknik och samhälle, Lunds Tekniska Högskola, Lunds universitet.

taten i de 73 studierna varierar kraftigt beroende på typ av data, lokala förutsättningar, tidshorisont och metodval. Generellt kan dock sägas att priseffekten på kommersiella fastigheter är kraftigare än för bostäder. Effekterna är mest påtagliga i väldigt nära anslutning till stationerna (inom en radie på cirka 250 meter). Det kan även sägas att pendeltågstationer har genomgående större påverkan på värdet än lokalbanor och regional/fjärrtåg.

Sammantaget kan sägas att dessa två metastudier visar att värdeförändringarna i mycket hög grad varierar i de studier som gjorts.

Inom ramen för projektet har även beräkningar gjorts av hur fastighetsvärden för bebyggda småhustomter förväntas påverkas av en höghastighetsjärnväg i enlighet med Sverigeförhandlingens förslag. Beräkningarna av den tillgänglighetsförändring som ges av höghastighetsbanan visar att det framförallt är tillgängligheten för långväga resor som förbättras. Samtidigt visar empiriska studier av sambandet mellan tillgänglighet och fastighetsvärden att det framförallt är den regionala tillgängligheten som är viktig för fastighetsvärdena. Resultaten av beräkningarna visar att höghastighetsjärnvägen visserligen förväntas ge fastighetsvärdesökningar på de aktuella stationsorterna men att dessa är mycket små i förhållande till den variation i fastighetsvärden som finns i dag. Förändringarna är i förväntad riktning men storleksordningen är i princip försumbar.²⁰ Notera dock att dessa beräkningar endast avser hur fastighetsvärden för bebyggda småhustomter förväntas påverkas av en höghastighetsjärnväg.

8.4 Slutsatser

Bedömning: Kommittén bedömer, med stöd av Lantmäteriets rapport och andra undersökningar som genomförts, att en eventuell värdeökning till följd av en infrastrukturinvestering inte kan fastställas på ett tillförlitligt sätt.

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. Det är

²⁰ *Finansieringsmetoder för transportinfrastruktur*, Fastighetsvetenskap, Institutionen för teknik och samhälle, Lunds Tekniska Högskola, Lunds universitet. s. 220.

emellertid förknippat med stor osäkerhet att kvantifiera, dokumentera och fastställa storleken på värdeinverkan. 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 förutsäga 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.

Som framgår av avsnitt 8.1.2 finns det teoretiska argument som talar för att en infrastrukturinvestering har en positiv effekt på fastighetsvärden i närliggande område. Att det även finns empiriskt stöd för detta samband framgår av avsnitt 8.2.4 och 8.3.

Att fastställa hur stor påverkan infrastrukturen har på värdet är dock behäftat med en betydande osäkerhet. Detta beror på att fastighetsvärdet inte enbart påverkas av infrastrukturen utan även av ett stort antal andra omständigheter så som tillstånd till byggande genom t.ex. bygglov och detaljplan, fastighetsägarens investeringar i byggnader och anläggningar samt den allmänekonomiska utvecklingen. Dessutom har själva utformningen av infrastrukturen inklusive kostnader för resande och transporter en självklar betydelse för tillgängligheten.

Den studie kommittén låtit Lantmäteriet genomföra ger stöd för antagandet att infrastruktur har en positiv påverkan på fastighetsvärdet inom de områden som analyserats. Resultaten är dock inte enhetliga. Värdepåverkan varierar och det finns exempel som tyder på en negativ värdeinverkan. Det är dessutom inte möjligt att utifrån denna studie dra några entydiga slutsatser angående storleken på den värdeinverkan infrastrukturen har. Att förutse och prognostisera

en värdeinverkan i ett tidigt skede, innan samtliga förutsättningar så som exakt utformning av infrastrukturen, trafikförutsättningar och kostnader förknippade med användandet av infrastrukturen är kända är än svårare.

Liknande slutsatser, att infrastruktur har en positiv värdeinverkan men att denna värdeinverkan är osäker och svår att kvantifiera, framgår även av andra studier som gjorts inom området. Se avsnitt 8.3.

Sammantaget gör detta att kommittén bedömer att det inte, på ett tillförlitligt sätt, går att fastställa och kvantifiera värdeökningen till följd av en infrastrukturinvestering.

Kommittén gör även bedömningen att det inte heller med tillräcklig säkerhet går att fastställa ett schabloniserat underlag som grund för skattens uttag. Ett sådant underlag bedöms inte återspegla värdeökningar på grund av infrastrukturinvesteringar på ett tillförlitligt sätt.

Lantmäteriets analys visar även att det inte finns skäl att anta att det uppstår någon extra eftersläpning i hur väl dagens fastighetstaxeringssystem fångar de värdeförändringar som uppstår till följd av en infrastrukturinvestering. Eftersläpningen är densamma som generellt gäller för fastighetstaxering och som är ett resultat av hur systemet är konstruerat.

Frågan om generell eftersläpning mellan marknadsvärde och taxeringsvärde har tidigare varit föremål för utredning.²¹ Det förslag som då lämnades innebar i korthet följande. I 5 kap. 4 § fastighetstaxeringslagen regleras att marknadsvärdet ska bestämmas med hänsyn till det genomsnittliga prisläget under andra året (nivååret) före det år då allmän eller förenklad fastighetstaxering av taxeringsenheten sker. Detta innebär en förskjutning om 18 månader i förhållande till taxeringsårets ingång. Det förslag som lämnades av utredningen innebär att *nivååret* ändras till att avse en *nivåtidpunkt* och att denna flyttas fram till första april året före taxeringsåret. Förslaget innebär att eftersläpningen blir nio månader mot tidigare 18 månader. Förslaget medför även vissa följdändringar avseende övriga författningsreglerade tidpunkter. Anser regeringen att den fördröjning som trots allt finns mellan det att en värdeförändring uppstår till dess den får genomslag i fastighetstaxeringen ska minska kan detta förslag övervägas.

²¹ SOU 2012:52 *Bostadstaxering – avveckling eller förenkling*, avsnitt 4.5.1.

9 Ny skatt på värdeökning till följd av infrastrukturinvestering?

9.1 Inledning

Kommittén gör i avsnitt 7 bedömningen att en *avgift* inte bör tas ut i enlighet med förutsättningarna i direktiven. Mot denna bakgrund behandlas därför i detta avsnitt endast frågan om en *särskild statlig skatt* kan utgöra grund för finansieringen av offentlig infrastruktur.

I samband med ett eventuellt införande av en ny särskild skatt finns ett antal frågor att beakta. Detta avsnitt behandlar några av de krav som ställs på en god skattelagstiftning.

Inledningsvis i detta avsnitt beskrivs de riktlinjer som regering och riksdag ställt sig bakom avseende skattepolitiken inklusive allmänna kvalitetskrav på en god skattelagstiftning. Därefter förs ett allmänt resonemang om samhällsekonomisk effektivitet och en tillfällig skatt.

En skatt medför många effekter förutom de statsfinansiella. Vissa kan vara direkta och avsedda. Andra är indirekta och kanske oavsedda men ofta nog så betydelsefulla. Vissa allmänna kriterier bör därför vara uppfyllda för att en skatt ska ge önskvärda effekter förutom de primärt eftersträvade. Detta avsnitt behandlar dessa kriterier, dels i sig, dels i samband med den här aktuella skatten.

9.2 Utgångspunkter för en ny tillfällig skatt

När det gäller utformning av nya skatter bör man ställa sig frågan vilka eventuella utgångspunkter och principer som bör beaktas. Inledningsvis redogörs här för de riktlinjer riksdagen antagit avseende skattepolitiken. I avsnitt 9.3 behandlas vissa allmänna kriterier som

normalt bör vara uppfyllda för att en skatt ska ge avsedda och även önskvärda effekter i andra hänseenden.

Riksdagen antog våren 2015 riktlinjer för skattepolitiken.¹ Skattepolitiken ska vid sidan om att säkra goda och stabila skatteintäkter även skapa förutsättningar för en hållbar tillväxt och hög sysselsättning, ett rättvist fördelat välstånd samt bidra till ett miljömässigt och socialt hållbart samhälle. Skattepolitiken bör därutöver utformas enligt ett antal vägledande principer. Dessa principer kan sammanfattas enligt följande.

Ett legitimt och rättvist skattesystem. Vägledande för skattepolitiken är att medborgarna och företagen ska ha ett högt förtroende för skattesystemet. Skatterna ska tas ut på ett rättssäkert sätt. Regelverket ska vara möjligt att förstå och inte leda till onödigt stora administrativa kostnader för dem som tillämpar reglerna. Detta ska särskilt beaktas vid utformningen av nya skatteregler. Nyttan av förenklningar ska dock alltid vägas mot behovet av att värna skatteintäkterna, åstadkomma rättvisa mellan skattskyldiga samt motverka skattefusk och skatteundandragande. Det är en central uppgift att minska det s.k. skattefelet och att bekämpa skattebrott, skattefusk och skatteundandragande.

Generella och tydliga regler. Skattereglerna ska vara generella, med breda skattebaser och skattesatser som är väl avvägda gentemot målen för den ekonomiska politiken. Avsteg från denna princip kan i vissa fall motiveras av explicita krav på styrning eller av samhälls-ekonomiska effektivitetsskäl. Skatteutgifter, dvs. stöd till hushåll och företag på budgetens inkomstsida till följd av särregler, t.ex. nedsatt skatt på vissa varor och tjänster, bör regelbundet omprövas.

Beskattning i nära anslutning till inkomstillfället. Beskattning bör i möjligaste mån ske i nära anslutning till inkomstens förvärvande. Eventuella förändringar i befintliga system med skattekrediter kräver dock noggranna överväganden för att inte orimliga effekter ska uppstå.

Hållbara regler i förhållande till EU. En viktig princip är att regelverket ska vara förenligt med EU-rätten. Det gäller inte bara i förhållande till specifika rättsakter utan även till bestämmelser i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt om fri rörlighet för personer, varor, tjänster och kapital samt reglerna om statligt stöd.

¹ Prop. 2014/15:100, avsnitt 5.5, bet. 2014/15:FiU20, rskr. 2014/15:254.

9.3 Några kvalitetskrav på en god skattelagstiftning

Det kan finnas olika motiv för införandet av en skatt. Det kan exempelvis vara fördelningspolitiska, statsfinansiella, miljöpolitiska, sysselsättnings- eller konjunkturmässiga och eller i övrigt beteendestyrande, vilket påverkar skattens utformning. Härigenom får beskattningen också fler effekter – önskade vid god utformning och oönskade vid brister i utformningen.²

Globaliseringens följder i form av ökad rörlighet av kapital, människor och företag, ökad konkurrens liksom de finansiella marknadernas allt högre grad av komplexitet har också gjort skattelagstiftningen allt känsligare för medborgarnas reaktioner på skatternas utformning. Därmed har kraven på lagstiftningens utformning och tekniska kvalitet blivit allt högre för att undvika oönskade effekter. Även om man bortser från de primära politiska motiven för en skatteåtgärd är det därutöver vissa allmänna kriterier som normalt bör vara uppfyllda för att en skatt ska ge avsedda och även önskvärda effekter i andra viktiga hänseenden.

9.3.1 Effektivitet

Effektivitet är ett övergripande kriterium för varje skattelagstiftning. Varje skatt ska ha ett uttalat syfte och bör utformas så att den är effektiv med hänsyn till sitt primärmål. Detta är en självklarhet och måste vara uppfyllt för varje skatteåtgärd. Därutöver måste också en lång rad andra kriterier vara uppfyllda för att skatten ska vara så effektiv som möjligt. En dåligt utformad skatt kan till och med vara så ineffektiv att den förorsakar samhällsekonomisk och till och med statsfinansiell förlust. En skatt som förutom att uppfylla sitt primärmål också uppfyller de kriterier som behandlas nedan har möjlighet att vara en effektiv skatt.

² Avsnitt 9.3 bygger till stor del på Sven-Olof Lodin "Några kvalitetskrav på en god skattelagstiftning", Skattenytt 2007, nr 9, s. 477 ff.

9.3.2 Legitimitet

En skatts legitimitet beror på flera faktorer och är avgörande för att medborgarna ska vara lojala med skattesystemet. Skatten måste uppfattas som adekvat av dem som ska bära den och stå i proportion till det ingrepp den innebär. Ju högre skattetrycket är desto bättre måste en skatt vara konstruerad för att uppfattas som legitim och vinna medborgarnas acceptans. En skatt vars syfte på grund av dess konstruktion inte förstås av medborgarna eller som en stor del av de berörda uppfattar som djupt orättvis kan svårligen vinna legitimitet. Erfarenheter visar att ju synligare en skatt är desto högre blir kraven på skattens utformning för att uppnå legitimitet. En skatts legitimitet liksom dess effektivitet utgör ett överordnat kriterium som i viss mån kan sägas vara resultatet av i vilken grad andra viktiga kriterier är uppfyllda.

9.3.3 Enkelhet och proportionalitet

En skatt bör utformas så enkelt som möjligt utifrån dess syften och det ska vara praktiskt enkelt att tillämpa den och uppfylla de skyldigheter den ålägger skattebetalare och myndigheter. Ju fler som skatten drabbar desto större betydelse får enkelhetskriteriet. Skattens konstruktion bör avspegla dess syfte för att underlätta förståelsen för skattens existens.

Proportionalitet är ett kriterium som ligger nära kravet på enkelhet. Med proportionalitet förstås här balans mellan skattebelastningen och fullgörandebördan. Skatter med höga fullgörandekostnader blir samhällsekonomiskt ineffektiva. Det betyder att stor vikt måste läggas vid en skatts administrativa utformning.

9.3.4 Förutsebarhet och rättssäkerhet

Det är ett rättssäkerhetskrav att en skatt är förutsebar, så att de skattskyldiga kan förutse effekterna av sitt handlande. Förutsebarhet är en viktig faktor för att en skatt ska upplevas som legitim. Om en skatt brister i förutsebarhet kan effekten bli att medborgarna avstår från handlande när skattekonsekvenserna är osäkra. En ytterlighet av denna förutsebarhet är förbudet mot retroaktiv skattelagstiftning enligt 2 kap. 10 § regeringsformen. Förutsebarhet kräver en klar lagstiftning utan större utrymme för tolkning eller onödiga behov av att bedömningar görs. Dessutom krävs en förutsebar praktisk tillämpning av myndigheter och domstolar fri från godtycke. Den samhällsekonomiska kostnaden för osäkerhet eller brister i förutsebarhet också i form av bristande lojalitet mot systemet kan vara stor.

9.3.5 Kontrollerbarhet

En skatt ska vara lätt att kontrollera och svår att undgå. Om många kan undgå en skatt har detta inte enbart statsfinansiella effekter. Skattemoral och lojalitet mot systemet skadas också mer generellt och skattesystemet förlorar i legitimitet. Därför kan det vara berättigat att från skattskyldighet undanta sådana inkomster som principiellt borde vara skattepliktiga men som är svårkontrollerade.

9.3.6 Likformighet och neutralitet

I en likformig beskattning ska lika behandla lika. Detta gäller inte bara av rättssäkerhetsskäl. Om skatten kan undgå genom annat likartat handlande – om inte den styrande effekten är dess syfte – får skatten snedvridande effekter som kan skada samhällsekonomin genom att ekonomiskt mindre effektiva handlingsvägar väljs. Ofta påverkas även prisbildning och investeringsbeteende. Det är i allmänhet samhällsekonomiskt effektivast att skattesystemet är neutralt mellan olika handlingsalternativ.

Generella regler främjar ofta neutralitet och likformighet, medan specialregler medför olikbehandling och snedvridningar. Breda skatte-

baser med låg skattesats är därför normalt att föredra framför smala skattebaser med hög skattesats.

9.3.7 Synlighet

Att en skatt ska ha hög synlighet, så att medborgarna är medvetna om skattebelastningens höjd och utformning, anses vara mycket viktigt ur demokratisk synvinkel.

Samtidigt förefaller det vara så att klart synliga skatter, som fastighetsskatt och fordonsskatt, vilka betalas eller fastställs separat, har svårare att vinna legitimitet och lättare upplevs som orättfärdiga än mindre synliga skatter. Det betyder också i praktiken att en väl synlig skatt måste vara bättre motiverad än en skatt med låg synlighet för att få allmän acceptans.

Denna motsättning mellan synliga och osynliga skatter och mellan demokratiska öppenhetskrav och effektivitet kan vid högt skatte-tryck utgöra ett svårt dilemma för lagstiftaren.

9.4 En särskild skatt och samhällsekonomisk effektivitet

9.4.1 Samhällsekonomisk effektivitet

Riksdagen har slagit fast att det övergripande transportpolitiska målet ska vara att säkerställa en samhällsekonomiskt effektiv och långsiktig hållbar transportförsörjning för medborgarna och näringslivet i hela landet.³

Den i Sverige dominerande metoden att analysera den samhällsekonomiska effektiviteten avseende infrastrukturinvesteringar är samhällsekonomiska analyser.⁴ Samhällsekonomiska analyser är ett samlingsnamn för alla analyser av samhällsekonomisk karaktär som utförs för att analysera effekterna av olika förslag och förändringar i samhället. I detta sammanhang kan en tänkbar infrastrukturinvestering utgöra det kalkylobjekt som studeras.

³ Det transportpolitiska målet beslutades av riksdagen år 1998 (prop. 1997/98:56, bet. 1997/98:TU10, rskr. 1997/98:266).

⁴ Avsnittet bygger till del på SNS Konjunkturråd (2016).

En samhällsekonomisk kalkyl ska ta hänsyn till samtliga effekter som påverkar ett samhälle under en åtgärds hela livscykel. Detta skiljer en samhällsekonomisk kalkyl från andra typer av kalkyler som ofta har ett mer begränsat perspektiv. I t.ex. en privatekonomisk, företagsekonomisk eller statsfinansiell kalkyl begränsas analysen till effekter som påverkar just den enskilda individen, företaget eller statens finanser.

Genom att analysera de samhällsekonomiska effekterna för ett projekt möjliggörs och underlättas jämförelser mellan olika projekt. Det bör uppmärksammas att de samhällsekonomiska kalkyler som i dag görs avseende transportinfrastruktur inte fångar samtliga effekter eller överväganden både avseende nyttor och kostnader.⁵ Exempel på effekter som saknas i den samhällsekonomiska kalkylen är eventuella agglomerations- och tillväxteffekter samt vissa typer av trängseffekter. Den samhällsekonomiska kalkylen beaktar vanligen inte direkt de fördelningseffekter som uppstår på grund av åtgärden. Det gäller fördelningseffekter mellan det privata näringslivet (eventuella företagsekonomiska vinster respektive förluster) och det offentliga (statsfinansiella konsekvenser), olika grupper i samhället eller fördelningen mellan regioner eller generationer. Det kan därför vara relevant att beskriva fördelningseffekterna för att få ett mer fullständigt beslutsunderlag. Det kan i detta sammanhang nämnas att Trafikverket använder en samlad effektbedömning som beskriver en åtgärds effekter ur tre beslutsperspektiv (samhällsekonomisk analys, transportpolitisk målanalys samt fördelningsanalys).⁶

Att en fastighet ökar i värde till följd av en infrastrukturinvestering är i sig ingen garanti för samhällsekonomisk effektivitet. Det är de samlade positiva effekterna som ska ställas mot de samlade negativa effekterna. En värdeökning för en kommersiell fastighet är i detta sammanhang endast en begränsad del av de samlade samhällsekonomiska effekterna av infrastrukturinvesteringen.

Det är även värt att notera att en värdeökning i ett område kan ske på bekostnad av värdeminskningar i andra områden. Netto sker i så fall ingen ökning av fastigheternas värde utan endast en omfördelning. Denna omfördelning av värde kan jämföras med att den

⁵ SNS Konjunkturråd (2016), s. 91.

⁶ Den samhällsekonomiska metoden och de kalkylvärden Trafikverket använder i sina samhällsekonomiska analyser finns redovisade i Trafikverket (2016b).

ekonomiska aktiviteten ökar i ett område men minskar i andra på grund av en infrastrukturinvestering.⁷

Som framgår ovan ska en samhällsekonomisk kalkyl innehålla samtliga effekter av en åtgärd och att dessa effekter ska värderas. Det innebär att om till exempel en särskild skatt utgör en integrerad del av en viss infrastrukturinvestering ska konsekvenserna av denna särskilda skatt beaktas i den samhällsekonomiska kalkylen. Är däremot infrastrukturinvesteringen oberoende av en särskild skatt kan de samhällsekonomiska effekterna analyseras var för sig. Det ska dock uppmärksammas att samhällsekonomiska kalkyler vanligen utgår från att en skattekrona innebär samhällsekonomiska kostnader som överstiger en krona.

9.4.2 Optimal beskattning ur ett ekonomiskt perspektiv

I den ekonomiska litteraturen röner skatters utformning stort intresse. Det rör bland annat frågan om hur skatter ska utformas på ett så samhällsekonomiskt effektivt sätt som möjligt vilket vanligtvis benämns som teorin om optimal beskattning.

Förenklat kan sägas att en effektiv hushållning med knappa resurser i en marknadsekonomi karakteriseras av att:

- hushållen avväger sin konsumtion av varor och tjänster i förhållande till de relativa priserna på dessa varor och tjänster,
- företagen i sina teknologival anpassar sig till de relativa priserna på olika produktionsfaktorer,
- på en marknad motsvaras konsumenternas värderingar på konsumtionssidan (efterfrågan) av företagens utbud på produktionsidan.

Skatter skapar en dock en differens mellan priset som en köpare får betala och vad en säljare får behålla. Denna prisskillnad bidrar till att skapa en samhällsekonomisk välfärdsförlust som vanligen betecknas överskottsbördan, välfärdsbördan eller dödviktstkostnaden för skatten.

⁷ Se till exempel SNS Konjunkturråd (2016), s. 134.

Målsättningen med optimala skatter är att ”störa” ekonomin så lite som möjligt, dvs. att minimera de snedvridande effekterna på hushållens konsumtionsmönster och företagens produktionsmönster så att välfärdsförlusten minimeras.

Ett optimalt skattesystem karakteriseras av en utjämning av den marginella välfärdsförlusten mellan olika skatter. Huvudprincipen i en optimal beskattning innebär att minimera skatternas effekter på utbudet av varor och tjänster i ekonomin. Detta innebär i sin tur att ju högre priskänslighet på efterfrågesidan (priselasticitet), desto lägre skatt är optimal. Ett annat sätt att uttrycka detta är att rörliga skattebaser bör ha låga skatter medan trögrörliga skattebaser tål högre skatter.

I samband med den nu aktuella skatten på värdeökning för kommersiella fastigheter till följd av infrastrukturinvesteringar kan sägas att fastigheter, och därmed fastighetsvärden, generellt betraktas som en trögrörlig skattebas, åtminstone på kort sikt. Detta skulle då leda till att en skatt på värdeökning till följd av infrastrukturinvesteringar är rimlig sett ur perspektivet samhällsekonomiskt effektivitet. Det är dock på sin plats med en viss ödmjukhet inför detta. På lång sikt kan nämligen mycket väl även kommersiella fastigheter anses vara en rörlig skattebas.

Det är även centralt för utredningen att det är just värdeökningen till följd av infrastrukturinvesteringen som utgör själva skattebasen, se direktiven. En skatt som överstiger de kostnadsbesparingar eller intäktsökningar i form av till exempel hyror som uppstår till följd av den ökade tillgängligheten medför att de totala kostnaderna för fastighetsägaren blir större än vad de skulle varit utan infrastrukturinvesteringen och skatten. I avsnitt 8.4 framgår att det är långt ifrån oproblemiskt att fastställa just den värdeökning som uppstår till följd av infrastrukturinvesteringen, vilket är en förutsättning för att utforma skatten samhällsekonomiskt optimalt.

9.5 Begränsade skatteintäkter från en särskild skatt på värdeökning

Enligt direktiven ska kommittén utreda om större offentliga infrastrukturinvesteringar kan finansieras genom uttag av en särskild skatt eller avgift. Det är därför relevant att ställa sig frågan hur mycket en sådan skatt kan tänkas bidra med.

9.5.1 Den ökade ekonomisk aktivitet en infrastrukturinvestering kan leda till beskattas redan

För de fall en infrastrukturinvestering leder till ökad ekonomisk aktivitet i en region eller ett område leder denna ökade ekonomiska aktivitet till ökade intäkter från befintliga skattebaser vid oförändrade skattesatser. Innebär en infrastrukturinvestering ökade fastighetsvärden leder till exempel den statliga fastighetsskatten till ökade statliga skatteintäkter. Även andra skatter kan öka på grund av infrastrukturinvesteringen, exempelvis kan intäkter från inkomstskatt och mervärdesskatt öka om infrastrukturinvesteringen leder till ökad ekonomisk aktivitet.

Det är dock viktigt att observera att detta endast gäller under förutsättning att de ökade fastighetsvärdena inte motsvaras av minskade fastighetsvärden för andra regioner eller områden. På motsvarande vis förutsätter detta att den ökade ekonomiska aktiviteten i en region eller område inte motsvaras minskad ekonomisk aktivitet i andra regioner eller områden. Är det så att infrastrukturinvesteringen endast leder till en omfördelning av fastighetsvärden och ekonomisk aktivitet innebär det inga ökade skatteintäkter utan endast en omfördelning av skatter mellan regioner och områden. I sammanhanget är det viktigt att lyfta fram vad man jämför med när en investering sägs leda till ökad ekonomisk aktivitet. Den jämförelse som görs här är i förhållande till den aktivitet som uppnås om ingen investering görs. En minst lika relevant, men av praktiska skäl svår, jämförelse är att jämföra med den aktivitet som bästa alternativa användningen, sett ur ett samhällsekonomiskt perspektiv, resulterar i. För investeringar som inte är samhällsekonomiskt lönsamma är det rimligt att utgå ifrån att effekten på den ekonomiska aktiviteten är negativ i jämförelse med den bästa alternativa användningen av motsvarande investeringsmedel.

9.5.2 Nuvarande fastighetsskatt och bidraget från en ny särskild skatt

Som nämns ovan ska kommittén bland annat utreda om större offentliga infrastrukturinvesteringar kan finansieras genom uttag av en särskild skatt. I tabell 9.1 redovisas grundläggande uppgifter om taxeringsvärden och den fastighetsskatteintäkt som respektive fastighetstyp ger upphov till.

Tabell 9.1 Antal värderingsenheter, taxeringsvärde och skatt för avkastningsvärderade industrier samt hyreshuslokaler. Mark och byggnad.

		Antal värderingsenheter	Taxeringsvärde (tkr)	Skatt (tkr)
Industri	Mark	69 314	216 320 847	1 081 604
	Avkastningsvärderad industri (byggnad)	85 378	102 460 486	512 302
Summa Industri		154 692	318 781 333	1 593 906
Hyreshus	Mark	87 276	254 526 492	2 545 265
	Byggnad (lokaldel)	91 821	576 913 684	5 769 137
Summa Hyreshus		179 097	831 440 176	8 314 402
Summa		333 789	1 150 221 509	9 908 308

Källa: Skatteverket, egen bearbetning.

Den sammanlagda skatteintäkt som dessa kommersiella fastigheter ger upphov till är cirka 10 miljarder kronor. Skattesatsen för industrifastigheter är 0,5 procent och för lokaldelen inom hyreshus en procent. Enligt regeringens prognos för 2017 uppgår utgifterna för anskaffning och utveckling avseende väg och järnväg till 19,6 miljarder kronor.⁸

Några illustrativa räkneexempel

Nedan följer några räkneexempel som illustration och för att ge en inledande förenklad uppfattning om det bidrag en skatt på värdeökning till följd av en infrastrukturinvestering kan inbringa. Observera att dessa beräkningar på inget sätt utgör bedömningar eller

⁸ Prop. 2016/17:1, utgiftsområde 22, s. 53.

prognoser om hur en skatt ska eller bör utformas eller hur mycket en eventuell skatt kan komma att bidra med. För sådana beräkningar krävs avsevärt mer sofistikerade analyser och beräkningar. I avsnitt 8 redovisar kommittén sina bedömningar om möjligheten att tillförlitligt fastställa värdeökningen till följd av infrastrukturinvesteringar samt motiven till dessa bedömningar.

1. Exempel inspirerat av nytt europavägsbygge i mellanstor stad

Antaganden:

- Ursprungligt taxeringsvärde för influensområden drygt 3 mdkr.
- Värdeökning efter införd skatt till följd av infrastrukturinvestering 10 procent.
- Antagen skatt på värdeökningen 40 procent.
- Investeringsutgift knappt 5 mdkr.

Detta innebär i så fall:

- Skatteintäkt drygt 120 mnkr.
- Skattens bidrag till investeringen cirka 2,5 procent.

2. Exempel inspirerat av utbyggnaden av väg- och järnvägssträcka mellan mellanstora städer

Antaganden:

- Ursprungligt taxeringsvärde för influensområden knappt 7 mdkr.
- Värdeökning efter införd skatt till följd av infrastrukturinvestering 10 procent.
- Antagen skatt på värdeökningen 40 procent.
- Investeringsutgift cirka 12 mdkr.

Detta innebär i så fall:

- Skatteintäkt drygt 280 mnkr.
- Skattens bidrag till investeringen drygt 2,3 procent.

3. Exempel inspirerat av stationsbyggnad i stor stad

Antaganden:

- Ursprungligt taxeringsvärde för influensområden knappt 3 mdkr.
- Värdeökning efter införd skatt till följd av infrastrukturinvestering 50 procent.
- Antagen skatt på värdeökningen 40 procent.
- Investeringsutgift cirka 8,5 mdkr.

Detta innebär i så fall:

- Skatteintäkt knappt 600 mnkr.
- Skattens bidrag till investeringen cirka 7 procent.

4. Exempel inspirerat av tunnelbaneutbyggnad i Stockholmsområdet

Antaganden:

- Ursprungligt taxeringsvärde för influensområden knappt 4 mdkr (motsvarande ca en tredjedel av kommunens samlade taxeringsvärde för aktuella fastigheter).
- Värdeökning efter införd skatt till följd av infrastrukturinvestering 10 procent.
- Antagen skatt på värdeökningen 40 procent.
- Investeringsutgift cirka 6,7 mdkr.

Detta innebär i så fall:

- Skatteintäkt knappt 160 mnkr.
- Skattens bidrag till investeringen knappt 2,4 procent.

Att särskilt beakta i samband med dessa räkneexempel

I räkneexemplen som redovisas ovan utgör skatteintäkten ett nuvärde. Beroende på hur en eventuell skatt utformas kan detta nuvärde motsvara ett årligt lägre belopp under ett antal år.⁹ Som framgår av avsnitt 9.5.1 beskattas redan den eventuellt ökade ekonomiska aktivitet som en infrastrukturinvestering ger upphov till. Införandet av en ny skatt minskar sannolikt vissa av dessa skatteintäkter. Till exempel kan bolagsskatten komma att minska förutsatt att denna nya infarstrukturskatt är avdragsgill. På samma sätt kan även vissa andra skatter, t.ex. intäkter från mervärdesskatt, komma att minska om denna nya särskilda skatt bidrar till att dämpa den ekonomiska aktiviteten.

På motsvarande sätt kan fastighetsskatter från andra fastigheter minska om infrastrukturinvesteringen leder till omfördelning av fastighetsvärden snarare än en värdeökning i hela det svenska fastighetsbeståndet.

Med stor sannolikhet innebär en skatt på värdeökningen till följd av en infrastrukturinvestering att själva värdeökningen minskar jämfört med om ingen skatt tas ut. I räkneexemplen ovan måste alltså värdeökningen innan skatt vara betydligt högre än den antagna värdeökningen efter skatt. Om värdeökningen överskattas kan konsekvensen bli att värdeökningen helt uteblir eller till och med bidrar till att marknadsvärdet på fastigheten minskar. För att beräkna hur mycket en eventuell skatt bidrar till statsfinanserna måste alltså skattens effekt på värdeutvecklingen beaktas.

Uppbördskostnader för denna nya särskilda skatt är inte heller beaktade i räkneexemplen ovan.

Det ska alltså poängteras att räkneexemplen visar en tänkbar bruttoeffekt av skatten. Att andra skatter sannolikt kan minska samt kostnader för uppbörd beaktas inte i dessa exempel.

Avslutningsvis ska det även uppmärksammas att kommittén enligt direktiven särskilt ska se till att förslagen inte kan 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 infra-

⁹ Ett årligt belopp som motsvarar detta nuvärde kan beräknas som en annuitet (A).

$$A = \frac{NNV \times p}{1 - (1 + p)^{-n}}$$

strukturinvestering. Denna restriktion innebär i princip att det är den fastighet inom ett influensområde som får minst positiv värdepåverkan av en infrastrukturinvestering som kommer att utgöra begränsningen för hur mycket skatt som kan tas ut. Det kan alltså vara värt att poängtera att för att räkneexemplen ovan ska vara förenliga med direktiven får den antagna värdeökningen efter skatt till följd av infrastrukturinvesteringen samt den antagna skatten på denna värdeökning inte innebära att någon fastighetsägare betalar en skatt som överstiger värdeökningen för dennes fastighet.

9.6 Hur kan en ny skatt utformas för att möta de krav som ställs?

Enligt direktiven ska kommittén utreda möjligheterna att införa en särskild statlig skatt som på ett mer effektivt sätt fångar upp värdeökningar till följd av infrastrukturinvesteringar och lämna förslag om hur en sådan skatt kan utformas. Syftet med skatten är att fastighetsägare vars fastigheter ökar i värde till följd av en större offentlig infrastrukturinvestering ska bidra till finansieringen av investeringen som ledde till värdeökningen.

Hur skulle då en sådan skatt kunna utformas? Givet de riktlinjer för skattepolitiken som riksdagen antagit (se avsnitt 9.2) och de allmänna kriterier som normalt bör vara uppfyllda för att en skatt ska ge avsedd och önskvärda effekter (se avsnitt 9.3) kan man tänka sig några alternativa utgångspunkter avseende utformningen av den nu aktuella skatten.

En ytterlighet när det gäller förutsägbarhet och osäkerhet är en skatt som, redan när den beslutas är fullständigt förutsägbar och utan osäkerhet. För den nu aktuella skatten skulle det i princip krävas att värdeökningen till följd av en infrastrukturinvestering kan fastställas i förväg. Denna värdeökning utgör skattebasen som ligger till grund för den skatt som sedan beräknas. Skulle detta vara möjligt blir konsekvensen att skatten inte innehåller någon osäkerhet. Som framgår ovan (avsnitt 8) gör dock kommittén bedömningen att just denna värdeökning till följd av en infrastrukturinvestering inte kan fastställas på ett tillförlitligt sätt.

Ett alternativ är att inte fastställa värdeökningen i förväg utan att avvakta och i stället fastställa värdeökningen till följd av en infra-

strukturinvestering efter det att denna värdeökning uppstått. Sannolikt är det inte, eller åtminstone borde det inte vara, lika svårt att fastställa värdeökningen till följd av infrastrukturinvesteringen i efterhand. Det har dock visat sig att det även i efterhand är mycket svårt att kvantifiera hur just en infrastrukturinvestering påverkat fastighetsvärden. Lantmäteriet drar till exempel slutsatsen att de inom ramen för sin undersökning inte kunnat kvantifiera storleken på värdeutvecklingen för enskilda fastigheter som beror på ny infrastruktur.¹⁰ Dessutom skulle denna skattekonstruktion innebära att själva skatten mer eller mindre är fullständigt oförutsägbar innan den fastställs. Detta gäller naturligtvis för såväl staten som skattebetalaren.

Av direktiven framgår att alternativ som avfärdats ska redovisas. Ett sådant avfärdat alternativ på en generell lokal och temporär skatt utan direkt och tydlig koppling till värdeökning återges i bilaga 3.

9.7 Slutsatser

Bedömning: Kommittén gör bedömningen att det, som framgår av avsnitt 8, 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, värdeökning till följd av infrastrukturinvestering, på ett tillförlitligt sätt och en skatt bör därför inte utformas på detta sätt.

Att en eventuell värdeökning till följd av en infrastrukturinvestering inte kan fastställas på ett tillförlitligt sätt gör även att kommittén inte kan säkerställa att förslagen inte kan 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 i enlighet med direktiven.

Inte heller ett schabloniserat underlag på aggregerad nivå inom ett influensområde bedöms kunna fastställas på ett så tillförlitligt sätt att det kan utgöra grunden för skatten.

¹⁰ Se bland annat bilaga 2 samt *Finansieringsmetoder för transportinfrastruktur*, Fastighetsvetenskap, Institutionen för teknik och samhälle, Lunds Tekniska Högskola, Lunds universitet.

Dessutom bedömer kommittén att de intäkter som en skatt på värdeökning till följd av infrastruktur ger sannolikt är mycket begränsade i förhållande till investeringsutgifterna. Värdet av de tillgänglighetsökningar som en infrastrukturinvestering ger upphov till sprids ut och kan tillfalla många aktörer. Bland annat genom högre fastighetsvärden men även företagsvinster, ökade löner och ökat konsumtionsutrymme. Det är således endast en del av det värde en infrastrukturinvestering ger upphov till som får genomslag i ökat fastighetsvärde.

En ny skatt på värdeökning till följd av infrastrukturinvesteringar kan svårligen uppfylla ett antal av de kvalitetskrav som behandlas i avsnitt 9.3. Främst är det svårigheten att på ett tillförlitligt sätt fastställa och kvantifiera just den värdeökning som en infrastrukturinvestering ger upphov till som gör det svårt att uppfylla dessa kvalitetskrav. Detta gäller i synnerhet på fastighetsnivå, men även inom ett influensområde. En osäker och i värsta fall godtycklig skattning av värdeökning till följd av en infrastrukturinvestering innebär att själva skattebasen är osäker och godtycklig. Detta innebär i sin tur att förutsägbarheten och rättssäkerheten kan ifrågasättas.

Alltför komplicerade och avancerade metoder och processer för att fastställa värdeökningen till följd av infrastrukturen riskerar å andra sidan att göra skatten otydlig och svårbegriplig utan att för den skull säkerställa ett värderingstekniskt godtagbart resultat. Komplicerade processer och metoder för att fastställa värdeökningen till följd av infrastruktur innebär även att uppbörden riskerar att bli administrativt dyr.

Inte heller ett schabloniserat underlag på aggregerad nivå inom ett influensområde bedöms kunna fastställas på ett så rimligt tillförlitligt sätt att det kan utgöra grunden för skatten. I avsnitt 5.1.6 nämns bland annat Tax Increment Financing (TIF) som ett verktyg för värdeåterföring som bland annat förekommer i USA. Tanken bakom TIF är att ett initialt värde fastställs på fastigheten innan investeringen påverkar fastighetsvärdet. Den ökning i fastighetsvärde som sedan sker tillskrivs investeringen och beskattas. Det finns dock en rad brister med TIF.¹¹ En kritik som ofta framförs är

¹¹ *Finansieringsmetoder för transportinfrastruktur*, Fastighetsvetenskap, Institutionen för teknik och samhälle, Lunds Tekniska Högskola, Lunds universitet.

att även fastighetsvärdestegring som förklaras av andra orsaker än infrastrukturinvesteringen fångas upp och beskattas. Exempel på detta kan vara värdestegringar på grund av förbättringsåtgärder, fastighetsbildning, planändringar och myndighetsbeslut. Kommittén anser att detta utesluter att använda denna enkla schablon då värdeökningen till följd av infrastrukturinvesteringen inte kan isoleras från övrig värdeökning.

De indikativa beräkningsexempel som redovisas i avsnitt 9.5.2 tyder på att de intäkter en skatt på värdeökning till följd av infrastruktur ger sannolikt är begränsade i förhållande till infrastruktur-utgiften. Enligt direktiven ska kommittén särskilt se till att förslagen inte kan 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. Mot bakgrund av denna restriktion torde en skatt endast kunna inbringa en begränsad skatteintäkt i förhållande till utgiften för infrastrukturinvesteringen.

Särskilt yttrande

Särskilt yttrande av experterna Johan Fall, Björn Hasselgren och Ulla Werkell

Vi delar kommitténs bedömning att det inte är möjligt att införa en ny infrastrukturskatt, eftersom det inte går att fastställa skattebasen på ett tillförlitligt sätt. Vi delar också bedömningen att inte heller ett schabloniserat underlag på aggregerad nivå kan fastställas på ett så tillförlitligt sätt att det kan utgöra grunden för en ny infrastrukturskatt. Vi instämmer vidare i bedömningen att en skatt på värdeökning till följd av infrastruktur sannolikt skulle ge mycket begränsade intäkter, vilket även detta understryker att en infrastrukturskatt inte är möjlig och inte heller lämplig.

Till skillnad från kommittén bedömer vi att utredningsdirektiven inte gör det påkallat att presentera betänkandets bilaga om ett avfärdat alternativ. Vi menar att betänkandet inte borde ha innefattat denna förhållandevis omfattande genomgång av ett av kommittén avfärdat alternativ, eftersom den riskerar att ge en otydlighet om utredningens egentliga bedömning, nämligen att en infrastrukturskatt inte är möjlig.

Enligt direktiven (s. 8) åligger det kommittén att "... särskilt se till att förslagen inte kan 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 ...". I praktiken innebär nämnda restriktion ur direktiven att förslagen inte får innebära att skatten för en enskild överstiger 100 procent på marginalen, en så kallad "pomperipossa-effekt". Det finns enligt vår mening starka skäl, bl.a. ur ett legitimitetsperspektiv, att över huvud taget inte lyfta fram beskattningsmodeller som medför en risk för så extrema effekter. Det är likaså angeläget att iaktta en stor försiktighet utifrån ett äganderättsperspektiv. Reger-

ingsformens skydd för ingrepp i äganderätten ger här en tydlig reglering som inte får åsidosättas. Härutöver förstärks problemen med det som skisseras i bilagan av det faktum att det inte går att utesluta att en eventuell sådan skatt skulle stå i strid med EU:s statsstödsregler.

Kommittédirektiv 2016:59

Finansiering av offentliga infrastrukturinvesteringar via skatter, avgifter och privat kapital

Beslut vid regeringssammanträde den 22 juni 2016.

Sammanfattning

En kommitté ska utreda om större offentliga infrastrukturinvesteringar kan finansieras genom uttag av en särskild skatt eller avgift. I 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 ska bl.a. utreda vilka fastighetsägare och typer av fastigheter som ska träffas av skatten eller avgiften och vilka typer av infrastrukturinvesteringar som ska kunna utlösa skatt eller avgiftsskyldighet.

Uppdraget omfattar inte förändrad beskattning av eller uttag av avgift på sådana fastigheter eller delar av fastigheter som i dag omfattas av systemet med kommunal fastighetsavgift.

I uppdraget ingår även att utreda förutsättningarna för att involvera privat kapital i finansieringen av statlig transportinfrastruktur. Kommittén ska bl.a. analysera vilka alternativ eller modeller som finns för sådan finansiering. Kommittén ska redogöra för för- och nackdelar på kort och på lång sikt för staten och potentiella finansörer med de olika alternativen. Alternativen ska även jämföras med upplåning i Riksgäldskontoret och användning av olika upphandlingsformer.

Ett delbetänkande ska lämnas senast den 28 februari 2017 och det slutliga uppdraget ska redovisas senast den 28 februari 2018.

Bakgrund

En väl fungerande infrastruktur gynnar såväl det allmänna som privata fastighetsägare och båda parter kan därför ha ett intresse av att infrastruktursatsningar snabbare realiserar. Det kan således finnas skäl för att de gemensamt bidrar till infrastrukturens finansiering. Investeringar i infrastruktur kan leda till att närliggande fastigheter ökar i värde och det kan därför vara rimligt att ägarna till sådana fastigheter på något sätt bidrar till finansieringen av investeringarna. Värdestegringar på fastigheter till följd av infrastrukturinvesteringar fångas redan i dag upp av fastighetstaxeringen och ligger till grund för uttag av fastighetsskatt och fastighetsavgift. Det kan dock diskuteras om värdestegringar fångas upp tillräckligt snabbt av dagens fastighetstaxeringssystem.

Regeringen har höga ambitioner när det gäller att säkerställa kvaliteten på befintlig transportinfrastruktur och utveckla transportsystemet i stort. Samtidigt ska statens budgetpolitiska mål syftande till sunda offentliga finanser värnas på både kort och lång sikt. Regeringen bedömer att det finns ett intresse från privata investerare, t.ex. pensionsfonder, att investera i svensk statlig infrastruktur eftersom sådana investeringar anses vara stabila och långsiktiga med staten som motpart. De matchar därmed också de åtaganden som pensions- och livbolagen har gentemot sina förmånstagare, både när det gäller löptider och valuta. Den här formen av privat finansiering förutsätter att den privata intressenten får avkastning på avsatt kapital och ska inte förväxlas med privat medfinansiering till statlig transportinfrastruktur där den privata aktören inte får någon monetär avkastning.

Gällande rätt

Nedan följer en beskrivning av befintliga regelverk som kommittén ska ta hänsyn till och om lämpligt hämta vägledning från vid utformningen av förslagen enligt utredningsuppdraget.

Fastighetstaxering

Fastighetstaxering sker vid allmän, förenklad och särskild fastighetstaxering. Allmän fastighetstaxering sker vartannat år enligt ett särskilt schema som innebär att olika taxeringsenheter taxeras vart sjätte år. Mitt emellan de allmänna fastighetstaxeringarna görs för vissa typer av taxeringsenheter – hyreshusenheter, småhusenheter, lantbruksenheter och ägarlägenhetsenheter – en förenklad fastighetstaxering. En särskild fastighetstaxering görs varje år för de taxeringsenhetstyper som inte är föremål för allmän eller förenklad fastighetstaxering det året. Vid särskild fastighetstaxering fastställs föregående års taxeringsvärde såvida inte det finns grund för en ny taxering. Taxeringsintervallet är alltså i dag sex år eller tre år beroende på vilket slags fastighet det är fråga om.

En fastighets taxeringsvärde ska bestämmas till det belopp som motsvarar 75 procent av taxeringsenhetens marknadsvärde. Marknadsvärdet bestäms med utgångspunkt i det genomsnittliga prisläget under andra året före det år då allmän eller förenklad fastighetstaxering sker. För exempelvis den förenklade fastighetstaxeringen av hyreshusenheter som sker under 2016 är det alltså 2014 års prisläge som avgör värdet.

Kommunal fastighetsavgift

Från och med den 1 januari 2008 har den statliga fastighetsskatten på bostäder avskaffats och ersatts av en kommunal fastighetsavgift. Den kommunala fastighetsavgiften är en statlig skatt (prop. 2007/08:27 s. 69) men medlen betalas ut månadsvis till varje kommun enligt vad som närmare föreskrivs i lagen (1965:269) med särskilda bestämmelser om kommuns och annan menighets utdebitering av skatt, m.m.

Fastighetsavgift tas ut för småhus och ägarlägenheter, för bostäder i hyreshusenheter som är uppförda och för värderingsenhet för tillhörande tomtmark. En nybyggd fastighet är befriad från kommunal fastighetsavgift under de första 15 åren efter byggnadens färdigställande.

Fastighetsavgiften för småhus och ägarlägenheter utgörs av ett fast belopp för småhus eller ägarlägenhet, dock högst 0,75 procent av taxeringsvärdet för byggnad och mark. Fastighetsavgiften för bostadsdelen av hyreshusenheter utgörs av ett fast belopp per bo-

stadslägenhet, dock högst 0,3 procent av taxeringsvärdet för byggnad och mark. Det fasta beloppet indexeras med inkomstbasbeloppets förändring och är för 2016 7 412 kronor för ett småhus.

Fastighetsskatt

Statlig fastighetsskatt tas ut för obebyggd tomtmark, småhus, ägarlägenhet och bostadshyreshus under uppförande, tomtmark som är bebyggd med enbart ägarlägenhet eller bostadshyreshus som har annan ägare (t.ex. arrendetomter), tomtmark som är bebyggd med enbart ägarlägenhet eller bostadshyreshus som saknar byggnadsvärde, hyreshus med lokaler, industrifastigheter, täktmark och elproduktionsenheter.

För obebyggd tomtmark och bostäder under uppförande tas statlig fastighetsskatt ut med taxeringsvärdet som grund. Först när en nyuppförd bostadsbyggnad är färdigställd och har fått ett värdeår vid fastighetstaxeringen, övergår byggnaden och tillhörande tomtmark till systemet med kommunal fastighetsavgift. Småhus, ägarlägenheter och bostadsdelen i hyreshus, uppförda 2011 eller tidigare, är helt befriade från kommunal fastighetsavgift de första fem åren och får därefter halv avgift i fem år. Bostäder uppförda 2012 eller senare befrias helt från fastighetsavgift de första femton åren.

Trängselskatt

Med stöd av lagen (2004:629) om trängselskatt kan tids- och platsrelaterade skatter tas ut i Stockholm och Göteborg. Lagen är utformad så att gemensamma bestämmelser som gäller för samtliga områden i Sverige redovisas i lagens paragrafer, medan de lokala förutsättningarna och förhållandena framgår av bilagor till lagen, en för varje ort. Eventuella justeringar av skattebelagda passager, områden, skattenivåer i de skilda orterna, maximibelopp per dygn och andra mer lokala justeringar görs, efter riksdagsbeslut, genom ändring i den bilaga som särskilt hör till det aktuella området. Medel motsvarande intäkterna för trängselskatten används för att delfinansiera investeringar i infrastruktur som t.ex. investeringar i vägnätet och utbyggnad av tunnelbanan i Stockholm (se prop. 2006/07:109 s. 27, prop. 2009/10:189 s. 16 och prop. 2013/14:76 s. 16 f.).

Värdestegringsexpropriation

Om staten eller en kommun ska vidta t.ex. en infrastrukturåtgärd som i sig kan föranleda expropriation, får under vissa förutsättningar intilliggande fastigheter, vars värden ökar med anledning av detta, exproprieras (värdestegringsexpropriation, se 2 kap. 11 § expropriationslagen [1972:719]). Möjligheterna att genom värdestegringsexpropriation låta en ökning av en fastighets marknadsvärde tillfalla det allmänna ska ses i ljuset av bestämmelserna om expropriationsersättningen, t.ex. den s.k. influensregeln (4 kap. 2 § expropriationslagen) samt det påslag om 25 procent som ska göras på en del av expropriationsersättningen (4 kap. 1 § expropriationslagen).

Avgifter inom va-området

En kommun kan under vissa förutsättningar ta ut avgifter enligt fastställda taxor för allmänna va-anläggningar (anläggningar för vattenförsörjning och avlopp) av fastighetsägare vars fastigheter finns inom anläggningarnas verksamhetsområde. Den kommunala va-taxan består av anläggningsavgift och bruksavgift. Avgifterna får inte överskrida det som behövs för att täcka de kostnader som är nödvändiga för att ordna och driva va-anläggningen. Avgifterna ska vidare bestämmas så att kostnaderna fördelas på de avgiftsskyldiga enligt vad som är skäligt och rättvist.

Finansierande brukaravgifter

Möjligheten att ta ut finansierande avgifter av brukarna för väg- och järnvägsinvesteringar är begränsad genom lagen (2014:52) om infrastrukturavgifter på väg samt järnvägslagen (2004:519). Den svenska regleringen är i sin tur baserad på EU-reglering.

Gatukostnadsersättning

En kommun kan med stöd av bestämmelserna om gatukostnader i 6 kap. 24 § plan- och bygglagen (2010:900) besluta att ägarna av fastigheter inom ett område med detaljplan ska betala kostnaderna för åtgärder som kommunen i egenskap av huvudman för allmänna

platser har skyldighet att vidta inom området, t.ex. anlägga eller förbättra en gata eller annan allmän plats eller vidta en annan åtgärd som är avsedd att tillgodose områdets behov av allmänna platser. Kommunen ska besluta om avgränsningen av det område som ska omfattas av fördelningen, vilka kostnader som ska fördelas och grunderna för fördelningen.

Exploateringsavtal

Bestämmelser om exploateringsavtal finns i 6 kap. plan- och bygglagen. Med exploateringsavtal avses ett avtal om genomförande av en detaljplan mellan en kommun å ena sidan och en byggherre eller en fastighetsägare å andra sidan avseende mark som inte ägs av kommunen. Avtal mellan en kommun och staten om utbyggnad av statlig transportinfrastruktur omfattas dock inte. Ett exploateringsavtal får avse åtagande för en byggherre eller en fastighetsägare att vidta eller finansiera åtgärder för anläggande av gator, vägar och andra allmänna platser och av anläggningar för vattenförsörjning och avlopp samt andra åtgärder. Åtgärderna ska vara nödvändiga för att detaljplanen ska kunna genomföras. De åtgärder som ingår i byggherrens eller fastighetsägarens åtagande ska stå i rimligt förhållande till dennes nytta av planen.

Budgetlagen

Finansiering av investeringar regleras i 7 kap. 5 och 6 §§ budgetlagen (2011:203). Av förarbetena till lagen framgår att investeringar som har ett samhällsekonomiskt värde men inte ger någon monetär avkastning till staten som kan bekosta framtida amorteringar och räntor på lån ska finansieras med anslag. Denna princip är särskilt viktig när det gäller stora infrastrukturprojekt. När investeringar finansieras med anslag får riksdagen bättre överblick och större inflytande än vid lånefinansiering (prop. 1995/96:220 s. 50).

I 7 kap. 6 § budgetlagen ges en möjlighet för riksdagen att besluta om annan finansiering. Detta innebär att riksdagen i enskilda fall t.ex. kan besluta att infrastrukturinvesteringar finansieras med lån eller att större anläggningstillgångar som används i statens verksamhet finansieras med anslag (prop. 1995/96:220 s. 99).

Privat finansiering och den offentliga sektorns sparande och skuld

Investeringar där privat kapital är involverat kan påverka den offentliga förvaltningens finansiella sparande och skuld, beroende på risknivån i det statliga åtagandet inklusive eventuella garantier. Detta framgår av Eurostats manual för nationalräkenskaperna (ESA 2010, Official Journal Annex A of Regulation [EU] No 549/2013). Det är Eurostat som avgör hur regelverket ska tillämpas och den tolkning organisationen gör är restriktiv. Detta har fått till följd att investeringsutgifter i OPSprojekt (offentlig-privat samverkan) ofta bokförs som offentliga utgifter i nationalräkenskaperna.

Uppdraget om finansiering av offentliga infrastrukturinvesteringar via skatt eller avgift

Typiskt sett bidrar offentliga infrastrukturinvesteringar, dvs. investeringar av stat, kommun eller landsting, till att värdet på vissa fastigheter höjs eller att deras ägare på andra sätt kan dra nytta av investeringen. På grund av detta är det rimligt att fastighetsägarna bidrar till finansieringen av sådana investeringar.

Kommittén ska därför

- utreda möjligheten att införa en skatt eller en avgift eller båda som syftar till att bidra till finansieringen av offentliga infrastrukturinvesteringar,
- redogöra för för- och nackdelar med ett skatte- respektive avgiftssystem,
- ta ställning till vilket system som är mest lämpligt att införa, och
- lämna de författningsförslag som den finner lämpliga för det system som förordas.

Kommittén är oförhindrad att lämna ett förslag som kombinerar dessa system.

En central utgångspunkt för uppdraget är att det inte omfattar förändrad beskattning av eller uttag av avgift på sådana fastigheter eller delar av fastigheter som i dag omfattas av systemet med kom-

munal fastighetsavgift. Vad som i det följande sägs om fastigheter avser därför inte sådan egendom.

En annan central utgångspunkt för uppdraget är att skatten eller avgiften ska vara förenlig med EU:s statsstödsregler och unionsrätten i övrigt.

Vidare ska kommittén analysera hur förslagen förhåller sig till bestämmelserna om egendomsskydd i regeringsformen samt europeiska konventionen angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna. Kommitténs förslag till skatte- eller avgiftsregler bör så långt möjligt samspela med befintliga möjligheter för det allmänna att ta del av värdeökningen på enskilda fastigheter. Kommittén ska särskilt se till att förslagen inte kan 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.

Regeringen beslutade den 1 juli 2014 att en särskild utredare, som ska fungera som förhandlingsperson, ska ta fram förslag till principer för finansiering samt förslag till en utbyggnadsstrategi för nya stambanor för höghastighetståg mellan Stockholm och Göteborg/Malmö (dir. 2014:106). Utredningen, som har tagit namnet Sverigeförhandlingen, lämnade i juni 2015 en delrapport med författningsförslag om värdeåterföring avseende transportinfrastruktur (SOU 2015:60). Förslagen i delrapporten innebär att en kommun och en fastighetsägare med hjälp av ett frivilligt och förhandlingsbaserat verktyg ska kunna ingå avtal om återföring av värdeökning för fastigheter som uppstår genom en kommuns finansiering av transportinfrastruktur. Sverigeförhandlingen lämnade den 12 januari 2016 sin andra delrapport, som behandlar höghastighetsjärnvägens finansiering och kommersiella förutsättningar (SOU 2016:3). Förslaget om värdeåterföring bereds inom Regeringskansliet och resultatet av beredningen är en av de utgångspunkter kommittén har för sitt arbete. Sverigeförhandlingen lämnade den 1 juni 2016 en delrapport i form av en lägesrapport avseende förhandling om åtgärder i storstäder och järnväg i norra Sverige. Kommittén ska följa Sverigeförhandlingens fortsatta arbete och ta ställning till hur dess förslag bör beaktas vid utformningen av förslagen i denna utredning.

Finansiering av offentliga infrastrukturinvesteringar via skatt

Värdestegringar på fastigheter till följd av infrastrukturinvesteringar fångas redan i dag upp av fastighetstaxeringen och ligger till grund för uttag av fastighetsskatt. Det kan dock diskuteras om värdestegringar fångas upp tillräckligt snabbt av dagens fastighetstaxeringssystem.

Kommittén ska därför utreda möjligheterna att införa en särskild statlig skatt som på ett mer effektivt sätt fångar upp dessa värdeökningar och lämna förslag om hur en sådan skatt kan utformas. Syftet med skatten är att fastighetsägare vars fastigheter ökar i värde till följd av en större offentlig infrastrukturinvestering ska bidra till finansieringen av investeringen som ledde till värdeökningen.

Inom ramen för sin analys ska kommittén ta ställning till vilka fastigheter och fastighetsägare som bör omfattas av skatten och vid vilken tidpunkt skattskyldigheten ska inträda. Kommittén ska även bedöma vilka slags infrastrukturinvesteringar som ska kunna leda till skattskyldighet.

Om kommittén förordar att en skatt ska införas, ska den lämna de författningsändringar som bedöms nödvändiga.

Underlaget för skatt

Kommittén ska utreda när en eventuell skatt ska tas ut och på vilket underlag.

Om det är möjligt att fastställa de faktiska värdeökningar på fastigheter som en infrastrukturinvestering många gånger leder till, skulle en skatt kunna utformas så att den har en direkt koppling till dessa värdeökningar. Kommittén ska analysera om det går att fastställa värdeökningar som uppkommer vid infrastrukturinvesteringar och om sådana värdeökningar kan utgöra underlag för en skatt.

Om det inte är möjligt att fastställa faktiska värdeökningar på grund av en infrastrukturinvestering eller om det är olämpligt med sådana värdeökningar som grund för en skatt, skulle en skatt i stället kunna utformas så att den tas ut på ett schabloniserat underlag. Underlaget bör i så fall så långt som det är möjligt återspegla värdeökningar på grund av en infrastrukturinvestering.

Kommittén ska bedöma vilken av dessa modeller som är lämpligast för en eventuell skatt.

Avgränsning av skatten till vissa fastigheter

En utgångspunkt för uppdraget är att en eventuell skatt ska tas ut vid infrastrukturinvesteringar och ta sikte på fastigheter vars värde ökar genom en sådan investering. Kommittén ska analysera hur en lämplig avgränsning av de fastigheter som ska omfattas av en skatt kan ske. En tänkbar avgränsning är att knyta skattskyldigheten till värdeökningar i viss minsta omfattning som kan hänföras till en infrastrukturinvestering. Ett annat sätt att göra en avgränsning kan vara att knyta skattskyldigheten till fastigheter som ligger inom ett visst område från den tänkta eller genomförda infrastrukturåtgärden. Man kan också tänka sig en kombination av värdeökningar och avstånd från en genomförd infrastrukturåtgärd.

Avgränsning av skatten till vissa infrastrukturinvesteringar

En utgångspunkt för uppdraget är att skatten ska träffa värdeökningar på fastigheter som beror på större offentliga infrastrukturinvesteringar. Kommittén ska bedöma vilka slags infrastrukturinvesteringar som ska kunna omfattas av en eventuell skatt. Tänkbara avgränsningar skulle kunna vara att skatten bara blir aktuell vid infrastrukturinvesteringar av en viss minsta omfattning eller om investeringen till en viss minsta andel har finansierats av staten eller en kombination av de båda.

Beskattning av underlaget

Kommittén ska utreda hur underlaget för en skatt lämpligen kan beskattas. En modell skulle kunna vara att en fastighet dels beskattas med nuvarande fastighetsskatt, dels genom att ökningen i taxeringsvärde från ett valt taxeringsår beskattas särskilt med en skatt. Ett annat alternativ är att bara ta ut sådan skatt på värden som överstiger en viss "normal" värdeökning, dvs. som träffar mer onormala värdeökningar som helt eller delvis kan anses bero på en infrastrukturinvestering. Ytterligare ett alternativ skulle kunna vara att en sådan skatt på övervärdet av en värdeökning görs progressiv, dvs. skatteuttaget görs högre på värdeökningar som överstiger en viss nivå.

En infrastrukturinvestering behöver inte medföra en värdeökning för alla fastighetsägare i ett område utan kan tvärtom medföra att fastighetens värde sjunker. Kommittén ska analysera hur värdesänkningar ska bedömas och hanteras inom ett eventuellt system för en särskild skatt.

Vid utformningen av ett eventuellt förslag om skatt ska kommittén beakta att värdeökningar på fastigheter till följd av infrastrukturinvesteringar redan i dag fångas upp av fastighetstaxeringen och ligger till grund för uttag av fastighetsskatt.

Kommittén ska bedöma om en eventuell skatt bör vara löpande, eventuellt under en viss period, eller av engångskaraktär.

Finansiering av infrastrukturinvesteringar via avgift

Kommittén ska utreda möjligheterna att införa en särskild statlig eller kommunal avgift som syftar till att finansiera större offentliga investeringar i infrastruktur.

Inom ramen för sin analys ska kommittén ta ställning till vilka fastighetsägare som bör omfattas av en eventuell avgift och vid vilken tidpunkt avgiftsskyldigheten ska inträda. Kommittén ska även bedöma vilka slags infrastrukturinvesteringar som kan leda till avgiftsskyldighet, vilka kostnader som ska kunna ingå i kostnadsunderlaget för avgiften och hur dessa ska fördelas mellan dem som ska betala avgiften. I kommitténs uppdrag ingår att analysera om det är möjligt att utforma en avgift som står i rimlig proportion till de kostnader som uppkommer för det allmänna.

Skatt har karaktären av ett tvångsmässigt bidrag till det allmänna utan direkt motprestation. En avgift är däremot vanligen en penningprestation som betalas för en specificerad motprestation från det allmänna. Kommittén ska identifiera vilka motprestationer som skulle kunna komma i fråga för att säkerställa att pålagan inte förlorar sin karaktär av avgift.

Kommittén ska bedöma om en eventuell avgift ska betalas genom ett engångsuttag eller om avgiften bör tas ut löpande.

Om kommittén förordar att en avgift ska införas, ska kommittén lämna de författningsändringar som bedöms nödvändiga. Eventuella förslag får inte konstrueras på ett oproportionerligt ingripande sätt utifrån den kommunala självstyrelsen.

Förutsättningar för statligt avgiftsuttag

Staten kan ta ut avgifter för att finansiera sin verksamhet. Om avgiften innebär ingrepp i enskildas ekonomiska förhållanden är det riksdagen som ska fatta beslut om att införa en sådan avgift (ofta kallad offentligrättslig eller tvingande avgift). Riksdagen kan delegera rätten att meddela föreskrifter om offentligrättsliga avgifter till regeringen eller till kommunerna. Statliga avgifter ska beräknas så att de helt täcker verksamhetens kostnader (full kostnadstäckning) om inte regeringen har föreskrivit något annat (5 § andra stycket avgiftsförordningen [1992:191]).

Förutsättningar för kommunalt avgiftsuttag

Kommuner och landsting får ta ut avgifter för tjänster och nyttigheter som de tillhandahåller med stöd av sin allmänna kompetens. För obligatoriska tjänster och nyttigheter får de dock bara ta ut avgifter om det är särskilt föreskrivet (8 kap. 3 b § kommunallagen [1991:900]). Enligt den s.k. självkostnadsprincipen i 8 kap. 3 c § kommunallagen får kommuner och landsting inte ta ut högre avgifter än som svarar mot kostnaderna för de tjänster eller nyttigheter som kommunen eller landstingen tillhandahåller (självkostnaden). Självkostnadsprincipen gäller för all verksamhet som kommuner och landsting bedriver, om det inte finns särskilda bestämmelser som begränsar eller utökar avgiftsuttaget.

Kommittén ska utreda hur en eventuell kommunal avgift förhåller sig till befintliga avgifter för t.ex. gator, va-anläggningar m.m. Dagens möjlighet till kostnadstäckning genom exploateringsavtal ska även beaktas. En eventuell avgift ska utformas så att den inte utgör ett parallellt system till redan befintlig lagstiftning. Kommittén ska vidare undersöka hur en sådan avgift bör förhålla sig till självkostnadsprincipen.

Regeringen gav i februari 2015 Lantmäteriet i uppdrag att i linje med förslaget till gatuavgifter i lagrådsremissen Nya bestämmelser om gatukostnader (dnr S2013/7787/PBB) ta fram ett förslag till normaltaxa för kommunala gatuavgifter. I uppdraget ingick även att ta fram alternativa förslag till en sådan maxtaxa. Lantmäteriet redovisade den 21 augusti 2015 sitt uppdrag i rapporten Förslag till normaltaxa för kommunala gatuavgifter (dnr 403-2015/1277). Förslaget

bereds inom Regeringskansliet (N2015/06012/PUB). Kommittén ska analysera eventuella förslag som lämnas med anledning av lagrådsremissen och Lantmäteriets rapport och ta ställning till om dessa bör beaktas vid utformningen av en eventuell avgift.

Finansieringsmodeller i andra länder

Det finns olika utländska finansieringsmodeller, t.ex. i Norge, Danmark, Finland, Nederländerna och Storbritannien, som innebär att fastighetsägare via uttag av olika fastighetsanknutna 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 infrastruktursatsningar 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 infrastrukturinvesteringar. Kommittén ska även överväga om liknande system helt eller delvis kan införas i Sverige. När det gäller jämförelser med andra länder måste dock hänsyn tas till de skillnader som finns mellan det svenska systemet och systemet i det land man jämför med när det gäller konstitutionella regler och regler i övrigt samt övriga relevanta förutsättningar.

Uppdraget om finansiering av statliga infrastrukturinvesteringar genom privat kapital

För att på bästa sätt värna statens intressen behöver valet av finansieringsform av infrastrukturinvesteringar värderas noggrant. Hur påverkas statens kostnader under och efter byggfasen? Finns det andra mervärden som kan motivera val av finansieringsform och som inte kan uppnås med offentliga upphandlingsformer som totalentreprenader med funktionskrav? Hur påverkas direkt och indirekt samt kort- och långsiktigt utrymmet för hela det offentliga åtagandet?

Ökade statliga utgifter för investeringar i transportinfrastruktur påverkar statens lånebehov oavsett om finansieringen sker via anslag eller lån i Riksgäldskontoret. I båda fallen försämras statens budgetsaldo och ökar därmed den inomstatliga upplåningen via Riks-

gäldskontoret. Användning av privat finansiering behöver således jämföras med de normalt relativt fördelaktiga villkor som följer av statlig upplåning i Riksgäldskontoret samtidigt som Riksgäldskontorets roll som statens internbank ska värnas.

En viktig utgångspunkt för uppdraget är att investeringar i statlig transportinfrastruktur ska ses som en verksamhet som erfarenhetsmässigt är relativt konstant eller ökande över tid. En ökad grad av investeringar i närtid behöver inte nödvändigtvis minska behovet av eller förväntningar på investeringar i transportinfrastruktur på lång sikt. I slutändan behöver riksdagen på både kort och lång sikt bedöma nivån på de statliga transportinfrastrukturinvesteringarna i ett sammanhang där övriga offentligfinansierade behov prövas.

Uppdraget

Kommittén ska undersöka vilka alternativ eller modeller som finns för hur privat kapital kan involveras i finansieringen av statlig transportinfrastruktur. Kommittén ska redogöra för för- och nackdelar på kort och lång sikt för staten och potentiella finansörer med de olika alternativen.

Kommittén ska undersöka de olika alternativens kort- och långsiktiga effekt på offentliga finanser. Kommittén ska vidare undersöka hur de olika alternativen är förenliga med och vilken påverkan de har i förhållande till EU:s statsstödsregler, budgetlagen och Eurostats manual för nationalräkenskaperna.

I utredningsuppdraget ingår även att göra en analys om privata finansörers avkastningskrav för investering i transportinfrastruktur.

Kommittén ska göra en samlad bedömning av om och i så fall på vilket sätt, i vilken omfattning och för vilken typ av transportinfrastrukturprojekt det kan vara lämpligt att involvera privat kapital. I bedömningen ska jämförelser göras med alternativ som innebär sedvanlig upplåning i Riksgäldskontoret eller som innebär att olika upphandlingsformer används, exempelvis totalentreprenader med funktionskrav.

Konsekvensbeskrivningar

Kommittén ska redovisa offentligfinansiella, samhällsekonomiska och övriga konsekvenser av förslagen enligt kommittéförordningen (1998:1474).

I 14 kap. 3 § regeringsformen anges att en inskränkning av den kommunala självstyrelsen inte bör gå utöver vad som är nödvändigt med hänsyn till ändamålen. Det innebär att en proportionalitetsprövning ska göras under lagstiftningsprocessen. Om något av förslagen påverkar det kommunala självstyret ska därför, utöver dess konsekvenser, också de särskilda avvägningar som lett fram till förslagen särskilt redovisas.

Konsekvensanalysen ska påbörjas i kommitténs inledande skede och löpa parallellt med det övriga arbetet. En redovisning och motivering ska göras av vilka förslag som har övervägts, men avfärdats.

Kommuner och landsting får enligt 2 kap. 1 § lagen (2009:47) om vissa kommunala befogenheter lämna bidrag till byggande av statlig väg och järnväg samt lämna bidrag till anläggande av allmän farled som staten ansvarar för. Den kommunala medfinansieringen av statlig infrastruktur förväntas öka under de kommande åren. I en rapport från Trafikverket som lämnades i februari 2016, Medfinansiering och förskottering av statlig infrastruktur från avtalsparter (N2016/01505/TIF), görs en sammanställning av den totala medfinansieringen av statlig infrastruktur från kommuner, landsting och övriga avtalsparter. År 2015 uppgick medfinansieringen till cirka 1 747 miljoner kronor. Förväntad medfinansiering under åren 2016–2018 uppgår till cirka 1 712, 1 859 respektive 1 806 miljoner kronor. Kommittén ska analysera förslagets inverkan på kommunernas medfinansiering av transportinfrastruktur.

De administrativa konsekvenserna av förslagen för Skatteverket, andra myndigheter, kommuner, landsting, företag och fastighetsägare ska belysas, liksom eventuella kostnadsökningar och finansiering av dessa. Vidare ska kommittén bedöma vilka effekter förslagen kan få på företagens investerings- och lokaliseringsbeslut.

Samråd och redovisning av uppdraget

Kommittén ska senast den 28 februari 2017 lämna ett delbetänkande som ska innehålla en analys av under vilka förutsättningar privat kapital kan involveras i finansieringen av statlig transportinfrastruktur. I denna del av utredningsuppdraget bör samråd ske med Trafikanalys, Riksgäldskontoret, Statistiska centralbyrån, Trafikverket, Sverigeförhandlingen och Statens väg- och transportforskningsinstitut.

Kommittén ska redovisa det slutliga uppdraget om större infrastrukturinvesteringar kan finansieras genom uttag av en särskild skatt eller avgift senast den 28 februari 2018.

(Finansdepartementet)



VÄRDEINVERKAN AV INFRA- STRUKTURPROJEKT

En utvärdering med taxeringsvärdeметoden

Augusti 2017

Sammanfattning

Resultaten av Lantmäteriets undersökningar med data från fastighetstaxeringarna visar att för områden med kommersiella fastigheter som blivit inflyerade av infrastrukturinvesteringar går det i flera fall att påvisa att värdeutvecklingen varit positiv och dessutom högre än för jämförbara områden utan motsvarande investeringar. Det finns emellertid även ett flertal områden där den prövade hypotesen om att värdeförändringen skulle vara signifikant större inte stämmer, trots att förväntningarna om en positiv värdeutveckling förelåg.

Åtta olika infrastrukturprojekt för väg och järnväg runtom i Sverige har använts som underlag för de undersökningar som gjorts med taxeringsvärde-metoden. Värdeförändringarna över tid har mätts genom att följa utvecklingen på riktvärdeangivelserna för tomtmark från de senaste fastighetstaxeringarna för hyreshus- och industrienheter. I syfte att hänföra värdeutvecklingen till att enbart avse de särskilda infrastruktuursatsningarna har jämförelsen gjorts med referensområden utan motsvarande infrastruktur-satsningar.

De avgränsade områdena med fastigheter som påverkas av infrastruktuursatsningarna utgörs av influensområden. I studien har värdeområdena från fastighetstaxeringarna fått utgöra proxy för dessa influensområden. Drygt 40 värdeområden med värdenivåer för tomtmark, dels för industrier och dels för hyreshus med lokaler, har utvärderats i förevarande undersökning. Relevansen och nyttan med att använda värdeområdesindelningen från fastighetstaxeringarna har säkerställts genom att de fastigheter som ingår i ett värdeområde influeras på ett likartat sätt av den värdepåverkan som är hänförlig till läget.

Att det förekommer en eftersläpning av sena köp under nivååret och att det föreligger en generell brist på representativa köp, i synnerhet för kommersiella fastigheter, påverkar normalt inte möjligheterna att ta fram rättvisande riktvärdeangivelser.

Det kan konstateras att taxeringsvärdemetoden som använts för att utvärdera värdeinverkan av infrastrukturprojekt är effektiv när syftet har varit att kartlägga värdeutvecklingar för de influensområden som påverkas av infrastrukturinvesteringar. Om kravet är att bättre kunna precisera storleken på värdeutvecklingen, och precisera bestämningen av influensområdena, bör en mer utförlig analys och värdebedömning göras för varje enskild infrastruktuursatsning. Data från fastighetstaxeringarna kompletteras då med ytterligare information och sakkunnig expertis i form av fastighetsvärderare används till att genomföra denna grannliga uppgift.

Innehåll

Sammanfattning	2
1. Mäta värdenivåer och värdeförändringar med taxeringsvärden	4
1.1. Taxeringsvärdenas värdetidpunkt och beskaffenhets-tidpunkt	4
1.2. Influensområden och värdeområden	5
1.3. Taxeringsvärdeförändringar	6
1.4. Eftersläpningens effekt på skattningarna	8
2. Värdeinverkan av genomförda infrastrukturprojekt	11
2.1. Tidigare undersökning	11
2.1.1. Resultat och analys	17
2.2. Nya undersökningen	18
2.2.1. Metoder	18
2.2.2. Fallstudier - industrimark	20
2.2.3. Fallstudier - hyreshusmark för lokaler	28
2.2.4. Resultat och analys	33
3. Samlad bedömning och rekommendation	36

1. Mäta värdenivåer och värdeförändringar med taxeringsvärden

Taxeringsvärden är officiella värden som finns för samtliga skattepliktiga fastigheter och som med nuvarande system åsätts nya taxeringsvärden vart tredje år för hyreshusenheter och vart sjätte år för industrienheter. Att använda taxeringsvärden som ett direkt mått på eller ett stöd för att bestämma marknadsvärden anses vara en enkel och rationell metod. För kommittén om finansiering av offentliga infrastrukturinvesteringar via skatter, avgifter och privat kapital handlar det om att belysa på vilket sätt taxeringsvärdena klarar att fånga upp sådana värdeförändringar som beror på infrastrukturinvesteringar. Av denna anledning är det viktigt att förstå vilka fördelar men även förenklingar som kan finnas med taxeringsvärde-metoden för att kunna ta ställning till om användningen av taxeringsvärden passar för att mäta marknadsvärdenivåer och värdeförändringar i de områden som är påverkade av infrastruktursatsningar.

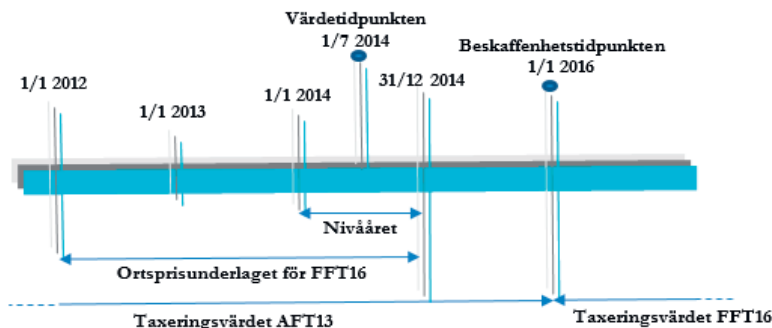
1.1. Taxeringsvärdenas värdetidpunkt och beskaffenhetstidpunkt

Taxeringsvärde ska enligt lag bestämmas till det belopp som motsvarar 75 procent av taxeringsenhetens marknadsvärde och det ska bestämmas med hänsyn till det genomsnittliga prisläget under andra året (nivååret) före det år då allmän eller förenklad fastighetstaxering av taxeringsenheten sker (5 kap. 2 § och 4 § fastighetstaxeringslagen).

I praktiken innebär det senare att de taxeringsvärden som beslutas för en taxeringsenhetstyp är nästan två år gamla när de börjar gälla. Exempelvis speglar de taxeringsvärden som åsattes vid den senaste hyreshustaxeringen år 2016, 75 procent av marknadsvärdena från nivååret 2014. I fastighetstaxeringslagen har det inte angetts en bestämd tidpunkt utan det är värdet under nivååret som ska vara styrande. I praktiken innebär det dock att taxeringsvärdet som ska vara 75 procent av marknadsvärdet har värdetidpunkten vid halvårsskiftet under nivååret. Värdetidpunkten skiljer sig dock väsentligt från beskaffenhetstidpunkten i fastighetstaxeringen. Fastighetstaxeringen ska grunda sig på fastighetens användning och beskaffenhet vid taxeringsårets ingång, d.v.s. 1 januari. Denna tidpunkt kallas beskaffenhetstidpunkten (1 kap. 6 § FTL), se figur 1.

En direkt konsekvens av detta är t.ex. att tomtmark som nyligen blivit bebyggd taxeras som bebyggd fastighet men värderas efter den marknadsvärdenivå som gällde upp till ett och ett halvt år före hyreshuset färdigställdes. Denna anomali kan uppstå när det föreligger en skillnad mellan värdetidpunkt och beskaffenhetstidpunkt. I realiteten är problemet hanterbart då de fysiska förhållandena som gäller fastigheterna vid beskaffenhetstidpunkten flyttas till nivååret och värderas efter de förutsättningar på fastighetsmarknaden som gällde då.

Figur 1. Tidpunkter med exempel från den senaste hyreshustaxeringen 2016 (FFT16)



1.2. Influensområden och värdeområden

Den fråga som kommittén bland annat vill få belyst, är om taxeringsvärdena inom influensområdena för infrastrukturinvesteringar klarar att fånga upp den förväntade värdeförändring som sådana fastigheter torde få jämfört med fastigheter som inte ligger inom influensområdena. Det finns en hypotes¹, eller farhåga, att fastigheter som ligger inom influensområdet för infrastruktuursatsningen får en värdepåverkan tidigare än övriga fastigheter och att detta inte hinner fångas upp tillräckligt snabbt i de fastighetstaxeringar som genomförs.

Processen att ta fram rättvisande taxeringsvärden börjar normalt med en kartläggning av marknaden för aktuell fastighetstyp och hur värdenivåerna varierar med avseende på värdepåverkande faktorer som är hänförliga till lägesfaktorn. Värdeområdet är ett geografiskt avgränsat område som består av en eller flera fastigheter som påverkas på ett likartat sätt av läget. En delmarknad där prisbildningen är likartad och prisnivån snarlik bör således delas in i samma värdeområde. Om det har skett någon skiftning på fastighetsmarknaden eller om en ny detaljplan har vunnit laga kraft sedan den senaste fastighetstaxeringen kan översynen leda till att värdeområdesindelningen förändras. Det är de så kallade värderingsteknikerna som har till uppgift att göra översynen och lämna förslag till ändrad värdeområdesindelning. Värderingsteknikerna är auktoriserade värderare eller motsvarande som har erfarenhet och kunskap om de lokala fastighetsmarknaderna. De underbygger sina analyser och använder fastighetsmarknadsinformation som grund för sina ställningstaganden. Det bästa är om det finns god tillgång till ortsprismaterial i form av faktiska köp inom varje värdeområde som kan läggas till grund för beräkning och analys. När det gäller kommersiella fastigheter (industri- och lokalhyreshusfastigheter) saknas det emellertid ofta tillgång till faktiska köp för att kunna göra omfattande och noggranna ortsprisanalyser för varje delmarknad. Oftast behöver ortsprismetoden kompletteras med marknadssimuleringsmetoder och

¹ Kommittédirektiv Dir 2016:59, s 2.

regelmässigt används därför avkastningsvärdeometoden för att kunna härleda och bestämma rätt värdenivåer för varje värdeområde. Det torde vara oomtvistat att värderingstekniker med lokal kännedom om fastighetsmarknaden är de som är bäst skickade att lämna rättvisande förslag till riktvärdeangivelser (värdenivåer för normativa tomtmarker och byggnader) för varje värdeområde. Om det finns väldigt få eller helt saknas köp i ett värdeområde finns det emellertid inget vedertaget sätt att utvärdera kvaliteten på de riktvärdeangivelser som beslutats och sedan ligger till grund för beräkningen av varje enskild fastighets taxeringsvärde. Om det däremot finns tillräckligt med representativa köp finns det rekommenderade intervall i Standard on Mass Appraisal of Real Property² på hur stor spridning som accepteras vid beräkningarna för att få rättvisande taxeringsvärden i slutänden.

Då riktvärdeangivelserna från fastighetstaxeringarna ofta grundas på en kombination av köp och annan relevant fastighetsmarknadsinformation parad med värderarnas erfarenheter och kunskaper, går det inte på ett objektivt sätt mäta om kvaliteten varierar eller om den är alltigenom jämn och rättvisande ända ned på värdeområdesnivå.

Finns det då anledning att konstatera att de värdeförändringar som förekommer över tid är svårare att fånga upp för värdeområden eller influensområden med infrastruktursatsningar än andra områden? Det lakoniska svaret är nej då det inte går att mäta att så skulle vara fallet. Det som möjligen går att peka på efter lång erfarenhet av värdering vid fastighetstaxering, i den form som bedrivits de senaste decennierna i Sverige, är att det kan vara lättare att göra rättvisande bedömningar av värdenivåer för områden och delmarknader som funnits etablerade sedan länge. De områden som är under utveckling och genomgår stora förändringar, t.ex. genom att tillgängligheten ökar med planerad och utbyggd infrastruktur kräver en noggrannare analys och den fastighetsmarknadsinformation som finns tillgänglig kan vara mer disparat än för de områden där förutsättningarna är mer konstanta och förutsägbara. Den översyn av värdeområdesindelningen som görs inför varje ny fastighetstaxering säkerställer att eventuella förändringar på fastighetsmarknaden som påverkar lägesfaktorerna och värdenivåerna renderar i nya eller förändrade värdeområden. På det sättet blir fastighetstaxeringens värdeområden även en bra proxy för de influensområden som nya och tillkommande infrastrukturinvesteringar ger upphov till.

1.3. Taxeringsvärdeförändringar

Ett fiktivt exempel får belysa hur värdepåverkan och förändringar hanteras vid fastighetstaxering. Fastigheten PärLAN 1:2 i kommunen Infraköping ligger inom influensområdet för det stationsområde som tillkommit och utvecklats i samband med den nya järnvägsdragningen som stod helt klar 2015. Fastigheten bildades 2008 då området detaljplanerades för kontor och handel. Den ändrade markanvändningen föranleddes av förväntningar om

² International Association of Assessing Officers, Approved April 2013.

ökad efterfrågan på kommersiell service i samband med att den nya järnvägen skulle öka tillgängligheten till denna del av kommunen. Någon nybyggnation på tomten startade inte omedelbart utan exploateringen kom igång ett par år senare och färdigställdes först 2012. Genom att studera utfallen från de senaste fastighetstaxeringarna går det att ta fram underlag som visar på hur värdeförändringarna sett ut över tid för fastigheten PärLAN 1:2.

- Vid den förenklade fastighetstaxeringen för hyreshusenheter 2010 (FFT10) var fastigheten bildad och indelad som hyreshusenhet. Det nya detaljplaneområdet omfattade ett eget nytt värdeområde. Den pågående markanvändningen var tomtmark med byggrätt för lokaler och taxeringsvärdet motsvarade värdenivån under 2008 som var dokumenterat högre än tomtmark i jämförbara områden utan infrastruktursatsningar.
- Vid nästa fastighetstaxering, allmän fastighetstaxering för hyreshus- och industrienheter 2013 (AFT13) hade exploateringen av flera tomter inom värdeområdet kommit igång och slutförts. Fastigheten PärLAN 1:2 var bebyggd enligt detaljplanen. Värdenivån var 2011 och beskaffenhetstidpunkten 2013. PärLAN 1:2 var inte bebyggd under nivååret utan först 2012. Trots detta förhållande anger taxeringsvärdet ett markvärde och ett byggnadsvärde i 2011 års nivå. Värdeåret på byggnaden är lika med nybyggnadsåret 2012. Taxeringsvärdet för tomtmarken var väsentligt högre än tomtmark i jämförbara områden utan infrastruktursatsningar.
- Det senaste taxeringsvärdet har tillkommit vid den förenklade fastighetstaxeringen för hyreshus 2016 (FFT16) med 2014 års värdenivå. En fortsatt etablering och exploatering av de återstående byggrätterna i de tidigaste detaljplanerna har bidragit till en positiv utveckling på delmarknaden för hyreshuslokaler. Taxeringsvärdet för tomtmarken till fastigheten PärLAN 1:2 har under motsvarande tidsperiod ökat relativt sett mer än för jämförbara områden utan infrastruktursatsningar.

Hur har då värdepåverkan för fastigheten PärLAN 1:2 varit influerad av infrastruktursatsningen och när i tiden har den påverkat fastigheten och på vilket sätt kan man göra det troligt att värdepåverkan i så fall varit större än i de områden som inte legat inom influensområdet för stationsområdet? Den slutliga frågan är om taxeringsvärdena på ett bra sätt har lyckats fånga upp de värdeförändringar som är kopplade till infrastruktursatsningen?

Fastigheten PärLAN 1:2 har bildats som en följd av den ökade efterfrågan på tomtmark för kontorsbyggnader. Utan infrastruktursatsningen med den ökade tillgängligheten som följd hade den ändrade markanvändningen inte varit påkallad och sannolikt inte kommit till stånd. Någon ökad efterfrågan på tomtmark för kommersiella byggnader hade inte varit mer sannolik i detta område än något annat område med liknande förutsättningar. Den

värdenivå för tomtmark för hyreshus med byggrätt för lokaler som kartlades och beslutades vid FFT10 hade utvecklats positivt tack vare att prisbildningen påverkas av de lägesfaktorer som är beroende av den ökade tillgängligheten som gynnar etablering av kontors- och butikslokaler. I och med att järnvägen och stationsområdet inte tagits i bruk vid tidpunkterna för de tre fastighetstaxeringarna hade förväntningarna om ökad efterfrågan inte heller infriats helt men de hade sannolikt till viss del redan börjat kapitaliseras i fastighetsvärdena. På längre sikt när förutsättningarna blivit mer transparenta och risken för det oförutsedda minskat fortsätter normalt värdeförändringarna mer positivt än för andra opåverkade och oförändrade områden.

Sammanfattningsvis visar detta exempel att för en fastighet som ingår i ett influensområde av en infrastruktursatsning, kan t.ex. värdenivåerna för tomtmark från de senaste fastighetstaxeringarna analyseras med avseende på värdeutvecklingen. Visar det sig att värdeutvecklingen har varit starkare än i andra jämförbara områden utan motsvarande satsning på infrastruktur, torde värdeskillnaden kunna tillskrivas investeringen och dess betydelse för de enskilda fastigheternas marknadsvärden.

1.4. Eftersläpningens effekt på skattningarna

Föreligger det en stor tidsskillnad mellan värdetidpunkten för den senaste fastighetstaxeringen och värdetidpunkten för aktuellt marknadsvärde, kommer underlaget från den senaste fastighetstaxeringen ha sämre aktualitet och därmed begränsad relevans för att analysera och bedöma ett aktuellt marknadsvärde.

Marknadsvärdet för en fastighet är knutet till en särskilt bestämd tidpunkt. Enligt definitionen är marknadsvärdet det mest sannolika priset vid försäljning av fastigheten vid en viss angiven tidpunkt under normala förhållanden på en fri och öppen marknad, med tillräcklig marknadsföringstid, utan partsrelationer och utan tvång³.

Den eftersläpning eller glapp som finns mellan taxeringsvärde och aktuellt marknadsvärde är således beroende av vad som har hänt på fastighetsmarknaden mellan nivååret och taxeringsåret, i realiteten en tidsperiod på två år.

De överlåtelse av fastigheter som skett som rena förvärv, d.v.s. där parterna inte har någon intressegemenskap eller andra partsrelationer, kan normalt användas för att kartlägga marknadsvärdenivåer vid fastighetstaxering och ett sådant ortsprismaterial kan dessutom ligga till grund för att bedöma marknadsvärdet av enskilda fastigheter. Vid fastighetsvärdering är det viktigt att antalet köp inte är alltför begränsat för att kunna göra en tillförlitlig marknadsvärdering eller för att kunna tillämpa den variant av ortsprismetoden som används för nivåläggning av riktvärdeangivelserna vid fastighetstaxering. Ett knapphändigt ortsprismaterial skapar normalt

³ Fastighetsvärdering - Grundläggande teori och praktisk värdering, Lantmäteriet - Rapport 2016:8.

större osäkerhet, i synnerhet om de enskilda köpen uppvisar en stor inbördes variation och en stor spridning på de nyckeltal som används för normering. Den eftersläpning som normalt finns när det gäller ansökan om lagfart till fastighetsinskrivningen på Lantmäteriet påverkar tillgången till de köp som skett sent under nivååret för fastighetstaxeringen. Det bortfallet gör att samtliga köp från nivååret inte kommer att ligga till grund för de riktvärdeangivelser som beslutas. Just detta förhållande ska inte överdrivas när det gäller möjligheterna att ta fram rättvisande riktvärdeangivelser och i slutänden bestämma de enskilda fastigheternas taxeringsvärden. Det är inte enbart köpen som styr vilka förslag till riktvärdeangivelser som tas fram utan i de flesta fall måste analys- och beslutsunderlaget kompletteras med nuvärdesberäkning av framtida nyttor. Om det varit en tydlig förändring på fastighetsmarknaden med en kraftig prisuppgång eller prisnedgång under nivååret kan avsaknaden av de sena köpen leda till att risken för en eventuell under- eller överskattning av värdenivåerna ökar. I samband med finanskrisen 2008 blev det aktuellt att ingående analysera effekterna på fastighetsmarknaden då den markanta skiftningen i efterfrågan fick återverkningar på taxeringsvärdena för hyreshusenheter vid den förenklade fastighetstaxeringen, FFT10. Då antalet köp från andra halvåret 2008 var mycket begränsat och inte gav något tydligt stöd för nivåläggningen, användes vid provvärderingen ett större inslag av marknadssimulering med nuvärdesberäkning för att komma fram till rättvisande riktvärdeangivelser och taxeringsvärden.

Det finns inget gängse sätt att beräkna hur nivååret, tillsammans med eftersläpningen i inrapportering av köp samt bristen på köp, påverkar aktualiteten i de beslutade taxeringsvärdena. Av den anledningen har någon sådan beräkning inte gjorts inom ramen för detta uppdrag. Det kan emellertid konstateras att just bristen på och avsaknaden av lagfarna köp, som dessutom accentuerades sedan möjligheten att använda paketering vid försäljning infördes 2003, kan ha bidragit till en ökad osäkerhet om taxeringsvärdenas relevans. För att motverka detta har marknadsvärdebedömningar införts som ett komplement till provvärderingen med de representativa köpen som grund för både hyreshus- och industrienheter (20 § SKVFS 2005:7). Inom varje värdeområde kompletteras provvärderingen med en avkastningsbaserad marknadsvärdebedömning. Marknadsvärdebedömningarna bygger på en tillämpning av avkastningsmetoden med ingående parametrar som härletts från fastighetsmarknaden av värderingsteknikerna. För att säkerställa riktigheten ska en jämförelse ske genom att det totala taxeringsvärdet per kvadratmeter ställs mot det marknadsvärde per kvadratmeter som kan uppskattas med ledning av utgående hyra, förväntade drift- och underhållskostnader och den direktavkastningsprocent som fastighetsmarknaden kan förväntas tillämpa för den aktuella orten och typen av fastighet.

Bristen på ortsprismaterial och eftersläpningen av registrering av köp är inte ett isolerat problem för värdering vid fastighetstaxering. Det är ett generellt problem vid all fastighetsvärdering, i synnerhet vid värdering av hyreshus och industrier.

Någon väsentlig skillnad synes inte heller finnas mellan olika områden, t.ex. där det inte skett några infrastruktursatsningar på länge jämfört med områden där infrastruktursatsningar nyligen skett. Bristen på representativa köp är lika vanlig här som på andra delmarknader. Eventuellt kan omsättningen på obebyggd tomtmark vara vanligare i exploateringsområden men oftast saknas även underlag för sådana köp i ortsprisregistret. Värderingen av tomtmark kräver emellertid delvis ett annat angreppssätt än värdering av bebyggda fastigheter. Vid fastighetstaxering används den så kallade tomtvärdetabellen som är ett stöd för att bestämma riktvärdeangivelserna genom att dela upp totalvärdet och få rättvisande relationer mellan tomtmarksvärde och byggnadsvärde. Tomtvärdetablerna som ses över inför varje fastighetstaxering av hyreshus och industri grundar sig på en kombination av ortsprismetoden och marknadsvärdebedömningar.

Finns det fog för att anta att värdepåverkan och fastighetsutvecklingen i områden med infrastruktursatsningar är svårare att belägga och kräver mer djuplodande analyser än för andra områden utan dessa satsningar? Rent intuitivt kan det finnas en del som talar för det. Att det verkligen skulle vara fallet har emellertid inte gått att bevisa med empiri. Fastighetstaxeringen har andra metoder för att finna de rätta värdenivåerna när det finns brist på ortsprismaterial. Marknadssimulering används för att överföra förhållanden från en delmarknad till de fastigheter som ska bedömas och värderas på en annan delmarknad. Erfarenheten har visat att det kan finnas en risk att när det saknas hårda fakta i form av köp kommer värderaren att inta en försiktigare hållning och inte våga ta ut svängarna helt vid värdering och nivåläggning. En viss undervärdering kan således bli resultatet men den risken bedöms inte vara större för en viss typ av värdeområden, t.ex. nyligen etablerade eller sådana som förändrats sedan den senaste fastighetstaxeringen. Värdeförändringar som kan vederläggas eller göras sannolika fångas upp lika effektivt och rättvisande vid fastighetstaxering som när värderingen görs för enstaka fastigheter.

2. Värdeinverkan av genomförda infrastrukturprojekt

2.1. Tidigare undersökning

Lantmäteriet gjorde 2014 en undersökning begränsad till några geografiska områden som varit föremål för omfattande infrastrukturinvesteringar. Resultaten visade att värdeinverkan för tomtmark för lokaler inom de avgränsade värdeområdena från fastighetstaxeringarna var både positiv, oförändrad och negativ jämfört med värdeområden utan motsvarande infrastrukturinvesteringar.

Metoden som användes syftade till att mäta värdet förändringarna över tid för de fastigheter som har haft störst nytta av infrastrukturinvesteringarna och som avgränsats med värdeområdena från fastighetstaxeringen. Värdeområdena har förutsatts sammanfalla med influensområdena där tillgängligheten påverkas positivt och efterfrågan på tomtmark för kommersiella ändamål likaså. För att kunna göra relevanta jämförelser över tid har referensområden använts för att kunna ha möjlighet att skatta inverkan av infrastrukturinvesteringarnas påverkan rensade för värdepåverkan som beror av andra orsaker, t.ex. den allmänna prisutvecklingen på grund av konjunkturförändringar. Referensnivåerna som använts bygger på de genomsnittliga värdena för de övriga värdeområdena vilka hade samma riktvärdeangivelser⁴ som undersökningsområdena vid den första fastighetstaxeringen från perioden, AFT00. I nämnda undersökning går det inte att utsluta att en del av de värdeområdena som utgör referensområden kan ha varit föremål för liknande infrastrukturinvesteringar.

I det följande redovisas resultaten för de fem områdena som har undersökts. En förutsättning för undersökningarna är att infrastrukturinvesteringarnas påverkan på fastighetsmarknaden har mätts där influensen bedömts haft störst inverkan. Det betyder att influensområdena sammanfaller med det enda värdeområde som avgränsar det aktuella stationsområdet eller pendeltågstationsområdet med omnejd.

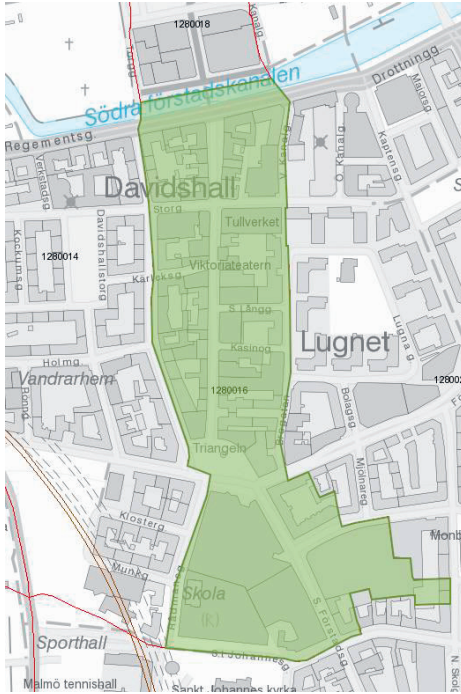
Triangeln i Malmö

Station Triangeln i Malmö öppnade med regionaltågstrafik den 10 december 2010.

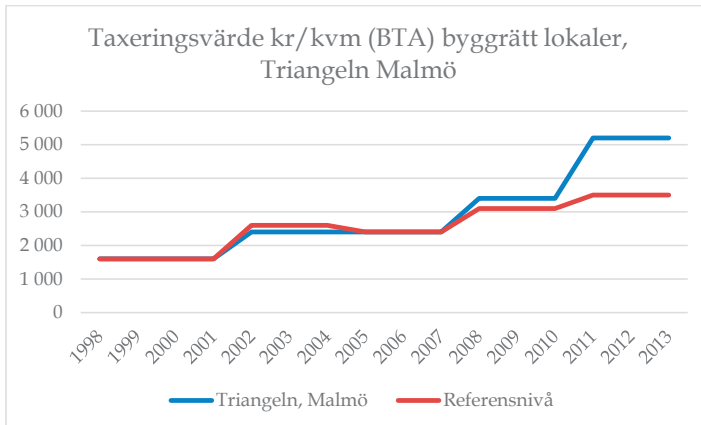
Värdeområdet varifrån riktvärdeangivelserna hämtats har benämningen "Malmö tätort, Södra Förstadsgatan – Triangeln". Värdeområdet som inte har förändrats sedan 2000 års fastighetstaxering är relativt litet, ca 14 ha, omfattar stationsområdet Triangeln och hade vid 2013 års fastighetstaxering den utbredning som visas i figur 2. Värdeförändringen visas i figur 3.

⁴ Här avses kr/kvm BTA för byggrätt för lokaler.

Figur 2. Värdeområde 1280016 som omfattar stationsområdet kring Triangeln i Malmö.



Figur 3. Värdeförändring av byggrätt för lokaler⁵. Referensnivån baseras på 36 värdeområden.



⁵ Värdeförändringar mätt efter de riktvärdeangivelser som lagts fast i samband med fastighetstaxeringar för hyreshus. Taxeringsår/värdenivåår är 2000/1998, 2004/2002, 2007/2005, 2010/2008 och 2013/2011.

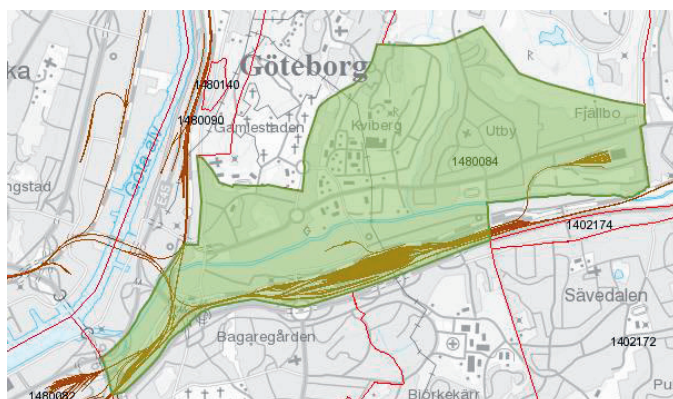
Stationerna mellan Göteborg och Ale

Den 9 december 2012 började pendeltågstrafiken på det nya dubbelspåret på Norge - Vänerbanan mellan Göteborg och Älvängen i Ale kommun.

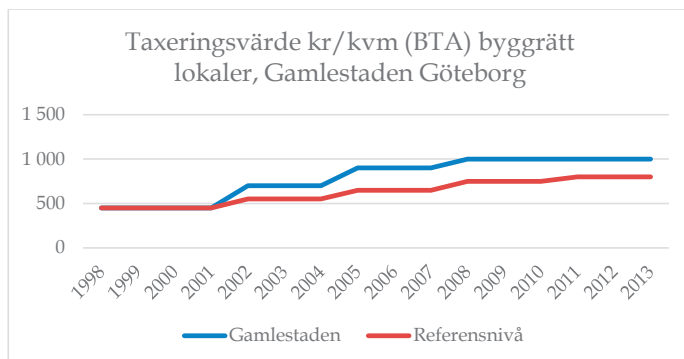
På sträckan mellan Göteborg och Ale finns sex stationer. Närområdena kring dessa har valts ut för att undersöka vilka värdeförändringar som kan ha uppstått. Stationen Gamlestaden i Göteborg omfattar ett eget värdeområde, stationerna i Surte, Bohus, Nödinge och Nol omfattar samma värdeområde och stationen i Älvängen omfattar ett eget värdeområde.

Värdeområdet 1480084 varifrån riktvärdeangivelserna hämtats har benämningen "Göteborg: Gamlestaden, Kviberg, Utby". Värdeområdet har förändrats väsentligt sedan 2000 års fastighetstaxering då det minskats till en tredjedel av den ursprungliga arealen till ca 736 ha (i nuläget har ännu inte ändringens betydelse för värdeförändringarna kunnat analyseras). Vid 2013 års fastighetstaxering hade värdeområdet den utbredning som visas i nedanstående kartbild (se figur 4). Värdeförändringen visas i figur 5.

Figur 4. Värdeområde 1480084 som omfattar Gamlestaden, Kviberg och Utby i Göteborg.

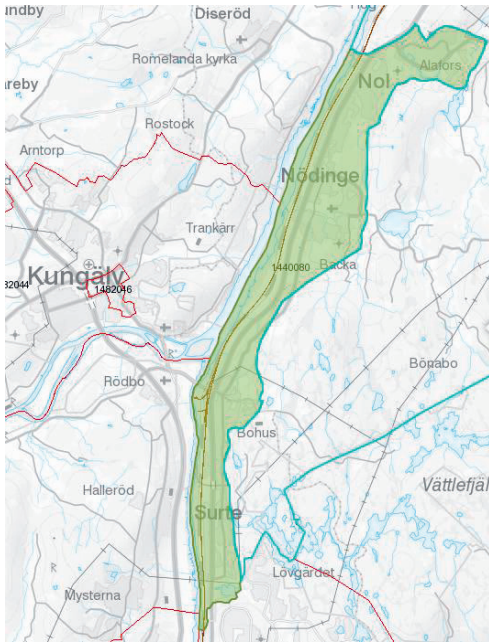


Figur 5. Värdeförändring av byggrätt för lokaler. Referensnivån baseras på 241 värdeområden.

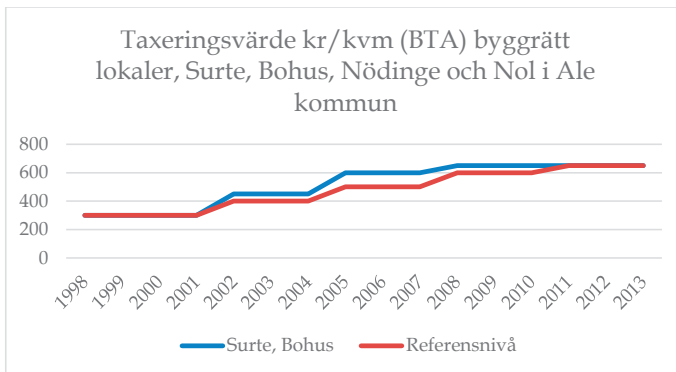


Värdeområdet 1440080 varifrån riktvärdeangivelserna hämtats har benämningen "Ale kommun; Surte, Bohus". Värdeområdet som är relativt stort, ca 1 778 ha, har inte förändrats sedan 2000 års fastighetstaxering och omfattar både Surte station, Bohus station, Nödinge station samt Nol station. Vid 2013 års fastighetstaxering hade värdeområdet den utbredning som visas i nedanstående kartbild (se figur 6). Värdeförändringen visas i figur 7.

Figur 6. Värdeområde 1440080 som omfattar områdena kring stationerna Surte, Bohus, Nödinge och Nol i Ale kommun.

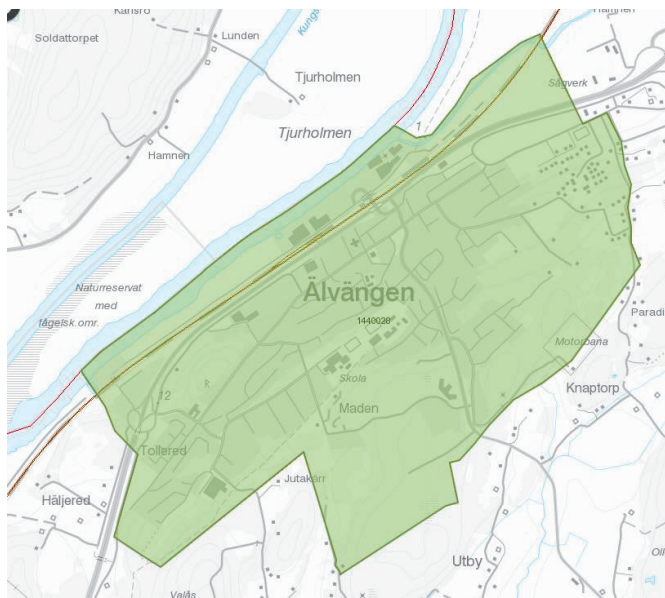


Figur 7. Värdeförändring av byggrätt för lokaler. Referensnivån baseras på 226 värdeområden.

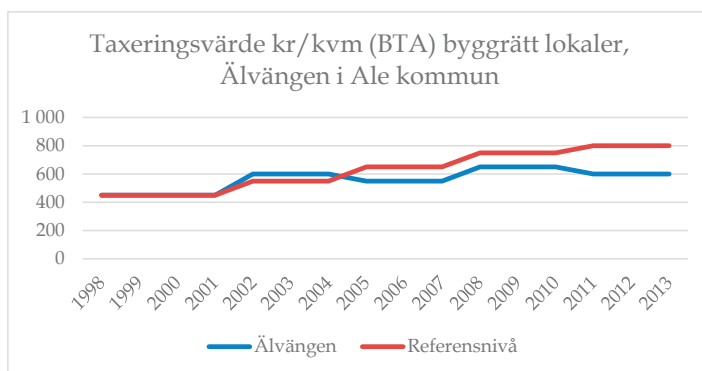


Värdeområdet 1440028 varifrån riktvärdeangivelserna hämtats har benämningen "Ale kommun; Älvängen". Värdeområdet som har minskat sin areal med 14 procent sedan 2000 års fastighetstaxering är ca 517 ha och omfattar Älvängens station. Vid 2013 års fastighetstaxering hade värdeområdet den utbredning som visas i nedanstående kartbild (se figur 8). Värdeförändringen visas i figur 9.

Figur 8. Värdeområde 1440028 som omfattar området kring Älvängens station i Ale kommun.



Figur 9. Värdeförändring av byggrätt för lokaler. Referensnivån baseras på 241 värdeområden.

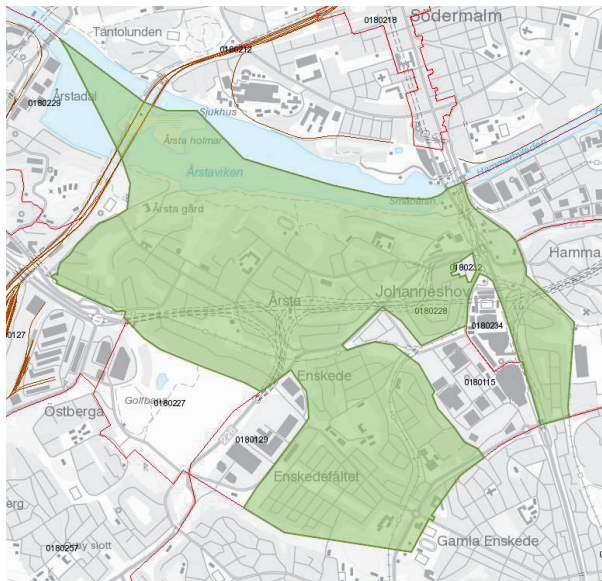


Årstaberg i Stockholm

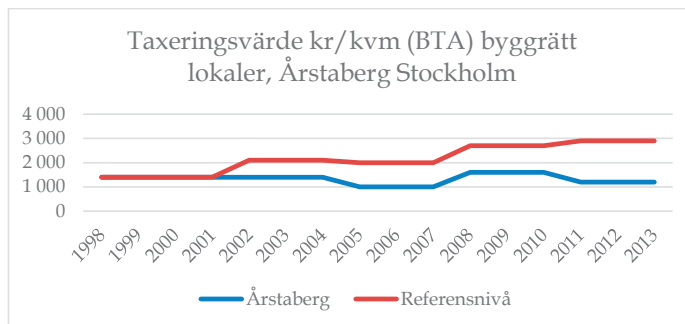
Den 9 januari 2006 togs pendeltågsstationen och bussterminalen i Årstaberg i bruk.

Värdeområdet 0180228 varifrån riktvärdeangivelserna hämtats har benämningen "Västberga, Årsta". Värdeområdet har förändrats väsentligt sedan 2000 års fastighetstaxering då det minskat med 40 procent av den ursprungliga arealen till ca 510 ha (i nuläget har ännu inte ändringens betydelse för värdeförändringarna kunnat analyseras). Vid 2013 års fastighetstaxering hade värdeområdet den utbredning som visas i nedanstående kartbild (se figur 10). Värdeförändringen visas i figur 11.

Figur 10. Värdeområde 0180228 som omfattar området kring Årstaberg.



Figur 11. Värdeförändring av byggrätt för lokaler. Referensnivån baseras på 48 värdeområden.



2.1.1. RESULTAT OCH ANALYS

De fem områdena som varit influerade av planerade och genomförda infrastrukturinvesteringar under perioden⁶ har alla haft en positiv värdeförändring, utom Årstaberget Stockholm. Jämfört med värdeförändringen för referensområdena har värdena mätt från 1998 till och med 2014 ökat mer i de två områdena kring Triangeln och Surte, Bohus, Nödinge och Nol. En minskning konstateras däremot för områdena Älvängen och Årstaberget som har haft sämre värdeutveckling än referensområdena.

Resultaten varken stödjer eller förkastar hypotesen att områden med planerade och/eller genomförda infrastrukturinvesteringar kan förväntas få en bättre värdeutveckling på tomtmark och exploateringsfastigheter än för sådana fastigheter som finns i andra områden. Infrastruktursatsningarna har stått färdiga och tagits i bruk vid olika tidpunkter under perioden 1998-2014 vilket kan ha påverkat resultaten då förväntningsvärdena om ändrad markanvändning kan ha funnits redan från starten.

Det går inte heller att utifrån det begränsade materialet kvantifiera storleken på de förväntade effekterna och inte heller bestämma när den eventuella värdepåverkan av infrastrukturinvesteringarna startar. På det sätt den här undersökningen är gjord går det inte att utesluta att referensområdena varit föremål för liknande investeringar som kommit att påverka efterfrågan. Om det hade kunnat rensas för dessa effekter är det troligt att skillnaderna i värdeutveckling visat sig ännu tydligare.

För att komplettera den tidigare undersökningen har en ny undersökning gjorts inom ramen för Lantmäteriets uppdrag åt kommittén. Se vidare i de kommande avsnitten.

⁶ Mätt från AFT00 med värdenivååret 1998 till FFT16 med värdenivååret 2014.

2.2. Nya undersökningen

På uppdrag av kommittén har Lantmäteriet undersökt hur ett urval av genomförda infrastrukturprojekt påverkat marknadsvärdena för olika typer av obebyggda fastigheter (obebyggd tomtmark med byggrätt för lokaler och obebyggd tomtmark för industribyggnader). Tomtmark har valts framför bebyggda fastigheter då det varit lättare att följa förändringen av markvärdena än en kombination av både mark- och byggnadsvärdena.

Inledningsvis i detta avsnitt beskrivs de metoder som använts och de förutsättningar som lagts fast för att undersöka värdeinverkan. Därefter görs kortfattade beskrivningar av de valda infrastrukturprojekten och resultaten av de olika undersökningarna presenteras och utvärderas. Slutligen görs en sammanfattande analys av resultaten och ett resonemang om slutsatserna.

2.2.1. METODER

De metoder som vi valt för att undersöka värdeinverkan av infrastrukturinvesteringar baserar sig på data från de senaste allmänna och förenklade fastighetstaxeringarna. Anledningen till att den vid fastighetsvärdering i första hand rekommenderade ortsprismetoden inte har använts beror på att det inte funnits tillräckligt med köp för att kunna göra de statistiska beräkningar som krävs. Data från fastighetstaxeringarna är däremot heltäckande och det finns även värdenivåer för samtliga byggnadstyper och ägoslag. Av den anledningen har taxeringsvärdemetoden bedömts vara tillämplig i dessa fall och även den mest effektiva metoden att använda. För att kunna studera värdeförändringarna över tiden har riktvärdeangivelserna⁷ som beslutades vid de senaste fastighetstaxeringarna använts. I den här undersökningen har riktvärdeangivelserna för tomtmark till hyreshus med byggrätt för lokaler samt riktvärdeangivelserna för tomtmark till industri bedömts ge de mest relevanta jämförelserna eftersom det är värdeförändringarna för kommersiella fastigheter som eftersöks. Riktvärdeangivelserna som fastställs i samband med fastighetstaxeringarna har normalt tagits fram och bestämts efter en kombination av statistiska bearbetningar och marknadssimulering. Det senare betyder bland annat att värderingstekniker har vägt samman tillgänglig fastighetsmarknadsinformation parad med värderingskunskaper för att finna de rättvisande värdenivåerna. Värderingstekniker är fastighetsvärderare som har god kännedom om de lokala fastighetsmarknaderna och är involverade i processen inför fastighetstaxeringarna. En av deras viktigaste uppgifter är att med ledning av Lantmäteriet ta fram förslag till riktvärdeangivelser som Skatteverket sedan beslutar om.

För att kunna studera värdeförändringarna över tid har data från de senaste fastighetstaxeringarna använts. Riktvärdeangivelserna för tomtmark för industri och riktvärdeangivelserna för tomtmark för hyreshus från och med 2007 års allmänna fastighetstaxering (AFT07) har använts. Från 2004 och framåt har fastighetstaxeringar för hyreshus genomförts vart tredje år medan industrierna taxeras vart sjätte år; 2007 och 2013. Det är således från

⁷ Riktvärdeangivelser representerar normativa värdenivåer för olika typer av mark och byggnader inom ett värdeområde. Riktvärdeangivelser finns framtagna för varje värdeområde och redovisas på riktvärdekartor.

åren 2007, 2010, 2013 och 2016 som motsvarande data använts. Vid fastighetstaxeringarna är värdenivååret för riktvärdeangivelserna två år före taxeringsåret. Det betyder att vid AFT07 var värdenivååret 2005 och vid FFT10 var värdenivååret 2008 o.s.v.

Riktvärdeangivelserna från fastighetstaxeringarna för tomtmark är knutna till så kallade värdeområden. Värdeområden utgörs av geografiska områden inom vilka prisbildningen kan förväntas ha skett på ett likartat sätt. Över en tidsperiod på mer än tio år är det inte ovanligt att värdeområdena har förändrats för att fånga in skillnader i prisbildningen som kan ha skett. Detta förhållande kan påverka möjligheterna att dra riktiga slutsatser om värdeförändringar över tiden.

Värdeområdena har i detta sammanhang fått utgöra proxy för influensområdena och det är en förutsättning för att på ett effektivt sätt kunna göra beräkningar av värdepåverkan. Att använda värdeområdena underlättar den annars mycket grannliga uppgiften att göra en relevant avgränsning av influensområdena som påverkas av infrastruktursatsningarna. Vi har tidigare berört att det görs ett omfattande arbete i samband med fastighetstaxeringarna med att dela in fastigheter i geografiskt sammanhängande värdeområden där de ingående fastigheternas prisbildning och prisnivå är likartad. Vi bedömer att indelningen i värdeområden fångar upp den påverkan som t.ex. infrastrukturinvesteringar har på de enskilda fastigheterna trots att det inte finns något objektivt sätt att mäta att inverkan skulle vara lika stor på samtliga fastigheter i värdeområdet. Själva den fysiska anläggningen som är en direkt följd av infrastrukturinvesteringen och vars avstånd varierar till de enskilda fastigheterna ger normalt en varierande värdepåverkan beroende på t.ex. uppkomna miljö- och bullereffekter. Det kan finnas en begränsad risk att influensområdena inte alltid är optimalt avgränsade ur ett läges- och tillgänglighetskriterium. Detta förhållande har inte analyserats och därmed förutsatts inte ha någon påverkan på resultaten.

Förändringen av riktvärdeangivelserna för de värdeområden som berörs av infrastrukturinvesteringen har jämförts med riktvärdeangivelserna för jämförbara värdeområden som inte varit föremål för någon infrastrukturinvestering under motsvarande tidsperiod (2008-2016)⁸. Dessa benämns referensområden och omfattar samtliga värdeområden med likartade värdenivåer på riks- eller länsnivå.

Hypotesen är således att värdeförändringen förväntas vara signifikant större för de värdeområden som berörs än för de värdeområden som inte berörs av infrastruktursatsningen. Om det finns en större värdeförändring för de värdeområden som berörs av infrastruktursatsningen blir slutsatsen att marknaden värdesätter de fastigheter högre som är närmast berörda av och dessutom bör ha den största nyttan av investeringen.

⁸ Uppgifterna om väginfrastrukturens byggnadsår har hämtats från Trafikverket.

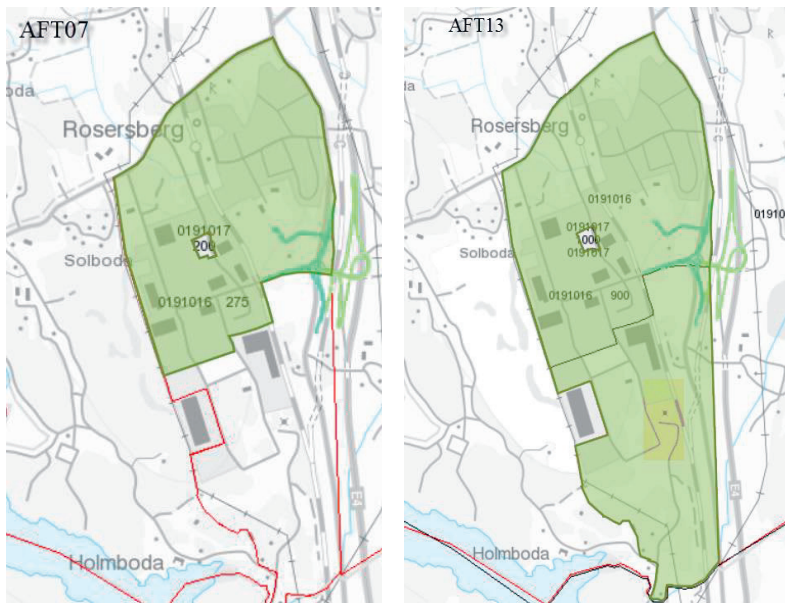
2.2.2. FALLSTUDIER – INDUSTRIMARK

Dessa fallstudier avser värdeförändringar inom avgränsade influensområden där data från fastighetstaxeringarna rörande tomtmark för industrienheter använts. Jämförelser har även gjorts med referensområden.

Rosersberg, Sigtuna kommun

Området har genomgått väsentliga arealförändringar vid AFT13 och har utökats med ca 50 procent i södergående riktning längs E4 (se figur 12).

Figur 12. Värdeområde 0191016, Sigtuna kommun; Rosersberg.



År 2011-2012 tillskapades en påfart/avfart från E4 som har underlättat transporter till och från industriområdet. Denna faktor har påverkat värdeområdesindelningen samt lett till att markvärdet ökat från 275 till 900 kr/kvm mellan fastighetstaxeringarna AFT07 och AFT13. Markvärdeförändringen i detta område har beräknats till 227 procent. Den genomsnittliga markvärdeförändringen för referensområdena (8 värdeområden med jämförbara riktvärdeangivelser från AFT07 och utan motsvarande väginfrstrukturinvesteringar under perioden 2008-2016), har beräknats till 48 procent för riket. Den maximala värdeförändringen för referensområdena har varit 118 procent för hela riket och 82 procent för Stockholms län.

Den nya delen av det aktuella värdeområdet har ursprungligen tillhört värdeområde 0119014 som vid AFT07 hade markvärdenivån 180 kr/kvm vil-

ket var betydligt lägre än de 275 kr/kvm som gällde för norra delen. Värdeförändringen avgränsat till den nya delen har följaktligen blivit 300 procent på sex år.

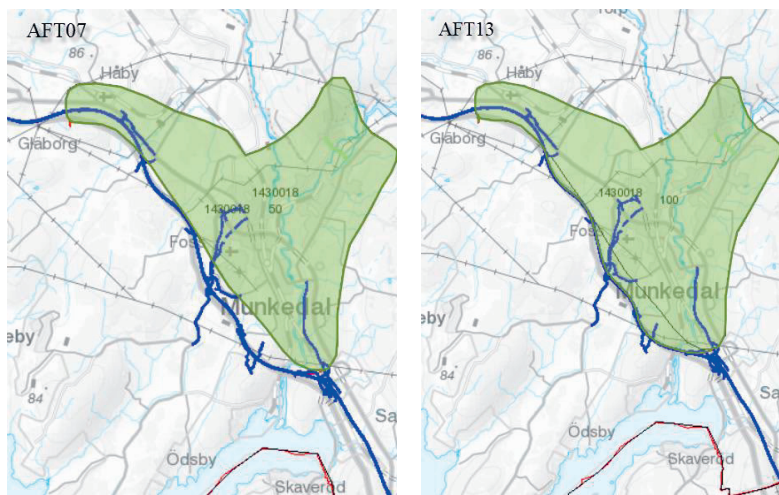
Det kan således konstateras att det undersökta värdeområdet har fått väsentligt bättre värdeutveckling än referensområdena.

Ny E6, Munkedals kommun

År 2008 byggdes 17 kilometer lång vägsträcka med motorvägsstandard som huvudsakligen dragits parallellt med gamla E6 utom vid Munkedal där vägen dragits väster om tätorten. Syftet med utbyggnaden har varit att öka framkomligheten, säkerheten och förbättra miljön i Hogstorp och Munkedal.

Vid AFT13 har områdesgränserna anpassats till den nya motorvägens sträckning genom att värdeområdet har utökats något i den nordvästra delen samt i sydväst. Den nya värdeområdesgränsen följer nu motorvägens sträckning (se figur 13).

Figur 13. Värdeområde 1430018, Munkedal kommun; Munkedal och Häby tätort.



Markvärdena i detta område har ökat från 50 till 100 kr/kvm eller med 100 procent. Den genomsnittliga markvärdeförändringen för referensområdena (41 värdeområden med jämförbara riktvärdeangivelser från AFT07 utan motsvarande infrastrukturinvesteringar) har varit 22 procent och den maximala värdeförändringen för något av dessa värdeområden var 80 procent. Motsvarande siffror för referensområdena med samma länstillhörighet (11 värdeområden) har varit 20 respektive 40 procent.

Den nya delen av området som har tillkommit vid AFT13 tillhörde ursprungligen värdeområdet 1430014 och hade markvärdenivån 20 kr/kvm.

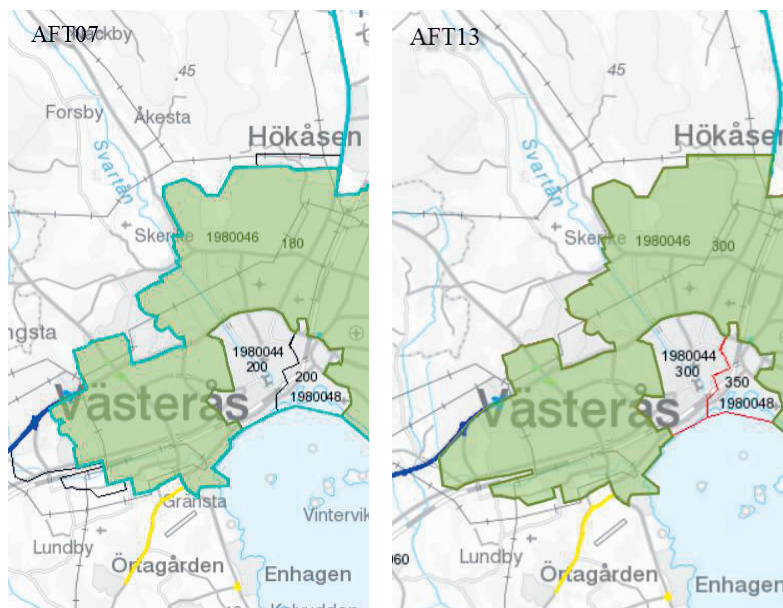
Detta innebär att markvärdet i den delen av värdeområdet har femdubblats efter sammanslagningen med området 1430018.

Således kan det konstateras att det aktuella området haft starkare värdeutveckling för industrimark än likvärdiga områden som inte har berörts av ny väginfrastruktur.

E18, Västerås kommun

Vid AFT13 har värdeområdet "Västerås tätort kransområdet" utökats i väster vid Skälby på grund av att det har tillkommit nya detaljplaner. Planernas syfte har varit att ge förutsättningar för verksamhetsområden för lager, logistik och industri. Den nytillkomna delen av området ligger i direkt anslutning till det avsnitt av E18 som har byggnadsår 2008 (se figur 14).

Figur 14. Värdeområde 1980046, Västerås tätort kransområdet.



De nya detaljplanerna i kombination med en förbättrade kommunikation har lett till att markvärdet mellan AFT07 och AFT13 för industri ökat från 180 till 300 kr/kvm för området som helhet och från 40 till 300 kr/kvm för den nya delen i väster. Detta motsvarar 67 respektive 650 procent.

Den genomsnittliga och den maximala markvärdeutvecklingen för referensområdena (66 värdeområden med jämförbara riktvärdeangivelser från AFT07 och utan motsvarande infrastrukturinvesteringar) har varit 78 respektive 30 procent för riket. Motsvarande siffror för referensområdena inom länet (5 värdeområden) har varit 62 respektive 75 procent. Detta indikerar att värdeutvecklingen i den nya delen av området som har tillkommit

på grund av infrastruktursatsningen har varit väsentligt högre än i referensområdena.

Värdeförändringen i det här fallet kan inte enbart förklaras av tillkomsten av ny infrastruktur utan bör ses i kombination med framtagande av de nya detaljplanerna för området. Den nya infrastrukturen har bidragit till bättre lägeskvaliteter och ökad tillgänglighet. Detta har i sin tur skapat förutsättningar för att effektivisera markanvändningen vilket även säkerställs genom nya detaljplaner. Att kunna särskilja värdeinverkan av dels infrastrukturinvesteringen och dels detaljplaneläggningen är i praktiken omöjligt.

BanaVäg i Väst

BanaVäg i Väst, Sveriges största transportslagsövergripande projekt, är utbyggnaden av väg och järnvägssträckan mellan Göteborg och Trollhättan. E45 har byggts ut till fyrfilig motorväg och järnvägen till dubbelspårig järnväg. Vägprojektet avslutades i december 2012 och kostnaden uppgick till ca 12 miljarder kronor. Detta projekt har skapat avsevärt bättre pendlingsmöjligheter mellan Göteborg och Trollhättan. Dubbelspåret med nya pendeltågstationer har inte bara gett fler snabbtåg utan även ökat kapaciteten på godstransporterna. Resan mellan Trollhättan och Göteborg med direkttåg för persontrafik tar nu drygt 30 minuter, jämfört med tidigare 50 minuter. Projektets utbredning och vilka värdeområden från AFT13 som berördes framgår av bilderna nedan (se figur 15) samt tabell 1.

Figur 15. Kartöversikt för järnvägs- och vägsträckorna mellan Göteborg och Trollhättan.



Tabell 1. Värdeförändringar för de 16 värdeområdena för industri som påverkats av infrastruktursatsningarna, BanaVäg i Väst.

Värdeområde	Namn	Väg/ Järnväg	Genomsnittlig värdeförändring för området (AFT13/AFT07)	Genomsnittlig värdeförändring för referensområdena inom riket <u>och</u> inom länet
1488006	Trollhättan kommun; Trollhättan ytterområde	Ja/Ja	14% (160/140)	77% och 61%
1488011	Trollhättan kommun; Lextorp, Kronogården och Håjum	Ja/Ja	78% (160/90)	29% och 19%
1488002	Trollhättan kommun; landsbygd	Ja/Ja	33% (40/30)	27% och 27%
1462072	Lilla Edet kommun; Lilla Edet centrum	Ja/Nej	0% (90/90)	29% och 19%
1462018	Lilla Edet kommun; ytterområden och Göta	Ja/Nej	0% (70/70)	17% och 0 %
1462016	Lilla Edet kommun; landsbygd	Ja/Ja	60% (40/25)	21% och (27 %)⁹
1440022	Ale kommun; Landsbygd	Ja/Ja	33% (40/30)	27% och 27%
1440024	Ale kommun; Område mellan Alvhem, Skeplanda, Älvängen	Ja/Ja	40% (70/50)	22% och 20%
1440028	Ale kommun; Älvängen	Ja/Ja	29% (90/70)	17% och 0%
1440074	Ale kommun; Område söder om Älvängen	Ja/Ja	14% (80/70)	17% och 0%
1440076	Ale kommun; Nödinge	Ja/Ja	33% (120/90)	29% och 19%
1440080	Ale kommun; Surte och Bohus	Ja/Ja	78% (160/90)	29% och 19%
1480112	Göteborg; Lärjeholm, Agnesberg	Ja/Ja	29% (180/140)	77% och 61%
1480114	Göteborg; Angered, Bergsjön	Ja/Ja	79% (250/140)	77% och 61%
1480108	Göteborg; Alelyckan, Norra Marieholm	Ja/Ja	38% (275/200)	91% och 38%
1480096 ¹⁰	Göteborg; Gullbergsvass, Södra Marieholm	Ja/Ja	50% (600/400)	100% och 75 %

⁹ Baserat på värdeområden inom länet med referensnivån 30 kr/kvm tomtareal vid AFT07.

¹⁰ Området har även fått bättre kommunikationsmöjligheter på grund av Partihallsförbindelsen. Detta område undersöks separat.

Värdeområdesgränserna för 15 av dessa 16 områden har varit oförändrade sedan AFT07. Däremot har värdeområdet 1462018 genomgått vissa arealförändringar.

Sammanställningen visar att värdeförändringen i nio av de totalt 16 värdeområdena har varit större jämfört med värdeförändringen för både referensområdena inom riket och referensområdena inom länet. Av de resterande sju värdeområdena har samtliga områden haft lägre värdeutveckling än referensområdena inom riket och tre områden har haft samma eller högre värdeutveckling än referensområdena inom länet. Det bör även påpekas att två av värdeområdena inte har påverkats av den nya järnvägen utan endast av vägprojektet.

De undersökta värdeområdena är belägna i fyra olika kommuner; Trollhättan, Lilla Edet, Ale och Göteborg. Resultaten visar att det förekommer vissa skillnader mellan dessa kommuner vad gäller värdeinverkan av infrastrukturinvesteringarna. I kommunerna Lilla Edet och Göteborg har majoriteten av värdeområdena lägre värdeutveckling än referensområdena. I Trollhättans och Ales kommun syns en annan trend. I Trollhättans kommun har två av tre värdeområden fått större värdeutveckling än referensområdena och i Ales kommun uppvisar fem av totalt sex värdeområden större värdeutveckling än referensområdena. Som framgår av värdeområdesbeskrivningarna som är en del av underlaget från fastighetstaxeringarna, har värderaren vid niväläggningen av riktvärdeangivelserna tagit hänsyn till att efterfrågan i kommunen på industrimark har ökat till följd av genomförda och kommande förbättringar i kommunikationerna till och från kommunen. Eftersom inga liknande noteringar har dokumenterats för de andra tre kommunerna går det inte få en uppfattning om hur värderingsteknikerna har resonerat vid niväläggningen i dessa kommuner.

Det kan även noteras att det området i Trollhättan (värdeområde 1488006) som har fått en lägre värdeutveckling än referensområdena är samma område där företaget SAAB Automobile var lokaliserat fram till sin avveckling år 2009. Det är rimligt att anta att just denna händelse har haft starkt negativ värdepåverkan bland annat på industrifastigheter.

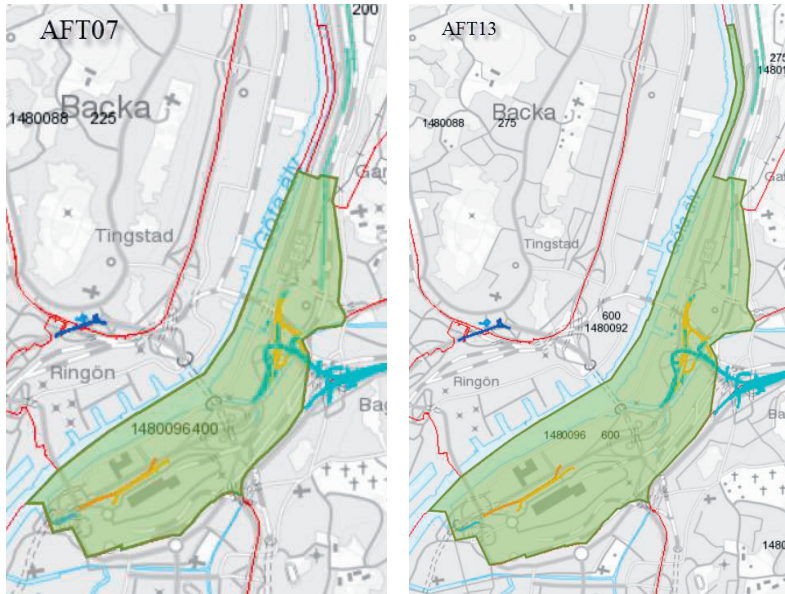
Slutsatsen av den ovanstående kan vara således att denna infrastruktur-satsning har en positiv värdeinverkan på industrifastigheter i majoriteten av de undersökta områdena. Det gäller emellertid inte samtliga kommuner då två av de fyra berörda kommunernas influensområden uppvisar det motsatta förhållandet för industrimark.

Partihallsförbindelsen, Göteborgs kommun

Det har skett en mindre arealförändring av värdeområdet vid AFT13 då området har utökats något i den norra delen, se figur 16.

Vid AFT13 har detta område bedömts vara under utveckling. Området har delvis fått bättre kommunikationsmöjligheter med anledning av Partihallsförbindelsen som öppnades för trafik i december 2011. Partihallsförbindelsen är en 1 150 meter lång viadukt mellan E45 och E20 i Göteborg som byggdes som en del av Göteborgsöverenskommelsen.

Figur 16. Värdeområde 1480096, Göteborg; Gullbergsvass, Södra Marieholm.



Förbindelsen skapar möjligheter att överföra trafik från det lokala vägnätet till huvudlederna vilket minskar trängsel och trafikbuller. På de sex åren mellan AFT07 och AFT13 ökade markvärdet för industri från 400 till 600 kr/kvm. I relativa tal blev markvärdeökningen i detta värdeområde 50 procent.

Den genomsnittliga markvärdeförändringen för referensområdena i riket var under motsvarande period 100 procent vilket är väsentligt högre än det aktuella området. Även referensområdena som ligger i samma län har haft 25 procentenheter större värdeökning än området vid Partihallsförbindelsen.

Trots en stark positiv värdeutvecklingen för detta område har denna utveckling varit väsentligt lägre jämfört med referensområdena.

E4, Sundsvalls kommun

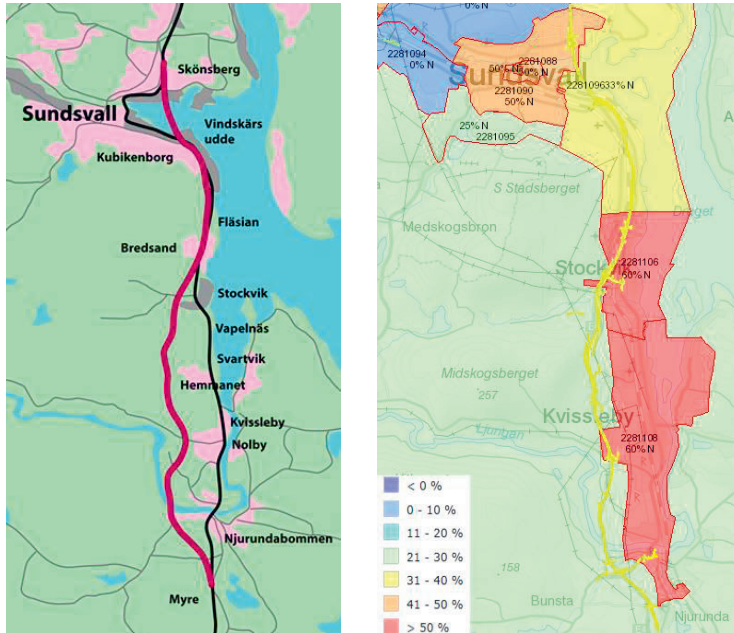
20 km ny motorväg från Myre i söder till Skönsberg i norr med förbifart Sundsvall och ny bro över Sundsvallsfjärden.

E4 Sundsvall är ett av Sveriges största infrastrukturprojekt i modern tid. År 2008 stod det klart med finansieringen av den nya vägen och de formella besluten var fattade. Projektet med en kostnad på 4,8 miljarder kronor pågick mellan våren 2011 och hösten 2015. Den nya delen av E4 är 20 kilometer lång och innehåller fem trafikplatser och 33 broar. Den längsta bron sträcker sig över Sundsvallsfjärden och är 2 109 meter lång vilket gör den till Sveriges näst längsta bro. Syftet med projektet har varit att förbättra

framkomligheten, trafiksäkerheten och miljön på en sträcka som har den högsta trafikmängden norr om Uppsala.

Projektets utbredning, värdeområdesindelningen AFT13 och markvärdeförändringen som har skett mellan AFT07 och AFT13 framgår av figur 17 och tabell 2.

Figur 17. Kartöversikt för nya E4:an förbi Sundsvall samt beräknade värdeförändringar mellan de två senaste fastighetstaxeringarna av industriområden.



Tabell 2. Värdeförändringar för de fem värdeområdena för industri som har påverkats av vägprojektet E4, Sundsvalls kommun.

Värdeområde	Namn	Genomsnittlig värdeförändring för området (AFT13/AFT07)	Genomsnittlig värdeförändring för referensområdena inom riket <u>och</u> inom länet
2281096	Tunadal, Skönsmon	33% (120/90)	29% och 17%
2281090	Sundsvall - centrala tätorten utom centrum	50% (300/200)	91% och 50%
2281106	Stockvik	60% (40/25)	21% och 36%
2281108	Kvissleby	60% (40/25)	21% och 36%
2281012	Sundsvalls kommun - landsbygd, kusten	25% (25/20)	19% och 30%

Sammanställningen visar att fyra av de fem undersökta områdena har fått en större värdeutveckling jämfört med referensområdena inom riket. Tre av dessa fyra värdeområden uppvisar större värdeförändring än referensområdena inom länet. Det kan noteras att värdeområde 2281090 som avser den centrala tätorten av Sundsvall utom centrum, har fått samma värdeförändring som referensområdena inom länet.

I den delen av projektet där avståndet mellan den nya vägsträckan och den gamla vägen är som störst, d.v.s. värdeområdena 2281106 och 228108, har även den relativa värdeutvecklingen varit som störst. Den nya vägen skapar förutsättningar för industri- och logistikverksamheten där sådan inte funnits tidigare och det är logiskt att anta att det är just i dessa områden som värdeinverkan av den nya vägen varit som tydligast och även fått en direkt påverkan på markpriserna. Det bör förtydligas att vägen inte var färdigbyggd vid nivåtidpunkten för fastighetstaxeringen AFT13 vilket var år 2011. Det innebär att värdeinverkan av den nya vägen enbart bör ha berott av de förväntningsvärden som uppstått av besluten att bygga vägen och att den förväntade totala effekten på fastighetsmarknaden ännu inte hade fått fullt genomslag. För att undersöka den fortsatta värdeinverkan behöver även resultaten av nästkommande taxeringar analyseras.

2.2.3. FALLSTUDIER – HYRESHUSMARK FÖR LOKALER

Fallstudierna avser värdeförändringar inom avgränsade influensområden där data från fastighetstaxeringarna rörande tomtmark för hyreshuslokaler använts. Jämförelser har även gjorts med referensområden.

E4, Sundsvalls kommun

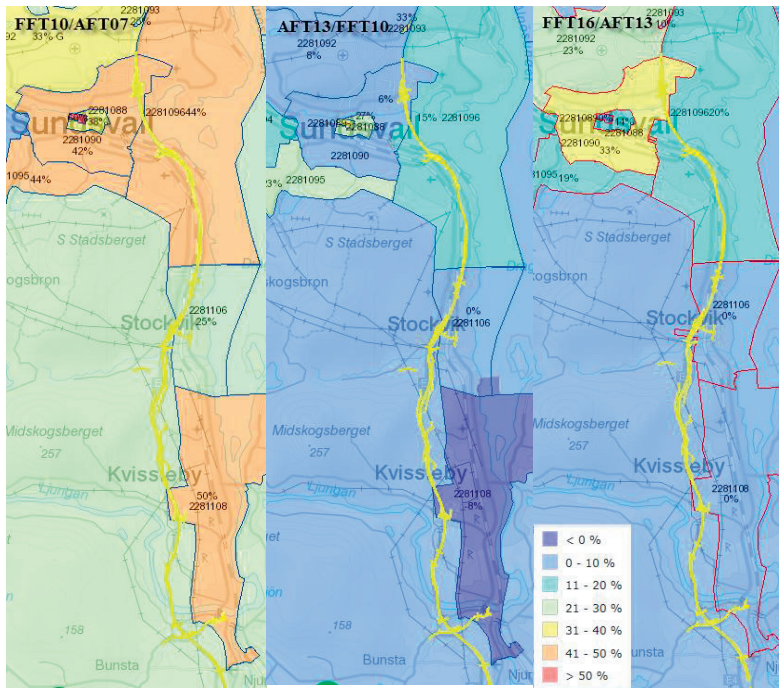
Beskrivningen av vägprojektet och infrastrukturinvesteringen återfinns i det tidigare avsnittet om värdeutveckling för industrifastigheter.

Figur 18 och tabell 3 visar värdeområdesindelningen vid AFT07, FFT10, AFT13 och FFT16 samt markvärdeförändringarna som har skett mellan de aktuella fastighetstaxeringarna.

Även de viktigaste tidpunkterna i projektet, d.v.s. då regeringen beslutade om finansieringen av vägprojektet, arbetsplanen vann laga kraft, vägen började byggas och vägen togs i bruk visas i bilderna. Dessa tidpunkter sammanfaller i stort sett med nivååren för de tre senaste fastighetstaxeringarna som är år 2008, 2011 och 2014.

De fem värdeområdena som berörs av denna infrastruktursatsning och utgör influensområdena har i princip varit oförändrade sedan AFT07. Det som även kännetecknar dessa områden är att de följer värdeområdesgränserna för industri ganska väl.

Figur 18. Kartöversikt för nya E4:an förbi Sundsvall samt beräknade värdeförändringar mellan de två senaste fastighetstaxeringarna av hyreshusenheter.



2008 - Ja till finansieringen

2011 – byggstart

2014 – öppnas för trafik

Tabell 3. Värdeförändringar för tomtmark för lokaler för de fem värdeområdena för hyreshus som har påverkats av vägprojektet E4, Sundsvalls kommun.

Värdeområde	Namn	Genomsnittlig värdeförändring för området	Genomsnittlig värdeförändring för referensområdena inom riket och inom länet
		FFT10/AFT07	FFT10/AFT07
		AFT13/FFT10	AFT13/FFT10
		FFT16/AFT13	FFT16/AFT13
2281096	Tunadal, Skönsmon	44% (650/450) 15% (750/650) 20% (900/750)	26% och 44% 6% och 15% 25% och (19%) ¹¹
2281090	Sundsvall - centrala tätorten utom centrum	42% (850/600)	19% och 25%

¹¹ Baserat på värdeområden inom länet med närmaste värden till den ursprungliga värdenivån.

		6% (900/850) 33% (1200/900)	0% och 12% 26% och (26 %) ¹²
2281106	Stockvik	25% (250/200) 0% (250/250) 0% (250/250)	13% och 19% 4% och 0% 0% och 3%
2281108	Kvissleby	50% (300/200) -8% (275/300) 0% (275/275)	13% och 19% 7% och (5 %) ¹³ 2% och 9%
2281012	Sundsvalls kommun - landsbygd, kusten	29% (180/140) 0% (180/180) 0% (180/180)	10% och 11% 1% och 0% -2% och 4%

Vid FFT10 jämfört med AFT07 hade samtliga av de fem undersökta områdena fått en större markvärdeförändring än referensområdena inom riket och fyra av fem värdeområdena hade fått större värdeförändring än referensområdena inom länet. Värdeområde 2281096 hade fått samma värdeutveckling som referensområdena inom länet. Under 2008 som är värdenivååret för taxeringen FFT10 beslutade regeringen om planeringsramen för vägprojektet. Det innebär att värdeutvecklingen enbart torde ha berott på de förväntningsvärden som uppstod på grund av detta beslut.

För nästa treårsperiod mellan AFT13 och FFT10 visar undersökningen att den positiva värdeutvecklingen fortsatte i de flesta värdeområdena men att den hade dämpats på grund av det allmänna konjunkturläget. Vid en jämförelse mellan nivååren 2011 och 2008 är det endast två av de fem undersökta områdena som uppvisar högre värdeutveckling än referensområdena inom riket, medan jämförelsen med referensområdena inom länet gav mer likartade värdeförändringar. Relevansen av att mäta värdeförändringen under finanskrisen kan ifrågasättas då den troligtvis bara avspeglar en generell tendens på fastighetsmarknaden som brukar uppstå vid lågkonjunktur - att exploateringsfastigheter som ligger i utvecklingsområden drabbas hårdare än fastigheter i mer etablerade områden.

Den sista perioden mellan FFT16 och AFT13, när nya vägsträckningen öppnats för trafik, är det endast värdeområdet 2281090 (Sundsvall - centrala tätorten utom centrum) som överträffar värdeutvecklingen för referensområdena. Det gäller både vid en jämförelse inom riket och inom länet. Trots att fastigheterna i värdeområdet hade en relativt stark prisuppgång vid FFT10 har denna positiva utveckling fortsatt även vid AFT13 och FFT16. Värdeområdet har uppvisat den starkaste värdeutvecklingen sammantaget över de tre perioderna från 2008 till 2014. En sannolik förklaring är att marknaden redan tidigt bedömt att det är just fastigheterna i Sundsvalls centrala

¹² Baserat på värdeområden inom länet med närmaste värden till den ursprungliga värdenivån.

¹³ Samma som ovan.

delar som kommer att få de absolut tydligaste och kanske mest bestående fördelarna av vägprojektet. I och med att den nya E4:an omlokaliseras och genomfartstrafiken inte längre går igenom de centrala delarna, bidrar det till att Sundsvalls innerstad kommer att kunna växa ut mot vattnet och bättre ta vara på de attraktiva lägena som blivit tillgängliga där.

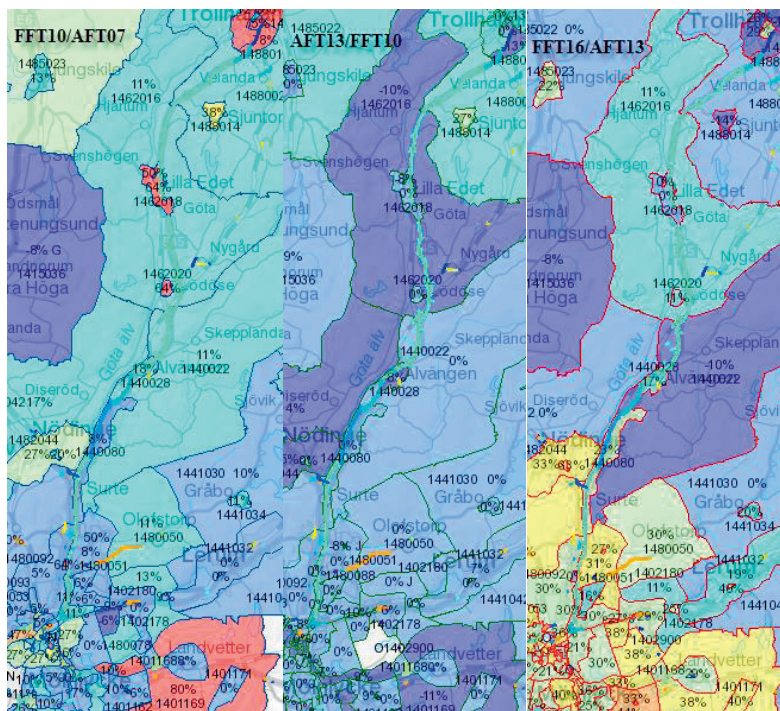
Det bör även påpekas att det inte går att utläsa av sammanställningen i vilket mån tidpunkterna för vägens byggstart och invigning, som för övrigt sammanfaller med nivååren för AFT13 respektive FFT16, har påverkat markvärdena.

BanaVäg i Väst

Beskrivningen av vägprojektet och infrastrukturinvesteringen återfinns i det tidigare avsnittet om värdeutveckling för industrifastigheter.

Figur 19 och tabell 4 visar värdeområdesindelningen vid AFT07, FFT10, AFT13 och FFT16 samt markvärdetförändringarna som har skett mellan de aktuella fastighetstaxeringarna. Även tidpunkterna för byggstarten och öppnandet för trafik visas i figur 19.

Figur 19. Kartöversikt för BanaVäg i Väst samt beräknade värdeförändringar mellan de senaste fastighetstaxeringarna av hyreshusenheter.



2004 - byggstart

2012 - öppnas för trafik

Tabell 4. Värdeförändringar för de tio värdeområdena för hyreshus, tomtmark för lokaler, som påverkats av infrastruktursatsningen BanaVäg i Väst.

Värdeområde	Namn	Genomsnittlig värdeförändring för området FFT10/AFT07 AFT13/FFT10 FFT16/AFT13	Genomsnittlig värdeförändring för referensområdena inom riket och inom länet FFT10/AFT07 AFT13/FFT10 FFT16/AFT13
1488006	Ytterområde, Trollhättans kommun	60% (400/250) 13% (450/400) -11% (400/450)	13% och 29% 4% och 13% 14% och 15%
1488011	Lextorp, Kronogården och Sylte, Trollhättans kommun	78% (400/225) -13% (350/400) -14% (300/350)	15% och 29% 4% och 13% 10% och -6%
1488002	Landsbygd, Trollhättans kommun	11% (200/180) 13% (225/200) 0% (225/225)	10% och 6% 3% och 9% 0% och 4%
1462018	Ytterområde Lilla Edet samt Göta tätort, Lilla Edets kommun	64% (450/275) 0% (450/450) 0% (450/450)	13% och 22% 2% och 0% 14% och 15%
1462016	Landsbygd, Lilla Edets kommun	11% (200/180) -10% (180/200) 11% (200/180)	10% och 6% 3% och 9% -2% och 2%
1440022	Landsbygd, Ale kommun	11% (250/225) 0% (250/250) -10% (225/250)	15% och 29% 4% och 0% 0% och -10%
1440028	Älvängen, Ale kommun*	18% (650/550) -8% (600/650) 17% (700/600)	23% och 18% 6% och -3% 21% och 12%
1440080	Surte - Bohus - Nödinge - Nol, Ale kommun*	8% (650/600) 0% (650/650) 23% (800/650)	19% och 21% 6% och -3% 21% och 8%
1480051	Angered och Bergsjön, Göteborgs kommun	8% (650/600) 0% (650/650) 31% (850/650)	19% och 21% 6% och -3% 21% och 8%
1480090	Marieholm och Alelyckan, Göteborgs kommun	11% (1000/900) 0% (1000/1000) 30% (1300/1000)	17% och 11% 5% och 3% 30% och 28%

* Områdena har även ingått i den undersökning som Lantmäteriet gjorde 2014.

Flera av de undersökta områden som berörs av BanaVäg-projektet har genomgått vissa mindre gränsändringar vid de aktuella fastighetstaxeringarna särskilt vid den senaste allmänna fastighetstaxeringen AFT13.

Sammanställningen visar att vid FFT10 var antalet områden med större respektive lägre värdeutveckling jämfört med referensområdena inom riket jämnt fördelat. Vidare kan konstateras att samtliga av de fem områden som uppvisar en större värdeutveckling än referensområdena inom riket har samma trend även i relation till referensområdena inom länet. Dessa områden är lokaliserade i kommunerna Trollhättan och Lilla Edet.

Av de övriga fem områden uppvisar två områden i Ales kommun och ett område i Göteborgs kommun, en lägre markvärdeutveckling jämfört med både referensområdena inom riket och inom länet. De resterande två områdena har samma värdeutveckling jämfört med referensområdena inom länet, dock lägre värdeutveckling än referensområdena inom riket. Även dessa områden ligger i kommunerna Ale och Göteborg.

Vägen byggdes i etapper och den delen av vägen som ligger närmast Trollhättan var färdigbyggd år 2008 vilket även var nivååret för FFT10. Detta förhållande kan ha bidragit till den relativt höga värdeutveckling som har skett i områdena inom kommunen.

Vidare visar undersökningen att värdeutvecklingen för influensområdena vid AFT13 har generellt varit sämre än för referensområdena. Bara två områden av tio har fått högre värdeutveckling än referensområdena inom riket. Sett till hela länet är antalet områden med högre värdeutveckling också lägre än antalet områden som har lägre värdeutveckling än referensområdena.

Även vid FFT16 har värdeutvecklingen för influensområdena generellt varit lägre än för referensområdena inom riket. Inom länet har antalet influensområden med högre värdeutveckling varit något fler än antalet influensområden med lägre värdeutveckling jämfört med referensområdena.

Sammanfattningsvis kan konstateras att de undersökta områdena uppvisar lite olika tendenser vad gäller värdeutvecklingen vid de aktuella taxeringarna vilket gör att det inte entydigt går att lägga fast att infrastrukturinvesteringen fått positiv effekt på samtliga berörda fastigheter.

2.2.4. RESULTAT OCH ANALYS

Lantmäteriets nya undersökning visar att för områden med kommersiella fastigheter som blivit influerade av infrastrukturinvesteringar går det i flera fall att påvisa att värdeutvecklingen varit positiv och dessutom högre än för jämförbara områden utan motsvarande investeringar. Det finns emellertid områden där detta mönster inte stämmer trots att förväntningarna på resultatet om en positiv värdeutveckling förelåg. Om man jämför utfallet av fallstudierna av industrimark med fallstudierna av hyreshusmark för lokaler går det att konstatera att det förekommer en viss skillnad. Värdeinverkan av infrastruktur framstår som mer positiv för industriområden. En förklaring till detta kan vara att industrifastigheter eventuellt drar större

nytta av ny väginfrastruktur än hyreshuslokaler. Välfungerande godstransporter är en viktig förutsättning för nya och befintliga industrier och har ett starkt samband med värdeutvecklingen på industrimark. Utbyggnad av nya vägar kan bidra till minskade transportkostnader och öka lägesattraktiviteten även för hyreshuslokaler. En skillnad gentemot industrier är att hyreshusmarknaden för lokaler normalt sett har bättre förutsättningar till värdeutveckling i områden med välfungerande persontransporter och närhet till service.

Någon särskild djupanalys av varje influensområde och infrastrukturinvestering har inte gjorts inom ramen för undersökningarna. Det är en anledning till varför det inte går att peka på om det finns relevanta skillnader mellan projekten som skulle vara orsak till att värdepåverkan är större i vissa fall eller om det har funnits andra faktorer som påverkat marknadsvärdena och som inte beaktats. Även om denna analys hade genomförts skulle det troligtvis varit svårt att på ett objektivt sätt isolera värdeinverkan av infrastruktursatsningen från värdeinverkan av andra värdepåverkande faktorer.

Av de fallstudier som redovisas här går det inte att dra några generella slutsatser om vilka infrastrukturinvesteringar som tenderar att få störst genomslag på värdeutvecklingen av kommersiella fastigheter.

För områden där värdenivåerna initialt varit låga kan den procentuella ökningen visa sig bli stor då marknadens aktörer sannolikt förväntar sig en fortsatt positiv utveckling på fastighetsmarknaden. Infrastrukturinvesteringar hjälper dock sällan att vända en redan eftersatt eller begränsad marknad att skapa så stor dragningskraft och attraktion att värdenivåerna ökar markant. Samma infrastrukturinvestering får således olika genomslag på de lokala fastighetsmarknaderna beroende på vilka förutsättningar som finns för ökad efterfrågan på t.ex. tomtmark för industri. Exempelvis har ett läge nära större befolkningscentra normalt sett bättre förutsättningar att få väsentligt höjda fastighetsvärden av infrastruktursatsningar än om den skulle göras i Norrlands glesbygd.

Generellt sett torde marknadens aktörer anse att de positiva effekterna av en infrastrukturinvestering är större än de negativa effekter som den medför. Det går inte att utesluta att vissa influensområden (även de som ingår i denna studie) innehåller fastigheter som inte drar så stor nytta av investeringen och därför kommer marknaden inte att värdera upp dem på motsvarande sätt som där nyttoeffekterna är tydligare. Det kan röra sig om områden som i stället för att öka tillgängligheten och ge bättre lägesvärden för de berörda fastigheterna innebär barriäreffekter och negativa miljöeffekter som i stället är menligt för utvecklingen av de lokala fastighetsmarknaderna.

Väg- och järnvägsprojekt som utgör grunden för undersökningarna syftar ofta till att lösa samma slags behov. För de projekt som genomförts och analyserats handlar investeringarna oftast om att en befintlig anläggning ersätts med en ny väg eller järnväg eller att den befintliga anläggningens

kapacitet, standard och trafiksäkerhet förbättras väsentligt med investeringen. Gemensamt för flera av de kartlagda projekten är att de sträcker sig mellan två eller flera noder, t.ex. genom att två huvudorter länkas samman och att kommunikationerna samt den ökade tillgängligheten får betydelse framförallt för dessa.

De fastigheter eller etableringar av verksamheter som redan finns längs med väg- och järnvägssträckningarna där man löser tillgängligheten med goda avfarts- och tillfartsvägar eller utvecklade stationer kommer även de att kunna påverkas. Områden längs med vägarna och linjerna som inte är tillgängliga på det sättet kommer sannolikt att uppfattas som mindre attraktiva för framtida etableringar om inte ytterligare investeringar i förbättrad tillgänglighet först vidtas.

3. Samlad bedömning och rekommendation

Den bild som kunnat bekräftas av gjorda undersökningar är att i flera fall har det förväntade resultatet uppnåtts, d.v.s. att kommersiella fastigheter i områden som berörs av infrastruktursatsningar fått en större värdeutveckling än områden utan motsvarande investeringar. Värdeområdena från fastighetstaxeringarna som fått utgöra proxy för influensområdena av infrastrukturinvesteringarna har bedömts vara relevanta att använda i detta sammanhang. Den brist på ortsprismaterial som ofta är ett faktum och den eftersläpning i registreringen av köp som förekommer påverkar normalt sett inte kvaliteten på riktvärdeangivelserna. Taxeringsvärdemetoden som har använts för undersökningarna har sålunda bedömts fungera väl för detta syfte.

Parallellt finns det emellertid en annan bild av undersökningarna som motsäger att värdeutvecklingarna varit större för de områden som objektivt sett borde ha haft nytta av infrastruktursatsningarna. För vissa områden ger därmed inte resultaten ett stöd för den uppställda hypotesen. Orsakerna till detta kan vara flera. De viktigaste som har lyfts fram i rapporten är att:

- det inte går att utesluta att en del av de värdeområden som utgör referensområden kan ha varit föremål för liknande infrastrukturinvesteringar;
- det kan finnas en risk att influensområdena inte alltid är optimalt avgränsade ur ett läges- och tillgänglighetskriterium;
- tidsperioderna för undersökningarna och urvalet av infrastrukturprojekt kan ha påverkat resultaten;
- det kan förekomma en viss skillnad i värdeinverkan mellan tomtmark för industri och hyreshuslokaler;
- infrastruktursatsningen skapar vissa negativa effekter (t.ex. barriäreffekter, buller) som kan i olika grad motverka värdeökningen;
- värdepåverkan av infrastrukturinvesteringen har inte hunnit slå igenom beroende att marknadens aktörer ännu inte kapitaliserat värdet av den förbättrade tillgängligheten och framtida utvecklingsmöjligheter;
- värdeinverkan för vissa områden kan helt enkelt inte förväntas vara större än jämförbara områden då infrastruktursatsningen i sig inte har alla förutsättningar för att skapa dragningskraft och större efterfrågan på kommersiella fastigheter.

Det som taxeringsvärdemetoden definitivt har sina begränsningar för och inte utan vidare kan användas till är att kvantifiera storleken på värdeutvecklingen för enskilda fastigheter och inte heller pröva alternativa avgränsningar av influensområdena. Om kravet är att kunna bedöma värdeutvecklingen på fastighetsnivå och dessutom ta hänsyn till att det kan finnas en variation inom ett influensområde, blir rekommendationen att det görs en mer utförlig analys i varje enskilt fall. I det sammanhanget bör data från fastighetstaxeringarna kompletteras med ytterligare information (t.ex. detaljerad objektinformation och detaljplaner) och analyseras av erfarna

fastighetsvärderare som har relevanta sakkunskaper för att genomföra komplicerade värdebedömningar av detta slag. Att kunna på ett objektivt sätt isolera värdeinverkan av infrastruktursatsningen från värdeinverkan av andra värdepåverkande faktorer är sålunda en mycket grannliga uppgift.

Avfärdat alternativ

Ett vidare perspektiv i förhållande till direktiven

Kommitténs tidigare bedömningar

I denna bilaga redovisar kommittén, i enlighet med vad som är påkallat i direktiven, ett alternativ som har avfärdat. Alternativet som skissas på nedan kräver en extensiv tolkning av direktiven men kan ändå anses uppfylla det övergripande syftet av de samma. Trots att alternativet är förenligt med intentionerna i direktiven är det i två avseenden som kommittén anser att den alternativa skatt som redovisas i detta avsnitt går utöver de restriktioner som direktiven innehåller. De främsta konflikterna med dessa restriktioner redovisas nedan.

Värdeökning till följd av infrastrukturinvestering

Enligt direktiven ska syftet med skatten vara att fastighetsägare vars fastigheter ökar i värde till följd av en större offentlig infrastrukturinvestering ska bidra till finansieringen av investeringen som ledde till värdeökningen. Detta innebär att just infrastrukturinvesteringens påverkan på fastighetsvärdet måste kunna separeras från övriga faktorer som påverkar fastighetens värde. Kommittén gör bedömningen att det inte går att fastställa och kvantifiera skattebasen, dvs. värdeökning till följd av infrastrukturinvestering, på ett tillförlitligt sätt och en skatt därför inte bör utformas på detta sätt.

Skatten får inte överstiga värdeökningen

I enlighet med direktiven ska kommittén särskilt se till att förslagen inte kan 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.

Detta utgör en restriktion som i praktiken innebär att den fastighet, inom det område där den särskilda skatten tas ut, som har den lägsta värdeökningen till följd av en infrastrukturinvestering begränsar skatteuttaget. För att säkerställa att skatten inte överstiger värdeökningen för någon fastighet krävs att den därför anpassas till den fastighet med lägst värdeökning. Även om värdeökningen till följd av en infrastrukturinvestering skulle kunna fastställas på ett tillförlitligt sätt kommer sannolikt de berörda influensområdena följaktligen att vara små med ett begränsat antal fastigheter vilket i sin tur begränsar det potentiella finansieringsbidraget.

Generella utgångspunkter

I avsnitt 9.2.1 redogör kommittén för de riktlinjer riksdagen slagit fast för skattepolitiken. Dessa riktlinjer tillsammans med de allmänna kvalitetskrav som redogörs för i avsnitt 9.3 utgör generella utgångspunkter för den särskilda skatt som här diskuteras.

Motivet för den alternativa särskilda skatt som beskrivs nedan är att det finns ett såväl teoretiskt som empiriskt fastlagt samband mellan en ökad tillgänglighet genom infrastrukturinvesteringar och en positiv värdeeffekt. Då denna värdeeffekt inte kan slås fast med tillfredsställande säkerhet har dock kommittén gjort bedömningen 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.¹ Ett tänkbart alternativ kan då vara en skatt på fastigheter i områden där infrastrukturen rimligtvis kan ge värden och nyttor som kommer de flesta eller samtliga till del. Detta skulle vara ett sätt för att så långt som möjligt återspegla värdeökningar som uppstår på grund av en infrastruktuursatsning i ett visst område.

¹ Se avsnitt 9.

I nedanstående avsnitt diskuteras hur en lag med en särskild skatt som syftar till att bidra till finansieringen av offentliga infrastruktur-satsningar skulle kunna utformas. Detta görs med trängselskatte-lagen (2004:629) som förlaga och brittiska Business Rate Supple-ments Act i åtanke. En pålaga så som den behandlas här utgör en skatt på en tillgång, på samma sätt som t.ex. den statliga fastighets-skatten, den kommunala fastighetsavgiften och den numera av-skaffade förmögenhetsskatten. Karaktäristiska drag hos skatter på tillgångar är att den skattskyldige, ofta ägaren, anses ha förmåga att betala skatten, och det inte finns någon omedelbar koppling till förvärvande av en inkomst, t.ex. arbets- eller kapitalinkomst, och den har inte heller till syfte att styra konsumtion i en viss riktning. Den fördelningspolitiska aspekten och skatteförmågeprincipen genomsyrar således utformningen nedan.

En särskild skatt som syftar till att bidra till finansiering av offentliga infrastrukturinvesteringar konkretiserad

Vilken typ av infrastruktur skulle kunna omfattas av lagen?

I avsnitt 8.2.1 lyfts tillgänglighet fram, förstått som ett samlingsbe-grepp för i princip alla andra aspekter av betydelse för en bekväm eller snabb transport, som en faktor som kan bidra till ökade vär-den för fastigheter. Mot den bakgrunden kan det vara lämpligt att knyta skatten till sådan infrastruktur som bidrar till en ökad tillgäng-lighet. Den infrastruktur som i sin tur antas påverka tillgänglighe-ten är främst transportinfrastruktur.

Transport brukar delas upp i fyra transportslag: väg, järnväg, luft och sjöfart och alla dessa transportslag omfattas i begreppet transport-infrastruktur som alltså är trafikslagsövergripande.² Ur författnings-skrivningssynpunkt kan vidare anmärkas att begreppet transport-infrastruktur redan förekommer i författningstext.³

² I kommitténs delbetänkande har "statlig transportinfrastruktur" definierats som väg och järnväg. Där anges också att det i definitionen av transportinfrastruktur ibland även ingår exempelvis farleder, flygplatser och hamnar. Med hänsyn till direktiven gjordes då en snäv tolkning av begreppet. Samma behov av att avgränsa begreppet transportinfrastruktur finns inte nödvändigtvis i detta sammanhang.

³ T.ex. lag (2010:630) om regionalt utvecklingsansvar i vissa län.

Vore det lämpligt att kräva att den aktuella transportinfrastrukturen är offentlig?

En naturlig utgångspunkt är att den transportinfrastruktur som skatten knyter an till är offentlig. Detta framgår även av direktiven. Frågan kan ändå belysas enligt följande.

Inledningsvis kan noteras att ”offentlig” i det här sammanhanget skulle kunna förstås som ett vitt begrepp och innefatta såväl stat som kommun, landsting, bolagiserade verksamheter osv. Noteras bör också att ett krav på finansiering och/eller ägande från det offentliga kan få styrande effekter på beteenden. Sådana eventuella styreffekter är inte i linje med det ovan angivna syftet med en särskild skattelag. Dessa styreffekter kan även vara svåra att överblicka.

Ett alternativ skulle kunna vara att uppställa krav på att transportinfrastrukturen ”i all väsentlighet” eller ”till övervägande del” ska vara offentlig. En sådan utformning öppnar dock upp för behov av bedömningar. Det får förutsatts att dessa frågor löses i det konkreta fallet. Någon form av större offentligt inslag via t.ex. finansiering och/eller ägande, torde dock självklart krävas för införandet av en skatt som ska bidra till att finansiera offentliga infrastrukturinvesteringar.

Skulle det finnas behov av att reglera att skatten endast skulle kunna tillämpas vid större infrastrukturinvesteringar?

Enligt direktiven ska syftet med skatten vara att fastighetsägare vars fastigheter ökar i värde till följd av en större offentlig infrastrukturinvestering ska bidra till finansieringen av investeringen som ledde till värdeökningen. Frågan uppkommer då om det särskilt bör regleras att skatten endast får tas ut vid större infrastruktursatsningar.

Att särskilt reglera att det endast är fråga om ”större” infrastrukturinvesteringar kräver att en bedömning görs i det enskilda fallet och att satsningen sätts i relation till något. Dessa omständigheter talar emot att reglera detta särskilt. Kommittén anser inte heller att det går att ange en exakt beloppsgräns. Samtidigt ska sägas att på grund av bl.a. lagstiftningsprocessen som leder fram till tillämpning av en särskild skatt och de administrativa kostnaderna som sammanhänger med en särskild skatt för så väl staten som skattskyldiga torde det endast vara större infrastrukturinvesteringar som

blir aktuella. Det innebär dock inte att det finns ett behov av att reglera en sådan avgränsning.

Vilka typer av åtgärder avseende transportinfrastruktur skulle skatten kunna omfatta?

Om skatten inte ska tas ut baserat på en fastställd värdeökning och inte heller är kopplad till att täcka en kostnad, dvs. ha ett mer uppenbart avgiftsperspektiv, kan frågan ställas om skatten ska kunna tas ut i områden med befintlig infrastruktur. Man skulle kunna tänka sig ett område som drar nytta av en redan byggd väg, station eller hamn. Mot det kan dock sägas att ifall infrastrukturen redan är på plats är även finansieringen fastställd. Fastighetsägarna, dvs. de potentiellt skattskyldiga, får antas ha inrättat sig efter situationen och det skulle kunna ifrågasättas från ett mer principiellt plan att en skatt tas ut för investeringar som ligger bakåt i tiden. Det är därför sammanlagt rimligt att en skatt blir aktuell först när det gäller en infrastrukturåtgärd som ligger framåt i tiden.

En annan situation som dock skulle kunna uppstå är att en satsning görs för att bygga om eller bygga till befintlig infrastruktur på ett sådant sätt att det får anses rimligt att även i det läget ta ut en skatt. Det ska dock tilläggas att viss om- eller tillbyggnad till del torde kunna vara förväntad och därmed i så fall vara beaktad i fastighetsvärdet. I så fall kommer inte dessa typer av investeringar att påverka fastighetsvärdet. Att urskilja dessa situationer är dock en grannlaga uppgift.

För andra åtgärder så som reparationer av befintliga anläggningar, drift och underhåll och förebyggande åtgärder är det mer tveksamt om dessa bör kunna utgöra bas för ett skatteuttag. Kopplingen till en värdeökning lär i dessa situationer vara svagare än vid en ny-, om- eller tillbyggnation. Finansieringen för reparation och underhåll torde också i många fall vara planerad eller ordnad. Dessa argument är ju mindre relevanta gällande en skatt än en kostnads-täckande avgift men visar ändå på förhållanden som kan göra att det kan anses lämpligt att ta bort sådana åtgärder från skattens tillämpningsområde.

Sammantaget kan det vara lämpligt med en ordning där en skatt såsom den skissas på i denna bilaga tas ut vid såväl ny-, som till- och ombyggnation men inte vid reparation och underhåll. Gemen-

samt för situationer som lagen skulle kunna tillämpas på är alltså att det tillförs ett värde som går utöver det som ursprungligen fanns.

Skulle intäkterna från skatten tillfalla stat, kommun eller landsting?

Det står i direktiven att kommittén ska utreda möjligheterna att införa en särskild statlig skatt. Om en skatt skulle bli aktuell kan frågan om intäkterna från skatten ska tillfalla stat, kommun eller landsting ändå tänkas uppkomma, och är därför värd att beröras här.

Vad gäller statliga fastighetsskatten är det uttryckligen reglerat att intäkterna tillfaller staten (8 § lag [1984:1052] om statlig fastighetsskatt). Detsamma gäller trängselskatten, som kan uppfattas som en lokal skatt (1 § lag om trängselskatt).⁴ Frågan kan dock ställas om det är självklart att ha en liknande reglering i en eventuell särskild skattelag av slag som diskuteras här. Det kan tänkas finnas situationer när kommuner och landsting kan ha anspråk på att uppbära intäkter från en sådan skatt. En sådan situation kan vara vid satsningar på kollektivtrafik. I lagen (2010:1065) om kollektivtrafik anges nämligen att huvudregeln är att landstinget och kommunerna inom ett län ansvarar gemensamt för den regionala kollektivtrafiken. Vidare har kommunerna ansvar för stadsplanering och beviljar bygglov. En skatt som tillfaller kommuner eller landsting kan därtill antas medföra ett ökat incitament för de berörda att genomföra infrastruktursatsningar inom sina ansvarsområden. Det skulle också kunna vara så att kommuner och landsting har bättre lokal-kännedom om behov av infrastruktursatsningar samt förutsättningar att ta ut skatt och på vilket område. En skatt som tillfaller kommunen eller landstinget skulle ytterligare därtill kunna upplevas som närmare kommuninvånarna, ge en tydlig koppling mellan skatteinbetalningar och vad intäkterna använts till och därigenom få ökad legitimitet.

Det finns också argument som talar mot en ordning där kommun eller landsting kan få del av intäkterna från skatten som diskuteras i denna bilaga. Det är staten som torde vara i vart fall delvis ansvarig för de större infrastruktursatsningarna i Sverige. Ett tungt

⁴ Se motivering i ”Trängselskatt – delegation, sanktioner och utländska fordon, SOU 2013:3, s. 76–79.

vägande skäl är vidare bruttoredovisningsprincipen avseende skatter, dvs. att statens budget ska omfatta alla inkomster och utgifter samt andra betalningar som påverkar statens lånebehov och att statens inkomster och utgifter ska budgeteras och redovisas brutto på statens budget.⁵ Att öronmärka statliga skatteintäkter till vissa regioner eller ändamål medför en risk för att samhällets resurser inte används på ett samhällsekonomiskt effektivt sätt.

Hur skulle det relevanta geografiska området kunna begränsas och definieras?

När det gäller den geografiska avgränsningen bör utgångspunkten vara att de fastigheter som ligger inom ett område som förväntas öka i värde eller få en mer direkt nytta till följd av infrastrukturinvesteringen ska omfattas av skatten. Hur stort detta s.k. influensområde kan tänkas vara torde variera. Ordet ”influensområde” kan vidare inte sägas vara en definition med klara avgränsningar och är heller inte ett vedertaget begrepp inom fastighetstaxeringen.

En naturlig utgångspunkt är i stället de system som redan i dag finns inom ramen för fastighetstaxeringen och fastighetsskatten. Detta för att utnyttja befintlig information och de strukturer som finns i syfte att minska den administrativa bördan och kostnader associerade med att skapa ett nytt system. Vidare kan det finnas anledning att säkerställa att det aktuella området inte blir alltför litet eller begränsat.

Områdesindelningen ”kommun” torde i många fall utgöra tillräckligt preciserade avgränsningar med hänsyn till de förutsättningar som beskrivits ovan. Kommun används i flera av de exempel på geografiskt begränsade skatter som tas upp i avsnitt 4 avseende nedsättningar av socialavgifter och vissa punktskatter.⁶ För det fall kommunindelningen inte är tillräckligt preciserad skulle värdeområden i enlighet med fastighetstaxeringslagen (1979:1152) kunna utgöra basen för att definiera och förfina influensområdet. Dessa värdeområden är geografiskt avgränsade och består av en eller flera

⁵ 3 kap. 3–7 §§ budgetlagen (2011:203). Även om skatteinkomster bokföringsmässigt skulle specialdestineras och redovisas netto skulle det sannolikt i nationalräkenskapssammanhang ändå redovisas brutto (se Europeiska national- och räkenskapssystemet (ENS 2010) som styrs genom förordning (EU) 549/2013.

⁶ Se vidare avsnitt 4.1.2.

fastigheter som påverkas på ett likartat sätt av läget. En stor fördel är att dessa redan finns för sådana fastighetstyper som nu är aktuella. Som potentiell nackdel kan nämnas att värdeområdenas indelning är föränderlig, men situationen kan lösas författningstekniskt genom att värdeområdena per, eller enligt, ett visst datum anges i lagtexten.

Vilka fastigheter vore lämpligt att skatten skulle träffa?

I direktiven till denna utredning anges att en central utgångspunkt är att uppdraget inte omfattar förändrad beskattning eller uttag av avgift på sådana fastigheter eller delar av fastigheter som i dag omfattas av systemet med kommunal fastighetsavgift. Mot den bakgrunden är det en given utgångspunkt att det är uteslutet att lägga en särskild skatt på sådana fastigheter som vid fastighetstaxeringen betecknats som småhusenhet, ägarlägenhetsenhet, den del av en hyreshusenhet som utgör bostäder eller lantbruksenhet om det på lantbruksenheten finns småhus eller tomtmark för småhus. Det som återstår att bedöma är därmed främst om lokaler i hyreshus, industrifastigheter, s.k. produktiv mark (skog, åker, bete), ekonomibyggnader och elproduktionsenheter bör träffas av en skatt.

Skattepliktiga fastigheter till statlig fastighetsskatt är sådana fastigheter som vid fastighetstaxeringen betecknas som småhusenhet, ägarlägenhet, hyreshusenhet, industrienhet, elproduktionsenhet eller lantbruksenhet (1 § lag om statlig fastighetsskatt). I 3 § samma lag preciseras utsträckningen av fastighetsskatten. Med beaktande av den preciseringen är de enheter som blir aktuella de fastigheter som framgår av punkterna c), d), e) och f), vilket är hyreshusenhet, industrienhet och elproduktionsenhet med undantag för vattenkraftverk och vindkraftverk och elproduktionsenhet med vattenkraftverk samt elproduktionsenhet med vindkraftverk.

Den bakomliggande tanken med en skatt såsom den diskuteras här är att det finns samband mellan en ökad tillgänglighet genom infrastrukturinvesteringar och en positiv värdeeffekt. Industrienheter och lokaler inom hyreshusenheter är sådana enheter som typiskt sett kan få del av en positiv värdeeffekt, och som skatten därför principiellt sett är tänkt att träffa. Det kan även övervägas om en eventuell skatt bör begränsas till avkastningsvärderade byggnader då det får antas att det mestadels är dessa som drar en fördel av

ökade tillgänglighet på grund av infrastrukturinvesteringar. Vidare torde mot bakgrund av att de grundläggande förutsättningarna för skatten som diskuterad ovan – ökat fastighetsvärde/nytta på grund av ökad tillgänglighet i form av transportinfrastruktur – torde el-produktionsenheter av lätt insedda skäl inte värdemässigt påverkas av infrastruktursatsningar och det kan därför finnas skäl att exkludera även dessa.

När och under vilken tidsperiod skulle skatten kunna tas ut?

Löpande, klumpsumma eller enligt annat intervall

Vissa skatter tas ut löpande, medan andra skatter som t.ex. stämpel-skatten och realisationsvinster tas ut som engångsuttag. Fastighetsskatt och fastighetsavgift betalas löpande för kalenderåret. Det är ägaren vid kalenderårets ingång som är betalningsskyldig, oavsett om fastigheten t.ex. säljs under året. Vad gäller inkomstskatt och beskattning av näringsverksamhet finns inte samma klara regel, utan där hämtas i stället ledning för vad som gäller inom redovisningen och bokföringsmässiga grunder. Det finns således anledning att fundera på om en särskild skatt av aktuellt slag bör följa någon av dessa förlagor, följa något annat intervall eller rent av tas ut som en engångssumma.

Nedan diskuteras att en särskild skatt skulle kunna beräknas utifrån fastighetsskatten och att förfarandet skulle kunna följa vad som anges i skatteförfarandelagen (2011:1244). Med den utformningen ter sig det rimligt att följa den uppbördsintervall som gäller för fastighetsskatt. En annan administrativ ordning skulle kunna göra förfarandet problematiskt för Skatteverket och te sig omständligt för skattskyldiga. Kvar att bedöma är då om skatten ska utgå som en klumpsumma. En fördel med en sådan lösning är att den skulle vara lätt att tillämpa, särskilt om skatten endast ska gälla under några enstaka år. Det finns heller inte någon specifik händelse eller ett fång att hänga upp en eventuell engångssumma på, såsom t.ex. är fallet med en försäljning, ett byte, ett arv eller en gåva. I denna bilaga resoneras därtill om att skatten som skulle vara nära förbunden med den statliga fastighetsskatten och en engångsskatt inom detta rättsliga område ter sig som egenartad. Det skulle också leda till icke avsedda effekter som t.ex. större likviditetsbehov för skatte-

betalaren, ökad försäljning av aktuella fastigheter inför uttaget av en engångsskatt och ökat behov av att säljare och köpare fördelar kostnaden vid en försäljning. Frågan om när skatten ska tas ut måste sammanfattningsvis sättas i relation till hur skatten är utformad i övrigt.

Skattskyldighetens inträde och upphörande

Kommittén har tidigare⁷ konstaterat att riksdagen har befogenhet att besluta om tidsbegränsade skatter och det finns exempel på tidsbegränsade skatter från fastighetstaxeringens område.⁸ Principen om att beskattning bör ske i nära anslutning till inkomsttillfället talar för att en särskild skatt införas i nära anslutning till att en potentiell nytta uppkommer för de skattskyldiga. Mot bakgrund av detta borde det vara mindre lämpligt att påföra en skatt innan infrastrukturen är färdigställd. Det kan t.o.m. tänkas att innan dess påverkas eller överväger olägenheterna vid byggnationen nyttan. I förhållande till ställningstagandet huruvida skatten ska vara specialdestinerad eller inte, kan det anmärkas att det är troligt att investeringsbehovet och intäkter från skatten inte sammanfaller. Det kan därtill finnas en styrka i att lämna frågan öppen för förhandlingar i samband med att en finansieringslösning för det enskilda projektet tas fram.

De skatter som finns internationellt av liknande karaktär som här diskuteras är ibland tidsbegränsade och frågan kan ställas om en sådan bortre tidsgräns också bör föras in i den särskilda skattelagen eller om den tidsperiod som skatten ska tas ut lämpligast regleras i bilagan för det specifika området.⁹

Om det är önskvärt med en koppling mellan de skattskyldigas nytta av infrastrukturen och skatten kan en sådan koppling göras genom en reglering om att skatten inte ska kunna tas ut längre än den

⁷ Avsnitt 4, under rubriken Rättsläget när det gäller egendomsskyddet och icke generella egendomsskatter.

⁸ Tillfällig höjning av fastighetstaxeringskatten, prop. 1990/91:56.

⁹ Se även lagen (2014:52) om infrastrukturavgifter på väg som innehåller en bestämmelse om att infrastrukturavgifter ska baseras på en tidsperiod som motsvarar infrastrukturens planerade livslängd eller en annan tid som *inte understiger* 20 år (5 § andra stycket och en liknande bestämmelse finns om enskilda vägar). Här finns alltså en annan tidsmässig begränsning. Att beakta är att lagen om infrastrukturavgifter bygger på Eurovinjettdirektivets bestämmelser om infrastrukturavgifter som därigenom i övergripande delar genomförs till svensk lag.

förväntade eller planerade ekonomiska livslängden för den aktuella transportinfrastrukturen.

Hur skulle en särskild statlig skatt lagtekniskt sett kunna utformas?

I direktiven till denna utredning anges att kommittén ska beakta att eventuella förslag inte kan leda till att en fastighetsägare kan bli föremål för flera riktade tvingande riktade åtgärder som tillsammans medför att det allmänna tillgodogör sig ett belopp som överstiger värdeökningen med anledning av en infrastrukturinvestering. Storleken på en särskild skatt till följd av en infrastrukturinvestering är naturligtvis ytterst en politisk bedömning. Vad gäller en lämplig lagteknisk utformning av skatten skulle den kunna bygga på den befintliga fastighetsskatten enligt lagen om statlig fastighetsskatt och inspiration hämtas från den numera upphävda lagen (1990:1460) om tillfällig höjning av statlig fastighetsskatt. Författningstekniskt skulle det kunna uttryckas så här i huvud-, eller, ramlagen.

I stället för vad som är föreskrivet för hyreshusenheter och industrienheter i 3 § första stycket c och d lagen (1984:1052) om statlig fastighetsskatt ska skatt tas ut med andra procentsatser. Procentsatserna framgår av bilaga till denna lag. Skillnaden mellan vad som skulle tagits ut enligt lagen om statlig fastighetsskatt och denna lag utgör infrastrukturskatt.

Procentsatserna skulle sedan, efter erforderlig riksdagsbehandling, kunna bestämmas och föras in i en bilaga för varje aktuellt område, där även skattskyldighetens inträde och upphörande samt det specifika geografiska området skulle framgå.

Skulle ett intervall av hur liten respektive hur stor skatten får vara anges i lagen?

Brittiska Business Rate Supplements Act från 2009 innehåller en bestämmelse om att det särskilda belopp ("the multiplier") som hyresvärdet ("the rateable value") ska multipliceras med inte får överstiga 0,02 det aktuella året. Inte heller om flera BRS tas ut får det

totala uttaget överstiga samma nivå.¹⁰ Frågan ställer sig således om några liknande ramar borde uppställas i en infrastrukturskattelag. Bakom den frågan finns en koppling till att syftet med skatten skulle vara att fastighetsägare vars fastigheter ökar i värde till följd av en infrastrukturinvestering ska dela med sig av den värdeökningen, och att ett uttag utöver den nivån inte skulle vara i linje med det syftet. Här kan också knytas an till tidigare avsnitt om skillnader mellan skatt och avgift och att skatter inte motsvaras av motprestationer och inte ska täcka utpekade kostnader.

Det som även skulle kunna regleras är hur situationen ska hanteras när flera influensområden överlappar och samma område kan bli föremål för flera olika särskilda skatter av samma slag. Här kan man tänka sig olika lösningar. Om en fastighet fått dra nytta av flera olika infrastruktursatsningar skulle det kunna anses lämpligt att fastigheten också belastas med flera separata skatter av aktuellt slag. Någon reglering behövs då inte. I den motsatta situationen behövs det däremot en bestämmelse med innebörden att en fastighet endast får belastas med en skatt med syfte att bidra till finansiering av offentliga infrastrukturinvesteringar åt gången eller per kalenderår, eller alternativt ett maximalt uttag liknande den Business Rate Supplements Act innehåller.

Är utformning förenligt med statsstödregeringen?

I avsnitt 4 behandlas regelverket kring statsstöd. Där sägs bl.a. att det inte går att utesluta att en extra pålaga i form av en skatt eller avgift skulle kunna stå i strid med statsstödsreglerna.

Skatteförfarandet

Lagen om statlig fastighetsskatt, 6 §, innehåller en bestämmelse om att förfarandet vid uttag av fastighetsskatt regleras i skatteförfarandelagen. Det finns ett stort värde i att en skatt enligt vad som diskuterats ovan handläggs i enlighet med samma förfarande som lagen om statlig fastighetsskatt om det inte framkommit behov av avvikande förfaranderegler. Skatteförfarandelagen skulle kunna tilläm-

¹⁰ Se vidare avsnitt 5.1.6.

pas även på den särskilda statlig skatt som diskuteras här genom att en hänvisning dit tas in. Av skatteförfarandelagen skulle således frågor om företrädare, beslut och besked om slutlig skatt, betalning av skatt, anstånd med betalning, omprövning och överklagande samt verkställighet att framgå.

En eventuell särskild statlig skatt och vissa brukaravgifter

Något bör även sägas om brukaravgifter som tas ut på transportinfrastrukturanläggningar.

Infrastrukturavgifter är brukaravgifter som tas ut för att finansiera bygget av en exempelvis en ny bro, väg eller tunnel. I ett område där en infrastruktuursatsning görs är det möjligt att situationen kan uppkomma att det finns förutsättningar att ta ut såväl infrastrukturavgifter som den skatt som diskuteras här. I det fallet skulle brukarna av infrastrukturen bli skyldiga att betala avgifter medan fastighetsägarna till hyreshusenheter och industrienheter inom vissa värdeområden bli skyldiga att erlagga infrastruktuurskatt, dvs. skatteobjekten skulle vara olika. Vad gäller trängselskatten har ett annat angivet syfte; den ska minska trängseln. Här kan då åter skatteobjektet variera även om det är tal om samma geografiska område. I praktiken kan dock tänkas att de olika grupperna av skattskyldiga kan komma att till viss del sammanfalla.

Vissa effekter av en särskild statlig skatt

Ingen konsekvensanalys men ett resonemang om vissa effekter

Då kommittén inte lämnar författningsförslag och därmed inte gör någon konsekvensbeskrivning i enlighet med kommittéförordningen (1998:1474) samt förordningen (2007:1244) om konsekvensutredning vid regelgivning. I detta avsnitt förs dock ett resonemang om några tänkbara effekter som en ny särskild skatt som syftar till att bidra till finansieringen av offentliga infrastruktuursatsningar kan ha.

För att kunna beskriva effekterna av en åtgärd, som t.ex. en ny skatt, måste ett jämförelsealternativ fastställas. Här jämförs effekterna av införandet av en särskild skatt med alternativet att ingen skatt införs. Den infrastrukturinvestering som skatten ska bidra att

finansiera antas här alltså inte påverkas av den särskilda skatten. Det bör därför uppmärksammas att infrastrukturinvesteringen har ett antal positiva effekter som t.ex. ökad tillgänglighet. Det bör även uppmärksammas att finansieringen av infrastrukturinvesteringen i praktiken måste beaktas. Detta görs normalt inom ramen för den ordinarie budgetprocessen. I en situation där ett givet utgiftstak utgör den skarpa restriktionen måste andra utgifter minska för att skapa utrymme för en infrastrukturinvestering medan med ett givet finansiellt sparande för den offentliga sektorn kan utrymme skapas genom att öka inkomsterna. Det är naturligtvis möjligt med en kombination av dessa restriktioner som även ger kombinationer av tänkbara lösningar för att skapa utrymme för infrastrukturinvesteringen.

Finansiella effekter

En särskild statlig skatt på kommersiella fastigheter kommer att generera skatteinkomster för staten. Följande resonemang bygger på den rapport om beräkningskonventioner som Finansdepartementet har tagit fram.¹¹

För industrifastigheter beaktas effekten på basen för inkomstskatten. Företagen förutsätts alltså inte kunna kompensera för en ny särskild skatt genom att höja priserna. Samma förhållande antas gälla för den särskilda skatten för kommersiella lokaler inom hyreshusenheter och tomtmark för dessa. I det senare fallet kan dock eventuella effekter via höjda hyror beaktas i en sidokalkyl, varvid en indirekt KPI-effekt uppkommer. I vilken omfattning skatten övervältras är en empirisk fråga och beror på elasticiteter för utbud och efterfrågan. Under förutsättning att skatten är avdragsgill kommer bolagsskatten att påverkas då fastighetsägarnas vinster minskar. Sammanfattningsvis innebär detta att nettoinkomsten för staten är mindre än bruttoinkomsten.

Skatten beräknas inte ha några betydande finansiella konsekvenser för kommuner eller landsting.

¹¹ Beräkningskonventioner 2018. En rapport från skatteekonomiska enheten i Finansdepartementet.

För de fastighetsägare vars fastigheter omfattas av den särskilda skatten innebär skatten en kostnad. På motsvarande sätt som för staten är nettoeffekten betydligt mindre än bruttoeffekten då den särskilda skatten reducerar bolagsskatten.

Samhällsekonomiska effekter i övrigt

Den generella effekten av en särskild statlig skatt som diskuteras i denna bilaga är att den skapar en differens mellan priset som en köpare får betala och vad en säljare får behålla. Denna prisskillnad bidrar till att skapa en samhällsekonomisk välfärdsförlust som vanligen betecknas överskotts bördan, välfärds bördan eller dödviktskostnaden för skatten.

När det gäller en särskild skatt på kommersiella fastigheter kan sägas att fastigheter, och därmed fastighetsvärden, generellt betraktas som en trögrörlig skattebas, åtminstone på kort sikt. Detta skulle då leda till att en ny särskild skatt på fastigheter leder till begränsade samhällsekonomiska förluster. En ny eller ökad skatt på en skattebas som genererar större effekter på hushållens konsumtionsmönster och företagets produktionsmönster innebär en större samhällsekonomisk förlust. Det är dock på sin plats med en viss ödmjukhet inför detta. På lång sikt kan nämligen mycket väl även kommersiella fastigheter anses vara en rörlig, eller åtminstone mindre trögrörlig, skattebas (se vidare avsnitt 9.4.2 för ett resonemang om optimal beskattning ur ett ekonomiskt perspektiv).

Det är dock värt att nämna att en särskild skatt såsom diskuteras här kan ha en snedvridande effekt på konkurrensen som inte motsvaras av infrastrukturens effekter på konkurrensförutsättningarna. Motsvaras inte skatten av fördelar som infrastrukturen ger får alltså skatten en negativt snedvridande effekt för de fastighetsägare som påförs skatten.

Om en ny särskild statlig skatt övervägs bör också frågan om den kommunala självstyrelsen, kommunal medfinansiering och förskottering beaktas.

Övriga effekter

Enligt direktiven ska kommittén bedöma vilka effekter förslagen kan få på företagens investerings- och lokaliseringsbeslut. Förutsatt att den kostnad en ny särskild skatt innebär för fastighetsägaren inte kompenseras av de fördelar infrastrukturen innebär har skatten en negativ inverkan på fastighetsägarens investeringsbeslut. Den högre kostnad som skatten innebär gör att färre investeringar ger den avkastning som fastighetsägaren kräver. Skatten har alltså en negativ effekt på fastighetsägarens investeringsvilja. På motsvarande sätt har skatten en negativ effekt på lokaliseringsbeslutet om inte de fördelar infrastrukturen innebär kompenseras för den högre kostnaden. En särskild skatt som inte kompenseras av fördelar som infrastrukturen kan innebära att fastighetsägaren väljer att lokalisera verksamheten på annat ställe.

En mer generellt utformad skatt innebär dessutom en risk för att pålagan eliminerar värdeökningen. Det kan inte heller uteslutas att skatten kommer att omfatta fastigheter vars värde påverkats negativt till följd av infrastrukturinvesteringen.

Då kommittén inte lämnar något författningsförslag kan heller ingen konkret konsekvensutredning göras. Generellt bedöms dock inte skatten såsom redovisats i denna bilaga annat än marginellt påverka konsekvenser i övrigt i enlighet med 15 och 15 a §§ kommittéförordningen samt 6–8 §§ förordningen om konsekvensutredning vid regelgivning. I praktiken kan dock infrastrukturens investeringens utformning, det geografiska läget, fastighetsbeståndet m.m. få betydande konsekvenser. Ett uppenbart exempel på en konsekvens av införandet av en geografiskt begränsad skatt är att olika grupper av fastighetsägare drabbas på olika sätt av denna skatt. Det kan dock inte sägas något generellt om dessa konsekvenser utan de måste analyseras i varje given situation.

Avslutande kommentar

Det förtjänar att upprepas att i kommitténs direktiv ligger att utreda förutsättningarna för en skatt som träffar den värdeökning en infrastruktursatsning kan ha på fastigheters marknadsvärden. Det framgår av avsnitt 9 att detta inte har bedömts lämpligt. I denna bilaga anläggs ett vidare perspektiv och det skissas på en modell

som inte är inriktad på att beskatta en fastställd eller schabloniserad värdeökning. Modellen bygger i stället på att utforma en skatt som träffar fastigheter av kommersiell natur belägna inom ett område vilket utifrån allmänna antaganden om värdeutveckling bedömts ha påverkats positivt. Mot bakgrund av att kommittén anser att redovisat alternativ inte är förenligt med direktiven utgör alternativet endast en modell för hur en särskild skatt i ett vidare perspektiv kan utformas. Kommittén bedömer att detta alternativ uppfyller det övergripande syftet med direktiven, men mot bakgrund av vad som tidigare anförts har förslaget avfärdats. Grunden för detta är att det inte går att förena med de mer specifika krav som ställs upp i direktiven.

Även om direktiven inte hade begränsat förutsättningarna för redovisad modell finns ett antal frågor att beakta.

En mer generell skatt så som den har skissats på i denna bilaga innebär en uppenbar risk att även fastighetsägare vars fastighet inte har ökat i värde eller som inte har fått någon direkt nytta av investeringen påförs skatten. Detta kan uppfattas som problematiskt eftersom skatten, åtminstone till viss del, motiveras av rättviseskäl. Det finns även ytterligare aspekter som bedöms som komplicerande i sammanhanget. Det rör bland annat olika gränsdragningar avseende den mer konkreta omfattningen av var, när och hur skatten skulle tas ut. En ytterligare fråga som inte är oproblematisk är hur en skatt till följd av infrastrukturinvesteringar inom ett område ska påverka, eller påverkas av, ytterligare infrastrukturinvesteringar.

Slutligen, det finns naturligtvis många andra tänkbara alternativa utformningar av en skatt i syfte att bidra till finansiering av infrastrukturinvesteringar än såsom skissats på i denna bilaga.

Statens offentliga utredningar 2018

Kronologisk förteckning

1. Ett reklamlandskap i förändring
– konsumentskydd och tillsyn i en digitaliserad värld. Fi.
2. Stärkt straffrättsligt skydd
för blåljusverksamhet och andra samhällsnyttiga funktioner. Ju.
3. En strategisk agenda
för internationalisering. U.
4. Framtidens biobanker. S.
5. Vissa processuella frågor på
socialförsäkringsområdet. S.
6. Grovt upphovsrättsbrott och
grovt varumärkesbrott. Ju.
7. Försvarsmaktens långsiktiga
materielbehov. Fö.
8. Kunskapsläget på kärnavfallsområdet
2018. Beslut under osäkerhet. M.
9. Ökad trygghet för studerande som
blir sjuka. U.
10. Myndighetsgemensam indelning –
samverkan på regional nivå. Volym 1.
Myndighetsgemensam indelning –
författningsändringar till följd av ny
landstingsbeteckning. Volym 2. Fi.
11. Vårt gemensamma ansvar
– för unga som varken arbetar eller
studerar. U.
12. Uppdrag: Samverkan 2018.
Många utmaningar återstår. A.
13. Finansiering av infrastruktur
med skatt eller avgift? Fi.

Statens offentliga utredningar 2018

Systematisk förteckning

Arbetsmarknadsdepartementet

Uppdrag: Samverkan 2018.
Många utmaningar återstår. [12]

Finansdepartementet

Ett reklamlandskap i förändring
– konsumentskydd och tillsyn
i en digitaliserad värld. [1]

Myndighetsgemensam indelning – sam-
verkan på regional nivå. Volym 1.
Myndighetsgemensam indelning –
författningsändringar till följd av ny
landstingsbeteckning. Volym 2. [10]

Finansiering av infrastruktur
med skatt eller avgift? [13]

Försvarsdepartementet

Försvarsmaktens långsiktiga
materielbehov. [7]

Justitiedepartementet

Stärkt straffrättsligt skydd
för blåljusverksamhet och andra
sambällsnyttiga funktioner. [2]

Grovt upphovsrättsbrott och
grovt varumärkesbrott. [6]

Miljö- och energidepartementet

Kunskapsläget på kärnavfallsområdet 2018.
Beslut under osäkerhet. [8]

Socialdepartementet

Framtidens biobanker. [4]

Vissa processuella frågor på social-
försäkringsområdet. [5]

Utbildningsdepartementet

En strategisk agenda
för internationalisering. [3]

Ökad trygghet för studerande
som blir sjuka. [9]

Vårt gemensamma ansvar
– för unga som varken arbetar eller
studerar. [11]