

Finansdepartementet
Skatte- och tullavdelningen

Diarienummer
Utr 2018/25
Datum
2018-06-20

Remissynpunkter på Slutbetänkandet Finansiering av infrastruktur med skatt eller avgift? (SOU 2018:13) (Fi2018/01015/S1)

Sammanfattande synpunkter

Trafikanalys instämmer i att det inte går att rekommendera uttag av en skatt som återför den värdeökning som skett på fastigheter till följd av en infrastrukturinvestering. Det är bland annat direktivets snäva kravspecifikation som gör att den slutsatsen dras. Framförallt eftersom det inte är möjligt att på ett tillförlitligt sätt "mäta" värdeökningen för enskilda fastigheter och det enligt utredningsdirektivet måste säkerställas att alla som ska betala får en värdeökning av den nya infrastrukturen som är större än skatten.

Utredningens avfärdade alternativ framgår i en bilaga till utredningen. Något större bidrag i form av skatteintäkter kan dock inte förväntas om det skulle införas, och Trafikanalys menar därför att förslaget baserat på direktivet inte kan rekommenderas. För att åstadkomma något reellt med värdeåterföring krävs en bredare syn och de i direktivet angivna restriktionerna måste vidgas betydligt, vilket självklart inte låg inom ramen för utredningen.

Med en vidare syn på värdeåterföring (i strid mot direktivet), bör det däremot vara möjligt att införa en skatt kopplad till värdeåterföring av tillgänglighetshöjande åtgärder inom transportsystemet som skulle göra skillnad (och förhoppningsvis kunna accepteras). Det kan exempelvis ske genom att inkludera flera fastighetskategorier och släppa på den absoluta restriktionen att enskilda fastighetsägare inte får överbeskattas relativt värdeökningen till följd av en infrastrukturinvestering. Det gäller framförallt om också de fastigheter som omfattas av den kommunala fastighetsavgiften skulle inkluderas i en sådan skatt. Ett flertal av dessa bostadsfastigheter betalar i dag till följd av en maxbeloppsregel en lägre kommunal fastighetsavgift än vad dess taxeringsvärde medger. En i vissa fall för högt beräknad värdeåterföringsskatt skulle sannolikt då ändå vara lägre än fastighetens värdeökning påverkad av också ett flertal andra omvärldsfaktorer. Vad gäller de fastigheter som omfattas av statlig fastighetsskatt finns inte någon sådan marginal och en "värdeåterföringsskatt" baserad på ett schabloniserat underlag på en aggregerad nivå kan därmed totalt sett komma att överbeskatta vissa fastigheter relativt värdeökningen.

Trafikanalys anser sammanfattningsvis att de insikter som utredningen resulterat i bör kombineras med annan befintlig kunskap i den fortsatta beredningen och utredningen av frågan om kommande finansiering av nya offentliga infrastrukturinvesteringar eller andra

åtgärder för att skapa långsiktigt hållbara tillgänglighetsförbättringar. Kort uttryckt handlar det om att det bör övervägas att på sikt (återgå till att) nyttja en samhällsekonomiskt effektiv "fastighetsskatt" för att finansiera välfärdssektorn samt i mån av behov finansiera offentlig transportinfrastruktur/tillgänglighet. Detta eftersom den skattebas transportsektorn varit och är i dag förändras bland annat i och med nya bränslen, teknikutveckling, men också på andra sätt av klimat och miljöskäl.

Värdeåterföring i enlighet med direktivet är svårt att genomföra och rekommenderas inte

Trafikanalys instämmer med utredningen i att det inte går att rekommendera uttag av varken en skatt eller avgift som återför den värdeökning som skett på fastigheter till följd av en infrastrukturinvestering. Det är framförallt direktivets snäva kravspecifikation som gör att den slutsatsen dras. Bland annat får ingen enskild fastighetsägare förlora på att en "värdeåterföringsskatt" införs, dvs. skatten får inte vara högre än den värdeökning den enskilda fastighetsägaren får av *ny infrastruktur*. Den nya skatten får härtill endast tas ut på fastigheter som i dag berörs av den statliga fastighetsskatten.

Att det inte är möjligt att på ett tillförlitligt sätt "mäta" värdeökningen för *enskilda fastigheter* och att det måste säkerställas att alla som ska betala får en värdeökning av infrastrukturen som är större än skatten gör också att de potentiella intäkterna till staten blir högst begränsade. Att inte någon får förlora på att en ny skatt, avgift eller annan åtgärd införs är en strikt restriktion, och skulle avgränsa bort ett flertal nya åtgärder i ett samhälle som i det stora hela tillför mer nytta än den kostnad som orsakas. Därför bör det i den fortsatta beredningen, om frågan tas vidare, beaktas vad som skulle kunna åstadkommas med färre restriktioner kring hur och vilka som får påverkas av värdeåterföring.

Utredningens avfärdade alternativ beskrivs i en bilaga till utredningen. Alternativet sägs ha ett något vidare perspektiv med en "extensiv" tolkning av direktivet, men anses uppfylla dess övergripande syfte. I stora drag inkluderar utredningens avfärdade förslag en skatt knutet till infrastruktur som bidrar till ökad tillgänglighet, att infrastrukturen har något slag av större offentligt inslag, att storleken eller värdet på infrastrukturen inte behöver definieras, att det ska inkludera kommande ny-, till- och ombyggnad av infrastruktur, att den lagtekniska utformningen skulle kunna bygga på den befintliga fastighetsskatten, mm. Något större bidrag i form av skatteintäkter kan dock inte förväntas även om förslaget skulle införas, och Trafikanalys menar därför att förslaget baserat på direktivet inte kan rekommenderas. Det påpekas också i utredningen att det inte kan uteslutas att en sådan skatt skulle kunna stå i strid med statsstödsreglerna, men det är inte klarlagt.

För att åstadkomma något reellt med värdeåterföring krävs en "än vidare" syn och de i direktivet angivna restriktionerna måste vidgas, vilket självklart inte låg inom ramen för utredningen och därför inte har eller borde diskuterats i den.

Med mildare restriktioner kring värdeåterföring bör det vara möjligt

Låt oss först konstatera att den restriktion avseende högre värdeåterföringsskatt än vad som motsvarar värdeökningen till följd av ny infrastruktur är mycket långtgående. Den skiljer sig markant mot den situation som idag gäller avseende andra skatter inom transportområdet, där vi exempelvis i stor utsträckning tillämpar genomsnittsberäkningar när skattenivåer i ett eventuellt vägslitageskattesystem diskuteras.

Med en "än vidare" syn på värdeåterföring (i strid mot direktivet), bör det däremot vara möjligt att införa en skatt kopplad till värdeåterföring av tillgänglighetshöjande åtgärder inom transportsystemet som skulle göra skillnad (och förhoppningsvis kunna accepteras). Det kan exempelvis ske genom att inkludera flera fastighetskategorier och släppa på den absoluta restriktionen att enskilda inte får överbeskattas relativt värdeökningen till följd av en specifik infrastrukturinvestering.

Om också de fastigheter som omfattas av den kommunala fastighetsavgiften skulle inkluderas i en sådan skatt ökar inte bara mängden skatteobjekt, utan det finns också i flera kommuner en slags "buffert" som kan balansera problematiken som uppstår i och med att det inte finns någon metod för att tillförlitligt mäta värdeökningen per fastighet av specifika infrastrukturprojekt. Utan en tillförlitlig mätning måste skatten för alla fastigheter sättas till det lägsta värdet en enskild fastighet i ett "influensområde" kan tänkas ha. På så sätt blir den totala skatteintäkten låg. Ett flertal av dessa bostadsfastigheter betalar i dag till följd av en maxbeloppsregel dock en lägre kommunal fastighetsavgift än vad dess taxeringsvärde "medger". Det gör att man inte med säkerhet måste uppskatta värdeökningen av ny infrastruktur för enskilda fastigheter för att undvika överbeskattning. Att förändringar i taxeringsvärde speglar många fler faktorer än värdeförändring kopplat till just ny infrastruktur ska självklart beaktas då nivån på värdeåterföringsskatten kopplad till ny infrastruktur sätts. En i vissa fall ändå för högt beräknad värdeåterföringsskatt skulle sannolikt då ändå vara lägre än fastighetens värdeökning påverkad av också ett flertal andra omvärldsfaktorer.

Vad gäller de fastigheter som omfattas av statlig fastighetsskatt (bl.a. hus under uppförande, lokaler och industrifastigheter) finns inte någon sådan marginal och en "värdeåterföringsskatt" baserad på ett schabloniserat underlag på en aggregerad nivå kan totalt sett komma att överbeskatta vissa fastigheter. Om också restriktionen kring att enstaka enskilda fastigheter inte får överbeskattas släpps, men att eventuell överbeskattning räknat inom ett influensområde inte tillåts, kan skattebasen också stärkas på detta sätt.

Det finns ett behov av fortsatt utredning i frågan och en sådan kan bedrivas utifrån ett bredare perspektiv

Trafikanalys anser att de insikter som utredningen resulterat i bör kombineras med annan befintlig kunskap i den fortsatta beredningen och eventuella utredningen av frågan om kommande finansiering av nya offentliga infrastrukturinvesteringar eller andra offentliga åtgärder för att skapa långsiktigt hållbara tillgänglighetsförbättringar. Faktorer som är viktiga att beakta är bland annat att transportsektorn som skattebas är under förändring, att

fastighetsskatt, rätt utformad, är en samhällsekonomiskt effektiv skatt samt att tillgänglighet skapas i en kombination av infrastruktur och trafikering.

Transportsektorn som skattebas är under förändring

I en rapport från Trafikanalys framgår det bland annat att de statliga inkomsterna från transportsektorn var kring 95 miljarder kronor, medan utgifterna på det statliga planet var runt 60 miljarder kronor 2017.¹ I stället för att totalt sett generera intäkter kan transportsektorn i framtiden i stället behöva tillföras skattemedel, i vart fall i ett övergångsskede. Detta eftersom den skattebas transportsektorn varit och är förändras bland annat i och med nya bränslen, teknikutveckling, men också på andra sätt av miljöskäl och inte minst till följd av Sveriges ambition på klimatområdet. Det förslag till nytt europeiskt vägavgiftsdirektiv som för närvarande förhandlas kan också komma att påverka bilden.

Nettoskatteintäkten kommer att minska när ekonomiska styrmedel, som fossilbränsleskatt, fordonsskatt och miljösubventioner, får avsedd styreffekt. På längre sikt, med teknisk utveckling och effektiv "digitaliserad prissättning" av transporter, bör de transportintäkter som kan genereras av eventuellt kommande miljö- och trängselrelaterade skatter och avgifter däremot möjliggöra en god nivå av transportinfrastruktur effektivt trafikerad med tåg, vägfordon, fartyg och flygplan. Omvandlingen kan däremot bli kostsam, och det kan vara viktigt att redan nu skapa en förståelse för att även framtidens miljöfordon kommer att behöva betala för sin framfart speciellt i och kring (större) tätorter.

Skatt på bostäder kan anses vara en samhällsekonomiskt effektiv skatt

Det diskuteras kort i utredningen att trögrörliga skattebaser har mindre snedvridningseffekter än rörliga och att fastighetsskatt generellt sett kan betraktas som en trögrörlig skattebas. När det handlar om kommersiella fastigheter konstateras det att de på lång sikt dock mycket väl kan vara rörliga. Trafikanalys noterar att det som lyfts fram ligger i linje med utredningens direktiv som endast har att förhålla sig till kommersiella fastigheter, men vill här till konstatera att vad som skrivs inte gäller fastighetsskatt på bostäder. Just bostäder flyttar (i allmänhet) inte, och bör anses vara en stabil skattebas med relativt sett små snedvridningseffekter. Vi kan också konstatera att dagens system med kommunal fastighetsavgift, med ett maxbelopp som ofta uppnås, gör att de värdestegringar som sker till följd av infrastrukturinvesteringar idag – till skillnad från tidigare – som regel inte på något sätt fångas upp av skattesystemet.

I sammanhanget bör det därför lyftas att just en återgång till fastighetsskatt på bostäder är ett alternativ som bör övervägas för att fylla det tomrum som kan uppstå om det inte är möjligt att beskatta transportsektorn framöver på samma sätt som i dag. Ett återinförande av en samhällsekonomiskt effektiv "fastighetsskatt" skulle kunna finansiera välfärdssektorn samt *i mån av behov* och under en övergångstid finansiera offentlig infrastruktur (eller bidra till trafikering) som kan skapa tillgänglighet både i och mellan tätorter och på landsbygd.

¹ Kunskapsunderlag om skatter och avgifter på transportområdet – delredovisning. Trafikanalys Rapport 2017:19. Av intäkterna kommer drygt 90 procent från vägtrafik och knappt 2 procent från järnväg.

Tillgänglighet i städer och på landsbygd skapas både med infrastruktur och trafikering

Finansiering av infrastruktur syftar i det stora hela till att bibehålla och skapa tillgänglighet. Avgörande för att skapa tillgänglighet är inte bara infrastruktur, utan också val av trafikering eller "styrning" av trafiken. Det kan låta självklart, men tas ändå upp här, eftersom det i flera fall inte beaktas vid investeringsplanering hur kommande trafikering ska planeras och se ut.² Att trafikering är viktigt framkommer exempelvis vad gäller järnväg. Antal tåg, deras olika hastigheter och hur långa de är påverkar exempelvis restid och hur många som kan resa en given tidpunkt.³ Detsamma gäller vägfordon i eller nära tätorter. I stora städer är det begränsat med mark och dyrt att bygga i tunnlar. Där behöver då vägtrafiken styras på lämpligt sätt, exempelvis med trängselskatt, så att framkomligheten blir acceptabel alla tider på dygnet både för persontrafik och godstransporter. Det kan på sådana platser också generera bättre tillgänglighet för personresor om delar av vägytan används för bussfiler. I vissa fall är det kanske inte heller investeringar i infrastruktur som skapar den bästa tillgängligheten, utan finansiering i drift av kollektivtrafik skulle kunna resultera i mer och bättre tillgänglighet för personresor. På landsbygden är det i stället kvaliteten på vägen (och inte trängsel) som i flera fall blir betydelsefull för tillgängligheten både för persontrafik och godstransporter, förutom för de som inte har tillgång till "egen" bil, utan är hänvisade till kollektivtrafik.

I detta ärende har Brita Saxton varit beslutande och Anders Ljungberg föredragande.

Brita Saxton
Generaldirektör

² I exempelvis diskussionen kring en höghastighetsjärnväg har frågan om trafikeringens betydelse på biljettpris och tillgänglighet inte tagits på allvar i alla utredningar.

³ Man brukar prata om kapacitetsbrist på stambanorna mellan Stockholm och Malmö respektive Stockholm och Göteborg. Faktum är att det går att köra längre tåg (dubbelt så långa), och ur den aspekten råder det varken kapacitetsbrist på spår eller perronger.