



Kommittédirektiv

En översyn av beskattningen av banker och andra kreditinstitut

Beslut vid regeringssammanträde den 25 september 2025

Sammanfattning

Riskskattens tillämpning på det offentligt ägda kreditmarknadsbolaget Kommuninvest i Sverige AB (Kommuninvest) riskerar att leda till att viktiga samhällsprojekt blir dyrare och att den kommunala samverkan försämras. En särskild utredare ges därför i uppdrag att analysera hur sådan verksamhet som Kommuninvest bedriver kan undantas från riskskatt.

Utredaren ska bl.a.

- analysera om lagen (2021:1256) om riskskatt för kreditinstitut kan ändras så att sådan verksamhet som Kommuninvest bedriver undantas från skattskyldighet, alternativt att den skatt som företag som bedriver sådan verksamhet ska betala reduceras kraftigt, eller
- om det bedöms mer ändamålsenligt, lämna förslag på hur en ny skatt på banker och andra kreditinstitut kan utformas som ersätter riskskatten, vilket kan inkludera möjligheten att låta skatten baseras på bankernas räntenetto.

Uppdraget ska redovisas senast den 15 januari 2027.

Riskskatt för kreditinstitut

Sedan den 1 januari 2022 ska stora banker och andra kreditinstitut betala en riskskatt till staten. Det är en tillkommande skatt utöver den ordinarie beskattningen som infördes genom lagen om riskskatt för kreditinstitut.

Riskskatten har inte någon styrande funktion och syftar inte till att påverka instituten att minska sin skuldsättning eller att motverka innehavet av riskfyllda tillgångar. Syftet med att öka beskattningen av stora kreditinstitut är i stället rent fiskalt – att stärka de offentliga finanserna och skapa utrymme för att täcka sådana indirekta kostnader för samhället som en kris i det finansiella systemet riskerar att föra med sig. Genom att den offentliga skuldsättningen kan hållas på en lägre nivå skapas ett bättre utgångsläge för Sverige att möta utmaningar och genomföra nödvändiga åtgärder i händelse av en finansiell kris. Bara institut som bedöms vara stora nog att orsaka väsentliga indirekta kostnader för samhället vid en finansiell kris är skattskyldiga till riskskatt. Eftersom Skatteverket inte har möjlighet att vid den löpande beskattningen göra dynamiska bedömningar av faktiska risker i kreditinstitutens verksamhet utgår bedömningen av skattskyldigheten från en schablonmässig metod där kreditinstitut som vid årets ingång har skulder överstigande ett gränsvärde ska betala riskskatt till staten.

I budgetpropositionen för 2025 aviserades att det bör införas ett grundavdrag i riskskatten. Avdraget bör göras vid beräkningen av ett kreditinstituts beskattningsunderlag för riskskatt. Avdraget bör motsvara det gränsvärde för skattskyldighet som gäller för det aktuella beskattningsåret. I budgetpropositionen aviseras också att förslaget om ett grundavdrag i riskskatten bör vara offentligfinansiellt neutralt och att skattesatsen därmed bör höjas från nuvarande 0,06 till 0,07 procent av beskattningsunderlaget vid årets ingång. De nya bestämmelserna bör träda i kraft den 1 januari 2026.

Kommuninvest

Kommuninvest ägs av medlemsorganisationen Kommuninvest Ekonomisk förening. Majoriteten av Sveriges kommuner och regioner är medlemmar i föreningen: 280 kommuner och 16 regioner. Syftet med Kommuninvest är att ge medlemmarna kostnadseffektiv och stabil finansiering. Genom att samla medlemmarnas lånebehov och kanalisera dem genom en enda organisation kan stordriftsfördelar uppnås och förvaltningskostnaderna hållas på en låg nivå. Av kommunsektorns samlade låneskuld finansierades 58 procent via Kommuninvest 2023. Resterande del lånades upp direkt på kapitalmarknaden i egna marknadsprogram (29 procent) eller via banker (13 procent).

Uppdraget att undanta sådan verksamhet som Kommuninvest bedriver från riskskatt

Riskskatten innebär i dag en mycket stor kostnad för Kommuninvest i förhållande till bolagets övriga driftskostnader. Om kostnaden för skatten övervältras på medlemmarna i form av ökade finansieringskostnader riskerar viktiga välfärdsprojekt, såsom investeringar i skola, vård, VA-infrastruktur och annan infrastruktur, att fördras. Större kommuner och regioner har ofta goda möjligheter till finansiering på egen hand och kan i ökad utsträckning förväntas använda egen upplåning på finansmarknaden för att finansiera investeringar. Mindre kommuner som saknar sådana möjligheter och därför har störst behov av Kommuninvest kan dock få svårare att genomföra nödvändiga offentliga investeringar när möjligheten till billig och stabil finansiering försvagas.

Detta har även uppmärksammats av riksdagen i samband med behandlingen av propositionen om riskskatt för kreditinstitut (prop. 2021/22:26).

Riksdagen har riktat ett tillkännagivande till regeringen om att bl.a. återkomma med ett förslag som undantar Kommuninvest från riskskatt (bet. 2021/22:SkU11 s. 15–18, rskr. 2021/22:101). Med anledning av tillkännagivandet aviserade regeringen i budgetpropositionen för 2025 att en översyn av riskskatten ska initieras.

Utredaren ska därför

- analysera om lagen om riskskatt för kreditinstitut kan ändras så att sådan verksamhet som Kommuninvest bedriver kan undantas från skattskyldighet eller,
- om det inte är möjligt att helt undanta sådan verksamhet som Kommuninvest bedriver, överväga om den riskskatt som företag som bedriver sådan verksamhet ska betala kan reduceras kraftigt, och
- lämna nödvändiga författningsförslag.

Uppdraget att lämna förslag på hur en ny skatt som ersätter riskskatten kan utformas

Om det inte bedöms vara möjligt att genomföra uppdraget att undanta sådan verksamhet som Kommuninvest bedriver från riskskatt, eller om utredaren bedömer det som mer ändamålsenligt, ska utredaren i stället lämna förslag på hur en ny skatt på banker och andra kreditinstitut som ersätter riskskatten

kan utformas, inklusive de författningsändringar som är nödvändiga för hanteringen av skatten.

Som allmänna utgångspunkter gäller att skatten inte ska syfta till att ersätta befintliga regelverk ägnade åt att stärka den finansiella stabiliteten, t.ex. regelverken om resolution och kapitaltäckning. På motsvarande sätt som riskskatten ska den nya skatten tas ut av fiskala skäl och ge offentlig-finansiella intäkter som ett normalår motsvarar minst de som nuvarande riskskatt förväntas ge. Intäkterna från den nya skatten ska således vara tillräckliga för att finansiera avskaffandet av riskskatten. Oavsett hur utredaren väljer att utforma skatten gäller att beskattningen av banker och andra kreditinstitut ska vara rättssäker och förutsägbar samt att Skatteverket ska ha både kompetens och möjlighet att kontrollera att beskattningen sker på grundval av ett tillförlitligt underlag.

Det lämnas till utredaren att undersöka alternativa utformningar av skatten, vilket kan inkludera möjligheten att låta skattebasen utgöras av bankernas räntenetto. Räntenettet beräknas som skillnaden mellan de räntor som banken tjänar på sin utlåning och de räntor som den betalar på sin inlåning. Ju högre räntenetto, desto mer tjänar banken på sin utlåning i förhållande till vad den betalar för sin inlåning, vilket bidrar till bankens lönsamhet. Ett par länder i Europa har, med blandade resultat, infört tillfälliga skatter på bankers räntenetto. Oavsett hur utredaren väljer att utforma det nu aktuella förslaget ska det dock avse en permanent skatt.

Utredaren ska därför

- göra en internationell utblick över särskilda skatter i den finansiella sektorn,
- lämna förslag på hur en ny skatt på banker och andra kreditinstitut kan utformas som ersätter riskskatten,
- analysera och redovisa hur den valda skatten, samt eventuellt andra möjliga utformningar av skatten, bedöms påverka statens skatteintäkter i tider av högre inflation och finansiell osäkerhet, och
- lämna nödvändiga författningsförslag.

Uppdraget att säkerställa att lämnade förslag är förenliga med EU:s statsstödsregler

Ett problem med att införa ett undantag i riskskatten för en viss typ av kreditinstitut är att en sådan åtgärd riskerar att medföra att skatten utgör statligt stöd till exempelvis ett visst företag eller en viss bransch. Detsamma gäller vid utformningen av en eventuell ny skatt. Statsstöd är när en viss verksamhet får stöd med offentliga medel på ett sätt som ger mottagaren en fördel gentemot andra aktörer på marknaden. EU-reglerna om statligt stöd sätter ramarna för medlemsstaternas möjligheter att stödja en viss verksamhet med offentliga medel. Reglerna som finns i artiklarna 107–109 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt (EUF-fördraget) slår fast att statsstöd bara får lämnas om det godkänns av EU-kommissionen eller har utformats enligt särskilda undantagsregler. Syftet med reglerna är att se till att konkurrensen på EU:s inre marknad inte snedvrids.

För att få rättslig säkerhet i frågan om den befintliga riskskatten utgör statligt stöd har Sverige lämnat in en ansökan till EU-kommissionen med uppgifter om riskskatten. Kommissionen har granskat skatten och beslutat att riskskatten inte utgör statsstöd, se kommissionens beslut av den 24 november 2021 i ärende SA.56348(2021/N). Om lagen ändras i väsentliga delar eller om riskskatten ersätts av en ny skatt gäller inte längre kommissionens beslut om icke-stöd. Det innebär att ett undantag i riskskatten eller ett förslag om en ny skatt måste utformas så att skatten inte gynnar ett visst företag eller en viss produktion ekonomiskt på ett selektivt sätt. I förhållande till skattens syfte och egenskaper får det alltså inte göras någon skillnad i behandlingen av företag som befinner sig i en jämförbar situation.

Utredaren ska därför

- oavsett om lämnade förslag avser ändring av den befintliga riskskatten eller införandet av en ny skatt, analysera förslagets utformning i förhållande till EU:s statsstödsregler och säkerställa att de lämnade förslagen är förenliga med regelverket.

Konsekvensbeskrivningar

Utredaren ska analysera och redovisa konsekvenserna av förslagen i enlighet med kommittéförordningen (1998:1474) och förordningen (2024:183) om konsekvensutredningar. Utredaren ska särskilt redovisa de konsekvenser

som förslagen kan få för Skatteverket och de allmänna förvaltningsdomstolarna.

Kontakter och redovisning av uppdraget

Uppdraget ska redovisas senast den 15 januari 2027.

(Finansdepartementet)