

PM Rotel I (Dnr KS 2021/481)

Skatteverkets promemoria Ersättning vid markintrång – införande av kontrolluppgift

Remiss från Skatteverket

Remisstid den 24 juni 2021

Borgarrådsberedningen föreslår att kommunstyrelsen beslutar följande.
Remissen besvaras med hänvisning till vad som sägs i stadens promemoria.

Föredragande borgarrådet Anna König Jerlmyr anför följande.

Ärendet

Staten och andra offentliga aktörer betalar varje år ut stora belopp till fastighetsägare på grund av markintrång. Ianspråktagande av mark kan ske genom expropriation eller liknande förfarande, men oftast träffas frivilliga överenskommelser med fastighetsägare. I dag lämnas inte kontrolluppgift om utbetalda intrångsersättningar. Varje år betalar svenska myndigheter ut ungefär 800 miljoner kronor i ersättning för markintrång till fysiska personer och dödsbon för flera tusen fall av markintrång. Trots att ersättningen i stort sett alltid är skattepliktig bedömer Skatteverket att ungefär var sjätte krona inte tas upp till beskattning.

Riksrevisionen granskade år 2005 hur sex statliga myndigheter handlade ärenden om markintrång. Riksrevisionen konstaterade bl.a. att myndigheterna inte lämnade relevant och tillräcklig information till fastighetsägarna om hur de olika ersättningarna skulle redovisas till Skatteverket. Riksrevisionen påpekade även att Skatteverket inte på ett strukturerat sätt utnyttjade möjligheten att hämta information från Lantmäteriets fastighetsregister när en fastighet varit föremål för fastighetsreglering eller upplåtelse.

I promemorian görs bedömningen att Skatteverket inte kan få tillgång till tillräckliga uppgifter från Lantmäteriet om ersättning vid markintrång. Att göra det möjligt för Skatteverket att få del av sådana uppgifter skulle enligt promemorian kräva flera regeländringar. Dels skulle aktörerna (myndigheter, kommuner m.fl.) behöva lämna uppgift till Lantmäteriet om att en delavyttring genomförts för allmänna ändamål med stöd av lag (markintrång) och vad ersättningen avser (intrångsersättning och eventuell ersättning för övrig skada), dels skulle reglerna om direktåtkomst i 7 § lagen om fastighetsregister behöva förtydligas så att det klart framgår att Skatteverket alltid kan få direktåtkomst för sökningar på mer än en fastighet åt gången. Eftersom aktörerna vid markintrång skulle tvingas lämna kompletterande uppgifter till Lantmäteriet anser Skatteverket att det är ett mer komplicerat alternativ än att de i stället lämnar kontrolluppgifter direkt till Skatteverket.

Förslaget innebär att kontrolluppgift ska lämnas om löseskilling eller intrångsersättning och ersättning för övrig skada som betalats ut till följd av att en fastighet tagits i anspråk för angelägna allmänna ändamål med stöd av lag. Kontrolluppgift ska

lämnas för fysiska personer och dödsbon av myndigheter, kommuner och liknande offentliga organ. De uppgifter som ska lämnas är uppgift om fastighetens beteckning, utbetalad ersättning och vad ersättningen avser. Kontrolluppgift ska även lämnas för begränsat skattskyldiga fysiska personer. Kontrolluppgift om ersättning ska innehålla uppgift om utländskt skatteregistreringsnummer eller motsvarande för den som kontrolluppgiften lämnas för om denne är obegränsat skattskyldig i Sverige men har hemvist i en annan stat.

Förslaget har begränsats till att gälla för myndigheter, kommuner och liknande offentliga organ. Med liknande offentliga organ avses organ som bedriver offentlig verksamhet i statlig eller kommunal regi, t.ex. statliga och kommunala bolag. Efter en kontroll med några av de myndigheter som är aktuella har det enligt Skatteverket framkommit att det är enklare för myndigheterna att lämna kontrolluppgift både om löseskilling och om intrångsersättning än att enbart lämna kontrolluppgift om intrångsersättning.

Beredning

Ärendet har remitterats till stadsledningskontoret och Stockholms Stadshus AB. Stockholms Stadshus AB avstår från att svara koncernövergripande och hänvisar till dotterbolaget Stockholm Vatten och Avfall AB.

Stadsledningskontoret anser att ytterligare analys bör göras av om regelefterlevnaden kan uppnås med alternativa lösningar, t.ex. informationsutbyte mellan Lantmäteriet, andra statliga myndigheter och Skatteverket eller genom att de statliga myndigheter som mest använder tvångsvisa markintrång frivilligt lämnar mer information vid utbetalningar av ersättningar till fastighetsägare.

Stockholms Vatten och Avfall AB har i sak inget att invända mot införande av kontrolluppgift för ersättningar vid markintrång.

Mina synpunkter

Jag anser att det av promemorian inte klart framgår om förslaget endast omfattar ersättningar som betalas ut med stöd av lag vid tvångsvisa markintrång eller om förslaget även avser ersättningar som grundas på privaträttsliga avtal.

Kommuner har rätt att lösa in mark för allmänna ändamål enligt expropriationslagen och annan lagstiftning. Eftersom expropriation är en tvångsåtgärd vill kommuner så långt det är möjligt komma överens med berörda fastighetsägare på frivillig väg. På så sätt aktualiseras aldrig en ansökan om expropriation. När fastighetsägare frivilligt kommer överens med kommunen om en försäljning sker det till ett överenskommet pris.

Vi anser att om en skyldighet att lämna kontrolluppgift införs ska den endast omfatta ersättningar som betalas ut med stöd av lag vid tvångsvisa markintrång och inte omfatta ersättningar som grundas på privaträttsliga avtal. Det gäller även då privaträttsliga avtal träffas i en situation där ett tvångsförfarande enligt lag hade kunnat användas om en frivillig överenskommelse inte kommit till stånd.

Jag delar promemorians uppfattning att det inom kommunen är ovanligt att ianspråktagande av mark sker genom expropriation eller liknande förfarande gentemot fysiska personer. I regel träffas istället frivilliga överenskommelser med fastighetsägaren.

Det saknas dock en analys av om den pågående samhälls- och stadsutvecklingen kan komma att påverka användningen av expropriation eller liknande förfarande och därmed ändra denna bedömning.

Jag välkomnar åtgärder som ökar regelefterlevnaden på skatteområdet och som bidrar till en korrekt beskattning. Däremot bör införandet av en ny kontrolluppgiftsskyldighet övervägas noga och jämföras med alternativa lösningar.

Om syftet är att få ett underlag för att ta ut skatt vid avyttring av fastighet är promemorians förslag för omfattande, eftersom förslaget omfattar även ersättning för övrig skada som inte alltid inkomstskatterättsligt behandlas som ersättning för avyttring av fastighet och som även kan vara skattefri.

Det är inte säkert att behovet av att den föreslagna uppgiftsskyldigheten omfattar löseskilling av hel fastighet, då det är uppgifter som Skatteverket redan idag får automatisk information om från Lantmäteriet.

Frågor rörande vilka uppgifter som ska lämnas om ersättningar vid markintrång och till vilken myndighet bör utredas vidare och från ett bredare samhällsperspektiv. Det bör även göras ytterligare analys av om regelefterlevnaden kan uppnås med alternativa lösningar, t.ex. informationsutbyte mellan Lantmäteriet, andra statliga myndigheter och Skatteverket eller genom att de statliga myndigheter som mest använder tvångsvisa markintrång frivilligt lämnar mer information vid utbetalningar av ersättningar till fastighetsägare.

I övrigt hänvisar jag till vad som sägs i stadsledningskontorets tjänsteutlåtande.

Jag föreslår att borgarrådsberedningen föreslår att kommunstyrelsen beslutar följande.

Remissen besvaras med hänvisning till vad som sägs i stadens promemoria.

Stockholm den 16 juni 2021

ANNA KÖNIG JERLMYR

Bilaga

Skatteverkets promemoria Ersättning vid markintrång - införande av kontrolluppgift

Borgarrådsberedningen tillstyrker föredragande borgarrådets förslag.

Kommunstyrelsen

Reservation anfördes av Torun Boucher och Rashid Mohammed (båda V) enligt följande.

Vi föreslår att kommunstyrelsen beslutar följande.

1. Finansborgarrådets förslag till yttrande avslås.
2. Stadens yttrande över remissen besvaras istället enligt nedan.

Remissen handlar om skattepliktiga ersättningar för markintrång om ungefär 800 mnkr årligen där enligt Skatteverkets bedömning idag bara ungefär var sjätte krona tas upp till beskattning. Idag kan Skatteverket inte få tillgång till nödvändiga uppgifter från Lantmäteriverket,

och för att göra det möjligt krävs flera regelförändringar. Eftersom aktörerna vid markintrång då skulle behöva tvingas lämna kompletterande uppgifter till Lantmäteriverket delar vi därför Skatteverkets bedömning att detta vore ett mer komplicerat alternativ än att aktörerna istället lämnar kontrolluppgifter direkt till Skatteverket.

Av yttrandet från Stockholm Vatten och Avfall framgår att bolaget i sak inte har något att invända mot införandet av en kontrolluppgift för ersättningar vid markintrång, men att man efterfrågar en blankett samtidigt som överlämning via filöverföring fortsatt måste vara möjlig i likhet med andra kontrolluppgifter som lämnas. Hänsyn bör även tas till de övriga synpunkter som bolaget lämnar i den fortsatta beredningen av ärendet.

Finansborgarrådet har liksom stadsledningskontoret en lång rad invändningar mot förslaget, och givetvis behöver eventuella otydligheter klargöras i den fortsatta beredningen, men sammantaget har vi svårt att se att det ska behöva kullkasta hela förslaget om kontrolluppgifter, som enligt Skatteverkets bedömning skulle öka de statliga skatteintäkterna med 21 mnkr på kort sikt och 29 mnkr varaktigt.

Ersättaryttrande gjordes av Lisa Palm (Fi) med hänvisning till Vänsterpartiets reservation.

Remissammanställning

Ärendet

Staten och andra offentliga aktörer betalar varje år ut stora belopp till fastighetsägare på grund av markintrång. Ianspråktagande av mark kan ske genom expropriation eller liknande förfarande, men oftast träffas frivilliga överenskommelser med fastighetsägare. I dag lämnas inte kontrolluppgift om utbetalda intrångsersättningar. Varje år betalar svenska myndigheter ut ungefär 800 miljoner kronor i ersättning för markintrång till fysiska personer och dödsbon för flera tusen fall av markintrång. Trots att ersättningen i stort sett alltid är skattepliktig bedömer Skatteverket att ungefär var sjätte krona inte tas upp till beskattning.

Riksrevisionen granskade år 2005 hur sex statliga myndigheter handlade ärenden om markintrång. Riksrevisionen konstaterade bl.a. att myndigheterna inte lämnade relevant och tillräcklig information till fastighetsägarna om hur de olika ersättningsarna skulle redovisas till Skatteverket. Riksrevisionen påpekade även att Skatteverket inte på ett strukturerat sätt utnyttjade möjligheten att hämta information från Lantmäteriets fastighetsregister när en fastighet varit föremål för fastighetsreglering eller upplåtelse.

I promemorian görs bedömningen att Skatteverket inte kan få tillgång till tillräckliga uppgifter från Lantmäteriet om ersättning vid markintrång. Att göra det möjligt för Skatteverket att få del av sådana uppgifter skulle enligt promemorian kräva flera regeländringar. Dels skulle aktörerna (myndigheter, kommuner m.fl.) behöva lämna uppgift till Lantmäteriet om att en delavyttring genomförts för allmänna ändamål med stöd av lag (markintrång) och vad ersättningen avser (intrångsersättning och eventuell ersättning för övrig skada), dels skulle reglerna om direktåtkomst i 7 § lagen om fastighetsregister behöva förtydligas så att det klart framgår att Skatteverket alltid kan få direktåtkomst för sökningar på mer än en fastighet åt gången. Eftersom aktörerna vid markintrång skulle tvingas lämna kompletterande uppgifter till Lantmäteriet anser Skatteverket att det är ett mer komplicerat alternativ än att de i stället lämnar kontrolluppgifter direkt till Skatteverket.

Förslaget innebär att kontrolluppgift ska lämnas om löseskilling eller intrångsersättning och ersättning för övrig skada som betalats ut till följd av att en fastighet tagits i anspråk för angelägna allmänna ändamål med stöd av lag. Kontrolluppgift ska lämnas för fysiska personer och dödsbon av myndigheter, kommuner och liknande offentliga organ. De uppgifter som ska lämnas är uppgift om fastighetens beteckning, utbetald ersättning och vad ersättningen avser. Kontrolluppgift ska även lämnas för begränsat skattskyldiga fysiska personer. Kontrolluppgift om ersättning ska innehålla uppgift om utländskt skatteregistreringsnummer eller motsvarande för den som kontrolluppgiften lämnas för om denne är obegränsat skattskyldig i Sverige men har hemvist i en annan stat.

Förslaget har begränsats till att gälla för myndigheter, kommuner och liknande offentliga organ. Med liknande offentliga organ avses organ som bedriver offentlig verksamhet i statlig eller kommunal regi, t.ex. statliga och kommunala bolag. Efter en kontroll med några av de myndigheter som är aktuella har det enligt Skatteverket framkommit att det är enklare för myndigheterna att lämna kontrolluppgift både om löseskilling och om intrångsersättning än att enbart lämna kontrolluppgift om intrångsersättning.

Skatteverket gör bedömningen att den behandling av personuppgifter som förslaget ger upphov till är förenlig med EU:s dataskyddsförordning och den kompletterande dataskyddsregleringen som finns i nationell rätt.

Skatteverket bedömer att förslaget skulle öka de statliga skatteintäkterna med 21 miljoner kronor årligen på kort sikt och 29 miljoner kronor varaktigt.

Enligt promemorian innebär förslaget i praktiken att främst Naturvårdsverket, Skogsstyrelsen och Trafikverket, som står för den stora merparten av de utbetalda ersättningarna, kommer att påverkas. Övriga myndigheter och offentliga organ bedöms betala ut ersättning för markintrång sällan och vid specifika tillfällen. Exempelvis skulle Swedavia kunna bli tvungna att betala ut ersättning vid anläggning av nya landningsbanor eller flygplatser. Vid Skatteverkets kontakter med både Sveriges kommuner och regioner och Göteborgs stads fastighetskontor har konstaterats att det inte förs någon statistik om sådana ersättningar. Det bedöms emellertid som mycket ovanligt att intrångsersättningar lämnas till fysiska personer. I de fall sådana ersättningar ges bör inlämnande av kontrolluppgift kunna skötas manuellt och till försumbar kostnad.

I promemorian föreslås att författningsförslagen ska träda i kraft den 1 januari 2021. Finansdepartementet anger att det inte aktuellt med ett retroaktivt ikraftträdande, varför datumet för ikraftträdande kommer att justeras om regeringen går vidare med förslaget.

Beredning

Ärendet har remitterats till stadsledningskontoret och Stockholms Stadshus AB. Stockholms Stadshus AB avstår från att svara koncernövergripande och hänvisar till dotterbolaget Stockholm Vatten och Avfall AB.

Stadsledningskontoret

Stadsledningskontorets tjänsteutlåtande daterat den 24 maj 2021 har i huvudsak följande lydelse.

Omfattningen av en eventuell kontrolluppgiftsskyldighet

I promemorian beskriver Skatteverket att de flesta av de ersättningar som betalas ut vid markintrång är skattepliktiga, antingen anses ersättning inkomstskatterättsligt avse avyttring av en fastighet eller så beskattas ersättningen löpande. Förslaget innebär ingen förändring av skattelagstiftningen som sådan, utan innebär en skyldighet för offentliga organ att lämna kontrolluppgift om avyttring av fastighet genom expropriation eller liknande förfarande. Kontrolluppgift ska lämnas om löseskilling eller intrångsersättning och ersättning för övrig skada som betalats ut till följd av att en fastighet tagits i anspråk för angelägna allmänna ändamål med stöd av lag. I promemorians beskrivning av de uppgifter som finns hos Lantmäteriet och Skatteverkets problem att få del av denna information, anges dock problem både avseende ersättningar vid tvångsvisa markintrång och ersättningar som betalas ut till följd av avtal (se promemorian avsnitt 4.1 och 4.2).

Stadsledningskontoret anser att det av promemorian inte klart framgår om förslaget endast omfattar ersättningar som betalas ut med stöd av lag vid tvångsvisa markintrång eller om förslaget även avser ersättningar som grundas på privaträttsliga avtal.

Kommuner har rätt att lösa in mark för allmänna ändamål enligt expropriationslagen och annan lagstiftning. Eftersom expropriation är en tvångsåtgärd vill kommuner så långt det är möjligt komma överens med berörda fastighetsägare på frivillig väg. På så sätt aktualiseras aldrig en ansökan om expropriation. När fastighetsägare frivilligt kommer överens med kommunen om en försäljning sker det till ett överenskommet pris.

Stadsledningskontoret anser att om en skyldighet att lämna kontrolluppgift införs ska den endast omfatta ersättningar som betalas ut med stöd av lag vid tvångsvisa markintrång och inte omfatta ersättningar som grundas på privaträttsliga avtal. Det gäller även då privaträttsliga avtal träffas i en situation där ett tvångsförfarande enligt lag hade kunnat användas om en frivillig överenskommelse inte kommit till stånd.

Förslagets konsekvenser för kommuner

Stadsledningskontoret delar promemorians uppfattning att det inom kommunen är ovanligt att ianspråktagande av mark sker genom expropriation eller liknande förfarande gentemot fysiska personer. I regel träffas istället frivilliga överenskommelser med fastighetsägaren.

Stadsledningskontoret delar promemorians bedömning att förslaget i dagsläget endast skulle medföra försumbara administrativa kostnader för kommunen, under förutsättning att skyldigheten att lämna kontrolluppgift endast omfattar ersättningar för ianspråktagande av mark genom expropriation eller liknande lagstadgade förfarande och inte privaträttsligt grundade ersättningar. I promemorian finns dock ingen analys av om den pågående samhälls- och stadsutvecklingen kan komma att påverka användningen av expropriation eller liknande förfarande och därmed ändra denna bedömning.

Införande av kontrolluppgift eller alternativa lösningar

Stadsledningskontoret är positivt till åtgärder som ökar regelefterlevnaden på skatteområdet och som bidrar till en korrekt beskattning. Stadsledningskontoret anser dock att införandet av en ny kontrolluppgiftsskyldighet bör övervägas noga och jämföras med alternativa lösningar.

I promemorian görs bedömningen att Skatteverket inte kan få tillgång till tillräckliga uppgifter från Lantmäteriet om ersättning vid markintrång. Skatteverket anser att det enklaste sättet att säkerställa att Skatteverket får vetskap om att ersättning har betalats ut i samband med markintrång och att enskilda fastighetsägare förstår att ersättningen kan vara skattepliktig, är att införa en bestämmelse om skyldighet att lämna kontrolluppgift.

Kontrolluppgift ska lämnas enligt skatteförfarandelagen (2011:1244), SFL. Syftet med kontrolluppgifter är att de ska lämnas för andra än uppgiftslämnaren själv till ledning för bestämmande av bland annat underlag för att ta ut skatt enligt inkomstskattelagen (14 kap. 1 § SFL).

Stadsledningskontoret anser att förslaget är för omfattande om syftet är att få ett underlag för att ta ut skatt vid avyttring av fastighet, eftersom förslaget omfattar även ersättning för övrig skada som inte alltid inkomstskatterättsligt behandlas som ersättning för avyttring av fastighet och som även kan vara skattefri.

Stadsledningskontoret ifrågasätter behovet av att den föreslagna uppgiftsskyldigheten omfattar löseskilling av hel fastighet, då det är uppgifter som Skatteverket redan idag får automatisk information om från Lantmäteriet.

Lantmäteriet är förvaltningsmyndighet för frågor om fastighetsindelning, om grundläggande geografisk information och fastighetsinformation, om inskrivning enligt jordabalken och om geodetiska referenssystem. Lantmäteriet har ett nationellt samordningsansvar för produktion, samverkan, tillhandahållande och utveckling inom området för geografisk information och fastighetsinformation (geodataområdet). Regeringen har gett uppdrag åt Bolagsverket, Lantmäteriet, Myndigheten för digital förvaltning, Myndigheten för samhällsskydd och beredskap samt Skatteverket att tillsammans etablera ett nationellt ramverk för grunddata inom den offentliga förvaltningen. Lantmäteriet har ansvar för grunddatadomänen fastighetsinformation och geografisk information. Nationella grunddata är uppgifter, inom offentlig förvaltning, som flera aktörer har behov av, som är viktiga i samhället och som uppfyller överenskomna egenskaper, principer och riktlinjer. Av regerings beslut framgår att uppgifter ibland annat fastighetsregistret och viss geografisk information utgör grunddata och att en mer effektiv ordning kan skapas med ett avgiftsfritt utbyte av sådana data mellan statliga myndigheter. Ett effektivt utbyte av grunddata är en av förutsättningarna för att uppnå målet att uppgifter om möjligt bara ska behöva lämnas en gång, vilket även är en av de prioriteringar som Sverige genom Tallinndeclarationen om e-förvaltning har angett ska vara vägledande (2018-05-24, Fi2018/02149/DF).

Mot bakgrund av detta anser stadsledningskontoret att frågor rörande vilka uppgifter som ska lämnas om ersättningar vid markinträng och till vilken myndighet bör utredas vidare och från ett bredare samhällsperspektiv. Samma uppgift bör, i enlighet med tankarna kring nationell grunddata, inte lämnas fler än en gång. Det finns skäl som talar för att uppgifter vid markinträng bör lämnas till Lantmäteriet, som är den myndighet som ansvarar för fastighetsinformation. Det gäller i synnerhet för uppgifter som ska skrivas in i fastighetsregistret.

Stadsledningskontoret anser att ytterligare analys bör göras av om regelefterlevnaden kan uppnås med alternativa lösningar, t.ex. informationsutbyte mellan Lantmäteriet, andra statliga myndigheter och Skatteverket eller genom att de statliga myndigheter som mest använder tvångsvisa markinträng frivilligt lämnar mer information vid utbetalningar av ersättningar till fastighetsägare.

Stockholms Vatten och Avfall AB

Stockholms Vatten och Avfall AB:s yttrande daterat den 4 maj 2021 har i huvudsak följande lydelse.

Stockholm Vatten och Avfall (SVOA) har i sak inget att invända mot införande av kontrolluppgift för ersättningar vid markinträng.

SVOA betalar regelbundet ut markinträngsersättningar med främst ledningsrättsbeslut eller servitutsavtal som grund. Även ersättningar för tillfälliga arbetsområden betalas ut med nyttjanderättsavtal som grund. En övervägande andel av mottagarna av all ersättning bedöms vara fastighetsägare som är fysiska personer och som därmed täcks av det nya lagförslaget. De föreslagna lagändringarna påverkar därför bolaget.

SVOA kan konstatera att föreslagen ändring kommer att leda till förändrade interna processer och som till stor del kommer att behöva ske manuellt med handpåläggning i varje enskilt fall. Behovet av manuella rutiner medför önskemål om att Skatteverket utformar en blankett för kontrolluppgiften som kan användas löpande under taxeringsåret i samband med

handläggningen av markintrångsersättningen i övrigt. Detta i syfte att undvika ett årligt inlämnande av kontrolluppgift med manuell hantering i januari månad. Inlämning av kontrolluppgiften via filöverföring måste dock också kunna vara möjlig som med andra kontrolluppgifter.

SVOA antar att det för många fastighetsägare kommer att bli svårt att hantera en praktisk tillämpning av IL 45:6 om inte Skatteverket tydligt bidrar till bestämningen av hela fastighetsvärdet vid ersättningstidpunkten samt hur detta ska användas i samband med avyttring av hela fastigheten i framtiden. Sker inte detta ligger det i farans riktning att dessa fastighetsägare istället för att oavsiktligt ha underlåtit att lämna skatteuppgift vid markintrångsersättning kommer att oavsiktligt betala skatt två gånger för ”samma avyttring”.

I övrigt kan SVOA notera att det enbart är förslag på att ersättningar för ”allframtidssdupplåtelse” är de som ska rapporteras i grupperna löseskilling, intrångs-ersättning och annan skada. Även om tillfälliga nyttjanderätter ska beskattas som inkomst av kapital och de är avdragsgilla om de understiger visst belopp så torde det vara förvirrande för den enskilde fastighetsägaren att delar av den utbetalda ersättningen framgår av kontrolluppgiften men inte hela ersättningen som de erhållit. Skatteverket bör därför överväga att inhämta denna uppgift också, särskilt med hänsyn till att den enskilde fastighetsägaren oftast ser ersättningen som en helhet och därmed kan tro att lämnad kontrolluppgift är felaktig.