

**Handelshögskolan vid
Göteborgs Universitet**
Juridiska Institutionen
Tillämpade studier 20 p
HT 2001

Fastighetsskatten

dess utveckling, framtid och problematik

Av: Maria Dahlqvist

Handledare: Robert Pålsson

Innehållsförteckning

1. Inledning.....	4
2. Fastighetsbeskattningen i allmänhet.....	6
2.1 Inledning.....	6
2.2 Kort om den löpande fastighetsbeskattningen.....	6
3... Historik.....	8
3.1 Inledning.....	8
3.2 Allmänt om fastighetsbeskattningen.....	8
3.3 Beskattningen av egna hem (privatägda småhus).....	9
3.4 Beskattningen av bostadsrätter.....	10
3.5 Hyreshusavgiften.....	10
4. Lagen (1984:1052) om statlig fastighetsskatt.....	12
4.1 Inledning.....	12
4.2 Kort om motiven till fastighetsskatten.....	12
4.3 Fastighetsskattens utformning vid dess tillkomst.....	12
4.4 Skattereformen.....	14
4.5 Efter skattereformen.....	16
5. Fastighetsskatten – reglerna idag.....	18
5.1 Inledning.....	18
5.2 Fastighetstaxering.....	18
5.3 Fastighetsskatt.....	20
5.4 Begränsning/nedsättning av fastighetsskatten.....	22
6. Internationell utblick.....	25
6.1 Inledning.....	25
6.2 Kort om andra länders fastighetsbeskattning.....	25
7. Fastighetsskattens motiv.....	27
7.1 Inledning.....	27
7.2 Kort om tidigare motiv till fastighetsbeskattningen.....	27
7.3 Kapitalavkastningsprincipen.....	27
7.4 Valet av skattesats.....	28

8. Skärgårdsfrågan – begränsad fastighetsskatt.....	30
8.1 Inledning.....	30
8.2 Bakgrunden till begränsningsregeln.....	30
8.3 Begränsad fastighetsskatt.....	31
8.4 Kritiken mot begränsningsregeln.....	32
9. Alternativa underlag.....	35
9.1 Inledning.....	35
9.2 Utredningar rörande alternativa underlag.....	35
9.3 Underlag baserat på boendevärde.....	36
9.3.1 Boendevärde baserat på storlek.....	36
9.3.2 Boendevärde baserat på produktionskostnad.....	37
9.4 Underlag baserat på anskaffningsvärde.....	37
9.4.1 Kaliforniamodellen.....	37
9.4.2 Fördelnings-, kapitaliserings- och inlåsnings effekter.....	38
9.5 Fastighetsbeskattningskommitténs synpunkter.....	39
9.5.1 Synen på boendevärde och anskaffningsvärde.....	40
9.5.2 Fastighetsbeskattningskommitténs förslag.....	41
10. Fastighetsskatten – vinna eller försvinna?.....	42
10.1 Inledning.....	42
10.2 Kapitalavkastningsperspektivet – håller motiveringen?.....	42
10.2.1 Fastighetsinnehav – en beskattningsbar investering?.....	42
10.2.2 Är fastighetsskatten en avkastningsskatt?.....	43
10.3 Bör fastighetsskatten avskaffas?.....	44
10.3.1 Dubbelbeskattning av privatbostäder.....	44
10.3.2 Skatteprinciper och fastighetsskatten.....	44
10.3.3 Förslag till ändringar samt egna tankar.....	45
10.4 Fastighetsbeskattningskommitténs förslag.....	47
10.4.1 Fastighetsköp – en beskattningsbar kapitalinvestering.....	47
10.4.2 Förändrad fastighetsskatt.....	48
11. Avslutning.....	50
12. Källförteckning.....	52

1. Inledning

”Jag äter bara en gång om dagen”. Bo Bexander sjukpensionerad fiskare har inte längre råd att leva.¹

När vi läser tidningen idag möts vi av otaliga rubriker som denna. Rubriker till artiklar som kritiserar fastighetsskatten och lyfter fram den ohyggliga orättvisa som skatten skapar för vissa hushåll. För 60-åriga Bo Bexander innebär höjd fastighetsskatt att han snart, för att överleva, tvingas flytta från sin villa vid Baggestäket öster om Stockholm. En villa på 140 kvadratmeter som han tillsammans med sin far byggde 1949 nära havet, deras arbetsplats. På grund av snabbt stigande taxeringsvärden är villan idag taxerad till 2,5 miljoner kronor. Bo Bexander får nu svårt att klara den höga fastighetsskatten med sin lilla inkomst på ca 100 000 kronor om året. Han har inte råd med el, utan eldar för att hålla huset varmt och äter bara en gång om dagen. Snart tvingas han att flytta.

Andra artiklar med rubriker som ”Deras utsikt är för dyr” eller ” Hustrun dog – nu tvingas han sälja släktgården” fortsätter att berätta om liknande öden som nu väntar Bo Bexander. Människor rasar mot de effekter som fastighetsskatten idag medför och kräver slopad eller radikalt ändrad skatt. De är enligt många inte rimligt med en fastighetsskatt som till följd av kraftigt stigande taxeringsvärden bara ökar och ökar. Följden blir att familjer tvingas att flytta från en invand miljö när skatten blir ohållbart hög eller ena parten kanske blir arbetslös, pensionär eller änka. Skatten riskerar på så sätt att skapa ett segregerat samhälle där bara välbemedlade hushåll har råd att bo i vissa områden.

Fastighetsskattens utformning och syfte är en produkt av historien och har fortgående ändrats och utvecklats. Skatten är numera en del i skattesystemets kapitalbeskattning. Fastighetsskatt utgår med en viss procentsats på de enskilda fastigheternas taxeringsvärden. Olika procentsatser utgår för olika typer av fastighetskategorier. Skattesatsen för småhus är idag 1,0 procent och för hyreshus innehållande bostäder 0,5 procent. Taxeringsvärdet i sin tur utgörs av 75 procent av fastighetens marknadsvärde.

Många av de problem som fastighetsskatten skapar hänger ihop med hur skatten är utformad. Ett boende ses idag som en kapitalinvestering som ger ägaren en avkastning som skall beskattas på samma sätt som alla andra typer av kapitalinvesteringar, som till exempel aktier. Skillnaden är dock att boendet inte ger en avkastning i reda pengar, utan en avkastning i form av värdet/nyttjandet av boendet. För gemene man ter sig detta synsätt mycket egendomligt. Hur är det möjligt att betala ”ränta” på något som inte genererar någon likvid?

I detta arbete kommer fastighetsskatten närmare att beskrivas och analyseras. Syftet är att skapa en förståelse för varför skatten ser ut som den gör idag genom att ingående beskriva hur den har utvecklats samt redovisa de motiv som styr utvecklingen. Vidare behandlas den problematik som skatten idag ger upphov till samt de lösningar som föreslagits. I sammanhanget diskuteras också huruvida

¹ Almqvist, ”Jag äter bara en gång om dagen”. Expressen 010604 s 12.

skatten bör avskaffas eller behållas. De avsnitt som beskriver skattens historik samt reglerna idag behandlar fastighetsskatten generellt medan övriga avsnitt är begränsade till att diskutera skatteproblematiken för egna hem, det vill säga privatbostäder. Metoden som använts är rättsdogmatisk och arbetet bygger i huvudsak på studier av lagförarbeten.

2. Fastighetsbeskattningen i allmänhet

2.1 Inledning

Ägare av fastigheter träffas av flera olika skatter på grund av sitt fastighetsinnehav. Dels ingår fastigheten i underlaget för förmögenhetsskatt och dels beskattas ägaren för en eventuell kapitalvinst vid försäljning. Den mest omdebatterade skatten är emellertid fastighetsskatten.

Fastighetsskatten är i sin tur en del av den löpande beskattningen av fastigheter. Vid sidan av fastighetsskatten sker nämligen även en mer traditionellt utformad inkomstbeskattning. För att klargöra och uppnå full förståelse för systematiken kring fastighetsskatten följer därför en kort redogörelse för hur den löpande fastighetsbeskattningen går till.

2.2 Kort om den löpande fastighetsbeskattningen

Reglerna om fastighetsskatt knyter an till fastighetstaxeringens olika indelningar. För bostadsändamål betecknas dessa som småhus eller hyreshus. Vid inkomstbeskattningen är det dock inte denna indelning som är den relevanta. Här skiljer man på privatbostadsfastighet samt näringsfastighet. Ett hyreshus är alltid en näringsfastighet. Ett småhus är privatbostadsfastighet om det används för bostadsändamål och annars är det en näringsfastighet.²

Efter skattereformen år 1991 sker den löpande inkomstbeskattningen av fastigheter på olika sätt beroende på om det rör sig om en näringsfastighet eller en privatbostadsfastighet. Privatbostadsfastighet beskattas idag i inkomstslaget kapital, medan näringsfastigheter beskattas i inkomstslaget näringsverksamhet.

Näringsfastigheter beskattas efter verkliga intäkter och kostnader i inkomstslaget näringsverksamhet enligt den så kallade konventionella metoden. Till intäkterna hänförs bland annat kontanta inkomster från fastigheten, såsom hyror från lägenheter och lokaler, samt hyresvärdet av den lägenhet som fastighetsägaren eventuellt själv utnyttjat. Värdet av denna bostadsförmån beräknas utifrån det normala hyrespriset på orten för en likvärdig bostad. Vidare medges avdrag för bland annat räntor, värdeminskning och driftskostnader. Nettoresultatet utgör fastighetsinkomsten som sedan beskattas. Även fastighetsskatt utgår på näringsfastigheten, men denna är en avdragsgill kostnadspost vid inkomsttaxeringen.

Det är dock inte alla näringsfastigheter som beskattas enligt den konventionella metoden. Undantaget är hyreshus som ägs av äkta bostadsföretag.³ Visserligen

² Vid blandad användning av ett småhus sker alltså ingen uppdelning av byggnaden. För småhusens del krävs att mer än 50 % används som permanent- eller fritidsboende för att det skall vara en privatbostadsfastighet, IL 2:8-13.

³ Med äkta bostadsföretag avses svensk ekonomisk förening eller svenskt aktieföretag vars verksamhet till klart övervägande del består i att bereda bostäder åt sina medlemmar eller delägare i byggnader som ägs av föreningen eller bolaget, IL 2:17. För vidare definition se Melz artikel i

beskattas bostadsrättsföreningen för inkomst av näringsverksamhet, men denna beräknas inte utifrån verkliga intäkter och kostnader utan sker istället schablonmässigt. Schablonmetoden innebär att privatbostadsföretag skall redovisa en schablonintäkt på 3 procent på hela taxeringsvärdet, oavsett vad de verkliga hyresintäkterna uppgår till. Avdrag medges endast för räntekostnader, tomträttsavgäld samt återbetalning av statliga räntebidrag.⁴ Trots att bostadsföretaget tar upp schablonintäkt av fastigheten utgår även fastighetsskatt, och denna är inte avdragsgill vid inkomsttaxeringen.

När en ägare till en privatbostadsfastighet beskattas för inkomst av kapital rör det sig i första hand om eventuella uthyrningsintäkter. Annars är det fastighetsskatten som, sedan skattereformen 1991, är den enda löpande beskattningen av privatbostadsfastigheter. Privatbostadsägaren kan inte göra avdrag för löpande utgifter såsom driftkostnad samt värdeminskning. De enda avdrag som är aktuella i inkomstslaget kapital är avdrag för räntekostnad samt tomträttsavgäld.⁵ (Ränteavdrag i inkomstslaget kapital medges emellertid oberoende av vad lånet finansierat.)

Skattenytt 2000 s 237-252, ”Privatbostadsföretag – avgränsning mot andra bostadsförvaltande företag”.

⁴ IL 39:25.

⁵ Vid uthyrning av privatbostad sker ett schablonavdrag om 4000 kronor per år samt 20 % av hyresintäkten, IL 42:30-31.

3. Historik

3.1 Inledning

Sverige har sedan lång tid tillbaka på olika sätt beskattat fast egendom. Fastighetsskatt är således inte ett modernt påfund. Ursprungligen var fastighetsbeskattningen en ren objektskatt. Detta innebar att man betalade en skatt i proportion till fastighetens värde oavsett fastighetens verkliga avkastning.⁶

Under historiens gång har beskattningen av fastigheter emellertid ändrat form ett flertal gånger. Bland annat skiftades objektskatt till avkastningsskatt som sedan skiftade till objektskatt igen. I detta kapitel beskrivs hur skatten har vuxit fram från sent 1800-tal till år 1986 då den nuvarande fastighetsskatten trädde ikraft.

3.2 Allmänt om fastighetsbeskattningen

Sedan 1800-talet har fastighetsbeskattningen varit en kommunal angelägenhet, och allt eftersom kommunernas ansvarsområden växte och den kommunala självstyrelsen tog form så ökade behovet av intäkter. Detta ledde i början av 1920-talet till att en kommunal garantiskatt, benämnd garantiskattesystemet, infördes. Detta var en kombinerad fastighets- och inkomstskatt som skulle garantera kommunerna en viss minsta inkomst från fastigheterna i kommunen, oberoende av de faktiska inkomsterna.⁷ Bestämmelserna innebar att man tog ut en garantiskatt för fastigheter. Skatten beräknades på en viss procent av taxeringsvärdet och beloppet var avdragsgillt. Garantiskatten fick alltså dras av från de faktiska inkomsterna från fastigheten. Vid sidan av garantibeskattningen skedde nämligen en inkomstbeskattning av fastigheter.

Med tiden förändrades garantibeskattningen fortlöpande. Den blev närmare sammankopplad med inkomstbeskattningen och dess omfattning begränsades successivt. Genom en reform år 1953 tog man bort det särskilda uttaget av garantiskatt för alla fastighetsägare. Istället skulle ett garantibelopp som utgjordes av 5 procent av taxeringsvärdet tas upp som skattepliktig inkomst i den kommunala beskattningen. För att undervika dubbelbeskattning var beloppet avdragsgillt, (procentavdraget).⁸

I takt med att taxeringsvärdena ökade, sänktes garantiskattens procentsats successivt. Garantibeskattningen avskaffade stegvis och slopades för fysiska personer från och med 1988 års taxering. Motivet för avskaffandet var att skatten inte längre uppfyllde sitt ursprungliga motiv som garanti, samt att kombinationen av nettointäktsbeskattningen och garantibeskattningen hade gett upphov till ”improduktiv skatteplanering” från de skatteskyldigas sida.⁹

⁶ Lodin m fl, ”Inkomstskatt” s 195.

⁷ SOU 1994:57 bilaga 3 s 237.

⁸ SOU 1992:11 s 26.

⁹ A bet s 27.

3.3 Beskattningen av egna hem (privatägda småhus)

Inkomstbeskattningen i Sverige har vuxit fram ur den så kallade allmänna bevillningen, som var ett system av avkastningsskatter där varje inkomstkälla beskattades för sig. År 1910 ersattes den allmänna bevillningen helt av en allmän statlig inkomstskatt. Man övergick således till att beskatta den verkliga avkastningen av fastigheter och samtidigt medge avdrag för kostnader, det vill säga beskattning enligt konventionell metod.¹⁰

För egna hem medförde detta system stora svårigheter. På intäktssidan förekom sällan annat än värdet av det egna boendet, och ett omfattande arbete lades från skattemyndigheternas sida ned på att utfärdade anvisningar om hur detta hyresvärde skulle beräknas. Vidare medförde avdragsrätten stora kontrollproblem, speciellt avseende yrkanden om reparationsavdrag.¹¹ Detta ledde till att man från 1955 års taxering för småhusens del avskaffade den konventionella metoden och istället beskattade dessa enligt en förenklad schablonmetod.

Motiven till schablonmetoden var således dels förenklings skull men även att uppnå enhetligheten och rättvisa mellan skattskyldiga. Ett innehav av småhus ansågs inte kunna jämföras med innehav av en förvärvskälla så som hyreshus. Men man kunde jämföra småhusägaren med den som hyrde sin bostad då något förvärvssyfte i allmänhet inte förelåg. Det fanns dock en väsentlig skillnad mellan hyresgästen och småhusägaren som gjorde att man inte ville utesluta småhusen vid den skattemässiga inkomstberäkningen. Småhusägaren har i regel eget kapital investerat i fastigheten som han inte behöver betala ränta på, medan hyresgästens hyra däremot inkluderar ränta på hela det kapital som lagts ned i hyreshuset, trots att han inte själv äger del av kapitalet.¹²

Det bakomliggande resonemanget vid införandet av schablonbeskattningen var således att värdet av fastighetens nyttjande sett på lång sikt motsvarade omkostnaderna för innehavet. I omkostnaderna skulle skälig ränta på det egna kapitalet ingå och just därför borde man beskatta avkastningen av det investerade egna kapitalet. För att åstadkomma största möjliga likhet mellan hyresgäst och småhusägare skulle beskattningen av avkastningen av det egna kapitalet knytas an till den allmänna räntenivån. För att kunna beräkna storleken av räntan var det nödvändigt att fastställa storleken av det egna kapitalet i fastigheten. Svårigheterna att beräkna det egna kapitalet ledde dock till att avkastningen istället beräknades på en viss procent av fastighetens totala taxeringsvärde, samt att man istället medgav avdrag för skuldräntor och tomträttsavgäld.¹³

Schablonbeskattningen av småhus behölls under nästa fyrtio år och ändrades endast ett fåtal gånger, bland annat infördes progressionsinslag vid slutet av 60-talet. I samband med skattereformen 1991 och de ändringar som då gjordes i bostadsbeskattningen togs schablonbeskattningen bort för egna hem. Beskattningen sker sedan dess enbart genom den statliga fastighetsskatten.

¹⁰ SOU 1994:57 bilaga 3 s 237.

¹¹ Lodin s 196.

¹² SOU 1994:57 bilaga 3 s 238.

¹³ A st.

3.4 Beskattningen av bostadsrätter

År 1923 infördes för första gången särskilda bestämmelser i skatterättsligt hänseende för bostadsrättsföreningar. Man avsåg föreningar som hade till utslutande eller huvudsakligt ändamål att bereda sina medlemmar bostäder. Reglerna innebar en form av konventionell beskattning där medlemmarna beskattades för värdet av bostadsförmån.

Dessa regler visade sig dock svårtillämpade och i vissa fall användes förenklade schablonmetoder vid taxeringen och utfallet för olika föreningar blev därmed olika. 1954 slopades därför den konventionella metoden för äkta bostadsrättsföreningar¹⁴, och en schablonmetod liknande den för småhus infördes.¹⁵ Till en början var metoderna något olika men från och med år 1959 var de identiska. Beskattning av äkta bostadsrättsföreningar sker fortfarande, till skillnad från småhusen, enligt denna schablonmetod.

Det var i första hand förenklingsskäl som motiverade övergången till schablonmetoden. Vidare menades, liksom beträffande småhusägarna, att medlemmarna i bostadsrättsföreningen innehade sina lägenheter i första hand för att tillgodose sitt behov av bostad och inte för att förvärva en inkomst. Schablonmetoden syftade till att föreningarna inte skulle beskattas för annat än ränta på det egna kapitalet som lagts ned i fastigheterna.¹⁶

3.5 Hyreshusavgiften

Den närmaste föregångaren till fastighetsskatten var hyreshusavgiften som infördes år 1983. Detta var en helt statlig skatt som i grund och botten byggde på bostadspolitiska och statsfinansiella skäl.¹⁷

Bakgrunden till skatten var att regeringen vid samma tid föreslog vissa höjningar av de garanterade räntorna. Detta skulle leda till ökade kostnader för hyresvärdarna och i sista hand en allmän höjning av hyresnivån. De fastighetsägare som inte omfattades av räntebidragssystemet skulle också, på grund av bruksvärdesystemets utformning, kunna höja sina hyror. Det ansågs vara oskäligt att dessa fastighetsägare skulle kunna tillgodogöra sig ökade hyresintäkter genom att andra fastighetsägare fick ökade räntekostnader när de garanterade räntorna höjdes.¹⁸

Eftersom det inte ansågs möjligt att motverka denna förmögensomfördelning inom ramen för bostadsfinansieringssystemet, fick åtgärderna ske genom skattereglering.¹⁹ Hyreshusavgiften omfattade alla flerbostadshus med hyres- eller bostadsrättslägenheter med värdeår före år 1975, och avgiften uppgick till 2 procent av taxeringsvärdet. För konventionellt beskattade hyreshus var avgiften

¹⁴ För definition se not 3.

¹⁵ SOU 1994:57 bilaga 3 s 239.

¹⁶ Ds 1998:3 s 11 f.

¹⁷ Se prop. 1982/83:50 bilaga 2 s 9.

¹⁸ Ds 1998:3 s 12.

¹⁹ SFS 1982:1194.

avdragsgill vid beskattningen. De hyres- eller bostadsrättshus som var statligt belånade samt omfattades av räntebidragssystemet var dock, på grund av motiven till lagen, undantagna från avgiften.

Hyreshusavgiften blev emellertid inte särskilt långlivad. Redan ett par år senare slopades avgiften och ersattes med en statlig fastighetsskatt som tillämpades första gången vid 1986 års taxering.

4. Lagen (1984:1052) om statlig fastighetsskatt

4.1 Inledning

Vid tillkomsten av den nya fastighetsskatten riktade lagrådet kritik gentemot förslaget. Kritiken tog bland annat sikte på lagstiftningens komplicerade beskaffenhet samt att det saknades underlag för en bedömning av hur förslaget förhöll sig till principen om fördelning av skatt efter bärkraft.²⁰ Trots detta infördes den nya statliga fastighetsskatten år 1985.

I detta kapitel kommer en kort beskrivning av motiven till skatten, hur den såg ut vid dess tillkomst samt vilka förändringar den har genomgått fram till dags dato. Detta för att öka förståelsen för varför skatten ser ut som den gör idag.

4.2 Kort om motiven till fastighetsskatten

Den nya fastighetsskatten var vid dess tillkomst utformad som en ren objektskatt och det var främst två skäl som motiverade den. Dels på grund av bostadssektorns ekonomiska belastning på statsbudgeten och dels på grund av behovet av ökad rättvisa i fördelning av bördorna mellan olika upplåtelseformer.²¹ Det ansågs att ett solidariskt omfördelningssystem förutsatte att alla fastighetstyper skulle omfattas av fastighetsskatten.

Motivet bakom ändringen var således att fastighetsskatten i kombination med räntebidragssystemet för ny- och ombyggnad bäst ansågs svara mot kravet på ett rättvist och solidariskt omfördelningssystem inom bostadssektorn. Det faktum att fastighetsskatten även omfattade andra fastigheter än dem som innehöll bostäder var främst av fiskala skäl.²²

4.3 Fastighetsskattens utformning vid dess tillkomst

Vid dess tillkomst omfattade fastighetsskatten vad som i fastighetstaxerings-sammanhang benämndes hyreshusenheter och småhusenheter samt hyreshus och småhus med tillhörande tomtmark på lantbruksenhet. Fastighetsskatt togs således ut för i princip samtliga typer av fastigheter som innehöll bostäder eller som i bebyggt skick skulle kunna komma att innehålla bostäder.

För hyreshusenheternas del medförde lagen en utvidgning av skattebasen jämfört med den tidigare hyreshusavgiften. Beträffande småhusen omfattades både permanentus samt fritidshus av skatten. För lantbruksenheternas del var det endast småhus och hyreshus samt tomtmark för dessa som omfattades av skatten. Ekonomibyggnader och övriga delar av lantbruksenheterna var således undantagna.

²⁰ Prop. 1984/85:18 s 14.

²¹ A prop s 9 f.

²² A st.

Skatten skulle betalas av den som vid taxering till kommunal inkomstskatt skulle ta upp ett garantibelopp för fastigheten. Därigenom omfattade fastighetsskatten även fastigheter som upplåtits med tomträtt. I samband med att garanti-beskattningen avskaffades för juridiska personer ändrades emellertid reglerna för skattskyldigheten från att gälla den som skulle ta upp garantibelopp för fastigheten till att gälla i princip fastighetens ägare.²³

Fastigheter där byggnad uppförts eller ombyggt med stöd av statliga bostadslån undantogs emellertid från beskattning. Detta på grund av att fastighetsskatten utformats, som tidigare nämnts, som ett instrument för omfördelning inom bostadssektorn. De bostäder som omfattades av systemets andra del, upptrappningar av de garanterade räntorna inom bostadslånesystemets ram, borde därmed undantas från skyldigheten att betala skatt.

Vidare undantogs även småhusfastigheter som förvärvats under åren 1977-1983. Som skäl för detta anfördes att överlåtelsepriserna på småhus under dessa år varit höga och att förvärven skett utan att parterna haft vetskap om den kommande fastighetsskatten. Man anförde vidare att dessa fastigheter successivt borde föras in i skattesystemet och att det efter år 1989 inte skulle finnas kvar några skattefria småhus.²⁴

Underlaget för den nya fastighetsskatten utgjordes av taxeringsvärdet. För hyresfastigheter beräknades skatten på hela hyresvärdet, medan det för småhusens del beräknades på endast en tredjedel av taxeringsvärdet. Orsaken till detta var att taxeringsvärdet för en småhuslägenhet normalt var cirka tre gånger högre än för lägenheter i hyreshus.²⁵

För att fördela uttaget av fastighetsskatt så rättvist som möjligt sattes skattesatsen för konventionellt beskattade hyreshus till 2 procent, och för schablonbeskattade hyreshus till 1,4 procent. Skillnaden motiverades med att skatten var avdragsgill som driftskostnad för den förstnämnda. För småhusens del bestämdes skattesatsen till 0,5 procent vid schablonbeskattning och 0,7 procent vid konventionell beskattning. Vid sidan av den nya fastighetsskatten betalade även fastighetsägaren vanlig inkomstskatt, konventionellt eller schablonmässigt beräknad.

Efter att fastighetsskatten började tillämpas ändrades underlagen för beskattningen fortlöpande. Vid 1987 års taxering behölls skattesatsen för hyreshus, men för småhusens del höjdes de till 1 procent och 1,4 procent vid schablon- respektive konventionell beskattning. Enligt ett ursprungligt beslut i samband med införandet av fastighetsskatten skulle skattesatsen påföljande år vara densamma för hyreshus och småhus, det vill säga 1,4 respektive 2 procent. Vid 1988 års taxering höjdes dock skattesatsen till 2,5 procent för konventionellt beskattade hyreshusenheter och hyreshus på lantbruksenheter.²⁶ Som motivering angavs att så kallade extra upptrappningar av den garanterade räntan inom räntebidragssystemet medförde ökade kapitalutgifter för de schablonbeskattade hyreshusen.

²³ Prop. 1984/85:70 s 154.

²⁴ Prop. 1984/85:18 s 31 f.

²⁵ A prop s 11.

²⁶ Prop. 1986/87:48 s 69.

Inför 1989 års taxering föreslogs att underlaget för fastighetsskatten för hyreshusen skulle sänkas från 100 procent av taxeringsvärdet till 80 procent, och att underlaget för småhusens del skulle höjas från en tredjedel till 50 procent.²⁷ Skälet till förslaget var att man ville uppnå en rimligare fördelning av den förväntade skattehöjningen. Enligt uppskattningar beräknades taxeringsvärdena för hyreshus att öka med ca 80 procent vid den allmänna fastighetstaxeringen år 1988. Ökningen återspeglade den förmögenhetstillväxt som sedan den föregående allmänna fastighetstaxeringen hade skett för hyreshusenheternas del.

I samband med riksdagsbehandlingen av förslaget genomfördes emellertid inte höjningen beträffande småhusen. Underlaget för hyreshusen bestämdes till 55 procent av taxeringsvärdet för hyreshus²⁸ och en viss justering av övergångsbestämmelserna gjordes för de skattskyldiga som tillämpade brutet räkenskapsår.²⁹

Beskattningen förblev densamma vid 1990 års taxering, men året därefter höjdes skatteunderlaget för hyreshusen till 65 procent av taxeringsvärdet. Orsaken för denna höjning var dels ett första steg i genomförandet av den kommande skattereformen, dels att den genomsnittliga höjning av taxeringsvärdena efter 1988 års fastighetstaxering av hyreshus blev betydligt lägre än vad som tidigare förväntats.³⁰

Samma år infördes även en tillfällig höjning av skatteunderlaget till 100 procent för hyreshus med huvudsakligen lokaler och som var belägna i Uppsala eller Håbo kommun eller i annan kommun i Stockholms län än Norrtälje och Södertälje.³¹

4.4 Skattereformen

År 1991 genomfördes en omfattande skattereform som medförde stora förändringar även på bostadsbeskattningens område. De övergripande målen för reformen var att åstadkomma en samhällsekonomiskt effektiv beskattning samtidigt som fördelningspolitiska mål uppfylldes. Det grundläggande kravet vid reformen var att skapa likformighet eftersom det gamla systemet var alltför oenhetligt och svåröverskådligt.³²

De stora förändringarna på fastighetsbeskattningens område var tillkomsten av kategorierna näringsfastighet och privatbostadsfastighet.³³ För övrigt innebar reformen att inkomstslaget ”annan fastighet” avskaffades och att den löpande beskattningen av hyreshus och småhus hänförliga till kategorin näringsfastigheter skedde inom ramen för det nya inkomstslaget näringsverksamhet. När det gällde fastighetsskatten för denna kategorin skedde inga principiella förändringar.

²⁷ Prop. 1986/87:150 bilaga 7 s 2.

²⁸ SkU 1986/87:50 s 24 f.

²⁹ Prop. 1987/88:34 s 9.

³⁰ Prop. 1989/90:50 s 1 och 78 f.

³¹ Lagen (1989:476) om viss tillfällig höjning av uttaget av statlig fastighetsskatt.

³² SOU 1992:11 s 31.

³³ För definition se s 6.

För småhusens del, de som fram till årsskiftet 1990/91 schablonbeskattades inom ramen för inkomstslaget ”annan fastighet”, var förändringarna mer påtagliga. Den avgörande nyheten var att småhusen inte längre utgjorde en självständig förvärvskälla på samma sätt som före skattereformen. Inkomstbeskattning av privatbostadsfastigheter skulle nu helt ske inom ramen för det nya inkomstslaget kapital och den tidigare schablonintäktsbeskattningen av småhus togs bort helt och hållet.

Fastighetsskatten skulle alltså från och med reformen ersätta schablonbeskattningen och detta komparerades genom en höjning av skattesatsen. Fastighetsskatten var numera dels en avkastningsskatt motsvarande skatten på kapital, dels ett bostadspolitiskt instrument. För de flesta småhusägare innebar reglerna emellertid inte annat än att räntor eller tomträttsavgälder skulle dras av och att i de fall ägaren hade uthyrningsinkomster skulle dessa tas upp som kapitalintäkter.³⁴

De nya reglerna byggde på överväganden som redovisats i ett betänkande, Reformerad inkomstbeskattning³⁵, och mycket av de förslag som där presenterades genomfördes till 1992 års taxering. Fastighetsskatten för småhus bestämdes till 1.5 procent av hela taxeringsvärdet³⁶ och för hyreshus till 2.5 procent av hela taxeringsvärdet. För åren 1991 och 1992 skulle skattesatsen för småhus dock vara 1.2 procent av taxeringsvärdet.³⁷

Skattereformen medförde inte bara förändringar för skattesatserna, utan reglerna om initial hel och halv skattefrihet för nyproducerade småhus och hyreshus infördes. Reglerna innebär att uttag av fastighetsskatt för nyproducerade bostäder inte görs under de fem första åren, samt att endast halv fastighetsskatt utgår de därpå följande fem åren. Motivet till reglerna var att basbreddningar avseende mervärdesskatt tillsammans med ändringarna av fastighetsskatten och begränsningar i rätten till ränteavdrag skulle leda till mycket kraftiga kostnadsökningar för nyproducerade bostäder. En sådan konsekvens bedömdes oacceptabel från bostadspolitisk och fördelningspolitisk synpunkt och att det därför var nödvändigt att mildra denna utgiftsökning.³⁸

Samma år, vid 1992 års taxering, blev privatbostäder utomlands skattepliktiga och enligt lagen (1990:1460) om tillfällig höjning av statlig fastighetsskatt höjdes skatten till 3.5 procent på hyreshus med huvudsakligen lokaler.³⁹ Höjningen gällde i hela landet och skatten träffade kommersiella lokaler vid 1992 och 1993 års taxeringar. Motivet för den tillfälliga höjningen var främst för att minska den överhettning som tidigare förekom inom den privata tjänstesektorn.

Till 1994 års taxering avskaffades fastighetsskatten för lokaler⁴⁰ men övriga skattenivåer bibehölls. Året därefter sänktes emellertid skatten för hyreshus till 1.5

³⁴ Ds 1998:3 s 15 f.

³⁵ SOU 1989:33 Del II Inkomst av kapital s 59.

³⁶ För närmare motivering av valet av skattesats se s 28-29 i detta arbete.

³⁷ Prop. 1989/90:110 s 505 f.

³⁸ A prop s 508 f.

³⁹ Prop. 1990/91:56 s 11 f.

⁴⁰ Prop. 1991/92:150 bilaga I:5 s 24 ff.

procent av taxeringsvärdet.⁴¹ Skattesatsen blev därmed den samma för småhus och hyreshus. Motivet var att man inför år 1994 allmänna fastighetstaxering befarade att värdena på hyreshusen skulle komma att stiga med cirka 77 procent. Att låta denna kraftiga höjning av taxeringsvärden slå igen på uttaget av fastighetsskatt skulle leda till nackdelar av olika slag. En sänkning ansågs vara på sin plats mot bakgrund av de principer som låg till bakgrund för bestämmandet av dåvarande fastighetsskattesats.

För att inte motverka intresset för om- och tillbyggnader infördes samma år regler om reducerad fastighetsskatt vid om- eller tillbyggnad av hyreshus som innehåller bostäder.⁴² Reglerna innebär att fastighetsskatten skall reduceras om taxeringsvärdet har höjts till följd av om- eller tillbyggnad. Kraven är dock att kostnaderna har uppgått till minst 100 000 kronor samt att taxeringsvärdet har ökat med minst 20 procent i förhållande till närmast föregående taxering.

4.5 Efter skattereformen

Till 1997 års taxering höjdes fastighetsskatten för småhus och hyreshus med bostäder till 1.7 procent. Skattehöjningen var ett led i ett försök att stärka statsfinanserna och den genomfördes för att kunna undvika ytterligare en försämring av räntebidragen i det nyare bostadsbeståndet.⁴³

Vidare infördes fastighetsskatt återigen om 1 procent för hyreshus med lokaler. Fastighetsskatt infördes också för industrienheter inklusive elproduktionsenheter med 0.5 procent. Ett breddat underlag för uttag av fastighetsskatt var ett av flera åtgärder i regeringens försök att stärka statsfinanserna för att finansiera medlemskapet i Europeiska unionen.⁴⁴

Den 1 januari 1997 trädde lagen (1996:1231) om skattereduktion för fastighetsskatt i vissa fall vid 1997-2001 års taxeringar i kraft.⁴⁵ Bakgrunden till lagen var att många småhusägare fått kraftigt höjda taxeringsvärden vid 1996 års allmänna fastighetstaxering. Speciellt för småhusägare bosatta i attraktiva skärgårdsområden där höga priser på fritidsfastigheter förvärvade av välbeställda storstadsbor drev upp taxeringsvärdena. Detta i kombination med höjningen av skattesatsen till 1.7 procent medförde en enorm höjning av fastighetsskatten som i vissa fall innebar att det skulle bli omöjligt för fastboende att bo kvar. För att lindra effekterna av höjd fastighetsskatt och höjda taxeringsvärden infördes således en skattereduktion i vissa fall.

Lagstiftningen innebär att om ett småhus vid 1996 års allmänna fastighetstaxering fått ett basvärde som är minst 40 procent högre än taxeringsvärdet 1995, dock minst 200 000 kronor högre, skall skattereduktion erhållas med 1.7 procent av skillnaden mellan 1996 års basvärde och det högsta av antingen 1995 års taxeringsvärde ökat med 40 procent eller 1995 års taxeringsvärde ökat med 200

⁴¹ Prop. 1993/94:91 s 12 ff.

⁴² A prop s 10, 14 ff.

⁴³ Prop. 1994/95:25 s 75 f.

⁴⁴ Prop. 1994/95:203 s 29, 40 f.

⁴⁵ Prop. 1996/97:17.

000 kronor. Skattereduktionen vid 1997 års taxering medgavs inte med högre belopp än 10 000 kronor, och vid 1998-2001 års taxeringar skall skattereduktion medges med ett belopp motsvarande 80, 60, 40 respektive 20 procent av 1997 års skattereduktion. För att kunna få skattereduktionen krävs vidare att den skattskyldige skall ha ägt fastigheten den 1 januari 1996. Lagen är upphävd från årsskiftet 1999/2000, men den gäller fortfarande i fråga om 1997-2001 års taxeringar.⁴⁶

För hyreshusens del sänktes skattesatsen för bostäder vid 1999 års taxering från 1.7 procent till 1.5 procent.⁴⁷ I avvaktan på de ställningstaganden som regeringen och riksdagen skulle kunna göra med anledning av de förslag som fastighetsbeskattningskommittén skulle presentera längre fram sänktes skattesatsen tillfälligt året därefter för bostäder i hyreshus till 1.3 procent.⁴⁸

Vid 2001 års taxering sänktes skattesatsen ytterligare på bostadsdelen i hyreshus till 0,7 och för småhusen sänktes skattesatsen till 1,2 procent.⁴⁹ Idag, det vill säga vid 2002 års taxering, har skattesatserna sänkts ytterligare. Småhusen har en skattesats på 1,0 procent och bostadsdelen i hyreshus en skattesats på 0,5 procent.⁵⁰ Sänkningen gäller retroaktivt från och med 1 januari år 2001 och sägs vara en politisk åtgärd för att tillmötesgå den allmänna opinionen.

⁴⁶ Prop. 1999/2000:2.

⁴⁷ FiU 1997/98:20 s 190.

⁴⁸ Prop. 1998/99:1 s 142.

⁴⁹ Prop. 2000/2001:1 s 216.

⁵⁰ Prop. 2001/2002:1 s 192.

5. Fastighetsskatten – reglerna idag

5.1 Inledning

Bestämmelserna om fastighetsskatt finns i huvudsak i lagen (1984:1052) om statlig fastighetsskatt, FSL. Denna lag tillämpades första gången vid 1986 års taxering och har sedan dess genomgått stora förändringar längs vägen. Både motiven och utformningen har fortgående förändrats, men i mångt och mycket är det, som vi sett i kapitlet ovan, olika politiska aspekter som styrt och format fastighetsskattens utveckling.

Skatten är idag utformad som en skatt på icke-monetär avkastning och den motiveras främst av önskan att uppfylla likhetsprincipen på kapitalbeskattningens område. Det kapital som finns investerat i fastigheten ses som ett sparande på lång sikt, och dess avkastning skall beskattas på samma sätt som all annan form av sparande. Att fastighetsskatt utgår på andra fastigheter än bostäder förklaras av fiskala skäl.

Fastighetsskatt påföres vissa typer av fastigheter beroende på hur dessa är klassificerade vid fastighetstaxeringen och underlaget för skatten utgörs av taxeringsvärdet. Reglerna kring fastighetsskatt är därför nära sammankopplade med reglerna om fastighetstaxering. För att uppnå full förståelse för systematiken kring fastighetsskatten är det därför på sin plats att först, innan fastighetsskattens regelverk beskrivs, kort beskriva reglerna kring fastighetstaxering.

5.2 Fastighetstaxering

Bestämmelserna om taxering finns i fastighetstaxeringslagen (1979:1152), FTL. Taxering av fastigheter syftar till att fastställa egendomens marknadsvärde samt indela fastigheterna i olika taxeringsenheter. En fastighets taxeringsvärde kommer dock inte bara till användning som underlag för fastighetsskatten, utan det ligger också till grund för bland annat förmögenhetsskatt och arvs- och gåvoskatt.

Vid fastighetstaxeringen indelas fastigheterna i olika taxeringsenheter. Indelningen har betydelse för om fastighetsskatt skall utgå eller inte för en specifik fastighet. För bostäder finns tre olika taxeringsenheter; småhusenhet, småhus på lantbruksenhet samt hyreshusenhet.

Med småhus menas byggnader som är inrättade till bostad åt en eller två familjer. Både permanentbostad och fritidsfastighet räknas som småhus. Hyreshus är byggnader som är inrättade till bostad åt minst tre familjer eller till kontor, butik, hotell och restaurang eller liknande. I hyreshus med både bostäder och lokaler gäller olika skattesatser för de olika delarna. De utgör därför alltid skilda värderingsenheter. De småhus jämte tomtmark som hänförs till lantbruksenhet är sådana som ligger vid ett inte alltför obetydligt jordbruksmarksområde om byggnaden behövs som bostad för ägaren eller arrendatorn.

Vid fastighetstaxeringen sker värderingen i princip oberoende av hur det civilrättsligt förhåller sig med innehavet av bostäderna. Småhus upplåtna med bostadsrätt värderas således på samma sätt som småhus som innehas med äganderätt.

Taxeringsvärdena bestäms genom allmän fastighetstaxering, omräkning eller särskild fastighetstaxering. Allmän fastighetstaxering sker vartannat år enligt ett särskilt schema som innebär att olika fastighetskategorier taxeras med sex års mellanrum. Den senaste allmänna fastighetstaxeringen för småhus genomfördes år 1996. Under 1998 genomfördes allmän fastighetstaxering av lantbruk samt småhus på lantbruksenhet. Under 2000 genomfördes allmän fastighetstaxering av hyreshus. De värden som fastställs både vid en allmän och särskild fastighetstaxering gäller från ingången av det år då taxeringen skedde till och med ingången av det år ett nytt sådant beslut fattas.⁵¹

Vid den allmänna fastighetstaxeringen fastställs en fastighets marknadsvärde. Den enskilda fastighetens basvärde skall i sin tur utgöra 75 procent av detta värde, det s k taxeringsvärdet. Vid värderingen beaktas såväl den enskilda fastighetens förhållanden, såsom ålder, storlek, standard med mera, som den allmänna prisnivån inom ett begränsat geografiskt område. Värderingen utgår ifrån det genomsnittliga prisläget under andra året före taxeringsåret.⁵² Vid 1990 års småhustaxering utgick man således utifrån prisnivån 1988. Orsaken till att man valt att sätta basvärdet lägre än marknadsvärdet är att förhindra att taxeringsvärdena hamnar över marknadsvärdena då värderingen innehåller osäkerhetsmoment. (Undervärderingen kan dock elimineras genom att skattesatsen för fastighetsskatten höjs.)⁵³

Eftersom fastighetspriserna ofta stiger kraftigt under perioden fram till nästa fastighetstaxering har taxeringsvärdena successivt avvikit allt mer från fastigheternas marknadsvärden. De allmänna fastighetstaxeringarna har därför sedan 1996 kompletteras med ett årligt omräkningsförfarande. Vid omräkningen utgår man ifrån fastighetens basvärde som sedan omräknas med ett omräkningstal som bestämts med hänsyn till prisutvecklingen under en tolv månadersperiod. Omräkningen baseras således endast på den allmänna prisutvecklingen inom ett prisutvecklingsområde och inte på den enskilda fastighetens egenskaper.⁵⁴

Omräkningstalen skall bestämmas så att taxeringsvärden inom ett prisutvecklingsområde motsvarar 75 procent av marknadsvärdena inom området. Omräkning av taxeringsvärden har vid flera tillfällen frysts. Detta på grund av oro för de skatteökningar som en omräkning skulle medföra då fastighetspriser stigit kraftigt på kort tid inom ett och samma prisutvecklingsområde.

Vid en särskild fastighetstaxering ändras den tidigare taxeringen, men endast i de fall då en särskild nytaxeringsgrund föreligger. Nytaxeringsgrunderna kan indelas

⁵¹ Tegnander, ”Fastighetsskatt” s 24.

⁵² Värderingen sker således i första hand utifrån ortsprismetoden, se 5:5 FTL. Subsidiära metoder är avkastnings- och produktionskostnadsmetoden.

⁵³ Lodin s 211.

⁵⁴ Riksskatteverket delar in hela landet i olika prisutvecklingsområden för att regionala omräkningsfaktorer skall kunna fastställas, se 16a:5 FTL.

i tre olika kategorier; rättsliga grunder, substansändring samt statsplaneändring. Exempel på den första grunden är när en ny registerfastighet har tillkommit genom en avstyckning. En ny taxeringsenhet behöver då bildas. Den andra grunden riktar in sig på situationer när värdet på en taxeringsenhet väsentligt har förändrats, till exempel genom en nybyggnad eller omfattande reovering. Den sista grunden blir tillämplig när taxeringsvärden ändras till följd av en statsplaneändring eller genom annat beslut av myndighet.

Basvärden som ändras vid särskild fastighetstaxering skall beräknas med hänsyn till samma prisläge som användes vid närmast föregående allmänna fastighetstaxering. Tanken är att det nya basvärdet skall ha samma nivå som det skulle ha haft om det fastställts vid samma tidpunkt då de andra fastighetsenheterna fick sina basvärden fastställda. Det nya basvärdet skall gälla från och med den 1 januari taxeringsåret. Sker exempelvis en omfattande reovering under år 2000 skall särskild fastighetstaxering ske år 2001. Det nya basvärdet gäller från och med den 1 januari år 2001.

Det bör här påpekas att en utredning angående fastighetstaxering, SOU 2000:10, har presenterats. Utredningen har haft i uppdrag att utvärdera och se över regelsystemet för fastighetstaxering och undersöka om de nuvarande reglerna på ett tillfredsställande sätt leder fram till att taxeringsvärdena för enskilda fastigheter återspeglar marknadsvärdena.⁵⁵ I betänkandet föreslås bland annat att omräkningsförfarandet skall avskaffas.

5.3 Fastighetsskatt

Fastighetsskatt påförs alla fastigheter som vid fastighetstaxeringen betecknas som småhusenhet, hyreshusenhet, industrienhet, elproduktionsenhet, lantbruksenhet om det på enheten finns småhus eller tomtmark för småhus samt för privatbostad belägen i utlandet. 1§ FSL

Skattskyldig för fastighetsskatten är ägaren till fastigheten eller den som enligt 1:5 FTL skall anses som ägare, 2§ första stycket FSL. Ägare kan vara fysisk eller juridisk person. För handelsbolagens del gällde tidigare att det var delägarna som var skattskyldiga, men från och med 1988 års taxering är det bolaget som är skattskyldigt för fastighetsskatten.⁵⁶ För fastigheter som ägs av bostadsrättsföreningar är det föreningen och inte de enskilda bostadsrättsinnehavarna som är skattskyldigt. När det gäller privatbostad i utlandet föreligger skattskyldighet endast när ägaren är bosatt i Sverige och fastigheten inte undantas från beskattning genom ett dubbelbeskattningsavtal, 2§ andra och tredje styckena FSL.

Fastighetsskatten beräknas per beskattningsår och som beskattningsår räknas normalt det kalenderår som närmast föregått inkomsttaxeringsåret. Vid 2001 års taxering var således beskattningsåret år 2000. För de fall då beskattningsåret är kortare eller längre än 12 månader eller fastigheten har förvärvats eller avyttrats under beskattningsåret, skall underlaget för fastighetsskatten jämkas med hänsyn därtill, 2§ fjärde stycket FSL. Fastighetsskatt utgår därmed endast under den tid

⁵⁵ SOU 2000:10 s 15.

⁵⁶ Prop. 1996/97:12 s 38.

fastigheten ägs/innehas. Det är emellertid inte dagen för tillträde som är relevant. Det har i RÅ 1993 ref. 65 slagits fast att det är genom köpekontraktet som den skattemässiga äganderätten övergår till köparen, såvida det i avtalet inte anges en senare tidpunkt.

Underlaget för fastighetsskatten utgörs av taxeringsvärdet och skatten beräknas på det taxeringsvärde som gällt under beskattningsåret, 2§ femte stycket FSL. Fastighetsskatten betalas varje år som en viss procent på detta värde, 3§ första stycket FSL. Dessa procentsatser har tidigare ändrats kontinuerligt, och kommer förmodligen så att göra även i framtiden. I skrivandets stund utgår fastighetsskatt med 1,0 procent av taxeringsvärdet för småhusenheter, för småhusenheter på lantbruksenheter och för privatbostad i utlandet.⁵⁷ För hyreshusenheternas del utgår skilda procentsatser på 0,5 procent respektive 1,0 procent beroende på om det rör sig om bostäder eller lokaler. För industrienheter och elproduktionsenheter utgår fastighetsskatt med 0,5 procent av taxeringsvärdet.⁵⁸

Det är emellertid inte alla fastigheter som påförs fastighetsskatt. I FTL finns flera bestämmelser som undantar vissa typer av fastigheter från skattskyldighet genom att de inte erhåller något taxeringsvärde. Utöver dessa grupper finns det också fastigheter som visserligen är skattskyldiga enligt FTL, men som inte finns uppräknade bland de skattepliktiga enheterna i FSL.

I tredje kapitlet FTL finns en uppräkning på de fastigheter som är befriade från skatteplikt. Det rör sig främst om vissa byggnadstyper med mark och byggnader som ägs av vissa institutioner. Till exempel är olika specialbyggnader så som vårdbyggnad, reningsanläggning, kommunikationsbyggnad, skolbyggnad, bad-, sport och idrottsanläggningar med mera skattebefriade. Byggnad som av något skäl inte kan hänföras till någon specialbyggnad kan ändå vara skattebefriad om den ägs av vissa stiftelser, ideella föreningar och dylikt.⁵⁹

Från skatteplikt undantas de fastigheter som året före taxeringsåret inte var skattepliktiga enligt FTL, 1§ första stycket FSL. Frågan är dock om denna regel är helt beroende av hur fastigheten taxerats eller om det är möjligt med en mera fristående bedömning om hur fastigheten istället borde ha taxerats. Enligt RÅ 1993 ref. 36 är det möjligt med en fristående bedömning i de fall en felaktig fastighetstaxering har skett. I målet hade en del av en fastighet taxerats som hyreshusenhet trots att fastigheten använts på ett sådant sätt att den borde ha taxerats som specialbyggnad och därmed vara skattefri. Regeringsrätten menade att eftersom fastighetsdelen rätteligen skulle ha taxerats som specialbyggnad var den inte skattepliktig enligt FTL och därmed ej heller skattepliktig till fastighetsskatt. Rättsläget är på denna punkt emellertid inte helt klart.⁶⁰

⁵⁷ Underlaget för privatbostad i utlandet utgörs av 75 % av marknadsvärdet.

⁵⁸ Prop. 2000/2001:1 s 216.

⁵⁹ Tegnander s 58.

⁶⁰ A.a s 57 f.

5.4 Begränsning/nedsättning av fastighetsskatten

Det finns flera bestämmelser i FSL och andra tillfälliga lagstiftningsåtgärder som på ett eller annat sätt begränsar uttaget av fastighetsskatten. Gemensamt för de olika åtgärderna är att man velat dämpa alltför långtgående effekter som systemet kring fastighetsskatt ibland gett upphov till.

I 3 § andra stycket FSL finns till att börja med en begränsningsregel som under de fem första åren helt undantar nybyggda fastigheter som innehåller bostäder från fastighetsskatt.⁶¹ De fem därpå följande åren utgår vidare endast halv fastighetsskatt. Befrielse och nedsättning av skatten är knuten till begreppet värdeår. Värdeåret bestäms utifrån fastighetens livslängd och motsvarar normalt det året som fastigheten uppfördes.⁶² För att få skattebefrielse krävs således att fastigheten har ett värdeår som utgör året före taxeringsåret.⁶³

Reglerna om hel och halv nedsättning av fastighetsskatten blir också tillämpliga vid en om- eller tillbyggnad där byggnadsarbetena är så omfattande att byggnaden åsätts ett värdeår som motsvarar året för om- eller tillbyggnaden.⁶⁴

Vidare finns i 3 a § FSL ytterligare en begränsningsregel rörande om- och tillbyggnader av hyreshus som innehåller bostäder. Reglerna tillkom för att inte motverka intresset av investeringar och medger en reduktion av fastighetsskatten när taxeringsvärdet har höjts till följd av om- eller tillbyggnad. Kraven är dock att kostnaderna har uppgått till minst 100 000 kronor samt att taxeringsvärdet har ökat med minst 20 procent i förhållande till närmast föregående taxering. Reglerna är utformade med ovan nämnda begränsningsregel som modell. Därför fastställs ett reduceringsbelopp som begränsar fastighetsskatten fullt ut de första fem åren, och de därpå fem följande åren är det halva reduceringsbeloppet som är aktuellt.

I 3 § fjärde stycke finns en mera generell begränsningsregel som inte endast är kopplad till bostäder. Där stadgas att om en byggnad som är avsedd för användning under hela året, på grund av eldsvåda eller därmed annan jämförlig händelse inte har kunnat utnyttjas under viss tid, får fastighetsskatten nedsättas med hänsyn till den omfattning som fastigheten inte kunnat utnyttjas. Detsamma gäller för byggnader med lägenheter för uthyrning när uthyrning varit utesluten till följd av ovan nämnda händelser. Kravet är dock att den begränsade användningen eller uthyrningen skall ha fortgått under en viss minsta tid av beskattningsåret. Enligt Riksskatteverket, RSV, bör det handla om minst en månad.⁶⁵

Den konkreta betydelsen av denna bestämmelse har varit omtvistad. RSV var tidigare av den mening att nedsättning endast kunde ske vid skada på byggnad och att det var uteslutet med nedsättning när lägenhet var outhyrd eller när det

⁶¹ Angående motiv till lagregeln se ovan s 15.

⁶² Salomonsson m fl, ”Fastighetsskatt i teori och praktik” s 66.

⁶³ Prop. 1989/90:110 s 732.

⁶⁴ Salomonsson s 67.

⁶⁵ RSV:s handledning 1999 års taxering s 611.

pågick ombyggnad.⁶⁶ Regeringsrätten har emellertid genom ett antal domar medgivit nedsättning av fastighetsskatten även vid vakanser och i samband med ombyggnad.

I RÅ 1998 ref. 27 prövades möjligheten till nedsättning vid bristande efterfrågan. Målet gällde en fastighet i Växjö innehållande olika lokaler, bland annat kontor, frisersalong samt förråd. Lokalerna hade varit outhyrda under 1991 och 1992 trots att fastighetsägaren med ett flertal annonser i lokaltidningen försökt hitta presumtiva hyresgäster. Regeringsrätten medgav nedsättning med motivering att hinder mot uthyrning utan samband med eldsvåda och dylikt utgör en självständig jämningsgrund enligt 3 § fjärde stycket FSL.

En fråga som uppstår är hur bevisprövningen i dessa fall bör ske. Fastighetsägaren bör genom fri bevisföring visa att han vidtagit normala affärsmässigt motiverade åtgärder för att få lägenheten uthyrd. För att denna bevisning inte skall godtas krävs det att skattemyndigheten presenterar motbevisning som medför att fastighetsägaren uppgifter inte längre framstår som sannolika.⁶⁷ Avgörande för nedsättningen blir således om det föreligger bristande efterfrågan. En specifik bedömning får ske från fall till fall, där fastighetsägarens ansträngningar måste stå i proportion till vakansgraden i området. På en ort med större vakansgrad krävs det således mindre av en fastighetsägare än på en ort med låg vakansgrad.⁶⁸

Ytterligare en fråga som väcks i samband med detta fall är hur nedsättningen skall beräknas. I ovan nämnda rättsfall skedde nedsättningen genom en ytjämförelse. Ytan av de outhyrda lokalerna dividerades med den totala lägenhetsytan. Kvoten multiplicerades sedan med det totala byggnadsvärdet som avsåg lokaler. RSV anser å andra sidan att nedsättningen i första hand bör ske med stöd av en hyresjämförelse mellan totalhyran och hyresförluster på tomma lägenheter eftersom detta ger en mer rättvis beräkning av nedsättningsbeloppet.⁶⁹ Detta har kritiserats av Tegnander och Leidhammar i en artikel i Skattenytt 1999 s 102 f. De menar att RSV:s uppfattning i denna fråga mer har styrts av hur de önskar att regelsystemet borde vara utformat än av en tolkning av gällande rätt.

Samma dag som Regeringsrätten avgjorde ovan nämnda rättsfall avgjordes fem andra mål där det konstaterades att nedsättning även kan komma i fråga när en fastighetsägare inte har kunnat hyra ut lägenheter på grund av ombyggnad eller rivningsarbeten.⁷⁰

Utöver de bestämmelser som i FSL reglerar nedsättning av fastighetsskatten finns lagen (1996:1231) om skattereduktion för fastighetsskatt i vissa fall vid 1997-2001 års taxeringar. Lagens bestämmelser träffar småhusägare som fått kraftigt höjda taxeringsvärden vid 1996 års allmänna fastighetstaxering av småhus. Lagen har visserligen upphört att gälla vid utgången av år 1999, men gäller dock

⁶⁶ Tegnander s 81.

⁶⁷ Tegnander & Leidhammar, ”Nedsättning av fastighetsskatten – kritisk granskning av RSV:s promemoria” Skattenytt 1999 s 104.

⁶⁸ Tegnander s 83.

⁶⁹ Tegnander & Leidhammar s 102.

⁷⁰ Mål nr. 1768-1772-1997.

fortfarande i fråga om 1997-2001 års taxeringar. För närmare beskrivning av bestämmelserna samt motiven till lagen se s 16-17 i detta arbete.

Ytterligare en form av begränsning av fastighetsskatten som skett utanför FSL:s ram är den så kallade ”frysningen” av taxeringsvärden. Som tidigare nämnts infördes år 1996 ett omräkningsförfarande vid fastighetstaxeringen. Detta syftade till att uppnå en mer kontinuerlig anpassning av taxeringsvärdena till förändrade marknadsförhållanden. Omräkningsförfarandet har emellertid inte tillämpats som avsetts utan taxeringsvärdena har genom tillfälliga lagstiftningsåtgärder⁷¹ frysts och därmed har värdena i princip varit oförändrade år 1997 till år 2000. Icke höjda taxeringsvärden innebär icke höjd fastighetsskatt. Således kan det sägas att en tillfällig begränsning av fastighetsskatten har skett.

Vidare bör här nämnas att fastighetsskattekommittén har föreslagit en begränsningsregel för fastighetsskatten.⁷² Förslaget tar sikte på hushåll med låga inkomster som är bosatta i småhus med höga taxeringsvärden. Regeln innebär att uttaget av fastighetsskatt avseende permanentbostad under vissa förutsättningar begränsas så att det inte överstiger en viss andel av hushållsinkomsten. Mer om detta förslag finns att läsa om i kapitel åtta.

⁷¹ SFS 1996:1615, 1997:441, 1998:525, 1999:637.

⁷² SOU 1999:59.

6. Internationell utblick

6.1 Inledning

Det är inte bara Sverige som valt att beskatta fastigheter. Många andra länder i Europa och övriga världen har också ett system där innehav av fastigheter på ett eller annat sätt beskattas. För att få en liten inblick i hur andra länder valt att utforma sin fastighetsbeskattning följer därför en kort och allmän beskrivning över detta. Framställningen behandlar dock inte specifikt olika länder skattesystem, utan är begränsad till att endast ange generella grundstrukturer.

6.2 Kort om andra länders fastighetsbeskattning⁷³

I de flesta andra länder är den löpande fastighetsbeskattningen, till skillnad från i Sverige, en kommunal angelägenhet och den utgör en viktig inkomstkälla för kommunerna. I vissa länder utgår dock både statlig och kommunal fastighetsskatt samtidigt. Normalt utgår skatten som ett årligt belopp som betalas vid ett enda specifikt tillfälle, men i vissa länder förekommer det även flera betalningstillfällen. Skattebasen är ofta beroende av ekonomiska, sociala och politiska ändamål och detta medför att till exempel skolor, sjukvårdsinrättningar och jordbruksmark i vissa länder undantas från beskattning.

I de flesta länder är skatteunderlaget marknadsrelaterat men även andra underlag används, till exempel underlag baserat på ett uppskattat hyresvärde. Vid marknadsrelaterade underlag är det vanligt att värderingen grundar sig på försäljningsstatistik. Samtidigt är det inte ovanligt att taxeringsvärdena avsevärt understiger de verkliga marknadsvärdena. Värderingen av kommersiella fastigheter och hyreshus baseras ofta på en avkastningsmetod.

Det finns dock länder där beskattningsunderlaget helt saknar anknytning till fastighetens värde. Israel är ett exempel på detta. Där utgörs skatteunderlaget av ett värde per kvadratmeter som baseras på fastighetens lokalisering, område, ålder och användning av byggnaden.

Storleken på skatteuttaget varierar mellan olika länder. I de länder där beskattningen är en kommunal angelägenhet fastställs ofta nationellt inom vilka ramar skattesatsen får variera. Det är sedan upp till de olika kommunerna att själva bestämma den exakta skattesatsen. I vissa länder är det också möjligt att ha olika skattesatser för permanentboende och fritidshus.

Utöver den löpande beskattningen förekommer också annan form av beskattning anknuten till fastighetsinnehav. I vissa länder utgår transfereringsskatter vid försäljning. Skatten är då utformad som en stämpelskatt som utgår med en viss procent av försäljningssumman. Även kapitalvinstbeskattning är vanlig. I vissa länder är dock vinsten skattefri efter en viss tids innehav av fastigheten. I en del fall är vinsten till och med helt skattefri då det rör sig om försäljning av en

⁷³ Följande framställning bygger på SOU 1994:57 s 253-254 samt SOU 2000:34 s 41-42.

privatbostad. När det gäller avdragsrätten för utgiftsräntor hänförliga till innehavet av bostaden varierar detta kraftigt mellan olika länder.

7. Fastighetsskattens motiv

7.1 Inledning

I Sverige har innehavet av fast egendom sedan lång tid tillbaka beskattats på olika sätt. Fastighetsskattens utveckling har i mångt och mycket styrts av bostadspolitiska åtgärder och tillståndet i samhällsekonomin i stort. Skatten har varit och är fortfarande ett ständigt återkommande inslag i den allmänna debatten. Det är ur denna synvinkel intressant att närmare studera vilka motiv och principer som fått ligga till grund för utformningen av beskattningen vid olika tidpunkter. Nedan följer därför en beskrivning av motiven till skatten samt en diskussion kring valet av skattesats.

7.2 Kort om tidigare motiv till fastighetsbeskattningen

Det ursprungliga motivet till fastighetsbeskattningen kan sägas vara den kommunala garantin, det vill säga kommunens behov av inkomster för att trygga självstyrelsens framväxt. Fastigheterna i kommunen utgjorde en säker skattebas och eftersom fastighetsägarna drog nytta av kommunala investeringar så som gator och avlopp, borde de i gengäld bidra till finansieringen av dessa.⁷⁴ Motivet grundades således på intresseprincipen som innebär att var och en skall betala skatt i förhållande till den nytta man erhåller av samhällets tjänster.⁷⁵

Under 1980 talet väcktes önskan att skapa neutralitet mellan boendeformer. När den nuvarande fastighetsskatten infördes år 1985 var det visserligen statsfinansiella skäl som motiverade skatten, men samtidigt som skatten skulle stärka statskassan för bostadspolitiska ändamål, var motivet även att uppnå paritet och neutralitet mellan olika boendeformer.⁷⁶ Regeringen eftersträvade således att genom förmögenhetsomfördelning skapa liknande kostnadsförutsättningar för bostäder oberoende av besittningsform och ålder. Motiven byggde således på en socialpolitisk skatteprincip som just innebär att korrigera orättvisor genom förmögenhetsomfördelning.⁷⁷

7.3 Kapitalavkastningsprincipen

Kapitalavkastningsprincipen började tillämpas på mitten av 50-talet i samband med det reformarbete som då genomfördes. Principen motiverade den löpande inkomstbeskattning som på den tiden påfördes alla fastigheter, och har sedan dess varit ett av motiven till fastighetsbeskattningen. Det var emellertid i samband med skattereformen år 1991 som den, tillsammans med olika neutralitetsaspekter, blev det primära motivet för fastighetsbeskattning.⁷⁸

⁷⁴ SOU 2000:34 s 73.

⁷⁵ Rodriguez, ”Den svenska skattehistorien” s 83.

⁷⁶ SOU 1992:11 s 29.

⁷⁷ Rodriguez s 83.

⁷⁸ SOU 2000:34 s 74.

Genom skattereformen avskaffades, som tidigare nämnts, intäktsschablonbeskattningen av småhusen och det blev fastighetsskatten som istället fick i uppgift att beskatta avkastningen från småhusen. Boendet ses nämligen som en investering som på grund av sitt stora värde och sin långa livslängd ger upphov till en avkastning.

Grundbulten vid skattereformen var likformighet vid kapitalbeskattningen. Alla former av sparande skall numera beskattas likvärdig för att motverka gynnandet av en viss typ av sparande/investering. Då boendet ses som en investering måste således även detta beskattas i likhet med alla andra former av sparande och investeringar. Ett exempel kan ges för att förtydliga tanken bakom kapitalavkastningsperspektivet.

Två personer innehar båda 1 miljon kronor. Den ena väljer att hyra sitt boende och investera sina pengar i aktier. Denne kommer att kapitalbeskattas för den avkastning som aktierna ger upphov till, både löpande vid årlig utdelning och genom kapitalvinstbeskattning vid försäljning. Den andra personen väljer att köpa sitt boende och investerar sin miljon i en fastighet. Om inte denna investering, fastigheten, kapitalbeskattas i likhet med aktierna uppstår olikformig kapitalbeskattning.

Den avkastning som innehav av privatbostad ger upphov till kan delas upp i två olika delar. Den ena delen består i den värdeökning, det vill säga den kapitalvinst, som innehavet med tiden ger upphov till. Denna avkastning/värdeökning beskattas vid försäljningstillfället genom kapitalvinstreglerna.⁷⁹ Den andra delen beskattas löpande genom fastighetsskatt och utgörs av den direktavkastning som det nedlagda kapitalet i bostaden ger upphov till.

Den sistnämnda delen, direktavkastningen, kan te sig konstigt eftersom fastigheter inte ger upphov till någon likvid avkastning på det sätt som andra former av sparande gör. Det hela förklaras emellertid som att boendet istället ger upphov till en avkastning i form av ett nyttjandevärde av bostaden⁸⁰ Tanken är densamma som när en anställd beskattas för någon form av naturaförmån, till exempel fri bil eller fri kost. I dessa fall utgår inte heller någon likvid ersättning, men ändå beskattas den anställde för värdet av förmånen.⁸¹ Man kan se det som att nyttjandevärdet av bostaden ersätter den ekonomiska intäkt som ägaren skulle ha åtnjutit om han hade hyrt ut bostaden.⁸²

7.4 Val av skattesats

Eftersom syftet med skattereformen var att skapa en likformig kapitalbeskattning var målet att välja en skattesats som överrensstämmer med övrig kapitalbeskattning. Skattesatsen för fastighetsskatten bestämdes därför till 1,5 procent av taxeringsvärdet för småhus. Man resonerade på följande sätt.

⁷⁹ Två tredjedelar av kapitalvinsten vid försäljning av privatbostadsfastighet skall tas upp till beskattning, IL 45:33.

⁸⁰ SOU 2000:34 s 17.

⁸¹ Lodin s 110 ff.

⁸² Olle styrfält, ”Fastighetsskatten är en sjuk skatt”. Dagens Nyheter 010617 s A17.

Det totala skatteuttaget av fastigheter, det vill säga summan av den löpande beskattningen och kapitalvinstbeskattningen, skulle vara likvärdigt med övrig kapitalinkomstbeskattning. Eftersom skattesatsen för ordinär kapitalinkomstbeskattning sattes till 30 procent, och man antog att fastighetskapitalet gav upphov till sju procents nominell avkastning, skulle det totala skatteuttaget av fastigheter vara 2,1 procent. $(0,3 \times 7)$ ⁸³

Lagstiftarna ville emellertid främja investeringar på detta område, och valde därför att sätta det totala skatteuttaget lite lägre, nämligen på 1,5 procent. Även bostadspolitiska skäl motiverade en lägre beskattning. Kvar återstod att bestämma hur stor del av det totala skatteuttaget som skulle hänföras till den löpande beskattningen respektive kapitalvinstbeskattningen.⁸⁴

Eftersom kapitalvinstreglerna ansågs innebära ett årligt skatteuttag på 0,38 procent av marknadsvärdet skulle den löpande beskattningen stå för resterande del av det totala skatteuttaget, nämligen 1,12 procent av marknadsvärdet per år. $(1,5 - 0,38 = 1,12)$ Eftersom skatteunderlaget, taxeringsvärdet, utgörs av 75 procent av marknadsvärdet borde skattesatsen för den löpande beskattningen med detta resonemang bestämmas till 1,5 procent. $(1,12 / 0,75 = 1,5)$ Fastighetsskatten blev således 1,5 procent av småhusens taxeringsvärde.⁸⁵

⁸³ SOU 2000:34 s 65.

⁸⁴ A bet s 66.

⁸⁵ A st.

8. Skärgårdsfrågan – begränsad fastighetsskatt

8.1 Inledning

Fastighetsskatten har under hela sin livstid skapat diskussioner och kritiserats i olika sammanhang. När skattesatsen för småhus höjdes år 1996 blomnade den offentliga debatten upp ordentligt. Detta på grund av att höjningen av skattesatsen, i kombination med 1996 års allmänna fastighetstaxering av småhus, orsakade kraftiga höjningar av fastighetsskatten i många fall. Framförallt diskuterades förhållandena i attraktiva fritidshusområden, såsom skärgård- och kustområden.⁸⁶

I detta kapitel kommer först kort beskrivas hur det så kallade skärgårdsproblemet uppstod och vilka åtgärder regeringen vidtagit. Sedan följer en närmare beskrivning av förslaget om hur fastighetsskatten skall begränsas samt den kritik som riktats mot förslaget.

8.2 Bakgrunden till begränsningsregeln

Skärgårdsproblemet orsakas av att välbeställda storstadsbor förvärvar fritidshus till höga priser i attraktiva skärgårdsområden. Detta leder till höjda taxeringsvärden för alla småhus i området och därmed även höjd fastighetsskatt. För den bofasta befolkningen med lägre inkomster innebär detta i vissa fall att de tvingas sälja sina fastigheter till följd av likviditets- och kostnadsproblem. (Problemet huvudsakliga grund är således att fastighetsskatten är utformad som en icke-monetär avkastning). De har varken råd att bo kvar eller att förvärva nya bostäder i dessa områden.

Eftersom denna utveckling i långa loppet skulle kunna innebära att dessa områden töms på sin bofasta befolkning har regeringen vidtagit flera åtgärder de senaste åren. I mars 1998 tillsattes en fastighetsbeskattningskommitté vars uppdrag var att generellt se över och utvärdera reglerna om fastighetsskatt.⁸⁷ Den första frågan för kommittén var att undersöka möjligheten att lösa den nämnda problematiken genom att skapa en begränsningsregel för fastighetsskatten.

I avvaktan på kommitténs resultat föreslog emellertid regeringen i en lagrådsremiss den 9 juli 1998 att bofasta personer med småhus i vissa attraktiva skärgårds- och kustområden skulle få beräkna fastighetsskatten på ett lägre underlag än taxeringsvärdet vid 1999 och 2000 års taxeringar. Regeringsförslaget avstyrktes emellertid av lagrådet som ansåg att kravet på tillräcklig beredning inte var uppfyllt samt att, då förslaget begränsades till vissa områden, ”det fanns en påtaglig risk för att lika fall skulle komma att behandlas olika”.⁸⁸

Fastighetsbeskattningskommitténs arbete resulterade så småningom i ett delbetänkande, SOU 1999:59 Begränsad fastighetskatt, där två olika förslag till en begränsningsregel för fastighetsskatten presenterades. Det ena förslaget var

⁸⁶ SOU 1999:59 s 39.

⁸⁷ Dir. 1998:20.

⁸⁸ Prop. 2001/02:3 s 58.

generellt utformat och skulle gälla alla hushåll som uppfyllde vissa villkor och det andra var begränsat till att gälla hushåll i vissa geografiska områden. Kommittén hävdade att det förstnämnda alternativet var att föredra, eftersom det fångar upp det mera allmänna problem som fastighetsskatten utgör för alla hushåll som har låga inkomster men hög fastighetsskatt på permanentbostaden. Vidare menade de att man med en generell begränsningsregel kommer undan de rättviseproblem som en geografiskt begränsad regel skulle medföra.⁸⁹

I den proposition⁹⁰ som följde föreslås, i enlighet med kommitténs uttalande, en generell begränsningsregel som tar sikte på fastighetsägare med låga inkomster som är bosatta i småhus med höga taxeringsvärden.

8.3 Begränsad fastighetsskatt

För att komma tillrätta med de problem som höga fastighetsskatter medför för de fastighetsägare som har låga inkomster har nu regeringen lämnat ett förslag om införandet av en skattereduktionsregel. Regeln innebär att fastighetsskatten på ett småhus inte skall överstiga 5 procent av hushållets gemensamma inkomster.⁹¹ Detta under förutsättning att vissa kriterier är uppfyllda.

För att en fastighetsägare skall få erhålla skattereduktionen krävs förs och främst att fastigheten är ett småhus som utgör permanentbostad samt att ägaren varit folkbokförd där under hela beskattningsåret. Fritidsfastigheter omfattas således inte av reglerna. För de fall det finns två permanentbostäder inom samma hushåll utgår skattereduktion endast för den fastighet som har högst taxeringsvärde.⁹² Vidare krävs att fastighetens taxeringsvärde uppgår till minst 280 000 kronor och högst 3 miljoner kronor.⁹³

Skattereduktionen beräknas som skillnaden mellan den aktuella fastighetsskatten (på den del av taxeringsvärdet som understiger 3 miljoner kronor) och ett spärrbelopp som är 5 procent av hushållets inkomst. Spärrbeloppet kan aldrig bli lägre än 2 800 kronor. Det motsvarar fastighetsskatten på en fastighet med ett taxeringsvärde på 280 000 kronor, ($1,0 \% \times 280\ 000 = 2\ 800$).⁹⁴ Exempelvis kommer ett hushåll med 400 000 kronor i inkomst som bor i en fastighet med ett taxeringsvärde på 2,5 miljoner kronor att få en skattereduktion på 5 000 kronor. Deras fastighetsskatt kommer att bli 20 000 kronor istället för 25 000 kronor. ($1\% \times 2,5\ \text{Mkr} - 5\% \times 400\ 000 = 5\ 000$)

Regeringens förslag bygger på att det är hushållets gemensamma inkomster som spärrbeloppet räknas på. Vad som åsyftas med begreppet hushåll är de personer som kan sambeskattas enligt lagen (1997:323) om statlig förmögenhetsskatt, SFL, det vill säga makar som lever tillsammans, sambor som tidigare varit gifta med

⁸⁹ SOU 1999:59 s 15 f.

⁹⁰ Prop. 2001/02:3.

⁹¹ A prop s 1.

⁹² A prop s 6.

⁹³ A prop s 1.

⁹⁴ Skattesatsen på småhusenhet är för närvarande 1 %.

varandra eller som har eller har haft barn tillsammans samt föräldrar med hemmavarande barn under 18 år.⁹⁵

Med begreppet hushållsinkomst menas summan av en fastighetsägares beskattningsbara förvärvsinkomst och inkomst av kapital. (Underskott av kapital beaktas inte.) Denna summa skall sedan ökas med 15 procent av fastighetsägaren beskattningsbara förmögenhet⁹⁶ efter det att taxeringsvärdet på permanentbostaden dragits av. Det är dock bara taxeringsvärden upp till 3 miljoner kronor som dras av. Överskjutande del ingår i förmögenhetsunderlaget. I de fall då fastighetsägaren sambeskattas med någon skall hushållsmedlemmarnas sammanlagda förvärvsinkomst, kapitalinkomst samt förmögenhet ligga till grund för beräkningen av hushållsinkomsten.⁹⁷ Skulle hushållets sammanlagda inkomster uppgå till 600 000 kronor eller mer är reglerna om skattereduktion inte tillämpliga.⁹⁸

I de fall där endast halv fastighetsskatt utgår på grund av att det rör sig om ett nyproducerat hus gäller likväl fortfarande regeln om att spärrbeloppet som lägst kan vara 2 800. Detta innebär i praktiken att taxeringsvärdet i dessa fall måste överstiga 560 000 kronor för att en rätt till skattereduktion skall föreligga.⁹⁹ Den övre gränsen på 3 miljoner kronor står fast.¹⁰⁰

8.4 Kritiken mot begränsningsregeln

Förslaget om införandet av en begränsningsregel för fastighetsskatten har under hela sin utveckling mött kritik av olika slag. Kritiken som framkommit har främst pekat på att reglerna är alltför komplicerade och att de kommer att kräva ökade administrativa insatser från skatteförvaltningens sida. Det har hävdats att reglernas komplexitet förvärrar ett redan komplext skattesystem samt att den föreslagna begränsningsregeln på ett olyckligt sätt kombinerar tre olika skatter, nämligen fastighetsskatt, inkomst- och förmögenhetsskatt.¹⁰¹

Regeringen medger visserligen att kritiken är välgrundad, men de bedömer att problemet med fastighetsskatten är en så central fråga att det finns starka skäl för att lindra de problem som fastighetsskatten medför för vissa hushåll. Dessa skäl är så starka att en ökad komplexitet av reglerna får accepteras samt att de administrativa skälen inte är tillräckligt tunga för att slopa införandet av begränsningsregeln.¹⁰²

⁹⁵ Se 21 § SFL.

⁹⁶ Beskattningsbar förmögenhet är för ensamstående den del av förmögenheten som överstiger 1 miljon kronor, och för sambeskattade 1,5 miljoner kronor, se 19 § SFL.

⁹⁷ Prop. 2001/02:3 s 28.

⁹⁸ För att få tillgodoräkna sig någon skattereduktion måste spärrbeloppet, d v s 5 % av hushållsinkomsterna, vara lägre än den aktuella fastighetsskatten. Eftersom man maximalt kan räkna med ett taxeringsvärde på 3 Mkr måste inkomsten understiga 600 000 kronor för att det skall bli fråga om någon skattereduktion. Aktuell fastighetsskatt är 30 000 (1 % x 3 Mkr = 30 000) och 5 % av 600 000 är också 30 000.

⁹⁹ 1 % x 560 000 / 0,5 = 2 800.

¹⁰⁰ Prop. 2001/02:3 s 32.

¹⁰¹ A prop s 18.

¹⁰² A prop s 19.

Den mest omdebatterade frågan har emellertid varit vad begreppet hushåll bör omfatta. Det förslag som fastighetsbeskattningskommittén redovisade i sitt slutbetänkande innehöll, liksom propositionen, ett hushållsbegrepp som sammanföll med de personer som skall sambeskattas enligt SFL.¹⁰³ Flera remissinstanser ansåg emellertid att reglerna i SFL inte var lämpliga i detta sammanhang. Detta på grund av att ”vanliga” sambor, det vill säga de som berörs av lagen (1987:232) om sambors gemensamma hem, faller utanför sambeskattningsbegreppet i SFL. Det ansågs inte tillfredsställande att hushållsbegreppet ger olika utfall beroende på om ett par är gifta eller endast sambor utan barn. Vid likadana ägar- och inkomstförhållanden kan ett sambopar få reducerad fastighetsskatt medan det gifta paret blir utan.¹⁰⁴

I den promemoria¹⁰⁵ som följde kommitténs slutbetänkande föreslogs således ett mera utvidgat hushållsbegrepp. Där föreslogs att även de sambor som inte kan sambeskattas enligt SFL skulle ingå i hushållsbegreppet. Avgörande var att personer som lever tillsammans skall behandlas lika. Det utvidgade hushållsbegreppet mötte dock även det stor kritik, främst på grund av administrativa skäl.¹⁰⁶ Det hävdas att ett utvidgat hushållsbegrepp skulle innebära administrativa komplikationer då skattereduktionen i många fall skulle tvingas beräknas manuellt istället för maskinellt. Detta förfarande skulle innebära stora nackdelar och svårigheter vid hanteringen av skattereduktionen. Exempelvis skulle stora resurser läggas ned på att reda ut vem som sammanbor med vem och hur mycket deras sammanlagda inkomster uppgår till.¹⁰⁷

På grund av fördelarna med ett maskinellt förfarande valde Regeringen att i propositionen använda det hushållsbegrepp som hänger ihop med sambeskattningsreglerna i SFL. Trots att rättviseskäl talar för ett utvidgat hushållsbegrepp anser Regeringen att övervägande skäl talar för den föreslagna lösningen.

Under debatten om hushållsbegreppet har det också ifrågasatts huruvida det är lämpligt att barn under 18 år skall ingå i hushållet. Resultatet blir att barnets inkomster läggs till hushållets totala inkomster. Det har således ifrågasatts om det är rimligt att en eventuell skattereduktion skall minska eller utebli på grund av att ett barn till exempel sommarjobbar.

Kritik har även riktats mot att reglerna inte tar hänsyn till underskott av kapital vid reduktionsberäkningen och vidare har lagrådet i sitt yttrande uttalat att även om begränsningsregeln har en generell utformning finns det fortfarande ”anledning att fråga sig om principen att lika fall skall behandlas lika fullt ut har respekterats”.¹⁰⁸

Dessa två frågor har i en rapport kritiserats av forskare vid Handelsutredningsinstitut och Cityuniversitetet. Rapporten sammanfattas i en artikel i

¹⁰³ SOU 2000:34 s 266 ff.

¹⁰⁴ Prop. 2001/02:3 s 23.

¹⁰⁵ Se a prop bilaga I och II.

¹⁰⁶ A prop s 24.

¹⁰⁷ För mer utförlig presentation om problematiken med det utvidgade hushållsbegreppet se prop. 2001/02:3 s 23-25.

¹⁰⁸ Prop. 2001/02:3 s 58.

Dagens Nyheter¹⁰⁹ där kritiken exemplifieras på ett mycket talande sätt. Man säger att begränsningsregeln förvärrar ett redan orättvist skattesystem. Författarna medger att tanken med begränsningsregeln är god, men att problemet är att den endast hjälper de personer som har attraktiva hus men låga inkomster och därför råkar illa ut när taxeringsvärdena stiger. Andra grupper som kan drabbas minst lika hårt, till exempel husägare med högre inkomster men med stora lån, hjälps inte alls.

I artikeln hävdas att begränsningsregeln inte uppfyller principen om att lika fall ska behandlas lika. Med begränsningsregeln kan nämligen två grannar som bor i identiska hus med samma taxeringsvärden, och som efter att boendekostnaden är betald har samma disponibla inkomst, ändå komma att betala olika fastighetsskatt. De exemplifierar detta genom att jämföra två familjers fiktiva boende och inkomstförhållanden, barnfamiljens och pensionärsparets.

Familjerna bor grannar och bådars bostäder har ett taxeringsvärde på 2 miljoner kronor. Barnfamiljen har högre inkomst, men stora lån som de betalar ränta på. Pensionärsparet är skuldfria och har en sammanlagd årsinkomst på 300 000 kronor, medan barnfamiljen har en årsinkomst på 410 000 kronor. Pensionärsparet betalar förmögenhetsskatt eftersom huset är taxerat till mer än fribeloppet. Barnfamiljen har räntekostnader på ca 100 000 kronor. Efter att all inkomst- och förmögenhetsskatt samt alla räntekostnader är betalda blir resultatet att de båda familjerna har ungefär 200 000 kvar. Trots att de har samma disponibla inkomst kommer pensionärsparet med begränsningsregeln få fastighetsskatten reducerad med 5 000 kronor, medan barnfamiljen tvingas betala full fastighetsskatt.

Med detta exempel visas att lika fall inte alltid behandlas lika samt att detta i viss mån beror på att ingen hänsyn tas till underskott av kapital vid beräkningen av skattereduceringen.

¹⁰⁹ Sandström m fl, Dagens Nyheter 010905. ”Ny rapport dömer ut begränsningsregeln för villaskatten. Regeringen förvärrar orättvisorna” s 4.

9. Alternativa underlag

9.1 Inledning

I debatten kring fastighetsskatten har det lyfts fram många problem av olika slag. Alla problem har emellertid något gemensamt, att det är taxeringsvärdet som utgör underlaget för skatten. Som vi tidigare sett har snabbt ökade taxeringsvärden skapat likviditetsproblem för kust- och skärgårdsbefolkningen. För andra innebär taxeringsvärdet som underlag, och främst på det sätt som taxeringsvärdet fastställs, att ingen förutsägbarhet existerar när det gäller det framtida skatteuttaget. Detta eftersom taxeringsprocessen delvis påverkas av faktorer som står utanför fastighetsägarens kontroll.

I detta kapitel kommer olika alternativa underlag närmare att beskrivas samt redovisas vad fastighetsbeskattningskommittén anser om de olika alternativen. Först följer dock en kort redogörelse för vilka utredningar som behandlat problemet med taxeringsvärdet som skatteunderlag.

9.2 Utredningar rörande alternativa underlag

I samband med skattereformens genomförande år 1991 väcktes debatten om alternativa underlag för fastighetsskatten. Vid remissbehandlingen av lagförslagen framkom åsikter som ansåg att taxeringsvärdet inte skulle utgöra underlag för fastighetsskatten. Istället föreslogs alternativa värden som till exempel boendevärde, bruksvärde eller byggnadsvärde. Detta för att komma till rätta med de problem som höga taxeringsvärden i vissa delar av landet medfört.¹¹⁰

Departementschefen ansågs sig ha förståelse för den kritik som framförts och i propositionen uttalar han att det från bostadspolitisk utgångspunkt kan hävdas att taxeringsvärdet är mindre lämpligt som underlag för fastighetsskatten. Speciellt då reglerna ger upphov till regionala skillnader i skatteuttaget. Han menade dock att även andra aspekter måste vägas in. Eftersom den grundläggande utgångspunkten för skattereformen var likformig kapitalbeskattning framstod det som ”mycket tveksamt att frikoppla beskattningen av bostäder från deras markandsvärde”.¹¹¹

Vidare poängterades att det i samband med skattereformen inte fanns utrymme för att undersöka möjligheten att ändra underlag, men att detta var en viktig fråga som snarast krävde utredning. En sådan utredning tillsattes och resulterade senare i ett betänkande, SOU 1992:11 Fastighetsskatt.

I betänkandet redovisades för- och nackdelar med olika alternativa underlag. Slutsatsen var emellertid att taxeringsvärdet även fortsättningsvis, på grund av principiella och praktiska skäl, borde utgöra underlaget för fastighetsskatten. Det påpekades att ”ett underlag utan koppling till marknadsvärdet uppvisar sådana brister på stabilitet, objektivitet och hänsynstagande till grundläggande rättssäkerhetskrav att det inte är möjligt att lägga ett sådant värde till grund för

¹¹⁰ Prop. 1989/90:110 s 505.

¹¹¹ A prop s 506.

den löpande fastighetsbeskattningen”.¹¹² Man hävdade att problemen istället borde lösas inom det redan existerande beskattningssystemet.

Betänkandet remissbehandlades men ledde inte till någon lagstiftning. Då debatten kring taxeringsvärdena fortsatte redovisades år 1998 en internutredning inom Finansdepartementet, Ds 1998:3 Fastighetsskatt – alternativa underlag, där alternativa underlag ånyo diskuterades. Konkreta förslag lämnades emellertid inte. Det kom att dröja fram till år 2000 innan någon konkret lösning på problematiken lades fram och detta skedde i slutbetänkandet av fastighetsbeskattningskommittén, SOU 2000:34 Likformig och neutral fastighetsbeskattning.

9.3 Underlag baserat på ett boendevärde

I den allmänna debatten har det riktats ett stort missnöje mot det faktum att ägare av egna hem betalar olika fastighetsskatt beroende på var i landet de bor. Att värdera en fastighet utifrån ett boendevärde skulle lösa problemet med att fastigheter i olika regioner beskattas olika trots att de är likvärdiga till storlek och standard. Frågan är dock hur man rent tekniskt skall beskatta en fastighet genom ett boendevärde.

Flera olika lösningar med olika effekter har lagts fram, men det är dock en sak som alla har gemensamt. Alla syftar till att ge marknadsvärdet en mindre betydelse än vad det nu har vid fastställandet av skatteunderlaget. Ett boendevärde är således bostadens värde från boendesynpunkt utan att hänsyn tas till potentiella köparens betalningsvilja.¹¹³ Detta skulle till exempel kunna mätas genom att basera boendevärdet på antingen fastighetens storlek eller produktionskostnad.

9.3.1 Boendevärde baserat på storlek

Om underlaget för fastighetsskatten baseras på storleken av en fastighet skulle detta resultera i en ren kvadratmeterskatt som saknar all anknytning till marknadsvärdet. Lika stora bostäder skulle visserligen komma att beskattas lika, men detta underlag skulle samtidigt leda till orimliga konsekvenser för fördelningen av skattebördan. Detta på grund av att kvalitetsmässiga skillnader inte beaktas vid värderingen.¹¹⁴ Lika stora hus kan skilja sig åt på många andra områden, exempelvis genom standard och läge.

Vidare kan en övergång till ett storleksbaserat underlag utan koppling till husets attraktivitet leda till betydande kapitaliseringseffekter, (effekter på prisbildningen). Detta genom att skattebördan förskjuts från hushåll boende i hus av hög kvalitet i attraktiva områden till hushåll boende i hus av lägre kvalitet i mindre attraktiva områden. Hushåll boende i relativt stora hus belägna i glesbygden kommer att få en kraftigt höjd fastighetsskatt medan hushåll boende i mindre hus belägna i storstäder får en sänkt skatt. Detta leder till ökade priser på attraktiva

¹¹² SOU 1992:11 s 12.

¹¹³ SOU 2000:34 s 175 f.

¹¹⁴ Ds 1998:3 s 40.

hus och lägre priser på mindre attraktiva hus.¹¹⁵ I slutändan har en förmögenhetsomfördelning skett. Hushåll boende i attraktiva hus blir rikare och hushåll boende i mindre attraktiva hus blir fattigare.¹¹⁶

9.3.2 Boendevärde baserat på produktionskostnad

Om underlaget för fastighetsskatt baseras på produktionskostnaden skulle detta innebära att varje enskild bostads värde kopplas till en kostnad som är direkt beroende av bostadens utformning. Denna produktionskostnad, eller byggnadsvärde, är också relevant vid fastighetstaxeringsprocessen. Vid ett boendevärde baserat på produktionskostnad åläggs emellertid ingen relevans vid faktorn bostadens läge på så sätt som sker vid fastighetstaxeringen.¹¹⁷ Bostäder som kostat lika mycket att uppföra, förmodligen lika till kvalitet och standard, skall således beskattas lika oberoende var i landet de befinner sig.

I detta hänseende utgör produktionskostnaden ett mer rättvist boendevärde än storlek eftersom likvärdiga hus beskattas lika. Även denna lösning kommer emellertid att ge upphov till omfördelnings- och kapitaliseringseffekter. Hushåll boende i områden där marknadsvärdena övertiger produktionskostnaden, speciellt i storstäder och andra attraktiva områden, kommer nämligen med detta underlag att få en lägre fastighetsskatt än vad de har med dagens regler. Detta medför i sin tur betydande förmögenhetsvinster för ägare till dessa bostäder eftersom minskad skattebelastningen höjer marknadsvärdet på bostaden.¹¹⁸ Omvänt innebär denna lösning för hushåll boende i områden med låg efterfrågan på bostäder, där produktionskostnaden övertiger marknadsvärdet, att fastighetsskatten höjs och marknadsvärdet minskar ytterligare till följd av ökad skattebelastning. Dessa hushåll drabbas av en förmögenhetsförlust.¹¹⁹

Dessa omfördelnings- och kapitaliseringseffekter skulle kunna minskas om produktionskostnaden uppräknades med ett produktionskostnadsindex. Effekterna skulle emellertid kvarstå vid tidpunkten för införandet av det nya skatteunderlaget.¹²⁰

9.4 Underlag baserat på anskaffningsvärde

9.4.1 Kaliforniamodellen

År 1978 infördes i delstaten Kalifornien en skattemodell där underlaget utgörs av inköpspriset, det vill säga anskaffningskostnaden. Med ett sådant underlag är, till skillnad från ovan beskrivna alternativa underlag, skatteunderlaget i viss mån kopplat till marknadsvärdet.

¹¹⁵ Ds 1998:3 s 40 ff.

¹¹⁶ För mer information om storleksbaserade underlag se SOU 1992:11 s 109-116.

¹¹⁷ SOU 2000:34 s 178.

¹¹⁸ A bet s 178 f.

¹¹⁹ Ett utmärkt exempel på hur omfördelnings- och kapitaliseringseffekter skulle drabba olika hushåll finns i Ds 1998:3 s 45 f.

¹²⁰ SOU 2000:34 s 179.

När modellen infördes i Kalifornien skulle skatteunderlaget för varje fastighet utgöras av antingen marknadsvärdet år 1975 eller, i de fall då fastigheten sålts efter denna tidpunkt, det senaste inköpspriset. Så länge en fastighetsägare innehar samma fastighet skall inköpspriset räknas upp med inflationstakten, dock med maximalt två procent per år. Vid en försäljning fastställs ett nytt skatteunderlag som utgörs av det nya inköpspriset. För de fall en fastighet har sjunkit i värde finns en möjlighet att sänka skatteunderlaget. Dock endast om man kan visa att marknadsvärdet sjunkit under inköpspriset.¹²¹

Huvudregeln är således att det fastställs ett nytt skatteunderlag vid varje ägarbyte. Till denna huvudregel finns givetvis undantag. Det är i Kalifornien tillåtet att sälja eller överlåta fastigheter till sina barn utan att skatteunderlaget ändras. Vidare finns särreglering för pensionärer och handikappade. Dessa grupper har i vissa fall rätt att ta med sig sitt gamla skatteunderlag när de flyttar.¹²²

Den stora fördelen med denna typen av skatteunderlag är att skattens storlek blir förutsägbar för hushållen. När man köper en bostad för en viss summa kan man således på förhand räkna ut vad skatten kommer att bli. Nackdelen med dessa regler är att de skapar ett incitament till skattefusk samt att en övergång till dessa regler skapar fördelnings-, kapitaliserings- och inlåsnings effekter.¹²³

9.4.2 Fördelnings-, kapitaliserings- och inlåsnings effekter

Med ett underlag baserat på anskaffningsvärdet kommer hushållens innehavstid att påverka fastighetsskatten. Detta leder till fördelningseffekter mellan olika hushåll och mellan hushåll boende i olika regioner.¹²⁴ Några exempel tagna ur Ds 1998:3 s 50 f visar detta på ett lättfattligt sätt.

Först antar vi att två hushåll, A och B, köper likvärdiga hus för 1 miljon kronor vardera belägna i ett attraktivt bostadsområde. Husen stiger i värde med tre procent per år. Efter tio år säljer hushåll B till hushåll C för marknadsvärdet, det vill säga 1344 000 kronor.¹²⁵ Hushåll C kommer med det nya underlaget att betala mer i skatt än hushåll A, trots att de äger likvärdiga hus. Underlaget för hushåll A har bara ökat med maximalt två procent per år. Så länge marknadsvärdena stiger snabbare än två procent per år kommer således skattesatsen att sjunka med innehavstidens längd.

Om vi tar samma exempel men utgår från att det ena huset är beläget i ett mindre attraktivt område och det andra i ett mycket attraktivt område. Efter tio år har det förstnämnda huset sjunkit i marknadsvärde med en procent per år medan det andra ökat i värde med tre procent per år. En övergång till Kaliforniamodellen skulle i det förstnämnda fallet inte medföra någon skillnad i jämförelse med dagens regler eftersom möjligheten till att justera underlaget vid värdeminskning finns. För

¹²¹ Ds 1998:3 s 49.

¹²² För mer utförlig beskrivning av Kaliforniamodellen se Berger, ”Fastighetsskatt baserad på anskaffningsvärde”.

¹²³ Ds 1998:3 s 50.

¹²⁴ A st.

¹²⁵ $1000\ 000 \times (1,03)^{10} = 1344\ 000$.

hushållet boende i det attraktiva området skulle en övergång emellertid leda till mindre fastighetsskatt i jämförelse med beskattning enligt nuvarande regler. Detta om värdestegringen är högre än två procent per år. Minskad fastighetsskatt medför förmögenhetsvinst för dessa hushåll.

En förmögenhetsvinst bidrar också till kapitaliseringseffekter som vi sett ovan i avsnitt 9.3.1. Minskad fastighetsskatt påverkar prisbildningen. Vid en övergång till ett underlag baserat på anskaffningsvärdet kommer priset att öka på fastigheter belägna i områden där värdestegringen är högre än två procent per år.

Kaliforniamodellen ger även upphov till inlåsnings effekter eftersom den riskerar att minska rörligheten på bostadsmarknaden. Detta då långa innehavstider i regel minskar fastighetsskatten. Hushåll som av olika anledningar måste flytta ofta kommer kanske att välja att hyra bostad i stället för att köpa sitt boende.¹²⁶

Vidare kommer underlag baserat på anskaffningsvärdet troligen leda till skattefusk genom att lägre försäljningssummor än de faktiska anges i köpekontrakten. Om anskaffningsvärdet utgör underlaget vill köparen på köpekontraktet ha en så låg köpeskilling som möjligt. Detta vill även säljaren uppnå för att reducera kapitalvinstbeskattningen. Enligt dagens regler finns inte detta incitament till skattefusk eftersom köparen inte gagnas av att ange lägre köpeskilling. Tvärtom förlorar köparen på ett sådant förfarande då det leder till en ökad kapitalvinst vid en framtida försäljning.¹²⁷

9.5 Fastighetsbeskattningskommitténs synpunkter

Fastighetsbeskattningskommittén har i sitt slutbetänkande¹²⁸ diskuterat och kommenterat ovan nämnda alternativa underlag. Till att börja med att säger de att ett alternativt underlag måste uppfylla vissa kriterier för att det skall vara godtagbart. Underlaget måste uppfylla de mål som fastställdes för kapitalinkomstbeskattningen genom skattereformen år 1991. Något annat vore inte acceptabelt. Fastighetsbeskattningen är utformad ur ett kapitalavkastningsperspektiv, och sett ur detta perspektiv måste skatteunderlaget vara relaterat till fastighetens marknadsvärde.¹²⁹

Vidare säger de att den huvudsakliga invändningen mot det nuvarande skatteunderlaget är bristen på förutsägbarhet av storleken på det framtida skatteuttaget. De likviditets- och kostnadsproblem som kan uppstå i vissa hushåll är således inte det som i första hand motiverar ett underlagsbyte. Detta eftersom dessa problem hänger ihop med fastighetsskattens utformning som en icke-monetär avkastning, och att dessa problem kan uppkomma oavsett vilken typ av skatteunderlag som används.

Fastighetsbeskattningskommittén påpekar också att det vid diskussionen om alternativa underlag är viktigt att ta med i beräkningen vilka effekter olika

¹²⁶ Ds 1998:3 s 55.

¹²⁷ A a 55 f.

¹²⁸ SOU 2000:34.

¹²⁹ A bet s 174.

alternativ medför samt att administrativa och lagtekniska aspekter vägs in. Ytterligare bör underlaget och de effekter det medför uppfattas som rättvist för enskilda.

9.5.1 Synen på boendevärde och anskaffningsvärde

Eftersom ett boendevärde baserat på fastighetens storlek inte alls knyter an till marknadsvärdet är underlaget redan i detta hänseende inte lämpligt. Som ovan nämnts uppfyller det inte det grundläggande kravet som måste ställas på ett underlag för fastighetsbeskattning. Vidare medför ett storleksbaserat underlag stora fördelningsmässiga konsekvenser som inte heller kan accepteras. Kommittén menar därför att detta alternativa underlag inte är godtagbart.¹³⁰

Ett boendevärde baserat på produktionskostnad har en större koppling till marknadsvärdet än vad storleksbaserade underlag har. Denna koppling ökar ifall produktionskostnaden uppräknas med ett index. Kommittén anser emellertid att kopplingen till marknadsvärdet inte är tillräckligt stark. Detta i kombination med det faktum att underlaget medför andra oönskade effekter samt skapar tekniska och administrativa svårigheter gör att inte heller produktionskostnad utgör ett godtagbart alternativt underlag.¹³¹

Ett underlag baserat på anskaffningskostnad har den fördelen att det löser problemet med oförutsägbarhet i skatteuttaget. Vidare är underlaget närmare sammankopplat med marknadsvärdet än ovan nämnda alternativ. Frågan är emellertid om dessa fördelar överväger de nackdelar som ett anskaffningsvärdebaserat underlag medför.

Nackdelarna är som tidigare nämnts att underlaget medför oönskade fördelnings-effekter. Vidare kommer underlaget att leda till stora orättvisor. Eftersom skattesatsen med detta system minskar med innehavstiden kommer likvärdiga hus i vissa fall att belastas med radikalt olika fastighetsskatt. Frågan är hur förenligt detta är med målet om likformighet i kapitalinkomstbeskattningen.¹³² Vidare får hänsyn tas till de inlåsnings effekter samt möjligheter till skattefusk som systemet medför.

Sammanfattningsvis menar fastighetsbeskattningskommittén att inte heller anskaffningsvärdet utgör ett godtagbart alternativt underlag. Detta eftersom de negativa konsekvenser som en övergång till ett underlag baserat på anskaffningsvärdet medför överväger de positiva fördelarna med detta system.¹³³

¹³⁰ SOU 2000:34 s 177 f.

¹³¹ A bet s 179.

¹³² A bet s 190 f.

¹³³ A bet s 206.

9.5.2 Fastighetsbeskattningskommitténs förslag

Som framgått ovan har fastighetsbeskattningskommittén förkastat tidigare förslagna alternativa underlag. Eftersom det nuvarande underlaget, taxeringsvärdet, återspeglar marknadsvärdena anser de att det nuvarande underlaget uppfyller det grundläggande målet om likformighet vid beskattning av olika kapitaltillgångar. Det nuvarande underlaget bör således behållas. Emellertid måste problemet med det framtida skatteuttagets oförutsägbarhet lösas. Kommittén föreslår därför införandet av en takregel som begränsar den årliga höjningen av underlaget. En sådan regel skulle för fastighetsägare innebära en garanti mot alltför stora framtida skattehöjningar till följd av snabbt ökade fastighetspriser.¹³⁴

Takregeln innebär således att skattehöjningar begränsas från ett år till ett annat. Detta skulle enligt kommitténs förslag ske genom att skatteunderlaget maximalt kan höjas med tio procent per år.¹³⁵ Detta är ett relativt högt tak, men enligt kommittén är det denna siffra som bäst svarar mot kraven som ställs. Med ett lågt tak skulle nämligen konsekvenserna bli att skatteunderlagen med tiden allt mer avviker från taxeringsvärdena. Effekten blir att den nära kopplingen till marknadsvärdet suddas ut. Taket måste således sättas högre än den genomsnittliga värdeutvecklingen av småhus.¹³⁶ Med ett högt tak minskar även de eventuella kapitaliseringseffekter som denna modell kan ge upphov till. Vidare uppstår inte heller stora regionala skillnader i skatteuttaget eftersom färre fastigheter berörs då taket sätts högt.¹³⁷

Fastighetsbeskattningskommittén poängterar vidare att takregelns primära syfte är att förbättra förutsägbarheten i skatteuttaget genom att begränsa kraftiga prisökningars effekter på fastighetsskatten. Inte att begränsa underlaget till att ligga under den normala värdestegringen. Takregeln är således inte avsedd att lindra de problem som fastighetsskatten medför för hushåll med låga inkomster som är bosatta i fastigheter med höga taxeringsvärden.¹³⁸ Dessa problem löses genom den föreslagna begränsningsregeln som beskrivs ovan i kapitel åtta.

¹³⁴ SOU 2000:34 s 212.

¹³⁵ A bet s 169.

¹³⁶ A bet s 216 f.

¹³⁷ A bet s 226.

¹³⁸ A st.

10. Fastighetsskatten – vinna eller försvinna?

10.1 Inledning

Genom hela detta arbete har det visats att fastighetsskatten är en skatt som många anser vara felkonstruerad och orättvis. Detta främst på grund av de effekter som skatten ger upphov till. Skatten figurerar ständigt i den allmänna debatten och väldigt få personer har en positiv inställning till den. Många menar att skatten borde försvinna helt och hållet, medan andra hävdar att skatten i grunden är en bra skatt men att den borde förändras.

I detta kapitel kommer fastighetsskattens framtid att diskuteras. Bland annat kommer skatten motiv närmare att granskas. De argument som finns för och emot skatten kommer att behandlas samt vilka lösningar som förespråkas. Slutligen följer en redovisning av hur fastighetsbeskattningskommittén genom sitt slutbetänkande har valt att lösa skattens framtid.

10.2 Kapitalavkastningsperspektivet – håller motiveringen?

Som tidigare beskrivits i kapitel sju grundar sig fastighetsskatten på ett kapitalavkastningsperspektiv. Det egna kapitalet som finns nedlagt i fastigheten anses vara en kapitalinvestering som skall beskattas i likhet med all annan kapitalinvestering. Det som skall beskattas är dels den icke-monetära avkastning i form av nyttjandevärde som ägaren åtnjuter samt den värdeökning som innehavet med tiden ger upphov till. Fastighetsbeskattning anses vara oundviklig om det skall råda likhet på kapitalbeskattningens område.

10.2.1 Fastighetsinnehav – en beskattningsbar investering?

Frågan är om man kan betrakta innehav av en fastighet, och då främst en bostad, som en investering som skall beskattas. Att kommersiella fastigheter samt hyreshus beskattas löpande efter deras verkliga avkastning faller sig väldigt naturligt eftersom de antingen är del av en förvärvskälla eller utgör en självständig förvärvskälla. I dessa fall syftar innehaven till att förvärva inkomster. Detta resonemang låter sig emellertid inte med tydlighet föras för innehav av egna hem.

De personer som väljer att köpa sitt boende gör det, inte med syfte att förvärva inkomster, utan för att tillgodose behovet av bostad. Att resonera kring ett nyttjandevärde som ersätter en utebliven fiktiv uthyrningsintäkt är för många en helt befängd tanke.¹³⁹ Hur ska man kunna hyra ut sin bostad när syftet med fastighetsköpet är att tillgodose behovet av bostad. Resonemanget är för många inte rimligt.

En helt annan sak är att beskatta en kapitalvinst vid framtida försäljning. Att fastigheten ökar i värde och på grund av detta beskattas, är något som de flesta

¹³⁹ Se kapital sju.

accepterar och förstår. I den allmänna debatten har röster hörts som anser att den löpande beskattningen av privatbostäder helt borde slopas, och att detta skulle kunna kompenseras genom höjd skattesats på eventuell vinst vid försäljning.¹⁴⁰

10.2.2 Är fastighetsskatten en avkastningsskatt?

Syftet med kapitalavkastningsprincipen är att det är det i fastigheten nedlagda kapitel som skall beskattas. Redan med hänsyn till detta finns vissa brister i reglerna om fastighetsskatt. Den beskattningsbara avkastningen baseras på fastighetens taxeringsvärde, det vill säga hela fastighetens värde, och inte endast på det i fastigheten nedlagda kapitalet. Man tar vid beskattning således inte hänsyn till hur stor del av fastighetens värde som hänför sig till eget kapital eller lånade medel. Denna brist i systemet sägs läkas genom att man i inkomstslaget kapital får göra avdrag för räntebetalningar.¹⁴¹ På så vis menar lagstiftaren att man tar hänsyn till skulder.

Vid en närmare syn på saken finns det emellertid även brister i detta resonemang. För det första medges ränteavdrag oberoende av vad lånet finansierat. Om någon lånat pengar för att investera i ett köp av en bil eller båt utgår också ränteavdrag. Dessa ”investeringar” beskattas emellertid inte på samma sätt som husköp eftersom de betraktas som konsumtion.

För det andra är det inte självklart att värdet av ränteavdraget är det samma i olika situationer. Om en person inte har några kapitalinkomster som räntekostnaderna kan kvittas mot uppstår ett underskott av kapital. Detta underskott får avräknas i de övriga inkomstlagen med 30 procent av underskottet upp till 100 000 kronor och därefter med 21 procent.¹⁴² Dessa regler medför inga problem så länge räntekostnaderna understiger 100 000 kronor. Då utgår nämligen lika stor skattereduktion oberoende av om räntekostnaden dras av i inkomstslaget kapital eller de övriga inkomstlagen.¹⁴³

Problem uppstår emellertid om räntekostnaderna överstiger 100 000 kronor. Den som har inkomst av kapital som täcker hela räntekostnaden åtnjuter skattereduktion med 30 procent av hela beloppet, medan den som inga kapitalinkomster har endast får en skattereduktion med 21 procent på den del som överstiger 100 000 kronor. Värdet av ränteavdragen är således inte det samma i dessa situationer.

Med hänsyn till ovan sagda kan man således ifrågasätta om det verkligen är möjligt att läka bristen i systematiken kring fastighetsskatten genom att hänvisa till möjligheten med ränteavdrag.

¹⁴⁰ Almqvist, ”Orimlig fastighetsskatt”. Dagens Nyheter 010824 s 22.

¹⁴¹ SOU 2000:34 s 17.

¹⁴² Se 65:11 IL.

¹⁴³ Antag att två personer har räntekostnader på 100 000 kronor vardera. Den ena har exakt lika mycket inkomst av kapital. Eftersom hans räntekostnader kvittas mot hans kapitalinkomster har han fått en skattereduktion på 30 000 kronor. (Skattesatsen på kapitalinkomst är 30 procent. $30\% \times 100\,000 = 30\,000$.) Den andra som inte har några kapitalinkomster får ett underskott av kapital med 30 000 kronor som skall dras av i övriga inkomstslag. Båda har således fått en skattereduktion om 30 000 kronor.

Förutom argumentet kring det egna kapitalet finns även andra skäl som talar för att motivet till fastighetsskatten inte är hållbart. Vid skattereformen bestämdes skattesatsen till 1,5 procent av taxeringsvärdet eftersom det var den siffra som bäst stämde överens med övrig kapitalbeskattning. (Se avsnitt 7.4) Huvudsyftet med ändringarna i samband med reformen var, som tidigare nämnts, att skapa likhet på kapitalbeskattningens område.

Efter reformen har emellertid skattesatsen ändrats vid ett flertal gånger utan att detta har varit motiverat ur ett kapitalbeskattningsperspektiv. (Se kapitel 4) Ändringarna har till största delen styrts av politiska skäl där man velat tillmötesgå den allmänna opinionen. Fastighetsbeskattningskommittén säger att ”många gånger har dock bostadspolitiska och statsfinansiella överväganden varit orsaken till förändringar i skatteuttaget, inte strävan att upprätthålla principen om en likformig beskattning.”¹⁴⁴

Genom att frånga den skattesats som bäst återspeglar övrig kapitalbeskattning, utan att samtidigt ändra reglerna för övrig kapitalbeskattning, har man således frångått de ursprungliga motiven. Dagens fastighetsskatt är således inte längre likartad med övrig kapitalbeskattning. Detta i kombination med att det inte är enbart det egna kapitalet som beskattas gör att som skatt på kapitalavkastning är fastighetsskatten idag felkonstruerad.¹⁴⁵

10.3 Bör fastighetsskatten avskaffas?

10.3.1 Dubbelbeskattning av privatbostäder

Samhällsekonomiskt utgör fastighetsskatten drygt en procent av BNP. Alla övriga skatter tillsammans utgör drygt 50 procent av BNP.¹⁴⁶ Det reella problemet är det totala skattetrycket. Fastighetsskatten uppfattas av allmänheten som om den läggs ovanpå all annan skatt. Problemet är således att de flesta fastighetsägare upplever det som att privatbostäder dubbelbeskattas.

Många har missuppfattat systemet och vet inte att avkastningen av fastigheter delas upp i två olika delar. Många tror att den enda avkastning som innehavet ger upphov till är en värdeökning och att även fastighetsskatten, liksom kapitalvinstreglerna, beskattar denna värdeökning.

En annan form av dubbelbeskattning uppstår, enligt vissa, när fastighetens taxeringsvärde ingår i underlaget för förmögenhetsskatten. Således utgår både förmögenhetsskatt samt fastighetsskatt på privatbostaden. Trots att samma objekt beskattas flera gånger handlar det dock i skatterättsligt hänseende inte om dubbelbeskattning, något som gemene man har svårt att förstå.

¹⁴⁴ SOU 2000:34 s 74.

¹⁴⁵ Mattsson, ”Är bostadspolitiken neutral? Några skatterättsliga synpunkter.” Svensk Skattetidning 2000 s 156.

¹⁴⁶ Lundström, ”Avskaffa villaskatten och inför kommunal avgift”. Dagens Nyheter 011007 s 4.

Eftersom många anser att fastighetsskatten bidrar till dubbelbeskattning på ovan nämnda sätt bör fastighetsskatten, enligt dem, avskaffas för att vi skall komma tillrätta med de orättvisor som systemet skapar.

10.3.2 Skatteprinciper och fastighetsskatten

Det är emellertid inte bara ”dubbelbeskattningen” av privatbostäder som upplevs som orättvist. Även de faktum att fastighetsskattens effekter strider mot flera välkända skatteprinciper bidrar till det allmänna mistycket.

Dagens system medför att olika hushåll beskattas olika trots att de innehar någorlunda likvärdiga privatbostäder. Skatteuttaget varierar beroende på i vilken del av landet fastigheten befinner sig. Systemet strider således mot likhetsprincipen, det vill säga att lika fall skall behandlas lika. Detta upplevs av allmänheten som oerhört orättvist.

Systemet strider även mot principen om skatt efter bärkraft. Storleken av skatteuttaget är på intet sätt kopplat till fastighetsägarens skatteförmåga. Detta har dock lösts genom den föreslagna begränsningsregeln beskriven i kapitel åtta. Problemet är emellertid att regeln i sin tur skapar effekter som behandlar lika fall olika och regeln medför därmed ytterligare orättvisa. Detta eftersom någon hänsyn inte tas till skulder vid fastställandet av hushållsinkomsten samt att ”vanliga” sambor inte räknas som ett hushåll.¹⁴⁷

Fastighetsskatten har också blivit kritiserad för att systemet, trots dess syften, inte uppfyller kraven om likhet och neutralitet mellan olika boendeformer. På grund av arbetets begränsning till egna hem problematiken diskuteras inte detta i någon närmare utsträckning. I sammanhanget bör det dock nämnas att stora brister finns på detta område när det gäller likhetsprincipen.¹⁴⁸

Många anser således att fastighetsskatten skall avskaffas eftersom den bryter mot likhetsprincipen. Det är enligt många upprörande att lika fall behandlas olika. Det är lika upprörande som om Johansson fick betala 200 kronor i böter medan Svensson fick körkortet indraget och tre års fängelse för exakt samma trafikförseelse.

10.3.3 Förslag till ändringar samt egna tankar

Att avskaffa fastighetsskatten skulle enligt många, på grund av dess orättvisa effekter, vara en välkommen åtgärd. I sammanhanget bör det dock påpekas att fastighetsskatten faktiskt årligen drar in drygt 23 miljarder kronor till statskassan. Det motsvarar samtliga barnbidrag eller halva försvarskostnaden.¹⁴⁹ Om fastighetsskatten avskaffades, vad skulle då fylla det hål som skapas i statskassan?

¹⁴⁷ Se avsnitt 8.4

¹⁴⁸ För utförligare beskrivning se Mattssons artikel i Svensk Skattetidning 2000 s 131-158 ”Är bostadspolitiken neutral? Några Skatterättsliga synpunkter”.

¹⁴⁹ Ericson, ”Fastighetsskatten. Deras lilla stuga taxeras till 1,3 miljoner kronor.” Expressen 010604 s 10.

Frågan är om inte fastighetsskatten egentligen är en bra skatt som borde behållas, dock under förutsättning att den förändras. Fastighetsskatten är ju trots allt inte ett modernt påfund. Sedan lång tid tillbaka har fastigheter beskattas på olika sätt, och frågan är vilket sätt som är det bästa. Om fastighetsskatten skall vara kvar måste den dock förändras. Den måste av allmänheten uppfattas som både logisk och rättvis. Annars kommer vi aldrig att få bukt med de problem som finns idag eller med det missnöje som speglar den allmänna opinionen.

Ett sätt att lösa det hela är att slopa fastighetsskatten och återigen införa systemet med beskattning av en årlig schablonintäkt av privatbostäder. Nils Mattsson menar att detta skulle lösa de neutralitetsproblem som existerar med nuvarande regelsystem. Han skriver i sin artikel att schablonintäkten bör vara ”en bruttointäkt, beräknad på den avkastning som t.ex. tioåriga statsobligationer ger. Från denna bruttointäkt skall avdrag ske för löpande utgifter (inkl. avskrivningar).”¹⁵⁰

Vidare säger Mattsson att den föreslagna metoden sannolikt skulle bli besvärlig att administrera, och att bruttointäkten därför borde justeras nedåt med ett belopp som genomsnittligt kan tänkas motsvara utgifter under året. Dock menar han att avdrag för räntor borde ske med utbetalt belopp eftersom dessa utgör den största utgiftsposten och att det är svårt att för dessa hitta en gemensam norm.

Personligen anser jag att detta är ett bra förslag. Att återgå till en konventionell beskattning, men på grund av förenklingsskäl göra den schabloniserad till viss del, är att faktiskt gå tillbaka till det ursprungliga syftet med fastighetsbeskattning. Att stanna där är dock inte att rekommendera. Något ytterligare krävs för att beskattningen av privatbostäder av allmänheten ska upplevas som logisk och rättvis.

Som vi sett i kapitel sex är det inte bara Sverige som beskattar fastigheter. Fastighetsskatten är dock i de flesta andra länder kommunal istället för statlig. Grundtanken med en kommunal fastighetsbeskattning är att kommunen ska ha ett incitament att utveckla bra infrastruktur, det vill säga gator, vatten, avlopp och fjärrvärme. En bra infrastruktur höjer fastighetsvärdena. Högre fastighetsvärden leder till ökade skatteintäkter som i sin tur kan finansiera bättre daghem, skolor, brandförsvaret med mera.

Om kommunerna tar över fastighetsbeskattningen och intäkterna kommer kommunmedlemmarna tillgodo kommer fastighetsägarna att direkt se resultat av den skatt som betalas. Med detta resonemang beskrivs och uppfylls intresseprincipen, det vill säga att var och en ska betala skatt i förhållande till den nytta man erhåller av samhällets tjänster. Med denna utformning skulle nog beskattningen av fastigheter komma att betraktas som mer logisk och rättvis än vad den nu är.

I Sverige försvann den kommunala garantibeskattningen i början av 1980-talet. Frågan är om inte kommunerna är bättre lämpade än staten att beskatta och distribuera intäkterna från fastighetsbeskattningen. På detta sätt ökar också

¹⁵⁰ Mattsson s 156 f.

incitamenten att planera och stödja nyproduktion av bostäder. Något som vid fastighetsskatten tillkomst faktiskt var själva syftet med skatten.

Ovanstående förslag löser emellertid inte problemet med bristande förutsägbarhet av skatteuttaget. På den punkten anser jag att fastighetsbeskattningskommittén har kommit med en intressant lösning, och denna beskrivs i nästa avsnitt.

10.4 Fastighetsbeskattningskommitténs förslag

I slutbetänkandet ”Likformig och neutral fastighetsbeskattning”, SOU 2000:34, har fastighetsbeskattningskommittén diskuterat och analyserat problematiken kring fastighetsbeskattningen. Det var i huvudsak två principiella frågor som kommittén skulle ta ställning till. Dels fastighetsbeskattningens roll inom kapitalinkomstbeskattningen samt kravet om skattemässig neutralitet mellan olika boendeformer.

10.4.1 Fastighetsköp - en beskattningsbar kapitalinvestering

När det gäller fastighetsbeskattningens roll inom kapitalinkomstbeskattningen har kommittén slagit fast att fastigheter är kapitalinvesteringar som skall beskattas i likhet med alla andra former av kapitalinvesteringar. Detta trots att enskilda fastighetsägare inte betraktar sitt bostadsköp som en investering eller en kapitalplacering. Kommittén säger att ”det förhållandet att bostadsköpet i allmänhet syftar till att ge den enskilde bostad hindrar dock inte att det samtidigt rör sig om en kapitalplacering”.¹⁵¹

De motiverar detta genom att hävda att det pris som en enskild är beredd att betala för ett visst hus är beroende på huruvida huset beskattas eller inte. Om det kapital som köparen investerar i huset inte beskattas kommer köparen vara beredd att betala ett högre pris för huset än om förhållandet varit det motsatta. Fler kommer således att välja att placera sina pengar i bostadssektorn än i annan form av sparande. Effekten blir en orättvis kapitalbeskattning där investeringar i bostadssektorn gynnas framför andra former av sparande. En effekt som är ohållbar om man ska upprätthålla målet om likformig kapitalbeskattning som fastställdes vid skattereformen år 1991.

Kommittén har även tagit ställning till frågan om det är rimligt att beskatta fastighetens hela värde och inte endast det egna kapitalet. De säger att samma princip som gäller för andra kapitalinplaceringar också skall gälla här. Det vill säga att de beskattas till sitt hela värde oavsett om placeringen finansierats med lånade eller egna medel. De ränteavdrag som medges, oberoende av för vilket syfte lånet tagits, medför att nettoskatteuttaget koncentreras till det egna kapitalet.¹⁵²

Vidare säger kommittén att det faktum att andra kapitalkrävande varor som till exempel båtar och bilar inte beskattas som kapitalinvesteringar, trots att samma

¹⁵¹ SOU 2000:34 s 16.

¹⁵² A bet s 17.

betraktelsesätt kan tillämpas på den typen av kapitalinvestering, inte gör att fastigheter kan undantas från beskattning. Orsaken till nuvarande ordning är att det föreligger stora praktiska problem i form av uppgifts- och kontrollsvårigheter med att beskatta nämnda investeringar. Att även frånta fastigheter, som i de flesta fall utgör den största investering ett hushåll gör, från denna beskattning skulle medföra ett större avsteg från likformighetsmålet i kapitalinkomstbeskattningen än vad nuvarande system medför.

10.4.2 Förändrad fastighetsskatt

Fastighetsbeskattningskommittén föreslår att fastighetsskatten för privatbostadsfastigheter ersätts av en schablonintäkt som tas upp till beskattning i inkomstslaget kapital. Vid skattereformen år 1991 utformades nämligen fastighetsskatten som en del av kapitalinkomstbeskattningen. Skatten motiverades av att både nyttjandevärdet samt värdestegringen utgör inkomst av bostadskapitalet. Kommittén menar därför att eftersom beskattningen har dessa syften är det principiellt mest riktigt att beskatta inkomster från privatbostäder i det inkomstslag som gäller för kapitalinkomster istället för genom en fristående objektsskatt.¹⁵³

Storleken på schablonintäkten bör enbart med hänsyn till likformighetsmålet i kapitalinkomstbeskattningen motsvara marknadsvärdet multiplicerat med ett tal som ligger något över den reala räntan på riskfria tillgångar. Kommittén menar att denna nivå skall utgöra en riktpunkt för, efter beaktande av andra intressen, hur stort det i praktiken löpande skatteuttaget skall bli. Kommittén påpekar att detta är ytterst viktigt eftersom likformighetsmålet med dagens system inte är uppfyllt.¹⁵⁴

Vidare föreslår kommittén att taxeringsvärdet även fortsättningsvis skall utgöra skatteunderlaget. För att komma till rätta med problemet med bristande förutsägbarhet avseende skatteuttaget föreslår kommittén istället att det införs en takregel. Regeln är tänkt att begränsa årliga höjningar av skatteunderlaget till tio procent.¹⁵⁵ Kommittén hävdar att denna lösning är att föredra eftersom ett underlagsbyte skulle medföra andra negativa konsekvenser. (Se kapital nio) På så vis har man löst problemet med snabbt höjda taxeringsvärden.

För att lösa de likviditets- och kostnadsproblem som framförallt kust- och skärgårdsbor drabbas av vid snabbt ökande taxeringsvärden införs en landsomfattande begränsningsregel. Regeln innebär att skattens andel av hushållsinkomsterna begränsas om vissa villkor är uppfyllda. (Se kapitel åtta)

För att uppnå neutralitet mellan olika boendeformer skall fastighetsskatten samt räntebidragsreglerna på sikt avskaffas för hyresbostadsfastigheter. Vidare föreslår kommittén, för ökad likformighet, att bostadsrätter schablonintäktsbeskattas på samma sätt som egna hem. Således bör fastighetsskatt slopas även för hyreshus innehållande bostadsrätter. Takregeln samt begränsningsregeln föreslås också bli tillämpliga på denna grupp.¹⁵⁶

¹⁵³ SOU 2000:34 s 244.

¹⁵⁴ A bet s 130 f.

¹⁵⁵ A bet s 231.

¹⁵⁶ A bet s 399 ff.

När det gäller frågan om fastighetsbeskattningen skall övergå till att bli en kommunal angelägenhet säger fastighetsbeskattningskommittén kort och gott att denna fråga inte ryms inom utredningsuppdraget och därför förutsätter de att den löpande beskattningen skall vara statlig. Emellertid påpekar de att frågan har lyfts fram i debatten och säger att diskussionen innehåller många komplicerade frågor, bland annat hur statsbidragssystemet vid en övergång bör förändras.¹⁵⁷

¹⁵⁷ SOU 2000:34 s 29 f.

11. Avslutning

När man läser i tidningen om de orättvisa effekter som fastighetsskatten medför för många människor är det lätt att man direkt stämplar regelsystemet som moraliskt förkastligt och upprörande. Det finns nog ingen som inte blir berörd när de läser om till exempel stakars Bo Bexander som nu tvingas flytta från sin egenhändigt byggda villa vid havet. Artiklar likt denna påverkar oss stark och vi önskar alla att den ”hemska” fastighetsskatten skulle avskaffas.

Situationen blir inte heller bättre av att skattens motiv och syften är väldigt svåra att förstå och acceptera. När skattens existens kritiseras och ifrågasätts av allmänheten och politiker svarar att du ska beskattas för förmånen att bo i ditt hus, och att denna förmån ersätter det inkomstbortfall du går miste om genom att inte hyra ut huset, bidrar detta givetvis till upprörda känslor. Gemene man förstår inte alls hur ett sådant system kan vara möjligt och anser att skatten för rättvisans skull borde slopas helt och hållet.

Jag har full förståelse för dessa människor. Det var i själva verket just den moraliska aspekten som lockade mig att skriva om fastighetsskatten. Det hela verkade också vara ett ganska lättfattligt och okomplicerat ämne. Men ack så fel man kan ha. Idag, efter att arbetet är skrivet, börjar jag inse vidden och djupet av problematiken med fastighetsskatten. Det är inte bara att konstatera att skatten är orättvis och befängd och att den därför borde avskaffas. Skattens motiv och syften är, trots dess svårbegriplighet, inte helt oförsvarbara. Något jag förstått efter ingående studier i ämnet.

En underbar tanke vore ett samhälle med ingen skatt alls. Alla förstår vi dock att detta bara är en utopi som inte fungerar i verkligheten. Stat och kommun behöver intäkter för att kunna finansiera och genomföra styret av vårt land och jag tror personligen att fastighetsbeskattningen fortfarande bör ha en plats i detta samhälle. Skatten har ett syfte och utgör en viktig del i skattesystemet. Som den ser ut i dag bör den emellertid inte vara i framtiden.

Fastighetsbeskattningen bör reformeras och utformas på ett sätt som eliminerar de negativa effekter den idag skapar. Skatteuttaget måste bli förutsägbart och likviditetsproblemen måste försvinna. Här tycker jag att fastighetsbeskattningskommittén i sitt slutbetänkande har kommit med bra lösningar. Viktigt är dock att beskattningen av allmänheten uppfattas som både rättvis och behövlig, samt att husägare kan förstå meningen och syftet med fastighetsbeskattningen.

På den punkten är mitt förslag att fastighetsbeskattningen övergår till att bli en kommunal angelägenhet istället för en statlig. Fastighetsbeskattningskommittén tog i sitt slutbetänkande inte upp denna fråga för närmare granskning, men jag hoppas att detta blir nästa steg i det reformarbete som rör fastighetsbeskattningen.

Min slutsats är således att fastighetsskatten i grund och botten är en bra skatt som bör behållas under förutsättning att den reformeras. I mitt tycke finns det andra skatter som är än mer upprörande och orättvisa och än mer bör avskaffas än fastighetsbeskattningen. Dessa är främst arvs- och gåvoskatt samt förmögenhets-

beskattningen. (Frågan är dock om jag efter närmare studier av dessa skatter fortfarande skulle tycka likadant...)

Min önskan är att jag i framtiden ska kunna åka och hälsa på min gamla farfar som bor ute på en härlig kobbe i skärgården, i en stuga där han haft sitt hem de senaste 30 åren, och att han när jag kommer säger: ”Kom in och titta på den vackra utsikten”, istället för att säga: ”Kom in och titta på den dyra utsikten”.

12. Källförteckning

Kommittébetänkanden

- SOU 1989:33 *Reformerad inkomstbeskattning, del I och II.*
- SOU 1992:11 *Fastighetsskatt – betänkande av fastighetsbeskattningskommittén.*
- SOU 1994:57 *Beskattning av fastigheter, del II – Principiella utgångspunkter för beskattning av fastigheter m.m.*
- SOU 1999:59 *Begränsad fastighetsskatt – delbetänkande av fastighetsbeskattningskommittén.*
- SOU 2000:10 *Fastighetstaxering – precision, påverkansmöjligheter, individuella bedömningar. Betänkande av fastighetstaxeringsutredningen.*
- SOU 2000:34 *Likformig och neutral fastighetsbeskattning – slutbetänkande av fastighetsbeskattningskommittén.*

Propositioner

- 1982/83:50 *Om vissa ekonomisk-politiska åtgärder m.m.*
- 1984/85:18 *Om statlig fastighetsskatt.*
- 1984/85:70 *Om slopad kommunal taxering av juridiska personer.*
- 1986/87:48 *Om bostadspolitiken.*
- 1986/87:150 *Förslag till slutlig reglering av statsbudgeten för budgetåret 1987/88, m.m.*
- 1987/88:34 *Om fortsatt skattefrihet vid anställning ombord på utländskt fartyg i vissa fall, deklarationsskyldighet, ändrat underlag för fastighetsskatt, m.m.*
- 1989/90:50 *Om inkomstskatten för år 1990, m.m.*
- 1989/90:110 *Om reformerad inkomst- och förmögenhetsskatt.*
- 1990/91:56 *Om tillfällig höjning av fastighetsskatten m.m.*
- 1991/92:150 *Förslag om slutlig reglering av statsbudgeten för budgetåret 1992/93 m.m.*
- 1993/94:91 *Vissa fastighetsskattefrågor, m.m.*
- 1994/95:25 *Vissa ekonomisk-politiska åtgärder, m.m.*
- 1994/95:203 *Finansiering av medlemskapet i Europeiska unionen.*

1996/97:12	<i>Vissa justeringar i lagen om räntefördelning vid beskattning, m.m.</i>
1996/97:17	<i>Om skattereduktion för fastighetsskatt i vissa fall.</i>
1998/99:1	<i>Budgetpropositionen för 1999.</i>
1999/2000:2	<i>Inkomstskattelagen</i>
2000/2001:1	<i>Budgetpropositionen för 2001.</i>
2001/2002:3	<i>En begränsningsregel för fastighetsskatten, m.m.</i>

Övriga lagförarbeten

SkU 1986/87:50	<i>Med anledning av kompletteringspropositionen m.m.</i>
FiU 1997/98:20	<i>Riktlinjer för den ekonomiska politiken, utgiftstak, skattefrågor m.m.</i>
Ds 1998:3	<i>Fastighetsskatt – alternativa underlag m.m.</i>
Dir. 1998:20	<i>Översyn av reglerna om fastighetsskatt, m.m.</i>

Litteratur

Lodin, Sven-Olof m fl	<i>Inkomstskatt, läro- och handbok i skatterätt, 8 u. Studentlitteratur, Lund 2001.</i>
Rodriguez, Enrique	<i>Den svenska skatthehistorien. LiberLäromedel Lund, Stockholm 1981.</i>
Salomonsson, Lennart m fl	<i>Fastighetsskatt i teori och praktik. Tholin & Larsson, Göteborg 1997.</i>
Tegnander, Hans	<i>Fastighetsskatt- handbok om taxering och beskattning. Norstedts Juridik AB, Stockholm 2000.</i>

Artiklar

Almqvist, Helene	<i>”Jag äter bara en gång om dagen”. Bo Bexander sjukpensionerad fiskare har inte längre råd att leva. Expressen 010604 s 12.</i>
Almqvist, Lennart	<i>Orimlig fastighetsskatt. Dagens Nyheter 010824 s 22.</i>

- Berger, T *Fastighetsskatt baserat på anskaffningsvärde.*
Institutet för bostadsforskning, Uppsala universitet
1997.
- Ericson, Gunilla *Fastighetsskatten. Deras lilla stuga taxeras till 1,3
miljoner kronor.* Expressen 010604 s 10.
- Lundström, Stellan *Avskaffa villaskatten och inför kommunal avgift.*
Dagens Nyheter 011007 s 4.
- Mattsson, Nils *Är bostadspolitiken neutral? Några skatterättsliga
synpunkter.* Svensk Skattetidning 2000 s 131-158.
- Melz, Peter *Privatbostadsföretag – avgränsning mot andra
bostadsförvaltande företag,* Skattenytt 2000 s 237-
252.
- Sandström, Mikael m fl *Ny rapport dömer ut begränsningsregeln för
villaskatten: ”Regeringen förvärrar orättvisorna”,*
Dagens Nyheter 010905 s 4.
- Styrfält, Olle *Fastighetsskatten är en sjuk skatt,* Dagens Nyheter
010617 s 17.
- Tegnander, Hans
Leidhammar, Börje *Nedsättning av fastighetsskatten – kritisk granskning
av RSV:s promemoria,* Skattenytt 1999 s 96-107.

Rättsfall

RÅ 1993 ref. 36
RÅ 1993 ref. 65
RÅ 1998 ref. 27
Mål nr. 1768-1772-1997

Övrigt

Riksskatteverkets handledning 1999 års taxering.