

Kommittédirektiv



Finansiering av offentliga infrastruktur-
investeringar via skatter, avgifter och privat
kapital

Dir.
2016:59

Beslut vid regeringssammanträde den 22 juni 2016.

Sammanfattning

En kommitté ska utreda om större offentliga infrastrukturinvesteringar kan finansieras genom uttag av en särskild skatt eller avgift. I utformningen av skatten eller avgiften ska det beaktas i vilken utsträckning fastigheter har ökat i värde till följd av en infrastrukturinvestering samt den direkta nytta olika grupper kan anses dra av den aktuella åtgärden.

Kommittén ska bl.a. utreda vilka fastighetsägare och typer av fastigheter som ska träffas av skatten eller avgiften och vilka typer av infrastrukturinvesteringar som ska kunna utlösa skatt- eller avgiftsskyldighet.

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

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

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

Bakgrund

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

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

Gällande rätt

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

Fastighetstaxering

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

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

Kommunal fastighetsavgift

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

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

Fastighetsavgiften för småhus och ägarlägenheter utgörs av ett fast belopp för småhus eller ägarlägenhet, dock högst

0,75 procent av taxeringsvärdet för byggnad och mark. Fastighetsavgiften för bostadsdelen av hyreshusenheter utgörs av ett fast belopp per bostadslägenhet, dock högst 0,3 procent av taxeringsvärdet för byggnad och mark. Det fasta beloppet indexeras med inkomstbasbeloppets förändring och är för 2016 7 412 kronor för ett småhus.

Fastighetsskatt

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

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

Trängselskatt

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

motsvarande intäkterna för trängselskatten används för att delfinansiera investeringar i infrastruktur som t.ex. investeringar i vägnätet och utbyggnad av tunnelbanan i Stockholm (se prop. 2006/07:109 s. 27, prop. 2009/10:189 s. 16 och prop. 2013/14:76 s. 16 f.).

Värdestegringsexpropriation

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

Avgifter inom va-området

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

Finansierande brukaravgifter

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

Gatukostnadsersättning

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

Exploateringsavtal

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

Budgetlagen

Finansiering av investeringar regleras i 7 kap. 5 och 6 §§ budgetlagen (2011:203). Av förarbetena till lagen framgår att investeringar som har ett samhällsekonomiskt värde men inte ger någon monetär avkastning till staten som kan bekosta framtida amorteringar och räntor på lån ska finansieras med anslag. Denna princip är särskilt viktig när det gäller stora

infrastrukturprojekt. När investeringar finansieras med anslag får riksdagen bättre överblick och större inflytande än vid lånefinansiering (prop. 1995/96:220 s. 50).

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

Privat finansiering och den offentliga sektorns sparande och skuld

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

Uppdraget om finansiering av offentliga infrastrukturinvesteringar via skatt eller avgift

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

Kommittén ska därför

- utreda möjligheten att införa en skatt eller en avgift eller båda som syftar till att bidra till finansieringen av offentliga infrastrukturinvesteringar,

- redogöra för för- och nackdelar med ett skatte- respektive avgiftssystem,
- ta ställning till vilket system som är mest lämpligt att införa, och
- lämna de författningsförslag som den finner lämpliga för det system som förordas.

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

En central utgångspunkt för uppdraget är att det inte omfattar förändrad beskattning av eller uttag av avgift på sådana fastigheter eller delar av fastigheter som i dag omfattas av systemet med kommunal fastighetsavgift. Vad som i det följande sägs om fastigheter avser därför inte sådan egendom.

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

Vidare ska kommittén analysera hur förslagen förhåller sig till bestämmelserna om egendomsskydd i regeringsformen samt europeiska konventionen angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna. Kommitténs förslag till skatte- eller avgiftsregler bör så långt möjligt samspela med befintliga möjligheter för det allmänna att ta del av värdeökningen på enskilda fastigheter. Kommittén ska särskilt se till att förslagen inte kan leda till att en fastighetsägare kan bli föremål för flera riktade tvingande åtgärder som tillsammans medför att det allmänna tillgodogör sig ett belopp som överstiger värdeökningen med anledning av en infrastrukturinvestering.

Regeringen beslutade den 1 juli 2014 att en särskild utredare, som ska fungera som förhandlingsperson, ska ta fram förslag till principer för finansiering samt förslag till en utbyggnadsstrategi för nya stambanor för höghastighetståg mellan Stockholm och Göteborg/Malmö (dir. 2014:106). Utredningen, som har tagit namnet Sverigeförhandlingen, lämnade i juni 2015 en delrapport med författningsförslag om värdeåterföring avseende transportinfrastruktur (SOU 2015:60). Förslagen i delrapporten innebär att en kommun och en

fastighetsägare med hjälp av ett frivilligt och förhandlingsbaserat verktyg ska kunna ingå avtal om återföring av värdeökning för fastigheter som uppstår genom en kommuns finansiering av transportinfrastruktur. Sverigeförhandlingen lämnade den 12 januari 2016 sin andra delrapport, som behandlar höghastighetsjärnvägens finansiering och kommersiella förutsättningar (SOU 2016:3). Förslaget om värdeåterföring bereds inom Regeringskansliet och resultatet av beredningen är en av de utgångspunkter kommittén har för sitt arbete. Sverigeförhandlingen lämnade den 1 juni 2016 en delrapport i form av en lägesrapport avseende förhandling om åtgärder i storstäder och järnväg i norra Sverige. Kommittén ska följa Sverigeförhandlingens fortsatta arbete och ta ställning till hur dess förslag bör beaktas vid utformningen av förslagen i denna utredning.

Finansiering av offentliga infrastrukturinvesteringar via skatt

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

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

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

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

Underlaget för skatt

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

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

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

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

Avgränsning av skatten till vissa fastigheter

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

Avgränsning av skatten till vissa infrastrukturinvesteringar

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

Beskattning av underlaget

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

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

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

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

Finansiering av infrastrukturinvesteringar via avgift

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

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

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

Kommittén ska bedöma om en eventuell avgift ska betalas genom ett engångsuttag eller om avgiften bör tas ut löpande.

Om kommittén förordar att en avgift ska införas, ska kommittén lämna de författningsändringar som bedöms nödvändiga. Eventuella förslag får inte konstrueras på ett oproportionerligt ingripande sätt utifrån den kommunala självstyrelsen.

Förutsättningar för statligt avgiftsuttag

Staten kan ta ut avgifter för att finansiera sin verksamhet. Om avgiften innebär ingrepp i enskildas ekonomiska förhållanden är det riksdagen som ska fatta beslut om att införa en sådan avgift (ofta kallad offentligrättslig eller tvingande avgift). Riksdagen kan delegera rätten att meddela föreskrifter om offentligrättsliga avgifter till regeringen eller till kommunerna. Statliga avgifter ska beräknas så att de helt täcker verksamhetens kostnader (full

kostnadstäckning) om inte regeringen har föreskrivit något annat (5 § andra stycket avgiftsförordningen [1992:191]).

Förutsättningar för kommunalt avgiftsuttag

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

Kommittén ska utreda hur en eventuell kommunal avgift förhåller sig till befintliga avgifter för t.ex. gator, va-anläggningar m.m. Dagens möjlighet till kostnadstäckning genom exploateringsavtal ska även beaktas. En eventuell avgift ska utformas så att den inte utgör ett parallellt system till redan befintlig lagstiftning. Kommittén ska vidare undersöka hur en sådan avgift bör förhålla sig till självkostnadsprincipen.

Regeringen gav i februari 2015 Lantmäteriet i uppdrag att i linje med förslaget till gatuavgifter i lagrådsremissen Nya bestämmelser om gatukostnader (dnr S2013/7787/PBB) ta fram ett förslag till normaltaxa för kommunala gatuavgifter. I uppdraget ingick även att ta fram alternativa förslag till en sådan maxtaxa. Lantmäteriet redovisade den 21 augusti 2015 sitt uppdrag i rapporten Förslag till normaltaxa för kommunala gatuavgifter (dnr 403-2015/1277). Förslaget bereds inom Regeringskansliet (N2015/06012/PUB). Kommittén ska analysera eventuella förslag som lämnas med anledning av lagrådsremissen och Lantmäteriets rapport och ta ställning till om dessa bör beaktas vid utformningen av en eventuell avgift.

Finansieringsmodeller i andra länder

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

Kommittén ska analysera och redogöra för finansieringsmodeller av detta slag som används vid större infrastruktur-satsningar i andra länder. Kommittén ska särskilt beakta om det finns något system som möjliggör för staten att ta del av värdestegringar på fastigheter som uppkommer till följd av infrastrukturinvesteringar. Kommittén ska även överväga om liknande system helt eller delvis kan införas i Sverige. När det gäller jämförelser med andra länder måste dock hänsyn tas till de skillnader som finns mellan det svenska systemet och systemet i det land man jämför med när det gäller konstitutionella regler och regler i övrigt samt övriga relevanta förutsättningar.

Uppdraget om finansiering av statliga infrastrukturinvesteringar genom privat kapital

För att på bästa sätt värna statens intressen behöver valet av finansieringsform av infrastrukturinvesteringar värderas noggrant. Hur påverkas statens kostnader under och efter byggfasen? Finns det andra mervärden som kan motivera val av finansieringsform och som inte kan uppnås med offentliga upphandlingsformer som totalentreprenader med funktionskrav? Hur påverkas direkt och indirekt samt kort- och långsiktigt utrymmet för hela det offentliga åtagandet?

Ökade statliga utgifter för investeringar i transportinfrastruktur påverkar statens lånebehov oavsett om finansieringen sker via anslag eller lån i Riksgäldskontoret. I båda fallen försämras statens budgetsaldo och ökar därmed den inomstatliga upplåningen via Riksgäldskontoret. Användning av privat finansiering behöver således jämföras med de normalt relativt fördelaktiga villkor som följer av statlig upplåning i

Riksgäldskontoret samtidigt som Riksgäldskontorets roll som statens internbank ska värnas.

En viktig utgångspunkt för uppdraget är att investeringar i statlig transportinfrastruktur ska ses som en verksamhet som erfarenhetsmässigt är relativt konstant eller ökande över tid. En ökad grad av investeringar i närtid behöver inte nödvändigtvis minska behovet av eller förväntningar på investeringar i transportinfrastruktur på lång sikt. I slutändan behöver riksdagen på både kort och lång sikt bedöma nivån på de statliga transportinfrastrukturinvesteringarna i ett sammanhang där övriga offentligfinansierade behov prövas.

Uppdraget

Kommittén ska undersöka vilka alternativ eller modeller som finns för hur privat kapital kan involveras i finansieringen av statlig transportinfrastruktur. Kommittén ska redogöra för för- och nackdelar på kort och lång sikt för staten och potentiella finansörer med de olika alternativen.

Kommittén ska undersöka de olika alternativens kort- och långsiktiga effekt på offentliga finanser. Kommittén ska vidare undersöka hur de olika alternativen är förenliga med och vilken påverkan de har i förhållande till EU:s statsstödsregler, budgetlagen och Eurostats manual för nationalräkenskaperna.

I utredningsuppdraget ingår även att göra en analys om privata finansörers avkastningskrav för investering i transportinfrastruktur.

Kommittén ska göra en samlad bedömning av om och i så fall på vilket sätt, i vilken omfattning och för vilken typ av transportinfrastrukturprojekt det kan vara lämpligt att involvera privat kapital. I bedömningen ska jämförelser göras med alternativ som innebär sedvanlig upplåning i Riksgäldskontoret eller som innebär att olika upphandlingsformer används, exempelvis totalentreprenader med funktionskrav.

Konsekvensbeskrivningar

Kommittén ska redovisa offentligfinansiella, samhällsekonomiska och övriga konsekvenser av förslagen enligt kommittéförordningen (1998:1474).

I 14 kap. 3 § regeringsformen anges att en inskränkning av den kommunala självstyrelsen inte bör gå utöver vad som är nödvändigt med hänsyn till ändamålen. Det innebär att en proportionalitetsprövning ska göras under lagstiftningsprocessen. Om något av förslagen påverkar det kommunala självstyret ska därför, utöver dess konsekvenser, också de särskilda avvägningar som lett fram till förslagen särskilt redovisas.

Konsekvensanalysen ska påbörjas i kommitténs inledande skede och löpa parallellt med det övriga arbetet. En redovisning och motivering ska göras av vilka förslag som har övervägts, men avfärdats.

Kommuner och landsting får enligt 2 kap. 1 § lagen (2009:47) om vissa kommunala befogenheter lämna bidrag till byggande av statlig väg och järnväg samt lämna bidrag till anläggande av allmän farled som staten ansvarar för. Den kommunala medfinansieringen av statlig infrastruktur förväntas öka under de kommande åren. I en rapport från Trafikverket som lämnades i februari 2016, Medfinansiering och förskottering av statlig infrastruktur från avtalsparter (N2016/01505/TIF), görs en sammanställning av den totala medfinansieringen av statlig infrastruktur från kommuner, landsting och övriga avtalsparter. År 2015 uppgick medfinansieringen till cirka 1 747 miljoner kronor. Förväntad medfinansiering under åren 2016–2018 uppgår till cirka 1 712, 1 859 respektive 1 806 miljoner kronor. Kommittén ska analysera förslagets inverkan på kommunernas medfinansiering av transportinfrastruktur.

De administrativa konsekvenserna av förslagen för Skatteverket, andra myndigheter, kommuner, landsting, företag och fastighetsägare ska belysas, liksom eventuella kostnadsökningar och finansiering av dessa. Vidare ska kommittén bedöma vilka effekter förslagen kan få på företagens investerings- och lokaliseringsbeslut.

Samråd och redovisning av uppdraget

Kommittén ska senast den 28 februari 2017 lämna ett delbetänkande som ska innehålla en analys av under vilka förutsättningar privat kapital kan involveras i finansieringen av statlig transportinfrastruktur. I denna del av utredningsuppdraget bör samråd ske med Trafikanalys, Riksgäldskontoret, Statistiska centralbyrån, Trafikverket, Sverigeförhandlingen och Statens väg- och transportforskningsinstitut.

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

(Finansdepartementet)