

Fastighetstaxering och beskattning av tredimensionellt avgränsade fastigheter

Remiss från Finansdepartementet av departementspromemoria (Ds 2003:19)

Remisstid 16 juli. Förlängd remisstid 27 augusti 2003

Borgarrådsberedningen föreslår kommunstyrelsen besluta följande

1. Som svar på remissen åberopas denna promemoria.
2. Protokollet i detta ärende förklaras omedelbart justerat.

Föredragande borgarrådet Annika Billström anför följande.

Bakgrund

Finansdepartementet har i promemorian Fastighetstaxering och beskattning av tredimensionellt avgränsade fastigheter (Ds 2003:19) föreslagit vissa ändringar i reglerna om fastighetstaxering med anledning av proposition 2002/03:116 Tredimensionell fastighetsindelning.

Ett grundläggande moment vid fastighetstaxeringen är indelningen av byggnader i byggnadstyper; småhus, hyreshus, ekonomibyggnad, kraftverksbyggnad, industribyggnad, specialbyggnad och övrig byggnad. Byggnadstyp bestäms med ledning av det ändamål som byggnad till övervägande del är inrättad för och det sätt som byggnad till övervägande del används på, den s.k. övervägandeprincipen.

Förslaget om tredimensionell fastighetsbildning kan innebära att en enda byggnadskropp hänförs till skilda fastigheter. I en byggnad med flera våningsplan kan några våningsplan hör till en fastighet medan andra våningsplan hör till en annan. Finansdepartementet anför att varje sådan del av en byggnadskropp bör behandlas som en egen byggnad. Därför bör övervägandeprincipen tillämpas särskilt för varje sådan byggnadsdel.

Det kommer i princip att vara möjligt att bilda tredimensionella fastigheter avsedda för planerade men ännu inte uppförda byggnader och andra anläggningar. Av denna anledning föreslås att tredimensionella fastigheter som inte har del i markytan skall kunna åsättas ett värde som består i den möjlighet som finns att bebygga fastigheten (byggrätten). Värdet skall beräknas per kvm byggrätt, eftersom det inte finns någon tomtareal.

Remisser

Ärendet har remitterats till stadsledningskontoret, gatu- och fastighetsnämnden, stadsbyggnadsnämnden och Stockholms Stadshus AB. Ingen av remissinstanserna har något att invända mot förslagen i departementspromemorian.

Stadsledningskontoret anser att lagförslaget är ett steg i rätt riktning då skattemässiga överväganden idag styr fastighetsplaneringen. Stadsbyggnadsnämnden anser att de

föreslagna förändringarna i reglerna om fastighetstaxering och inkomstskattelagen är nödvändiga anpassningar av dessa regelsystem som en följd av tredimensionell fastighetsindelning. Stockholms Stadshus AB anser att lagstiftningen kan innebära många fördelar, bl.a. skulle det kunna innebära bättre förutsättningar för bostadsbyggande ovanpå befintliga kommersiella byggnader.

Mina synpunkter

Staden har underremitterat departementspromemorian till ett antal instanser. Ingen har haft något att invända mot förslagen som presenteras. Därutöver finns ändå vissa synpunkter som kan lyftas fram.

Som stadsledningskontoret antyder skulle en lagstiftning om tredimensionell fastighetsbildning kunna ha utvecklats ytterligare – även om det ligger i linje med en mer ändamålsenlig fastighetsindelning. Förslaget innebär bl.a. att suboptimeringen i form av skatteplanering till stor del bortfaller.

Som alltid när ny lagstiftning diskuteras är det viktigt att överväga konsekvenserna av densamma.

Jag har en förståelse för de invändningar som kan finnas gentemot tredimensionell fastighetsbildning beträffande den faktiska betydelsen för t.ex. byggandet av bostäder. Om lagstiftningen leder till bättre möjligheter att bygga fler bostäder i Stockholms stad är detta en reform som staden ändå ser positivt på. Behovet av fler bostäder är minst sagt påtagligt.

Om lagstiftningen om tredimensionell fastighetsindelning innebär en möjlighet att bygga billigare kvalitetsbostäder ställer jag mig dock tveksam till. Det är i första hand sådana bostäder som efterfrågas av stockholmarna och kanske främst ungdomarna. Stadens ansträngningar att pressa produktionskostnaderna i den vanliga nyproduktionen kommer således att fortsätta i oförminskad takt oavsett införandet av denna lagstiftning.

Utöver bostäder kan det finnas andra typer av byggnader och produktion som kan komma till stånd genom den föreslagna lagstiftningen. Stockholm Parkering AB är ett av stadens viktigare bolag vad gäller att bidra till att utveckla infrastrukturen i Stockholm. Stockholm Parkering har ett omfattande investeringsprogram för nya P-hus och underjordiska garage för att tillgodose den ökande efterfrågan på parkeringsplatser i Stockholms innerstad. Det kan uppstå flera möjligheter för Stockholm Parkering att använda sig av den nya lagstiftningen i framtiden för att säkerställa denna efterfrågan på parkeringsplatser i staden.

Jag anser därmed att det utifrån stadens utgångspunkt inte finns något att erinra mot förslagen i departementspromemorian.

Jag föreslår att kommunstyrelsen beslutar följande

1. Som svar på remissen återopas denna promemoria.
2. Protokollet i detta ärende förklaras omedelbart justerat.

Stockholm den 20 augusti 2003

ANNIKA BILLSTRÖM

Borgarrådsberedningen tillstyrker föredragande borgarrådets förslag.

Reservation anfördes av borgarråden *Kristina Axén Olin* och *Sten Nordin* (båda m) enligt följande.

Vi föreslår borgarrådsberedningen föreslå kommunstyrelsen besluta att

1. i huvudsak bifalla föredragande borgarråds förslag till beslut
2. därutöver anför följande.

Det är synnerligen välkommet att regeringen slutligen påbörjat arbetet för att möjliggöra för nytänkande på det bostadspolitiska området. Att lösa de juridiska praktikaliteterna kring tredimensionell fastighetsbildning är dock långt ifrån tillräckligt.

Det krävs fler avregleringar och mer utrymme för enskilda individers preferenser för att få marknaden för bostäder att fungera. Inte minst viktigt är att sänka kostnaderna för att få en naturlig osubventionerad finansiering av fastighetsbyggandet i Sverige. Därför måste skatten på fastigheter omedelbart sänkas för att på sikt avskaffas.

Särskilt uttalande gjordes av borgarrådet *Margareta Olofsson* (v) enligt följande.

Vänsterpartiet har tidigare varit uttalat tveksam och kritisk till både behovet av tredimensionellt avgränsade fastigheter, samt konsekvenserna av att skapa möjlighet till att bilda "luftfastigheter". En konsekvens av ny lagstiftning är bl a tillskapandet av en ny boendeform, nämligen ägarlägenheter. Ägarlägenheter överför lagrum som är anpassat för småhusboende till lägenhetsboende, vilket är behäftat med allvarliga svagheter, bl a i fråga om grannerättsliga regler och vårdansvar. Vid utövandet av denna bedömning måste värdet av en ny lagstiftning ifrågasättas. Ny lagstiftning bör bidra till att lösa problem, inte skapa fler, vilket lagförslaget om tredimensionell fastighetsbildning riskerar göra. Lagförslaget medför också oklarheter vid fastighetstaxering och beskattning på fastighetsmarknaden.

Behovet av ny lagstiftning för att åstadkomma fler bostäder är begränsat, särskilt med beaktande av majoritetens inställning att Stockholms byggnadsordning skall respekteras. Vi noterar också att lagförslaget utformades under en tid då intresset för byggande av hyreslägenheter var starkt begränsat både hos styrande politiker och byggaktörer. Dessa förutsättningar är nu ändrade och ett omvänt förhållande råder.

Av dessa skäl bör ny lagstiftning på området därför begränsas till området utanför bostadssektorn.

Särskilt uttalande gjordes av borgarrådet *Viviann Gunnarsson* (mp) enligt följande.

En konsekvens av ny lagstiftning är bl a tillskapandet av en ny boendeform, s k ägarlägenheter. Ägarlägenheter överför lagrum som är anpassat för småhusboende till lägenhetsboende vilket kan innebära problem bl a i fråga om skatteregler. En annan följd av ägarlägenheter är att t ex banker och fastighetsbolag kan köpa upp flera lägenheter och sedan i sin tur hyra ut dem. Den kollektiva vården av fastigheten kan då bli eftersatt vilket visar sig i de länder som har sådana system. Dessutom uppkommer en "andrahands"- hyresmarknad.

ÄRENDET

Finansdepartementet har berett Stockholms stad möjlighet att yttra sig över departementspromemorian Fastighetstaxering och beskattning av tredimensionellt avgränsade fastigheter (Ds 2003:19).

Departementspromemorian är i huvudsak en teknisk översyn av fastighetstaxeringslagen med anledning av ändringarna i det civilrättsliga regelverket. Taxering på grundval av de föreslagna reglerna beräknas kunna ske först vid 2005 års fastighetstaxering.

BAKGRUND

Den 8 maj 2003 överlämnade regeringen proposition 2002/03:116 *Tredimensionell fastighetsindelning* till riksdagen. Enligt förslaget skall fastigheter i vissa fall kunna avgränsas i vertikalplanet samt ovan och under markplanet och inte enbart i markplanet som i dag. Syftet är enligt propositionen att skapa bättre förutsättningar för sådant fastighetsutnyttjande där olika verksamhetsutövare nyttjar skilda plan inom en fastighet (s.k. tredimensionellt fastighetsutnyttjande). Förslaget medför bl.a. bättre förutsättningar för bostadsbyggande ovanpå befintliga kommersiella byggnader och lämpligare fastighetsindelning vid infrastrukturinvesteringar i form av bl.a. broar, bergrum och tunnlar. Tredimensionella fastigheter skall kunna köpas, lagfasas och intecknas på samma sätt som andra fastigheter.

Det kan noteras att Stockholms kommunstyrelse den 9 december 1996 avgav svar på remiss från justitiedepartementet i anledning av betänkandet *Tredimensionell fastighetsindelning* (SOU 1996:87). Staden framhöll därvid bl.a. att vissa av förslagens konsekvenser behövde utredas ytterligare. I nämnda betänkande behandlades inga skattefrågor.

DEPARTEMENTSPROMEMORIANS FÖRSLAG

Allmänt

I promemorian föreslås ändringar i reglerna om fastighetstaxering med anledning av att regeringen den 19 december 2002 beslutat om lagrådsremiss om tredimensionell fastighetsindelning. Vidare lämnas förslag i syfte att anpassa de inkomstskatterättsliga reglerna till tredimensionell fastighetsindelning.

När regler om tredimensionell fastighetsindelning införts kommer det att finnas olika kategorier av fastigheter. I promemorian uppmärksammas särskilt följande kategorier.

1. De traditionella fastigheterna, dvs. sådana fastigheter som avgränsas mot andra fastigheter enbart genom gränser i markplanet.
2. Fastigheter som till alla delar avgränsas såväl vertikalt som horisontellt (dvs. sådana fastigheter som i lagrådsremissen föreslås få namnet anläggningsfastigheter¹).
3. I markplanet avgränsade fastigheter som avgränsats i höjdplanet mot anläggningsfastigheter eller anläggningsutrymmen¹.

¹ I regeringens proposition *Tredimensionell fastighetsindelning* den 8 maj 2003 (prop 2002/03:116) föreslås benämningen tredimensionell fastighet i stället för anläggningsfastighet och benämningen tredimensionellt fastighetsutrymme i stället för anläggningsutrymme.

4. I markplanet avgränsade fastigheter till vilka det genom fastighetsbildning har förts ett tredimensionellt avgränsat beläget utrymme utanför fastighetens gränser i markplanet (anläggningsutrymme).

Fastighetstaxering

I huvudsak föreslås samma taxeringsregler för anläggningsfastigheter som för andra fastigheter. Dock krävs en del ändringar i regelsystemet i fastighetstaxeringslagen (1979:1152, FTL) för att anläggningsfastigheter och fastigheter med anläggningsutrymmen skall kunna åsättas taxeringsvärden. Dessa ändringar beror huvudsakligen på att anläggningsfastigheter och angränsande fastigheter kan komma att ingå i samma byggnad och på att anläggningsfastigheter inte kommer att ha del i mark på samma sätt som traditionella fastigheter.

Anläggningsfastigheterna anses i stort sett kunna värderas enligt nuvarande regler. Innan ytterligare erfarenheter vunnits får vid behov värdena justeras enligt reglerna om säregna förhållanden i 7 kap 5 § FTL.

Utöver definitioner av begreppen anläggningsfastighet och anläggningsutrymme föreläs i promemorian följande ändringar av fastighetstaxeringslagen.

- ? För del av byggnadskropp som hör till en anläggningsfastighet skall byggnadstypen bestämmas särskilt. Sådan byggnadsdel skall inte kunna tillhöra byggnadstypen småhus. (1 kap 4 a § och 2 kap 2-3 §§ FTL)
- ? Om del av en byggnadskropp hör till en anläggningsfastighet bestäms värdeåret särskilt för den byggnadsdelen. Om denna byggnadsdel indelas i flera värderingsenheter skall samma värdeår bestämmas för dessa. (9 kap 3 §, 10 kap 3 § och 11 kap 4 § FTL)
- ? Utrymme och därmed byggrätt som hör till en anläggningsfastighet skall inrymmas i begreppen mark och tomt i fastighetstaxeringslagen. (1 kap 4 a § FTL)
- ? Värdet av utrymme och därmed byggrätt för industrier som utgör tredimensionellt avgränsade fastigheter bör alltid bestämmas som värderingsenhetens byggrätt i kvadratmeter multiplicerad med det i riktvärdeangivelsen angivna värdet per kvadratmeter byggrätt. (12 kap 5 § FTL)

Vidare föreslås en språklig justering i 12 kap 1 § FTL så att det framgår att riktvärde för tomtmark för småhus kan avse en del av en tomt (fastighet) i fall då sådan del utgör egen värderingsenhet (ändringen saknar anknytning till förslaget om tredimensionell fastighetsindelning).

Angivna förslag till lagändringar föreslås träda i kraft den 1 januari 2004 och tillämpas första gången vid 2005 års fastighetstaxering.

Beskattning

I departementspromemorian konstateras att tredimensionell fastighetsindelning ej kräver någon ändring i lagen (1984:1052) om statlig fastighetsskatt. Vad gäller inkomstskattelagen (1999:1229), IL, föreslås följande.

- ? Vad som sägs om byggnad skall även gälla olika delar av en byggnadskropp om del av byggnadskroppen ingår i en anläggningsfastighet eller ett anläggningsutrymme. (2 kap 6 § IL)
- ? Vad som sägs om mark och tomt gäller också utrymme som ingår i en fastighet eller en samfällighet. (2 kap 6 a § IL)

REMISSER

Ärendet har remitterats till stadsledningskontoret, gatu- och fastighetsnämnden, stadsbyggnadsnämnden och Stockholms Stadshus AB.

Stadsledningskontorets tjänsteutlåtande av den 16 juni 2003 har i huvudsak följande lydelse. Ärendet har beretts av stadsledningskontorets juridiska avdelning.

Stadsledningskontorets synpunkter

I dag råder en i grunden otillfredsställande ordning i det att en fastighet med blandad användning på grund av övervägandeprincipen antingen är helt skattepliktig (till fastighetsskatt) eller - mer ovanligt - helt skattebefriad som t.ex. specialbyggnad. Detta är från neutralitetssynpunkt mindre lyckat. Dessutom uppstår samhällsekonomiskt negativa konsekvenser genom att skattemässiga överväganden influerar fastighetsplaneringen.

Av främst neutralitetsskäl vore ett slopande av övervägandeprincipen det principiellt riktiga Alexanderhugget. Det faktiska nyttjandet bör vara vägledande för fastighetstaxering och fastighetsskatt. I avsaknad av en sådan reform får dock det föreliggande förslaget anses vara ett steg i rätt riktning.

Genom förslaget kan sålunda många offentliga lokaler i exempelvis hyreshus få utgöra särskilda fastigheter och därmed befrias från den pålaga som fastighetsskatten utgör. Så kan exempelvis vårdlokaler, fritidsgårdar och förvaltningslokaler separeras från den övriga huskroppen för att konstituera en egen fastighet.

Sammanfattningsvis är förslaget i linje med en mer ändamålsenlig fastighetsindelning och innebär bl.a. att suboptimering i form av skatteplanering till stor del bortfaller. Från stadens synpunkt finns således inget att erinra mot förslaget.

Gatu- och fastighetskontoret har på delegation av gatu- och fastighetsnämnden avlämnat tjänsteutlåtande av den 16 juni 2003. Gatu- och fastighetskontoret har inget att erinra mot förslagen i departementspromemorian.

Stadsbyggnadsnämnden beslutade den 12 juni 2003 att som svar på remissen överlämna och återropa stadsbyggnadskontorets tjänsteutlåtande.

Reservation anfördes av vice ordföranden *Lotta Edholm* (fp), *Katariina Gūven* (fp), *Bengt Gunnar Herrström* (fp), *Regina Kevius* (m), *Jan Jerström* (m) och *Anna König* (m) innebärande att stadsbyggnadsnämnden i huvudsak bifaller förvaltningens förslag, samt därutöver anför följande.

Beskattningen av fastigheter bör sänkas omedelbart för att på sikt helt avskaffas.

Särskilt uttalande gjordes av *Torsten Sandgren* (v) enligt följande.

Vänsterpartiet har tidigare varit uttalat tveksam och kritisk till både behovet och konsekvenserna av att skapa möjlighet till att bilda ”luftfastigheter”. En konsekvens av ny lagstiftning är bl.a. tillskapandet av en ny boendeform, nämligen ägarlägenheter. Ägarlägenheter överför lagrum som är anpassat för småhusboende till lägenhetsboende, vilket är behäftat med allvarliga svagheter, bl a i fråga om grannerättsliga regler och skatteregler.

Vid en samlad bedömning måste värdet av en ny lagstiftning ifrågasättas. Ny lagstiftning bör bidra till att lösa problem, inte skapa fler, vilket lagförslaget om tredimensionell fastighetsbildning

riskerar göra. Tjänsteutlåtandet beskriver en del av de nya oklarheter som uppstår vid fastighetstaxering och beskattning på fastighetsmarknaden.

Behovet av ny lagstiftning för att åstadkomma fler bostäder är begränsat, särskilt med beaktande av majoritetens inställning att Stockholms byggnadsordning skall respekteras. Vi noterar också att lagförslaget utformades under en tid då intresset för byggande av hyreslägenheter var starkt begränsat både hos styrande politiker och byggaktörer. Dessa förutsättningar är nu ändrade och ett omvänt förhållande råder.

Av dessa skäl bör ny lagstiftning på området därför begränsas till området utanför bostadssektorn.

Stadsbyggnadskontorets tjänsteutlåtande av den 2 juni 2003 har i huvudsak följande lydelse.

Stadsbyggnadskontoret finner att de föreslagna förändringarna i reglerna om fastighetstaxering och inkomstskattelagen är nödvändiga anpassningar av dessa regelsystem som en följd av tredimensionell fastighetsindelning. Kontoret tillstyrker de föreslagna ändringarna.

Koncernledningen för Stockholms Stadshus AB har avgivit tjänsteutlåtande den 27 maj 2003 med i huvudsak följande lydelse.

Koncernledningen anser att tredimensionell fastighetsindelning har många fördelar. Bland annat skulle detta kunna innebära bättre förutsättningar för bostadsbyggande ovanpå befintliga kommersiella byggnader.

Koncernledningen har inga synpunkter på promemorians förslag angående fastighetstaxering och beskattning av tredimensionellt avgränsade fastigheter.