



En miljöstyrande fastighetsskatt



Inledning

Finansministrar och ekonomer har alltid värnat om fastighetsskatten som en säker skattebas. Samtidigt har fastighetsskatten under lång tid varit den mest ifrågasatta av alla skatter och opinionen har lett fram till den stora omläggning av boendeskatterna som nyligen genomförts av alliansregeringen. Men omläggningen till trots betalar boendekonsumenterna in lika mycket skatt till statskassan som tidigare. Mycket talar för att fastighetsskattens motiv och utformning kommer att bli fortsatt ifrågasatt.

Idag, när jordklotet hotas av klimatförändringarna bör följande fråga ställas: Är det tekniskt möjligt att ersätta hela eller en del av dagens kommunala fastighetsskatt med en miljöstyrande fastighetsskatt, som i första hand ska fungera som ett ekonomiskt styrmedel i miljö- och klimatpolitiken? Att kunna använda boendeskatterna som ett aktivt styrmedel för att minska energiförbrukningen i bostäderna och bli mer klimatsmart borde vara oerhört prioriterat eftersom omkring 40 procent av energianvändningen kommer från bostads- och fastighetssektorn. Och Sverige förbrukar relativt mycket energi per invånare jämfört med övriga Europa, men också i förhållande till övriga världen

Vi är mycket väl medvetna om att det finns en mycket stark traditionell syn på fastighetsskatten som alltid har utgått från de statsfinansiella, skattepolitiska och fördelningspolitiska målen. Vi vill trots det utmana dessa mål eftersom värnandet av vårt klimat och jordklotet borde vara väl så angeläget som de traditionella målen för fastighetsskatten.

Vi har därför låtit utreda frågan om att växla nuvarande fastighetsskatt och uppskovsskatt mot en klimatrelaterad fastighetsskatt. Christer Persson som är ekonom med tidigare förflutet bl. a från Statsrådsberedningen och LO har utrett denna fråga. Mauritz Glaumann som är arkitekt SAR/MSA och professor på Högskolan i Gävle och expert på miljöteknik i byggandet har utrett hur en skatt baserad på bostadsfastigheternas energiprestanda skulle kunna vara utformad. Utredningarna har genomförts i samarbete med experter från våra respektive organisationer. Arbetet har utmynnat i en modell för en miljöstyrande fastighetsskatt och också några mindre långtgående alternativ till en ökad miljöanpassning av dagens fastighetsskatt.

Vi gör självklart inte anspråk på att ha utvecklat en helt färdig modell för hur en klimatrelaterad fastighetsskatt ska se ut. Det måste utredas vidare och självklart förankras nog i olika intressegrupper. Men vi tror på idén och vill med detta initiativ sätta igång en ordentlig debatt i frågan.

Minskad energianvändning och lägre miljöbelastning

Syftet med en förstärkning av miljörelateringen av fastighetsskatten är att minska den totala miljöbelastningen från bostads- och fastighetssektorn.¹⁾ Närmare bestämt ska en omläggning av fastighetsskatten bidra till att minska energiförbrukningen, effektivisera energianvändningen och minska sektorns miljöbelastning, som ett resultat av såväl en effektivare energianvändning som en fortsatt övergång till mer förnybara bränslen för uppvärmning av bostäder och lokaler.

Omfattningen

Totalt omfattar bostads- och fastighetssektorn omkring 590 miljoner kvm boende- och lokalyta, fördelade på följande kategorier av fastigheter och byggnader:

- 1,7 miljoner småhus har en totalyta på 260 miljoner kvm (varav 200 000 småhus på jordbruksfastigheter)
- 135 000 flerfamiljshus, bestående av 2,4 miljoner lägenheter, motsvarar en yta på 165 miljoner kvm
- 60 000 kommersiella hyresfastigheter och 120 000 offentliga byggnader av en totalyta som motsvarar 165 miljoner kvm.²⁾

Det är alltså energianvändningen för att värma upp och driva denna totalyta som ska påverkas av olika ekonomiska styrmedel. Bostads- och fastighetssektorns energianvändning är 151 TWh (slutlig användning), som var den genomsnittliga förbrukningen under 2001–2005. **På det hela taget svarar bostads- och fastighetssektorn (bostäder och service) för omkring 40 procent av den totala energianvändningen.** Sektorns energiförbrukning ser ut på följande vis, fördelad på olika energislag, men utan uppdelning på olika användningsområden:

- omkring hälften (48 procent) av energiförbrukningen härrör från elanvändningen
- 28 procent är fjärrvärme
- 15 procent är olja
- biobränslen svarar för 8 procent medan den resterande procenten kommer från övriga bränslen.

Ägandet av fastighetsbestånd kan också vara intressant att redovisa: Småhusen ägs till största delen av enskilda hushåll medan flerfamiljshusen ägs med en tredjedel vardera av kommuner, bostadsrättsföreningar och övriga privata ägare, institutioner och enskilda personer. Genom nya, mer effektiva styrmedel med högre verkningsgrad är det möjligt att påverka både bostads- och fastighetssektorns energianvändning, valet av energislag och miljöbelastningen från byggnader.³⁾

Energiförbrukningen har ökat kraftigt

Ser man på hur sektorns energianvändning i stort och fördelningen på olika energislag har utvecklats under en längre period får man följande bild: Under ett kvartssekel från 1970 till 2005 har elanvändningen ökat från 22 TWh till 72 TWh, en ökning med mer än 200 procent. Uppvärmningen med el har under denna period ökat från 5 TWh till 22 TWh med en topp 1990 på 29 TWh; en ökning med 340 procent. Användningen av hushållsel till olika typer av elektronisk utrustning och hushållsapparater har mer än fördubblats under den aktuella perioden: från 9 TWh 1970 till 20 TWh 2005. Elanvändningen för fastighetsdrift och verksamhetsel har fyrdubblats från 8 TWh till 31 TWh. Det är i första hand på oljesidan som de långsiktigt största besparingarna har gjorts. Det har varit en dramatisk nedgång av oljeanvändningen under perioden 119 TWh till 16 TWh per år samtidigt som fjärrvärmeanvändningen har ökat 3,5 gånger – från 12 TWh till 42 TWh.

1) Med bostads- och fastighetssektorn menas i likhet med tidigare PM främst permanentbostäder, olika typer av lokaler, exklusiva industrifastigheter, och fritidshus.

2) Energieffektiviseringsutredningens delbetänkande Ett energieffektivare Sverige – Nationell handlingsplan för energieffektivisering, SOU 2008:25.

3) All denna redovisade information om energibalanser är hämtade från Energieffektiviseringens delbetänkande som anges i fotnot 3 – kapitel 5 i detta delbetänkande.

Samtidigt som energianvändningen för uppvärmning och tappning av varmvatten har minskat har den totala bostads- och lokalytan ökat: resultatet har blivit en minskning av energianvändningen per kvm för uppvärmning (inkl. varmvatten). Elström är fortfarande den vanligaste energikällan för uppvärmning av småhus, och i så många som en tredjedel av husen används detta energislag. För vart femte småhus används en kombination av el- och biobränsle-uppvärmning. Ungefär 10 procent av småhusen värms med enbart biobränslen och 8 procent är anslutna till fjärrvärme. Samtidigt med en minskad oljeanvändning har andelen värmepumpar ökat. Det är omkring 444 000 småhus som till största delen använder värmepump; det innebär att mer än 25 procent av småhusen har gått över till denna typ av uppvärmning.

När det gäller fritidshusens uppvärmning dominerar alltså direktverkande el: i 70 procent av dessa hus används denna uppvärmningsform. För flerbostadshusen är det knappast överraskande att fjärrvärme idag är den vanligaste formen för att värma upp dessa hus: i 75 procent av husen är fjärrvärme den huvudsakliga energikällan. Därutöver är 11 procent av husen delvis beroende av fjärrvärme. Omkring 5 procent av dessa hus är helt eller delvis uppvärmda med olja. Tre procent är eluppvärmda och i vart tionde hus används värmepump tillsammans med andra energislag.

Även för lokaler är fjärrvärme den vanligaste uppvärmningsformen: nästan 60 procent av alla lokaler värms med fjärrvärme, därefter kommer elvärme med cirka 7 procent och oljeuppvärmning med cirka 4 procent. Återstoden på ungefär 30 procent bygger på olika uppvärmningsformer: biobränsle, värmepumpar och kombinationer av olika energislag.

Effektivisering av energianvändningen

Det kan vara på sin plats att klarlägga skillnaden mellan att minska energiförbrukningen och effektivisera energianvändningen. När energianvändningen minskar kan det innebära att detta sker samtidigt som energinyttan försämras: ett typiskt exempel är den besparing av energi som blir resultatet av en sänkning av inomhustemperaturen. Den lägre förbrukningen av energi sker på bekostnad av en lägre värme (energinytta). För att kunna bedöma effektiviteten i energianvändningen är det nödvän-

digt att både ta hänsyn till hur denna användning utvecklas och hur nyttoeffekterna påverkas av detta.

Effektiviteten är därför relationen mellan energianvändning och nyttoeffekter av denna användning. Effektiviteten kan därför öka av flera olika kombinationer av användning och nytta: den ökar när man får ut mer nytta vid en given användning, men också vid en minskad användning och oförändrad nytta, eller när både användning och nyttan ökar. I sistnämnda fall krävs detta att nyttan ökar proportionellt mer än användningen.⁴⁾

I ljuset av denna definition av effektivitet kan därför en lägre energinytta vara förenlig med en effektivare energianvändning, om minskningen av användningen är större än nyttominskningen. Det förutsätter också att hushållen inte upplever en minskad energinytta som en uppoffring. Under alla förhållanden kan man konstatera att en lägre energinytta som innebär en försämrad välfärd för hushållen inte är samhällsekonomisk effektiv. Det övergripande målet för energieffektiviseringar är därför att, med oförändrad eller ökad välfärd, använda tillgängliga resurser så effektivt som möjligt.

En förbättrad energihushållning kan därför bestå av en del som leder till besparingar i energianvändningen, oberoende av hur nyttan påverkas, och en annan del, som bidrar till en effektivare energianvändning, det vill säga som på ett positivt sätt påverkar utbytet energianvändning och energinytta. Förutom att minska miljöbelastningen, främst i form av lägre koldioxidutsläpp, från bostads- och fastighetssektorn ska olika ekonomiska styrmedel bidra till att effektivisera energianvändningen.

Två sätt för effektivare energianvändning

Effektivare energianvändning kan i princip ske på olika sätt: En väg är att optimera energianläggningen och en "smartare" användning av energi, utan att nyttan försämras. En annan väg är investeringar i ny teknik som ger mer energieffektiva lösningar. Investeringar innebär för det mesta en ökning av mängden fysiskt kapital.

En effektivisering av energianvändningen ska inte bara vara *tekniskt möjlig* och öka mängden energinytta per enhet tillförd energi. Därutöver krävs det att den också är *företagsekonomisk* (privatekonomiskt för hushåll) *lönsam*. Kostnader-

4) Med energinytta menas ljus, kraft, värme och kyla, vilket är vad energianvändaren erhåller genom förändring av energi. Denna och liknande frågor utvecklas i avhandlingen Energijärster på en avreglerad marknad. För en effektivare energianvändning? av Mikael Bergmash och Mats Strid.

na utslagna per producerad energinytta bör därför minska eller vara oförändrade. Sammanfattningsvis är kraven på en effektivare energianvändning att den inte bara **ökar energinyttan per enhet** tillförd energi utan företagets eller hushållens kostnader per enhet energinytta bör minska eller vara oförändrade. Det är i ljuset av dessa krav som det är rimligt att bedöma effekterna av, för- och nackdelar med olika styrmedel, främst olika energi- och miljörelaterade skatter och andra ekonomiska styrmedel.

Utrymmet för fortsatta energieffektiviseringar

Innan frågan om fastighetsskattens ökade miljörelatering bedöms är det intressant att bilda sig en uppfattning om hur stor potentialen är för energieffektiviseringar i allmänhet och i bostads- och fastighetssektorn i synnerhet. Nyligen presenterade Energieffektiviseringsutredningen ett delbetänkande med ett stort antal förslag till åtgärder för en bättre energihushållning, och redovisade utrymmet för en effektivare energianvändning på medellång sikt. Utredningen kom fram till att, med utgångspunkt från tidigare, befintliga och planerade åtgärder och styrmedel (beslutade styrmedel), effektiviseringspotentialen är fram till år 2016 omkring cirka 46 TWh (primär energianvändning). Det motsvarar en besparing med drygt 10 procent räknat på den genomsnittliga slutliga energianvändningen för åren 2001–2005, som är 359 TWh för alla sektorer.⁵⁾ Detta är alltså en prognos av Energieffektiviseringsutredningen som bygger på effekterna av hittills beslutade styrmedel. Det innebär emellertid inte att ytterligare effektiviseringar skulle vara omotiverade. Tvärtom finns det starka skäl för att höja ambitionsnivån och öka takten i det pågående arbetet med att effektivisera energianvändningen. Med tidigare redovisade prognoser som utgångspunkt gör utredningen bedömningen att den ekonomiska potentialen för effektiviseringar fram till 2016 kan höjas till 65 TWh.

Dessa ovan redovisade prognoser över effektiviseringsutrymmet, som utgångspunkt, och med en ytterligare höjning av ambitionsnivån bedömer utredningen att den ekonomiska potentialen för energieffektiviseringar fram till år 2016 kan höjas till 65 TWh för alla sektorer (primär energianvändning). Av detta utrymme beräknas 41 TWh, eller ungefär 63 procent av hela potentialen, komma från bostads- och fastighetssektorn.⁶⁾ För att få intressanta perspektiv på dessa besparings- och effektiviseringsmöjligheter kan det vara på sin plats att redovisa några data om bostads- och fastighetssektorns energianvändning.

Omkring 40 procent av energianvändningen kommer alltså från bostads- och fastighetssektorn. Sverige förbrukar relativt mycket energi per invånare jämfört med övriga Europa, men också i förhållande till övriga världen. Ungefär 30 procent av den totala energianvändningen sker direkt hos hushållen; i villor, fritidshus och flerbostadshus. Så mycket som 70 procent av sektorns energianvändning går till uppvärmning och tappning av varmvatten. Nära 50 procent av den totala elanvändningen går till bostadssektorn och service: den kan i sin tur kanaliseras till uppvärmning, drifts- och verksamhetsel och hushållsel.

Mot den bakgrunden krävs det därför mer effektiva styrmedel för att klara denna energieffektivisering i bostads- och fastighetssektorn. Det är också viktigt att använda ett brett spektrum av miljö- och energipolitiska styrmedel varav vissa av dem kan kanske utgöra innovationer i denna arsenal av politiska verktyg. Ett exempel på en sådan innovation är en mer eller mindre helt miljörelaterad fastighetsskatt. Det faller sig därför naturligt att närmare granska hur en sådan beskattning – dess konstruktion och effekter.

5) Se sid. 292-294 i delbetänkandet "Ett energieffektiva Sverige – Nationell handlingsplan för energieffektivisering, SOU 2008:25.

6) Sid. 291-295 i ovannämnda betänkande som redovisas i fotnot 6.

En klimat- och miljörelaterad fastighetsskatt

Nuvarande fastighetsskatt

Fastighetsskatten tas alltså ut på både bostadsfastigheter och andra fastigheter: kommersiella lokaler, industrifastigheter och vattenkraftsfastigheter. Beskattningsunderlaget för bostadsfastigheter är taxeringsvärdet, som ska motsvara 75 procent av marknadsvärdet. Oberoende av nivån på skatteuttaget har fastighetsskatten sedan skattereformen 1990/91 varit proportionell mot fastighetens löpande avkastning som är följksam till marknads- och taxeringsvärdet. Detta har lett till att höjda taxeringsvärden har skärpt fastighetsskatten. Som en konsekvens av den borgerliga regeringens omläggning av fastighetsskatten från i år är detta samband mellan avkastningen och skatten i princip brutet, bl.a. till följd av det införda skattetaket som medför att skatten över denna nivå frikopplas från utvecklingen av villornas marknadsvärde.

Fastighetsskatten på bostadsfastigheter var före omläggningen omkring 16 miljarder (mdr) kr. Den innebar att den tidigare statliga fastighetsskatten slopades, och ersattes med en kommunal fastighetsskatt, som motsvarar ungefär 12 mdr kr.

Inkomsterna från den nya skatten går till kommunerna och finansieras genom en indragning av statsbidragen med samma belopp. De resterande 4 mdr kr finansierades genom en skärpning av reavinstskatten på bostäder.

Mot den bakgrund är det möjligt att ersätta hela eller en del av dagens kommunala fastighetsskatt med en miljöstyrande fastighetsskatt, som i första hand ska fungera som ett ekonomiskt styrmedel i miljö- och klimatpolitiken. Genom avgränsningen till denna uppgift försvagas fastighetsskattens traditionella uppgifter: de statsfinansiella, skattepolitiska och fördelningspolitiska. Genom omläggningen till i första hand en miljöskatt finns det starka skäl för att återigen göra fastighetsskatten till en statlig skatt, eftersom det i första hand ligger på regering och riksdag att svara för regelverket och tillhandahålla ekonomiska styrmedel på det miljöpolitiska området. I denna PM redovisas en modell för en miljöstyrande fastighetsskatt och också några mindre långtgående alternativ till en ökad miljöanpassning av dagens fastighetsskatt.

Fastighetsskattens uppgifter och kraven på en omläggning

Utöver att finansiera den offentliga verksamheten har dagens fastighetsskatt ett antal centrala uppgifter: den ska fungera som ett viktigt skattepolitiskt instrument för en likformig och neutral beskattning av avkastning från olika tillgångar (inkl. bostadsfastigheter). Genom sambandet mellan hushållsinkomsten och fastighetens marknadsvärde har fastighetsskatten tidigare fungerat som fördelningspolitiskt verktyg och bidragit till en viss utjämning av de disponibla inkomsterna. Som en följd av den senaste omläggningen har emellertid beskattningens fördelningseffekter minskat väsentligt, och de kommer ytterligare att minska av en övergång till en miljöstyrande fastighetsskatt.

Det ligger i sakens natur att fastighetsskattens statsfinansiella uppgifter kommer att reduceras när skatten omvandlas till en miljöskatt, eftersom den kommer att tappa inkomster i takt med att den får allt större styrande effekter på hushållens och företagets beteenden. Ju mer effektiv den miljörelaterade fastighetsskatten kommer att bli, desto sämre förväntas den klara den statsfinansiella uppgiften. Istället får de miljöpolitiska uppgifterna en allt större betydelse.

I likhet med andra miljöstyrande skatter bör även en fastighetsskatt med en sådan inriktning uppfylla vissa grundläggande krav som man också kan ställa på andra delar av skattesystemet.

Mot den bakgrunden bör därför en reformerad fastighetsskatt vara kostnadseffektiv och fungera rättssäkert vid taxeringen, debiteringen och uppboriden av skatten. Beskattningens effekter bör vara någorlunda förutsägbara och genomskinliga. Dessutom kan man ställa krav på att skatteomläggningen får rimliga fördelningskonsekvenser och ekonomiska effekter för enskilda hushåll. Dessa är följaktligen de generella krav man rimligen kan, och bör ställa på alla större förändringar av skattesystemet, och därmed på en framtida övergång till en miljöstyrande fastighetsskatt.

Olika effekter av en miljörelaterad fastighetsskatt

Kravet på kostnadseffektivitet innebär att en mer miljöstyrande fastighetsskatt inte bara bör bidra till att minska miljöbelastningen och en mer effektiv energianvändning. Dessa positiva effekter ska också kunna förverkligas till lägsta möjliga kostnader. Generellt sett är olika ekonomiska styrmedel, som miljörelaterade skatter, i regel kostnadseffektiva jämfört med regleringar och andra administrativa styrmedel.⁷⁾ I princip innebär användningen av ekonomiska styrmedel att det är lönsamt för hushåll och företag att effektivisera energianvändningen och minska miljöbelastningen, så länge kostnaden för mer energieffektiva lösningar är lägre än kostnaden för att använda energin som tidigare. Dessa styrmedel gör det också lönsamt att minska koldioxidutsläppen och annan miljöbelastning så länge kostnaden för utsläppsminskningar är lägre än miljöskatterna på dessa utsläpp.

I princip kan samma resonemang tillämpas på en miljörelaterad fastighetsskatt. En sådan skatt skulle göra det lönsamt för fastighetsägaren att effektivisera energianvändningen, alternativet att minska utsläppen av växthusgaser, så länge att kostnaden för dessa åtgärder är lägre än den ökade fastighetsskatten av att inte genomföra investeringar för att effektivisera energianvändningen och/eller gå över till mer miljövänliga energislag.

Det är givetvis svårt att exakt bedöma hur kostnadseffektiv en miljöanpassad fastighetsskatt kommer att bli, men med en fungerande utformning av skatten kan den bidra till mer effektiva energilösningar i kombination med låga samhälls-ekonomiska kostnader. Det är också viktigt att betona: i motsats till dagens miljö- och energiskatter (främst energi-, koldioxid- och svavelskatten) kommer en miljörelaterad fastighetsskatt inte att påverkas av den faktiska energianvändningen. Istället är det byggnadens miljötekniska prestanda, dess fysiska utformning och utrustning, som bestämmer skatteuttaget.

7) Se min tidigare PM År grön skatteväxling möjlig inom bostadssektorn? Hur ska olika styrmedel användas för att minska utsläppen av växthusgaser och effektivisera energianvändningen i bostäder och lokaler? 7 februari 2008.

Denna skillnad mellan dagens energi- och miljöskatter och en miljörelaterad fastighetsskatt får troligen effekter för energianvändningen på både kort och lång sikt. En fastighetsskatt, som är oberoende av den faktiska energianvändningen får troligen effekter på hushållens och företagens långsiktiga beteenden genom att i första hand påverka lönsamhetskalkylen för långsiktiga investeringar i miljöförbättrande åtgärder och mer energi-effektiva lösningar. Även en miljörelaterad fastighetsskatt tas ut av fastighetsägarna.

För en villaägare får skatten direkta effekter på de boendes skatteuttag, disponibla inkomster och villaägarens brukarkostnader för fastigheten. Den får därför ett direkt genomslag på villaägarens ekonomiska kalkyl som för miljöförbättrande och energieffektiviserande investeringar. Skatten bärs därför direkt som en kostnad av villaägaren utan några större möjligheter att övervältra den på några andra aktörer. Även en miljöanpassad fastighetsskatt kommer troligen till en del att kapitaliseras i utvecklingen av villapriser och husens marknadsvärden.

Däremot är effekterna av den miljöstyrande fastighetsskatten inte lika enkla att bedöma för ägare av flerbostadshus, kommersiella hyresfastigheter och lokaler. För ägare till sistnämnda fastigheter kan det bli, åtminstone som en engångseffekt, fråga om en kostnadsövervältring eftersom marknadshyressättning gäller för dessa fastigheter. För ägare av bostadshusen kan en miljörelaterad fastighetsskatt troligen få vissa likartade effekter med dagens fastighetsskatt. Den intressanta frågan i detta sammanhang är vem/vilka som ytterst måste betala skatten.

Det innebär att en miljörelaterad fastighetsskatt inte nödvändigtvis enbart kommer att bäras av fastighetsägarna. Idag kan en fastighetsskatt på flerbostadshus betalas på något av följande tre sätt; genom lägre avkastning på det kapital som investerats i fastigheter (minskat driftsnetto i fastighetsförvaltningen), en neddragning av andra kostnader, bland annat genom en högre effektivitet i fastighetsförvaltningen, eller genom att det sker övervältring på hyror eller avgifter till en bostadsrättsförening. Bortsett från bostadsrättsföreningar beskattas ägarna till dessa fastigheter i regel som inkomst av näringsverksamhet.

Det är givetvis svårt att exakt bedöma om, och i vilken utsträckning en miljöstyrande fastighetsskatt på flerbostadshus, kommersiella fastigheter och lokaler kommer att övervältras framåt eller bakåt i den ekonomiska kedjan. Det är möjligt att en del av skatten övervältras framåt på hyresgäster och bostadsrättshavare, men bruksvärdesystemet begränsar dock möjligheterna till övervältring på bostadshyrorna. Det kan också handla om en engångshöjning, som innebär att hyreseffekterna gradvis klingar av. Genom skattens starka miljöstyrande effekter kommer det att ske stora förskjutningar i skatteuttaget mellan olika hus och fastigheter, vilket i sin tur innebär att vissa fastighetsägare får skatthöjningar medan andra kan räkna med en sänkt fastighetsskatt. Hur denna omfördelning mer exakt kommer att se ut är svårt att bedöma idag.

Utifrån det befintliga analysunderlaget är det inte heller möjligt att dra några säkra slutsatser om hur den totala fastighetsskattenivån kommer att påverkas av omläggningen. Om man väljer att ta in dagens inkomst på 12 mdr kr från bostadshusen kan man rimligen räkna med ett oförändrat totalt skatteuttag, och då blir inte det tal om någon nämnvärd övervältring på hyror och avgifter för bostadsrättshavare.⁸⁾ Effekterna av en miljöanpassad fastighetsskatt kan även påverkas av det faktum att dagens fastighetsskatt är avdragsgill för fastighetsägare till flerbostadshus och kommersiella fastigheter. Mot den bakgrunden behöver man ta ställning till om detta avdrag ska behållas även efter en omläggning eftersom avdragsrätten kan urholka beskattningens miljöstyrande effekter, vilket kan försvaga miljöstyrningen från den reformerade fastighetsskatten.

När man ska bedöma effekterna av den aktuella skatteomläggningen är det utomordentligt viktigt att komma ihåg att skattebasen för den miljöstyrande fastighetsskatten varken är den allmänna energianvändningen eller användningen av olika fossila bränslen, som är skatteunderlaget för koldioxidskatten. Det innebär i sin tur att skatteomläggningen kan förväntas få tämligen blygsamma effekter på människors och företagens beteenden som på kort sikt påverkar energianvändningen, till exempel att sänka inomhustemperaturen, minska förbrukningen av varmvatten, välja en mer energisnål belysning, eller att prioritera energieffektiva lösningar på kort sikt.

8) En viss övervältring framåt av fastighetsskatten är också en gängse bild av beskattningens effekter. Detta redovisas mer utförligt i Finansdepartementets "Beräkningskonventioner 2008. Metoder för effektberäkning av ändrade skatteregler", Regeringskansliet.

I jämförelse med dagens ekonomiska styrmedel, i första hand energi-, koldioxid- och svavelskatten, kan detta uppfattas som en svaghet att den miljöstyrande fastighetsskatten får de största effekterna på medellång och lång sikt i samband med olika investeringar i huset: om- och tillbyggnader, större reparationer och underhållsinsatser, som att byta och förnya olika typer av utrustning i huset, som förbättrar byggnadens fysiska och miljötekniska prestanda vilka bidrar till en mer effektiv energi-användning och/eller val av mer klimatvänliga energislag, som en övergång till förnybara bränslen. Det kan handla om åtgärder som förbättrar isoleringen av väggar och tak liksom fönster, samt insatser för att justera ventilationssystem, för att peka på några exempel.

Den aktuella omläggningen innebär att fastighetsskattens traditionella uppgifter ersätts med en ökad miljöstyrning. För att denna miljöstyrning ska bli tillräckligt effektiv behöver beskattningens incitamenteffekter vara tillräckligt stora för att det ska bli företags- och privatekonomiskt intressant för en fastighetsägare att genomföra dessa investeringar. Den naturliga frågan reses då om dagens skattenivå på ungefär 12 mdr kr är tillräcklig för att ge dessa incitamenteffekter, eller krävs det en höjning till den tidigare högre nivån på 16 mdr kr. Ett återställande till den tidigare nivån skulle också göra det möjligt att slopa den senaste skärpningen av reavinstskatten på bostäder, som har fått negativa effekter för rörligheten på bostads- och arbetsmarknaden, och som har kritiserats hårt av olika boendegrupper. Under alla förhållanden bör frågan om skattenivån närmare övervägas.

Omläggningen till en miljörelaterad fastighetsskatt

Alternativa tekniska modeller för en miljörelaterad fastighetsskatt

Det är självklart att på samma sätt som andra skatter bör även en omläggning till en miljöstyrande fastighetsskatt tillgodose rimliga krav på rättssäkerhet, likformighet och förutsägbarhet. Ett regelverk för denna miljöstyrande skatt bör också ha en sådan utformning att enskilda fastighetsägare i rimlig utsträckning kan förutse resultatet av hur regelverket kan tillämpas för enskilda fastighetsägare.

Det finns förvisso alternativa sätt att utforma olika typer av miljöstyrande fastighetsskatter jämfört med dagens fastighetsskatt och den som fanns före 2008 års övergång till en kommunal fastighetsskatt. Det går i princip att hitta tre möjliga alternativ till en ökad miljörelatering av beskattningen:

DET FÖRSTA ALTERNATIVET är att begränsa effekterna på marknads- och taxeringsvärdet, och därmed förhindra en skärpt skattebelastning, av olika fastighetsinvesteringar som bidrar till att effektivisera energianvändningen och/eller minska miljöbelastningen från bostäder, kontor och lokaler. Denna metod syftar till att undvika de negativa incitamenteffekterna för fastighetsägaren av positiva miljöinvesteringar (en form av ekonomisk bestraffning). Det är i första hand för småhus som dessa negativa incitamenteffekter har aktualiserats. Taxeringsvärdet för dessa hus bestäms alltså av utvecklingen av priser och marknadsvärdet på fastigheter, och dessutom påverkas det av villans yta, standard och utrustning.

Olika investeringar på fastigheten bidrar därför till att höja taxeringsvärdet utan hänsyn till att dessa har positiva miljöeffekter, till exempel installationer av värmepump, bergvärme eller isolering av fönster. Dessa investeringar höjer nämligen de så kallade standardpoängen som ligger till grund för beräkningen av fastighetens marknads- och taxeringsvärde. Ett mindre långtgående alternativ till en miljöanpassad fastighetsskatt skulle därför vara att eliminera dessa negativa incitamenteffekter. En sådan förändring av beskattningen skulle därför vara neutral till miljöinvesteringar, varken mer eller mindre.

DET ANDRA ALTERNATIVET är något mera långtgående än det första genom att det inte bara eliminerar de negativa miljöstyrande effekterna av dagens av dagens fastighetsskatt; därutöver ger den också en skattelättnad för vissa särskilt utpekade miljöinvesteringar som minskar utsläppen och leder till mer energieffektiva lösningar (en form av ekonomisk belöning). Denna metod för investeringsstimulanser på energi- och miljöområdet är väl beprövad och har använts ofta under åren. Rent rent praktiskt innebär förslaget att en skattelättnad (kreditering av företagets/personers skattekonton) ges för miljöinvesteringar, som får avräknas mot ägarens inkomstskatt eller fastighetsskatt.⁹⁾

Förslag till skatteomläggning

DET TREDJE ALTERNATIVET till en miljörelaterad fastighetsskatt är det mest långtgående, men också det som röner det största intresset. Detta är också huvudalternativet till skatteomläggning i denna PM. Även om en sådan utformning av fastighetsskatten är ett relativt oprövat inslag i både det svenska och andra länders skattesystem, så är idén om en miljöbeskattning ingalunda någon ny företeelse. Till att börja med har vi en uppsättning av olika miljö- och energistyrande skatter som har ökat och som används allt flitigare som styrmedel i energi- och

9) Se bl.a. propositionen Vissa skattefrågor rörande fastigheter och bostadsrätter, prop. 2003/04:19.

miljöpolitiken.

Principen om att ta ut skatt efter miljöbelastning är väl beprövad: vi har redan en miljörelaterade fordonskatt på bilar, en trängselskatt på bilismen i Stockholmsområdet, dagens bensin- och dieselskatter innehåller också tydliga miljöstyrande inslag. För den som köper en miljöbil utgår en nybilspremie, som är ett annat exempel på de ekonomiska styrmedel som används i klimat- och miljöpolitiken, vilka har det gemensamt att de ska stimulera ett beteende som gynnar miljön och bidrar till en effektivare energianvändning.¹⁰⁾

För att i första hand tillgodose de tidigare nämnda kraven på fungerande beskattning är det nödvändigt att en miljöstyrande fastighetsskatt utformas som en *blandning* av *dagens system* för värdering, taxering och kontroll för att beräkna skattebasen, och ett särskilt *system för skattelättnader* som bygger på fastigheternas *miljöpåverkan* genom dels energianvändningen, dels valet av energislag.

Det är alltså inte bara energianvändningen utan också valet av energislag som ska ha betydelse för hur mycket fastighetsskatt som ska tas ut. Ett system för att schablonmässigt beräkna energianvändningen införs, som tar hänsyn till följande faktorer: byggnadens fysiska och tekniska prestanda (byggnadsskal) och all den utrustning i ett hus som är nödvändig för att tillgodose behoven av energitjänster. Det kan exempelvis handla om sådana tjänster för uppvärmning och ventilation, förbrukning av varmvatten, och utrustning för solvärme.

Med hjälp av dessa faktorer beräknas sedan energianvändningen för varje skattepliktigt hus som sedan jämförs med en schablonmässigt beräknad

energianvändning för en så kallad referensbyggnad, som fungerar som ett jämförelseobjekt för beräkningen. Därutöver tas även hänsyn till valet av energislag för varje hus, som relateras till vikten för fossila, icke förnybara, bränslen. Såväl energianvändningen som valet av energislag vägs sedan ihop till ett tal (två kvoter som multipliceras), eller en faktor, som används för att beräkna skattelättnaden och reducera fastighetsskatten på byggnadens taxeringsvärde. Denna skattelättnad ska vara proportionell mot husets minskade miljöbelastning som blir resultatet av att ägaren väljer energieffektiva lösningar och miljövänliga energislag. Skattelättnaden begränsas alltså till energianvändningens (inkl. valet av energislag) miljöpåverkan.¹¹⁾

Hela systemet med en miljörelaterad fastighets- skatt bygger på förutsättningen att det finns ett heltäckande, pålitligt och rättssäkert system med deklarationer som kan lämnas av fastighetsägarna. De uppgifter som krävs för att beräkna energianvändningen tillsammans med uppgifter om valet av energislag behöver inte vara särskilt komplicerade att redovisa i en förenklad deklaration. I likhet med idag ska det också vara möjligt att inhämta uppgifter från olika register över fastighetsbeståndet, men också från ägarna och olika myndigheter. Även ett system med energideklarationer, som nu håller på att byggas upp, kan på sikt få en viktig roll för att fungera som underlag vid beräkningen av skattelättnaden. I bilagan redovisas de faktorer som kan fungera som behöver användas för att beräkna skattereduktionen, och därmed fastighets- skatten för varje husägare. Dessa kan också redovisas på den förenklade deklarationsblanket som fastighetsägare, och skattemyndigheterna, behöver ha för att klara skatteberäkningen.

10) Denna och andra typer av innovationer i den miljöpolitiska "verktygslådan" är långtifrån unika i ett internationellt perspektiv, även om just en miljöstyrande fastighetsskatt ännu inte har prövats i vare sig vårt eget land eller i några andra OECD-länder.

11) Rent matematiskt beräknas två kvoter, som sedan används för att minska den fastighetsskatt som är framtagen på ett konventionellt sätt (produkten av dagens taxeringsvärde och den aktuella skattesatsen, som i dag är 0,75 procent, dock högst 6000 kr). Ett tal som är lika med produkten av dessa kvoter används sedan för att reducera fastighetsskatten och bestämma den skattelättnad som är relaterad till husets miljöpåverkan. Den ena kvoten anger förhållandet mellan den schablonmässigt beräknade energianvändningen för ett hus, och motsvarande energianvändning för en referensbyggnad. Den andra kvoten speglar relationen mellan en vikt för det som energislag som används i huset och vikten för ej förnybara energislag. Den senare vikten anges till 1. Skattelättnaden kan beräknas till: beräknad energianvändning för ett hus/beräknad energianvändning för en referensbyggnad * vikten för använt energislag/1.

Bilaga

Indata som behövs för att illustrera konsekvenserna av en miljörelaterad fastighetsskatt

BOSTÄDER

2008-05-09

INSTRUKTION: I grå rutor skrivs värden eller text. I gula rutor – klicka och välj

Allmänna uppgifter

Fastighetsbeteckning	<input type="text"/>	
Taxeringsvärde	<input type="text"/>	kr
Byggnadstyp	<input type="text"/>	
Uppvärmad yta (Atemp)	<input type="text"/>	m ²
Ursprungligt byggnadsår	<input type="text"/>	

Byggnadsskalet energiprestanda

	ja/nej	specificering	
Tilläggsisolerad vind	<input type="text"/>	<input type="text"/>	isolertjocklek
Tilläggsisolerade ytterväggar	<input type="text"/>	<input type="text"/>	isolertjocklek
Fönsterbyte	<input type="text"/>	<input type="text"/>	
Värmeåtervinning på frånluft	<input type="text"/>	<input type="text"/>	

Använt energislag

EI

Solceller	<input type="text"/>	<input type="text"/>	m ²
Från nätet	<input type="text"/>	<input type="text"/>	

Värme

Solfångare	<input type="text"/>	<input type="text"/>	m ²
Fjärrvärme	<input type="text"/>	<input type="text"/>	
Egen panna – bibränslen	<input type="text"/>	<input type="text"/>	
Egen panna – fossilbränslen	<input type="text"/>	<input type="text"/>	

Förklaringar

Miljömärkt = Bra miljöval enl. Naturskyddsföreningen eller motsvarande

Biobränslen = ved, briketter, pellets

Fossilbränslen = olja, kol, gas, torv