

Lagrådsremiss

Ett regionalt förhöjt grundavdrag

Regeringen överlämnar denna remiss till Lagrådet.

Stockholm den 9 februari 2006

Pär Nuder

Ulf Rehnberg
(Finansdepartementet)

Lagrådsremissens huvudsakliga innehåll

I lagrådsremissen föreslås en skattelättnad för fysiska personer bosatta inom stödområde A som kompensation för ökade utgifter på grund av de geografiska lägesnackdelarna. Undantag görs dock av statsstödsskäl för dem som bedriver näringsverksamhet inom transportsektorn. Kompensationen lämnas genom att grundavdraget höjs med 2 500 kronor. För inkomståret 2006 lämnas dock kompensation med det dubbla beloppet. Den regionala höjningen av grundavdraget för inkomståret 2006 föreslås således vara 5 000 kronor.

De nya bestämmelserna föreslås träda i kraft den 1 juli 2006 och tillämpas första gången vid 2007 års taxering.

Innehållsförteckning

1	Beslut.....	3
2	Förslag till lag om ändring i inkomstskattelagen (1999:1229).....	4
3	Ärendet och dess beredning.....	5
4	Bakgrund	5
4.1	Målet för den regionala utvecklingspolitiken	5
4.2	Stödområde A	6
4.3	Grundavdrag	7
4.4	EG-rätt.....	7
4.4.1	Fri rörlighet för personer	7
4.4.2	Statsstödsregler	8
5	Ett regionalt förhöjt grundavdrag	10
6	Effekter för offentliga finanser, m.m.....	15
7	Författningskommentar	17
Bilaga 1	Sammanfattning av Utredningen om regionala stimulans- åtgärder inom skatteområdets betänkande Regionala stimulansåtgärder inom skatteområdet (SOU 2005:68)	19
Bilaga 2	Utredningen om regionala stimulansåtgärder inom skatte- områdets författningsförslag.....	23
Bilaga 3	Utredningen om regionala stimulansåtgärder inom skatte- områdets metod för ett förhöjt grundavdrag till fysiska personer bosatta inom stödområde A	24
Bilaga 4	Förteckning över remissinstanser till betänkandet Regionala stimulansåtgärder inom skatteområdet (SOU 2005:68)	26

1 Beslut

Regeringen har beslutat att inhämta Lagrådets yttrande över förslag till lag om ändring i inkomstskattelagen (1999:1229).

2 Förslag till lag om ändring i inkomstskattelagen (1999:1229)

Härigenom föreskrivs att det i inkomstskattelagen (1999:1229) skall införas en ny paragraf, 63 kap. 4 a §, av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

63 kap.

4 a §

För dem som den 1 november året före beskattningsåret är bosatta inom det stödområde som anges i bilagan till lagen (2001:1170) om utvidgning av de särskilda avdragen enligt socialavgiftslagen (2000:980) är grundavdraget beloppet enligt 3 eller 4 § med tillägg av 2 500 kronor.

Första stycket gäller inte om den skattskyldige bedriver näringsverksamhet inom transportsektorn.

Att tilläggsbeloppet kan utgöra stöd av mindre betydelse framgår av

– kommissionens förordning (EG) nr 69/2001 av den 12 januari 2001 om tillämpningen av artiklarna 87 och 88 i EG-fördraget på stöd av mindre betydelse¹, och

– kommissionens förordning (EG) nr 1860/2004 av den 6 oktober 2004 om tillämpningen av artiklarna 87 och 88 i EG-fördraget på stöd av mindre betydelse inom jordbruks- och fiskerisektorn².

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2006 och tillämpas första gången vid 2007 års taxering. Vid 2007 års taxering skall dock tilläggsbeloppet enligt 63 kap. 4 a § vara 5 000 kronor i stället för 2 500 kronor.

¹ EGT L 10, 13.1.2001, s. 30, Celex 32001R0069.

² EUT L 325, 28.10.2004, s. 4, Celex 32004R1860.

3 Ärendet och dess beredning

Regeringen beslutade den 16 december 2004 att tillkalla en särskild utredare med uppdrag att analysera och lämna förslag till regionala stimulansåtgärder inom skatteområdet (dir. 2004:168). Utredaren skulle i första hand överväga om ett förhöjt grundavdrag från och med inkomståret 2005 kunde ges till fysiska personer bosatta inom stödområde A. Om ett sådant avdrag inte bedömdes kunna införas, eller inte bedömdes på bästa sätt uppfylla syftet att stimulera den regionala utvecklingen, skulle utredaren överväga om andra regionala stimulansåtgärder kunde vidtas i detta område eller andra delar av Sverige där medborgare och företag kan ha höga utgifter till följd av långa transportavstånd och kallt klimat. De offentligfinansiella effekterna av förslagen fick inte uppgå till mer än 300 miljoner kronor per år.

Utredningen, som antog namnet Utredningen om regionala stimulansåtgärder inom skatteområdet, överlämnade den 15 augusti 2005 betänkandet Regionala stimulansåtgärder inom skatteområdet (SOU 2005:68). En sammanfattning av betänkandet finns i *bilaga 1*. Utredningens författningsförslag finns i *bilaga 2* och innebär en ytterligare utvidgning av de särskilda avdragen enligt socialavgiftslagen (2000:980) för stödområde A. Utredningen har vidare i en bilaga till betänkandet redovisat en metod för hur ett förhöjt grundavdrag till fysiska personer bosatta inom stödområde A skulle kunna se ut. Metoden redovisas i *bilaga 3*.

Betänkandet har remissbehandlats. I remissen har särskilt framhållits att den också gäller metoden för hur ett förhöjt grundavdrag till fysiska personer bosatta inom stödområde A skulle kunna se ut. En förteckning över remissinstanserna finns i *bilaga 4*. En sammanställning av remissyttrandena finns tillgänglig i Finansdepartementet (dnr Fi2005/3803).

I lagrådsremissen behandlas utredningens förslag i betänkandet.

En särskild ram om 300 miljoner kronor per år från och med 2005 har avsatts i statsbudgeten för den regionala stimulansåtgärden (prop. 2004/05:1, volym 1, s. 226 och 230, bet. 2004/05:FiU1, rskr. 2004/05:47).

Lagrådsremissen bygger på en överenskommelse mellan den socialdemokratiska regeringen, Vänsterpartiet och Miljöpartiet.

4 Bakgrund

4.1 Målet för den regionala utvecklingspolitiken

Målet för den regionala utvecklingspolitiken är att den skall bidra till väl fungerande och hållbara lokala arbetsmarknadsregioner med en god servicenivå i alla delar av landet (jfr prop. 2001/02:4, bet. 2001/02:NU4, rskr. 2001/02:118).

Med väl fungerande lokala arbetsmarknadsregioner avses att de är så attraktiva för människor och företag att det är möjligt att ta till vara den potential och livskraft som finns i alla regioner. Med hållbara avses att nuvarande och kommande generationer kan erbjudas sunda ekonomiska, sociala och ekologiska förhållanden. Politiken skall bidra till att öka den

ekonomiska tillväxten i alla lokala arbetsmarknadsregioner för att därigenom öka den nationella tillväxten. Politiken skall även bidra till att förbättra sociala aspekter som sysselsättning, jämställdhet och välfärd samt ekologiska aspekter som miljöpåverkan av mänskliga aktiviteter, hälsa och välfärd.

Med en god servicenivå i alla delar av landet avses att människor och företag har tillgång till kommersiell och offentlig service i tillräcklig omfattning. Med kommersiell service avses främst tillgång till dagligvaror och drivmedel; med offentlig service avses sådana funktioner som tillhandahålls av statliga och kommunala aktörer. Kollektivtrafikförsörjning räknas inte som en serviceåtgärd i detta sammanhang. Såvitt avser den kommunala servicen är statens roll att bidra, inte minst genom det kommunala skatteutjämningsystemet, till att skapa ekonomiskt likvärdiga förutsättningar i alla delar av landet.

De ekonomiska och sociala effekterna bör kunna avläsas i hur väl lokala arbetsmarknadsregioner har utvecklats i termer av främst ekonomisk tillväxt och ökad sysselsättning. Vidare skall avläsning kunna ske mot de nationella jämställdhetsmålen och mot de nationella miljö- kvalitetsmålen. Effekterna av politiken vad beträffar servicenivån bör främst kunna bedömas genom förändringar i servicetillgängligheten.

4.2 Stödområde A

En till ytan stor del av Sverige, huvudsakligen Norrlands inland, västra Dalarna och nordligaste Värmland, har andra förutsättningar för boende och för näringslivets utveckling än övriga delar av landet. Området definieras i fråga om näringslivet som stödområde A i enlighet med förordningen (1999:1382) om stödområden för vissa regionala företagsstöd. Att förutsättningarna skiljer sig åt beror främst på områdets geografiska läge med bland annat långa transportavstånd, liten hemmamarknad, sämre tillgång till service, låg befolkningstäthet och kallt klimat.

I området ingår följande kommuner och delar av kommuner.

Norbottens län: Arvidsjaurs, Arjeplogs, Gällivare, Haparanda, Jokkmokks, Kalix, Kiruna, Pajala, Älvsbyns, Överkalix och Övertorneå kommuner samt Edefors och Gunnarsbyns församlingar i Bodens kommun och före detta Markbygdens kyrkobokföringsdistrikt i Piteå kommun.

Västerbottens län: Bjurholms, Dorotea, Lycksele, Malå, Norsjö, Sorsele, Storumans, Vilhelmina, Vindelns och Åsele kommuner samt Fällfors, Jörns och Kalvträsk församlingar i Skellefteå kommun.

Jämtlands län: Bergs, Bräcke, Härjedalens, Krokoms, Ragunda, Strömsunds, Åre och Östersunds kommuner.

Västernorrlands län: Sollefteå och Ånge kommuner, Holms och Lidens församlingar i Sundsvalls kommun samt Anundsjö, Björna, Skorpeds och Trehörningsjö församlingar i Örnsköldsviks kommun.

Gävleborgs län: Ljusdals kommun.

Dalarnas län: Malungs, Orsa, Vansbro och Älvdalens kommuner samt Venjans och Våmhus församlingar i Mora kommun.

Värmlands län: Torsby kommun.

Med församlingar avses enligt förordningen de territoriella församlingar som fanns den 31 december 1999.

4.3 Grundavdrag

Någon form av grundavdrag har funnits i skattelagstiftningen sedan lång tid tillbaka. Avdraget, som har ett fördelningspolitiskt syfte, avser främst att lindra beskattningen för låginkomsttagare. Bestämmelser om grundavdrag finns i 63 kap. 1–5 och 11 §§ inkomstskattelagen (1999:1229).

Rätt till grundavdrag har fysiska personer som är obegränsat skattskyldiga under någon del av beskattningsåret och som har haft förvärvsinkomst. Obegränsat skattskyldig är enligt 3 kap. 3 § inkomstskattelagen i princip den som är bosatt eller vistas stadigvarande i Sverige eller som har väsentlig anknytning hit och som tidigare varit bosatt här. Även begränsat skattskyldiga har i vissa fall rätt till grundavdrag. Så är fallet om deras överskott av förvärvsinkomster i Sverige och i andra länder, uteslutande eller så gott som uteslutande utgörs av överskott av förvärvsinkomster i Sverige. Med ”uteslutande eller så gott som uteslutande” avses att minst cirka 90 procent av förvärvsinkomsten kommer från Sverige (jfr prop. 2004/05:19 s. 45). Dödsbon har inte rätt till avdrag för senare år än det år då dödsfallet inträffade.

Grundavdragets storlek är beroende av den taxerade förvärvsinkomstens storlek och uppgår för inkomståret 2006 till 16 800 kronor vid en taxerad förvärvsinkomst upp till 39 300 kronor. För en taxerad förvärvsinkomst över 312 200 kronor uppgår grundavdraget till 11 700 kronor. För inkomster däremellan är grundavdraget högre. Den högsta nivån uppgår till 30 600 kronor.

För dem som är obegränsat skattskyldiga bara under en del av beskattningsåret är grundavdraget en tolfedel av 11 700 kronor för varje kalendermånad eller del av kalendermånad som de är obegränsat skattskyldiga. Om denna grupp skattskyldiga har sin förvärvsinkomst uteslutande eller så gott som uteslutande i Sverige, har de dock rätt till motsvarande grundavdrag som om de varit obegränsat skattskyldiga under hela beskattningsåret.

Grundavdraget får inte överstiga den skattskyldiges sammanlagda överskott av tjänst och aktiv näringsverksamhet sedan allmänna avdrag gjorts. Särskilda regler finns för hur överskottet av tjänst och allmänna avdrag skall beräknas i vissa speciella fall.

Ideella föreningar och registrerade trossamfund som uppfyller kraven i 7 kap. 7 § första stycket inkomstskattelagen har också rätt till grundavdrag. Avdraget uppgår till 15 000 kronor.

4.4 EG-rätt

4.4.1 Fri rörlighet för personer

Reglerna i fördraget om upprättandet av Europeiska gemenskapen (EG-fördraget) bygger på principerna om icke-diskriminering och fri rörlighet för personer, varor, tjänster och kapital. I artikel 12 finns ett generellt förbud mot diskriminering som grundar sig på nationalitet. Detta förbud kompletteras med specifika förbud inom respektive ämnesområde. Artikel 12 kan dock endast tillämpas självständigt i situationer som omfattas av gemenskapsrätten, men för vilka det inte har föreskrivits några särskilda regler om icke-diskriminering i fördraget.

Fördragsbestämmelserna om fri rörlighet för personer är i första hand inriktade på att förbjuda öppen diskriminering av medborgare från andra medlemsstater. Nationella inkomstskattebestämmelser gör emellertid sällan skillnad mellan olika skattesubjekt beroende på deras nationalitet. I skattelagstiftningen är det i stället regelmässigt de skattskyldigas hemvist som är den avgörande faktorn för hur de beskattas. I de flesta länder beskattas i landet bosatta respektive utomlands bosatta personer olika i vissa avseenden. Sådana bestämmelser kan emellertid komma i konflikt med fördragsbestämmelserna eftersom de kan anses vara dolt diskriminerande.

Diskriminering föreligger när skilda regler tillämpas på jämförbara fall eller när samma regel tillämpas på skilda fall. Europeiska gemenskapernas domstol (EG-domstolen) har uttalat att förhållandena för de personer som är respektive inte är bosatta i en viss stat vanligtvis inte är jämförbara, eftersom det ofta finns objektiva skillnader mellan de båda kategorierna skattskyldiga. Om det däremot inte föreligger någon objektiv skillnad som motiverar en skillnad i behandlingen, kan det föreligga diskriminering om en fördel förvägras den som inte är bosatt i staten i fråga (jfr EG-domstolens dom den 14 februari 1995 i mål C-279/93, Schumacker, REG 1995, s. I-225, och den 1 juli 2004 i mål C-169/03, Wallentin, REG 2004).

I EG-fördraget finns bestämmelser vilka föreskriver att hindren för den fria rörligheten för varor, tjänster, personer och kapital skall avskaffas.

För fysiska personer kan i detta ärende främst den fria rörligheten för arbetstagare (artikel 39) och den fria etableringsrätten (artikel 43) aktualiseras. I anställningsförhållanden är det reglerna om den fria rörligheten för arbetstagare som tillämpas medan reglerna om fri etableringsrätt gäller för näringsidkare.

EG-domstolen har vid ett flertal tillfällen tagit ställning till bl.a. den fria rörligheten för arbetstagare i EG-fördraget i förhållande till nationella skatteregler. I de fall den nationella lagstiftningen strider mot EG-rätten skall EG-rätten ges företräde. Det innebär att en sådan nationell regel inte skall tillämpas.

4.4.2 Statsstödsregler

En fri och fungerande konkurrens är en av de principer som utgör själva grunden för Europeiska unionen. EG:s konkurrenspolitik syftar till att förstärka den europeiska industrins konkurrenskraft, säkerställa en effektiv konkurrens på den inre marknaden och skapa förutsättningar för väl fungerande varu- och tjänstemarknader. De s.k. statsstödsreglerna är en av huvudbeståndsdelarna i EG:s konkurrenspolitik. I korthet kan sägas att med statsstöd avses alla insatser av ekonomisk natur med offentliga medel som innebär fördelar för enskilda företag, avgränsade grupper av företag eller branscher. Det bör således noteras att i begreppet statsstöd innefattas också stöd som lämnas med andra offentliga medel än statliga, t.ex. kommunala medel. Mottagare av statsstöd kan också vara andra än företag. Alla aktörer som kan anses bedriva konkurrensutsatt ekonomisk verksamhet, med eller utan vinstsyfte, kan omfattas. Inga sektorer i

ekonomin utesluts på förhand från statsstödsreglernas tillämpningsområde.

Enligt EG-fördraget (artikel 87.1) är allt statligt stöd som snedvrider eller hotar att snedvrیدا konkurrensen på den gemensamma marknaden förbjudet. Ett antal undantag från denna generella princip finns dock. Dessa har preciserats genom domstolspraxis och genom av EG-kommissionen utarbetade tillämpningsbestämmelser (gemenskapsramar, riktlinjer och meddelanden etc.). Undantagsmöjligheterna avser bland annat stöd till forskning och utveckling, små och medelstora företag, miljöförbättrande åtgärder, utbildning av anställda samt sysselsättningskapande åtgärder. Tillsammans med möjligheterna till undantag för dessa så kallade horisontella åtgärder, ger fördraget också utrymme för stöd till utveckling av mindre gynnade regioner. För sektorerna jordbruk, fiskeri och transporter finns särskilda bestämmelser i fördraget.

I artikel 87.3 c i EG-fördraget görs undantag för stöd som avser att underlätta utveckling av vissa näringsverksamheter eller vissa regioner, när det inte påverkar handeln i negativ riktning i en omfattning som strider mot det gemensamma intresset. EG-kommissionen har i en skrivelse den 17 april 2000 (ärende N 639/99, skrivelse SG [2000] D/103189) konstaterat att stödområde A på grund av låg befolkningstäthet uppfyller villkoren för undantag enligt artikel 87.3 c för perioden 2000–2006.

För tillämpningen av undantaget i bland annat artikel 87.3 c har EG-kommissionen utfärdat riktlinjer om statligt stöd för regionala ändamål (98/C 74/06, ändrade genom 2000/C 258/06). Riktlinjerna tillämpas på regionala stöd som beviljas inom alla verksamhetssektorer, med undantag för produktion, bearbetning och saluföring av de jordbruksprodukter som avses i bilaga 1 till fördraget samt fiske. För vissa av de sektorer som omfattas av riktlinjerna finns dessutom särskilda regler som kompletterar riktlinjerna. För jordbruks- och fiskerisektorn finns särskilda riktlinjer.

I de nu aktuella riktlinjerna anges att med hänvisning till stödets regionala syfte får ett undantag från principen om stödets oförenlighet enligt artikel 87.1 beviljas endast om en balans kan säkerställas mellan den snedvridning av konkurrensen som stödet leder till och de fördelar utvecklingen av ett mindre gynnat område innebär.

Av riktlinjerna framgår att regionalstöden är avsedda att användas antingen för produktiva investeringar (nyinvesteringar) eller för skapande av sysselsättning som har samband med investeringen (punkt 4.1). För att säkerställa att de produktiva investeringar för vilka stöd lämnas är lönsamma och sunda måste stödmottagarens egen finansiering uppgå till minst 25 procent (punkt 4.2). Med nyinvestering avses en investering i anläggningstillgångar i samband med etablering av en ny anläggning, utökning av kapaciteten vid en befintlig anläggning eller igångsättning av en verksamhet som medför en genomgripande förändring av en befintlig verksamhets produkter eller produktionsprocesser (punkt 4.4). Ersättningsinvesteringar är uteslutna från detta begrepp, då stöd till den typen av investeringar hör till kategorin driftsstöd. Regionalstöd som är avsedda att minska ett företags löpande kostnader (driftsstöd) är nämligen i princip förbjudna (punkt 4.15). Stöd som är avsedda att delvis kompensera för merkostnader för transport av varor får tillåtas bland annat i regioner med låg befolkningstäthet som är berättigade till undantag enligt

artikel 87.3 c, under förutsättning att särskilda villkor uppfylls (punkt 4.16.1).

Från det generella förbudet i artikel 87.1 görs också genom förordning (EG) nr 69/2001 av den 12 januari 2001 om tillämpningen av artiklarna 87 och 88 i EG-fördraget på stöd av mindre betydelse undantag för stöd av mindre betydelse (så kallat försumbart stöd). Med stöd av mindre betydelse avses sådant stöd som beloppsmässigt begränsas till maximalt 100 000 euro per företag under en treårsperiod. Det bör noteras att den beloppsmässiga begränsningen avser alla stöd av mindre betydelse som en företagare sammantaget får under perioden. Förordningen är tillämplig inom alla sektorer med undantag för bland annat transportsektorn och verksamheter som avser produktion, bearbetning eller marknadsföring av sådana produkter hänförliga till jordbruks- och fiskerisektorn som förtecknas i bilaga 1 till EG-fördraget. Skogsbruksprodukter omfattas inte av bilagan. Förordningen gäller således för skogsbrukssektorn.

Genom förordning (EG) nr 1860/2004 av den 6 oktober 2004 om tillämpningen av artiklarna 87 och 88 i EG-fördraget på stöd av mindre betydelse inom jordbruks- och fiskerisektorn kan stöd av mindre betydelse även ges inom jordbruks- och fiskerisektorn. Det maximala sammanlagda stödet uppgår i dessa fall till 3 000 euro per företag under en treårsperiod. Utöver denna begränsning gäller ett nationellt tak som för Sveriges del innebär att det sammanlagda stödet till olika företag inom jordbrukssektorn inte under någon treårsperiod får överskrida 13 689 000 euro. Ett motsvarande nationellt tak gäller för företag inom fiskerisektorn och uppgår till 1 557 900 euro.

5 Ett regionalt förhöjt grundavdrag

Regeringens förslag: En skattelättnad införs för fysiska personer bosatta inom stödområde A som kompensation för ökade utgifter på grund av de geografiska lägesnackdelarna. Undantag görs dock för dem som bedriver näringsverksamhet inom transportsektorn. Kompensationen lämnas genom att grundavdraget höjs med 2 500 kronor. För inkomståret 2006 uppgår dock det förhöjda grundavdraget till 5 000 kronor.

Utredningens förslag: Nuvarande nedsättning av socialavgifterna i stödområde A utökas genom att den procentsats, med vilken avdrag beviljas, höjs från 10 till 16. I en bilaga till betänkandet redovisar utredningen en metod för hur ett förhöjt grundavdrag till fysiska personer bosatta inom stödområde A kan se ut.

Remissinstanserna: Flera remissinstanser tillstyrker eller har inget att erinra mot utredningens förslag. *Skatteverket* och *Länsstyrelsen i Värmlands län* tillstyrker i huvudsak utredningens förslag. *Verket för näringslivsutveckling* tillstyrker under vissa förutsättningar utredningens förslag. *Landsorganisationen i Sverige (LO)* och *Sveriges Akademikers Centralorganisation (SACO)* avstyrker utredningens förslag. Flera remissinstanser har lämnat synpunkter på utredningens förslag. Bland annat framhålls att en utvärdering först behövs av vilka effekter nuvarande nedsättning

av socialavgifterna i stödområde A har fått på sysselsättning och regional tillväxt samt vilka effekter en utökning av denna nedsättning kan få och att förslaget begränsar andra stöd inom ramen för stöd av mindre betydelse.

När det gäller metoden för hur ett regionalt förhöjt grundavdrag kan se ut har endast ett fåtal remissinstanser yttrat sig. Ingen av dessa har tillstyrkt metoden. *Skatteverket*, LO och SACO avstyrker uttryckligen metoden. Enligt LO skulle ett regionalt förhöjt grundavdrag sannolikt få mycket liten effekt som regional stimulans. Även *Glesbygdsverket* gör denna bedömning. Verket anser dock att ett förhöjt grundavdrag skulle ge en viss kompensation till hushåll och individer för merkostnader till följd av långa avstånd och andra strukturella förutsättningar i stödområde A. LO framhåller vidare behovet av ett likformigt skattesystem och att undantag motiverade av annat än inkomstskäl kan få fördelningspolitiska effekter som inte är avsedda. LO anser också att stöd bör ges via utgiftsidan i statsbudgeten. SACO framhåller att grundavdragets storlek avgörs av individens inkomst och att syftet med grundavdraget förändras med ett regionalt förhöjt grundavdrag. *Riksdagens ombudsmän (JO)* framhåller att det är svårt att se på vilket sätt ett regionalt förhöjt grundavdrag, som är knutet till bosättningsorten den 1 november året innan beskattningsåret, kan utgöra en regional stimulansåtgärd. Även om förenklingsskäl talar för en sådan lösning anser JO att rätten till ett regionalt förhöjt grundavdrag i stället bör grunda sig på bosättning inom stödområdet under viss minimitid av beskattningsåret. JO anför vidare att bestämmelsen om en upplysning till bland annat kommissionens förordning (EG) nr 69/2001 av den 12 januari 2001 om tillämpningen av artiklarna 87 och 88 i EG-fördraget på stöd av mindre betydelse, synes överflödigt och bör utgå. *Försäkringskassan* framhåller att utredningen inte har belyst konsekvenserna för ålderspensionssystemet med ett regionalt förhöjt grundavdrag. *Institutet för tillväxtpolitiska studier* anser att behovet av ett fungerande nationellt register för kumulationskontroll av stöd av mindre betydelse kommer att öka med ett regionalt förhöjt grundavdrag och att utrymmet att söka andra stöd inom ramen för stöd av mindre betydelse kommer att minska för företag som uppnått maximitbeloppet.

Skälen för regeringens förslag: En till ytan stor del av Sverige, huvudsakligen Norrlands inland, västra Dalarna och nordligaste Värmland, har andra förutsättningar för bosättning och för näringslivets utveckling än övriga delar av landet. Området definieras i fråga om näringslivet som stödområde A i enlighet med förordningen (1999:1382) om stödområden för vissa regionala företagsstöd. Att förutsättningarna skiljer sig åt beror främst på områdets geografiska läge med bland annat långa transportavstånd, liten hemmamarknad, sämre tillgång till service, låg befolkningstäthet och kallt klimat.

För att stimulera utvecklingen i detta område har riksdagen bland annat beslutat om särskilda riktade åtgärder inom ramen för den regionala utvecklingspolitiken. Målet för denna är att den skall bidra till väl fungerande och hållbara lokala arbetsmarknadsregioner med en god service-nivå i alla delar av landet (prop. 2001/02:4, bet. 2001/02:NU4, rskr. 2001/02:118).

Om detta mål skall nås krävs både goda generella förutsättningar för företagande och särskilda åtgärder riktade till geografiskt avgränsade områden som bedöms ha särskilda behov.

Utredningen har undersökt möjligheten att, som särskild åtgärd, införa ett förhöjt grundavdrag till fysiska personer bosatta inom stödområde A från och med inkomståret 2005. Utredningen har därvid funnit att det inte finns något hinder mot att ett sådant grundavdrag införs under förutsättning att undantag görs för fysiska personer som bedriver näringsverksamhet inom transportsektorn. En sådan åtgärd bedöms dock inte vara mest ändamålsenlig för att åstadkomma en effektiv regional stimulans.

I stället föreslår utredningen, efter att ha studerat ett flertal alternativa åtgärder, att befintlig utvidgning av de särskilda avdragen enligt socialavgiftslagen (2000:980) bör utökas ytterligare för stödområde A genom att procentsatsen, med vilken avdrag beviljas, höjs från 10 till 16. Åtgärden bedöms rymmas inom ramen för stöd av mindre betydelse och därmed inte stå i strid med bestämmelserna om statligt stöd i fördraget om upprättandet av Europeiska gemenskapen (EG-fördraget). Fördelarna med en regional sänkning av socialavgifterna är enligt utredningen att den enbart riktar sig till näringsidkare och att stödbeloppet blir större för dem som berörs än med ett förhöjt grundavdrag. Åtgärden påverkar inte heller den administrativa bördan för Skatteverket och företagen. Därigenom kan åtgärden förväntas medföra ökad regional tillväxt och att fler arbetstillfällen skapas.

Det är enligt regeringens mening angeläget att på olika sätt stimulera den regionala utvecklingen i stödområde A för att överbrygga de extra kostnader som enskilda och företag har inom området på grund av de geografiska lägesnackdelarna. Även om det, som utredningen har funnit, finns vissa fördelar med en ytterligare nedsättning av socialavgifterna i förhållande till ett förhöjt grundavdrag för fysiska personer bosatta i området, bedömer regeringen att den sist nämnda åtgärden är att föredra. Det är nämligen angeläget att en ytterligare regional stimulans kommer så många fysiska personer som möjligt till del. De geografiska lägesnackdelarna påverkar inte bara företagen i området utan också fysiska personers möjligheter att bo och arbeta där. Åtgärden skall också ses mot bakgrund av att de energi- och miljöskattehöjningar, som hittills skett inom ramen för den gröna skatteväxlingen, främst har avsett höjda skatter på el och uppvärmningsbränslen. Även skatten på motorbränsle har höjts i viss omfattning. På grund av kallt klimat och långa transportavstånd har invånarna i stödområdet fått bära en något större del av energiskattehöjningarna än genomsnittet för befolkningen. Sänkningarna av skatten på arbete har däremot varit lika i hela landet. En stimulans i form av en kompensation till dessa invånare för ökade utgifter till följd av lägesnackdelarna, kan därför underlätta och till viss del attrahera till ett boende i området.

För företag i området finns det redan i dag flera stödmöjligheter, till exempel regionalt investeringsstöd och regionalt bidrag till företagsutveckling. I de fyra nordligaste länen lämnas också transportbidrag för varor.

Utöver befintlig nedsättning av socialavgifterna för företag i området har regeringen vidare, bland annat för att stimulera sysselsättningen, i lagrådsremissen Löneskatter för enmansföretag föreslagit generellt

sänkta arbetsgivaravgifter för enmansföretag som anställer. Vid en ytterligare nedsättning av socialavgifterna kan också, som några remissinstanser påpekat, utrymmet för stöd av mindre betydelse komma att minska. Regeringen föreslår mot denna bakgrund, trots de invändningar som kan riktas mot åtgärden, att ett förhöjt grundavdrag införs för fysiska personer bosatta i stödområde A.

Beträffande utformningen av det förhöjda grundavdraget har utredningen bedömt att avdraget bör tillkomma fysiska personer bosatta inom stödområdet den 1 november året före beskattningsåret. Enligt utredningen bör storleken på det förhöjda grundavdraget kunna bestämmas till 2 200 kronor per år och utgå från och med inkomståret 2005, det vill säga retroaktivt. Eftersom det förhöjda grundavdraget också kommer fysiska personer som deklarerar inkomst av näringsverksamhet till del, uppkommer frågan om avdraget är förenligt med EG-fördragets regler om statliga stöd. Utredningen har ansett att avdraget, som netto uppgår till omkring 900 kronor per år, inte är mer omfattande än att det ryms inom ramen för stöd av mindre betydelse under förutsättning att skattskyldiga som bedriver näringsverksamhet inom transportsektorn undantas från avdragsmöjligheten.

Regeringen delar utredningens bedömning att en grundläggande förutsättning för att få rätt till det förhöjda grundavdraget bör vara den skattskyldiges bosättning den 1 november året före beskattningsåret. JO framhåller dock att det är svårt att se på vilket sätt ett regionalt förhöjt grundavdrag, som är knutet till bosättningsorten den 1 november året innan beskattningsåret, kan utgöra en regional stimulansåtgärd. Även om förenklingskäl talar för en sådan lösning menar JO att rätten till ett regionalt förhöjt grundavdrag i stället bör grunda sig på bosättning inom stödområdet under viss minimitid av beskattningsåret. Regeringen anser emellertid att detta inte är något lämpligt alternativ av främst administrativa skäl. Inte heller anser regeringen att den av JO förordade lösningen skulle öka effekten av stimulansen i området i någon nämnvärd omfattning.

Storleken på det förhöjda avdraget bör enligt förnyade beräkningar kunna uppgå till 2 500 kronor per år. Förslaget kan dock av administrativa skäl inte genomföras från och med inkomståret 2005 såsom aviserats i budgetpropositionen för 2006. Det förhöjda grundavdraget föreslås i stället införas från och med inkomståret 2006 och för detta år med dubbelt belopp, det vill säga 5 000 kronor. För inkomståret 2006 kommer emellertid det förhöjda grundavdraget inte att kunna beaktas vid betalning av preliminär skatt genom skatteavdrag enligt skattetabell, eftersom skattetabellerna för detta år redan har fastställts (8 kap. 1 § skattebetalningslagen [1997:483]). Däremot finns det möjlighet att beakta grundavdragshöjningen när Skatteverket under inkomståret fattar beslut om särskild beräkningsgrund för skatteavdrag eller ändrad beräkning av skatteavdrag enligt 8 kap. 11 respektive 29 § skattebetalningslagen. Det förhöjda avdraget kan inte heller beaktas vid debitering av preliminär skatt i form av F-skatt eller särskild A-skatt utom vid beslut om ändrad beräkning av F-skatt eller särskild A-skatt enligt 6 kap. 5 § respektive 7 kap. 1 § skattebetalningslagen.

När det gäller begränsat skattskyldiga är regeringen inte beredd att ansluta sig till utredningens bedömning att även dessa under vissa förutsätt-

ningar skall få rätt till det förhöjda grundavdraget. Europeiska gemenskapernas domstol (EG-domstolen) har i fråga om direkta skatter i flera mål gjort uttalanden om att förhållandena för personer som är respektive inte är bosatta i en viss stat vanligtvis inte är jämförbara, eftersom det ofta finns objektiva skillnader mellan de båda kategorierna skattskyldiga. Om det däremot inte föreligger någon objektiv skillnad som motiverar en skillnad i behandlingen, kan det föreligga diskriminering om en fördel förvägras den som inte är bosatt i staten i fråga (se t.ex. dom den 14 februari 1995 i mål C-279/93, Schumacker, REG 1995, s. I-225). En begränsat skattskyldig som arbetar i stödområdet kommer objektivt sett att befinna sig i samma situation som en i Sverige bosatt skattskyldig som arbetar i stödområdet men bor utanför området. Någon särbehandling kan därmed inte anses föreligga om avdraget bara ges till fysiska personer bosatta i stödområdet.

Eftersom ett förhöjt grundavdrag också tillkommer näringsidkare bosatta inom stödområdet och inte näringsidkare bosatta på andra platser i landet aktualiseras EG-fördragets regler om statsstöd. Det stödbelopp som kommer att lämnas i form av ett regionalt förhöjt grundavdrag kommer dock, såsom utredningen funnit, inte att vara högre än att en sådan stödordning ryms inom ramen för stöd av mindre betydelse enligt dels kommissionens förordning (EG) nr 69/2001 av den 12 januari 2001 om tillämpningen av artiklarna 87 och 88 i EG-fördraget på stöd av mindre betydelse, dels kommissionens förordning (EG) nr 1860/2004 av den 6 oktober 2004 om tillämpningen av artiklarna 87 och 88 i EG-fördraget på stöd av mindre betydelse inom jordbruks- och fiskerisektorn. Enligt dessa förordningar får offentligt stöd till en näringsidkare inte uppgå till mer än 100 000 euro under en treårsperiod respektive, för jordbruks- och fiskerisektorn, 3 000 euro under en treårsperiod. En sådan period kan sedan följas av en ny treårsperiod. Det sammanlagda stödet inom jordbruks- och fiskerisektorn får dock inte för Sveriges del överstiga 13 689 000 euro respektive 1 557 900 euro. Skattskyldiga som bedriver näringsverksamhet inom transportsektorn måste enligt förstnämnda förordningen undantas från avdraget.

I fråga om stöd av mindre betydelse finns regler om kumulationskontroll i de nämnda förordningarna från kommissionen. De innebär att hänsyn skall tas till beviljande av andra stöd av mindre betydelse, t.ex. sådana regionala bidrag till företagsutveckling som kan lämnas direkt till en näringsidkare. En näringsidkare skall innan ett stöd av mindre betydelse beviljas lämna fullständiga uppgifter om övriga stöd av mindre betydelse som näringsidkaren mottagit under de föregående tre åren. Med ledning av dessa uppgifter skall det kontrolleras att det högsta beloppet för stöd av mindre betydelse inte överskrids. I stället för att uppgifter inhämtas från stödmottagaren kan enligt förordningarna ett nationellt register inrättas som innehåller uppgifter om samtliga stöd av mindre betydelse som beviljats. I förordningen (1988:764) om statligt stöd till näringslivet finns vissa bestämmelser om kumulationskontroll.

Institutet för tillväxtpolitiska studier framhåller att behovet av ett fungerande nationellt register för kumulationskontroll av stöd av mindre betydelse kommer att öka med ett regionalt förhöjt grundavdrag. Regeringen anser emellertid att det förhöjda grundavdraget inte är av sådan omfattning att det påverkar behovet av ett nationellt register på

något avgörande sätt. Det finns i nuläget inga generella stöd av mindre betydelse som tillsammans med ett förhöjt grundavdrag medför att det sammanlagda stödbeloppet överstiger taket på 100 000 respektive 3 000 euro.

Institutet anför vidare att ett regionalt förhöjt grundavdrag kan begränsa utrymmet att söka andra stöd inom ramen för stöd av mindre betydelse. Enligt regeringens bedömning påverkas utrymmet att söka andra stöd endast marginellt.

JO framhåller att bestämmelsen om en upplysning till bland annat kommissionens förordning (EG) nr 69/2001 av den 12 januari 2001 om tillämpningen av artiklarna 87 och 88 i EG-fördraget på stöd av mindre betydelse, synes överflödigt och bör utgå. Regeringen anser emellertid att en upplysningsbestämmelse är av vikt för rättstillämpningen.

Försäkringskassan framhåller att utredningen inte har belyst konsekvenserna för ålderspensionssystemet med ett regionalt förhöjt grundavdrag. Regeringen anser att det förhöjda grundavdraget inte skall påverka ålderspensionssystemet. Det innebär dock att en del personer i stödområdet kommer att få deklarerat enbart för att till exempel pensionsgrundande inkomst skall kunna fastställas. Det regionalt förhöjda grundavdraget bör alltså inte påverka nuvarande inkomstgräns för skyldigheten att lämna självdeklaration.

Bestämmelser om ett regionalt förhöjt grundavdrag bör enligt utredningen lämpligen införas bland befintliga grundavdragsbestämmelser i 63 kap. inkomstskattelagen (1999:1229). Sådana bestämmelser skulle i och för sig i stället kunna föras in i en särskild lag. Mot detta talar att bestämmelser om grundavdrag, som inte är av tillfälligt slag, bör vara samlade på ett ställe. En annan ordning skulle göra grundavdragsbestämmelserna svåröverskådliga. Regering anser därför, i likhet med utredningen, att bestämmelserna om det regionalt förhöjda grundavdraget bör införas i 63 kap. inkomstskattelagen.

Förslaget föranleder att en ny paragraf, 63 kap. 4 a §, införs i inkomstskattelagen (1999:1229).

6 Effekter för offentliga finanser, m.m.

I statsbudgeten för 2005 har en särskild ram avsatts för regional stimulans inom skatteområdet (prop. 2004/05:1, volym 1, s. 226 och 230, bet. 2004/05:FiU1, rskr. 2004/05:47). Ramen uppgår till 300 miljoner kronor per år från och med inkomståret 2005.

Antalet personer bosatta inom stödområde A med en beskattningsbar förvärvsinkomst om minst 100 kronor uppgick den 1 november 2002 till drygt 316 000 enligt statistik från Skatteverket. Bland dessa ingår näringsidkare som bedriver verksamhet inom transportsektorn och som, på grund av statsstödsreglerna, måste undantas från förslaget. De näringsidkare inom stödområdet som bedriver transportverksamhet uppgår enligt statistik från Statistiska centralbyrån till 659 personer. Detta antal avser dock bara sådana näringsidkare som deklarerar aktiv näringsverksamhet och som uppvisar överskott. Det totala antalet verksamma inom transportsektorn bör således vara högre.

Enligt uppgift från Skatteverket kan det förhöjda grundavdraget för skattskyldiga som deklarerar inkomst av tjänst i princip beräknas maskinellt utifrån uppgift om att personen varit bosatt inom stödområdet den 1 november året före beskattningsåret. Även för personer som deklarerar inkomst av näringsverksamhet kan ett regionalt förhöjt grundavdrag initialt beräknas på samma sätt. Kontrollen av att den skattskyldige inte bedriver verksamhet inom transportsektorn kan dock, enligt vad Skatteverket uppgett, enbart göras manuellt.

De kostnader som ett förhöjt grundavdrag inom stödområdet skulle föra med sig för Skatteverket har av verket beräknats till cirka 18 miljoner kronor. I beloppet ingår kostnader bland annat för anpassning av skattetabeller, nya IT-stöd, anpassningar av nuvarande IT-stöd, informations- och utbildningsinsatser samt kostnader för handläggarresurser på skattekontoren. En del av dessa kostnader är engångskostnader hänförliga till uppbyggnaden av ett nytt IT-stöd. En stor del av kostnaderna är dock sådana som är årligen återkommande, till exempel kostnader för handläggarresurser för genomförande av nödvändiga manuella kontroller. Dessa kostnader har av Skatteverket beräknats till 12,5 miljoner kronor. Regeringen bedömer att dessa kostnader ryms inom nuvarande budgetram.

Den offentligfinansiella effekten av förslaget genom minskade skatteintäkter skulle med beaktande av antalet berörda skattskyldiga och ett förhöjt grundavdrag om 5 000 kronor (dubbelt förhöjt grundavdrag i stället för uteblivet förhöjt grundavdrag för inkomståret 2005) kunna uppskattas till knappt 600 miljoner kronor för inkomståret 2006 och till knappt 300 miljoner kronor för därpå följande inkomstår. Effekten av förslaget bör därmed rymmas inom den angivna ramen.

Förslaget innebär också att det kommunala inkomstutjämningsystemet påverkas. För kommunerna och landstingen i stödområdet minskar både skatteintäkterna och skattekraften med förslaget. Genom inkomstutjämningsbidrag kommer dessa kommuner och landsting samtidigt att få ett högre inkomstutjämningsbidrag eller att få betala en lägre skatteutjämningsavgift. Övriga kommuner och landsting kommer i stället att få ett lägre inkomstutjämningsbidrag eller få betala högre inkomstutjämningsavgift. Därmed fördelas i praktiken merparten av det belopp, med vilket de kommunala skatteintäkterna minskar till följd av det regionalt förhöjda grundavdraget på hela kommun- respektive landstingskollektivet. Med en höjning av anslaget 48:1 *Kommunalekonomisk utjämnning* kompenseras emellertid samtliga kommuner och landsting. Kompensationen för skattebortfallet för kommunerna och landstingen beräknas på helårsbasis till 253 miljoner kronor. För inkomståret 2006 blir skattebortfallet det dubbla, dvs. 506 miljoner kronor. Regeringen återkommer i budgetpropositionen för 2007 beträffande anslagsfrågan. Kommunerna och landstingen inom stödområdet kommer dock inte att fullt ut bli kompenserade för inkomstbortfallet. Denna brist torde endast bli marginal.

För bidragsåret 2006 påverkas inte inkomstutjämningsbidraget, eftersom den baseras på 2004 års skatteunderlag. Det innebär att samtliga kommuner och landsting i Sverige, i samband med slutavräkningen av kommunal- och landstingsskattemedlen, kommer att få stå för inkomstbortfallet i stödområdet. Slutavräkningen fördelas med ett enhetligt belopp per

invånare för kommunerna respektive landstingen. Genom en höjning av statsbidraget kompenseras emellertid kommunerna och landstingen på motsvarande sätt som redovisats ovan.

Även utfallet i kostnadsutjämningsystemet för kommunerna påverkas. Kommunens skattekraft ingår i beräkningen av standardkostnaden för förskoleverksamhet och skolbarnomsorg. En lägre skattekraft till följd av ett regionalt förhöjt grundavdrag ger en lägre standardkostnad för berörda kommuner som antingen får ett lägre bidrag eller får betala en högre avgift i kostnadsutjämnningen. Även bidraget för maxtaxa inom förskoleverksamhet, barnomsorg m.m. påverkas negativt för de berörda kommunerna. Effekterna i de båda systemen torde dock vara marginella.

För arbetsgivare innebär förslaget att lönesystemprogram måste anpassas och att ytterligare skattetabeller tillkommer. Effekten av förslaget torde dock, trots att den som är bosatt inom stödområdet kan arbeta var som helst i landet, i detta avseende ha endast begränsad betydelse.

7 Författningskommentar

Förslaget till lag om ändring i inkomstskattelagen (1999:1229)

63 kap.

4 a §

Paragrafen är ny och innehåller bestämmelser om beräkningen av grundavdraget för vissa skattskyldiga.

Första stycket innebär att grundavdraget för fysiska personer som är bosatta inom det stödområde som anges i bilagan till lagen (2001:1170) om utvidgning av de särskilda avdragen enligt socialavgiftslagen (2000:980) uppgår till beloppet enligt 3 eller 4 § med tillägg av 2 500 kronor. Vid 2007 års taxering utgör dock tilläggsbeloppet 5 000 kronor, vilket framgår av övergångsbestämmelserna till lagändringen. Grundavdraget för dessa personer blir alltså 2 500 kronor (5 000 kronor för inkomståret 2006) högre än för övriga skattskyldiga. Någon reducering av tilläggsbeloppet skall inte göras för personer som varit obegränsat skattskyldiga bara under en del av året. Området motsvarar stödområde A enligt förordningen (1999:1382) om stödområden för vissa regionala företagsstöd.

Avgörande för rätten till förhöjt grundavdrag är den skattskyldiges bosättning den 1 november året före beskattningsåret. Begreppet ”bosatt” motsvarar i detta sammanhang i princip det som används i 3 kap. 3 § första stycket 1. Tidpunkten för bosättning anknyter till bestämmelsen om hemortskommun i 65 kap. 3 §. För dödsbon framgår av 2 § andra stycket att de inte har rätt till avdrag för senare år än det år då dödsfallet inträffade. Att dödsbon för avlidna, som var bosatta i stödområdet, är berättigade till det högre grundavdraget följer av 4 kap. 1 § andra stycket.

För näringsidkare kan det förhöjda grundavdraget utgöra ett stöd av mindre betydelse enligt EG-kommissionens riktlinjer för statsstöd. Sådant stöd får dock inte ges till transportsektorn. I *andra stycket* undantas därför skattskyldiga från det förhöjda grundavdraget om de bedriver

näringsverksamhet inom denna sektor. I dessa fall beräknas således grundavdraget enligt reglerna i 3 eller 4 §.

Tredje stycket innehåller en upplysning om att tilläggsbeloppet i första stycket, dvs. 2 500 kronor (för inkomståret 2006 är beloppet 5 000 kronor), kan utgöra ett stöd av mindre betydelse och således faller under EG-rättens regler för sådana stöd.

Sammanfattning av Utredningen om regionala stimulansåtgärder inom skatteområdets betänkande Regionala stimulansåtgärder inom skatteområdet (SOU 2005:68)

Bilaga 1

Allmänna utgångspunkter

Utredningen skall enligt direktiven analysera och lämna förslag till regionala stimulansåtgärder inom skatteområdet. I första hand skall utredningen ta ställning till om ett förhöjt grundavdrag från och med inkomståret 2005 kan ges till fysiska personer bosatta inom stödområde A. I andra hand, om ett sådant avdrag inte bedöms kunna införas eller inte bedöms på bäst sätt uppfylla syftet att stimulera den regionala utvecklingen, skall utredningen överväga om andra regionala stimulansåtgärder kan vidtas med syfte att stimulera den regionala utvecklingen i detta område eller andra delar av Sverige där medborgare och företag kan ha höga utgifter till följd av långa transportsavstånd och kallt klimat. De offentligfinansiella effekterna av förslagen får inte uppgå till mer än 300 miljoner kronor per år.

Bestämmelser om grundavdrag eller, som det tidigare hette, Ortsavdrag har funnits i skattelagstiftningen sedan lång tid tillbaka. Avdraget varierade fram till år 1962 beroende på i vilken kommun den skattskyldige var bosatt. Bestämmelser om grundavdrag finns numera i 63 kap. inkomstskattelagen (1999:1229). Rätt till grundavdrag har fysiska personer som är obegränsat skattskyldiga under någon del av beskattningsåret och som har haft förvärvsinkomst. Även begränsat skattskyldiga har i vissa fall rätt till grundavdrag, om deras överskott av förvärvsinkomster i Sverige och i andra länder uteslutande eller så gott som uteslutande utgörs av överskott av förvärvsinkomster i Sverige.

Det område som betecknas stödområde A definieras i bilagan till förordningen (1999:1382) om stödområden för vissa regionala företagsstöd. Området omfattar ett antal kommuner och delar av kommuner i Norrbottens, Västerbottens, Jämtlands, Västernorrlands, Gävleborgs, Dalarnas och Värmlands län. Området är geografiskt vidsträckt och karaktäriseras av geografiska lägesnackdelar för stora delar av näringslivet, vilket under lång tid bl.a. lett till att befolkningen minskat kraftigt.

Geografiskt avgränsade särregleringar inom skatterätten finns idag i fråga om socialavgifter, energiskatt och fordonsskatt. I lagen (2001:1170) om utvidgning av de särskilda avdragen enligt socialavgiftslagen (2000:980) finns bestämmelser om stöd till näringslivet och viss ideell verksamhet i stödområde A. Avgiftslättnaden syftar till att stimulera småföretagandet samt att bidra till en god service i de delar av landet som har de största geografiska lägesnackdelarna. Regionalt tillämpliga särregleringar har funnits på socialavgiftsområdet sedan början av 1980-talet. År 1979 infördes en nedsättning av fordonsskatten för personbilar som hör hemma i vissa uppräknade kommuner i Norrland och västra Svealand. Syftet med nedsättningen, som infördes i samband med en bensinskattehöjning, var att åstadkomma en kompensation för de högre kostnaderna för personbilstrafiken i glesbygd, mot bakgrund av att

den trafiken uppgavs ha de längsta årliga körsträckorna. Bestämmelsen återfinns i 14 § fordonsskattelagen (1988:327). Av 11 kap. 3 och 4 §§ lagen (1994:1776) om skatt på energi framgår att i vissa uppräknade kommuner i Norrland och västra Svealand är energiskatten nedsatt för elektrisk kraft som förbrukas av hushåll och av företag inom tjänstesektorn. Nedsättningen infördes år 1981, med motiveringen att uppvärmningskostnaderna regelmässigt är högre i de nordligaste delarna av landet än i landet i övrigt. Kostnaden för de utvidgade särskilda avdragen enligt socialavgiftslagen kan beräknas uppgå till 480 miljoner kronor, medan kostnaden för energiskattenedsättningen kan beräknas uppgå till 580 miljoner kronor. Kostnaden för den nedsatta fordonsskatten uppgick enligt uppgifter avseende år 2001 till 70 miljoner kronor.

I regeringsformens förarbeten har angetts att lagregler skall vara generell utformade. En lagreglering, som med namns nämnande pekar ut ett visst område, i vilket den skattskyldige skall vara bosatt för att omfattas av regleringen, har i vissa sammanhang inte ansetts kunna uppfylla kravet på generell tillämpbarhet. I andra sammanhang har däremot gjorts gällande att en sådan typ av lagstiftning får anses ha generell karaktär. Det har också hävdats att en sådan lagstiftning utgör ett i konstitutionell praxis etablerat undantag från generalitetskravet.

Om förmåner i skattehänseende ges till vissa kategorier av företag eller fysiska personer som deklarerar inkomst av näringsverksamhet kan detta tänkas strida mot de EG-rättsliga bestämmelserna om statsstöd. Syftet med dessa bestämmelser är att säkerställa att medlemsstaterna inte lämnar företagsstöd som snedvrider konkurrensen och påverkar handeln mellan medlemsstaterna. Statliga stöd är som huvudregel oförenliga med den gemensamma marknaden och de stöd som ändå tillåts skall betraktas som undantag från denna huvudregel. Beslut om godkännande av stödssystem fattas av EG-kommissionen efter anmälan av den medlemsstat som planerar att införa stödssystemet. Medlemsstaterna kan dock ge mindre stöd till företag utan att behöva anmäla stöden till kommissionen, under förutsättning att stöden ges inom ramen för bestämmelserna om försumbara stöd. Ett försumbart stöd till ett enskilt företag får, tillsammans med andra försumbara stöd som beviljats företaget, inte överstiga 100 000 euro under någon treårsperiod. För jordbruks- och fiskerisektorn gäller särskilda regler. Stöd inom ramen för försumbara stöd får i nuläget inte ges till företag inom transportsektorn.

En nationell inkomstskatteregel, som innebär att skattskyldiga som bor i ett geografiskt avgränsat område inom en medlemsstat blir föremål för en mer förmånlig beskattning än övriga som är skattskyldiga i medlemsstaten, kan också tänkas strida mot EG-fördragets bestämmelser om fri rörlighet för personer, genom att utomlands bosatta i vissa fall kommer att beskattas annorlunda än personer som är bosatta i det aktuella medlemslandet.

Utredningens bedömningar

En lagreglering, genom vilken skattskyldiga som bor i ett geografiskt avgränsat område blir berättigade till ett högre grundavdrag än övriga som är skattskyldiga i medlemsstaten, torde, under förutsättning att den

geografiska avgränsningen inte görs alltför snäv, kunna anses uppfylla kravet på generell tillämpbarhet. Om så inte är fallet måste en sådan lagreglering ändå anses vara konstitutionellt acceptabel, genom att den ger uttryck för ett i konstitutionell praxis etablerat undantag från generalitetskravet. En skattelagstiftning med regionalt förhöjda grundavdrag är således acceptabel ur konstitutionell synvinkel.

Om en lagreglering som den nu aktuella utformas på så sätt att inte bara skattskyldiga som är bosatta inom stödområde A, utan även utomlands bosatta som har inkomst från arbete inom stödområdet och som är berättigade till grundavdrag blir berättigade till ett regionalt förhöjt grundavdrag, torde regleringen vara förenlig med EG-fördragets bestämmelser om fri rörlighet för personer.

Eftersom ett regionalt grundavdrag också skulle komma personer som deklarerar inkomst av näringsverksamhet till del torde ett sådant avdrag vara att betrakta som ett statsstöd. Med beaktande av den beloppsbegränsning som anges i direktiven skulle nettoeffekten av ett regionalt grundavdrag, dvs. den minskade skatten, för varje skattskyldig som skulle bli berättigad till avdraget kunna komma att motsvara ca 900 kronor per år. Ett regionalt grundavdrag skulle därmed kunna uppgå till ca 2 200 kronor per år. En stödordning i den storleksordningen kan inte bedömas vara mer omfattande än att den ryms inom ramen för försumbara stöd. Ett regionalt förhöjt grundavdrag torde således inte stå i strid med EG-fördragets bestämmelser om statliga stöd, under förutsättning att transportsektorn undantas från stödordningens tillämpningsområde.

Sammanfattningsvis finns det enligt utredningens mening i och för sig inte något som hindrar att en stödordning med ett regionalt förhöjt grundavdrag införs. Frågan är dock om en sådan stödordning kan bedömas på bäst sätt uppfylla syftet att stimulera den regionala utvecklingen. För att besvara denna fråga har utredningen, vid sidan av det regionala grundavdraget, även studerat en rad alternativa åtgärder. De åtgärder som i detta sammanhang övervägts är framförallt en ytterligare nedsättning av energiskatten på elektrisk kraft respektive av fordonsskatten, införande av ett regionalt investeringsavdrag, nedsättning av fastighetsskatten för vissa typer av fastigheter samt ytterligare utvidgning av de särskilda avdragen enligt socialavgiftslagen. Även vissa andra alternativ har diskuterats.

Av de uppräknade åtgärderna har det utkristalliserat sig två alternativ, som bedömts vara mest intressanta vid sidan av det regionala grundavdraget, nämligen investeringsavdraget och en ytterligare utvidgning av de särskilda avdragen enligt socialavgiftslagen. Samtliga uppräknade alternativ till ett regionalt grundavdrag har bedömts vara acceptabla ur konstitutionell synvinkel.

Enligt utredningens mening är det näringslivet, i synnerhet de små och medelstora företagen, som är centrala för att åstadkomma en regional utveckling i stödområde A. Den största regionala stimulans-effekten torde därför kunna åstadkommas genom åtgärder direkt riktade till näringsidkare. Åtgärderna bör främst ha till syfte att skapa ytterligare stimulans för småföretagandet. En utgångspunkt bör vidare vara att i möjligaste mån undvika att den administrativa bördan för småföretagarna ökar.

Både investeringsavdraget och en ytterligare utvidgning av de särskilda avdragen enligt socialavgiftslagen är åtgärder som är ändamåls-

enliga för att uppnå det angivna syftet. Utredningen har dock ändå stannat för att föreslå enbart den sistnämnda åtgärden som alternativ till det regionala grundavdraget. Det främsta argumentet mot ett investeringsavdrag är därvid enligt utredningens mening att det genom förordningen (2005:527) om regionalt investeringsstöd och förordningen (2000:283) om regionalt bidrag till företagsutveckling redan finns system inom vilka stöd till investeringar lämnas. För småföretagarnas del är det dessutom mest fördelaktigt att bygga ut ett redan befintligt system, eftersom detta inte innebär någon ökad administration för företagen. Så länge en ytterligare utvidgning av de särskilda avdragen enligt socialavgiftslagen ryms inom ramen för försumbara stöd föreligger inte några hinder ur statsstödssynpunkt mot att utvidga den befintliga stödordningen.

En ytterligare utvidgning av de särskilda avdragen enligt socialavgiftslagen bedöms av utredningen vara mer ändamålsenlig än ett förhöjt grundavdrag för att åstadkomma en effektiv regional stimulans, dels på grund av att den förstnämnda åtgärden riktar sig enbart till näringsidkare, dels på grund av att ett regionalt grundavdrag, med den beloppsbegränsning som anges i direktiven, skulle ge en alltför liten effekt. Även offentligfinansiella skäl talar för att en utvidgning av de särskilda avdragen enligt socialavgiftslagen är att föredra framför ett regionalt grundavdrag. En ökad nedsättning av företagets sociala avgifter kan också förväntas medföra ökad regional tillväxt och att fler arbetstillfällen skapas.

Utredningens förslag

Utredningen föreslår att en ytterligare utvidgning av de särskilda avdragen enligt socialavgiftslagen görs på så sätt att den procentsats, med vilken avdrag beviljas, höjs från 10 till 16. En sådan höjning medför att det maximala avdraget beträffande egenavgifterna kommer att uppgå till 28 800 kronor per år, medan det beträffande arbetsgivaravgifterna kommer att uppgå till 11 360 kronor per månad, dvs. 136 320 kronor per år. Den ytterligare utvidgningen bör gälla från och med inkomståret 2005. Genom denna utformning av den ökade nedsättningen gynnas särskilt nyföretagande och de allra minsta företagen.

De offentligfinansiella effekterna av utredningens förslag, inklusive administrativa kostnader, bedöms väl kunna rymmas inom den i direktiven angivna beloppsramen om 300 miljoner kronor per år.

Utredningen om regionala stimulansåtgärder inom skatteområdets författningsförslag

Bilaga 2

Förslag till lag om ändring i lagen (2001:1170) om utvidgning av de särskilda avdragen enligt socialavgiftslagen (2000:980)

Härigenom föreskrivs att 5 och 6 §§ lagen (2001:1170) om utvidgning av de särskilda avdragen enligt socialavgiftslagen (2000:980) skall ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

5 §

Vid beräkning av arbetsgivaravgifterna skall avdrag, utöver vad som följer av 2 kap. 28 § socialavgiftslagen (2000:980), göras med 10 procent av avgiftsunderlaget, dock högst med 7 100 kronor.

Vid beräkning av arbetsgivaravgifterna skall avdrag, utöver vad som följer av 2 kap. 28 § socialavgiftslagen (2000:980), göras med 16 procent av avgiftsunderlaget, dock högst med 11 360 kronor.

I avgiftsunderlaget för beräkning av avdraget enligt första stycket skall endast ingå sådan avgiftspliktig ersättning som avses i 2 § första stycket.

Bestämmelserna i 2 kap. 29 § socialavgiftslagen skall också tillämpas vid avdragsberäkningen enligt första stycket.

6 §

Vid beräkning av egenavgifterna skall avdrag, utöver vad som följer av 3 kap. 18 § socialavgiftslagen (2000:980), göras med 10 procent av avgiftsunderlaget, dock högst med 18 000 kronor.

Vid beräkning av egenavgifterna skall avdrag, utöver vad som följer av 3 kap. 18 § socialavgiftslagen (2000:980), göras med 16 procent av avgiftsunderlaget, dock högst med 28 800 kronor.

I avgiftsunderlaget för beräkning av avdraget enligt första stycket skall endast ingå avgiftspliktig inkomst från ett fast driftställe i stödområdet.

Bestämmelserna i 3 kap. 18 § andra stycket och 19 § socialavgiftslagen skall också tillämpas vid avdragsberäkning enligt första stycket. Avdraget får i sådant fall inte överstiga 85 200 kronor per år.

Bestämmelserna i 3 kap. 18 § andra stycket och 19 § socialavgiftslagen skall också tillämpas vid avdragsberäkning enligt första stycket. Avdraget får i sådant fall inte överstiga 136 320 kronor per år.

1. Denna lag träder i kraft den 1 januari 2006.
2. Bestämmelserna i 5 § tillämpas på ersättningar som betalas ut efter utgången av år 2004.
3. Bestämmelserna i 6 § tillämpas första gången vid 2006 års taxering.
4. Skatteverket skall på eget initiativ fatta de omprövningsbeslut som föranleds av denna lag. Omprövningsbesluten skall vara fattade senast den 30 april 2006.

Utredningen om regionala stimulansåtgärder inom skatteområdets metod för ett förhöjt grundavdrag till fysiska personer bosatta inom stödområde A

Bilaga 3

Förslag till lag om ändring i inkomstskattelagen (1999:1229)

Härigenom föreskrivs i fråga om inkomstskattelagen (1999:1229) dels att 63 kap. 1 § och 5 § skall ha följande lydelse, dels att det i lagen skall införas tre nya paragrafer, 2 a §, 2 b § och 5 a §, av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

I detta kapitel finns bestämmelser om grundavdrag.

Föreslagen lydelse

1 §

I detta kapitel finns bestämmelser om grundavdrag och regionalt grundavdrag.

2 a §

Fysiska personer som den 1 november året före beskattningsåret är bosatta inom de kommuner eller delar av kommuner som i förordningen (1999:1382) om stödområden för vissa regionala företagsstöd benämns stödområde A och som enligt 2 § är berättigade till grundavdrag har utöver vad som anges i 3–5 §§ rätt till regionalt grundavdrag med 2 200 kr.

Rätt till regionalt grundavdrag har även fysiska personer som är bosatta utomlands och som enligt 2 § är berättigad till grundavdrag, om de under beskattningsåret haft inkomst från arbete inom stödområdet. I fråga om sådana skattskyldiga som avses i detta stycke krävs för att regionalt grundavdrag skall kunna beviljas att de skattskyldiga framställer yrkande om sådant avdrag.

2 b §

Bestämmelserna i 2 a § skall inte tillämpas i fall då den skattskyldige bedriver näringsverksamhet inom transportsektorn.

5 §

Grundavdraget får inte överstiga den skattskyldiges sammanlagda överskott av aktiv näringsverksamhet och av tjänst, minskat med hans allmänna avdrag.

Vid denna beräkning skall överskottet av tjänst minskas med sådana lån, kapitalvinster och utdelningar som enligt 11 kap. 45 §, 50 kap. 7 § eller 57 kap. skall tas upp i inkomstslaget tjänst.

Vidare skall vid beräkningen de allmänna avdragen minskas med sådana avdrag som på grund av dispens enligt 59 kap. 8 och 10–12 §§ grundas på

- överskott av passiv näringsverksamhet, eller
- sådana kapitalvinster och utdelningar som enligt 50 eller 57 kap. skall tas upp i inkomstslaget tjänst.

Grundavdraget och det regionala grundavdraget får tillsammans inte överstiga den skattskyldiges sammanlagda överskott av aktiv näringsverksamhet och av tjänst, minskat med hans allmänna avdrag.

Vid denna beräkning skall överskottet av tjänst minskas med sådana lån, kapitalvinster och utdelningar som enligt 11 kap. 45 §, 50 kap. 7 § eller 57 kap. skall tas upp i inkomstslaget tjänst.

Vidare skall vid beräkningen de allmänna avdragen minskas med sådana avdrag som på grund av dispens enligt 59 kap. 8 och 10–12 §§ grundas på

- överskott av passiv näringsverksamhet, eller
- sådana kapitalvinster och utdelningar som enligt 50 eller 57 kap. skall tas upp i inkomstslaget tjänst.

5 a §

I fråga om det regionala grundavdraget skall också tillämpas bestämmelserna i kommissionens förordning (EG) nr 69/2001 av den 12 januari 2001 om tillämpningen av artiklarna 87 och 88 i EG-fördraget på stöd av mindre betydelse, kommissionens förordning (EG) nr 1860/2004 av den 6 oktober 2004 om tillämpningen av artiklarna 87 och 88 i EG-fördraget på stöd av mindre betydelse inom jordbruks- och fiskerisektorn och förordningen (1988:764) om statligt stöd till näringslivet.

Bilaga 3

Förteckning över remissinstanser till betänkandet Regionala stimulansåtgärder inom skatteområdet (SOU 2005:68)

Bilaga 4

Efter remiss har yttranden över betänkandet kommit in från Riksdagens ombudsmän, Kammarrätten i Göteborg, Länsrätten i Skåne län, Statskontoret, Försäkringskassan, Ekonomistyrningsverket, Skatteverket, Länsstyrelsen i Värmlands län, Länsstyrelsen i Norrbottens län, Arbetsmarknadsstyrelsen, Glesbygdsverket, Verket för näringslivsutveckling, Institutet för tillväxtpolitiska studier, Företagarna, Landsorganisationen i Sverige, Sveriges Akademikers Centralorganisation, Sveriges Kommuner och Landsting och Tjänstemännens Centralorganisation.

Därutöver har Lantbrukarnas Riksförbund yttrat sig över betänkandet.

Följande remissinstanser har inte svarat eller angett att de avstår från att lämna några synpunkter: Riksrevisionen, Länsrätten i Västerbottens län, Stockholms universitet, Föreningen Svenskt Näringsliv, Näringslivets Regelnämnd och Det kommunala samverkansorganet i Dalarnas län (Region Dalarna).