

Finansdepartementet
Regeringskansliet
103 33 Stockholm

Skickas endast med e-post till: fi.remissvar@regeringskansliet.se och birgitta.fors.almassidou@regeringskansliet.se

Finansdepartementets diarienummer: Fi2024/01268

18 oktober 2024

Remissyttrande ang. slutbetänkandet SOU 2024:37, ”Förbättrade ränteavdragsregler för företag”

Sammanfattning

Utredningen presenterar en bred översyn av ränteavdragsbegränsningsreglerna. Skanska är i stort positiva till förslagen, inte minst i fråga om att koncerner ska kunna upprätta en gemensam beräkningsenhet för räntenetto, samt det ökade utrymmet under förenklingsregeln i IL 24 kap. 24§. Vi är också positiva till utformningen av förslaget om hur ett infrastrukturundantag skulle se ut. Däremot anser vi att utredarens rekommendation om att trots allt inte införa ett infrastrukturundantag bygger på felaktiga slutsatser kring bland annat skatteplanering och finansiella risker och vill därför framföra våra synpunkter om detta. Vidare anser Skanska att den nya föreslagna utformningen av 24 kap. 19 § IL är olycklig och riskerar att medföra orimliga konsekvenser.

Utredarens avrådan från ett införande av ett infrastrukturundantag grundas bland annat på följande resonemang:

- Ett infrastrukturundantag skulle minska neutraliteten i skattesystemet,
- Undantag möjliggör otillbörligt aggressiv skatteplanering,
- Ett borttagande av tidsgränsen för framrullning av negativa räntenetton kompenserar för mindre lönsamma företag, och
- Företag som inte ens på lång sikt kan få fullt avdrag enligt den s.k. 30-regeln har en osund finansiering i relation till sin intjäning, vilket inte bör uppmuntras.

Skanska anser att dessa farhågor inte kan ligga till grund för en så tydlig avrådan. Det saknas anledning att inte lita på OECD och EU:s slutsatser i frågan att ett undantag vid offentliga infrastruktursatsningar är motiverat. I andra hand bör en närmare utredning göras för att säkerställa att bedömningen blir korrekt. Våra synpunkter kan sammanfattas enligt följande:

1. *Minskad neutralitet i skattesystemet?*

Skanska instämmer med att principerna om ett balanserat, rättvist och förutsebart skattesystem har ett skyddsvärde. Med ett infrastrukturundantag skulle vissa branscher kunna gynnas framför

andra och det bör motverkas om inte synnerliga skäl föreligger. Vi anser dock att synnerliga skäl föreligger eftersom:

- Sverige har ett mycket stort behov av en utbyggd infrastruktur under lång tid framöver,
- OECD:s riktlinjer som ligger till grund för EU:s direktiv om ränteavdragsreglerna explicit rekommenderar att infrastrukturundantag införs,
- Två tredjedelar av EU:s medlemsstater har infört ett infrastrukturundantag vilket medför en konkurrensnackdel för Sverige i investeringshänseende, och
- Företag som erbjuder OPS-lösningar till offentliga beställare har låga lönsamhetsmarginaler och är därför enligt befintliga regler förfördelade jämfört med andra mer lönsamma branscher.

2. *Aggressiv skatteplanering?*

Den typ av samarbetsavtal som här typiskt sett skulle omfattas av ett undantag, Offentlig-privat samverkan eller OPS, bygger på att finansiering sker med främmande kapital. Av den anledningen och mot bakgrund av befintliga ränteavdragsbegränsningsregler inom en intressegemenskap samt utredarens förslag om hur avgränsningen av ett infrastrukturundantag skulle se ut, bör risken för att ett infrastrukturundantag skulle möjliggöra aggressiv skatteplanering ses som mycket begränsad.

3. *Borttagen tidsgräns kompenserar inte*

En borttagen bortre tidsgräns för framrullning av negativa räntenetton kompenserar i viss grad företag som inte förmår att dra av sina räntekostnader under de sex första åren av ett OPS-projekt. Lönsamhetsmarginalerna och räntenivån över tid är dock beroende av hur kontraktet med den offentliga beställaren är utformat och det kan långt ifrån uteslutas att marginalerna förblir så små att framrullade räntenetton aldrig kan utnyttjas, det vill säga att de ackumulerade räntekostnaderna över projektets livslängd kommer vida överstiga 30 procent av det ackumulerade EBITDA-resultatet. Mot bakgrund av projektens väldigt långa löptider kommer också nuvärdet av framtida möjliga ränteavdrag att vara lågt

Vidare behöver regeln i 24 kap. 27 § IL som innebär att kvarvarande negativt räntenetto bortfaller vid en ägarförändring beaktas. Ett naturligt steg för ett bygg- eller utvecklingsföretag är att överlåta sin andel i ett OPS-bolag till en förvärvare som är bättre skickad att hantera drift och underhåll vid någon tidpunkt efter det att byggnationen är slutförd. Om projektbolaget då inte kunnat göra avdrag för sitt ackumulerade negativa räntenetto spelar det ingen roll att den bortre tidsgränsen tagits bort. Tidigare års ej utnyttjade räntenetton bortfaller likväl. Att det sker en förändring i det bestämmande inflytandet någon gång under ett projekts livslängd, vilket kanske är 30–50 år, får anses troligt. Därför är det särskilt angeläget för bolaget att kunna åtnjuta fulla ränteavdrag i samband med att räntorna kostnadsförs i resultaträkningen.

4. *Osund finansiering?*

Byggnation, utveckling, drift och underhåll av infrastruktur kännetecknas av låg lönsamhet men också av att slutbeställaren är offentlig och därför ses som ett lågriskåtagande för leverantören. En hög skuldsättningsgrad i ett långsiktigt projekt med en mycket kreditvärdig beställare och säkra betalningar kan därför inte betraktas som en osund finansiering. Högt skuldsättning är i stället en grundförutsättning för samarbetsformen OPS och möjligheten att locka privat kapital till infrastrukturprojekt.

Nekad avdragsrätt för ränta, samt förlust av kvarvarande negativt räntenetto vid en ägarförändring, innebär en högre effektiv skatt för utföraren vilket i sin tur ökar kostnaden för upphandlande

myndighet. Att med stöd av EU-direktivet införa ett infrastrukturundantag med tydliga avgränsningar skulle innebära en möjlighet till lägre upphandlingskostnader i OPS-projekt, fler intresserade finansiärer och därmed större möjligheter att genomföra de infrastruktursatsningar som regeringen nyligen aviserat.

Alternativa finansieringsformer är i rådande debatt flitigt hänvisat till av infrastrukturministern som en förutsättning för att få till stånd de investeringar som behövs. Att svenska skatteregler innehåller hinder mot sådana finansieringsformer bör hanteras med särskild angelägenhet och kan åtgärdas med stöd av OECD och EU-direktivet (EU) 2016/1164.

1. Inledning

Slutbetänkandet kommer fram till att behov av ett infrastrukturundantag fortsatt saknas. Detta eftersom undantagsregler ger ett mindre neutralt skattesystem och leder allmänt till mer komplicerade regler samt kompenseras av att tidsgränsen för kvarstående negativa räntenetton tas bort. Vidare anser man att risken för skattearbitrage ökar om vissa företag undantas från de generella ränteavdragsbegränsningsreglerna och att ett undantag kan visa sig ställa krav på ytterligare regler för att förhindra aggressiv skatteplanering.

EU-direktivet (EU) 2016/1164 som ligger till grund för de generella ränteavdragsbegränsningsreglerna medger att långsiktiga offentliga infrastrukturprojekt kan undantas från den generella ränteavdragsbegränsningsregeln. 18 av 27 EU-medlemsstater har infört olika varianter av ett sådant undantag. Av direktivet framgår bland annat följande:

”Utan att det påverkar tillämpningen av reglerna om statligt stöd skulle medlemsstaterna även kunna undanta överstigande lånekostnader för lån som används för att finansiera långvariga offentliga infrastrukturprojekt med hänvisning till att sådana finansieringsarrangemang innebär ringa eller inga risker för BEPS.”

Undantaget ska till exempel kunna avse projekt som genomförs i offentlig-privat samverkan (OPS) där en eller flera privata aktörer ges ett helhetsansvar för allt från projektering, byggnation och drift till underhåll och finansiering. OECD har i sitt BEPS-arbete kommit fram till att det i sådana projekt inte finns förutsättningar för skatteplanering och att det därmed inte heller föreligger någon risk för skattebaserosion. Mot bakgrund av att syftet med att begränsa möjligheterna till ränteavdrag är att trygga staters skattebas rekommenderar OECD därför att långsiktiga offentliga infrastrukturprojekt undantas från regler om ränteavdragsbegränsning. Det är anmärkningsvärt att utredningen gör annan bedömning av behovet av ett undantag än OECD, EU och en överväldigande majoritet av EU:s medlemsländer. De invändningar utredaren anför är inte särpräglade för svenska förhållanden utan endast avvikande från övrigas bedömningar.

Skanska vill också lyfta fram problemet med att kvarstående negativa räntenetton enligt IL 24:27 bortfaller vid ägarförändringar. Utredaren anser att förslaget om att avskaffa den bortre tidsgränsen för framrullning av negativa räntenetton kompenserar de bolag som på grund av den generella regeln inte kan åtnjuta fullt ränteavdrag i tidiga skeden av ett projekt. Detta anser vi är en bristfällig slutsats eftersom nuvärdet av framtida ränteavdrag i kontrakt med väldigt lång löptid är mycket lågt, samt eftersom en ägarförändring innebär att avdragsrätten för tidigare års ej utnyttjade räntenetto försvinner.

Skanska anser att det saknas skäl att ifrågasätta OECD:s, EU:s och majoriteten dess medlemsländers slutsats att ett infrastrukturundantag fyller en viktig funktion och att det inte i denna typ av projekt är motiverat med skatterättsliga begränsningar av rätten till ränteavdrag. Eftersom däremot slutbetänkandets underlag för slutsatsen att ett infrastrukturundantag inte är lämpligt av skattemässiga överväganden och förefaller vara bristfälligt, anser Skanska i andra hand att en särskild utredning om förutsättningarna för OPS-avtal behöver tillsättas. Frågan är viktig, inte bara för svensk byggindustri, utan främst för möjligheten att genomföra de massiva satsningar i svensk infrastruktur som är förestående. Att skattelagstiftningen ska omöjliggöra alternativa finansieringsformer för svensk infrastruktur vore olyckligt.

2. Om behovet av infrastruktur och OPS-projekt

a. Infrastruktursatsning på 1 171 mdkr fram till 2037

Den 3 september presenterade Regeringen en infrastruktursatsning på 1 171 miljarder kronor som syftar till att förbättra och utveckla landets transportinfrastruktur fram till 2037. Satsningen är en del av Nationella planen för transportinfrastruktur som innefattar alla trafikslag såsom spårtrafik, vägtrafik, sjöfart och luftfart. En ökning med 200 miljarder kronor jämfört med den tidigare planperioden.¹ En betydande del av medlen kommer att gå till underhåll och utveckling av vägar och järnvägar, vilket inkluderar 15 miljarder kronor extra för väg- och järnvägsunderhåll 2025 till 2027. Investeringarna syftar också till att skapa tillväxt och förbättra transportsektorns effektivitet, vilket i sin tur gynnar hela samhället.

Regeringen har i prop. 2024/25:28 s. 57 som överlämnades till riksdagen den 3 oktober 2024 angett att det är regeringens avsikt att under den kommande planperioden avseende transportinfrastruktur att testa investeringsobjekt som projekteras och byggs av annan aktör än Trafikverket. Vidare har regeringen angett att detta kan ske till exempel med upphandling genom offentligprivat samverkan (OPS) eller genomförande i bolagsform. Som ett första led i arbetet med att pröva investeringsobjekt som projekteras och byggs av annan aktör än Trafikverket avser regeringen ge Trafikverket i uppdrag att ta fram förslag på investeringsobjekt, företrädesvis på vägområdet, som kan vara aktuella för OPS-upplägg. Samtidigt avser regeringen tillsätta en utredare som ska föreslå en modell för organisering av sådana objekt. Regeringen avser även undersöka förutsättningarna för utbyggnad av Malmbanan med medverkan av privata aktörer och att utreda förutsättningarna för genomförande och finansiering av Östlig förbindelse.

Skanska är positiva till att se över alternativ finansiering av och andra nödvändiga projekt. Vi välkomnar politiska initiativ och satsningar som på ett genomtänkt sätt främjar svensk konkurrenskraft och tillväxt. Vi behöver tänka i nya banor, lära och inspireras av andra länder och ta tillvara goda erfarenheter. Målet måste vara nya former för ökad produktivitet och effektivare genomförande, samt säkra driften av vår infrastruktur.

b. Sverige i NATO ställer högre krav på infrastruktur

Sverige är en del av NATO och det innebär betydande förändringar och krav på landets infrastruktur. Förutom underhåll av redan befintliga vägar, järnvägar, flygplatser och hamnar innebär det att större infrastrukturinvesteringar är högt prioriterade. Förbättrade järnvägs- och vägförbindelser mellan Norge och Sverige är absolut nödvändigt för att stödja logistikleder och transporter av försvarsmateriel, liksom utbyggnaden av hamnar för att kunna hantera tyngre och ökade trafikflöden. Investeringarnas omfattning behöver finansiering från både nationella, internationella och privata medel. Fem svenska infrastrukturprojekt har redan beviljats EU-stöd för att förbättra den militära rörligheten, vilket är avgörande för att snabbt kunna förflytta trupp och materiel². Järnvägssträckan mellan Oslo och Stockholm har fått hög prioritet inom EU, då den inkluderats i den så kallade Scan-Med-Korridoren¹. Två andra utpekade områden är Göteborgs Hamn och Stockholm Centralstation. Sammantaget innebär de kommande infrastruktursatsningarna av historisk magnitud på underhåll och utbyggnad av befintlig infrastruktur, att frågan om alternativ finansiering blir än mer aktuell.

c. Alternativ finansiering (OPS) och effektivare genomföranden

För att komma till rätta med de utmaningar som transportinfrastrukturen har kommer det att behövas både resurser och effektiva genomföranden. En stor del av arbetet kommer att behöva göras inom ramen för den traditionella offentliga modellen. Givet utmaningen med dessa modeller kan det finnas anledning att även pröva nya genomförandeformer, där man tillåter ett större inslag av privat kapital, risktagande och kompetens. Projekt drivs då i separata projektbolag och finansieringsmodeller baseras

¹ Framtidsinvesteringar och tillväxtreformer för ett rikare och tryggare Sverige - Regeringen.se

² Fem svenska infrastrukturprojekt beviljas EU-stöd för militär rörlighet - Regeringen.se

på lånat kapital och olika typer av brukaravgifter tillämpas. Dessa modeller brukar kallas för offentlig-privat samverkan (OPS) eller public-private partnership (PPP).

Ett exempel på ett framgångsrikt internationellt samarbete och teknisk innovation, är bygget av Öresundsbron som påbörjades 1995 och stod färdig år 2000. Ett omfattande och komplext projekt som involverade flera steg och aktörer. Projektet genomfördes i samarbete mellan Sverige och Danmark. Två bolag, Svedab (Sverige) och A/S Øresund (Danmark), bildades för att hantera respektive lands del av projektet.³ Finansieringen av Öresundsbron skedde genom lån som garanterades av de svenska och danska staterna. Intäkterna från broavgifterna används för att betala tillbaka dessa lån. Efter invigningen ansvarar Øresundsbro Konsortiet för driften och underhållet av bron. Konsortiet arbetar kontinuerligt med att förbättra och optimera både väg- och järnvägstrafiken över bron.⁴

3. Den generella avdragsregelns inverkan på OPS-avtal

Avtal mellan offentliga och privata aktörer om bland annat uppförande och finansiering av stora projekt i det allmännas intresse är en beprövad modell, inte minst internationellt, men det finns även exempel på lyckade genomföranden i Sverige. Dessa alternativa finansieringsmodeller omtalas alltmer i debatter om finansieringen av Sveriges infrastrukturutbyggnad.

Ett OPS-avtal innebär att en eller flera privata aktörer på uppdrag av en offentlig beställare uppför och därefter genom drift och underhåll tillhandahåller en funktion som tillgodoser det allmännas behov. En sådan funktion kan vara ett sjukhus, järnväg, tunnel eller annan form av samhällsviktig infrastruktur. Det privata projektbolaget finansierar uppförandet med i stort sett uteslutande främmande kapital, ofta åtskilliga miljarder, från huvudsakligen olika banker. Eftersom lånen kommer från och räntan betalas till huvudsakligen externa parter, öppnar inte ett infrastrukturundantag för aggressiv skatteplanering. Utredarens farhåga om risk för aggressiv skatteplanering är därmed obefogad.

Beställaren betalar under avtalsperioden, som kan sträcka sig över mycket långa perioder, 30-50 år, ofta ett på förhand definierat årligt vederlag som innehåller olika delbetalningar för såväl uppförandet, driften och underhållet, som själva finansieringskostnaden. Ett avtal med en offentlig aktör och mycket lång avtalsperiod med säkra intäktsströmmar innebär för projektbolaget en ytterst begränsad risk och låg vinstmarginal för utföraren. Alla OPS-avtal ser dock olika ut, och det är inte givet att det med stöd i skattelagstiftningen alltid går att identifiera en ränteintäkt i vederlaget som motsvarar projektbolagets räntekostnad. Därför finns risken att projektbolaget redovisar ett betydande negativt räntenetto, men kan likväl ha ett positivt resultat (EBITDA). Den nuvarande avdragsbegränsningen medför att räntekostnader inte kan dras av fullt ut, trots att bolaget har ett positivt resultat.

Efter uppförandet av byggnadsverket kvarstår en lång period med ett drift- och underhållsansvar. Skanska är i huvudsak bygg- och projektutvecklingsbolag. Drift och underhåll av denna typ av infrastruktur ingår inte i Skanskas kärnverksamhet. Det är därför naturligt att projektbolaget med OPS-avtalet säljs till annan bättre lämpad aktör någon gång efter det att byggnationen har färdigställts, som får ta över ansvaret och rätten till vederlaget. En sådan försäljning medför att ett vid den tidpunkten ackumulerat negativt räntenetto bortfaller enligt 24 kap. 27 § IL, varför de dittills nekade ränteavdragens effekt på bolagets ackumulerade resultat blir permanent. Skanska anser därför att slutbetänkandets förslag om att ta bort den bortre tidsgränsen för framrullning av negativa räntenetton därmed inte är en lösning av problemet med omfattande ej avdragsgill ränta enligt 24 kap. 24 § IL.

Utredaren presenterar i sin konsekvensanalys (s. 395 ff.) hur resonemanget om effekterna av detta förts, och vi konstaterar flera brister ur ett OPS-perspektiv. Utredaren pekar bland annat på att konjunkturcykler normalt varar i sex år och att bolag som inte kunnat dra av sitt räntenetto under högkonjunktur sannolikt inte kommer att kunna göra det vid ett senare tillfälle heller. Utredaren har alltså här inte alls tagit hänsyn till kontrakt med lång löptid och låga marginaler mot offentliga beställare som i exempelvis OPS-projekt. Utredaren skriver också att sannolikheten för att ett sådant

³ Svedab Öresundsförbindelsen (svensk-danskabroforbindelsen.se)

⁴ Om Øresundsbron - Øresundsbron (oresundsbron.com)

åtagande sker utanför en större koncern som kan bära risken är liten, men att det "kan förekomma", utan att vidare utveckla hur behovet kan se ut där det "förekommer".

4. Mekanisk tillämpning av 24 kap. 19 § IL

Nuvarande bestämmelse i 24 kap. 19 § IL innehåller striktare regler för att ett bolag ska medges ränteavdrag för interna skulder som finansierar interna aktieförvärv jämfört med andra skulder. För att ränteavdrag ska medges i sådana situationer krävs, utöver att grundläggande förutsättningar för avdrag i 24 kap. 18 § IL är uppfyllda, att förvärvet är väsentligen affärsmässigt motiverat.

Enligt rättspraxis omfattar nuvarande bestämmelse dock inte situationer där någon skatteförmån inte uppstår, vilket bl.a. är fallet när koncernbidragsrätt föreligger mellan låntagare och långgivare, eller i de fall etableringsfriheten är tillämplig när koncernbidragsrätt hade förelegat om båda bolagen var svenska aktiebolag (HFD 2022 ref. 49). Detta förefaller enligt Skanskas uppfattning inte vara ett orimligt rättsläge. Utredningen gör dock bedömningen att i syfte att förhindra erosion av skattebasen finns ett behov av att begränsa ränteavdrag för skulder som finansierar interna aktieförvärv ytterligare. Utredningen föreslår därför att kravet på att en skatteförmån ska uppkomma för intressegemenskapen för regelns tillämpning ska tas bort och att den föreslagna nya lydelsen ska tillämpas "mekaniskt".

Utöver att bestämmelsen föreslås ha en mekanisk tillämpning utökas dess tillämpningsområde och en skuld som har ett direkt samband med ett internt förvärv som initialt tillfälligt finansieras med egna medel och därefter ersätts med en intern skuld ska också anses träffas av bestämmelsen.

Undantag från ränteavdragsbegränsningen vid interna skulder som finansierar interna aktieförvärv görs enligt förslaget endast när förvärvet har direkt samband med och är föranlett av ett förvärv från någon utanför intressegemenskapen (externt förvärv), samt när skulden uppkommit som ett led i att strukturera om verksamheten i intressegemenskapen inför en försäljning av andelar till någon utanför intressegemenskapen och där skulden svarar mot ett i tiden begränsat finansieringsbehov inom intressegemenskapen.

Skanska anser att det skulle vara olyckligt att införa en regel som träffar skulder som inte medför någon skatteförmån för intressegemenskapen och därmed inte heller eroderar skattebasen. Den föreslagna regeln är för omfattande och kommer tydligt försvåra möjligheten till ränteavdrag på helt affärsmässiga lån, till och med kommer sådana lån där räntetäkten är en skattepliktig intäkt i Sverige omfattas av ett avdragsförbud för räntekostnaden. Ett antagande som kommit till uttryck i praxis är att koncerner i princip alltid kan omstrukturera genom tillskott av aktier. Detta antagande är felaktigt och det finns t.ex. flera vanligt förekommande behov av att flytta bolag och skapa nya skuldförhållanden för att uppnå en finansieringsstruktur som ger externa långgivare önskad säkerhet. Företagens möjlighet att få till stånd nödvändig refinansiering av befintliga lån begränsas sålunda på ett mycket negativt sätt. Att flytta bolag genom tillskott i stora koncerner är också ofta ögörligt.

Det kan vidare noteras att utredarens förslag skulle omfatta lån som redan existerar och upptogs innan ett avdragsförbud införts. Att släcka ut lån inom en koncern är inte okomplicerat eftersom företag kan vara bundna av avtal med externa långgivare, avtal som ingåtts i en miljö där de inte inneburit någon negativ beskattning. I den utsträckning reglering enligt utredarens förslag införs, bör den endast omfatta nya skuldförhållanden.

Skanska har vidare svårt att se behovet av ett utökat tillämpningsområde för bestämmelsen vid skulder som ersätter finansiering av förvärv genom egna medel. Utredningen har inte heller konkretiserat varför ett sådant behov skulle finnas.

Det torde finnas enklare och mindre ingripande sätt att bekämpa en eventuell erosion av skattebasen än att införa en så bred bestämmelse som försvårar möjligheten att strukturera sin finansiering och koncernstruktur i Sverige på lämpligt sätt. En regel som på förslaget sätt förbjuder avdrag fast motsvarande intäkt tas upp till beskattning i Sverige strider mot beskattningens grundläggande systematik och bör undvikas. Mot bakgrund av att Skatteverket föreslår regeln efter att Högsta förvaltningsdomstolen funnit den EU-stridig torde det ligga närmare till hands att förhindra eventuell aggressiv skatteplanering med lån för förvärv av delägarrätter inom en intressegemenskap

genom att införa en särskild skatteflyktsbestämmelse som enbart tar sikte på förfarandemissbruk. Det finns redan regler som begränsar ränteavdrag i form av såväl EBITDA-regeln (24 kap. 24 § IL) som för vissa lån inom en intressegemenskap (24 kap. 18 § IL) varför så ingripande regler som utredaren föreslår knappast kan vara motiverade.

Med vänliga hälsningar,



Pontus Winqvist
tf, Executive Vice President Finance och CFO
Skanska AB