

Ekonomiavdelningen
Jörn Karlsson

Kommunstyrelsen

Svar på Tornbergets framställan om kapitalförstärkning

Förslag till beslut

Kommunfullmäktige beslutar

1. Haninge kommun lånar upp kapital som motsvarar vidareutlåningen till Tornberget för att undvika risken med att Tornberget vägras avdrag för räntekostnader.
2. Kommunfullmäktige beslutar medge en låneram om 2 200 mkr som inkluderar Tornbergets upplåning. Upplåningen verkställs enligt fullmäktiges reglemente för kommunstyrelsen och kommunstyrelsens delegationsordning avseende lån.
3. Kommunstyrelsen ges i uppdrag att i detalj utreda konsekvenserna av att kommunen köper Tornbergets samtliga fastigheter.

Sammanfattning

Tornberget har inkommit med en skrivelse till Haninge kommun Holding AB med begäran om kapitaltillskott. Styrelsen i Haninge kommun Holding AB har uppdragit åt VD att utreda frågan mot bakgrund av Skatteverkets mer restriktiva hållning till avdragsrätt för räntekostnader på koncerninterna lån som lämnats av kommunen ur egna upparbetade medel. PwC:s bedömning är att Skatteverket kommer med största sannolikhet inte att godkänna Tornbergets ränteavdrag på dessa lån. Den mer restriktiva tillämpningen ska gälla för räntekostnader som belöper på tid efter den 10 mars 2014. Orsaken är att Skatteverket anser att kommunen i dessa fall kunnat lämna tillskott istället för lån.

Företagsskattekommitténs förslag om slopad avdragsrätt för räntekostnader skulle vid ett genomförande innebära att skattekostnaden årligen kommer att öka för Tornberget med ca 9 332 tkr. PwC bedömer att det för närvarande är

omöjligt att uttala sig om kommitténs förslag kommer att antas av riksdagen så att ny lagstiftning kan träda ikraft från 1 januari 2016.

Tillskott från en kommun till ett kommunalt bolag omfattas av statsstödsreglerna om tillskottet inte är lämnat på marknadsmässiga villkor vad gäller avkastning och andra lånevillkor. Om villkoren för stödet är sådana att även den marknadsmässige investeraren skulle lämna ett motsvarande tillskott utgör åtgärden inte otillåtet statsstöd.

Det finns alltid en osäkerhet med att lämna tillskott eftersom skattedomstolarna i många fall ansett att tillskotten utgör inkomst av näringsverksamhet för mottagande bolag. Sannolikheten är lägre för Tornberget som visat överskott de senaste åren än för ett bolag som gått med underskott under motsvarande period.

För att i det korta perspektivet inte riskera att Skatteverket vägrar Tornberget avdrag för räntekostnader på de lån kommunen lämnat av egna upparbetade medel rekommenderar PwC att kommunen eller bolaget lånar upp medlen externt. Räntekostnaden blir då avdragsgill för Tornberget även för dessa lån.

I det något längre perspektivet är PwC:s rekommendation att kommunen bör överväga att förvärva Tornbergets fastigheter. Eftersom kommunen inte är skattskyldig till inkomstskatt påverkas inte detta alternativ av avdragsregler för räntekostnader och blir därmed mer förutsägbart än övriga alternativ. Ett förvärv av fastigheterna medför inte några större skattekonsekvenser varken för inkomstskatt, stämpelskatt eller moms. PwC rekommenderar därför kommunen att initiera en utredning av en försäljning av verksamhetsfastigheterna till kommunen.

Vid Haninge kommun Holding AB:s sammanträde den 3 februari 2015 beslutade styrelsen att

- Rekommendera kommunen att låna upp kapital som vid var tid motsvarar utlåningen till Tornberget för att undvika risken med att Tornberget vägras avdrag för räntekostnader.
- Rekommendera kommunen att i detalj utreda konsekvenserna av att kommunen köper fastigheterna av Tornberget.

Kommunstyrelseförvaltningens har ingen annan uppfattning och föreslår att kommunen lånar upp kapital så att kommunens externa låneskuld motsvarar den utlåning som sker till Tornberget samt att i detalj utreda konsekvenserna av att kommunen köper fastigheterna av Tornberget.

Bakgrund

Tornberget har inkommit med en skrivelse (daterad 2014-09-11) till Haninge kommun Holding AB med en begäran om kapitaltillskott pga. nytt ställningstagande från Skatteverket samt nytt förslag från Företagsskattekommittén.

Ställningstagandet från Skatteverket innebär att räntekostnader inte är avdragsgilla om de betalas till ett företag eller en organisation som inte betalar mer än 10 procent skatt på vinsten. Räntekostnaderna som är ifrågasatta är räntan på lån från kommunen till Tornberget där kommunen inte har lånat upp motsvarande belopp.

Vid tidpunkten för skrivningen från Tornberget och utredningen från PwC rörde det sig om ca 600 mnkr och att det kan bli en ökad kostnad för Tornberget med 4,5-5,3 mnkr för 2014. Det finns ännu inte några rättsfall i frågan om att förhindra s k räntesnurror även skall gälla kommuner.

Vidare har det under sommaren 2014 kommit ett förslag från Företagsskattekommittén där man bland annat föreslår att finansiella nettokostnader inte får dras av. Som kompensation föreslås ett s.k. finansieringsavdrag på 25 procent på företagets hela skattemässiga resultat. Då Tornberget är högt belånat kommer detta att innebära ökade kostnader för finansieringen med ca 11-12 mnkr om förslaget går igenom.

Styrelsen i Tornberget Fastighetsförvaltnings AB i Haninge hemställde att Haninge kommun Holding AB begär hos Haninge kommun att det egna kapitalet i Tornberget Fastighetsförvaltnings AB i Haninge snarast ska ökas med 1 850 mnkr så att Tornberget inte ska behöva låna pengar för att finansiera sina anläggningstillgångar.

Vid Haninge Holdings styrelsemöte 2014-10-07 § 47 beslutade styrelsen uppdra till VD att återkomma med förslag till svar på skrivelsen från Tornberget. Svaret har redovisats till styrelsen i Haninge kommun Holding AB som föreslår kommunen att låna upp kapital som vid var tid motsvarar utlåningen till Tornberget för att undvika risken med att Tornberget vägras avdrag för räntekostnader. Vidare rekommenderar styrelsen kommunen att i detalj utreda konsekvenserna av att kommunen köper fastigheterna av Tornberget.

Ärendets beredning

För att utreda frågan om alternativ har kommunstyrelseförvaltningen tagit hjälp av PwC för att ta fram olika alternativ för att minska risken för att bolaget inte skattemässigt ska medges avdrag för räntekostnader på koncerninterna lån med anledning av Skatteverkets skärpta synsätt på hur reglerna för s.k. räntesnurror ska tillämpas från den 11 mars 2014. Uppdraget var också att belysa frågan om avdragsrätt för räntekostnader i

den kommunala koncernen om Företagsskattekommitténs förslag träder ikraft 1 januari 2016. Vidare skulle även skattekonsekvenserna och andra legala konsekvenser av utlåningen belysas samt också lämnas en rekommendation för vilket handlingsalternativ som bäst säkerställer att räntekostnaderna är avdragsgilla för Tornberget och koncernen.

Alternativa lösningar

De alternativ som PwC har genomlyst är nedan angivna eller en kombination av dem.

1. Kommunen lämnar ett aktieägartillskott eller motsvarande till Tornberget via Haninge Holding
2. Kommunen lånar upp erforderligt kapital som vidareutlånas till Tornberget
3. Tornberget lånar externt upp erforderligt kapital
4. En förstudie som belyser konsekvenserna av att kommunen köper tillbaka hela eller delar av fastighetsbeståndet från Tornberget.

1. Kommunen lämnar ett aktieägartillskott eller motsvarande till Tornberget via Haninge Holding

Ett alternativ är att Haninge kommun lämnar ett kapitaltillskott till Haninge Holding, som i sin tur lämnar ett kapitaltillskott till Tornberget. Ett kapitaltillskott kan ske antingen genom att kontanter tillskjuts, eller genom att Haninge kommun tillskjuter sin fordran mot Tornberget som ett tillskott till Haninge Holding, som i sin tur tillskjuter antingen kontanter eller sin, från kommunen övertagna fordran mot Tornberget, till Tornberget.

Ett kapitaltillskott som ökar det egna kapitalet i bolagen kan ske på olika sätt och som beskrivs i rapporten från PwC. Kapitaltillskott från en kommun till ett kommunalt bolag kan, beroende på omständigheterna i det enskilda fallet, få olika inkomstskattemässiga effekter. En ytterligare fråga som uppkommer är om tillskottet är ett otillåtet statsstöd.

En variant på detta alternativ är att kommunen lämnar ett tillskott direkt till Tornberget. PwC kan dock inte se att det alternativet är att föredra, utan samma inkomstskattemässiga och statsstödmässiga problematik uppkommer som då tillskottet lämnas via Haninge Holding.

PwC sammanfattar detta alternativ med att konstatera att det avgörande för klassificeringen av ett lämnat tillskott är under vilka affärsmässiga premisser som det kommunala bolaget bedriver sin verksamhet och vilka omständigheter som föranlett tillskottet.

Det tillskott som kommunen avser att lämna är avsett att i slutändan lösa Tornbergets befintliga lån på fastigheterna i bolaget. Haninge kommun kommer dock att i ett första steg lämna tillskott till Haninge Holding.

Kommunens verksamhetsfastigheter ligger till stor del i Tornberget. I kommunens investeringsbudget de kommande åren ligger omfattande renoveringar och nybyggnationer i verksamhetslokalerna. I dagsläget är Tornbergets låneskuld 1 850 mnkr men med kommande investeringsbehov kommer lånebehovet i Tornberget att öka med några hundra miljoner varje år, vilket innebär att om man väljer detta alternativ så kommer kommunen att behöva genomföra ytterligare kapitaltillskott till Tornberget åren framöver.

Med ett kapitaltillskott, motsvarande lånebehovet, kommer Tornbergets räntekostnader till kommunen att vara noll kronor. Då Tornbergets hyra till kommunen är självkostnad så innebär detta att hyran till kommunen kommer att sänkas med anledning av att räntekostnader försvinner.

För kommunen innebär det att hyreskostnader minskar men att kommunens ränteintäkter från Tornberget minskar med motsvarande belopp. Det blir således ett nollsummespel för kommunen. En direkt hyressänkning gentemot verksamheterna skulle innebära att exempelvis elevpengen skulle sänkas. Detta skulle i sin tur innebära en snedvridning av konkurrensen mot alternativa verksamhetsutövare eftersom ändringen inte påverkar deras lokalkostnader. För att upprätthålla konkurrensneutralitet måste kommunen skapa en egen räntesättning av verksamhetslokalerna som kommer att vara svår att förklara och räntesättningen kan komma att ifrågasättas av alternativa utförare.

2. Kommunen lånar upp erforderligt kapital som vidareutlånas till Tornberget

Idag har Haninge kommun lånat ut 1 850 mnkr till Tornberget, varav 1 419 mnkr har lånats upp externt av kommunen, medan resterande 431 mnkr avser eget upparbetat kapital i kommunen. Vid tidpunkten för PwC:s utredning var kommunens låneskuld 1 269 mnkr men sedan dess har kommunen tagit lån på 150 mnkr för att bl.a. finansiera ett markköp på 120 mnkr.

Nya utvidgade regler om begränsningar i avdragsrätten för ränta på skulder till ett företag i intressegemenskap trädde i kraft den 1 januari 2013. De nya reglerna omfattar som huvudregel fortfarande enbart ränteutgifter på interna skulder, men har utvidgats till att omfatta ränteutgifter på alla interna skulder oavsett vad skulden avser (använts till).

För att avdrag för sådana ränteutgifter ska medges måste något undantag vara tillämpligt, antingen den s.k. 10 %-regeln eller den s.k. ventilen. Eftersom kommuner och andra skattebefriade subjekt inte beskattas med

minst 10 % kan avdrag bara medges med stöd av ventilen. Generellt har det uttalats i förarbetena att ventilen ska tillämpas restriktivt och det finns inga specifika regler för kommuner.

Att kommunen lånar upp kapital och sedan lånar ut det är inget problem, om det sker till marknadsmässiga villkor, utan det är kommunens utlåning av det egna kapitalet (431 mnkr) till Tornberget som bolaget riskerar att inte få göra avdrag för.

I ett förhandsbesked som lämnats av Skatterättsnämnden och överklagats till Högsta förvaltningsdomstolen, har frågan ställts om avdragsrätt för ett kommunalt bolags räntekostnader på lån från ägaren, kommunen. Utlåningen från kommunen var långfristig (4-9 år) och utgjordes av egna internt upparbetade medel. Skatterättsnämnden ansåg att kommunen hade kunnat lämna tillskott i stället för lån till bolaget och då lånen inte var kortfristiga, var finansieringen inte affärsmässigt motiverad och därmed var ventilen inte tillämplig. Högsta förvaltningsdomstolens dom kan förväntas komma under våren/sommaren 2015.

Högsta förvaltningsdomstolen, HFD, har i andra beslut avvisat två förhandsbeskedsansökningar rörande frågor om tillämpningen av den s.k. "ventilen" och kravet på 10 procentig beskattning av långivaren. HFD anser att Skatterättsnämnden aldrig borde ha lämnat förhandsbesked eftersom frågan inte lämpar sig för förhandsbesked. HFD sa att man kommer att avvisa frågor om räntesnurror i dessa frågor då det gäller överklagade förhandsbesked. Det är dock oklart om HFD även anser att besluten omfattar kommunal sektor där transaktionerna inte berör andra EU-länder. Avdrag för räntekostnader på koncerninterna lån får således prövas i den ordinarie processen och den tar minst 3 år.

Slutsatsen är att den utlåning från Haninge kommun till Tornberget och som kommunen i sin tur har lånat upp externt, sannolikt är avdragsgilla med stöd av ventilen, så länge ränte- och andra villkor är marknadsmässiga.

Däremot är Pwc:s bedömning att Skatteverket sannolikt komma att ifrågasätta Tornbergets avdragsrätt för räntor på de medel som kommunen lånat ut av egna upparbetade medel från skatter, avgifter mm, med stöd av nämnda förhandsbesked och ställningstaganden.

Om Haninge kommun ersätter de 431 Mkr som utlånats med kommunens egna medel, genom att motsvarande belopp lånas upp externt av kommunen och därefter vidareutlånas på marknadsmässiga villkor till Tornberget, torde dock avdrag för räntekostnader medges.

Nackdelen med detta alternativ är att kommunen får en hög likviditet och bör hitta placeringar av dessa medel för att minimera kommunens kostnader för likviditetsöverskottet. Varje tiondels procent i gapet av

upplåningskostnaden och inlåningsräntan innebär kostnader på drygt 400 tkr per år. Bedömningen är dock att denna kostnad kommer att vara lägre än om Tornberget inte får dra av räntorna på de interna lånen.

3. Tornberget lånar externt upp erforderligt kapital

Ett alternativ är att ersätta Tornbergets lån från Haninge kommun, i vart fall i den del som kommunen lånat ut av "egna medel" (431 mnkr), med ett eget lån från bank. Begränsningen av avdragsrätten för räntor berör normalt bara lån från företag som är i intressegemenskap med låntagaren. Räntor på lån från bank är därmed avdragsgilla för Tornberget.

För att ett kommunalt bolag ska få en lägre ränta jämfört med om bolaget lånat upp medel direkt från långivaren tvingas ofta ägarkommunen lämna kommunal borgen för lånet. Kommunen kan ta ut borgensprovision av det kommunala bolaget för att ställa kommunal borgen till långivaren.

Om detta alternativ genomförs och Tornberget lånar upp 431 mnkr på marknaden så innebär det att Tornberget kommer att betala tillbaka en del av lånet till kommunen. Kommunen får då en hög likviditet och kommunen kan inte lösa sina externa lån för då tvingas Tornberget ta upp ytterligare lån osv. Detta alternativ tar alltså inte bort problematiken med att kommunen får en hög likviditet och kostnaden för överlikviditeten bli detsamma som i alternativ 2.

4. En förstudie som belyser konsekvenserna av att kommunen köper tillbaka hela eller delar av fastighetsbeståndet från Tornberget.

Ett alternativ som kan övervägas är att Haninge kommun köper samtliga (eller vissa) fastigheter av Tornberget. Den skattemässiga utgångspunkten är att utköpet av fastigheterna ska ske till fastigheternas marknadsvärde enligt särskild oberoende värdering. Om fastigheterna köps ut för ett pris som understiger fastigheternas marknadsvärde ska Tornberget uttagsbeskattas, d.v.s. beskattas som om försäljningen skett för fastigheternas marknadsvärde.

Om försäljningspriset/marknadsvärdet på respektive fastighet överstiger fastighetens skattemässiga värde, beskattas Tornberget för skillnaden mellan försäljningspriset/ marknadsvärdet och fastighetens skattemässiga restvärde med vanlig bolagsskatt på för närvarande 22 %.

Om marknadsvärdet på samtliga fastigheter uppgår till bokfört värde, vilket enligt Tornbergets årsredovisning för räkenskapsåret 2014 var 1 676 828 tkr och skattemässigt restvärde för samtliga fastigheter vid samma tidpunkt var 1 670 281 tkr enligt årsredovisningen, uppgår den skattepliktiga vinsten till mellanskillnaden, eller 6 547 tkr.

Stämpelskatt

En kommun ska betala stämpelskatt på förvärv av fastigheter, med 1,5 % på det högsta av köpeskillingen och taxeringsvärdet året före det år då ansökan om lagfart beviljas. Saknas taxeringsvärde, som för specialfastigheter, ska värdet istället bestämmas efter en särskild marknadsvärdering av fastigheten. Kommuner är dock befriade från stämpelskatt för förvärv av mark som enligt detaljplan eller områdesbestämmelser ska användas för allmän plats, begravningsplats eller för sådant ändamål som enligt 2 kap. 2 § fastighetstaxeringslagen medför att byggnad för ändamålet ska anses som specialbyggnad. Kommuner är således befriade från stämpelskatt på köp av alla slags specialbyggnader såsom t.ex. vårdbyggnad, skolbyggnad, bad-, sport-, och idrottsanläggning, kulturbyggnad, allmän byggnad m.m. när planstöd finns för markanvändningen.

Större delen av de fastigheter som Tornberget äger och som skulle överlåtas är specialbyggnader belägna på mark som är detaljplanerad för ändamålet, för vilka Haninge kommun inte ska betala stämpelskatt vid förvärvet. PwC föreslår att en kontroll bör göras av detta.

För att undvika stämpelskatt vid förvärv av fastigheter vilka inte är taxerade som specialbyggnader, kan institutet fastighetsreglering användas. Förvärv genom fastighetsreglering kan ske genom att mark överförs från en fastighet till en annan fastighet och då ska stämpelskatt inte tas ut.

Moms

Överlåtelse av fastigheter är enligt huvudregeln undantagna från skatteplikt. Det innebär att moms normalt inte utgår på köpeskillingen för fastigheterna vid en överlåtelse från Tornberget till kommunen. Om det kan bli aktuellt med moms så kommer troligen kommunen att kunna återsöka detta via kommunkontosystemet så att ingen kostnad till följd av momsen kommer att uppstå i kommunen eller i Tornberget. PwC rekommenderar att detta utreds vidare ifall detta alternativ skulle vara aktuellt.

Fastighetsvärdering

Kommunens verksamhetslokaler hyrs av kommunen genom kommunstyrelseförvaltningen. Hyran är kostnadsbaserad och motsvarar i allt väsentligt Tornbergets självkostnad. Kommunstyrelseförvaltningen hyr i sin tur ut lokalerna till verksamhetsförvaltningarna. Syftet med nuvarande hyresmodell är att Tornberget över tid ska redovisa nollresultat eller marginellt positiva resultat.

Om kommunen förvärvar Tornbergets fastigheter behöver priset vara marknadsmässigt för att inte utlösa inkomstskattekonsekvenser. För fastigheter/lokaler som varaktigt hyrs ut till kommunstyrelseförvaltningen med nuvarande hyresmodell är PwC:s bedömning att bokfört värde,

hyresgrundande värde, är en rimlig approximation av fastigheternas marknadsvärde.

Kommunstyrelseförvaltningens synpunkter

Kommunstyrelseförvaltningen håller i allt väsentligt med PwC i deras bedömning av de alternativ som utretts. Vid övervägande av nackdelarna så finner kommunstyrelseförvaltningen att det minst dåliga alternativet är att kommunen som ett första steg lånar upp kapital så att kommunens låneskuld motsvarar det belopp som vidareutlånas till Tornberget. Med detta förslag kommer Tornbergets räntor att bli avdragsgilla men kommunen kommer att få en överlikviditet som måste placeras. Bedömningen är att kostnaden för överlikviditeten kommer att vara lägre för koncernen än att delar av Tornbergets räntekostnader inte blir avdragsgilla.

Denna åtgärd täcker dock inte effekterna om Företagsskattekommitténs förslag skulle bli verklighet. För att undvika ökade kostnader för räntor i Tornberget är alternativet på längre sikt att kommunen köper fastigheterna från Tornberget. PwC har visat i utredningen att preliminärt skulle detta kunna ske utan några högre kostnader. Om kommunen köper tillbaka fastigheterna försvinner kostnaderna för överlikviditeten och den totala kostnaden för köpet av fastigheterna kan på sikt bli lägre än vad kostnaden för överlikviditeten är. Kommunstyrelseförvaltningen förslår att alternativet med att kommunen köper fastigheterna från Tornberget utreds vidare av kommunen.

Vid Haninge kommun Holding AB:s styrelsemöte diskuterades att i den fortsatta beredningen av ärendet belysa användningen av den likviditet som skapas i kommunen och det framfördes också att utreda Tornbergets roll vid en eventuell försäljning av fastigheterna från Tornberget till kommunen.

Kommunstyrelseförvaltningen anser att Tornbergets framtida roll ingår i uppdraget att i detalj utreda konsekvenserna av att kommunen köper fastigheterna från Tornberget. Om utredningen kommer fram till att detta skulle vara genomförbart, inom rimliga kostnader, kommer även Tornbergets framtida roll att belysas.

Beträffande kommunens överlikviditet så kommer kommunstyrelseförvaltningen att arbeta med att placera dessa medel, för att minimera kostnaden för likviditeten, inom ramen för finanspolicyn tills dess att utredningen om eventuellt köp av fastigheterna är klar. Om kommunen skulle köpa fastigheterna så kan likviditeten minskas igen. Om utredningen kommer fram till att kommunen inte skall köpa fastigheterna får man ta ställning till hur likviditeten kan användas på annat sätt, exempelvis göra en avbetalning på pensionsskulden.

Bengt Svenander

Jörn Karlsson

Kommundirektör

Ekonomidirektör

Bilagor:

- Styrelseprotokoll från Haninge kommun Holding AB 2015-02-03 §12
- Utredning från PwC "Kapitalisering av Tonberget" daterat 2015-01-20
- Skrivelsen från Tornberget "Begäran om åtgärd pga nytt ställningstagande från Skatteverket samt nytt förslag från Företagsskattekommittén" daterad 2014-09-11