

Till konstitutionsutskottet

Konstitutionsutskottet har berett skatteutskottet tillfälle att yttra sig över proposition 1998/99:38 Staten och trossamfunden – begravningsverksamheten, kulturminnena, personalen, avgiftsbetalningen, m.m. jämte motioner. Med anledning härav får skatteutskottet anföra följande.

Principerna för beskattningen

Propositionen

Vid stat-kyrkareformens ikraftträdande den 1 januari 2000 lämnar Svenska kyrkan den offentliga sektorn. Kommunstatusen för kyrkans församlingar och kyrkliga samfälligheter upphör och därmed rätten för dem att ta ut församlingsskatt. Efter reformens ikraftträdande kommer kyrkan inte heller att omfattas av de särskilda beskattningsregler som gäller för kommuner och som bl.a. innebär att de är befriade från att betala skatt på alla sina inkomster.

En av utgångspunkterna i riksdagens tidigare principbeslut om ändrade relationer mellan staten och Svenska kyrkan (prop. 1995/96:80, bet. 1995/96:KU12, rskr. 1995/96:84) är att reformen skall ge olika trossamfund så likartade villkor som möjligt. Genom lagstiftning våren 1998 (prop. 1997/98:116, bet. 1997/98:KU20, rskr. 1997/98:284) infördes en särskild associationsform för trossamfund, s.k. registrerat trossamfund. Svenska kyrkan blir genom reformen ett registrerat trossamfund medan dess församlingar och kyrkliga samfälligheter blir registrerade organisatoriska delar av detta trossamfund.

De förslag rörande beskattningen som läggs fram i propositionen innebär i huvudsak följande.

Svenska kyrkan och andra registrerade trossamfund skall omfattas av de skatteregler som gäller för ideella föreningar. De blir alltså begränsat skattskyldiga under samma förutsättningar som gäller för ideella föreningar. Kyrkans prästlönetillgångar skall emellertid vara befriade från inkomst- och förmögenhetsskatt enligt en särskild lag om skattebefrielse för prästlönetillgångarna vid 2001–2010 års taxeringar.

Pastorsexpeditioner, andra förvaltningsbyggnader och prästgårdar blir efter relationsändringen hyreshus eller småhus för vilka skall utgå fastighetsskatt. En undantagsregel i fastighetstaxeringslagen för fastigheter som ägs av

”kyrkor, barmhärtighetsinrättningar, stiftelser och ideella föreningar” utvidgas till de registrerade trossamfunden. Dessa kommer därmed inte att beskattas för fastigheter som till övervägande del används i verksamheten. Detta innebär för prästgårdarna att de blir befriade från fastighetsskatt om de till övervägande del används i den kyrkliga verksamheten, och alltså bostadsdelen utgör en mindre del.

Den egendomsöverföring som har direkt samband med relationsändringen eller med registrering som trossamfund skall enligt förslaget vara befriad från stämpelskatt.

Motionerna

I två motioner har väckts yrkanden som gäller skattefriheten för prästlönentillgångarna.

Ingvar Svensson m.fl. (kd) hemställer i motion K10 yrkande 5 att propositionen skall avslås såvitt gäller en tidsbegränsning av skattefriheten. Skäl som talar för att prästlönentillgångarna även i framtiden skall vara befriade från inkomstskatt är, enligt motionärerna, främst egendomarnas unika ursprung och karaktär samt att deras identitet och ändamål inte bör förändras i samband med relationsförändringen. Prästlönentillgångarna är, enligt motionen, också en viktig komponent i det utjämningsystem som är en viktig förutsättning för att kyrkan skall kunna upprätthålla en rikstäckande verksamhet. Motionärerna anser att en översyn bör göras efter tio år, men att de nuvarande reglerna ska fortsätta att gälla utan tidsbegränsning.

Också Per Unckel m.fl. (m) vänder sig i motion K12 yrkande 5 mot att skattefriheten tidsbegränsas. Motionärerna anför att relationsändringen mellan staten och kyrkan inte syftar till att åstadkomma några skattemässiga förändringar, och att egendomen i alla tider varit befriad från skatt och av hävd använts till att finansiera kyrkans förkunnelse. De yrkar att lagförslaget om skattefrihet för prästlönentillgångarna antas med den ändringen att tidsbegränsningen för skattebefrielsen utgår ur lagtexten.

Utskottets ställningstagande

Andra trossamfund än Svenska kyrkan är i regel organiserade som ideella föreningar och de kan välja att gå över till den nya associationsformen eller att kvarstå i sin nuvarande form. Mot denna bakgrund, och då en ökad likställighet mellan olika trossamfund enligt principbeslutet bör eftersträvas, är det naturligt att, som föreslås i propositionen, utgå från att i princip samma beskattningsregler skall gälla för Svenska kyrkan och andra registrerade trossamfund som för ideella föreningar. I sammanhanget vill utskottet nämna att en registrering i sig inte är tänkt att innebära en bedömning av om trossamfundet i beskattningshänseende kan anses främja ett religiöst ändamål (se prop.1997/98:116 s. 26), utan detta måste prövas vid taxeringen.

Med hänvisning till det anförda tillstyrker utskottet de lagändringar som innebär att de registrerade trossamfunden i skattehänseende skall behandlas som ideella föreningar.

Som framhålls i motionerna har prästlönetillgångarna en speciell karaktär. De argument som motionärerna har fört fram kan i och för sig tala för en vidare särbehandling av dessa tillgångar. Ett vägande skäl mot en mer långtgående skattebefrielse är emellertid att reformens inriktning på ökad likstäl- lighet mellan Svenska kyrkan och andra trossamfund inte kommer att uppnås i denna del. Även om det inte är uppenbart att en skattebefrielse skulle strida mot förbudet mot konkurrenssnedvridande statliga stödåtgärder enligt artikel 92 i Romfördraget finns det ändå anledning att också väga in konkurrens- aspekten vid en samlad bedömning av hur den egendom som Svenska kyrkan disponerar skall beskattas.

Avvägningen mellan de olika argumenten har föranlett regeringen att göra bedömningen att de normala skattereglerna skall gälla även för Svenska kyrkan efter en övergångsperiod. Under tioårsperioden 2000–2009 inkomst- beskattas inte avkastningen på prästlönetillgångarna, och inte heller förmö- genhetsbeskattas dessa. För tiden därefter skall beskattningen enligt proposi- tionen ses över med utgångspunkt i principbeslutet om stat-kyrkareformen. Den lagtekniska utformningen innebär i sig inte något ställningstagande till vilka regler som skall gälla för följande år. En förlängning av undantaget förutsätter dock ett nytt riksdagsbeslut om förlängning eller modifiering av övergångsregeln.

Utskottet anser att den avvägning som regeringen har gjort i fråga om beskattningen av prästlönetillgångarna bör godtas. Utskottet tillstyrker det i propositionen framlagda förslaget om en tidsbegränsad skattebefrielse för prästlönetillgångarna och avstyrker motionerna K10 yrkande 5 och K12 yrkande 5.

Utskottet har inte funnit anledning till någon särskild kommentar i fråga om de övriga förslagen i propositionen som gäller principerna för beskatt- ning i samband med relationsändringen. Utskottet tillstyrker följaktligen propositionen i dessa delar.

Lagrådet har i sin granskning av lagförslaget aktualiserat frågan huruvida bårhus över huvud taget skall användas under rubriken ecklesiastikbyggnad i fastighetstaxeringslagen. I den diskussion som äger rum i anslutning till relationsändringen avses med bårhus, enligt Lagrådet, uppenbarligen sådana lokaler för förvaring av döda som finns i anslutning till sjukhus och inte, som antagligen var fallet när fastighetstaxeringslagen kom till, kyrkogårdsbygg- nader. Utskottet instämmer i vad Lagrådet har anfört och utgår från att frågan beaktas i den översyn som nu sker av fastighetstaxeringslagen (dir. 1997:36).

Utskottet vill upplysningsvis nämna att regeringen nyligen har beslutat om kommittédirektiv (dir. 1999:10) för en översyn av reglerna om skattskyldig- het i mervärdesskattelagen m.m. Utredaren skall analysera bl.a. de särskilda skattepliktsregler som gäller för ideella föreningars verksamhet. Eftersom registrerade trossamfund fr.o.m. den 1 januari 2000 omfattas av samma mervärdesskatte regler som ideella föreningar berörs de av denna översyn.

Begravningsavgift och avgift till trossamfund

Propositionen

Svenska kyrkan kommer också efter ikraftträdandet av stat-kyrkareformen att ha kvar huvudmannskapet för den helt övervägande delen av begravningsverksamheten. Efter särskilt beslut av regeringen skall också kommun kunna vara huvudman. Den del av församlingsskatten som har finansierat begravningsverksamheten omformas i förslaget till en begravningsavgift, som skall tillfalla den huvudman inom vars förvaltningsområde den avgiftsskyldige är folkbokförd.

Begravningsavgiften skall uppbäras och i övrigt hanteras som en skatt. Detsamma gäller kyrkoavgiften och, efter regeringens medgivande, medlemsavgifter till andra registrerade trossamfund än Svenska kyrkan, under förutsättning att de enskilda som skall betala avgiften har gett sitt samtycke till detta eller att trossamfundets stadgar förutsätter en sådan avgiftsbetalning. För medlemmar i Svenska kyrkan skall begravningsavgiften ingå i kyrkoavgiften. Personer som inte tillhör Svenska kyrkan eller som är folkbokförda i en kommun som är huvudman för begravningsverksamheten skall påföras begravningsavgift i en särskild post på beskedet om slutlig skatt, som redovisas och betalas ut till huvudmannen på folkbokföringsorten.

Både begravningsavgiften och medlemsavgifterna skall tas ut med viss procentsats av den kommunalt beskattningsbara förvärvsinkomsten. De uppgifter som behövs för debiteringen av kyrkoavgift och medlemsavgifter i andra registrerade trossamfund skall lämnas till Riksskatteverket på datamedium av trossamfundet. Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer skall meddela närmare föreskrifter om uppgiftslämnandet. Uppgift om att en person tillhör Svenska kyrkan respektive är skyldig att betala avgift till annat trossamfund skall få registreras i skatteregistret. Trossamfundet skall ersätta staten för skadestånd som har betalats på grund av en oriktig uppgift som har lämnats av trossamfundet.

Motionen

Enligt motion K14 yrkande 2 av Per Lager m.fl. (mp) bör inte något trossamfund, inte heller Svenska kyrkan, ha särskild uppbördshjälp av staten. Motionärerna anför att begravningsavgiften skall behandlas separat och betalas över skattsedeln och att trossamfundet själva skall hantera övriga avgifter för sina verksamheter. I motionen yrkas att riksdagen beslutar om sådan ändring i relevant lagstiftning att Svenska kyrkan och andra trossamfund själva ansvarar för uppbörden av eventuella avgifter.

Utskottets ställningstagande

Utskottet konstaterar att principbeslutet år 1995 innebär att staten skall erbjuda Svenska kyrkan hjälp med att uppbära avgifter från dem som är medlemmar i eller tillhör trossamfundet. Detta statliga stöd får ses mot bakgrund av bl.a. statens krav att Svenska kyrkan skall upprätthålla en demokratiskt uppbyggd rikstäckande verksamhet. Av jämställdhetsskäl bör enligt

beslutet motsvarande erbjudande kunna riktas även till andra trossamfund. När det gäller andra trossamfund än Svenska kyrkan skall staten, enligt beslutet, i varje enskilt fall ta ställning till frågan om statlig hjälp med att ta in avgifter skall ges.

Utskottet har inte funnit anledning till någon erinran mot den reglering som regeringen har föreslagit för att skattebetalningssystemet i enlighet med principbeslutet skall kunna användas för uppbörd av begravningsavgift och avgift till trossamfund. Utskottet tillstyrker propositionen i denna del och avstyrker motionsyrkandet.

Med hänsyn till principerna för normgivningen torde även föreskrifter om begravningsavgiftens nivå omfattas av de krav som gäller för normgivningen inom det civilrättsliga området och skatteområdet (8 kap. 2 och 3 §§ rege- ringsformen). Skatteutskottet lämnar åt konstitutionsutskottet att bedöma om de föreslagna nya reglerna om fastställande av begravningsavgiften i 9 kap. begravningslagen har getts en sådan utformning att ett beslut om faststäl- lande av begravningsavgift skall kunna ses som en ren tillämpning av lagens bestämmelser.

Ekonomiska effekter, m.m.

Propositionen

Stat–kyrkareformen får positiva effekter för Svenska kyrkan, främst genom att de ekonomiska regleringarna mellan staten och kyrkokommunerna, inklu- sive skatteadministrationersättningen, bortfaller och genom att staten börjar betala kyrkoantikvarisk ersättning till Svenska kyrkan.

I propositionen har regeringen tagit ställning till kostnads- och finansie- ringsfrågan för åren 2000–2009. För tiden därefter skall de med finansie- ringen av reformen sammanhängande frågorna övervägas på nytt.

Under hela tioårsperioden efter stat–kyrkareformens ikraftträdande uppgår enligt propositionen den årliga förbättringen för Svenska kyrkan i jämförelse med nuläget till i genomsnitt nominellt 580 miljoner kronor. Kravet på stats- finansiell neutralitet är enligt propositionen en av de viktigaste förutsätt- ningarna för reformen. Eftersom den föreslagna lösningen för åren 2000– 2009 inte är statsfinansiellt neutral kommer regeringen att överväga att under perioden och för tiden därefter införa någon form av avgift eller skatt för att uppnå statsfinansiell neutralitet. Det framhålls i propositionen (s. 141) att en sådan finansiering av den kyrkoantikvariska ersättning som skall utgå skulle innebära att det blir tydligt för var och en att bevarandet av de kyrkliga kulturvärdena är en gemensam angelägenhet som bekostas av alla, både kyrkotillhöriga och icke-tillhöriga.

Skattetrycket beräknas i propositionen sjunka med 78 öre per skattekrona eller totalt 7 miljarder kronor genom reformen. Detta motsvarar församlings- skatten med undantag för den del (ca 25 %) som motsvarar kostnaderna för begravningsverksamheten. Därmed skapas enligt propositionen ett motsva- rande utrymme för en förstärkning av den offentliga sektorns finanser.

Eftersom reformen innebär positiva ekonomiska effekter för Svenska kyrkan skapas ett utrymme för en sänkning av kyrkoavgiften som regeringen

i propositionen anser att kyrkan bör utnyttja. En avgiftssänkning med 7 öre beräknas i propositionen motsvara det ekonomiska tillskott som kyrkan i genomsnitt får under perioden 2000–2009.

Motionerna

Enligt motion K9 av Marietta de Pourbaix-Lundin (m) bör riksdagen i ett tillkännagivande till regeringen avvisa tankarna på att införa någon form av avgift eller skatt som finansiering av den kyrkoantikvariska ersättningen. Enligt motionen bör det, inom ramen för statlig eller kommunal inkomstbeskattning, inte skapas ett i förväg bestämt skatteutrymme på en viss nivå. Motionären anför också bl.a. att utvecklingen under senare år i en rad andra sammanhang varit att minska andelen specialdestinerade skattemedel och att inom ramen för tydliga mål och en aktiv målstyrning öka friutrymmet för medelsanvändningen. Ersättningarna för bevarandeändamål skall enligt motionen i sedvanlig ordning i stället prövas och prioriteras inom ramen för aktuellt utgiftsområde.

Enligt motion K11 yrkande 7 av Mats Einarsson m.fl. (v) skall kulturminnesvård, inklusive vården av kyrkliga kulturminnen, som samhället finner angelägen finansieras på sedvanligt sätt inom skattesystemets ram. I motionen hemställs att riksdagen i ett tillkännagivande till regeringen uttalar att någon särskild avgift eller ”öronmärkt” skatt inte bör införas.

Per Unckel m.fl. (m) förordar i motion K12 yrkande 6 att riksdagen i ett tillkännagivande till regeringen skall uttala att det inte bör införas ytterligare någon form av avgift eller skatt för att uppnå s.k. statsfinansiell neutralitet. Motionärerna anför bl.a. att långsiktigheten är viktig för att kyrkan så långt som möjligt skall kunna arbeta under kända och förutsebara ekonomiska förhållanden.

I motion K18 yrkande 3 av Helena Bargholtz och Barbro Westerholm (fp) hemställs att riksdagen skall avvisa uttalandet i propositionen om att det genom att kyrkoskatten upphör skapas ett motsvarande utrymme för en förstärkning av den offentliga sektorns finanser. Motionärerna anför också att det inte är rimligt att regering och riksdag skall tillhålla Svenska kyrkans församlingar eller några andra frivilliga samfund eller föreningar att minska sina medlemsavgifter. Detta måste enligt motionen vara en uppgift för respektive samfund eller förening att ta ställning till.

Utskottets ställningstagande

När det gäller frågan om en särskild skatt eller avgift för att uppnå statsfinansiell neutralitet i reformen finns det för närvarande inte något förslag från regeringen. Det framgår av propositionen att frågan kommer att övervägas närmare. Utskottet anser att denna fråga får bedömas senare i ett budgetperspektiv. Om det inte skulle anses lämpligt med en skattefinansiering måste andra alternativ prövas. Detta får riksdagen emellertid ta ställning till i ett annat sammanhang.

Med hänvisning till det anförda avstyrker utskottet motionerna K9, K11 yrkande 7 och K12 yrkande 6.

Regeringens uttalande i propositionen att kyrkan bör utnyttja det utrymme för sänkning av kyrkoavgiften som reformen skapar förefaller helt rimligt mot bakgrund av de positiva ekonomiska effekter som reformen, enligt vad som anförts ovan, får för kyrkan. Hur det utrymme för en förstärkning av den offentliga sektorns finanser som skapas genom reformen skall beaktas är också en fråga som måste avgöras i ett budgetperspektiv. Utskottet finner inte anledning till ett tillkännagivande till regeringen i dessa frågor och avstyrker därför även motion K18 yrkande 3.

Stockholm den 16 februari 1999

På skatteutskottets vägnar

Arne Kjörnsberg

I beslutet har deltagit: Arne Kjörnsberg (s), Bo Lundgren (m), Lisbeth Staaf-Igelström (s), Per Rosengren (v), Holger Gustafsson (kd), Carl Fredrik Graf (m), Per Erik Granström (s), Carl Erik Hedlund (m), Lena Sandlin (s), Marie Engström (v), Helena Höij (kd), Marietta de Pourbaix-Lundin (m), Yvonne Ruwaida (mp), Rolf Kenneryd (c), Lars U Granberg (s) och Per-Olof Svensson (s).

Avvikande meningar

1. Principerna för beskattningen

Bo Lundgren (m), Holger Gustafsson (kd), Carl Fredrik Graf (m), Carl Erik Hedlund (m), Helena Höij (kd) och Marietta de Pourbaix-Lundin (m) anför:

Prästlönetillgångarna har i huvudsak tillkommit genom gåvor och donationer till enskilda församlingar från församlingsbor eller andra privatpersoner och har många gånger medeltida ursprung. I dag förvaltas prästlönetillgångarna stiftsvis via egendomsnämnderna. I lagen om Svenska kyrkan ändamålsbestäms egendomen mycket tydligt då det i 9 § föreskrivs att den skall "bidra till de ekonomiska förutsättningarna för Svenska kyrkans förkunnelse".

Skälen som talar för att prästlönetillgångarna även i framtiden skall vara skattebefriade är främst egendomarnas unika ursprung och karaktär samt att deras identitet och ändamål inte bör förändras i samband med relationsförändringen. Prästlönetillgångarna är också en viktig komponent i det utjämningssystem som är en viktig förutsättning för att kyrkan skall kunna upprätthålla en rikstäckande verksamhet.

Mot den angivna bakgrunden bör någon tidsbegränsning inte införas i den lagstiftning som nu antas om beskattningen av prästlönetillgångarna. Vi tillstyrker därför motionerna K10 yrkande 5 och K12 yrkande 5.

2. Begravningsavgift och avgift till trossamfund

Yvonne Ruwaida (mp) anför:

Enligt motion K14 yrkande 2 bör inte något trossamfund, inte heller Svenska kyrkan, få särskild uppbördshjälp av staten. Begravningsavgiften bör behandlas separat och betalas över skattsedeln. Övriga avgifter för trossamfundens verksamheter bör de själva sköta. Jag instämmer i detta och anser att propositionen bör omarbetas i nämnda hänseenden.

3. Ekonomiska effekter, m.m.

Bo Lundgren, Carl Fredrik Graf, Carl Erik Hedlund och Marietta de Pourbaix-Lundin (alla m) anför:

Enligt vår mening bör det inte införas någon ytterligare avgift eller skatt för att uppnå s.k. statsfinansiell neutralitet i stat-kyrka-reformen. De uttalanden med en sådan inriktning som görs i propositionen bör avvisas av riksdagen i ett tillkännagivande till regeringen. Någon specialdestinerad skatt eller avgift bör ej införas för att finansiera den kyrkoantikvariska ersättningen.

4. Ekonomiska effekter, m.m.

Per Rosengren och Marie Engström (båda v) anför:

Den kulturminnesvård, inklusive vård av kyrkliga kulturminnen, som samhället finner angelägen och i demokratisk ordning har beslutat om skall enligt vår mening finansieras på sedvanligt sätt inom skattesystemets ram. Någon särskild avgift eller ”öronmärkt” skatt bör inte införas. Vi tillstyrker yrkande 7 i motion K11 om ett tillkännagivande till regeringen med detta innehåll.