

ULRIKA GREFBERG & RAGNA LÖFGREN

Omotiverade punktskatter

De senaste åren har lagstiftaren introducerat flera nya punktskatter, och fler är på väg. I denna artikel lyfter vi fram och kommenterar en del av den kritik som riktats mot de nya punktskatterna. Lagstiftningen bedöms av remissinstanser inte uppfylla de syften som anges som motiv till reglernas införande och har visat sig svåra att tillämpa. Avstyrkanden från myndigheter har inte hörsammats. Detsamma gäller påpekanden om konkurrensnedvridning, betungande administration och ekonomiska effekter som inte står i proportion till reglernas påstådda nytta. Med tanke på de nya punktskatternas bristande legitimitet är vår bedömning att lagstiftaren bör överväga en annan mer framkomlig väg på punktskatteområdet.

1 ANVÄNDNING AV PUNKTSKATTER FÖR ATT UPPFYLLA SKATTESYSTEMETS SYFTEN

1.1 Allmänt

I 2015 års ekonomiska vårproposition anges riktlinjer för skattepolitiken och här framgår att ”Skattepolitikens främsta syfte är att finansiera den gemensamma välfärden, olika samhällsfunktioner och andra offentliga utgifter”. Det uttalas därutöver att skattepolitiken bland annat ska bidra till ett miljömässigt och socialt hållbart samhälle genom att användas som styrmedel för minskad miljöbelastning och stärkt folkhälsa samt vara beteendepåverkande genom att styra konsumtion, användning av resurser med mera.¹

Punktskatter utgår vanligen på vissa särskilt angivna varor och tjänster. Vi har i Sverige ett antal olika punktskatter; som exempel kan nämnas energiskatt, tobaksskatt och alkoholskatt. Punktskatter kan ha ett rent fiskalt syfte. Punktskatter kan även införas för att påverka personers och företags beteenden eller av hänsyn till miljön. Vissa skatter har införts för att uppfylla flera av dessa syften.

Det är vanligtvis företag som belastas av punktskatter på så sätt att det är företagen som står för uppbörden av skatten för statens räkning.

1 Prop. 2014/15:100, s. 104.

Vad gäller flera av de punktskatter som införts de senaste åren har det angivna syftet varit kopplat till miljöskäl. Även om det politiska syftet att främja miljön varit tydligt, har det varit mindre tydligt hur de senaste årens punktskatter ska kunna tillgodose detta syfte.

För att säkerställa att den lagstiftning som införs kan tillgodose de syften som anges med lagstiftningen remitteras lagförslag till offentliga och privata remissinstanser och granskas av Lagrådet. Lagrådets granskning ska innefatta en bedömning av om förslaget är utformat så att lagen kan antas tillgodose de syften som har angetts, vilket särskilt anges i regeringsformen 8 kap. 22 § 4 p. Vi kan konstatera att såväl Lagrådet som flera remissinstanser har framfört kritik mot flera av de nyare punktskatterna. Trots detta har lagstiftaren infört skatterna.

Exempel på sådana skatter är skatt på kemikalier i viss elektronik, skatt på plastbärkassar och skatt på avfallsförbränning, vilka redan trätt ikraft, samt skatt på engångsartiklar och skatt på kemikalier i kläder och skor som kan komma att införas. Nedan följer ett axplock av den kritik som har framförts.

1.2 Skatt på kemikalier i viss elektronik

Sedan den 1 juli 2017 har Sverige infört en skatt på kemikalier i viss elektronik. Det är den som i Sverige tillverkar, för in eller mottar särskilda varor eller andra elektronikprodukter (baserat på varornas klassificering enligt viss lydelse i den kombinerade nomenklaturen) yrkesmässigt som ska betala kemikalieskatt. Sedan den 1 oktober 2020 tas skatten även ut när varor säljs på distans till Sverige.

Skatten är tänkt att vara miljömässigt styrande för att minska förekomsten av farliga flamskyddsmedel i form av klor, brom och fosfor i hemmiljöer.²

Skatteverket och Kemikalieinspektionen har nyligen sett över och utvärderat effekterna av skatten på kemikalier i viss elektronik. En rapport har överlämnats till Finansdepartementet. Resultatet av undersökningen visar att det inte har kunnat fastställas att förekomsten av kemikalierna (klor, brom och fosfor) i flamskyddsmedel har minskat i människors hemmiljö. Med andra ord har det inte kunnat konstateras att skattens syfte uppnås. Dessutom konstateras att kostnaden för att rapportera in skatten

² Prop. 2016/17:1, s. 339 f.

och annat administrativt arbete för företagen upplevs som oproportionerligt betungande.³

1.3 Skatt på plastbärkassar

Skatt på plastbärkassar tas ut sedan den 1 maj 2020. Skatten rör yrkesmässiga personer som tillverkar, för in eller mottar särskilda varor från annat EU-land. Skatt är även aktuellt vid import. En plastbärkasse som är avsedd för varaktigt bruk omfattas inte av skatten. Syftet med skatten är att minska den skadlighet på miljön som plastpåsar medför.⁴

Redan förslaget blev starkt kritiserat med påpekanden om att plasten som träffas faktiskt är lättast att återvinna, att kemikalieinnehållet i plasten inte är skadligt och att det inte tas hänsyn till att plastens bidrag till ner-skräpning är försvinnande liten.⁵ Lagstiftaren valde trots detta att införa skatten.

Vidare kan det vara problematiskt för företag att avgöra om en produkt är en engång- eller flergångsprodukt. Gränsdragningsproblematiken bekräftas av att frågan om vad som avses med varaktigt bruk redan har behövt prövas av Högsta förvaltningsdomstolen (mål nr 3784-20).

1.4 Skatt på avfallsförbränning

Sedan den 1 april 2020 tas skatt ut på avfall som förs in till olika typer av förbränningsanläggningar. Det är den som bedriver verksamheten på anläggningen som är skattskyldig och skatten tas för närvarande ut med 75 kronor per ton avfall. Vissa produkter är dock undantagna och det finns möjlighet till avdrag.

Skatten infördes mot bakgrund av klimat- och miljöpolitiska skäl. Närmare bestämt var syftet med förslaget att på lång sikt uppnå en mer resurseffektiv och giftfri avfallshantering, att Sverige som välfärdsland ska bli först som fossilfritt och att växthusgasers nettoutsläpp till atmosfären inte ska finnas senast år 2045.⁶

Kritik har riktats även mot avfallsförbränningsskatten. Utredningen som föregick lagens införande konstaterade att skatten inte borde införts med motiveringen att en sådan skatt skulle få låg verkkningsgrad och att

3 Särskilt yttrande av Agneta Rapp, Skatteverket, SOU 2015:30, s. 283–285.

4 Prop. 2019/20:47, s. 41 f.

5 Se DI:s artikel "Stark kritik mot regeringens förslag att beskatta plastpåsar", <https://www.di.se/hallbart-naringsliv/skarp-kritik-mot-regeringens-forslag-att-beskatta-plastpasar>.

6 Prop. 2019/20:32, s. 34.

den inte kan anses vara en kostnadseffektiv åtgärd i syfte att minska mängden hushållsavfall som förbränns.⁷ I ett särskilt yttrande till utredningen av Linda Falk på Svenskt Näringsliv betonades att den genomförda konsekvensanalysen varit bristfällig till följd av den korta tid som utredningen fick.

Anders Knappe som är ordförande för Sveriges Kommuner och Regioner uttalade att:

”Kritiken mot en skatt på avfallsförbränning är utbredd och samstämmig. Idén om en sådan skatt har avstyrks av kommuner, regioner, näringsliv, statliga myndigheter och till och med av den utredning som regeringen tillsatt för att analysera frågan. Regeringen bör lyssna till kritiken och fokusera på de andra åtgärder som ger faktiskt miljö- och klimatnytta.”⁸

I Lagrådets yttrande över förslaget att införa en skatt på avfallsförbränning uttalas bland annat följande:

”Lagrådet konstaterar att det inte anförts något konkret stöd för att det angivna syftet med förslaget skulle uppnås; vad som anges som stöd är snarast antaganden om effekter som *kan* komma att uppstå under vissa förhållanden. Omfattningen av de potentiella positiva effekterna har inte ställts i relation till risker och till förutsebara negativa effekter.”⁹

Kritiken från Lagrådet var således hård. Lagstiftaren valde ändå att införa skatten.

1.5 Skatt på engångsartiklar

I en nyligen publicerad utredning har det föreslagits införande av en skatt på engångsartiklar i syfte att minska dessa produkters användning på grund av miljöskäl. Utredningen kom till slutsatsen att någon hänsyn inte kunde tas till coronaviruset eftersom det var svårt att bedöma virusets konsekvenser för samhället och särskilt berörda branscher. En skatt på engångsartiklar kommer dock drabba branscher som redan är i ett utsatt läge, såsom caféer och restauranger. I utredningen yttrar sig skattepolitiska

7 SOU 2017:83, s. 208.

8 Debattartikel publicerad i Svenska Dagbladet den 6 september 2019, <https://www.svd.se/skatt-pa-avfallet-ger-ingen-miljovinst>.

9 Prop. 2019/20:32, s. 62.

experten Robert Lönn särskilt och anger att skatten inte är ett ändamålsenligt styrmedel för att uppnå den angivna målsättningen.¹⁰

1.6 Skatt på kemikalier i kläder och skor

Regeringen tillsatte även en utredning med uppdrag att föreslå en skatt på kemikalier i kläder och skor. Det förslag som utredningen publicerade den 1 april i år har mötts av bred negativ kritik. Uppdraget för utredningen var att föreslå utformningen av en kemikalieskatt på kläder och skor i syfte att minska miljö- och hälsofarliga ämnen i dessa produkter.¹¹

Svensk Handel har uttalat att de alltid är för ambitioner som stödjer en förbättrad livskvalitet och miljö, men att förslaget uppenbarligen inte haft sådan ambition som substitutionsdrivande.¹² Tullverket avstyrker förslaget och anför bland annat att konkurrensen snedvrids för den svenska handeln samt att förslaget skulle leda till behov av närmast en fördubbling av antalet anställda hos verket samtidigt som förslaget inte är rimligt utifrån det integritetsintrång som öppnande av försändelserna skulle innebära.¹³

2 AVSLUTANDE KOMMENTARER

De nya punktskatterna har mötts av massiv kritik såväl före som efter ikraftträdande. Effekterna av lagstiftningarna har inte utretts tillräckligt. Vi anser att kritiken mot dessa punktskatter är välgrundad. Särskilt viktigt att notera i kritiken är att skatterna inte lever upp till vad som anges vara lagstiftarens syfte med skatterna, dvs. att vara miljöskatter. Om skatterna inte lever upp till angivna syften förlorar de legitimitet, vilket även undergräver förtroendet för lagstiftaren.

Därtill är det märkbart att flera av skatterna är konkurrenssnedvridande och framförallt drabbar den svenska marknaden. Det är flera skatter som införts som bara träffar företag som är svenska. Skatterna skapar vidare ökad administration, negativa ekonomiska effekter och osäkerhet för företagen. Om syftet med reglerna inte kan tillgodoses kan dessa effekter för företagen inte motiveras.

Lagstiftaren bör istället undersöka möjligheterna att påverka med hjälp av ändrade eller nya regler inom andra områden såsom exempelvis miljö-

10 SOU 2020:48, s. 411.

11 SOU 2020:20, s. 61.

12 SOU 2020:20, Svensk Handels yttrande 2020-10-02, s. 4.

13 SOU 2020:20, Tullverkets yttrande 2020-09-15, s. 2.

lagstiftningen. Ett annat alternativ skulle kunna vara att göra justeringar i de punktskatter vi redan har idag. Oavsett har lagstiftaren i relation till de nya punktskatterna hittills tydligt valt fel spår. Betungande lagstiftning som införs måste på ett tydligt sätt kunna tillgodose de syften som motiverat införandet.

Ulrika Grefberg och Ragna Löfgren är verksamma på Svalner Skatt & Transaktion.