

DEBATT

”Momsen och basmatsfrågan – Ett SCB-problem redan 1991”

Dagens Juridik red@dagensjuridik.se

Publicerad 2025-05-13 11:57



av Björn Forssén, advokat och juris doktor.

Den 25 mars 2025 mottog Regeringen betänkandet Enklare mervärdesskatteregler vid försäljning av begagnade varor och donation av livsmedel (SOU 2025:30). Där föreslås bland annat att donation av livsmedel till vissa mottagare ska omfattas av ett kvalificerat undantag från mervärdesskatt, dvs. av en så kallad nollskattesats. Tanken är att detta inte påverkar konkurrens- och konsumtionsneutraliteten för momsen, eftersom förslaget gäller undantag för livsmedel som doneras på grund av att det annars skulle utgöra avfall.

I den politiska debatten har Sverigedemokraterna (SD) framlagt tanken om att införa en så kallad SD-matkasse med nollskattesats, så att momsen på basmat sänks från den reducerade momssatsen 12 procent till 0 procent.

I Agendas partiledardebatt i SVT den 4 maj 2025 anförde SD:s partiledare Jimmie Åkesson nämnda förslag och Centerpartiets ledare Anna-Karin Hatt avfärdade förslaget med att det inte skulle vara förenligt med EU-rätten på momsområdet.

Enligt Rådets direktiv (EU) 2022/542 av den 5 april 2022, det så kallade skattesatsdirektivet, får EU:s medlemsstater numera tillämpa en nollskattesats på bland annat livsmedel. Annars gäller generellt sett att EU:s mervärdesskattedirektiv (2006/112/EG) enbart tillåter högst två reducerade momssatser om minst 5 procent jämte en normalskattesats om minst 15 procent.

Problemet med en matkasse där basmat nollbeskattas momsmässigt är inte längre att EU-rätten lägger juridiska hinder i vägen, utan det är enligt min mening att definiera vad som utgör basmat. Momsen ska vara neutral så att konkurrensen på den inre marknaden inte rubbas, och avvikelser från grundprinciperna om en generell skatteplikt för varor och tjänster vilka omfattas av normalskattesatsen, genom okvalificerade eller kvalificerade undantag från skatteplikt eller reducerade skattesatser, ska tolkas restriktivt.

I nämnda hänseenden anser jag att historien visar att ett försök med att införa kvalificerat undantag – nollskattesats – för basmat inte bör inledas. I samband med momsreformen 1991 (SFS 1990:576) togs frågan upp om att differentiera momssatserna med avseende på bland annat livsmedel, genom att införa olika momssatser för nödvändighetsvaror respektive lyxvaror. Detta genomfördes inte på grund av att utredningen SOU 1989:35, Reformerad mervärdesskatt m.m., (Del 1 s. 255) visade att det skulle bli alltför komplext beträffande gränsdragningsproblem därvidlag.

Enligt teorin för optimal beskattning skulle nödvändighetsvaror beskattas hårdare än lyxvaror om syftet var att finansiera offentlig verksamhet till så låga kostnader som möjligt, varför en högre moms kunde motiveras för vissa hushållskapitalvaror. Utredningen SOU 1989:35 konstaterade att högre moms förekom på varaktiga kapitalvaror i vissa EG-länder, men bedömde att varaktigheten i sig knappast kunde anses utgöra en sådan fördel för konsumenten som skulle motivera extra hög moms på varaktiga varor. Detta på grund av att konsumenten tvingas in i en risksituation såtillvida att fel på varan kan uppstå etc. (jfr SOU 1989:35 Del 1 s. 255 – 256).

Enligt utredningen SOU 1989:35 (Del 1 s. 255 och 259) skulle teorin för optimal beskattning även kunna motivera en högre moms på baslivsmedel, så kallad basmat (lågförädlade livsmedel). Emellertid var utgångspunkten för utredningen SOU 1989:35 – i likhet med vad som lär bli problemet också i den numera uppkomna politiska debatten om nollskattesats på basmat – att undersöka förutsättningarna för en lägre moms på mat. Det resulterade i att utredningen föreslog att en lägre moms på livsmedel inte skulle införas i samband med momsreformen 1991 (jfr SOU 1989:35 Del 1 s. 257), vilket inte heller blev fallet.

För en jämförelse med dagens politiska debatt är det enligt min mening av intresse att de alternativ som ansågs relevanta i förevarande hänseende i samband med momsreformen 1991 var att sänka momsen på basmat (lågförädlade matvaror) eller att införa en generell sänkning av momsen på livsmedel jämfört med på annan konsumtion (jfr SOU 1989:35 Del 1 s. 260). En sådan jämförelse visar enligt min uppfattning att det skulle leda till svåra gränsdragningsproblem, om alternativet med att bestämma vad som ska anses utgöra basmat i en matkasse väljs av politikerna.

Nämnda svårighet visade sig genom att utredningen SOU 1989:35 inhämtade från Statistikmyndigheten SCB en lista över vad som ansågs utgöra basmat (lågförädlade livsmedel) respektive icke basmat. Jag noterar bara att det sannolikt hade blivit svårt att pedagogiskt förklara för allmänheten varför till exempel renkött som basmat skulle ha en lägre momssats än makaroner som livsmedel som inte räknas som basmat, etc. Uppställningen från SCB över basmat (lågförädlade livsmedel) respektive icke basmat återfinns på sidorna 260–262 i SOU 1989:35 Del 1, och jag har nämnt ifrågavarande gränsdragningsproblematik på sidan 344 i min bok Momsrullan IV: En handbok för praktiker och forskare (från 2019 – se www.forssen.com/PFS Böcker, där boken har koden 025Blå).

Jag anser sålunda att det av alternativen generell sänkning av livsmedelsmomsen eller enbart sänkning av momsen för basmat som skulle skapa minst tolknings- och tillämpningsproblem är förstnämnda. Frågan är dock om samhällsekonomin tillåter en sådan reform. Enligt min mening blir det för dyrt – särskilt mot bakgrund av behovet av en fortsatt finansiering av upprustningen av försvaret under de kommande åren.

Jag gör en enkel jämförelse med kostnaden i förlorade skatteintäkter för staten, när restaurangmomsen sänktes den 1 januari 2012, genom SFS 2011:1194, från normalskattesatsen om 25 procent till samma momssats som för livsmedel, det vill säga den reducerade om 12 procent. Enligt en rapport från Institutet För Arbetsmarknads- och Utbildningspolitisk Utvärdering (IFAU-rapport 2018:3 – skriven av Oskar Nordström Skans, nationalekonomiska institutionen vid Uppsala universitet, samt Tuomas Kosonen vid Löntagarnas forskningsinstitut i Helsingfors och Jarkko Harju vid Statens ekonomiska forskningscentral i Helsingfors) innebär sänkningen av restaurangmomsen 2012 att svenska statens skatteintäkter minskade med ungefär 5 miljarder kronor årligen (se <https://www.ifau.se/Press/Meddelanden/stora-skillnader-mellan-restauranger-i-hur-momssankningen-paverkade-priserna/>). Idag räknar sannolikt Finansdepartementet på vad det skulle kosta för staten att generellt sett sänka momssatsen för livsmedel från 12 till 0 procent. Emellertid är det – mot bakgrund av att livsmedelsfrågan är den jämförelsevis bredare i sammanhanget – uppenbart att det vore en dyrare reform för statskassan att generellt sänka livsmedelsmomsen än vad reformen 2012 om sänkningen av restaurangmomsen kostade. Lägg därtill att gränsdragningsproblematiken för vad som utgör en serveringstjänst respektive hämtmat (livsmedel) skulle återkomma som ett tolknings- och tillämpningsproblem för såväl Skatteverket som för restaurangbranschen.

Vad som möjligen kan ses som ett positivt inslag i sammanhanget är att Högsta förvaltningsdomstolen (HFD) anser att försäljning av ätbara kryddor och örter i kruka omfattas av den reducerade skattesatsen för livsmedel om 12 procent. I förhandsbeskedet HFD 2018 not. 31 inhämtade nämligen HFD ett yttrande från Livsmedelsverket angående ätbara kryddor och örter i kruka, där Livsmedelsverket svarade att det avgörande för om en produkt ska anses vara ett livsmedel är om produkten är avsedd, eller rimligen kan förväntas, att förtäras av människor, och att kryddväxter som säljs uppdrivna till ätfärdigt stadium i kruka bör anses vara livsmedel om merparten av växten är avsedd att eller rimligen kan förväntas att förtäras av människor. HFD gick på Livsmedelsverkets yttrande, och ansåg att försäljning av ätbara kryddor och örter i kruka omfattas av den reducerade skattesatsen för livsmedel om 12 procent. Jag tar upp fallet på sidan 345 i min nämnda bok, och återknyter här till det enbart för att ge läsaren en uppfattning om vad en återuppstånden gränsdragningsproblematik mellan servering och hämtmat i sig lär komma att kosta för restaurangerna som ska tillämpa reglerna och för Skatteverket i utredningsresurser.

Dagens Juridik red@dagensjuridik.se