

Remissvar på betänkandet Enklare mervärdesskatteregler vid försäljning av begagnade varor och donation av livsmedel Fi 2025/00744

Sammanfattning

Med vårt remissvar vill vi belysa de risker vi ser med att det i mervärdesskattelagen införs ett kvalificerat undantag för donationer av livsmedel. Det finns flera viktiga delar i betänkandet, vi har valt att avgränsa vårt svar till rubrikerna 13, 13.3 samt 14.5.2. Nedan följer en sammanfattning av vårt yttrande i sin helhet med fokus på de risker vi vill belysa.

Vi ser att ökade incitament för livsmedelsföretag att donera överskott riskerar ske på bekostnad av det förebyggande arbetet mot matsvinn och överproduktion. Samtidigt omfattas de livsmedel som doneras i dag inte av några krav på näringsinnehåll. Tillsammans med att människor i utsatthet i allt större utsträckning hänvisas till en andrahandsmarknad med ett begränsat utbud kan detta leda till konsekvenser för folkhälsan. Denna andrahandsmarknad för livsmedel riskerar även bidra till ökad segregation. Det saknas dessutom garantier för att de livsmedel som doneras äts upp eller ersätter en måltid vilket innebär att den tänkta klimat- och miljönyttan potentiellt uteblir.

Vi ser även att förslaget om att mottagande organisationer måste vara registrerade som godkända mottagare av gåvor som ger rätt till skattereduktion för fysiska personer, ökar kostnaderna och den administrativa bördan för de mottagande organisationerna. Detta riskerar att utesluta framför allt mindre, lokala och nystartade organisationer från att ta emot livsmedelsdonationer. Befintliga donationssamarbeten där mottagaren ej har möjlighet att uppnå kraven för gåvomottagare riskerar också att uteslutas från förslaget. Därutöver riskerar de minskade kostnaderna och arbetet för avfallshantering som livsmedelsföretagen upplever genom donationer att förflyttas till de mottagande organisationerna, utan att de finansieras eller kompenseras för detta. Kravet innebär dessutom att undantaget inte gäller vid donationer till offentliga verksamheter, trots att det finns flera goda exempel på sådana donationssamarbeten idag.

Vi vill avslutningsvis lyfta den brist vi ser i att primärproducenter inte inkluderats bland de livsmedelsaktörer som omfattas, då mycket livsmedel går förlorade redan i primärproduktionen.

13 Ökad förutsebarhet vid donation av livsmedel

I *Matbanksrapporten #2 – Den överblivna matens resa: en snårig väg av mål- och intressekonflikter* presenteras konsekvenserna av dagens system med livsmedelsdonationer, med fokus på storskaliga donationer från livsmedelsproducenter och grossister. Vi hänvisar till rapporten för mer utförliga beskrivningar men vill lyfta ett urval här för att illustrera vilka risker och konsekvenser vi menar finns och som kan komma att öka om en nollskattesats införs på donerade livsmedel.

Betänkandet belyser att det är önskvärt att minska matsvinnet i enlighet med FN:s globala mål och att ökade livsmedelsdonationer kan bidra till detta. Vi ser dock en potentiell målkonflikt mellan donationsbaserade lösningar och det mer önskvärda utfallet att matsvinn förebyggs. Ökade incitament för att donera livsmedel riskerar leda till att fler aktörer förlitar sig på detta som en lösning, på bekostnad av deras förebyggande arbete. Viktigt i sammanhanget är att det idag saknas nationell data över hur mycket av de livsmedel som doneras som äts upp och hur mycket som blir avfall. Donationerna registreras som en minskning av livsmedelsaktörernas matsvinn, oavsett vad som faktiskt händer med maten efter den har donerats. Risken blir att mängden matsvinn minskar på pappret utan att det skett någon klimatbesparing eller genererats någon samhällsnytta. Dessutom förskjuts ansvaret för att ta hand om detta svinn till hjälporganisationerna, vilket leder till ökade kostnader och tar tid från deras hjälpverksamhet.

Om donationer, som framgår av betänkandet, även ska inkludera produkter som inte går att sälja av andra orsaker än att de närmar sig bäst före-datum och sista förbrukningsdag, ser vi att detta riskerar leda till ett minskat producentansvar och minskade incitament för livsmedelsföretagen att tillverka produkter efter efterfrågan. Idag hamnar många okonventionella smaker på exempelvis yoghurt eller läsk, dvs. smaker som konsumenter i ordinarie matbutiker i högre utsträckning ratar, hos sociala matbutiker. En förenklad process för donation av dessa livsmedel riskerar upprätthålla befintlig produktion trots att efterfrågan saknas.

Idag består en stor del av de livsmedel som hjälporganisationer tar emot av produkter som är näringsmässigt bristfälliga, exempelvis färdiga såser och smaksatta drycker. Dessa livsmedel är inte basvaror utan komplement och tillbehör och kan inte ersätta en måltid. Det blir därför missvisande när mängden donerade livsmedel enbart räknas i vikt eller pengar. Enligt FN:s globala mål 2: *Ingen hunger* ska alla människor ha tillgång till näringsrik mat året om, i synnerhet fattiga och människor i utsatthet. Utan en tydligare kontroll av vilka livsmedel som doneras är det dock oklart i vilken utsträckning det går att hävda att ökade livsmedelsdonationer, framför allt av enskilda livsmedel från producenter och grossister, faktiskt bidrar till att människor får tillgång till näringsrik mat.

Med framväxten av sociala matbutiker skapas dessutom två separata livsmedelsmarknader, en för konsumenter i utsatthet och en för ordinarie konsumenter, något som riskerar bidra till segregation och utanförskap. Ökade donationer och därmed fortsatt etablering och utökning av en andrahandsmarknad för livsmedel kan leda till att människor i utsatthet hålls kvar i sin rådande situation, särskilt om det skapas ekonomiska incitament för att de ska fortsätta agera mottagare av överblivna livsmedel.

Slutligen vill vi poängtera att Skatteverkets bedömning, att varor nära bäst-före datum är att beteckna som att de saknar marknadsvärde, bör ifrågasättas. Sådana produkter säljs idag i många livsmedelsbutiker. Det är dessutom tillåtet att sälja livsmedel även efter att de passerat bäst-före datum om det kommuniceras till konsumenten. Bedömningen att dessa varor skulle sakna marknadsvärde känns därmed oförenlig med rådande regelverk och med hur marknaden faktiskt agerar, i synnerhet då varorna återförsäljs på andrahandsmarknaden.

13.3 Mottagare vid donation av livsmedel

Utredningens förslag enligt 13.3.4 om att undantaget från skatteplikt för livsmedel endast ska omfatta överlåtelser till sådana organisationer som är godkända mottagare av gåvor som ger rätt till skattereduktion för fysiska personer ser vi riskerar skapa ökade kostnader, administrativ börda och hinder för de mottagande organisationerna.

I *Matbanksrapporten #1 – av vilka och hur omfördelas överskottsmat i Sverige?* återfinns en kartläggning över de 300+ organisationer som mottar och omfördelar donerade livsmedel. För vissa av organisationerna riskerar kravet på att vara godkänd gåvomottagare bli svårt att uppnå, och undantagen skatt för donationer till dessa blir då inte gällande, även om de redan idag är organisationer som mottar donerade livsmedel. Detta riskerar i första hand drabba små lokala organisationer, där exempelvis kravet på att ha en auktoriserad eller godkänd revisor skapar hinder och ökade kostnader. Kravet på att vara godkänd gåvomottagare innebär också en administrativ börda för organisationerna som måste skicka in en ansökan och få den godkänd samt se till att deras status som godkänd gåvomottagare kvarstår över tid. I betänkandet lyfts en minskad administrativ börda samt kostnadslättnader för företag som incitament. Ökade donationer innebär dock ökade kostnader och ökad administration för de ideella organisationer som tar emot och omfördelar livsmedlen. Hänsyn till de ideella organisationernas kostnader och administrativa börda saknas i betänkandet.

Utmaningarna för mottagande organisationer får också konsekvenser för livsmedelsföretagen. De förenklingar som är tänkta att uppnås för livsmedelsföretagen uteblir i samtliga existerande donationssamarbeten där den mottagande parten inte är, eller har kapacitet att bli, godkänd gåvomottagare. Livsmedelsaktören kan då välja mellan att försöka hitta en ny mottagande

organisation, något vi vet är både svårt och tidskrävande, eller välja att fortsätta det befintliga samarbetet utan att dra nytta av några av förslagets tänkta effekter.

Kravet på att kunna uppvisa allmännyttig status under föregående år kan också bli hämmande för nystartade organisationer och initiativ. Matbanker startas inte sällan av lokala eldsjälar med viljan att göra en insats för både miljön och sitt lokalsamhälle. Att dessa nystartade initiativ inte ska vara giltiga mottagare under sitt första år enligt det förslag som nu läggs fram ser vi blir hämmande och kontraproduktivt sett till förslagets syfte.

Vi ser även en risk i att kravet om att mottagande organisationer ska vara registrerade gåvomottagare motverkar att livsmedelsföretag donerar livsmedel till offentliga verksamheter. Det finns flera goda exempel på offentliga verksamheter som tar emot restflöden eller överskott från livsmedelsaktörer och därmed ökar resurseffektiviteten, minskar svinnet och sänker kostnaderna för inköp av livsmedel i den offentliga sektorn. Genom att undantaget enbart gäller för ideella aktörer finns inte samma incitament för livsmedelsaktörer att upprätta eller upprätthålla samarbeten med offentliga verksamheter.

14.5.2 Ett kvalificerat undantag för donation av livsmedel

Under rubriken 14.5.2 redogörs för de företag som är tänkta att omfattas av förslaget om kvalificerat undantag för livsmedelsdonationer. I detta saknar vi primärproducenter av livsmedel, vilket vi ser som en brist då en stor del livsmedel går förlorade tidigt i livsmedelskedjan. Som ett exempel kan nämnas att en tredjedel av morötterna som odlades och packades i Sverige under 2021 och 2022 inte blev mat enligt Jordbruksverkets rapport *Livsmedelsförluster vid produktion av morötter*. Detta kan även ses som viktigt i relation till den nya livsmedelsstrategin och fokuset på ökad robusthet i livsmedelskedjan. I detta är en minskning av svinnet och förlusterna av de livsmedel vi idag producerar ett viktigt bidrag.

Vi har förståelse för att de skattetekniska förutsättningarna och kontexten kring donationer från primärproducenter kan skilja sig från de som idag omfattas av betänkandet då de livsmedel som skulle bli aktuella för donation idag ofta klassas som livsmedelsförluster snarare än matsvinn. I vår mening bör det dock ses över hur donationer från primärproducenter ska behandlas skattetekniskt samt att de bör inkluderas om det beslutas om ett undantag, så att även de livsmedel som idag blir till svinn i primärproduktionen kan tas omhand och nyttjas.