



Beslut vid regeringssammanträde den 2 augusti 2018.

Sammanfattning

En viktig del av kanaliseringen av kapital till miljöprojekt och finansiering av klimatåtgärder är privata investeringar. En särskild utredare ska därför undersöka hur förutsättningarna för sådana investeringar ser ut och, inom angivna ramar, lämna förslag i syfte att bidra till den samhällsomställning som behöver ske för att klimat- och miljömålen ska uppnås.

Utredaren ska bl.a.

- kartlägga och, om möjligt, kvantifiera i vilken utsträckning kapitalmarknaden beaktar miljö- och klimatfrågor i dag,
- analysera om projekt som bidrar till miljömålen (gröna projekt) under nuvarande marknadsförutsättningar tilldelas investeringar i en sådan omfattning som kan anses vara samhällsekonomiskt optimalt,
- med utgångspunkt i den genomförda kartläggningen och analysen ta ställning till om skattereglerna bör ändras för att öka incitamenten för sparande där kapitalet ska användas för att finansiera gröna projekt (grönt sparande),
- analysera och redogöra för fördelarna och nackdelarna med olika alternativ, oavsett vilken slutsats som utredaren gör i fråga om särskilda regler för beskattningen av grönt sparande bör införas, och
- förorda och lämna förslag till ett heltäckande system med de författningsändringar, inklusive ändringar i det skatteadministrativa regelverket och i andra regelverk, som bedöms nödvändiga.

Uppdraget ska redovisas senast den 31 mars 2020.

Bakgrund

Behov av finansiering av åtgärder för miljö och klimat

Det finns ett politiskt åtagande att förverkliga de klimatrelaterade investeringar som krävs för att uppfylla de långsiktiga målen i det s.k. Parisavtalet, som antogs vid de internationella klimatförhandlingarna COP 21 i Paris 2015, och de mål som antagits globalt genom FN:s agenda 2030 och Addis Abeba Action Agenda om utvecklingsfinansiering. Ett centralt mål i Parisavtalet är att investeringar ska göras förenliga med en utveckling i riktning mot låga utsläpp av växthusgaser och motståndskraft mot klimatförändringar.

Inom ett flertal internationella forum, såsom G20 och FN:s miljöprogram UNEP, pågår utvecklingsarbete när det gäller en hållbar finansmarknad och finansiering för klimatet.

Regeringens ambition är att Sverige ska vara ledande i genomförandet av FN:s globala hållbarhetsmål Agenda 2030. Miljöpolitiken utgår ifrån de nationella miljö kvalitetsmål och det generationsmål för miljöarbetet som beslutats av riksdagen. Målen är styrande för allt miljöarbete som Sverige bedriver nationellt, inom EU och internationellt. Miljömålssystemet ger också en struktur för en systematisk uppföljning av miljöpolitiken som grund för ett strategiskt åtgärdsarbete. Miljömålen är en viktig del i det nationella genomförandet av Agenda 2030. Regeringen har tagit initiativ till flera betydande reformer för att öka takten i arbetet med att nå miljömålen. På skatteområdet har det exempelvis införts en kemikalieskatt, en skatt på flygresor samt en mer koldioxid differentierad fordonsskatt för nya lätta fordon inom ramen för bonus-malus-systemet. Det har även genomförts höjningar av energiskatten på bensin och dieselbränsle. Samtidigt bidrar allt fler aktörer i samhället aktivt i arbetet för att nå målen.

Det finns dock behov av ytterligare åtgärder för att ställa om samhället och uppfylla målen. År 2017 beslutade riksdagen om ett klimatpolitiskt ramverk som bl.a. innefattar ett nytt klimatmål

till 2045 och sektorsmål till 2030. Enligt det övergripande målet ska Sverige senast 2045 inte ha några nettoutsläpp av växthusgaser till atmosfären, för att därefter uppnå negativa utsläpp.

Inom ramen för regeringens framtidsarbete Uppdrag: Framtid har analysgruppen Grön omställning och konkurrenskraft haft i uppdrag att ta fram förslag på åtgärder för att främja den omställning av samhället som är nödvändig för att klara tvågradersmålet. Gruppen redovisade sitt uppdrag i april 2016. I rapporten Omställning till hållbarhet och konkurrenskraft – Sveriges väg mot ett fossilfritt och resurseffektivt välfärdssamhälle (SB2016/01824/KSF) lämnas flera förslag. Ett av dessa är att kartlägga investeringsbehov och möjliga finansieringslösningar med fokus på transparens och kostnadseffektivitet samt ökad attraktivitet hos hållbarhetsdrivna investeringar.

Insikten växer på finansmarknaden om att hållbarhetsaspekter generellt och miljökonsekvenser specifikt behöver vägas in för att investeringar ska vara långsiktigt lönsamma. Det speglas bl.a. i ett ökat intresse för hållbara investeringar hos institutionella och privata investerare.

Beskattning av kapitalinkomster

Fysiska personer och dödsbon betalar skatt för kapitalinkomster. Till inkomstslaget kapital räknas inkomster och utgifter på grund av innehav av tillgångar och skulder (t.ex. räntor, utdelningar och inkomst av uthyrning av privata tillgångar) och i form av kapitalvinster och kapitalförluster (vid t.ex. avyttring av värdepapper eller en fastighet), i den mån de inte räknas till inkomstslaget näringsverksamhet (41 kap. 1 § och 42 kap. 1 § första stycket inkomstskattelagen [1999:1229], förkortad IL). Från intäkt av kapital får avdrag göras för utgifter för att förvärva och bibehålla inkomster, samt för ränta och kapitalförlust (42 kap. 1 § andra stycket IL). Löpande kapitalinkomster och kapitalutgifter beskattas enligt kontantprincipen, dvs. skattskyldigheten inträder i fråga om intäkter när avkastningen kan disponeras och avdragsrätt uppkommer när utgifter betalas eller när man på annat sätt har kostnaden (41 kap. 8 och 9 §§ IL).

Skattskyldighet för kapitalvinster inträder normalt när tillgången avyttras och avdragsrätt för kapitalförluster inträder då förlusten är definitiv (44 kap. 26 § IL). Överskott av kapital beskattas med en statlig inkomstskatt på 30 procent (64 kap. 7 § IL). För vissa inkomster kvoterar dock underlaget för beskattning och den effektiva skattesatsen blir därigenom lägre. Underskott av kapital får användas för att minska skatt på inkomst av tjänst och näringsverksamhet samt mot statlig fastighetsskatt och kommunal fastighetsavgift (67 kap. 10 § IL).

För att stimulera tillgången till kapital för mindre företag infördes i december 2013 ett investeraravdrag (prop. 2012/13:134, bet. 2013/14:SkU2, rskr. 2013/14:10). Investeraravdraget är ett avdrag i inkomstslaget kapital för fysiska personer som förvärvar andelar i ett företag av mindre storlek. Avdrag får göras för hälften av betalningen för andelarna, dock med högst 650 000 kronor per person och år. Om flera investerare investerar i ett och samma företag får det sammanlagda underlaget för investeraravdrag för det företaget uppgå till högst 20 miljoner kronor per år. Bestämmelserna om investeraravdrag finns i 43 kap. IL.

Den 1 januari 2012 infördes ett schablonbeskattat sparande för vissa direktägda finansiella instrument, kallat investeringssparkonto (prop. 2011/12:1, bet. 2011/12:FiU1, rskr. 2011/12:32). Utgångspunkten är att bara investeringstillgångar och kontanta medel får förvaras på ett investeringssparkonto. Med investeringstillgångar avses finansiella instrument som är upptagna till handel på en reglerad marknad eller en motsvarande marknad utanför Europeiska ekonomiska samarbetsområdet, finansiella instrument som handlas på en MTF-plattform samt andelar i en värdepappersfond eller en specialfond. Finansiella instrument som inte är investeringstillgångar är kontofrämmande tillgångar. Kontofrämmande tillgångar får bara förvaras på ett investeringssparkonto i vissa situationer och då bara under en begränsad tid. Avkastningen av sparande på investeringssparkonto är föremål för schablonbeskattning. Det innebär att kontoinnehavaren inte ska redovisa kapitalvinster och annan avkastning på finansiella instrument eller kontanta medel som förvaras på ett investeringssparkonto. På motsvarande sätt får

kapitalförluster och utgifter på sådana tillgångar inte dras av. I stället ska kontoinnehavaren i inkomstslaget kapital ta upp en schablonmässigt beräknad intäkt. Denna intäkt baseras i huvudsak på marknadsvärdet på de tillgångar som förvaras på investeringssparkontot under det aktuella beskattningsåret och kontoinnehavarens egna inbetalningar till kontot (kapitalunderlag). Schablonintäkten beräknas genom att kapitalunderlaget multipliceras med statslåneräntan vid utgången av november närmast före det aktuella kalenderåret ökad med en procentenhet. Schablonintäkten ska dock beräknas till lägst 1,25 procent av kapitalunderlaget. Den beräknade schablonintäkten tas upp som en inkomst i inkomstslaget kapital och beskattas med 30 procent. Bestämmelser om investeringssparkonto finns i lagen (2011:1268) om investeringssparkonto och 42 kap. 35–42 §§ IL.

Nederländernas regler om skattelättnader för sparande i gröna banker och fonder

I Nederländerna finns sedan 1995 regler om skattelättnader för sparande i s.k. gröna banker och fonder. Privatpersoner som sparar i banker eller investerar i fonder som kvalificerat sig som gröna accepterar en lägre avkastning än normalt men kompenseras för detta genom skattelättnader. Gröna banker och fonder måste i sin tur investera minst 70 procent av insatta medel i projekt som certifierats som gröna av de nederländska myndigheterna. Långivningen till gröna projekt sker på kommersiella grunder men till en lägre utlåningsränta än normalt. EU-kommissionen har efter statsstödsprövning godkänt reglerna, senast 2009.

De skattepolitiska riktlinjerna

Riksdagen antog våren 2015 riktlinjer för skattepolitiken (prop. 2014/15:100, bet. 2014/15:FiU20, rskr. 2014/15:254). Enligt riktlinjerna är skattepolitikens främsta syfte att finansiera den gemensamma välfärden, olika samhällsfunktioner och andra offentliga utgifter. Skattepolitiken ska också skapa förutsättningar för en hållbar tillväxt och hög sysselsättning, rättvist

fördelat välstånd och ett miljömässigt och socialt hållbart samhälle. För att åstadkomma detta bör skattepolitiken utformas efter fyra vägledande principer. Dessa principer innebär bl.a. att skattesystemet ska vara legitimt och rättvist och att skatte- reglerna ska vara generella, med breda skattebaser och skatte- satser som är väl avvägda gentemot målen för den ekonomiska politiken. Stöd på budgetens inkomstsida bör i första hand und- vikas. Beskattningen ska i möjligaste mån ske i nära anslutning till inkomsttillfället och regelverket ska vara förenligt med EU- rätten, både i förhållande till specifika rättsakter, till bestäm- melser i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt om fri rörlighet och till reglerna om statligt stöd.

Uppdraget

En viktig del av kanaliseringen av kapital till miljöprojekt och finansiering av klimatåtgärder är privata investeringar. Utredaren får därför i uppdrag att undersöka hur förutsättningarna för sådana investeringar ser ut och, inom nedan angivna ramar, lämna förslag med syfte att bidra till den samhällsomställning som behöver ske för att miljömålen ska uppnås.

Förutsättningar för grönt sparande och behovet av ändrade regler

Ett marknadsmisslyckande är ett tillstånd där rådande förut- sättningar på en marknad helt eller delvis leder till en situation som inte är samhällsekonomiskt effektiv. Sådana marknadsmiss- lyckanden kan uppstå när en viss typ av projekt eller aktiviteter har betydande positiva externa effekter som inte uteslutande kommer en investerare till gagn. Viljan att investera i ett projekt med betydande positiva externa effekter kan av ekonomiska skäl vara begränsad, då avkastningen kan vara mindre än för alternativa investeringsmöjligheter trots att samhällsnyttan är större. Här ligger det potentiella marknadsmisslyckandet för bl.a. miljöprojekt då dessa kan ha betydande positiva externa effekter och hög samhällsekonomisk nytta men riskerar att inte genomföras på grund av en för låg avkastning till investeraren.

Utredaren ska därför

- kartlägga och, om möjligt, kvantifiera i vilken utsträckning kapitalmarknaden beaktar miljö- och klimatfrågor i dag,
- analysera om projekt som bidrar till miljömålen (gröna projekt) under nuvarande marknadsförutsättningar tilldelas investeringar i en sådan omfattning som kan anses vara samhällsekonomiskt optimalt, och
- med utgångspunkt i den genomförda kartläggningen och analysen ta ställning till om skattereglerna bör ändras för att öka incitamenten för sparande där kapitalet ska användas för att finansiera gröna projekt (grönt sparande) och om fler samhällsekonomisk lönsamma gröna projekt därigenom kan komma att genomföras.

Vid bedömningen av om skattereglerna bör ändras ska utredaren beakta de skattepolitiska riktlinjerna, bl.a. vad dessa riktlinjer anger i fråga om stöd på budgetens inkomstsida och krav på styrning eller samhällsekonomisk effektivitet vid avsteg från generella och tydliga regler.

Förändrade skatteregler för att öka incitamenten för grönt sparande

Ett skatteincitament kan utformas på olika sätt, t.ex. i form av en avdragsrätt eller en skattereduktion för grönt sparande. Ett exempel är det nederländska systemet med gröna sparkonton. Ett annat alternativ kan vara en lägre beskattning av sparande på investeringssparkonton där bara finansiella instrument eller fondandelar som uppfyller vissa miljökrav får förvaras.

Oavsett vilken slutsats som utredaren gör i fråga om särskilda regler för beskattningen av grönt sparande bör införas, ska utredaren

- analysera och redogöra för fördelarna och nackdelarna med olika alternativ, och
- förorda och lämna förslag till ett heltäckande system med de författningsändringar, inklusive ändringar i det skatteadministrativa regelverket och i andra regelverk, som bedöms nödvändiga.

Utredaren ska särskilt överväga hur grönt sparande skulle kunna definieras i skattelagstiftningen samt hur ett system för certifiering och kontroll av gröna projekt och grönt sparande skulle kunna utformas.

Uppdraget omfattar att göra en EU-rättslig analys av de åtgärder som övervägs, bl.a. med avseende på EU:s regler om fri rörlighet och reglerna om statligt stöd. Om utredaren bedömer att det förslag som lämnas utgör ett sådant statligt stöd som måste anmälas till och godkännas av Europeiska kommissionen innan det kan genomföras, ska förslaget utformas och motiveras så att det bedöms kunna godkännas av kommissionen vid en sådan prövning.

Som en allmän utgångspunkt gäller att de föreslagna reglerna bör vara enkla att tillämpa. Reglerna ska vidare utformas så att kontrollen av efterlevnaden underlättas och riskerna för kringgåenden minimeras.

Konsekvensbeskrivningar

Utredaren ska redovisa offentligfinansiella och andra effekter av förslaget. De förslag som läggs fram ska sammantagna vara offentligfinansiellt neutrala. Till den del lämnade förslag medför negativa offentligfinansiella effekter, ska utredaren föreslå finansiering av förslagen enligt gällande finansieringsprinciper.

Utredaren ska analysera och bedöma hur och i vilken omfattning förslaget påverkar förutsättningarna att klara de nationella miljö kvalitetsmålen och generationsmålet, samt belysa de viktigaste faktorerna som påverkar klimat och miljö.

Utredaren ska även redovisa hur förslagen påverkar den ekonomiska jämställdheten mellan kvinnor och män samt vilka miljöeffekter förslagen kan väntas ha.

De administrativa konsekvenserna av förslagen för Skatteverket och andra myndigheter ska belysas, liksom eventuella kostnadsökningar och finansiering av dessa.

Utredaren ska redovisa kostnadsberäkningar och andra konsekvenser i enlighet med kommittéförordningen (1998:1474) och

förordningen (2007:1244) om konsekvensutredning vid regelgivning.

Redovisning av uppdraget

Uppdraget ska redovisas senast den 31 mars 2020.

(Finansdepartementet)