

Remissvar om betänkandet Skatt på modet (SOU 2020:20)

Sammanfattning

Kemikalieinspektionen är generellt sett positiv till ekonomiska styrmedel som ett komplement till lagstiftning på kemikalieområdet för att minska miljö- och hälsorisker. Särskilt vid direktimport från länder utanför EU kan skatt vara ett viktigt komplement för att främja utfasning av särskilt farliga ämnen i varor som når svenska konsumenter. Det huvudsakliga styrmedlet för utfasning av särskilt farliga ämnen bör dock även fortsatt vara begränsning genom EU-harmoniserad lagstiftning.

Kemikalieinspektionen anser att utredningen på avgörande punkter innehåller sådana brister som gör att myndigheten inte kan tillstyrka förslaget i sin helhet i nuvarande utformning. De konstaterade bristerna avser bland annat följande:

- Uppdraget har inte inkluderat en styrmedelsanalys, vilket medför att det inte går att bedöma effektiviteten av den föreslagna skatten i förhållande till andra styrmedel
- Analysen av problemets omfattning är ofullständig gällande hur förekomsten av särskilt farliga ämnen i kläder och skor ser ut och i hur stor utsträckning detta bedöms kunna åtgärdas genom skatteförslaget, det vill säga om förslaget på ett kostnadseffektivt och administrativt enkelt sätt kan bidra till utfasning av särskilt farliga ämnen
- Då fullständigt avdrag inte är möjligt för varor som inte innehåller de ämnen som omfattas av skatten riskerar konstruktionen att hämma substitutionsarbetet
- Det finns otydligheter kring ämnesurval relaterat till särskilt farliga egenskaper, framförallt för allergiframkallande ämnen och biocider
- Utredningen beskriver att ämnesbilagorna ska hållas uppdaterade och relevanta, men inte hur detta ska gå till, hur ofta det ska ske eller vem som ska vara ansvarig för uppdateringen
- Det finns otydligheter kring tillsynsbarhet och vilken typ av verifikat som krävs för att få avdrag på skatten.

Synpunkter

Kemikalieinspektionen är generellt sett positiv till att använda ekonomiska styrmedel som komplement till lagstiftning på kemikalieområdet för att minska hälso- och miljörisker. Målsättningen bör dock även fortsatt vara att fasa ut och förbjuda särskilt farliga ämnen genom harmoniserad lagstiftning inom EU och globalt. Begränsningsförfaranden är visserligen ofta tidskrävande processer men ger stor effekt när de väl träder i kraft.

Kemikalieinspektionen anser att utredningen på avgörande punkter innehåller brister som gör att myndigheten inte kan tillstyrka förslaget i sin helhet i nuvarande utformning.

I det följande redogörs för några närmare synpunkter på betänkandet.

Avsnitt 1.1, Förslag till lag om skatt på kemikalier i kläder och skor

Kemikalieinspektionen anser att eftersom fullt avdrag från skatten inte medges för varor som inte innehåller några av de (särskilt) farliga ämnen som anges i bilagorna 1–5 till lagen, kan skatten ses som en skatt på kläder och skor och inte på farliga kemikalier i kläder och skor. Syftet med skatten är enligt utredningen att fasa ut särskilt farliga ämnen, något som enligt Kemikalieinspektionen kan motverkas av den föreslagna konstruktionen. Dels kommer även den som arbetat aktivt med utfasning av särskilt farliga ämnen behöva betala skatt, dels kan avsaknaden av möjlighet till fullt avdrag minska motivationen vad gäller utfasningsarbetet.

Kemikalieinspektionen anser att uppdelningen av ämnen som skatten omfattar i fem olika bilagor riskerar att medföra ökad administration i form av ställningstaganden kring vilken bilaga som är relevant och i fallet med ämnen som har fler än en särskilt farlig egenskap en konstruerad prioritering mellan egenskaper. Uppdelningen i flera bilagor kan öka risken för dubbeltaxering och dessutom försvaga drivkraften för utfasning och substitution då en vara som innehåller särskilt farliga ämnen från olika bilagor får en högre skattesats än om varan skulle ha innehållit särskilt farliga ämnen från samma bilaga.

Vad gäller definitionen av PFAS i 2§ i den föreslagna lagen vill Kemikalieinspektionen förtydliga att det idag saknas en internationellt överenskommen definition. Det pågår ett arbete där Sverige tillsammans med flera andra medlemsländer i EU arbetar med att ta fram ett förslag till en bred begränsning av PFAS. I det arbetet används en definition av PFAS som omfattar alla ämnen som i sin molekyl innehåller minst en helfluorerad kolatom ($-C_nF_{2n+1}$, där $n \geq 1$). Denna definition används även inom OECD. I Kemikalieinspektionens regler om anmälningsplikt för PFAS till produktregistret (som finns i Kemikalieinspektionens föreskrifter [KIFS 2017:7] om kemiska produkter och biotekniska organismer) omfattas de PFAS som i sin molekyl innehåller ett eller flera fragment bestående av en perfluorerad kolkedja som har en kedjelängd med minst två kolatomer (C2) med bindning till valfria atomer eller grupper av atomer. Denna avgränsning har gjorts av praktiska skäl och ansetts vara tillräcklig för att få in relevant information för att öka kunskapen om hur PFAS används i Sverige.

Kapitel 7, Skadliga kemikalier i kläder och skor – förekomst och risker

Någon närmare beskrivning av hur omfattande problemet med skadliga kemikalier i kläder och skor är redovisas inte i utredningsdirektivet, utan uppdraget förutsätter att det finns ett problem som behöver lösas genom införandet av en punktskatt.

Utredningens resonemang om problemets omfattning är baserad på ett antal studier om förekomsten av skadliga ämnen i kläder och skor. Studierna är utförda för flera år sedan och inriktade på ämnen som sedan dess helt eller delvis har begränsats på EU-nivå. Resultaten kan därför inte användas rakt av och utredningen uppger också att man har behövt göra ett stort antal antaganden baserat på underlaget (se exempelvis s. 276). Som utredningen själv skriver finns det alltså en betydande osäkerhet i dessa antaganden, som innebär att förekomsten både kan vara lägre och högre än vad utredningen antagit. Det framstår således som oklart hur omfattande problemet med skadliga ämnen i kläder och skor som den föreslagna skattelagstiftningen syftar till att lösa är.

*Avsnitt 11.5, Ämnen som skatten tar sikte på**11.5.1, Särskilt farliga ämnen och biocider som kan finnas i alla kläder och skor listas i fem avdragsbilagor*

Urvalet av ämnen som enligt förslaget ska omfattas av en skatt baseras på enstaka kartläggningar och rapporter. Detta innebär att det sannolikt kan förekomma särskilt farliga ämnen i kläder och skor som inte kommer att omfattas av skatten. Omvänt gäller att det inte är säkert att de ämnen som nu föreslås omfattas av skatten faktiskt förekommer i kläder och skor alls eller i den utsträckning att det motiverar införandet av en punktskatt. Det medför även en risk för falsk substitution, det vill säga att företagen ersätter ett skattepliktigt ämne med ett annat ämne som har liknande problematiska egenskaper men som inte finns med i ämnesbilagorna. För att få en mer rättvis lista över förekomsten av ämnen i kläder och skor behövs ytterligare analyser eller en mer omfattande kartläggning.

Det är även viktigt att det tydligt framgår vilka ämnen som omfattas av skatten. Oklarheter kan exempelvis uppstå vad gäller nickel-, kobolt- och silverföreningar. Inom dessa ämnesgrupper förekommer även ämnen som är reglerade på annat sätt.

Det kan för övrigt noteras att de analyser som utredningen gjort inte visar i vilken utsträckning de ämnen som den föreslagna skatten tar sikte på redan är reglerade på EU-nivå. Detta gör att det är osäkert om den föreslagna skatten faktiskt kan komma att fungera som ett effektivt kompletterande styrmedel på kemikalieområdet.

Bilaga 2, Allergiframkallande ämnen

Kemikalieinspektionen anser att kraftigt allergiframkallande ämnen ska omfattas av begreppet särskilt farliga ämnen. Eftersom skatteförslag fokuserar på utfasning av särskilt farliga ämnen är det viktigt att säkerställa att de allergiframkallande ämnen som listas i bilagan kan anses vara särskilt farliga. Ett alternativ kan vara att skatten inledningsvis omfattar ett mindre antal kraftigt allergiframkallande ämnen för att sedan utökas, eller att skatten motiveras ytterligare kopplat till de allergiframkallande ämnena.

För de allergiframkallande ämnen (dispersionsfärgämnen) där gränsvärdet föreslås ligga flera tiopotenser över den halt som kan ge upphov till allergi, är det viktigt att säkerställa att gränsvärdet ger önskad effekt vad gäller utfasning och inte motsvarar funktionella halter. Gränsvärdet bör således även jämföras med den koncentration av ämnet som krävs vid infärgning.

Bilaga 5, Biocider

Kemikalieinspektionen anser att urvalet gällande vilka biocider som omfattas av förslaget är ottydligt motiverat. För biocider som klassificeras som särskilt farliga ämnen (inklusive hormonstörande ämnen) finns uteslutningskriterier enligt biocidförordningen¹, vilket innebär att de inte får förekomma i varor såsom kläder och skor² och därmed inte är aktuella för beskattning. Vid direktimport från länder utanför EU finns inte detta skydd, varför skatt i det fallet kan vara ett viktigt komplement. Kemikalieinspektionen ser dock att det är effektivare att satsa på en stärkt implementering av biocidförordningen, inklusive att vid behov verka för att relevanta villkor för användning införs i godkännandebeslut för verksamma ämnen samt att se till att de regler som gäller biocidbehandling av varor efterlevs.

Kemikalieinspektionen delar utredningens beskrivning av antibiotikaresistens som ett allvarligt globalt problem, men ser inte att kopplingen mellan de biocider som är inkluderade i bilaga 5 och utveckling av antibiotikaresistens är tillräckligt väl utrett för att ligga till grund för beskattning. Däremot finns ett behov av att utreda vilka ämnen som kan bidra till utveckling av antibiotikaresistens.

Uppdatering av ämnesbilagor

Utredningen skriver att det i den föreslagna konstruktionen är tänkt att bilagorna ska ses över med viss regelbundenhet, utifrån skattens styrande effekt och nya rön om innehållet av skadliga ämnen. Hur översyn och uppdatering av bilagorna ska gå till samt hur ofta det ska ske är däremot inte beskrivet, inte heller vem som ska ha ansvaret för detta. Kemikalieinspektionen anser att det är en fråga som behöver utredas innan beslut om skatten fattas.

Avsnitt 11.7, Innehållet av skadliga ämnen ska mätas i samtliga homogena material

Utredningen föreslår att den skattskyldige ska verifiera rätten till avdrag genom att i samtliga homogena material mäta förekomst av de ämnen som omfattas av skatteplikt. Kemikalieinspektionen anser att detta resonemang leder till följdfrågor som behöver utredas ytterligare. Frågorna rör bland annat om analyser ska utföras på varje sändning för att få göra avdrag eller om det räcker med att analys utförs på första sändningen och så länge varan inte förändras kan samma analys användas som

¹ Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 528/2012 av den 22 maj 2012 om tillhandahållande på marknaden och användning av biocidprodukter.

² Detta är grundtanken med förordningen, men det finns möjlighet att göra undantag och ändå godkänna ämnen som uppfyller uteslutningskriterierna om vissa villkor är uppfyllda, t.ex. att ämnet behövs för att skydda hot mot människors hälsa eller om det skulle få oproportionella negativa konsekvenser för samhället om ämnet inte godkänns jämfört med de risker som uppstår till följd av användningen.

verifikat, samt om Skatteverket har den kompetens som krävs för att säkerställa att ett analysprotokoll hänger ihop med den vara som avdraget gäller.

Kemikalieinspektionen anser också att tydliga leverantörsavtal (till skillnad från enskilda verifikat) och skriftliga rutiner för hur kemikalier hanteras kan beaktas som skäl för avdrag samt att det behöver utredas vidare hur likabehandlingsprincipen ska uppfyllas om det inte finns ramar för vad som är ett tillräckligt underlag för avdrag.

I Avsnitt 9.3.4 Underlag för avdrag beskriver utredningen vilka intyg som kan användas som verifikat för avdrag från skatten på kemikalier i viss elektronik. I det fallet ska rätten till avdrag bedömas baserat på verifikat som företagen själva eller deras leverantörer tagit fram. Hur tydligt ett verifikat ska vara för att det ska anses att ett skatteavdrag är skäligen anges inte, utan får avgöras utifrån förutsättningarna i det enskilda fallet. Kemikalieinspektionen har i sin tillsyn sett att förbjudna ämnen förekommit i varor vid stickprovskontroller trots att företagen haft den typen av intyg eller verifikat och anser därför att verifikat utan underbyggande dokumentation, såsom analysrapporter, inte bör vara tillräckliga för avdrag.

Avsnitt 11.10, Vem som ska vara skattskyldig

11.10.5, Import

Kemikalieinspektionen delar utredningens förslag att skattskyldighet även ska inträda vid direktimport av varor från länder utanför EU. Kemikalieinspektionen anser att skatt i det fallet kan vara ett viktigt komplement för att främja utfasning av särskilt farliga ämnen i varor som når svenska konsumenterna.

Avsnitt 12.1, Utvärdering av skatten på kemikalier i kläder och skor

Om beslut att införa skatten fattas förordar Kemikalieinspektionen att en utvärdering genomförs för att ta fram kunskap om skattens effekter och hur den kan utvecklas för att på bästa sätt styra mot en giftfri miljö. Utredningen skriver att företag kan börja anpassa sig redan innan skatten träder i kraft och därför bör data från före införandet samlas in flera månader innan skatten träder i kraft. Eftersom skatten föreslås träda i kraft 1 april 2021 innebär det senast vid årsskiftet, varför ett sådant utvärderingsuppdrag i så fall behöver ges omgående.

Avsnitt 13.5, Kostnader och intäktsbortfall för företag

Den breda konstruktionen av den föreslagna skatten medför att många skattskyldiga måste lägga mycket tid på att kartlägga förekomsten av farliga kemikalier i sina varor för att möjliggöra avdrag från skatten. Det är svårt att se att förslaget är kostnadseffektivt eller administrativt enkelt i den meningen att syftet att minska förekomsten av eller risken för exponering och spridning av miljö- och hälsofarliga ämnen från kläder och skor kan uppnås till en relativt låg kostnad utan onödig administration.

*Avsnitt 13.10, Offentligfinansiella effekter**13.10.2, Effekter för myndigheter och de allmänna förvaltningsdomstolarna*

Utredningen bedömer att beskattningsmyndigheterna ibland kommer att efterfråga och få stöd från Kemikalieinspektionen i sitt arbete. Detta kan exempelvis gälla hur olika underlag ska värderas. För Kemikalieinspektionen innebär det kostnader i form av arbetstid att ge detta stöd. Utredningen bedömer att dessa kostnader kan hanteras inom befintliga ekonomiska ramar. Kemikalieinspektionen ser att det kan vara möjligt att bistå med generella råd till Skatteverket men inte att utvärdera enskilda varor.

Kemikalieinspektionen beräknas även få kostnader i samband med att skatten ska utvärderas. Hur stora kostnaderna för detta blir och hur dessa ska hanteras bör bedömas när uppdraget till utvärdering ges.

Övriga synpunkter

Kemikalieinspektionen anser att ett beslut om att införa skatt på särskilt farliga ämnen i kläder och skor behöver föregås av en styrmedelsanalys. En sådan analys bör innehålla en utvärdering av skatt som styrmedel i förhållande till andra styrmedel vad gäller kostnadseffektivitet och effektivitet i styrningen mot utfasning av särskilt farliga ämnen i kläder och skor. Analysen bör även belysa aspekter som huruvida det är mer ändamålsenligt att använda sig av styrmedel på EU-nivå eller global nivå. Kemikalieinspektionen anser också att en styrmedelsanalys bör göras först efter att den översyn av skatten på kemikalier i viss elektronik³ som Kemikalieinspektionen och Skatteverket just nu arbetar med har avslutats. Därmed skulle analysen kunna beakta slutsatser i fråga om bland annat kostnadseffektivitet och måluppfyllelse som framkommer i översynen.

I detta ärende har generaldirektören Per Ångquist beslutat. Lina Wendt-Rasch har varit föredragande. I den slutliga handläggningen har också Mattias Carlsson Feng, Ulrike Frank, Edda Hahlbeck, John Joyce, Susan Strömbom, Emma Westerholm, Camilla Westlund och juristen Magnus Petersson deltagit.

Per Ångquist

Lina Wendt-Rasch

³ Regeringsbeslut 2019-11-28, Uppdrag att utvärdera kemikalieskattens effekter (Fi2019/04008/S2).