

Enheten för handel och tekniska regler

YTTRANDE

2020-10-02 Dnr 2020/00893-2

Finansdepartementet  
Endast via e-post.

## **SOU 2020:20 Skatt på modet - För att få bort skadliga kemikalier**

*Er ref. Fi2020/01583/S2*

### **Sammanfattning**

Kommerskollegium ansvarar för frågor som rör utrikeshandel, EU:s inre marknad och handelspolitik. Kommerskollegiums uppdrag är att verka för frihandel. Det innebär att vi verkar för fri rörlighet på den inre marknaden och för liberaliseringar av handeln mellan EU och omvärlden samt globalt. Kommerskollegium har tagit del av den remitterade utredningen och vill sammanfattningsvis lämna följande synpunkter.

Kommerskollegium ser generellt sett positivt på reglering som syftar till att uppnå en hållbar kemikalieanvändning. En skatt kan vara ett effektivt styrmedel för att uppnå de mål som anges i utredningen. Dock kan skattens effektivitet minska om den inte utformas på ett ändamålsenligt sätt. Kommerskollegium har förståelse för de överväganden som ligger till grund för utredningens valda utformning av skatten men kan också se att den från ett handelsrättsligt perspektiv riskerar att ha diskriminerande effekter. Kommerskollegium saknar med anledning av detta en utförligare analys av förslaget's nödvändighet och proportionalitet. Att en sådan analys ska göras följer både av det EU-rättsliga regelverket och av WTO-rätten. I en sådan analys hade det behövt motiveras varför inga mindre ingripande åtgärder hade varit lämpligare för att nå samma mål.

Kommerskollegium bedömer att Regeringskansliet ska anmäla förslaget om lag om skatt på kemikalier i kläder och skor till kollegiet enligt direktiv (EU) 2015/1535 eftersom det är en skattemässig åtgärd som hänger samman med tekniska föreskrifter. Övriga remitterade författningar omfattas dock inte av anmälningsplikt.

Kommerskollegium bedömer även att förslaget inte behöver anmälas enligt WTO:s TBT-avtal och enligt tjänstedirektivet, 2006/123/EG.

## Generella synpunkter

Kommerskollegium ställer sig i allmänhet positiva till regleringar som syftar till att korrigera marknadsmisslyckanden. Kollegiet anser att syftet bakom de lagförslag som presenteras i betänkandet, det vill säga att internalisera de externa effekter som uppstår till följd av kemikalieanvändningen, motiverar åtgärder. Skattens syfte är också att påskynda en utfasning av kemikalierna, vilket kan åtgärda problem med informationsbrister kring kemikaliernas effekter för de som köper och använder kläder.

En skatt anses ofta som det mest effektiva styrmedlet för att internalisera externa effekter. Dock kan en skatts effektivitet minska om den inte kan utformas på ett idealt sätt. Utredningen har försökt anpassa förslagen till skatt på kläder och skor efter reglerna på EU:s inre marknad, samt de regler som gäller inom världshandelsorganisationen, WTO. Skattens utformning har också anpassats efter praktiska realiteter, till exempel tillgång på information om kemikalieinnehåll. Sammantaget medför det att skatten utformats på ett sätt som innebär att inhemska aktörer och aktörer utanför Sveriges gränser påverkas olika av skatten, vilket kan vara problematiskt, både ur ett legalt perspektiv men också ur ett effektivitets- och konkurrenskraftsperspektiv. Det juridiska resonemanget utvecklas i bedömningen av förslagets förenlighet med fri rörlighet på EU:s inre marknad och WTO-rätten nedan.

Eftersom skatten inte kunnat utformas på ett optimalt sätt, borde alternativa styrmedel som kan uppnå samma syfte analyserats djupare. Detta har dock inte varit del av det uppdrag som givits utredningen, vilket är olyckligt både ur ett effektivitetsperspektiv samt ur ett juridiskt perspektiv.

### **Förslagets förenlighet med EU-fördragets bestämmelser om fri rörlighet**

Kommerskollegium uppskattar att utredningen har analyserat förslagets förenlighet med den fria rörligheten på EU:s inre marknad men anser att utredningens bedömning delvis är ofullständig. Bl.a. saknas i utredningen den proportionalitetsbedömning som alltid ska göras vid tillämpning av EU-rättens bestämmelser om fri rörlighet.

Av praxis rörande tillämpningen av artikel 110 FEUF<sup>1</sup> framgår att nationell skattelagstiftning alltid måste utformas på ett sådant sätt att den faktiska effekten av skattelagstiftningen inte missgynnar importerade

---

<sup>1</sup> Fördraget om Europeiska unionens funktionssätt.

varor.<sup>2</sup> Direkt diskriminerande aspekter av ett skattesystem kan aldrig rättfärdigas ur ett EU-rättsligt perspektiv. Direkt diskriminerande bestämmelser kan t.ex. vara att möjligheten till uppskov skiljer sig åt mellan utländska och inhemska skatteskyldiga.<sup>3</sup> Indirekt diskriminerande effekter kan dock godtas under förutsättning att de kan motiveras utifrån objektiva skäl för skattesystemets utformning som exempelvis miljö- eller konsumenthänsyn.<sup>4</sup>

Den skattemässiga åtgärden ska dock också vara proportionell i förhållande till sitt syfte. I en sådan proportionalitetsbedömning ska åtgärdens diskriminerande effekter vägas mot dess nödvändighet och ändamålsenlighet. I denna bedömning ingår att analysera varför ingen annan mindre ingripande åtgärd kan nå samma målsättning.

Även om det konstateras att ett beskattningssystem i sin helhet eller i vissa delar inte har några diskriminerande effekter, bör systemet också prövas utifrån fördragens allmänna bestämmelser om fri rörlighet för varor, artikel 34-36 FEUF.<sup>5</sup> Även i detta led ska en proportionalitetsbedömning göras där beskattningens negativa aspekter för den fria rörligheten avvägs gentemot den målsättning som skatten syftar till att nå.

Även om Kommerskollegium har förståelse för utredningens överväganden vad gäller regleringens konstruktion, kan kollegiet se att den valda utformningen kan medföra diskriminerande och handelshindrande effekter. Kommerskollegium har valt att lyfta upp några av dessa aspekter i detta yttrande, men anser att det noga bör övervägas att skatten inte medför ytterligare diskriminerande effekter som inte är tillåtna, t.ex. vad avser möjligheten till uppskov som måste vara lika för utländska och inhemska skatteskyldiga.

Liksom utredningen har konstaterat kommer den administrativa bördan för utländska skatteskyldiga att sätta sig in i det svenska regelverket för att kunna yrka avdrag vara tyngre än för inhemska skatteskyldiga. Den administrativa bördan kommer också vara större för distributörer än för inhemska tillverkare då tillverkare lättare har kännedom om kemikalieinnehåll. Vidare kan skattens konstruktion vad gäller att beskattning sker utifrån vikt och inte kemikalieinnehåll i sig ha handelshindrande effekter som måste kunna motiveras.

---

<sup>2</sup> Mål C-68/96, Grundig Italiana p. 13.

<sup>3</sup> Mål C-221/06, Stadtgemeinde Frohnleiten p. 50-51.

<sup>4</sup> Mål C-132/88 Kommissionen vs. Grekland och C-252/86 Bergandi

<sup>5</sup> Se t.ex. mål C-383/01 De Danske Bilimporter

Kommerskollegium saknar i detta led en utförligare konsekvensbeskrivning där de aspekter som kan inverka negativt på den fria rörligheten vägs mot de syften som skatten ämnar till att uppnå. En sådan proportionalitetsbedömning bör innehålla en analys av skattens ändamålsenlighet. Utöver de tidigare nämnda aspekterna bedömer kollegiet att faktorer som exempelvis den förhållandevis låga andel av samtliga kläder som bedöms innehålla de i bilagan till lagen listade kemikalierna samt den beräknade utfasningstakten av kemikalierna om lagen inte kommer tillstånd bör vägas in i den bedömningen.<sup>6</sup>

Utredningen har vidare uppgett att det inte inom ramen för uppdraget ingått att göra en styrmedelsanalys. Med anledning av det vill Kommerskollegium lyfta fram att en EU-rättslig proportionalitetsbedömning alltid ska innehålla en analys av varför inga alternativa och mindre ingripande lösningar kan väljas.

Kommerskollegium kan vid behov bistå Regeringskansliet i vidare utredning av förslagets förenlighet med EU-rättens allmänna bestämmelser om fri rörlighet.

### **Förslagets förenlighet med WTO-rätten**

Kommerskollegium välkomnar den analys utredningen gjort avseende förslagets förenlighet med WTO-rätten. Kollegiet kan dock se att vissa WTO-rättsliga aspekter hade behövts utredas ytterligare. Kollegiet vill därför ge vissa övergripande riktlinjer för en vidare bedömning av förslagets förenlighet med WTO-rätten.

Kollegiet noterar inledningsvis att principerna om gränsskattejusteringsåtgärder inte nämns i den allmänna redogörelsen av tillämplig WTO-rätt.<sup>7</sup> Enligt principerna om gränsskattejusteringsåtgärder får en intern skatt eller liknande avgift, i enlighet med artikeln III:2, första meningen, i Gatt, påföras på även importerade varor av samma slag eller produkt, av vilken den importerade varan helt eller delvis framställts eller tillverkats, i enlighet med artikel II:2(a), första meningen, i Gatt. Enligt principerna får skatter eller avgifter beläggas på importerade varor som är likvärdiga med interna skatter för inhemska varor av samma slag eller produkt, av vilken den importerade varan helt eller delvis framställts eller tillverkats. Syftet med gränsskattejusteringsåtgärder i allmänhet är att skapa lika konkurrensvillkor för inhemska och importerade varor, samt att undvika både dubbelbeskattning eller ingen beskattning.

---

<sup>6</sup> Se SOU 2020:20 s. 279-280 samt s. 309.

<sup>7</sup> Se avsnitt 5.2.1

Kollegiet delar vidare utredningens bedömning att den föreslagna skatten kan innebära diskriminering enligt artikel I, III och X i Gatt. Utöver de aspekter som utredningen redogör för, noterar kollegiet också att det är osäkert huruvida det föreslagna beskattningssystemet kan anses vara i enlighet med de grundläggande reglerna i Gatt och principerna om gränsskattejusteringsåtgärder. Framförallt kan det ifrågasättas om det är lämpligt att det är vikten på kläderna och skorna, istället för mängden och vikten av kemikalierna i kläderna och skorna, som är avgörande för skattesatsen.<sup>8</sup>

Vad gäller tillämpligheten av undantagsbestämmelsen i artikel XX(b) i Gatt om åtgärder som är nödvändiga för att skydda människors, djurs eller växters liv har utredningen angett att de åtgärder som skulle kunna anses diskriminerande har varit nödvändiga av administrativa skäl och att dessa är mindre handelshindrande än t.ex. ett förbud. Kollegiet efterfrågar dock en grundligare analys av huruvida åtgärden verkligen är nödvändig för att skydda människors, djurs eller växters liv eller hälsa.<sup>9</sup>

En bedömning av nödvändigheten består av en avvägning av en rad faktorer, så som (i) åtgärdens bidrag till det politiska målet, (ii) vikten av de gemensamma intressen eller värden som skyddas av åtgärden och (iii) åtgärdens inverkan på internationell handel.<sup>10</sup> Därefter ska detta preliminära resultat bedömas gentemot möjliga alternativa lösningar, som kan vara mindre handelshindrande samtidigt som de åstadkommer ett likvärdigt skydd. Enligt Kommerskollegiums bedömning kan det exempelvis ifrågasättas om det är nödvändigt att enskilda konsumenter beskattas, tillskillnad från importörer och distributörer. Konsumenter som e-handlar enstaka klädesplagg ska själva göra avdrag för skatten för att få tillbaka sin skatt. Nödvändigheten i detta ifrågasättas med tanke på att en stor andel av alla kläderna och skor inte bedöms innehålla några av de aktuella kemikalierna.<sup>11</sup> Kollegiet noterar att utredningen redan undantagit vissa säljare, eftersom de bedöms stå för en mycket liten mängd försäljning.<sup>12</sup> En sådan beskattning av enskilda konsumenter, riskerar att minska incitamenten för e-handel för konsumenter från företag utanför EU.

---

<sup>8</sup> Se t.ex. panelavgörandet *US – Taxes on petroleum and certain imported substances (1987) (US Superfund)* para. 5.2.4, 5.2.7, 5.2.8 och 5.2.10.

<sup>9</sup> Van den Bossche & Zdouc, (2017). *The Law and Policy of the World Trade Organization, Text, Cases and Materials*, 4:e uppl., Cambridge University Press, s. 557, med hänvisning till t.ex. panelrapporten i *China – Raw Materials (2012)*, para. 7.479–7.480.

<sup>10</sup> WTO:s Överprövningsorgans rapport i *Brazil – Retreaded Tyres (2007)*, para. 178

<sup>11</sup> SOU 2020:20 s. 279-280

<sup>12</sup> SOU 2020:20, s. 329.

Avseende kravet på att åtgärden inte får innebära någon godtycklig eller oberättigad diskriminering mellan länder där samma förhållanden råder eller en inskränkning av internationell handel, skriver utredningen att detta kan behöva utredas ytterligare vid ett införande av skatten. Kollegiet vill betona vikten av att utreds ytterligare utifall att skatten införs så som den föreslås. Vid en bedömning av förenligheten med kraven behöver man exempelvis se till helheten av åtgärdens utformning, samt till åtgärdens design, arkitektur och struktur. Vid gränsöverskridande problem, bör det även först göras försöka att nå multilaterala, plurilaterala eller bilaterala lösningar innan man vidtar unilaterala åtgärder.<sup>13</sup> Vid unilaterala åtgärder är det även viktigt att minimera de administrativa problemen och att dialog förs med berörda länder.

För det fall att Regeringskansliet överväger att gå vidare med utredningens förslag rekommenderar Kommerskollegium att en utförligare bedömning görs enligt ovan av skattens förenlighet WTO:s regelverk. Kommerskollegium kan vara behjälpligt vid en sådan bedömning.

## Anmälan av tekniska föreskrifter

Enligt 20 § 6 p. i förordningen (1996:1515) med instruktion för Regeringskansliet ska Regeringskansliet anmäla förslag till författningar i enlighet med de procedurer som följer av Sveriges EU-medlemskap eller av andra internationella överenskommelser, bland annat enligt proceduren i anmälningsdirektivet för tekniska föreskrifter ((EU) 2015/1535) och WTO:s TBT-avtal (Agreement on Technical Barriers to Trade).

### 1.1 EU:s anmälningsdirektiv

Tekniska föreskrifter enligt anmälningsdirektivet är bl.a. krav på varors egenskaper eller provning, begränsningar av varuanvändning, bestämmelser om återvinning av varor samt vissa förbudsbestämmelser.<sup>14</sup> Om en myndighet inte anmäler tekniska föreskrifter, fast myndigheten borde gjort det, förlorar de tekniska föreskrifterna sin rättsverkan och kan inte tillämpas mot enskilda.<sup>15</sup> Tekniska specifikationer eller andra krav som hänger samman med skattemässiga eller finansiella åtgärder som påverkar konsumtionen av produkterna genom att främja efterlevnaden

---

<sup>13</sup> WTO:s Överprövningsorgans rapport i *US – Shrimp (1998)*, para. 181.

<sup>14</sup> Anmälningsdirektivet artikel 1.1(f).

<sup>15</sup> Mål C-95/14, *UNIC* (2015) p. 29.

av dessa tekniska specifikationer eller andra krav omfattas av anmälningsplikt.<sup>16</sup>

### **Förslag till lag om skatt på kemikalier i kläder och skor**

Av utredningen framgår att den föreslagna skatten syftar till att påverka konsumenternas beteende genom att främja inköp av kläder och skor som inte innehåller skadliga kemikalier. Möjligheten att kunna göra avdrag från skatten hänger samman med kläderna och skornas innehåll av olika kemikalier som finns listade i en bilaga till lagen. Kommerskollegium bedömer därmed att den föreslagna lagen utgör en skattemässig åtgärd som hänger samman med tekniska specifikationer och som har till syfte att påverka konsumtionen av vissa produkter. Förslaget omfattas därmed av anmälningsplikt i enlighet med direktiv (EU) 2015/1535, vilket är i linje med utredningens slutsatser.<sup>17</sup> Kommerskollegium rekommenderar därför att Regeringskansliet uppdrar åt kollegiet att anmäla förslaget till kommissionen.

Liksom utredningen angett omfattas inte tekniska föreskrifter som hänger samman med skattemässiga åtgärder av någon frysperiod i samband med anmälan till kommissionen.<sup>18</sup>

### **Övriga författningsförslag**

Kommerskollegium bedömer att övriga författningsförslag inte innehåller några tekniska föreskrifter. De omfattas således inte av anmälningsplikt i enlighet med direktiv (EU) 2015/1535.

## **1.2 WTO:s TBT-avtal**

Anmälningspliktiga tekniska föreskrifter enligt WTO:s TBT-avtal är bl.a. krav på produktionsmetoder, varors egenskaper samt provning av varor, om sådana bestämmelser kan ha en väsentlig inverkan på handeln mellan WTO-medlemmar.<sup>19</sup> Kommerskollegium bedömer att det remitterade förslaget inte innehåller bestämmelser som utgör tekniska föreskrifter eller förfaranden för bedömning av överensstämmelse i TBT-avtalets mening och att förslaget därmed inte behöver anmälas i enlighet med TBT-avtalet.

---

<sup>16</sup> Anmälningsdirektivet art. 1 (f) iii

<sup>17</sup> SOU 2020:20 s. 331

<sup>18</sup> Anmälningsdirektivet art. 7.4

<sup>19</sup> Artiklarna 2.9 och 5.6 TBT-avtalet.

## Anmälan av nya krav på tjänsteverksamhet

Av 20 § p 6 förordningen (1996:1515) med instruktion för Regeringskansliet följer att Regeringskansliet ska anmäla förslag till författningar i enlighet med informationsförfaranden som följer av Sveriges medlemskap i EU. Ett sådant förfarande föreskrivs i tjänstedirektivet avseende nya eller förändrade krav på tjänsteverksamhet.<sup>20</sup>

Kollegiet bedömer att de föreslagna bestämmelserna inte innehåller nya eller förändrade krav på tjänsteverksamhet och att de därför inte behöver anmälas enligt tjänstedirektivet.

Ärendet har avgjorts av enhetschefen Christofer Berg efter föredragning av utredaren Katarina Paul. I ärendets slutliga handläggning har utredarna Fredrik Gisselman, Emilie Eriksson, Ilja Tykesson, Linda Bodén och Sara Emanuelsson deltagit.

Stockholm som ovan

Christofer Berg  
Enhetschef

Katarina Paul  
Utredare

---

<sup>20</sup> Europaparlamentets och rådets direktiv 2006/123/EG om tjänster på den inre marknaden, artiklarna 15.7 och 39.5