

Regelrådet är ett särskilt beslutsorgan inom Tillväxtverket vars ledamöter utses av regeringen. Regelrådet ansvarar för sina egna beslut. Regelrådets uppgifter är att granska och yttra sig över kvaliteten på konsekvensutredningar till författningsförslag som kan få effekter av betydelse för företag.

Finansdepartementet

## Yttrande över betänkandet Skatt på modet – för att få bort skadliga kemikalier (SOU 2020:20)

### Regelrådets ställningstagande

Regelrådet finner att konsekvensutredningen uppfyller kraven i 6 och 7 §§ förordningen (2007:1244) om konsekvensutredning vid regelgivning.

### Innehållet i förslaget

En ny lag om skatt på kemikalier i kläder och skor föreslås. En skatt på 40 kronor/kg tas ut för alla kläder och skor, med möjlighet till avdrag på upp till 95 procent för varor som inte innehåller de ämnen som specificeras i lagens fem bilagor respektive 47,5 procent för varor som innehåller ämnen i högst en bilaga. Det är fråga om cancerframkallande, mutagena och reproduktionstoxiska ämnen (CMR), allergiframkallande ämnen, ämnen som är långlivade (persistenta), som ansamlas i organismerna (bioackumulerande) och är giftiga (toxiska) och ämnen som är mycket långlivade och mycket bioackumulerande (PBT/vPvB-ämnen), hormonstörande ämnen samt antimikrobiella ämnen (biocider). För kläder och skor med allvädersfunktion, respektive med mjukgjord polyvinylklorid, polyuretan eller gummi föreslås ytterligare skatter på 19 kronor/kg som de skattskyldiga får göra 100 procent avdrag från om de kan visa att varorna inte innehåller PFAS respektive ftalater över specificerade gränsvärden. Personlig skyddsutrustning och leksaker undantas helt från skatten. Avdrag för begagnade varor som förs in eller importeras till Sverige får alltid göras med 95 procent. Skattskyldig enligt förslaget är den som tillverkar skattepliktiga varor och den som för in skattepliktiga varor från ett annat EU-land. När det är fråga om import från tredje land föreslås den som är skyldig att betala tull även betala skatten. Det innebär att även konsumenters köp från tredje land omfattas av skattskyldighet. Skatten ska enligt förslaget även omfatta försäljning där varorna transporteras direkt till Sverige från ett annat EU-land av en säljare eller av någon annan för säljarens räkning till en konsument om säljaren har en årlig försäljning av skattepliktiga varor till Sverige över ett tröskelvärde om 100 000 kronor. Om säljaren inte blir skattskyldig i sådana situationer föreslås den som förmedlar distansförsäljningen blir det om det sammanlagda värdet av förmedlarens samtliga förmedlade försäljningar av skattepliktiga varor till Sverige överstiger tröskelvärdet. Utredningen föreslår att konsumenter i vissa fall, efter ett särskilt beslut, ska betala skatten och en tilläggsavgift om 500 kronor per vara om de har uppgett felaktiga uppgifter om sin status till en säljare eller förmedlare. S.k. godkända aktörer - lagerhållare, registrerade mottagare och registrerade EU-handlare – ges möjlighet att redovisa skatten samlat för redovisningsperioder i stället för separat för varje skattepliktig händelse. Dessa ska godkännas av Skatteverket. Skatteverket ges i en ny förordning föreskriftsrätt för verkställigheten av lagen.

Utöver den nya lagen och förordningen om skatt på kemikalier i kläder och skor föreslås följdändringar i bland annat tullagen (2016:253) och skatteförfarandelagen (2011:1244).

## Skälen för Regelrådets ställningstagande

### Bakgrund och syfte med förslaget

Det anges att svenska konsumenter under 2016, 2017 och 2018 köpt kläder och skor för 65 respektive 16 miljarder kronor per år. I vikt uppgick detta till 106 000 ton kläder och 22 000 ton skor per år. Utmaningen med skadliga kemikalier i kläder och skor är för det första det stora antalet (flera tusen) kemikalier som används i eller kan bildas vid tillverkningen, och som därför i varierande grad kan återfinnas i de färdiga varorna. Utöver att kemikalierna kan orsaka stora problem i arbetsmiljön och i den yttre miljön i tillverkningsländerna, blir de problematiska för samhället när varorna används, tvättas, slits och slutligen kasseras. Vissa av de skadliga kemikalierna kan orsaka hälsoproblem genom att människor exponeras för dem under stora delar av dagen vid användandet av kläder och skor. En del miljö- och hälsoskadliga ämnen kommer ut i vattenmiljön genom tvätt av kläder, där de kan orsaka direkt skada på organismerna eller tas upp i näringskedjan. Andra, mer stabila ämnen, orsakar miljöproblem både i tillverknings- och i avfallsledet och motverkar en hög kvalitet i återvunnet material. Utredningen redogör detaljerat för flera ämnen och skadliga effekter de ger upphov till och översiktligt för bland annat Sveriges klimat- och miljömål och riktlinjer för skattepolitiken samt EU:s kemikalielagstiftning. Enligt januariavtalet (punkt 35) ska vidare ekonomiska styrmedel användas för att ställa om samhället i miljövänlig riktning och en skatt på farliga kemikalier i kläder och skor införs. Utredningens uppdrag är att lämna förslag på hur en skatt på skadliga kemikalier i kläder och skor kan utformas. Syftet med skatten är att minska förekomsten av eller risken för exponering och spridning av miljö- och hälsofarliga ämnen från kläder och skor på ett kostnadseffektivt sätt.

Regelrådet finner redovisningen av bakgrund och syfte godtagbar.

### Alternativa lösningar och effekter av om ingen reglering kommer till stånd

Utredningen anger att det inte ingår i uppdraget att analysera hur målsättningen kan nås med andra åtgärder än en skatt. Utredningen gör bedömningen att förekomsten av skadliga kemikalier i kläder och skor kommer att minska som ett resultat av utökade begränsningar och regleringar på EU-nivå samt branschens frivilliga initiativ, men att den föreslagna skatten förväntas resultera i att utfasningen av de farliga kemikalierna sker ungefär fem år tidigare än om den inte införs.

Utredningen anger att skattens utformning ska tillgodose kraven i utredningens direktiv, bland annat att den ska vara substitutionsdrivande, kostnadseffektiv och administrativt enkel att tillämpa för både myndigheter och företag. Utredningen anger att den beaktat befintliga skattekonstruktioner på kemikalieområdet och den analys av olika konstruktioner som Kemikalieskatteutredningen gjorde i sitt betänkande (SOU 2015:30). Utredningen anger att det finns få exempel i världen på skatter på skadliga kemikalier i behandlade varor. Det finns en skatt på kemikalier (flamskyddsmedel) i viss elektronik, vilken regleras i den svenska lagen (2016:1067) om skatt på kemikalier i viss elektronik. Såvitt utredningen känner till är det den enda existerande skatten av det slaget. Därutöver har Danmark tidigare haft en skatt på varor som innehåller PVC och ftalater.

I kapitel 10 redogörs för fem alternativa skattekonstruktioner vars för- och nackdelar jämförs med varandra:

- Skatt på alla kläder och skor som innehåller vissa ämnen
- Skatt på avgränsade varugrupper av kläder och skor som innehåller vissa ämnen
- Skatt på alla kläder och skor med möjlighet till avdrag om de inte innehåller vissa ämnen
- Skatt på avgränsade varugrupper av kläder och skor med möjlighet till avdrag om de inte innehåller vissa ämnen

- Skatt på alla kläder och skor med högre skattesatser på avgränsade varugrupper och möjlighet till avdrag om de inte innehåller vissa ämnen.

De grundläggande resonemangen är bland annat att nackdelen med att ta ut en skatt på kläder och skor som innehåller vissa ämnen är enligt utredningen att en sådan konstruktion inte ger tillräckliga incitament för näringsidkare att deklarerat skatt för varor som innehåller de aktuella ämnena, såvida inte risken för skatteundandragande upptäcks och påföljderna av detta är tillräckligt kännbara. Konstruktionen där bevisbördan ligger på beskattningsmyndigheten riskerar att få en mindre styrande effekt och snedvrider konkurrensen mellan varor med samma kemikalieinnehåll där vissa undgår skatt. Ett problem med konstruktionen med avgränsade varugrupper som innehåller specifika ämnen är enligt utredningen att ett stort antal ämnen som finns i kläder och skor och som orsakar liknande problem inte beskattas. Fördelen är att det är enklare för beskattningsmyndigheten att identifiera potentiella aktörer som kan bli skattskyldiga och nå ut med information till säljare om det tydligt går att urskilja en varugrupp. Konstruktioner med utgångspunkten att alla kläder och skor ska beskattas har fördelen att det är tydligt vilka varor som ska beskattas. Utredningen bedömer att en avdragskonstruktion är nödvändig för att kunna uppfylla utredningsdirektivet om att köp från utländska säljare ska beskattas. Den valda konstruktionen bygger således på principen att samtliga kläder och skor blir skattepliktiga och att den skattskyldige ges möjlighet till skatteavdrag om vissa skadliga ämnen inte förekommer i varan. Skatten kan alltså riktas mot skadliga ämnen som kan förekomma i kläder och skor, men inte nödvändigtvis i någon särskilt utpekad varugrupp. Skatt kan därutöver tas ut på vissa varugrupper som kan innehålla vissa skadliga ämnen som inte finns i övriga varugrupper. Bevisbördan för att varorna inte innehåller skadliga kemikalier ligger på den skattskyldige, med de fördelar det innebär avseende möjligheten att låta skatten omfatta utländska säljare. Den innebär också mindre risk för skatteundandraganden och snedvridning av konkurrensen.

Utredningen redovisar vidare överväganden kring vilka ämnen som ska beskattas, bland annat med utgångspunkt från kartläggningar och studier av skadliga kemikaliers förekomst i kläder och skor utförda av EU-kommissionen och Kemikalieinspektionen, liksom olika certifieringsordningar för kläder och skor. Utredningen anger att skatten är inriktad på ämnen som uppfyller, eller bedöms kunna uppfylla, kriterier för särskilt farliga ämnen enligt Reach-förordningen (förordning (EG) nr 1907/2006 om registrering, utvärdering, godkännande och begränsning av kemikalier). Fokus i urvalet anges vara på funktionskemikalier, eftersom klädföretagen har större möjlighet att påverka förekomsten av dem jämfört med processkemikalier och oavsiktligt förekommande ämnen. Utredningen redovisar vidare överväganden och beräkningar av effekter vid olika skattesatser.

Regelrådet gör följande bedömning. Utredningen tydliggör att ingen reglering, eller någon annan reglering som inte innebär en skatt, inte är något alternativ givet utredningsdirektivet, men bedömer också att om den föreslagna skatten inte införs kommer utfasningen av aktuella skadliga kemikalier i kläder och skor att ske ungefär fem år senare. Regelrådet noterar en rad påpekanden i det särskilda yttrandet från tre experter i utredningen och i [Textilimportörernas remissvar](#). Utredningen anger att mer än 83 procent av alla kläder och skor som föreslås omfattas av skatten inte innehåller sådana kemikalier som ligger till grund för beskattningen. Det är sannolikt att dessa siffror idag ligger ännu högre, då flera kartläggningar av förekomsten av vissa skadliga kemikalier i kläder och skor är flera årtionden gamla och att utvecklingen går i positiv riktning. Vad avser biocider ska enligt yttrandet exempelvis samtliga skattskyldiga bevisa avsaknad av olika typer av sådana, trots att mellan 98 till 99 procent av alla kläder och skor inte förväntas innehålla några biocider. Förslaget innebär alltså att väldigt många skattskyldiga skulle behöva lägga ner stora resurser på att analysera och dokumentera eventuell förekomst av skadliga kemikalier i väldigt många klädesplagg som inte innehåller sådana kemikalier. Enligt utredningsdirektivet är även utgångspunkten för en miljöskatt att den ska vara substitutionsdrivande. Trots detta medges inte fullt avdrag för de varor som saknar skadliga kemikalier utan

motiverar de resterande fem procenten som en kompensation för användningen av andra, såvitt Regelrådet kan förstå, ospecificerade kemikalier i produktionsprocessen. Enligt det särskilda yttrandet finns en rad risker med en sådan konstruktion. Det kan vara kontraproduktivt och ger fel signal att beskatta den som bedriver ett aktivt miljöarbete och har fasat ut de kemikalier som skatten avser att träffa. En rent fiskal skatt utgör en extra kostnad som innebär en risk att andra miljöfrämjande åtgärder och investeringar uteblir. Den fiskala delen av skatten skadar förtroendet och acceptansen för skatten som miljöstyrmedel. Enligt både det särskilda yttrandet och Textil-importörernas remissvar hade det varit lämpligare att införa en avgränsad skatt, som exempelvis kan utgå från specifikt tillsatta funktionskemikalier, som skulle ge en skattekonstruktion med bättre träffsäkerhet och bli mer substitutionsdrivande jämfört med en skatt som träffar alla kläder och skor.

Det anges i utredningen att det för vissa ämnen saknas standardiserade mätmetoder för att identifiera huruvida varorna faktiskt innehåller de beskattningsbara kemikalierna eller inte. Det kan i sådana fall ifrågasättas om sådana ämnen bör omfattas av skattskyldighet. Mot bakgrund av förekomsten av en skatt för avfallsförbränning samt ambitionen att främja en cirkulär ekonomi kan det även finnas starka skäl att undanta kläder och skor som lämnas till avfallsförbränning, liksom begagnade kläder och skor, från den föreslagna skatten. Det har även framförts att importerade varuprover, såsom designprover, provplagg, försäljningsprover och produktionsprover, som är befriade från tull även bör vara undantagna från skatten.

Vad avser urvalet av ämnen i bilagorna konstateras i det särskilda yttrandet att vissa listade ämnena redan är förbjudna i befintlig lagstiftning och att utvärdering av nivåer och halter redan har genomförts. Yttrandet anför vidare att utvecklingen inom EU på kemikalieområdet går snabbt och att flera ämnen i bilagorna redan är föreslagna att omfattas av Reach-förordningen. Den senare uppdateras två gånger per år och det kan därför vara lämpligt att en uppföljning av bilagorna till den föreslagna lagen görs en till två gånger per år för att säkerställa att dubbelreglering inte uppstår och att de kemikalier som finns upptagna i bilagorna är fortsatt relevanta.

Trots vissa brister anser dock Regelrådet att utredningen resonerat tillräckligt transparent och utförligt kring de mest centrala aspekterna och finner redovisningen av alternativa lösningar och effekter av om ingen reglering kommer till stånd godtagbar.

## Förslagets överensstämmelse med EU-rätten

Utredningen anger att det EU-rättsliga regelverket är centralt vid utformningen av en skatt på kemikalier i kläder och skor. Även om en medlemsstat själv beslutar vilka nationella skatter som ska tas ut, får utformningen inte strida mot EU-rätten. Utredningen redogör för relevanta delar i EUF-fördraget och EU-domstolens praxis och avvägningar mellan att säkerställa den fria rörligheten, motverka diskriminering och snedvridning av konkurrens utan att göra avkall på andra viktiga samhällsintressen såsom skydd av hälsa och miljö. Utredningen redogör vidare för förslagets förhållande till punktskattedirektivet (2008/118/EG), som medger påförandet av skatter på andra produkter som inte omfattas av direktivet om de inte leder till gränsformaliteter i handeln mellan medlemsstater och EU:s regler om statsstöd liksom centrala delar av EU:s kemikalielagstiftning, däribland förordning 1907/2006 om registrering, utvärdering, godkännande och begränsning av kemikalier (Reach), förordning 1272/2008 om klassificering, märkning och förpackning av ämnen och blandningar (CLP), förordning 2019/1021 om långlivade organiska föroreningar (POPs) och förordning 528/2012 om tillhandahållande på marknaden och användning av biocidprodukter. Utredningen redogör vidare för förslagets förhållande till andra EU-initiativ och riktlinjer som syftar till att begränsa

skadliga kemikalier och en cirkulär ekonomi samt globala överenskommelser, däribland WTO-regelverket. Utredningen gör bedömningen att förslaget är förenligt med befintliga regelverk.

Regelrådet gör följande bedömning. Utredningen gör en grundlig genomgång av gällande EU-rätt och förslagets förhållanden till denna. Det har framförts invändningar, bland annat i det särskilda yttrandet, att utformningen av skatten sannolikt strider mot såväl EU:s regler för den inre marknaden som det internationella handelsregelverket i WTO. Där anges att eftersom en så stor andel av alla produkter som föreslås beskattas inte innehåller de skadliga kemikalier som förtecknas i bilagan är det svårt att åberopa undantag till skydd för hälsa och miljö genom införandet av en skatt som innebär handels hinder. Regelrådet bedömer likväl att utredningens genomgång av förslagets förhållande till gällande EU- och internationell rätt är tillräckligt utförlig och transparent för att ge en god bild av denna aspekt.

Regelrådet finner därför redovisningen av förslagets överensstämmelse med EU-rätten godtagbar.

### **Särskild hänsyn till tidpunkt för ikraftträdande och behov av speciella informationsinsatser**

Utredningen anger att eftersom den föreslagna lagen innebär att en helt ny skatt införs behövs viss tid för såväl skatteskyldiga som myndigheter att kunna anpassa sina rutiner och system till skatten. Det anges att företagen bör ges minst sex månader innan skatten börjar tillämpas för att få kännedom om de nya skattereglerna och hinna anpassa varuutbud och priser till skatten. I annat fall riskerar den att inte få några positiva effekter, men ändå medföra betydande kostnader dessa första månader. Det anges även att företagen behöver få informationsmaterial från Skatteverket och Tullverket om de nya reglerna. Det anges att för små företag kan även ett fåtal timmar som ägnas åt att söka information om skatten medföra en kännbar kostnad. Små företag är därför särskilt beroende av att få tydlig och lättillgänglig information om den nya skatten så att tiden för att administrera den minimeras. Eftersom informationen till övervägande del kommer att efterfrågas från Skatteverket och Tullverket är det viktigt att dessa myndigheter utbildar sin personal så att de kan svara på dessa frågor. Dessutom bör informationsmaterialet finnas på flera olika språk för att underlätta företagens kontakter med sina underleverantörer. Mot denna bakgrund görs bedömningen att skatten ska tas ut från och med den 1 juli 2021. Det anges dock lämpligt att Skatteverket ges möjlighet att handlägga ansökningar om godkännande som lagerhållare, registrerade mottagare, och registrerade EU-handlare innan skatten kommer att tas ut. Det föreslås därför att lagen träder i kraft den 1 april 2021 och att reglerna om lagerhållare, registrerade mottagare och registrerade EU-handlare ska tillämpas från och med detta datum. Övriga bestämmelser föreslås tillämpas första gången på skattskyldighet som inträder efter utgången av juni 2021.

Regelrådet gör följande bedömning. Utredningen anger att företagen behöver minst sex månader för att anpassa sig till det nya regelverket. Regelrådet noterar att Textilimportörerna i sitt remissvar anger att utredningen tagit för lätt på branschens framförhållning vid orderläggning och säsonger och att det inte tagit någon hänsyn till företagets behov av framförhållning vare sig i förhållande till leverantörer, provningsorgan eller intern anpassning. Textilimportörerna anger att en övergångstid på två år, i likhet med de nya Reach-reglerna, är mer rimligt. Regelrådet anser likväl att utredningen åtminstone översiktligt redovisat tagna hänsyn till ikraftträdandedatum. Redovisningen av behovet av särskilda informationsinsatser är utförlig.

Regelrådet finner därför redovisningen av särskild hänsyn till tidpunkt för ikraftträdande och behov av speciella informationsinsatser godtagbar.



## Berörda företag utifrån antal, storlek och bransch

Utredningen anger att de som direkt berörs av skatten är de skattskyldiga aktörerna, d.v.s. de som yrkesmässigt tillverkar skattepliktiga varor i Sverige, till Sverige för in eller tar emot skattepliktiga varor, säljer skattepliktiga varor genom distansförsäljning eller förmedlar distansförsäljning av skattepliktiga varor från undantagna säljare. Skattskyldiga blir även de som är eller skulle ha varit skyldiga att betala tull vid import av skattepliktiga varor som är yrkesmässig för någon av parterna. Dessutom berörs företag som säljer kläder och skor till svenska köpare, utan att själva vara skattskyldiga, indirekt av skatten. I denna kategori återfinns återförsäljare som köper från grossister som betalt skatten och som påverkas genom höjda inköpspriser för vissa varor. I denna kategori ingår även ett för utredningen okänt antal företag utanför EU som säljer till svenska konsumenter. Även företag i Sverige och utomlands som analyserar förekomst av kemikalier i kläder och skor kommer att påverkas av skatten eftersom efterfrågan på deras tjänster kommer att stiga. Utredningen har identifierat sju SNI-koder som inkluderar skattskyldiga företag (tabell 13.7). Det rör sig om kläd- och skoföretag inom partihandel (1 582), provisionshandel (491), butikshandel med kläder (486), butikshandel med skor och läder (104), butikshandel sport och fritid (265), tillverkning av kläder (1 712) samt tillverkning av skodon (66). Utredningen redovisar tabeller över fördelningen mellan dessa kategorier och storleksfördelning efter antal anställda respektive omsättning. Därtill kommer distanshandlare och förmedlare (100) samt "andra branscher" (2 500). Totalt bedöms 7 306 företag bli skattskyldiga.

Regelrådet gör följande bedömning. Utredningen redovisar antaganden och relevant statistik för berörda företag. Det förekommer vissa oklarheter vad avser exempelvis branschtillhörighet och storleksfördelning av de 2 500 företagen som ingår i kategorin "andra branscher". Det hade varit relevant att beskriva dessa översiktligt. Det verkar vidare inte som om exempelvis provnings- eller certifieringsorgan ingår i denna kategori. Vid en sammantagen bedömning får emellertid beskrivningen trots vissa brister anses tillräcklig.

Regelrådet finner därför redovisningen av berörda företag utifrån antal, storlek och bransch godtagbar.

## Påverkan på berörda företags kostnader, tidsåtgång och verksamhet

Utredningen anger att skatten förväntas medföra ökade kostnader för företagen för tillkommande laboratorieanalyser, ökad tidsåtgång för att vid inköp överväga kemikalieinnehåll och diskutera det med leverantörer, behov av kompetensutveckling kring skatten samt ökat behov av kompetensutveckling om kemikalieutbyte, högre inköpspriser, samt administrativa kostnader för att deklarerat skatten och yrka avdrag.

Utredningen anger att det är svårt att kvantifiera skattens effekt på företagens analyskostnader eftersom det dels är svårbedömt hur analyskostnaderna skulle påverkas av kraven i avfallsdirektivet, nya begränsningsregler, samt förändringar på kandidatlistan och andra omvärldsfaktorer, t.ex. genomförandet av branschens egna åtaganden om utfasning av skadliga kemikalier, dels på grund av att utredningen inte fått in uppgifter från mer än ett företag om hur frekvent företag gör stickprovskontroller i dag. I beräkningarna antar utredningen att skatten medför att de drygt 7 000 skattskyldiga företagen på grund av skatten kommer att genomföra 30 000 fler laboratorieanalyser per år. I tabell 13.8 redovisas antalet ytterligare laboratorieanalyser per företag för olika kategorier av företag. Fördelningen av laboratorieanalyser mellan företagen innebär att företag med omsättningar under 100 miljoner kronor per år antas genomföra ytterligare fyra laboratorieanalyser per bilaga och hundra partier bland de partier där förekomsten av ämnesgruppen inte kan uteslutas ex ante. Motsvarande siffra för företag med omsättning över 100 miljoner kronor antas vara två analyser per ämnesgrupp och hundra partier. Laboratorieanalyser bedöms kosta i snitt 2 000 kronor styck, vilket innebär att de

ytterligare 30 000 analyser som företagen antas göra årligen beräknas kosta minst 60 miljoner kronor. Utredningen uppger att det kan finnas betydande variation mellan analyskostnaderna för företag i samma storleksklass. För en del företag som har ett mycket omfattande kemikaliearbete förväntas skatten inte öka behovet av laboratorieanalyser. Behovet av ytterligare analyser beror också på vilka leverantörer företagen har. I vissa fall kan ett alternativ till egna laboratorieanalyser vara att ställa högre krav på leverantörernas kemikaliekontroll, exempelvis genom att kräva att leverantörerna certifierar sitt kemikaliearbete, trots att detta leder till högre priser. Av denna anledning är det möjligt att skatten får en mindre effekt på de skattskyldigas kostnader för laboratorieanalyser, men en större effekt på deras inköpspriser.

På grund av den stora mängd ämnen som omfattas av skatten förväntas företagen behöva lägga betydande resurser på kompetensutveckling. Tabell 13.8 redovisar utredningens antagande om skattens effekter på det antal timmar som krävs för kompetensutveckling år två efter skattens ikraftträdande och framåt. År ett antas företagen lägga fyra gånger så mycket tid på kompetensutveckling. Timpriset för kompetensutveckling beräknas till 400 kronor. Totalt för hela kollektivet av skattskyldiga företag antas skatten medföra kompetensutvecklingskostnader på 32 miljoner kronor det första året och 8 miljoner kronor kommande år. En del av kompetensutvecklingstiden bedöms ägnas åt skattelagstiftningen och hur skatten ska administreras. Resterande kompetensutvecklings-tid bedöms ägnas kring vilka skadliga kemikalier som kan finnas i olika varor och vilka substitut som finns. Förutom att lägga tid på att skaffa sig generell kompetens kring skadliga kemikalier och deras substitut förväntas skatten leda till att en del företag ibland lägger mer tid på att utvärdera olika alternativa varor vid inköp. I snitt antas detta medföra att ytterligare en timme läggs vid inköp av var trettionde parti. Totalt uppskattas detta medföra kostnader på 5,6 miljoner kronor per år för hela branschen.

Utredningen bedömer att de totalt 617 parti- och provisionshandlare som har en omsättning under en miljon kronor per år endast kommer att föra in eller importera kläder eller skor ett par gånger per år. Detsamma bedöms gälla för de totalt 278 företag som har partiell provisionshandel som sin andra eller tredje verksamhetsinriktning och har en omsättning under 100 miljoner kronor per år. Av denna anledning förväntas dessa företag välja att vara händelseskattskyldiga. Utredningen bedömer att dessa parti- och provisionshandlare i snitt för in eller importerar kläder och skor vid två respektive fyra gånger per år och att de vid varje tillfälle lägger en timme på administration. De 2 500 företag från andra branscher som antas föra in eller importera kläder eller skor vid ett eller ett par gånger per år beräknas alla bli händelseskattskyldiga. De antas lägga i snitt två timmar per år på att redovisa skatten, och bedöms inte ha några andra kostnader orsakade av skatten.

I genomsnitt antas tillverkare med en omsättning på under en miljon kronor, samt de med en omsättning på under 100 miljoner kronor per år vars tillverkning av kläder och skor inte är företagets huvudinriktning, ägna åtta timmar per år åt att redovisa skatten. De skattskyldiga som blir antingen lagerhållare, registrerad mottagare eller registrerad EU-handlare förväntas redovisa skatten varje månad och lägga mellan två och tio timmar per månad på detta beroende på verksamhetens omfattning. Totalt beräknas företagen lägga 89 000 timmar på dokumentation och inbetalning av skatten till en kostnad av 36 miljoner kronor per år.

Utredningen anger att den saknar information för att beräkna merkostnaden för att substituera enskilda varor och antar därför att merkostnaderna för högre inköpspriser som uppstår när företag ersätter varor med beskattade kemikalier i snitt är en femtedel av den skatt som kan undvikas när denna substitution görs. Antagandet leder till att de totala kostnaderna för att undvika skatten (vilket även inkluderar den mertid som läggs vid inköp och halva kompetensutvecklingskostnaden) är ungefär

hälften av den skatt som undviks. Antagandet innebär att högre inköpspriser totalt sett beräknas medföra kostnader på 6,3 miljoner kronor per år.

Själva skatten uppskattas inbringa 790 miljoner kronor brutto och medföra 190 miljoner kronor i ökad mervärdesskatt från kläd- och skobranschen. De skattskyldiga företagen beräknas stå för 90 procent av dessa skatteinbetalningar, totalt 880 miljoner kronor. Förutom skattesumman på 880 miljoner kronor beräknas de totala kostnaderna för de skattskyldiga företagen uppgå till 116 miljoner kronor per år samt ytterligare 24 miljoner kronor det första året.

Utredningen anger att baserat på de antaganden om elasticiteter som gjorts beräknas skatten medföra att kläd- och skokonsumtionen minskar med 1 060 ton respektive 140 ton. Skatten förväntas leda till att andelen kläder och skor som via distanshandel köps direkt av konsumenter från säljare i tredje land sjunker från ungefär 5 procent till ungefär 4,8 procent. Fem sjättedelar av denna effekt beräknas bero på att kemikalier vars förekomst påverkar rätten till avdrag är vanligare i kläder och skor som importerats av svenska konsumenter från säljare i tredje land. Den resterande sjättedelen beräknas bero på att skatten medför högre administrativa kostnader, i tid eller pengar, per kilogram som importeras av konsumenter från länder utanför EU än för köp inom EU. För handel med kläder och skor beräknas även vissa snedvridningar i konkurrensförhållandena uppstå på grund av skattens påverkan på köp av kläder och skor vid utlandsresor samt på grund av tröskelvärdet på 100 000 kronor som gäller vid distansförsäljning. Utredningen bedömer att svenskars köp av kläder och skor under utlandsresor på grund av skatten kan stiga med 184 miljoner kronor och antar att utländska turisternas köp i Sverige minskar med lika mycket. Totalt innebär det att svenska handlare går miste om försäljning på 368 miljoner kronor per år. På grund av tröskelvärdet vid distansförsäljning bedöms försäljningen för små utländska säljare öka med sju miljoner kronor per år på svenska säljares bekostnad. Utredningen bedömer att effektivitetsförlusten relaterad till köp på utlandsresor uppgår till 2,2 miljoner kronor per år, medan effektivitetsförlusten orsakad av tröskelvärdet endast är 40 000 kronor per år.

Utredningen anger vidare att en samhällsekonomisk effektivitetsförlust uppstår till följd av att en del företag yrkar och beviljas felaktiga avdrag, medan andra inte yrkar på de avdrag de har rätt till. Värdet av denna effektivitetsförlust beräknas till sex miljoner kronor per år. Omsättningen, exklusive skatten, för kläd- och skohandlare verksamma i Sverige beräknas på grund av skatten bli 1,1 procent lägre än den annars skulle bli. Utredningen bedömer att företag som tillverkar kläder och skor inte påverkas nämnvärt av skatten. Utredningen bedömer att antalet anställda inom handel med kläder och skor i Sverige påverkas av skatten ungefär lika mycket som det totala försäljningsvärdet, exklusive skatten, för kläder och skor som säljs i Sverige, vilket medför att antalet anställda förväntas minska med knappt 700 (motsvarande 1,1 procent) jämfört med om skatten inte införs. Enligt utredningen finns det vidare nästan 9 000 kläd- och skohandlande företag i Sverige, varav många redan har en mycket liten omsättning. Det är därför möjligt att skattens effekt på försäljning leder till att en del upphör med sin verksamhet, eller upphör med verksamheten något år tidigare än de annars skulle ha gjort. Utredningen bedömer att skatten kommer att påskynda nedläggningen av färre än hundra kläd- och skohandlande företag.

Regelrådet gör följande bedömning. Utredningen presenterar många relevanta förväntade effekter avseende förslagets påverkan på företagens kostnader, tidsåtgång och verksamhet. Utredningen redovisar även de många svårigheter och oklarheter som är förknippade med beräkningarna och är även transparent med de antaganden som ligger till grund för beräkningarna, vilket är positivt. Regelrådet finner redovisningen av förslagets påverkan på berörda företags kostnader, tidsåtgång och verksamhet godtagbar.



## Påverkan på konkurrensförhållandena för berörda företag

Som redovisats ovan anger utredningen att förslaget förväntas medföra minskad kläd- och skokonsumtionen totalt sett, att de svenska företagens omsättning blir lägre och att flera företag kommer att upphöra med sin verksamhet. Snedvridningar i konkurrensförhållandena uppstår på grund av skattens påverkan på köp av kläder och skor vid utlandsresor samt på grund av tröskelvärdet på 100 000 kronor som gäller vid distansförsäljning. Snedvridning kan också ske till följd av att en del företag yrkar och beviljas felaktiga avdrag, medan andra inte yrkar på de avdrag de har rätt till.

Regelrådet gör följande bedömning. Utredningen anger att konkurrensen i viss utsträckning kommer att snedvridas till svenska företags nackdel. Den anger dock att de skattskyldiga företagen i stor utsträckning kan kompensera de ökade kostnaderna genom att överföra dem till konsument genom prisökningar med i genomsnitt fyra procent. Regelrådet noterar emellertid att Textilimporterna anger att i och med den hårdnande internationella konkurrensen till följd av digitalisering och ändrade konsumtionsmönster är möjligheten idag för handlare och importörer att kompensera sig för ytterligare skatter begränsad. Stora aktörer på marknaden har redan idag konkurrensfördelar genom sin storlek och kan välja att internalisera en ny skatt då endast en liten del av försäljningen sker i Sverige, vilket ytterligare skulle försämra konkurrenssituationen för Sverigebaserade företag på den svenska marknaden. För svenska exportörer är situationen än tydligare, även om utredningen inte har inkluderat exporten i beräkningarna och Textilimportörerna anger att skatten och de betydande administrativa kostnader skatten medför kommer att drabba exporten hårt. De konstaterar vidare att återhämtningen efter de ekonomiska följderna av covid-19-pandemin ytterligare skulle försvåras och att det utsatta läge som många aktörer befinner sig i till följd av pandemin sannolikt även innebär att utredningens uppskattningar av konsekvenserna för företagen också av detta skäl är kraftigt underskattade. Trots att utredningen redovisat en hel del värdefull information i fråga om förslagets påverkan på konkurrensförhållanden är den därför inte att ses som tillräckligt uttömmande.

Regelrådet finner därför redovisningen av förslagets påverkan på konkurrensförhållanden för berörda företag bristfällig.

## Regleringens påverkan på företagen i andra avseenden

Det finns ingen särskild redovisning av regleringens påverkan på företagen i andra avseenden. Utredningen har emellertid redogjort för förslagets påverkan på företags kostnader, tidsåtgång och verksamhet på ett tillräckligt sätt och även till viss del för konkurrenspåverkan. Såvitt Regelrådet kan bedöma finns ingen uppenbar anledning att anta att regleringen skulle påverka företagen i andra avseenden än de tidigare redovisade delarna och finner därför avsaknad av redovisning av regleringens påverkan på företagen i andra avseenden godtagbar.

## Särskilda hänsyn till små företag vid reglernas utformning

Utredningen anger att jämfört med större företag antas en större andel av de små företagens kostnader bestå i kostnader för kompetensutveckling samt administrativa kostnader orsakade av skatten. De minsta skattskyldiga företagen som har en omsättning på under en miljon kronor förväntas få merkostnader på 3 000 – 4 000 kronor per år, exklusive den skatt de betalar in. Eftersom många företag inom denna kategori har en omsättning på under 200 000 kronor kommer merkostnaderna i många fall att överskrida en procent av företagets omsättning. För övriga skattskyldiga små företag, d.v.s. de med en omsättning på mellan en och hundra miljoner kronor, förväntas skatten medföra kostnader på mellan 15 000 och 44 000 kronor (exklusive den skatt de betalar in) om företagets huvudsakliga inriktning är inom kläd-, sko, eller sport- och fritidsbranschen. I de flesta fall beräknas detta motsvara mindre än en halv procent av företagets omsättning. Detta kan jämföras med att

kostnaderna som skatten orsakar sällan motsvarar mer än 0,1 procent av omsättningen för storföretagen. Sammantaget förväntas skatten medföra en större utmaning för småföretagen jämfört med företagen med en omsättning över 100 miljoner kronor. Det anges även att skatten förväntas leda till att kring en procent, eller mindre, av företagen i kläd- eller skohandeln upphör med sin verksamhet tidigare än de annars skulle ha gjort. Detta beräknas motsvara färre än hundra företag, varav de flest bedöms vara företag som nu har en omsättning på under en miljon kronor per år. Utredningen anger vidare att för små företag kan även ett fåtal timmar som ägnas åt att söka information om skatten medföra en kännbar kostnad och att små företag därför är särskilt beroende av att få tydlig och lättillgänglig information om den nya skatten så att tiden för att administrera den minimeras. Det föreslås införas ett tröskelvärde på en årlig distansförsäljning till Sverige om 100 000 kronor för att bli skattepliktig. Däremot finns inga liknande överväganden för berörda svenska företag.

Regelrådet gör följande bedömning. Utredningen redogör för förslagets effekter på små företag. Såvitt Regelrådet kan bedöma förs dock inget resonemang kring särskilda hänsyn till små företag vid reglernas utformning. Om utredningen anser att sådana hänsyn inte kan tas, borde detta ha motiverats och redovisats.

Regelrådet finner därför redovisningen av särskilda hänsyn till små företag bristfällig.

### Sammantagen bedömning

Utredningen har gjort en omfattande konsekvensutredning. Det förekommer utförliga resonemang kring alla viktiga aspekter och överväganden, osäkerheter och antaganden redovisas på ett transparent sätt. Trots svårigheter att kvantifiera olika effekter har utredningen i stor utsträckning genomfört sådana beräkningar, vilket är mycket positivt. Det förekommer vissa brister, främst kring redovisningen av förslagets påverkan på konkurrensförhållanden och särskilda hänsyn till små företag, och det kan finnas anledning att ifrågasätta vissa uppgifter eller slutsatser. Mot bakgrund av utredningsuppdragets karaktär anser Regelrådet likväl att utredningen ger en god bild av såväl problemställningar som förslagets effekter.

Regelrådet finner därför att konsekvensutredningen uppfyller kraven i 6 och 7 §§ förordningen (2007:1244) om konsekvensutredning vid regelgivning.

Stöd till regelgivare i konsekvensutredningsarbetet finns i [Tillväxtverkets handledning för konsekvensutredning](#).

Regelrådet behandlade ärendet vid sammanträde den 16 september 2020.

I beslutet deltog Elisabeth Thand Ringqvist, ordförande, Annika Bergman, Claes Norberg, Lennart Renbjer och Marie-Louise Strömgren.

Ärendet föredrogs av Anna Stattin.



Ordförande  
Elisabeth Thand Ringqvist



Föredragande  
Anna Stattin