



Finansdepartementet
Skatte- och tullavdelningen
Enheten för mervärdesskatt och punktskatter

Vår referens/dnr:
111/2020

Er referens/dnr:
Fi2020/01583/S2

2020-09-30

Remiss av betänkandet Skatt på modet – för att få bort skadliga kemikalier (SOU 2020:20)

Föreningen Svenskt Näringsliv har beretts tillfälle att avge yttrande över rubricerad betänkande och vill med anledning därav avge följande yttrande.

Svenskt Näringsliv avstyrker förslaget i enlighet med vad som anges nedan.

Bakgrund

I utredningens betänkande föreslås att en skatt på kemikalier i kläder och skor ska tas ut från den 1 juli 2021¹ med följande utformning:

- Skatten tas ut på 40 kronor per kilo för kläder och skor. Avdrag kan göras med 95 procent för varor som inte innehåller någon av de ämnen som specificeras i lagens fem bilagor respektive 47,5 procent för varor som innehåller ämnen i högst en bilaga.
- För kläder och skor med allvädersfunktion, respektive med mjukgjord polyvinylklorid, polyuretan eller gummi föreslås tillkommande skatt på 19 kronor per kilo som de skattskyldiga får göra 100 procent avdrag från om de kan visa att varorna inte innehåller PFAS respektive ftalater över specificerade gränsvärden. Det innebär att punktskatten kan uppgå till 78 kr per kilo.²
- För begagnade kläder och skor som förs in från annat EU-land eller importeras till Sverige medges avdrag med 95 procent av skatten om 40 kronor per kilo utan att kemikalieinnehållet behöver styrkas.
- Personlig skyddsutrustning och leksaker undantas helt från skatten.
- Skattskyldig är den som tillverkar skattepliktiga varor och den som för in skattepliktiga varor från ett annat EU-land. 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

¹ Formellt föreslås lag om skatt på plastbärkassar träda ikraft den 1 april 2021 som är den tidpunkt som Skatteverket efter ansökan kan registrera en skattskyldig som lagerhållare.

² 40 kr + 19 kr + 19 kr

som förmedlar distansförsäljningen bli 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.

- Företag som ansökt och blivit godkända aktörer³ av Skatteverket ges möjlighet att redovisa skatten samlat för i periodiska punktskattedeklarationer i stället för separat för varje skattepliktig händelse.
- Skatten beräknas innebära tillkommande årlig skatteintäkt om 750 miljoner kronor.
- Utredningen gör bedömningen att skatt kommer att medföra att antalet arbetstillfällen inom kläd- och skobranschen kommer att försvinna för 700 personer.
- Utredningen anger att 83,69 procent av alla kläder och skor som föreslås omfattas av skatten inte innehåller sådana kemikalier som ligger till grund för beskattningen.

Sammanfattning

Svenskt Näringsliv anser att utredningens förslag inte bör införas mot bakgrund av bl.a. följande:

- Föreslagen skatt saknar nödvändig träffsäkerhet för att utgöra ett kostnadseffektivt och acceptabelt styrmedel. Utredningen anger att mer än 83 procent av alla kläder och skor som omfattas av skatten inte innehåller de kemikalier som skatten avser att träffa.
- Utredningen föreslår att fullt avdrag inte medges för varor som är helt utan skadliga kemikalier. Den fiskala utformningen av skatten är orimlig och kontraproduktiv. Det är en viktig princip att fullt avdrag ska medges för varor som är helt utan de listade kemikalierna.
- Avsaknad av standardiserade mätmetoder gör verifiering av skatteavdrag och myndigheternas kontroll av skatten rättsosäker.
- Utredningen konstaterar att det inte kan dras någon slutsats huruvida skattens samhällsekonomiska kostnader är större eller mindre än dess samhällsekonomiska vinster. Denna bristande osäkerhet kring effekterna av skatten bör i sig vara en indikation på att skatten inte bör genomföras.
- För det fall skatten införs behöver avfallsförbränning undantas från skatten för att undvika att produkterna träffas av dubbla punktskatter.
- För det fall skatten införs behöver begagnade och re-designade varor undantas från skatten för att främja cirkuläritet.
- Utredningen anger att skatten utgör ett hinder för den fria rörligheten i den internationella handeln men kan motiveras på objektiva grunder till skydd för människors hälsa och till skydd för miljön. Argumentet måste ifrågasättas då merparten av de skattepliktiga varorna inte innehåller de kemikalier som skatten avser träffa.
- Urvalet av kemikalier är bristfälligt då det innehåller förbjudna kemikalier och bygger på kartläggningar som är flera år gamla.
- För det fall skatten införs behöver tidpunkten för skattens ikraftträdande senareläggas ytterligare i förhållande till vad som anges i budgetpropositionen för

³ Godkända lagerhållare, registrerade mottagare och registrerade EU-handlare.

2021 och en första grundlig utvärdering av skatten behöver ske inom två från dess ikraftträdande.

Inställning

Allmänna utgångspunkter

Konkurrenskraftiga och innovativa företag är nödvändiga för att klara en grön omställning. Svenskt Näringsliv verkar för att företag i Sverige ska uppmuntras till att göra miljöfrämjande investeringar. Goda villkor för företag i Sverige innebär att fler företag väljer att producera sina varor i Sverige istället för i länder som har lägre miljökrav.

Svenskt Näringsliv stödjer den övergripande målsättningen med utredningen att minska förekomsten av och risken för exponering samt spridning av miljö- och hälsofarliga ämnen från kläder och skor på ett kostnadseffektivt sätt. Mot bakgrund av att miljön borde vara i fokus är det olyckligt att kommittédirektivet begränsar utredningen till att lämna ett förslag på utformning av skatt, i stället för att förutsättningslöst låta utredningen analysera alternativa åtgärder som potentiellt vore mer ändamålsenliga för att uppnå avsedd miljöstyrning. Valet av styrmedel är centralt för att uppnå miljömålen på ett så kostnadseffektivt sätt som möjligt och därför är det väsentligt att inte begränsa valet av styrmedel innan en närmare utredning gjorts. Ett grundläggande krav måste vara att styrmedlet har en god precision för att träffa de specifika kemikalier som anses angeläget att substituera.

En viktig utgångspunkt är att ett effektivt miljöarbete företrädesvis ska genomföras på EU-nivå. Homogena lagkrav och riktlinjer på europainivå eller global nivå får betydligt större effekt än nationella särregleringar för att uppnå substitution av kemikalier. Farliga ämnen ska i första hand förbjudas. Att införa svenska särregleringar kan få till följd att handelshinder och en snedvriden konkurrenssituation uppkommer.

Skatten har dålig träffsäkerhet

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, vilket är uppseendeväckande för en skatt som införs med miljöargument. Flera av de kartläggningar som utredningen har utgått från är flera år gamla och de beaktar inte den positiva utveckling som gjorts de senaste åren inom branschen, både på frivillig väg och genom reglering på kemikalieområdet på EU-nivå genom bl.a. REACH.⁴ Enligt företrädare från branschen har de senaste årens utfasning inneburit att åtminstone 90 procent av dagens kläder och skor inte innehåller de kemikalier som skatten avser träffa.

Mot bakgrund av den höga andel företag som inte använder de kemikalier som utredningen valt att beskatta är det av intresse att göra en återblick på kemikalieskatteutredningens betänkande (SOU 2015:30). Den utredningen valde att inte lägga fram något förslag avseende kemikalieskatt på kläder: "Problemet som utredningen ser med denna skattekonstruktion är att kanske minst 90 procent av alla kläder inte innehåller farliga kemikalier. Det innebär att många skattskyldiga skulle behöva lägga ner resurser på att dokumentera innehållet av kemikalier i väldigt många klädesplagg som inte innehåller

⁴ Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1907/2006 om registrering, utvärdering, godkännande och begränsning av kemikalier (REACH) och inrättande av en europeisk kemikaliemyndighet

sådana ämnen.”⁵ Kemikaliskatteutredningens motiv för att inte föreslå någon skatt, eller åtminstone att begränsa omfattningen av skatten, är fortfarande relevant.

Vad avser biocider ska enligt utredningen 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 kläder och skor som inte innehåller aktuella kemikalier.

Under förutsättning att ett förslag på skatt ska tas fram av utredningen, borde den föreslagit en mer begränsad utformning av skatten med en bättre träffsäkerhet än den föreslagna utformningen. Av de skattekonstruktioner som utredningen har undersökt är en skatt som bygger på avgränsade varugrupper att föredra. En avgränsad skatt, som exempelvis kan utgå från specifikt tillsatta funktionskemikalier, skulle ge en skattekonstruktion med bättre träffsäkerhet och skulle bli mer substitutionsdrivande jämfört med en skatt som träffar alla kläder och skor.

Den föreslagna utformningen uppfyller inte kommittédirektivets krav på en kostnadseffektiv och administrativt enkel skatt då den i saknar nödvändig precision och därmed skapar en omotiverad administrativa börda och kostnad för huvuddelen av de aktörer som skatten träffar. Det är särskilt bekymmersamt att skattens styrande effekt är ytterst begränsad då den förväntas resultera i att utfasningen av de kemikalier som omfattas av skatten endast minskar med fem år jämfört med om inga som helst åtgärder vidtas. Utredningen gör således bedömningen att utfasningen av de aktuella kemikalierna kommer att ske utan den föreslagna skatten eller några ytterligare styrmedel. Det kan med fog ifrågasättas om den begränsade miljönyttan med skatten står i proportion till de negativa effekter som den förväntas ha för företag, arbetstillfällen och konkurrenskraft.

Fiskal utformning av skatten

Enligt utredningsdirektivet är utgångspunkten för en miljöskatt att den ska vara substitutionsdrivande. Det bör innebära att företag som arbetar substitutionsdrivande och har fasat ut de skadliga kemikalier i varorna som lagen omfattar inte bör beskattas. Mot bakgrund av detta är det orimligt att utredningen ändå föreslår att inte fullt avdrag medges för varor som är helt utan skadliga kemikalier.

Det är 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 fiskal skatt utgör en extra kostnad som riskerar tränga undan miljöfrämjande åtgärder och investeringar. Den fiskala delen av skatten skadar förtroendet och acceptansen för skatter som miljöstyrmedel.

Det är en viktig princip att fullt avdrag ska medges för varor som är helt utan de listade kemikalierna. Skatten kommer också ha reell påverkan på klädhandelns lönsamhet. Det är en bransch där rörelsemarginalen sjunkit drastiskt, samtidigt som konsumenters inköp av kläder och skor stagnerat. Den pågående pandemin har förvärrat situationer ytterligare för branschen. Att då lägga en pålaga på branschen kan inte motiveras utifrån ett kostnadseffektivt perspektiv. Förslagen skatt riskerar minska konkurrenskraften ytterligare

⁵ SOU 2015:30, s. 249.

och slå ut såväl företag som arbetstillfällen samt tränga undan företagens miljöfrämjande åtgärder och investeringar.

Utöver skatten tillkommer ett antal andra politiska initiativ som kommer att innebära ökade kostnader för företagen. Det gäller främst det planerade producentansvaret för insamling av textil, vilket har ett tydligt mervärde för utvecklingen av en mer cirkulär ekonomi.

Svårt att verifiera och kontrollera skatten

Utredningen har haft i uppgift att särskilt beakta hur skatten ska kontrolleras samt att de administrativa kostnaderna ska hållas så låga som möjligt. Av utredningsdirektivet framgår att särskild hänsyn bör tas till företagens administrativa börda och kostnader. Vidare framgår att de ämnen som beskattas ska gå att mäta med hjälp av en standardiserad eller annan likvärdig metod.

Flera ämnen i bilagorna har inte standardiserade testmetoder, halterna är lågt satta och i vissa fall till och med så lågt att förekomsten kan vara på grund av kontaminering och inte fråga om aktivt tillsatta ämnen. Detta kan innebära att flera tester krävs för att bevisa mätosäkerheter där olika tester visar olika svar. Av utredningens betänkande framgår att det för enskilda PFAS inte alltid finns tillgång till standardiserade mätmetoder eller standard-substanser, men att utredningen erfar att det pågår en utveckling av metoder för att mäta totalt organiskt fluor.

Grunden för en skatt måste vara att det finns objektiva mätmetoder som företag och myndigheter kan använda sig av för att säkerställa en korrekt skatteuppbörd. I de fall det saknas allmänna mätmetoder för att kontrollera skattens riktighet kan de aktuella ämnena inte omfattas av skatten. En uppenbar risk är att den bristande möjligheten att göra kontroller för att verifiera rätten till avdrag får till följd att seriösa företag kommer att tvingas betala en högre skatt på grund av svårigheten att styrka rätten till avdrag avseende kemikalier för vilka det saknas tillfredställande mätmetoder. Sammantaget innebär detta en oacceptabel rättsosäkerhet för de skattskyldiga som motiverar att den föreslagna skatten inte bör införas.

Med erfarenhet från elektronikskatten⁶ är Svenskt Näringslivs bedömning att tillsynsmyndigheternas kapacitet och möjlighet att bedriva tillsyn och uppföljning kommer vara begränsade. Det gäller bl.a. kompetens på kemikalieområdet för att kunna göra relevanta kontroller, men också genom avsaknad av tydlig vägledning i lagstiftningen kring vilka testmetoder respektive gränsvärden som är aktuella. Även myndigheternas begränsade möjligheter att kontrollera och driva in skatt från aktörer utanför Sverige är fog för att inte gå vidare med förslaget.

Osäkra hälso- och miljöekonomiska vinster med skatten

Utredningen anger att den inte kan dra någon slutsats huruvida skattens samhällsekonomiska kostnader är större eller mindre än dess samhällsekonomiska vinster. Denna bristande osäkerhet kring effekterna av skatten bör i sig vara en indikation på att skatten inte bör genomföras.

⁶ Lag (2016:1067) om skatt på kemikalier i viss elektronik

Av konsekvensanalysen framgår att skatten bl.a. beräknas leda till cirka 700 färre arbetstillfällen inom kläd- och skoindustrin i Sverige och medföra prishöjningar på i snitt 4 procent för de varor som träffas av skatten. Den föreslagna skatten förväntas ha störst negativ effekt för kvinnor och låginkomsttagare. Det är dock sannolikt att antalet förlorade arbetstillfällen är lågt räknat då utredningen i sin beräkning har utgått från att företagen kan få full täckning för skatten i priset till konsument. På en konkurrensutsatt marknad är det inte självklart att ett företag kan överföra kostnaden för skatten till konsument. Det innebär att skatten kommer att få en direkt påverkan på företagets lönsamhet och negativa konsekvenser på sysselsättningen.

Sammantaget finns det anledning att ifrågasätta om det finns skäl att införa en skatt som inte hälso- och samhällsekonomiskt uppväger de negativa konsekvenserna som en skatt innebär i form av försämrad legitimitet för skattesystemet, utökad administrativ börda för företagen och förlorade arbetstillfällen. I synnerhet om merparten av kläderna och skorna beskattas trots att varorna inte innehåller de listade kemikalierna.

För det fall regeringen trots ovan sagda väljer att gå vidare med någon del i förslaget vill Svensk Näringsliv framföra följande.

Avfallsförbränning bör undantas från skatten

I utredningens förslag görs inget undantag för varor som lagerhållare lämnar till avfallsförbränning, något som är olyckligt. I miljöbalken finns den s.k. avfallshierarkin⁷ som anger i vilken ordning som avfall ska hanteras.

Det finns inget självändamål att lämna inköpta varor till avfallsförbränning men det kan behövas om det exempelvis visar sig att en sändning med kläder eller skor innehåller kemikalier som gör varorna olämpliga eller förbjudna att sälja. Risken med att inte ha ett undantag är att kläderna i stället lämnas till materialåtervinning, vilket får till följd att de farliga kemikalierna kommer in i återvinningssystemet. En annan konsekvens av att beskatta varor som lämnas till avfallsförbränning är att dessa produkter kan bli föremål för dubbla punktskatter då varor som förbränns även beskattas med avfallsförbränningskatt från den 1 april 2020.

Sammantaget finns det rationella skäl för att inte beskatta kläder och skor som lämnas till avfallsförbränning. Att inte medge undantag, som utredningen föreslår, är kontraproduktivt ur ett miljöperspektiv och beaktar varken relevant miljölagstiftning eller att det redan finns en specifik punktskatt avseende avfallsförbränning.

Begagnade varor och re-design

Den föreslagna beskattningen av begagnade kläder och skor går emot utredningens uppdrag att inte försämra förutsättningarna för att bedriva handel med begagnade varor. Enligt utredningens förslag medges avdrag med 95 procent av den fulla skatten. Konsekvensen blir, med utgångspunkt att begagnade varor generellt är billigare än nya varor, att skatten kommer att vara en större andel av det totala priset för skattepliktiga begagnade varor relativt skattepliktiga nya varor.

⁷ Se 15 kap. 10 § miljöbalken.

Effekten av utredningens förslag blir att incitamentet att handla begagnade kläder och skor minskar, vilket inte ligger i linje med utredningens uppdrag. Vidare motverkar förslaget utvecklingen mot en mer cirkulär ekonomi då annan lagstiftning, såsom utökad krav på insamling av kläder och skor, syftar till att främja en ökad cirkulation. Skatten ska vara substitutionsdrivande. Substitution sker vid tillverkningen av kläder och skor, inte vid handel med begagnade varor.

Vidare innebär utredningens förslag att re-designade varor kommer att beskattas som nya kläder trots att de producerats av begagnade kläder, vilket är olyckligt då re-design är en ökande trend och en väg för ett ökat cirkulärt flöde av kläder.

Hinder i den internationella handeln

Av konsekvensanalysen framgår att skatten utgör ett hinder i den fria rörligheten men kan motiveras på objektiva grunder till skydd för människors hälsa och till skydd för miljön. Utredningen hänvisar till att skattens införande bl.a. kan motiveras med artikel XX i GATT-avtalet, vilken föreskriver att man får införa regleringar som begränsar den internationella handeln "som avser åtgärder som är nödvändiga för att skydda människors, djur- eller växtliv eller hälsa". Med anledning av att mer än 83 procent av alla produkter som föreslås beskattas inte innehåller något av de ämnena man listar, bör skatten vara oförenlig med intentionen i artikel XX.

Det är motiverat att fråga sig om Sverige, som ett litet och handelsberoende land, verkligen vill gå i bräschen för att skapa nationella skatter som försvårar den internationella handeln. Det finns en risk att andra länder kommer att följa efter och utforma skatter och andra nationella tekniska handelshinder med åberopande med vaga miljömotiv, något som skulle vara negativt för den internationella handeln.

Brister i urvalet av kemikalier

Urvalet av kemikalier till grund för beskattningen är bristfälligt med beaktande av bl.a. följande:

- Vissa av de ämnen som finns med i bilagorna som ligger till grund för beskattningen är förbjudna i befintlig lagstiftning.
- Utvärdering av nivåer och halter har redan gjorts och bör följas, exempelvis gällande alkaner och SCCP.
- Utredningen har också valt att inkludera ett antal biocider i de bilagor som berör alla kläder och skor, trots att det är en liten andel av alla kläder och skor som dessa ämnen återfinns i. Utredningen uppskattar att mindre än 2 procent av samtliga kläder och skor innehåller biocider, men siffran är sannolikt lägre. Att handelsaktörer då ska bevisa avsaknad av biocider för alla kläder och skor är oacceptabelt, kostnadsdrivande och administrativt betungande. EU har dessutom en biocidförordning⁸ och reglering av biocider bör ske enbart inom denna.

⁸ Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 528/2012 av den 22 maj 2012 om tillhandahållande på marknaden och användning av biocidprodukter

- Flera ämnen i bilagorna är redan föreslagna att omfattas av EU:s kemikalielagstiftning REACH som uppdateras två gånger per år. Med anledning av bl.a. detta bör uppföljning av bilagorna till lagen göras en till två gånger per år för att säkerställa att dubbelreglering inte uppstår och att de kemikalier som finns upptagna i bilagorna är relevanta.
- Flera mätningar i underlaget som urvalet baserats på är över åtta år gamla och beaktar inte den utvecklingen som gjorts inom REACH och biocidförordningen.

Skattens ikraftträdande och utvärdering

I budgetpropositionen för 2021 har ett senarelagt ikraftträdandedatum aviserats i förhållande till vad utredningen föreslagit. En bedömning är att eftersom regeringen valt att remittera betänkandet innan utvärderingen av elektronikskatten genomförts behöver tiden skjutas fram ytterligare, för det fall skatten överhuvudtaget införs.

Det är positivt att utredningen föreslår att det ska finnas en plan för att utvärdera de miljömässiga och skattemässiga effekterna av skatten för att säkerställa att skatten får önskvärd effekt. Svenskt Näringsliv anser dock att de osäkra hälso- och miljövinster visar på att det finns behov av att göra en första grundlig uppföljningen inom två år från ikraftträdandet och inte efter fyra år som utredningen föreslår. I sammanhanget är det viktigt att beakta att många berörda företag befinner sig i en prekär situation med anledning av den pågående pandemin. Till följd av utredningen inte har beaktat pandemin i sin konsekvensutredning är det sannolikt de bedömda konsekvenserna för företagen är kraftigt underskattade.

SVENSKT NÄRINGSLIV

Johan Fall

Robert Lönn