

Remissvar ”Betänkande av Utredningen om skatt på skadliga kemikalier och skor, SOU 2020:20”

Swedish Shoe Environmental Initiative (SSEI) är ett miljonätverk för den svenska skobranschen med 23 medlemsföretag. Våra medlemmar inkluderar både stora företag samt mindre företag inom skobranschen. Vi har med intresse tagit del av betänkandet SOU 2020:20 och är tacksamma för att vi utsetts till remissinstans och således fått möjlighet att kommentera det rubricerade förslaget på kemikalieskatt.

SSEI är dock mycket bekymrade och kritiska mot att regeringen redan i budgetpropositionen för 2021 skriver att regeringen avser att föreslå att en skatt på skadliga kemikalier i kläder och skor införs 2022. SSEI anser att det är allvarligt att regeringen föregår remisshanteringen och redan nu verkar ha tagit ställning för ett införande av en skatt på skadliga kemikalier i kläder och skor. Detta är synnerligen allvarligt eftersom betänkandet (utredningen) enligt vår uppfattning innehåller allvarliga fel framförallt avseende kostnader för införandet av skatten.

SSEI 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. Dock anser vi inte att detta är rätt sätt att göra det på och ställer oss därför kritiska till införandet.

SSEI yrkar därför att skatten inte införs baserat på de tolv olika punkter som anges nedan.

Om regeringen fasthåller sin bedömning från budgetpropositionen att en kemikalieskatt bör införas, yrkar vi på tre förändringar i skatteförslaget. Vi yrkar på att skatteförslaget omarbetas så att antalet kemikalier som omfattas reduceras väsentligt så det fokuseras på de mest relevanta kemikalierna med hänsyn till förekomst och potentiellt skadliga effekter. Detta skulle medföra att förslaget blir mer hanterbart avseende administration och analyskostnader för skattskyldiga och enbart påverka miljö- och hälsnytta marginellt (utredningen anger att 83,69 % av kläder och skor på svenska marknaden inte innehåller någon av de mer än 50 kemikalier som är inkluderade i lagförslaget). Vidare yrkar vi på ett hanterbart sätt att verifiera avsaknad av beskattningsbara kemikalier tydliggörs i lagstiftningsärendet (skatteavdrag för avsaknad av beskattningsbara kemikalier bör kunna verifieras genom antingen analyser (tester) eller intyg från leverantör i kombination med ett trovärdigt systematiskt system för kemikaliekontroll). Slutligen yrkar vi på att fullt avdrag medges om produkterna inte innehåller några beskattningsbara kemikalier.

Nedan följer en översikt av tolv punkter som är bakgrunden till att vi yrkar på att skatten inte införs i sin nuvarande form (en mer detaljerad information följer efter listan)

1. Skatt är ett felaktigt instrument för att uppnå målsättningen
2. Stora resurser behöver läggas ned på att dokumentera innehållet av kemikalier i väldigt många klädesplagg och skor som inte innehåller beskattningsbara kemikalier
3. Skatteförslaget är inte tillräckligt substitutionsdrivande
4. Skatteförslaget motverkar den fria rörligheten inom EU
5. Skatteförslaget är konkurrensnedvridande

6. Det finns brister i urvalet av kemikalier som ska omfattas av skatten
7. Bristfällig konsekvensbeskrivning i betänkandet
8. Kostnader för implementering av skatten är kraftigt underskattade i utredningen
9. Verifikation för att få skatteavdrag bör tydliggöras i lagstiftningsärendet (utredningen är oklar på denna punkt och gör orealistiska antaganden)
10. Analysmetoder för alla beskattningsbara kemikalier bör definieras (ej identifierade av utredningen)
11. En bedömning av samhällsekonomisk effekt saknas eftersom eventuella vinster för miljö och hälsa inte är tillräckligt dokumenterade
12. Alltför kort tid från beslut till implementering

Skatt är ett felaktigt instrument för att uppnå målsättningen

SSEI stödjer målsättningen att uppnå en reduktion av skadliga kemikalier i kläder och skor. SSEI anser dock att en svensk skatt är en felaktig väg för att uppnå en reduktion av potentiellt skadliga kemikalier i kläder och skor. Det är vår uppfattning att skadliga kemikalier i varor såsom kläder och skor bör förbjudas eller begränsas och att detta bör göras på EU-nivå. Det är vår uppfattning att EU:s regler om kemikalier i kläder och skor redan idag är ett effektivt instrument för att begränsa skadliga kemikalier och att nya initiativ från Sverige bör kanaliseras via EU:s kemikalielagstiftning (REACH).

Vi noterar att Sverige för närvarande utarbetat ett begränsningsförslag till REACH om allergiframkallande ämnen i textil och läder. I detta förslag värderar förslagsställaren olika instrument för att genomföra begränsning av allergiframkallande ämnen och vi citerar följande värdering av nationella skatter från det svensk/franska förslaget "National taxes would however create an uneven playing field for market actors, especially as the e-commerce market for textile articles is likely to grow in importance. An EU-wide instrument is preferable,...".

SSEI anser att det är anmärkningsvärt att Sverige avfärdar nationella skatter i ett förslag man nyligen utarbetat till EU (REACH) samtidigt som man sänder ett förslag till nationell skatt på remiss i Sverige. Dessa dubbla budskap gör det mycket svårt att förstå motiveringen för förslaget till en nationell skatt på skadliga kemikalier i kläder och skor och riskerar att internationellt minska Sveriges trovärdighet i miljöfrågor.

SSEI anser att det är olyckligt att utredningsdirektivet begränsade utredningen till att lämna ett förslag på utformningen av en skatt, istället för att förutsättningslöst låta utredningen analysera alternativa instrument som enligt vår uppfattning vore mer ändamålsenligt för att uppnå avsedd miljö- och hälsoeffekt.

Stora resurser behöver läggas ned på att dokumentera innehållet av kemikalier i väldigt många klädesplagg och skor som inte innehåller beskattningsbara kemikalier

Utredningen uppskattar att 83,69 % av de skattepliktiga varorna (alla kläder och skor) inte innehåller några av de identifierade skadliga kemikalierna. Detta betyder att många skattskyldiga företag behöver lägga ned stora resurser på att dokumentera innehållet av kemikalier i väldigt många klädesplagg och skor som inte innehåller sådana ämnen.

SSEI anser därför att förslaget inte är ett kostnadseffektivt sätt att minska förekomst av skadliga kemikalier i kläder och skor. Förslaget saknar nödvändig precision och bör istället fokuseras på ett betydligt mindre antal kemikalier som rent faktiskt förekommer i kläder och skor.

Skatteförslaget inte tillräckligt substitutionsdrivande

Utgångspunkten för en miljöskatt borde vara att den ska vara substitutionsdrivande. Enligt förslaget i utredningen kommer alltid fem procent av det ursprungliga punktskattebeloppet att betalas även om de skattskyldiga bevisat att varorna är helt utan de listade kemikalierna.

SSEI anser att det är orimligt att inte fullt avdrag medges för varor helt utan skadliga kemikalier.

Skatteförslaget motverkar den fria rörligheten inom EU

Utredningen föreslår att även utländska säljare inom EU ska bli skattskyldiga när de har en omsättning på över SEK 100 000 i Sverige. Utredningen påpekar vidare att skatten ska notifieras till EU. Det är enligt vår uppfattning svårt att se att skatten är förenlig med EU:s regler för den inre marknaden eftersom skatten enligt vår uppfattning utgör ett handelshinder.

Det är enligt vår uppfattning inte motiverat att utforma handelshinder baserat på miljö och hälsa när mer än 80 % av produkterna inte innehåller någon av de kemikalier som beskattas. Åtgärden är enligt vår uppfattning inte proportionerlig och välgrundad eftersom den skulle medföra att utländska säljare som säljer varor på distans till Sverige ska behöva sätta sig in i detaljer i nationella svenska skattebestämmelser och vara ansvariga för att redovisa och betala skatt i Sverige för en sådan svensk punktskatt som den föreslagna skatten på kemikalier i kläder och skor

Skatteförslaget är konkurrensnedvidande

SSEI är medvetna om att målsättningen med att utländska säljare inom EU också ska bli skattskyldiga är ett försök att undvika att skatten blir konkurrensnedvidande och ger en fördel till utländska EU-handlare. SSEI bedömer dock att det inte är möjligt att effektivt kontrollera att utländska handlare verkligen registrerar sig hos skattemyndigheterna och betalar skatten. Det skulle vara förenat med stora praktiska problem att upprätthålla en fungerande beskattning av företag som har sin verksamhet i andra länder. Skatteverket skulle vara beroende av omfattande hjälp från beskattningsmyndigheter i andra länder för att kunna kontrollera att rätt skatt redovisas.

SSEI anser vidare att problem med e-handel inom EU riskerar att bli större för en kemikalieskatt för kläder och skor än för kemikalieskatten för elektronik. Det är betydligt lättare för en konsument att handla kläder och skor från utlandet än att handla elektronik där garantiåtaganden ingår.

Brister i urvalet av kemikalier som ska omfattas av skatten

SSEI anser att det finns brister i urvalet av kemikalier som ska omfattas av skatten. Utredningen har inte i tillräcklig omfattning lyssnat på näringslivet eller studerat de begränsningslistor som idag används av många företag. Utredningen har använt utredningar som exempelvis är 8 år gamla och därför har de senaste årens utveckling inom kemikaliearbete inte i tillräcklig utsträckning inkluderats i utredningens arbete.

Det är SSEI:s uppfattning att en eventuell kemikalieskatt bör ha som utgångspunkt att fokusera på specifika kemikalier som Sverige anser har skadliga hälso- och/eller miljöeffekter och där man i dessa specifika fall anser att arbetet i EU tar för lång tid (att generellt säga att EU:s regler för kemikalier inte är tillräckliga är enligt vår uppfattning inte korrekt). Dessvärre har förslaget till denna skatt istället haft som utgångspunkt att man skulle utforma ett förslag till skatt och därefter försökt att inkludera ett stort antal kemikalier som kan ingå vid antingen klädes- eller skotillverkning. Detta betyder att skatten kommer omfatta ett stort antal kemikalier som i vissa fall i mycket begränsad omfattning ingår i skor och kläder. Vi anser att det varit betydligt mer effektivt att fokusera på ett mindre antal kemikalier som rent faktiskt används.

Bristfällig konsekvensutredning i betänkandet

SSEI anser att konsekvensutredningen är bristfällig och har primärt två kritikpunkter mot konsekvensutredningen. Den första kritikpunkten är att beskrivningen baseras på de förhållanden som existerade innan pandemin och förhållanden har ändrat sig på ett markant sätt. Exempelvis bedömer utredningen att 700 arbetstillfällen kommer försvinna som ett resultat av skatten men skriver samtidigt att dessa personer har goda förutsättningar att få andra jobb inom handeln. Vi bedömer att antal arbetstillfällen som kommer försvinna blir betydligt större och vidare är möjligheterna att få andra arbeten inom handeln idag mycket begränsade på grund av omställning av handeln i allmänhet och med pågående pandemi i synnerhet.

Den andra kritikpunkten avser den ekonomiska beräkningen avseende kostnader för att införa kemikalieskatten. Utredningen beräknar att den årliga extra kostnaden för skatten blir 180 miljoner SEK och av dessa är analyskostnader för skattskyldiga företag cirka 60 milj. kronor. Denna kostnad är enligt vår uppfattning grovt underskattad där både uppskattad analyskostnad och antal nödvändiga extra analyser är orealistiskt låga (se nedan)

Kostnader för implementering av skatten är kraftigt underskattade i utredningen

Utredningen uppskattar att cirka 7 000 företag kommer beröras av skatten och att det kommer genomföras 30 000 extra analyser som ett resultat av skatten. Utredningen anger vidare att detta inte betyder att 30 000 produkter kommer testas eftersom testerna ska göras i homogena material (en sko består av 20 - 30 olika material). Detta betyder således att utredningen antar att varje skattskyldigt företag kommer genomföra i genomsnitt cirka fyra analyser på sina produkter. Utredningen har uppskattat analyskostnaden till SEK 2 000 per analys. SSEI bedömer att både kostnad för varje analys samt antalet extra analyser som är nödvändiga är kraftigt underskattade av utredningen.

Utredningen beskriver i avsnitt 7.11 på sidan 140 vilka uppgifter man använt för att bedöma analyskostnaden till SEK 2000/analys (information från sid 294). SSEI kan inte hitta någon information i utredningen som styrker denna bedömning utan den reella analyskostnaden kommer bli betydligt högre. Den korrekta kostnaden för en analys av skor kommer ligga i storleksordningen 10 000 – 30 000 kr (siffror baserat på upplysningar från 3 labb i Asien och 1 labb i Europa). De uppskattade kostnaderna för en analys av en sko varierar betydligt eftersom priserna kommer bero på modell av sko, antalet skor man skickar in till analys samt i vilket land som analyserna kommer utföras. Om vi räknar med den lägsta kostnaden (10 000 kr/analys) betyder det att den totala kostnaden för analyser ökas 500 % jämfört med utredningens uppskattning dvs. från 60 miljoner till 300 miljoner (SSEI förutsätter här att kostnaden för att analysera klädesplagg för kemikalier normalt är lägre än kostnaden för att analysera skor beroende på att skor innehåller fler olika material).

Utredningen nämner vidare att om beskattningsmyndigheterna sällan skulle bevilja avdragsyrkanden som inte stöds av laboratorieanalyser skulle de totala kostnaderna för laboratorieanalyser bli mångdubbelt högre än de 60 miljoner kronor som man baserat konsekvensanalyserna på. Detta är helt korrekt och SSEI anser att utredningen även borde räknat på detta scenario för att få fram en riktig kostnadsnivå.

SSEI har dock valt att inte uppskatta antalet extra analyser som behöver genomföras av de skattskyldiga som ett resultat av skatten beroende på att detta kommer bero på den slutliga lagtexten samt vilken dokumentation som beskattningsmyndigheterna kommer godkänna (se nästa avsnitt). Vi vill istället belysa de konsekvenser en kemikalieskatt kan få för små aktörer i branschen.

SSEI vill göra regeringen uppmärksam på att det finns många mindre aktörer i skobranschen som arbetar med ett stort antal skomodeller. Exempelvis kan nämnas att företag med i storleksordningen 10 anställda ofta hanterar 400 - 500 olika unika modeller (tar man hänsyn till att modellerna finns i olika färger kan man tala om cirka 1 300 olika typer av skor). Om skattemyndigheterna skulle kräva en kemisk analys av varje skomodell skulle den extra kostnaden bara för analyser för ett litet företag bli minst 7,5 miljoner kronor (15 000 kronor per analys av 500 modeller) och då tar vi ändå inte hänsyn till att färgerna måste kontrolleras separat.

Vidare arbetar skobranschen ofta med relativt små serier av skor. Uppskattningsvis, arbetar stora aktörer med 500 – 1 500 par/modell, en medelstor aktör arbetar kanske med 300 par/modell men det förekommer serier bestående av enbart 50 par/modell. Detta kommer medföra att en kemikalieskatt baserad på utredningens förslag kommer slå mycket hårt mot små företag.

Ytterligare en effekt beroende på omfattningen av ett stort antal kemikalier i skatteförslaget vilket leder till höga analyskostnader är att det blir mer kostnadseffektivt att betala skatten istället för att verifiera avsaknad av de skadliga kemikalierna i produkterna (skor) i samband med mindre serier av skor. Detta är knappast målsättningen med skatten. Det är vidare en risk att mindre serier av skor kommer försvinna från marknaden i de fall hela kostnaden inte kan överföras till konsumenten.

Verifikation/dokumentation för att få skatteavdrag bör definieras i lagtexten (utredningen är oklar på denna punkt och gör orealistiska antaganden)

Utredningen antar i sina beräkningar (sid. 291) att beskattningsmyndigheterna ofta finner att innehållsdeklarationer eller intyg från tillverkare är tillräckligt underlag för att bevilja avdrag. SSEI ställer sig mycket tveksam till denna värdering och anser att det är ytterst viktigt att det tydliggörs i lagstiftningsärendet vilka underlag som bör godkännas. SSEI föreslår att intyg från leverantörer (i kombination med ett systematiskt arbete med kemikaliekontroll) i normalfallet godkänns som underlag.

Användning av innehållsförteckningar för skor som verifikation för skatteavdrag är enligt vår uppfattning fullständigt orealistiskt i detta sammanhang. Innehållsförteckningar finns inte tillgängliga i ett format som kan användas i samband med kemikalieskatten. Utredningen föreslår att vissa kemikalier ska regleras ned till ppm-nivå (mycket låga halter). En innehållsförteckning för en sko måste då för att ha något värde i detta sammanhang redovisa innehåll av alla kemikalier i alla homogena material ned till samma låga halt (ppm-nivå) vilket är orealistiskt. Till orientering kan nämnas att en sko kan innehålla mellan 20 - 30 olika material.

Vi tvivlar också på att beskattningsmyndigheterna godkänner intyg från leverantörer att produkterna inte innehåller de kemikalier som föreslås beskattade i utredningen utan någon form av kontrollsystem eller verifikation som lagtexten ser ut. Den föreslagna lagtexten i utredningen anger att "mätning av halter ska göras i samtliga homogena material". Vidare anges i förslaget till förändring av Skatteförordningen att Skatteverket får förelägga den som har beviljats återbetalning av skatten att lämna uppgift som verket behöver för att kunna kontrollera denne har lämnat riktiga och fullständiga uppgifter i en ansökan om återbetalning av punktskatt. SSEI anser således att det är osäkert vilken typ av verifikation/dokumentation som kommer krävas för skatteavdrag men vi bedömer att antalet analyser som är nödvändiga kommer bli betydligt högre än det antal som utredningen bedömer realistiskt.

Vidare nämner utredningen att en del företag som har ett mycket omfattande kemikaliearbete inte förväntas få ett ökat behov av laboratorieanalyser. Detta är enligt vår uppfattning helt orealistiskt eftersom analyser av många av de kemikalier som föreslås beskattade inte ingår i de normala analyspaket som för närvarande genomförs.

Denna fråga är oerhört viktig för de skattskyldiga företagen som behöver få klara besked vad som gäller från beskattningsmyndigheterna. Det råder idag stor oro för denna fråga och våra medlemmar ser i dagens läge problemet med administration och verifiering till skattemyndigheterna som det största problemet.

Analysmetoder för alla beskattningsbara kemikalier bör definieras (ej identifierade i utredningen)

Enligt utredningsdirektivet ska de ämnen som ska beskattas gå att mäta med en standardiserad eller annan likvärdig metod. Flera ämnen i bilagorna har inte standardiserade testmetoder för samtliga homogena material. Till orientering kan vidare nämnas att utredningen bedömer att lagen inte bör ange vilka analysmetoder som ska användas för mätning av halterna (sid 214).

SSEI anser att det är viktigt att lagen anger vilken analysmetod som ska användas för att säkra en rättvisande och likvärdig kontroll av de skatteavdrag som görs. Olika analysmetoder kan ge olika analysresultat och detta kan orsaka problem. Vi har också svårt att se att tillsynsmyndigheten kommer ha den nödvändiga kompetensen inom fackområdet kemisk analys för att värdera ifall en korrekt analysmetod använts.

En bedömning av samhällsekonomisk effekt saknas eftersom eventuella vinster för miljö och hälsa ej är tillräckligt dokumenterade

Utredningen påtalar att förslaget om kemikalieskatt ska ge vinster för miljö och hälsa. Effekten är dock inte kvantifierad och det saknas dokumenterade studier om detta. Vår bedömning är att skatten inte kommer leda till att farliga ämnen kommer bytas ut mot mindre farliga ämnen i någon större utsträckning (utredningen uppskattar att 83,69 % av varorna inte innehåller någon av dessa kemikalier).

Risken är istället påfallande att lagen leder till stora kostnader för administration och testning och att berörda företag fokuserar på att dokumentera att produkterna inte innehåller beskattningsbara kemikalier istället för att utveckla och förbättra sitt pågående hållbarhetsarbete.

Alltför kort tid från beslut till implementering

Utredningen föreslår att skatten ska gälla från 1 april 2021 och att skatten tas ut från 1 juli 2021. Skatten kommer beröra ett stort antal små företag som inte är vana vid punktskatter. Utredningen värderar själva (sid. 301) att företagen bör minst sex månader innan skatten tillämpas få kännedom om de nya skattereglerna.

Utredningen anger att det är nödvändigt att riktlinjer utarbetas av både skatteverket och tullverket i god tid innan skatten implementeras vilket vi är eniga i. Det är som tidigare nämnts oerhört viktigt att det blir klarlagt vilken typ av verifikation som beskattningsmyndigheterna kommer godkänna. Om skatten verkligen kommer genomföras är det nödvändigt att förlänga tiden för implementering jämfört med utredningens förslag.

SSEI noterar att regeringen i budgetpropositionen för 2021 föreslår att skatten införs från 1 januari 2022. SSEI ser positivt på att regeringen inte avser införa skatten under 2021.

Swedish Shoe Environmental Initiative

Stefan Rydin
Projektledare