

# Skatt på modet

– för att få bort skadliga kemikalier

*Betänkande av Utredningen om skatt på skadliga  
kemikalier i kläder och skor*

*Stockholm 2020*



---

STATENS OFFENTLIGA  
UTREDNINGAR

---

**SOU 2020:20**

SOU och Ds kan köpas från Norstedts Juridiks kundservice.  
Beställningsadress: Norstedts Juridik, Kundservice, 106 47 Stockholm  
Ordertelefon: 08-598 191 90  
E-post: kundservice@nj.se  
Webbadress: [www.nj.se/offentligapublikationer](http://www.nj.se/offentligapublikationer)

För remissutsändningar av SOU och Ds svarar Norstedts Juridik AB  
på uppdrag av Regeringskansliets förvaltningsavdelning.

*Svara på remiss – hur och varför*

*Statsrådsberedningen, SB PM 2003:2 (reviderad 2009-05-02).*

En kort handledning för dem som ska svara på remiss.

Häftet är gratis och kan laddas ner som pdf från eller beställas på [regeringen.se/remisser](http://regeringen.se/remisser)

Layout: Kommittéservice, Regeringskansliet

Omslag: Elanders Sverige AB

Tryck: Elanders Sverige AB, Stockholm 2020

ISBN 978-91-38-25041-9

ISSN 0375-250X

# Till statsrådet och chefen för Finansdepartementet

Regeringen beslutade den 18 april 2019 att tillkalla en särskild utredare med uppdrag att analysera och lämna förslag på hur en skatt på skadliga kemikalier i kläder och skor kan utformas. Kammarrättsrådet Gabriella Loman förordnades som särskild utredare fr.o.m. den 13 maj 2019.

Som experter förordnades fr.o.m. den 28 maj 2019 gästprofessorn Åke Bergman, nationella specialisten Viktoria Berntsson, rättsliga experten Hanna Bertell, miljöekonomen Fredrik Gisselman, ämnesrådet Tomas Gärdström, ämnesrådet Mats-Olof Hansson, skattejuristen Robert Lönn, näringspolitiska experten Magnus Nikkarinen, fil. dr. Daniel Slunge, toxikologen Alexandra Stewart, departementssekreteraren Maria Wallin och rättssakkunnige Linnea Westman. Hanna Bertell entledigades från uppdraget fr.o.m. den 26 augusti 2019 och som ny expert förordnades fr.o.m. samma datum rättsliga experten Åsa Lundgren. Fr.o.m. den 10 december 2019 förordnades kemikalieexpert Petra Pettersson som expert i utredningen.

Som sekreterare anställdes fr.o.m. den 20 maj 2019 t.f. kammarrättsassessorn Elin Niklewski Nilsson, fr.o.m. den 1 juni 2019 ämnesrådet Jerker Forssell och fr.o.m. den 5 augusti 2019 universitetslektorn David Granlund.

Utredningen, som har antagit namnet Utredningen om skatt på skadliga kemikalier i kläder och skor, överlämnar härmed betänkandet *Skatt på modet – för att få bort skadliga kemikalier* (SOU 2020:20). Till betänkandet fogas ett särskilt yttrande. Uppdraget är med detta slutfört.

Stockholm i april 2020

Gabriella Loman

/Elin Niklewski Nilsson  
Jerker Forssell  
David Granlund

# Innehåll

<b>Sammanfattning .....</b>	<b>17</b>
<b>Summary .....</b>	<b>23</b>
<b>1 Författningsförslag.....</b>	<b>29</b>
1.1 Förslag till lag om skatt på kemikalier i kläder och skor.....	29
1.2 Förslag till lag om ändring i tullagen (2016:253) .....	41
1.3 Förslag till lag om ändring i lagen (2001:181) om behandling av uppgifter i Skatteverkets beskattningsverksamhet .....	42
1.4 Förslag till lag om ändring i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400).....	44
1.5 Förslag till lag om ändring i skatteförfarandelagen (2011:1244) .....	46
1.6 Förslag till förordning om skatt på kemikalier i kläder och skor.....	56
1.7 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2001:588) om behandling av uppgifter i Skatteverkets beskattningsverksamhet .....	58
1.8 Förslag till förordning om ändring i förordningen (1999:1134) om belastningsregister.....	59
<b>2 Utredningens uppdrag och arbete.....</b>	<b>61</b>
2.1 Uppdraget.....	61
2.2 Utredningens arbete .....	62

<b>3</b>	<b>Ord och begrepp</b> .....	<b>63</b>
<b>4</b>	<b>Svensk miljö- och skattepolitik</b> .....	<b>73</b>
4.1	Sveriges mål för kemikaliepolitiken.....	73
4.1.1	Generationsmålet och miljö kvalitetsmålet Giftfri miljö .....	73
4.1.2	Etappmål för att nå miljö kvalitetsmålen.....	74
4.2	Riktlinjer för skattepolitiken .....	75
4.3	Januariavtalet.....	77
<b>5</b>	<b>EU-rätt och WTO-rätt</b> .....	<b>79</b>
5.1	EU-rätt.....	79
5.1.1	Punktskatter .....	79
5.1.2	Fri rörlighet .....	80
5.1.3	Tekniska föreskrifter .....	81
5.1.4	EU:s regler om statligt stöd .....	82
5.2	WTO-rätt.....	84
5.2.1	Gatt .....	84
5.2.2	Tekniska föreskrifter .....	85
<b>6</b>	<b>Regleringen av kemikalier</b> .....	<b>87</b>
6.1	Skadliga ämnen och ämnesgrupper regleras främst på EU-nivå .....	87
6.2	CLP-förordningen standardiserar information om kemiska produkter .....	88
6.3	Reach-förordningen .....	90
6.3.1	Kandidatförteckningen listar ämnen med särskilt farliga egenskaper och utlöser vissa informationskyldigheter .....	90
6.3.2	Tillståndskrav gäller för vissa särskilt farliga ämnen.....	92
6.3.3	En begränsning enligt Reach-förordningen kan ske vid en oacceptabel hälso- eller miljörisk.....	92

6.3.4	Ett 30-tal CMR-ämnen begränsas från och med november 2020 .....	95
6.3.5	Förslag om ny begränsning för allergiframkallande ämnen .....	98
6.3.6	Flera initiativ för ytterligare begränsning av högfluorerade ämnen .....	100
6.4	Biocidbehandlade varor regleras i EU:s biocidförordning.....	101
6.4.1	Biocider kan bidra till uppkomsten av antimikrobiell resistens.....	103
6.4.2	Flera uppmärksammade biocider i kläder och skor är under utredning eller har förlorat sitt godkännande inom EU .....	105
6.5	POPs-förordningen genomför globala förbud för miljögifter .....	106
6.6	Produktspecifika regleringar inom EU .....	106
6.6.1	Leksaksdirektivet innehåller säkerhetskrav för kläder som är avsedda för lek.....	107
6.6.2	Vissa farliga ämnen i elektrisk och elektronisk utrustning begränsas genom RoHS-direktivet ....	108
6.6.3	Personlig skyddsutrustning regleras i PPE-förordningen .....	108
6.7	Pågående arbete inom EU .....	110
6.7.1	EU:s miljöministrar efterlyser strategier för en giftfri miljö, en cirkulär textilekonomi samt eliminering av PFAS .....	110
6.7.2	Identifiering av hormonstörande ämnen – ett område där EU:s lagstiftning utvecklas.....	111
6.8	Svensk utredning utvecklar förslag till reglering av kombinationseffekter.....	112
6.9	Internationell reglering och vägledning.....	113
6.9.1	Klassificering och märkning är globalt harmoniserad .....	113
6.9.2	Stockholmskonventionen fasar ut miljögifter .....	114
6.9.3	Globalt partnerskap stärker utbytet av information.....	114

<b>7</b>	<b>Skadliga kemikalier i kläder och skor – förekomst och risker .....</b>	<b>117</b>
7.1	Kläder och skor befinner sig i en linjär ekonomi.....	117
7.1.1	Komplexa distributions- och leverantörskedjor försvårar informationsöverföringen .....	118
7.1.2	Konsumtionen av textila varor har ökat betydlig .....	119
7.2	Exponeringen för skadliga kemikalier påverkas av många olika faktorer .....	120
7.2.1	Exponering hos människor – kontakt med hud och mun samt inandning av damm.....	120
7.2.2	Miljöexponering – tvätt, slitage och avfallshantering.....	122
7.3	Skadliga kemikalier hämmar återvinning av textilier .....	124
7.4	Kartläggning av förekomst på marknaden sker ofta genom analys av ett fåtal varor .....	125
7.5	Många miljö- och hälsoskadliga ämnen identifierades i Kemikalieinspektionens studie från 2014 .....	127
7.5.1	Metodologiska begränsningar i identifieringen...	128
7.6	Systematisk genomgång av den tyska hälsomyndigheten 2012.....	129
7.7	Nederländernas myndighet utvecklade en egen prioriteringsmetod 2014.....	130
7.8	Andra skadliga ämnen .....	131
7.8.1	Högfluorerade ämnen (PFAS) i textilier.....	131
7.8.2	Kartläggning av ftalater i varor i Sverige.....	132
7.8.3	Klorparaffiner.....	134
7.8.4	Siloxaner .....	134
7.8.5	Organiska fosforföreningar (organofosfater) .....	135
7.8.6	Alkylfenoletoxilater .....	135



7.9	Kemikalier i skor.....	136
7.10	Utredningens egen screening i skor visar att olika skadliga kemikalier kan förekomma .....	138
7.11	Det finns standardiserade metoder för att mäta förekomsten av många av de skadliga ämnena .....	139
7.12	Kemikalieinspektionens fortsatta kartläggning av farliga ämnen som inte är begränsade .....	140
<b>8</b>	<b>Frivilliga certifieringssystem och partnerskap.....</b>	<b>143</b>
8.1	Kriterier för farliga ämnen i miljömärkningssystem går längre än lagstiftningen.....	143
8.2	Oeko-Tex erbjuder olika certifieringar .....	145
8.3	Nordisk miljömärkning (Svanen) ställer krav på alla steg i produktionen.....	148
8.4	Naturvårdsverket driver en aktörsdialog för en hållbar textil värdekedja .....	148
8.5	Upphandlingsmyndigheten tillhandahåller färdiga kemikaliekraV .....	149
8.6	Industrin tar fram begränsningslistor och samarbetar med miljöorganisationer.....	150
8.6.1	H&M-gruppens åtagande om noll-utsläpp av skadliga kemikalier till 2020 .....	150
8.6.2	AFIRM Groups lista över begränsade ämnen .....	152
8.6.3	Greenpeace kampanj för avgiftning av textilindustrin och stiftelsen Zero Discharge of Hazardous Chemicals.....	152
8.6.4	Stiftelsen Ellen McArthur Foundation arbetar för en cirkulär ekonomi.....	153
8.6.5	Svenskt nätverk för skobranschen utvecklar olika verktyg .....	154
8.7	Internationella kemikaliesekretariatets textilguide stödjer små och medelstora företag.....	154
8.8	Nationell plattform i Borås främjar hållbart mode .....	155

8.9	Naturvårdsverket informerar konsumenter om hållbar konsumtion av textilier .....	156
8.10	En ny ”kemikalieapp” stödjer konsumenters rätt till viss information .....	157
8.11	Olika aktörer analyserar kemikalieinnehållet i insamlad textil.....	157
<b>9</b>	<b>Kemikalieskatter i Sverige och andra länder .....</b>	<b>159</b>
9.1	Exempel på skatter som använts som styrmedel för att minska riskerna med skadliga kemikalier .....	159
9.2	PVC-skatten i Danmark .....	161
9.2.1	PVC-skattens konstruktion .....	162
9.2.2	PVC-skatten togs bort i januari 2019 men kommer eventuellt att återinföras .....	162
9.3	Svensk skatt på kemikalier i viss elektronik.....	163
9.3.1	Skattens konstruktion.....	164
9.3.2	Konsumenters köp direkt från utländska säljare är för närvarande undantagna från beskattning .....	165
9.3.3	Förslag om att beskatta utländska säljare är under remissbehandling.....	165
9.3.4	Underlag för avdrag .....	166
9.3.5	Uppdrag till Skatteverket och Kemikalieinspektionen att utvärdera effekterna av skatten .....	167
<b>10</b>	<b>Möjliga skattekonstruktioner .....</b>	<b>169</b>
10.1	Inledning .....	169
10.2	Skatt på <i>alla</i> kläder och skor som innehåller vissa ämnen .....	170
10.3	Skatt på <i>avgränsade varugrupper</i> av kläder och skor som innehåller vissa ämnen.....	172
10.4	Skatt på <i>alla</i> kläder och skor med möjlighet till <i>avdrag</i> om de inte innehåller vissa ämnen .....	173

10.5	Skatt på <i>avgränsade varugrupper</i> av kläder och skor med möjlighet till <i>avdrag</i> om de inte innehåller vissa ämnen.....	174
10.6	Skatt på <i>alla</i> kläder och skor med högre skattesatser på <i>avgränsade varugrupper</i> och möjlighet till <i>avdrag</i> om de inte innehåller vissa ämnen .....	175
<b>11</b>	<b>Lag om skatt på kemikalier i kläder och skor .....</b>	<b>177</b>
11.1	Inledning .....	177
11.1.1	Introduktion till förslaget och dess konstruktion .....	178
11.2	Allmänt om regelverkets utformning .....	181
11.3	Skattepliktiga varor .....	182
11.3.1	Alla kläder och skor blir skattepliktiga .....	182
11.3.2	Vissa skattepliktiga kläder och skor definieras särskilt .....	184
11.4	Beskattning ska ske utifrån varornas vikt.....	186
11.5	Ämnen som skatten tar sikte på.....	188
11.5.1	Särskilt farliga ämnen och biocider som kan finnas i alla kläder och skor listas i fem avdragsbilagor .....	188
11.5.2	Särskilt farliga ämnen som kan finnas i vissa varusegment .....	205
11.6	Skattesatser och avdragsmöjligheter .....	207
11.6.1	En skatt och två avdragsmöjligheter som omfattar alla kläder och skor .....	207
11.6.2	Två ytterligare skattesatser för kläder och skor som kan innehålla ftalater eller högfluorerande ämnen .....	212
11.7	Innehållet av skadliga ämnen ska mätas i samtliga homogena material.....	214
11.8	Kemikalieinnehåll i delar av varan som inte ska beaktas .....	216
11.8.1	Kemikalieinnehållet i elektriska och elektroniska delar beaktas inte.....	216

11.8.2	Kemikalieinnehållet i icke-textila fästanordningar och icke-textila dekorativa element beaktas inte.....	218
11.9	Undantag från skatteplikt .....	219
11.9.1	Skatt tas inte ut för personlig skyddsutrustning.....	219
11.9.2	Skatt tas inte ut för leksaker.....	222
11.10	Vem som ska vara skattskyldig.....	223
11.10.1	Tillverkning .....	223
11.10.2	Yrkesmässig införsel eller mottagande .....	224
11.10.3	Försäljning från andra EU-länder direkt till svenska konsumenter .....	224
11.10.4	Yrkesmässig förmedling från andra EU-länder direkt till svenska konsumenter .....	230
11.10.5	Import.....	232
11.10.6	Godkänd lagerhållare .....	235
11.10.7	Registrerad mottagare.....	237
11.10.8	Registrerad EU-handlare .....	239
11.10.9	Om en godkänd aktör går i konkurs.....	240
11.10.10	Konsumenter som uppger felaktiga uppgifter kan bli skyldiga att betala skatt efter ett särskilt beslut .....	241
11.11	Undantag från skattskyldighetens inträde samt återbetalning .....	244
11.11.1	Undantag från skattskyldighetens inträde för vara som skattskyldighet tidigare inträtt för samt återbetalning av inbetald skatt.....	244
11.11.2	Undantag från skattskyldighetens inträde i vissa fall för lagerhållare.....	247
11.12	Begagnade varor och varor som hyrs ut.....	249
11.12.1	Begagnade varor .....	249
11.12.2	Det införs ingen särskild undantagsbestämmelse för varor som hyrs ut.....	253
11.13	Förfarandet vid beskattning.....	254
11.14	Ersättningsfrågor och varuprover.....	255

11.15	Behandling av personuppgifter .....	256
11.16	Följdändringar.....	259
11.17	Ikraftträdande .....	260
<b>12</b>	<b>Utvärdering och utvidgning av skatten till ytterligare varugrupper .....</b>	<b>263</b>
12.1	Utvärdering av skatten på kemikalier i kläder och skor .....	263
12.2	Utvidgning av skatten.....	266
12.2.1	Skatt på övrig textil och läder .....	266
12.2.2	Skatt på andra varor som behandlats med biocider .....	267
12.2.3	Skatt på impregneringsmedel med innehåll av högfluorerade ämnen .....	269
<b>13</b>	<b>Konsekvensanalys – skatt på kemikalier i kläder och skor.....</b>	<b>271</b>
13.1	Inledning .....	271
13.2	Beskrivning av problemet – skadliga kemikalier i kläder och skor .....	272
13.2.1	Resultat från tidigare studier över andel plagg som innehåller de ämnesgrupper som påverkar avdragsmöjligheter .....	274
13.2.2	Antaganden för kläder om förekomster av ämnesgrupper som påverkar avdragsmöjligheter .....	276
13.2.3	Analys och antaganden för skor om förekomster av ämnesgrupper som påverkar avdragsmöjligheter .....	280
13.3	Skattens effekt på försäljningspriset .....	282
13.4	Antal företag som berörs och antalet skattskyldiga konsumenter.....	284

13.5	Kostnader och intäktsbortfall för företag .....	290
13.5.1	Laboratorieanalyser av kemikalieinnehåll .....	291
13.5.2	Tidsåtgång för kompetensutveckling och överväganden kring kemikalieinnehåll vid beställningar .....	296
13.5.3	Administrativa kostnader för inbetalning och avdrag .....	297
13.5.4	Högre inköpspriser .....	298
13.5.5	Skattesumman .....	299
13.5.6	Totala kostnader och dess effekter på priserna ...	299
13.5.7	Effekter för småföretag .....	300
13.5.8	Beskrivning av hur särskilda hänsyn kan tas till småföretag .....	301
13.5.9	Tidpunkt för införande och behov av informationsinsatser .....	301
13.6	Effekter på försäljning, antal anställda och konkurrensförhållanden .....	302
13.6.1	Antaganden om elasticiteter och företagens beteende .....	302
13.6.2	Framtida marknadsandelar för kläder och skor med olika kemikalieinnehåll .....	307
13.6.3	Skattens effekter på konkurrensförhållanden, import, införsel, export och utförsel .....	311
13.6.4	Skattens effekter på kläd- och skobranschens omsättning, antal anställda och antal företag .....	312
13.7	Minskad konsumentnytta av andra varuegenskaper än hälso- och miljöegenskaper och konsumenters administrativa kostnader .....	315
13.8	Hälso- och miljörelaterade samhällsekonomiska effekter .....	318
13.8.1	Ohälso- och miljörelaterade kostnader per kilogram ftalater .....	320
13.8.2	Effekter på produktionen av kläder och skor .....	324
13.8.3	Andra miljörelaterade samhällsekonomiska effekter av minskad kläd- och skokonsumtion ...	325
13.8.4	Samhällsekonomiska kostnader per ton kläder och skor med skadliga kemikalier .....	326

13.9	Förslagets förenlighet med EU-rätten och WTO-rätten .....	327
13.9.1	EU-rätten .....	327
13.9.2	WTO-rätten .....	335
13.10	Offentligfinansiella effekter .....	338
13.10.1	Effekter på skatter och transfereringar .....	338
13.10.2	Effekter för myndigheter och de allmänna förvaltningsdomstolarna .....	341
13.10.3	Konsekvenser för kommuner och regioner .....	343
13.11	Effekter på skatteundandragande och brottslighet .....	344
13.12	Effekter för enskilda .....	345
13.13	Effekter vid olika skattesatser .....	347
13.14	Känslighetsanalyser .....	350
13.15	Alternativa skattekonstruktioner för att minska förekomsten av skadliga kemikalier .....	351
13.15.1	En skatt som inte omfattar försäljning från utländska säljare .....	352
13.16	Sammanfattning av konsekvensanalys .....	354
<b>14</b>	<b>Författningskommentar .....</b>	<b>357</b>
14.1	Förslaget till lag om skatt på kemikalier i kläder och skor .....	357
14.2	Förslaget till lag om ändring i tullagen (2016:253) .....	387
14.3	Förslaget till lag om ändring i lagen (2001:181) om behandling av uppgifter i Skatteverkets beskattningsverksamhet .....	387
14.4	Förslaget till lag om ändring i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400) .....	387
14.5	Förslaget till lag om ändring i skatteförfarandelagen (2011:1244) .....	388

**Särskilt yttrande..... 391****Bilagor**

Bilaga 1	Kommittédirektiv 2019:15.....	401
Bilaga 2	Kartläggning av skadliga kemikalier i skor.....	407



# Sammanfattning

Utredningen har haft i uppdrag att analysera och lämna förslag på hur en skatt på skadliga kemikalier i kläder och skor kan utformas. Syftet med skatten ska vara att minska förekomsten av eller risken för exponering och spridning av miljö- och hälsofarliga ämnen från kläder och skor på ett kostnadseffektivt sätt. Vid utformningen av skatten bör även risken att skadliga kemikalier hamnar i naturen och där ger upphov till skadlig inverkan på miljön beaktas.

## Skadliga kemikalier som skatten tar sikte på

Utredningen har utgått från tre grundläggande problem som skadliga kemikalier i kläder och skor kan orsaka:

1. Vissa skadliga kemikalier kan orsaka hälsoproblem genom att människor exponeras för dem under stora delar av dagen vid användandet av kläder och skor.
2. 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.
3. Andra, mer långlivade (persistenta) ämnen, tvättas inte alltid ut men orsakar miljöproblem både i tillverknings- och i avfallsledet och motverkar en hög kvalitet i återvunnet material.

Skatten är inriktad på ämnen som uppfyller, eller bedöms kunna uppfylla, kriterier för särskilt farliga ämnen enligt Reach-förordningen.<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1907/2006 av den 18 december 2006 om registrering, utvärdering, godkännande och begränsning av kemikalier (Reach), inrättande av en europeisk kemikaliemyndighet, ändring av direktiv 1999/45/EG och upphävande av rådets förordning (EEG) nr 793/93 och kommissionens förordning (EG) nr 1488/94 samt rådets direktiv 76/769/EEG och kommissionens direktiv 91/155/EEG, 93/67/EEG, 93/105/EG och 2000/21/EG.

Det är fråga om cancerframkallande, mutagena och reproduktions-toxiska 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) samt hormonstörande ämnen. Därutöver utgör antimikrobiella ämnen (biocider) en femte grupp som utredningen anser att det finns starka skäl att fasa ut, då användandet av biocider kan påskynda uppkomst och spridning av antibiotikaresistens. Utredningen har i urvalet av ämnena utgått från kartläggningar av skadliga kemikaliers förekomst i kläder och skor utförda av EU-kommissionen och Kemikalieinspektionen samt olika certifieringsorgans kriterier för kläder och skor. Fokus i urvalet har legat på funktionskemikalier, eftersom klädföretagen har större möjlighet att påverka förekomsten av dem jämfört med processkemikalier och oavsiktligt förekommande ämnen.

### Skatt på kemikalier i kläder och skor

Den föreslagna lagen om skatt på kemikalier i kläder och skor har utformats som en skatt på i stort sett alla kläder och skor. De varor som omfattas av skatteplikt definieras med hjälp av tulltaxans indelning i KN-nummer. Utredningen har föreslagit en skatt på 40 kronor per kg för alla kläder och skor, med möjlighet till avdrag på upp till 95 procent av den skatten för varor som *inte* innehåller specificerade särskilt farliga ämnen och biocider, som kan finnas i alla kläder och skor. Dessa ämnen finns angivna i fem bilagor till lagen. Även om skatten skulle leda till en fullständig utfasning av ämnena i de fem bilagorna, kommer den övervägande mängden kläder och skor på svenska marknaden fortfarande innehålla rester av skadliga kemikalier, om inte annat på grund av de många kemikalier som förekommer i tillverkningskedjans olika led. Dessutom genererar de skadliga kemikalierna problem i återvinningsledet och därmed i att uppnå en cirkulär ekonomi. Utredningen har därför bedömt att det finns skäl att inte medge ett fullt avdrag från den skatt som tas ut på alla kläder och skor.

Endast vissa av de skattepliktiga varorna kan innehålla ftalater och högfluorerade ämnen (PFAS). Mot denna bakgrund har utredningen föreslagit att skatt ska betalas med ytterligare 19 kronor per kg för

varor som helt eller delvis består av mjukgjord polyvinylklorid, polyuretan eller gummi samt med ytterligare 19 kronor per kg för varor med allvädersfunktion. Skatteavdrag medges med 100 procent för varor som inte innehåller sådana kemikalier.

I det fall ett plagg eller ett par skor består av flera olika homogena material, har utredningen bedömt att frånvaro av de aktuella kemikalierna bör kunna verifieras i alla homogena material.

Utredningen har föreslagit att varor som utgör personlig skyddsutrustning eller leksaker undantas från skatten, eftersom de problem som kemikalieinnehållet kan leda till är omhändertagna i EU:s kemikalier regler på nämnda områden. Utredningen föreslår av samma skäl att kemikalieinnehållet i de delar av kläder och skor som är elektriska eller elektroniska inte ska beaktas vid bedömningen av rätt till skatteavdrag. Av administrativa skäl har utredningen även föreslagit att kemikalieinnehållet inte ska beaktas i sådana delar av varan som består av icke-textila fästansordningar och icke-textila dekorativa element.

Skattskyldig enligt förslaget är den som tillverkar skattepliktiga varor och den som för in skattepliktiga varor från ett annat EU-land. När det gäller försäljning från länder utanför EU har utredningen föreslagit att den som är skyldig att betala tull även blir skyldig att betala skatt på kemikalier i kläder och skor. Det innebär att även konsumenters köp från länder utanför EU kommer att omfattas av skatten. 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. Det krävs dock att säljaren har en årlig försäljning av skattepliktiga varor till Sverige över ett tröskelvärde om 100 000 kronor innevarande eller föregående beskattningsår. Om säljaren inte blir skattskyldig i sådana situationer har utredningen föreslagit att den som förmedlar distansförsäljningen ska bli skattskyldig, om det sammanlagda värdet av förmedlarens samtliga förmedlade försäljningar av skattepliktiga varor till Sverige överstiger tröskelvärdet. Utredningen har även föreslagit 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.

Skattskyldigheten inträder då varan tillverkas, förs in från ett annat EU-land eller när skyldighet att betala tull enligt tullagstiftningen inträder eller skulle ha inträtt om skyldighet att betala tull förelegat.

Det finns också ett system med godkända lagerhållare som har en uppskjuten beskattningstidpunkt.

Utöver lagerhållare har utredningen föreslagit att det ska finnas ytterligare två typer av godkända aktörer: registrerade mottagare och registrerade EU-handlare. De godkända aktörerna ges möjlighet att redovisa skatten samlat för redovisningsperioder i stället för att redovisa skatten separat för varje skattepliktig händelse.

Utredningen har föreslagit vissa möjligheter till undantag och återbetalning, i syfte att undvika dubbelbeskattning och för att inte snedvrیدا konkurrensen. Vissa särskilda möjligheter till undantag från skattskyldighet för lagerhållare har också föreslagits, i likhet med vad som gäller för flera andra punktskatter.

Begagnade varor kommer som regel att ha varit föremål för beskattning tidigare och beskattas därför inte på nytt. I undantagsfall, främst då varor förs in eller importeras från andra länder, kommer skatt behöva redovisas för varor som är begagnade. Avdrag för sådana varor får alltid göras med 95 procent av den skatt som ska betalas, utan att den skattskyldige behöver verifiera avsaknad av skadliga kemikalier i varorna.

I fråga om förfarandet har bestämmelserna i skatteförfarandelagen (2011:1244) föreslagits vara tillämpliga, vilket innebär bl.a. att Skatteverket blir beskattningsmyndighet. Vid import ska dock skatten betalas till Tullverket och i de fallen ska förfarandebestämmelserna i tulllagen (2016:253) vara tillämpliga.

### **Konsekvenser av skatten på kemikalier i kläder och skor**

Skatten beräknas förstärka de offentliga finanserna med ungefär 750 miljoner kronor per år. Vidare beräknas skatten medföra prishöjningar på i snitt 4 procent för de varor som innehåller skadliga kemikalier och vars frånvaro berättigar till avdrag. Detta förväntas i sin tur påverka företagens val av utbud och konsumenternas val bland de varor som finns till försäljning. Enligt utredningens antaganden och beräkningar leder skatten därför till att andelen kläder och skor som innehåller sådana skadliga kemikalier som förhindrar avdrag, sjunker från 20 till 17 procentenheter för kläder och från 34 till 30 procentenheter för skor under det första året med skatten. Andelarna förväntas sedan fortsätta att sjunka med 3 procent per år och skatten

beräknas medföra att skadliga kemikalier i snitt fasas ut fem år tidigare än om skatten inte införs. Beräkningarna av skattens effekter bygger dock på många antaganden och präglas därför av stor osäkerhet.

Skatten bedöms leda till betydande miljö- och hälsovinster. Eftersom kunskaperna om omfattningen av kemikaliers effekter på människors hälsa och på miljön är begränsade, vilket i sin tur begränsar möjligheten till mer robusta analyser av hälso- och miljöekonomiska effekter, har utredningen inte kunnat bedöma om dessa vinster är mindre eller större än de samhällsekonomiska kostnaderna.

Förutom kostnader vid införandet av skatten på knappt 30 miljoner kronor, beräknas skatten medföra samhällsekonomiska kostnader på knappt 180 miljoner kronor per år. En tredjedel av kostnaderna är företagens kostnader för ytterligare laboratorieanalyser av kläder och skors kemikalieinnehåll. En tredjedel utgörs av företagens övriga kostnader, där administrativa kostnader för att betala in skatten och yrka avdrag är en viktig del. Den sista tredjedelen inkluderar minskad konsumentnytta, administrativa kostnader i de fall konsumenter är skattskyldiga, kostnader för myndigheter och domstolar, samt effektivitetsförluster som uppstår eftersom skatten leder till vissa snedvridningar av konkurrensen.

Totalt beräknas kostnaderna per kg kläder och skor med skadliga kemikalier som substitueras bort tack vare skatten till ungefär 38 kronor.

För en genomsnittlig konsument beräknas skatten medföra merkostnader på 100 kronor per år. Skatten beräknas minska försäljningen av kläder och skor till svenska köpare med knappt en procent och minska försäljningen som sker i Sverige med drygt en procent. Detta medför viktiga miljövinster eftersom produktionen av kläder och skor har stor klimateffekt, kräver stora mängder vatten och har även andra negativa effekter i produktionsländerna. Den lägre försäljningen innebär dock att antalet anställda och företag inom kläd- och skohandeln i Sverige förväntas bli ungefär en procent lägre än den annars skulle ha blivit. Detta förväntas drabba kvinnor hårdare än män eftersom majoriteten anställda i dessa branscher är kvinnor, men chanserna att snabbt få nytt arbete i branschen bedöms vara goda för de vars anställning upphör. Eftersom kvinnor i snitt köper mer kläder än män förväntas en större del av skattebördan hamna på kvinnor, samtidigt som även en större del av hälsovinsterna förväntas komma kvinnor till del.

Utredningen har bedömt att den föreslagna skatten bör anses förenlig med unionsrätten och WTO-rätten.

### **Ikraftträdande**

Utredningen har föreslagit att lagen om skatt på kemikalier i kläder och skor ska träda i kraft den 1 april 2021, men att den ska tillämpas för första gången på skattskyldighet som inträder efter utgången av juni 2021.

# Summary

The Inquiry was instructed to analyse and submit proposals on the possible design of a tax on hazardous chemicals in clothing and footwear. The tax aims to cost-effectively reduce the incidence or risk of exposure to, and spread of, substances in clothing and footwear that are harmful to the environment and human health. The design of the tax should also consider the risk of hazardous chemicals being released into the environment, where they give rise to harmful effects.

## **Substances targeted by the tax**

The Inquiry's premise is that hazardous chemicals in clothing and footwear can cause three fundamental problems:

1. Certain hazardous chemicals can cause health problems through exposure to them for large parts of the day by people wearing clothing and footwear.
2. As clothing is washed, some substances that are harmful to the environment and human health are released into aquatic environments, where they can directly harm organisms or enter the food chain.
3. Other, more persistent substances are not always released in washing but cause environmental problems in both the production and waste stages, and impede achieving a high quality in recycled materials.

The tax targets substances that fulfil, or are deemed able to fulfil, criteria for substances of very high concern under the REACH Regulation.<sup>1</sup> This involves substances that are carcinogenic, mutagenic or toxic for reproduction (CMR substances), substances with sensitising properties, substances with characteristics rendering them persistent, liable to bioaccumulate and toxic, substances that are very persistent and very liable to bioaccumulate (PBT/vPvB substances), and endocrine disrupting substances. In addition, the Inquiry considers that there are strong grounds to phase out a fifth group, antimicrobial substances (biocides), as the use of biocides may accelerate the incidence and spread of antibiotic resistance. The Inquiry has based its selection of substances on surveys of the occurrence of hazardous chemicals in clothing and footwear, conducted by the European Commission and the Swedish Chemicals Agency, and on various certification bodies' criteria for clothing and footwear. The selection focused on functional chemicals, as clothing companies have greater influence over the presence of these compared with process chemicals and unintended substances.

### Tax on chemicals in clothing and footwear

The tax in the proposed act on tax on chemicals in clothing and footwear would basically apply to all clothing and footwear. The products subject to the tax are classified using the Common Customs Tariff's subdivisions into combined nomenclature (CN) codes. The Inquiry has proposed a tax of SEK 40 per kilogram for all clothing and footwear, with the possibility of tax deductions of up to 95 per cent of the tax for products that do *not* contain specific particularly hazardous substances and biocides that may be found in all clothing and footwear. These substances are listed in five annexes to the act. Even if the tax were to lead to a complete phasing out of the substances in the five annexes, the majority of clothing and footwear on the Swedish market would still contain residues of hazardous chemicals, if for no other reason than because of the many chemicals found in

---

<sup>1</sup> Regulation (EC) No 1907/2006 of the European Parliament and of the Council of 18 December 2006 concerning the Registration, Evaluation, Authorisation and Restriction of Chemicals (REACH), establishing a European Chemicals Agency, amending Directive 1999/45/EC and repealing Council Regulation (EEC) No 793/93 and Commission Regulation (EC) No 1488/94 as well as Council Directive 76/769/EEC and Commission Directives 91/155/EEC, 93/67/EEC, 93/105/EC and 2000/21/EC.



the various stages of the manufacturing chain. Furthermore, these hazardous chemicals create problems for recycling, and thus for achieving a circular economy. The Inquiry has therefore concluded that there is reason not to grant a full deduction of the tax levied on all clothing and footwear.

Only some of the products subject to the tax may contain phthalates and highly fluorinated substances (PFAS). In light of this, the Inquiry has proposed that an additional tax of SEK 19 per kilogram be paid for products that are completely or partially made of soft polyvinyl chloride, polyurethane or rubber, and an additional SEK 19 per kilogram for all-weather products. Tax deductions of 100 per cent will be granted for products that do not contain these chemicals.

In the event an article of clothing or a pair of footwear is made of several different homogeneous materials, the Inquiry considers that it should be possible to verify the absence of the chemicals in question in all homogeneous materials.

The Inquiry has proposed that personal protective equipment and toys be exempted from the tax, as the problems caused by the chemicals they contain are dealt with in the EU chemical regulations in these areas. For the same reason, the Inquiry proposes that the chemicals in electric or electronic components of clothing and footwear will not be taxed when assessing the right to a tax deduction. For administrative reasons, the Inquiry has also proposed that consideration need not be taken of chemicals contained in product parts made up of non-textile fasteners and non-textile decorative attachments.

Under the proposal, manufacturers of products subject to the tax, or those importing such products from another EU country, are liable to pay the tax. With regard to sales from countries outside the EU, the Inquiry has proposed that parties liable to pay customs duty also be liable to pay tax on chemicals in clothing and footwear. This means that consumer purchases from countries outside the EU will also be subject to the tax. Under the proposal, the tax also covers the sale of products that are transported directly to consumers in Sweden from another EU country by a vendor, or other party on behalf of the vendor. However, the vendor must have annual sales to Sweden of products subject to the tax amounting to more than a threshold value of SEK 100 000 in the current or previous tax year. If the vendor is not liable to pay the tax in such situations, the Inquiry has proposed that the distance sale intermediary be liable to pay the tax,

if the combined value of the intermediary's total mediated sales of taxable products to Sweden exceeds the threshold value. The Inquiry has also proposed that in certain cases, following a special decision, consumers are to pay the tax and a special fee of SEK 500 per article if they have provided incorrect information about their status to a vendor or intermediary.

Tax liability arises when the product is manufactured, imported from another EU country, or when liability to pay customs duty under customs legislation arises or should have arisen if liability to pay customs duty exists. There is also a network of approved stockists that have deferred taxation.

In addition to stockists, the Inquiry has proposed two other types of approved actors: registered recipients and registered EU traders. These are given the opportunity to report the taxes collectively for accounting periods instead of reporting the taxes separately for each taxable event.

The Inquiry has proposed certain possibilities for exemption and repayment so as to avoid double taxation and distortion of competition. Certain special possibilities for tax exemptions for stockists have also been proposed, as is the case for several other excise duties.

As a rule, second-hand products will have been subject to tax previously and will therefore not be taxed again. In exceptional cases, primarily when products are imported from other countries, tax will need to be reported for products that are used. Deductions of 95 per cent of the tax to be paid for these goods will always be made, without requiring the taxpayer to report the chemicals contained in the products.

With respect to procedure, it is proposed that the provisions in the Tax Procedures Act (2011:1244) apply, which means, among other things, that the Swedish Tax Agency will become the competent tax authority. On imports, however, the tax is paid to Swedish Customs, and in such cases the procedural provisions in the Customs Act (2016:253) will apply.

## Consequences of the tax on chemicals in clothing and footwear

The tax is expected to strengthen public finances by around SEK 750 million per year. The tax is also expected to lead to price increases of on average 4 per cent for products containing hazardous chemicals, the absence of which will warrant tax deductions. This, in turn, is expected to influence companies' choices of what they offer for sale and consumers' choices among the products available for sale. According to the Inquiry's assumptions and calculations, the tax will therefore result in reducing the share of clothing and footwear containing the hazardous chemicals that prevent tax deductions – from 20 to 17 percentage points for clothing and from 34 to 30 percentage points for footwear during the first year of the tax. These shares are then expected to continue to fall by 3 per cent per year, and the tax is expected to result in hazardous chemicals being phased out on average five years earlier than if the tax were not introduced. However, the calculations of the effects of the tax are based on many assumptions and are therefore subject to considerable uncertainty.

The tax is expected to lead to significant environmental and health benefits. Because knowledge about the extent of the impact of chemicals on human health and the environment is limited, which in turn limits the ability to conduct more robust analyses of health and environmental economic impacts, the Inquiry has not been able to assess whether these benefits are greater or less than the socioeconomic costs.

In addition to the cost of introducing the tax of almost SEK 30 million, the tax is expected to result in socioeconomic costs of almost SEK 180 million per year. A third of these costs are companies' costs of additional laboratory analyses of the chemicals contained in clothing and footwear. A third are made up of companies' other costs, an important part of which is the administrative costs of paying the tax and claiming tax deductions. The final third includes reduced consumer utility, administrative costs in cases when consumers are liable to pay the tax, costs for government agencies and courts, and efficiency losses that arise because the tax results in a certain distortion of competition.

The cost per kilogram of clothing and footwear containing hazardous chemicals that is substituted as a result of the tax is expected to amount to a total of around SEK 38.

For the average consumer, the tax is expected to lead to additional costs of SEK 100 per year. The tax is expected to reduce sales of clothing and footwear to Swedish consumers by almost 1 per cent and reduce sales in Sweden by more than 1 per cent. This will result in important environmental benefits because the production of clothing and footwear has a major carbon footprint, demands large volumes of water and has other adverse effects in countries of production. However, the reduction in sales will mean that the number of employees and companies in the clothing and footwear sectors in Sweden will be around 1 per cent lower than it otherwise would have been. This is expected to have a greater impact on women than men since the majority of employees in these sectors are women; but the chances of quickly finding new employment for people whose employment ends are deemed good. Because women on average buy more clothing than men, a larger share of the tax burden is expected to fall on them, while women are also expected to gain from a greater share of the health benefits.

In the Inquiry's assessment, the proposed tax should be regarded as compatible with EU law and Sweden's international commitments.

### **Entry into force**

The Inquiry has proposed that the act on tax on chemicals in clothing and footwear enter into force on 1 April 2021, but that it is first applied to tax liability arising after the end of June 2021.

# 1 Författningsförslag

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

Härigenom föreskrivs följande.

### Lagens tillämpningsområde

1 § Skatt ska betalas till staten enligt denna lag för sådana varor som anges i 3 §.

Lagens hänvisningar till KN-nr avser den lydelse av Kombinerade nomenklaturen (KN) enligt rådets förordning (EEG) 2658/87 av den 23 juli 1987 om tulltaxe- och statistiknomenklaturen och om Gemensamma tulltaxan som gällde den 1 januari 2020.

### Innebörden av vissa uttryck

2 § I denna lag avses med

– *vara med allvädersfunktion*: en vara som är utformad för att stå emot väta och smuts,

– *PFAS*: poly- och perfluorerande ämnen med ingående beståndsdelar som i sin molekyl innehåller ett eller flera fragment bestående av en perfluorerad kolkedja som har en kedjelängd med minst två kolatomer (molekylformel  $R_1-(CF_2)_n-R_2$ , där  $n > 1$  och  $R_1$  och  $R_2$  är valfria atomer eller grupper),

– *homogent material*: ett material som har samma fysikaliska egenskaper i hela materialet och som på mekanisk väg inte kan sönderdelas i olika material,

- CAS-nummer: sådan unik numerisk identifiering av kemisk förening som tilldelas av The American Chemical Society genom dess avdelning Chemical Abstracts Service (CAS),
- EG-nummer: sådan unik numerisk identifiering som används för kemiska ämnen på marknaden inom EU,
- begagnad vara: en vara som har varit i bruk och som är lämplig för vidare användning i befintligt skick eller efter reparation,
- elektriska och elektroniska delar av en vara: de delar av varan som är beroende av elektrisk ström eller elektromagnetiska fält för att fungera korrekt, samt utrustning för generering, överföring och mätning av sådan ström och sådana fält,
- yrkesmässig aktivitet: sådan aktivitet som utförs av
  1. en juridisk person, eller
  2. en enskild person om den avser varor som inte är avsedda för dennes eller dennes familjs personliga bruk,
- konsument: en köpare för vilken köpet inte är en yrkesmässig aktivitet,
- EU-land: områden som tillhör Europeiska unionens punktskatteområde,
- tredjeland: länder och områden utanför Europeiska unionens punktskatteområde,
- distansförsäljning: försäljning där varorna transporteras till Sverige från ett annat EU-land av säljaren eller av någon annan för säljarens räkning och där köpet inte är yrkesmässigt för köparen,
- tröskelvärde: 100 000 kronor för innevarande eller föregående kalenderår,
- undantagen säljare: en säljare som inte är godkänd som lagerhållare enligt 12 §, registrerad mottagare enligt 13 § eller registrerad EU-handlare enligt 14 § och vars försäljning av skattepliktiga varor till Sverige inte överskrider tröskelvärdet,
- import: såväl att en skattepliktig vara förs in till Sverige från tredjeland under förutsättning att varan inte omfattas av sådant suspensivt tullförfarande eller suspensivt tullarrangemang som avses i artikel 4.6 i rådets direktiv 2008/118/EG av den 16 december 2008 om allmänna regler för punktskatt och om upphävande av direktiv 92/12/EEG, som att varan frisläpps från ett sådant förfarande eller arrangemang.

Vid beräkningen av tröskelvärdet enligt första stycket ska inte mervärdesskatt beaktas, och inte heller fraktkostnader till den del de går att särskilja.

## Skattepliktens omfattning och skattebelopp

**3 §** Skatt ska betalas för varor hänförliga till

1. KN-nr 4015 19, 4015 90, 4203 10, 4203 21, 4203 29, 4303 10, 6504, 6505, 6506 91 och 6506 99 samt KN-nr i kapitel 61 och 62, dock inte KN-nr 6213, och

2. KN-nr 6401–6405.

**4 §** Skatt ska betalas med 40 kronor per kilogram av varans nettovikt för samtliga skattepliktiga varor.

Skatt ska dessutom betalas med:

1. 19 kronor per kilogram av varans nettovikt för en skattepliktig vara som helt eller delvis består av mjukgjord polyvinylklorid, polyuretan eller gummi, och

2. 19 kronor per kilogram av varans nettovikt för en skattepliktig vara med allvädersfunktion.

Vid beräkning av skatt enligt denna lag ska varans nettovikt avrundas nedåt till närmaste helt gram.

**5 §** För en vara som inte innehåller några ämnen i halter över de gränsvärden som anges i bilagorna 1–5 till denna lag, får den skattskyldige göra avdrag för skatt med 95 procent av den skatt som ska betalas enligt 4 § första stycket. Om varan enbart innehåller ämnen i halter över de gränsvärden som anges i en av bilagorna, får den skattskyldige i stället göra avdrag för skatt med 47,5 procent av den skatt som ska betalas enligt 4 § första stycket.

För en vara som inte innehåller diestrar av 1,2-bensendikarboxylsyra i högre andel än 0,025 viktprocent får den skattskyldige göra avdrag för skatt med 100 procent av den skatt som ska betalas enligt 4 § andra stycket 1.

För en vara som inte innehåller PFAS i högre andel än 25 nanogram per gram får den skattskyldige göra avdrag för skatt med 100 procent av den skatt som ska betalas enligt 4 § andra stycket 2.

Mätning av halter enligt första–tredje stycket ska göras i samtliga homogena material i varan.

**6 §** För en begagnad vara gäller inte vad som anges i 4 § andra stycket samt 5 §. För en begagnad vara får den skattskyldige göra avdrag för skatt med 95 procent av den skatt som ska betalas enligt 4 § första stycket.

**7 §** Vid bedömningen av rätt till avdrag enligt 5 § beaktas inte kemikalieinnehållet i sådana delar av den skattepliktiga varan som

1. är elektriska eller elektroniska, eller
2. består av icke-textila fästansordningar och icke-textila dekorativa element.

Som icke-textila dekorativa element enligt första stycket 2 avses inte tryck och beläggningar.

**8 §** Skatt enligt 3 § tas inte ut för

1. personlig skyddsutrustning enligt Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2016/425 av den 9 mars 2016 om personlig skyddsutrustning och om upphävande av rådets direktiv 89/686/EEG, i den lydelse som gällde den 21 april 2018, med undantag för sådan utrustning som anges i artikel 2.2 c, eller

2. leksaker enligt lagen (2011:579) om leksakers säkerhet.

## Skattskyldiga

**9 §** Skattskyldig enligt denna lag är den som

1. godkänts som lagerhållare enligt 12 §,
2. i egenskap av registrerad mottagare enligt 13 § från ett annat EU-land yrkesmässigt för in eller tar emot skattepliktiga varor,
3. i egenskap av registrerad EU-handlare enligt 14 § yrkesmässigt bedriver distansförsäljning av skattepliktiga varor eller yrkesmässigt förmedlar distansförsäljning av skattepliktiga varor från undantagna säljare,
4. i annat fall än som avses i 1 yrkesmässigt tillverkar skattepliktiga varor,



5. i annat fall än som avses i 1–3 yrkesmässigt säljer skattepliktiga varor genom distansförsäljning om den årliga försäljningen av skattepliktiga varor till Sverige överstiger tröskelvärdet,

6. i annat fall än som avses i 1 eller 3 yrkesmässigt förmedlar distansförsäljning av skattepliktiga varor från undantagna säljare om det sammanlagda värdet av samtliga förmedlade försäljningar av skattepliktiga varor till Sverige överstiger tröskelvärdet,

7. i annat fall än som avses i 1–3, 5 eller 6 från ett annat EU-land yrkesmässigt för in eller tar emot skattepliktiga varor utan att det är distansförsäljning.

**10 §** Om en svensk konsument har köpt en skattepliktig vara genom distansförsäljning och konsumenten felaktigt har uppgett att köpet är yrkesmässigt, är den som avses i 9 § 3, 5 eller 6 inte skattskyldig om denne har upplyst konsumenten om att felaktiga uppgifter kan leda till en skyldighet att betala skatten och en tilläggsavgift. I så fall är det i stället konsumenten som ska betala skatten.

Det som sägs i första stycket ska även gälla skattskyldighet enligt 9 § 1 om lagerhållaren har förmedlat en distansförsäljning av en skattepliktig vara från en undantagen säljare till konsumenten.

Skatten ska tas ut enligt den skattesats som gällde vid den tidpunkt då varorna fördes in i Sverige.

Om skatt ska betalas av en konsument enligt första eller andra stycket, ska konsumenten även betala en tilläggsavgift om 500 kronor per vara om det inte är uppenbart oskäligt.

**11 §** Skattskyldig för import av skattepliktiga varor som är yrkesmässig för någon av de inblandade parterna är

1. om en tullskuld uppkommer i Sverige till följd av importen: den som är skyldig att betala tullen,

2. om importen avser en unionsvara eller om varan ska deklarerats för övergång till fri omsättning i Sverige men inte är belagd med tull: den som skulle ha varit skyldig att betala tullen om varan hade varit tullbelagd.

Med *tullskuld* och *unionsvara* förstås detsamma som i artikel 5 i Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 952/2013 av den 9 oktober 2013 om fastställande av en tullkodex för unionen.

Från skattskyldighet enligt första stycket undantas varor som, vid varornas övergång till fri omsättning enligt artikel 201 i förordning (EU) nr 952/2013, ägs av en godkänd lagerhållare.

### Godkända aktörer

**12 §** Som lagerhållare får godkännas den som

1. i Sverige avser att yrkesmässigt
  - a) tillverka skattepliktiga varor,
  - b) från ett annat EU-land föra in eller ta emot skattepliktiga varor,
  - c) importera skattepliktiga varor från tredjeland,
  - d) från godkänd lagerhållare köpa skattepliktiga varor för återförsäljning till näringsidkare, eller
  - e) förmedla distansförsäljning av skattepliktiga varor från undantagna säljare,
2. med hänsyn till sina ekonomiska förhållanden och omständigheterna i övrigt är lämplig som lagerhållare, och
3. inte är godkänd som registrerad mottagare enligt 13 §, eller registrerad EU-handlare enligt 14 §.

Godkännande som lagerhållare ska återkallas om förutsättningarna för godkännande inte längre finns eller om lagerhållaren begär det. Ett beslut om återkallelse gäller omedelbart, om inte något annat anges i beslutet.

**13 §** Som registrerad mottagare får godkännas den som

1. i Sverige avser att yrkesmässigt från ett annat EU-land föra in eller ta emot skattepliktiga varor,
2. med hänsyn till sina ekonomiska förhållanden och omständigheterna i övrigt är lämplig som registrerad mottagare, och
3. inte är godkänd som lagerhållare enligt 12 §.

Godkännande som registrerad mottagare ska återkallas om förutsättningarna för godkännande inte längre finns eller om den registrerade mottagaren begär det. Ett beslut om återkallelse gäller omedelbart, om inte något annat anges i beslutet.

**14 §** Som registrerad EU-handlare får godkännas den som

1. avser att yrkesmässigt

a) bedriva distansförsäljning av skattepliktiga varor, eller

b) förmedla distansförsäljningar av skattepliktiga varor från undantagna säljare,

2. med hänsyn till sina ekonomiska förhållanden och omständigheterna i övrigt är lämplig som registrerad EU-handlare, och

3. inte är godkänd som lagerhållare enligt 12 §.

Godkännande som registrerad EU-handlare ska återkallas om förutsättningarna för godkännande inte längre finns eller om den registrerade EU-handlaren begär det. Ett beslut om återkallelse gäller omedelbart, om inte något annat anges i beslutet.

**15 §** Om en godkänd lagerhållare, registrerad mottagare eller registrerad EU-handlare försätts i konkurs, övergår godkännandet till konkursboet. Konkursboet är skattskyldigt för varor för vilka skattskyldighet enligt 16 § 1 eller 3 inträder efter konkursbeslutet.

### Skattskyldighetens inträde

**16 §** Skyldighet att betala skatt inträder

1. för den som är godkänd lagerhållare, när

a) en skattepliktig vara efter försäljning från lagerhållaren levereras till en köpare som inte är godkänd lagerhållare,

b) en skattepliktig vara tas till eget försäljningsställe för detaljförsäljning,

c) en skattepliktig vara tas i anspråk för annat ändamål än försäljning,

d) godkännandet som lagerhållare återkallas, varvid skattskyldigheten omfattar skattepliktiga varor som då ingår i dennes lager, eller

e) en skattepliktig vara förs in till Sverige efter att lagerhållaren har förmedlat en distansförsäljning av varan från en undantagen säljare,

2. för den som är skattskyldig enligt 9 § 4, när den skattepliktiga varan tillverkas,

3. för den som är skattskyldig enligt 9 § 2, 3 och 5–7 när den skattepliktiga varan förs in i Sverige,

4. för den som är skattskyldig enligt 11 §, när skyldighet att betala tull enligt tullagstiftningen inträder eller skulle ha inträtt om skyldighet att betala tull förelegat.

## Undantag och återbetalning

17 § Skattskyldigheten inträder inte för en skattepliktig vara som skattskyldighet enligt denna lag tidigare inträtt för, såvida inte den skatten har återbetalats enligt 18 §.

18 § Om skatt har betalats i Sverige för en skattepliktig vara som sedan flyttas till ett annat EU-land eller exporteras till tredjeland, kan återbetalning av skatten ske enligt denna paragraf efter skriftlig ansökan hos Skatteverket.

Den som begär återbetalning ska visa

1. att den skatt som ansökan avser har betalats,
2. att skattskyldigheten inträdde inom tre månader före den tidpunkt då varan lämnade svenskt territorium, och
3. antingen att undantaget i 17 § inte tidigare har tillämpats på varan eller att den flyttning eller export som ansökan grundar sig på skedde efter den tidpunkt då undantaget senast tillämpades.

Ansökan ska omfatta en period om ett kalenderkvartal och ges in till Skatteverket inom tre år efter kvartalets utgång. Ansökan ska vara undertecknad av sökanden eller av den som är ombud eller annan behörig företrädare för sökanden.

En ansökan som lämnats för en sökande som är en juridisk person anses ha lämnats av sökanden, om det inte är uppenbart att den som lämnade begäran saknade behörighet att företräda sökanden.

19 § För en godkänd lagerhållare inträder inte skattskyldighet för en skattepliktig vara som

1. levereras till en köpare i ett annat land,
2. fullständigt förstörts genom oförutsedda händelser eller force majeure,
3. lämnats för sådan materialåtervinning av avfall som avses i 15 kap. 6 § miljöbalken, eller
4. återanvänts vid tillverkning av varor.

## Förfarande och överklagande

**20 §** I fråga om förfarandet vid beskattningen gäller skatteförfarandelagen (2011:1244), utom i de fall som avses i andra stycket och 21 och 22 §§.

Tullverket beslutar om skatt för den som enligt 11 § är skattskyldig vid import. Sådan skatt ska betalas till Tullverket. För skatt som ska betalas till Tullverket gäller tullagen (2016:253).

**21 §** Skatteverket beslutar om sådan skatt och tilläggsavgift som avses i 10 §. Skatten och avgiften ska betalas inom den tid som Skatteverket bestämmer.

Bestämmelserna i 37 kap. 9 och 10 §§ och 41 kap. skatteförfarandelagen (2011:1244) ska gälla i tillämpliga delar vid inhämtande av uppgifter som är av betydelse för beslut om skatt enligt 10 § av någon annan än den som föreläggs eller revideras.

I övrigt ska bestämmelserna i 3 kap. 4 §, 43 kap., 57 kap. 1 §, 60 kap., 62 kap. 2 §, 63 kap. 2, 4–6, 8–10, 15, 16, 22 och 23 §§, 65 kap. 2–4, 7, 8 och 13–15 §§, 66–68, 70 och 71 kap. skatteförfarandelagen gälla i tillämpliga delar.

**22 §** Om den som ska betala skatt enligt 10 § har betalat in skatt och den inbetalda skatten överstiger vad som enligt ett beslut av Skatteverket eller en domstol ska betalas, ska det överskjutande beloppet återbetalas till den skattskyldige.

Före utbetalning av ett överskjutande belopp enligt första stycket ska sådan skatt eller tilläggsavgift enligt denna lag som den skattskyldige står i skuld för räknas av. Skattebelopp som den skattskyldige har fått anstånd med att betala ska dock inte räknas av.

**23 §** Beslut enligt 12, 13 eller 14 §§ får överklagas till allmän förvaltningsdomstol.

Prövningstillstånd krävs vid överklagande till kammarrätten.

- 
1. Denna lag träder i kraft den 1 april 2021.
  2. Bestämmelserna i 1–11 §§ och 16–22 §§ tillämpas första gången på skattskyldighet som inträder efter utgången av juni 2021.

## Bilaga 1 till lagen om skatt på kemikalier i kläder och skor

Ämnesnamn	CAS-nummer	EG-nummer	Gränsvärde (mg/kg)
1,2 dikloretan	107-06-2	203-458-1	1,0
Dimetylnitrosamin	62-75-9	200-549-8	0,05
Formamid	75-12-7	200-842-0	50
C.I. Acid Red 114	6459-94-5	229-272-0	50
C.I. Basic Blue 26	2580-56-5	219-943-6	50
C.I. Basic Violet 14	632-99-5	211-189-6	50
C.I. Direct Black 38	1937-37-7	217-710-3	50
C.I. Direct Blue 15	2429-74-5	219-385-3	50
C.I. Direct Red 28	573-58-0	209-358-4	50
C.I. Pigment Black 25	68186-89-0	269-051-6	50
C.I. Pigment Yellow 157	68610-24-2	271-853-6	50
Tri(2-kloroetyl)fosfat (TCEP)	115-96-8	204-118-5	10
Tris(kloropropyl)fosfat (TCPP)	1067-98-7	–	10
Tris(1,3-dikloro-2-propyl)fosfat (TDCPP)	13674-87-8	237-159-2	10

## Bilaga 2 till lagen om skatt på kemikalier i kläder och skor

Ämnesnamn	CAS-nummer	EG-nummer	Gränsvärde (mg/kg)
Formaldehyd	50-00-0	200-001-8	75
1,4 parafenylen diamin	106-50-3	203-404-7	Läder, hudar och päls: 210 Övriga material: 250
Nickelföreningar	flera	flera	Läder, hudar och päls: 110 Övriga material: 130
Koboltföreningar	flera	flera	Läder, hudar och päls: 60 Övriga material: 70
C.I. Disperse Blue 3	2475-46-9	219-604-2	50
C.I. Disperse Blue 7	3179-90-6	221-666-0	50
C.I. Disperse Blue 26	100357-99-1 13324-23-7 3860-63-7 2580-56-5	600-078-1 603-725-6 223-373-3 219-943-6	50
C.I. Disperse Blue 35	12222-75-2 56524-77-7	602-260-6 260-243-5	50
C.I. Disperse Blue 102	12222-97-8	602-282-6	50
C.I. Disperse Blue 106	12223-01-7	602-282-2	50
C.I. Disperse Blue 124	61951-51-7	612-788-9	50

Ämnesnamn	CAS-nummer	EG-nummer	Gränsvärde (mg/kg)
C.I. Disperse Brown 1	23355-64-8	245-604-7	50
C.I. Disperse Orange 1	2581-69-3	219-954-6	50
C.I. Disperse Orange 3	730-40-5	211-984-8	50
C.I. Disperse Orange 37/59/76	13301-61-6 12223-33-5 51811-42-8	236-325-1 602-312-8	50
C.I. Disperse Red 1	2872-52-8	220-704-3	50
C.I. Disperse Red 11	2872-48-2	220-703-8	50
C.I. Disperse Red 17	3179-89-3	221-665-5	50
C.I. Disperse Yellow 1	119-15-3	204-300-4	50
C.I. Disperse Yellow 9	6373-73-5	228-919-4	50
C.I. Disperse Yellow 39	12236-29-2	602-641-7	50
C.I. Disperse Yellow 49	12239-15-5 54824-37-2	235-473-4 611-202-9	50
C.I. Disperse Orange 149	85136-74-9	400-340-3	50
C.I. Disperse Blue 291	flera	flera	50
C.I. Disperse Violet 1	128-95-0	204-922-6	50
C.I. Disperse Violet 93	122463-28-9	602-785-0	50
C.I. Disperse Yellow 64	10319-14-9	233-701-7	50
C.I. Disperse Yellow 23	6250-23-3	228-370-0	50

### Bilaga 3 till lagen om skatt på kemikalier i kläder och skor

Ämnesnamn	CAS-nummer	EG-nummer	Gränsvärde
Alkaner, C <sub>10</sub> –C <sub>28</sub> , klorerade (klorparaffiner)	flera	flera	Läder: 100 mg/kg Övriga material: 50 mg/kg
Oktametylcyklotetrasiloxan (D4)	556-67-2	209-136-7	0,1 viktprocent
Dekametylcyklopentasiloxan (D5)	541-02-6	208-764-9	0,1 viktprocent
Dodekametylcyklohexasiloxan (D6)	540-97-6	208-762-8	0,1 viktprocent

**Bilaga 4 till lagen om skatt på kemikalier i kläder och skor**

Ämnesnamn	CAS-nummer	EG-nummer	Gränsvärde (mg/kg)
Alkylfenol/etoxilater	flera	flera	Enskilda ämnen: 5,0; Summa: 50,0
Trifenylfosfat	115-86-6	204-112-2	10

**Bilaga 5 till lagen om skatt på kemikalier i kläder och skor**

Ämnesnamn	CAS-nummer	EG-nummer	Gränsvärde (mg/kg)
Silverföreningar	flera	flera	1,0
Reaktionsblandning av titandioxid och silverklorid	–	–	1,0
Dimetyloktadecyl (3-(trimetoxysilyl)propyl)ammoniumklorid	27668-52-6	248-595-8	1,0



## 1.2 Förslag till lag om ändring i tullagen (2016:253)

Härigenom föreskrivs att 2 kap. 1 § tullagen (2016:253) ska ha följande lydelse.

*Lydelse enligt SFS 2020:36*

*Föreslagen lydelse*

### 2 kap.

#### 1 §

Bestämmelser om skyldighet att betala annan skatt än tull vid import eller införsel till det svenska tullområdet finns i

- lagen (1972:266) om skatt på annonser och reklam,
  - mervärdesskattelagen (1994:200),
  - lagen (1994:1563) om tobaksskatt,
  - lagen (1994:1564) om alkoholskatt,
  - lagen (1994:1776) om skatt på energi,
  - lagen (2016:1067) om skatt på kemikalier i viss elektronik,
  - lagen (2018:696) om skatt på vissa nikotinhaltiga produkter, – lagen (2018:696) om skatt på vissa nikotinhaltiga produkter,
- och*

- lagen (2020:32) om skatt på plastbärkassar. – lagen (2020:32) om skatt på plastbärkassar, *och*
- *lagen (2021:000) om skatt på kemikalier i kläder och skor.*

Skatt som avses i första stycket ska fastställas och betalas enligt det förfarande som gäller för tull, om inte något annat föreskrivits. Om det i beskattningsunderlaget för sådan skatt ska ingå tullvärde, tull eller motsvarande avgift som fastställts i annan valuta, ska sådant underlag omräknas till svensk valuta efter den kurs som enligt tulllagstiftningen gällde den dag då tullvärdet fastställdes.

---

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2021.

### 1.3 Förslag till lag om ändring i lagen (2001:181) om behandling av uppgifter i Skatteverkets beskattningsverksamhet

Härigenom föreskrivs att 2 kap. 12 § lagen (2001:181) om behandling av uppgifter i Skatteverkets beskattningsverksamhet<sup>1</sup> ska ha följande lydelse.

*Nuvarande lydelse*

*Föreslagen lydelse*

#### 2 kap. 12 §<sup>2</sup>

Uppgifter och handlingar som avser

1. revision ska gallras tio år efter utgången av det kalenderår då revisionen avslutades, och

2. fastighetstaxering ska gallras tolv år efter utgången av det taxeringsår som uppgifterna eller handlingarna kan hänföras till.

Uppgifter och handlingar om godkända upplagshavare, registrerade varumottagare, tillfälligt registrerade varumottagare, registrerade avsändare eller godkända skatteupplag enligt lagen (1994:1563) om tobaksskatt, lagen (1994:1564) om alkoholskatt samt lagen (1994:1776) om skatt på energi ska gallras sju år efter utgången av det kalenderår då aktören avregistrerades.

Uppgifter och handlingar om godkända lagerhållare enligt lagen om tobaksskatt, lagen om skatt på energi, lagen (2016:1067) om skatt på kemikalier i viss elektronik, lagen (2018:696) om skatt på vissa nikotinhaltiga produkter och lagen (2020:32) om skatt på plastbärkassar samt uppgifter och handlingar om registrerade mottagare enligt lagen om skatt på kemikalier i viss elektronik ska gallras sju år efter utgången av det kalenderår då godkännandet blev återkallat.

Uppgifter och handlingar om godkända lagerhållare enligt lagen om tobaksskatt, lagen om skatt på energi, lagen (2016:1067) om skatt på kemikalier i viss elektronik, lagen (2018:696) om skatt på vissa nikotinhaltiga produkter, lagen (2020:32) om skatt på plastbärkassar och lagen (2021:000) om skatt på kemikalier i kläder och skor samt uppgifter och handlingar om registrerade mottagare enligt lagen om skatt på kemikalier i viss elektronik och lagen om skatt på kemi-

<sup>1</sup> Senaste lydelse av lagens rubrik 2003:670.

<sup>2</sup> Senaste lydelse 2020:34.

*kalier i kläder och skor samt uppgifter och handlingar om registrerade EU-handlare enligt lagen om skatt på kemikalier i kläder och skor ska gallras sju år efter utgången av det kalenderår då godkännandet blev återkallat.*

Uppgifter och handlingar som avses i 4 a § ska gallras tio år efter utgången av det kalenderår då de meddelanden som är kopplade till den administrativa referenskoden enligt 22 b § andra stycket lagen om tobaksskatt, 21 b § andra stycket lagen om alkoholskatt eller 6 kap. 4 § andra stycket lagen om skatt på energi eller annan sammanhållande identifikationsuppgift senast ändrades.

---

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2021.

## 1.4 Förslag till lag om ändring i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400)

Härigenom föreskrivs att 27 kap. 1 § lagen om ändring i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400) ska ha följande lydelse.

*Nuvarande lydelse*

*Föreslagen lydelse*

### 27 kap.

#### 1 §<sup>3</sup>

Sekretess gäller i verksamhet som avser bestämmande av skatt eller fastställande av underlag för bestämmande av skatt eller som avser fastighetstaxering för uppgift om en enskilds personliga eller ekonomiska förhållanden.

Sekretess gäller vidare

1. i verksamhet som avser förande av eller uttag ur beskattningsdatabasen enligt lagen (2001:181) om behandling av uppgifter i Skatteverkets beskattningsverksamhet för uppgift om en enskilds personliga eller ekonomiska förhållanden som har tillförts databasen,

2. hos kommun eller region för uppgift om en enskilds personliga eller ekonomiska förhållanden som Skatterättsnämnden har lämnat i ett ärende om förhandsbesked i en skatte- eller taxeringsfråga, och

3. hos Försäkringskassan för uppgift om en enskilds personliga eller ekonomiska förhållanden som Skatteverket har lämnat i ett ärende om särskild sjukförsäkringsavgift.

Med skatt avses i detta kapitel skatt på inkomst och annan direkt skatt samt omsättnings-skatt, tull och annan indirekt skatt. Med skatt jämställs arbetsgivaravgift, prisregleringsavgift och liknande avgift, avgift enligt lagen (1999:291) om avgift till registrerat trossamfund, skatte-tillägg, återkallelseavgift och förseningsavgift *samt* expeditionsavgift och tilläggsavgift enligt lagen (2004:629) om trängselskatt. Med

Med skatt avses i detta kapitel skatt på inkomst och annan direkt skatt samt omsättnings-skatt, tull och annan indirekt skatt. Med skatt jämställs arbetsgivaravgift, prisregleringsavgift och liknande avgift, avgift enligt lagen (1999:291) om avgift till registrerat trossamfund, skatte-tillägg, återkallelseavgift och förseningsavgift, expeditionsavgift och tilläggsavgift enligt lagen (2004:629) om trängselskatt *samt*

<sup>3</sup> Senaste lydelse 2019:937.

verksamhet som avser bestämmande av skatt jämställs verksamhet som avser bestämmande av pensionsgrundande inkomst.

*tilläggsavgift enligt 10 § lagen (2021:000) om skatt på kemikalier i kläder och skor. Med verksamhet som avser bestämmande av skatt jämställs verksamhet som avser bestämmande av pensionsgrundande inkomst.*

Första och andra styckena gäller inte om annat följer av 3, 4 eller 6 §.

För uppgift i allmän handling gäller sekretessen i högst tjugo år. För uppgift om avgift enligt lagen om avgift till registrerat trossamfund gäller dock sekretessen i högst sjuttio år.

---

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2021.

## 1.5 Förslag till lag om ändring i skatteförfarandelagen (2011:1244)

Härigenom föreskrivs att 3 kap. 4 §, 3 kap. 15 §, 7 kap. 1 §, 26 kap. 8 §, 37 kap. 7 a § och 9 a §, 41 kap. 3 § och 53 kap. 5 § skatteförfarandelagen (2011:1244) ska ha följande lydelse.

### *Nuvarande lydelse*

#### **3 kap.**

##### **4 §<sup>4</sup>**

Vad som avses med beskattningsår framgår av följande uppställning:

*För*

1. skatt enligt
  - a) inkomstskattelagen (1999:1229),
  - b) lagen (1984:1052) om statlig fastighetsskatt,
  - c) lagen (1990:661) om avkastningsskatt på pensionsmedel i fall som avses i 2 § första stycket 1–4, och
  - d) lagen (1991:687) om särskild löneskatt på pensionskostnader, samt avgift enligt
  - e) lagen (2007:1398) om kommunal fastighetsavgift

2. skatt enligt lagen om avkastningsskatt på pensionsmedel i fall som avses i 2 § första stycket 6–10

3. skatt enligt lagen (1991:586) om särskild inkomstskatt för utomlands bosatta och lagen (1991:591) om särskild inkomst-

*avses med beskattningsår*

beskattningsår enligt 1 kap. 13–15 §§ inkomstskattelagen eller, för svenska handelsbolag, räkenskapsåret

det kalenderår som skatten ska betalas för eller det beskattningsår då skatteunderlag för avkastningsskatt ska tas upp enligt 13 § lagen om avkastningsskatt på pensionsmedel

det kalenderår då ersättningen betalas ut

<sup>4</sup> Senaste lydelse 2017:1218.

skatt för utomlands bosatta artister m.fl.

4. skatt enligt mervärdesskattelagen (1994:200) som ska redovisas för redovisningsperioder

5. annan mervärdesskatt

6. punktskatt som ska redovisas för redovisningsperioder

7. punktskatt enligt

a) beslut som avses i 53 kap. 5 §,

b) 27–28 §§ lagen (1994:1563) om tobaksskatt,

c) 26–27 §§ lagen (1994:1564) om alkoholskatt, *eller*

d) 4 kap. 2–2 b §§ lagen (1994:1776) om skatt på energi

8. annan punktskatt

9. övriga skatter

10. arbetsgivaravgifter och avgifter som ingår i slutlig skatt

Med beskattningsår för fysisk person avses dock i fråga om preliminär skatt alltid kalenderår.

beskattningsår enligt 1 kap. 14 § mervärdesskattelagen

det kalenderår då den felaktiga debiteringen har gjorts, eller förvärvet eller omsättningen har skett beskattningsår enligt 1 kap. 14 § mervärdesskattelagen

det kalenderår under vilket beslutet om återbetalning eller kompensation, eller beslutet om beskattning vid oegentlighet, har meddelats

det kalenderår då den händelse som medför skattskyldighet har inträffat

det kalenderår som skatten ska betalas för

det kalenderår som avgiften ska betalas för

*Föreslagen lydelse***3 kap.****4 §**

Vad som avses med beskattningsår framgår av följande uppställning:

*För*

1. skatt enligt
  - a) inkomstskattelagen (1999:1229),
  - b) lagen (1984:1052) om statlig fastighetsskatt,
  - c) lagen (1990:661) om avkastningsskatt på pensionsmedel i fall som avses i 2 § första stycket 1–4, och
  - d) lagen (1991:687) om särskild löneskatt på pensionskostnader, samt avgift enligt
  - e) lagen (2007:1398) om kommunal fastighetsavgift

2. skatt enligt lagen om avkastningsskatt på pensionsmedel i fall som avses i 2 § första stycket 6–10

3. skatt enligt lagen (1991:586) om särskild inkomstskatt för utomlands bosatta och lagen (1991:591) om särskild inkomstskatt för utomlands bosatta artister m.fl.

4. skatt enligt mervärdesskattelagen (1994:200) som ska redovisas för redovisningsperioder

5. annan mervärdesskatt

*avses med beskattningsår*

beskattningsår enligt 1 kap. 13–15 §§ inkomstskattelagen eller, för svenska handelsbolag, räkenskapsåret

det kalenderår som skatten ska betalas för eller det beskattningsår då skatteunderlag för avkastningsskatt ska tas upp enligt 13 § lagen om avkastningsskatt på pensionsmedel

det kalenderår då ersättningen betalas ut

beskattningsår enligt 1 kap. 14 § mervärdesskattelagen

det kalenderår då den felaktiga debiteringen har gjorts, eller förvärvet eller omsättningen har skett



- |   |   |
|---|---|
| 6. punktskatt som ska redovisas för redovisningsperioder              | beskattningsår enligt 1 kap. 14 § mervärdesskattelagen  |
| 7. punktskatt enligt  | det kalenderår under vilket beslutet om återbetalning eller kompensation, eller beslutet om beskattning vid oegentlighet <i>eller felaktiga uppgifter</i> , har meddelats |
| a) beslut som avses i 53 kap. 5 §,                                    |   |
| b) 27–28 §§ lagen (1994:1563) om tobaksskatt,                         |   |
| c) 26–27 §§ lagen (1994:1564) om alkoholskatt,                        |   |
| d) 4 kap. 2–2 b §§ lagen (1994:1776) om skatt på energi, <i>eller</i> |   |
| e) 10 § lagen (2021:000) om skatt på kemikalier i kläder och skor     |   |
| 8. annan punktskatt   | det kalenderår då den händelse som medför skattskyldighet har inträffat   |
| 9. övriga skatter   | det kalenderår som skatten ska betalas för  |
| 10. arbetsgivaravgifter och avgifter som ingår i slutlig skatt        | det kalenderår som avgiften ska betalas för   |
- Med beskattningsår för fysisk person avses dock i fråga om preliminär skatt alltid kalenderår.

*Nuvarande lydelse*

*Föreslagen lydelse*

### 3 kap.

#### 15 §<sup>5</sup>

Med punktskatt avses skatt enligt

1. lagen (1972:266) om skatt på annonser och reklam,
2. lagen (1984:410) om skatt på bekämpningsmedel,
3. 2 § första stycket 5 lagen (1990:661) om avkastningsskatt på pensionsmedel,
4. lagen (1990:1427) om särskild premieskatt för grupplivförsäkring, m.m.,
5. lagen (1994:1563) om tobaksskatt,
6. lagen (1994:1564) om alkoholskatt,
7. lagen (1994:1776) om skatt på energi,

<sup>5</sup> Senaste lydelse 2020:37.

8. lagen (1995:1667) om skatt på naturgrus,  
 9. lagen (1999:673) om skatt på avfall,  
 10. lagen (2007:460) om skatt på trafikförsäkringspremie m.m.,  
 11. lagen (2016:1067) om skatt på kemikalier i viss elektronik,  
 12. lagen (2017:1200) om skatt på flygresor,  
 13. lagen (2018:696) om skatt på vissa nikotinhaltiga produkter,  
 14. lagen (2018:1139) om skatt på spel,  
 15. lagen (2019:1274) om skatt på avfall som förbränns, *och* 15. lagen (2019:1274) om skatt på avfall som förbränns,  
 16. lagen (2020:32) om skatt på plastbärkassar. 16. lagen (2020:32) om skatt på plastbärkassar, *och*  
 17. lagen (2021:000) om skatt på kemikalier i kläder och skor.

## 7 kap.

### 1 §<sup>6</sup>

Skatteverket ska registrera

1. den som är skyldig att göra skatteavdrag,
2. den som är skyldig att betala arbetsgivaravgifter,
3. den som är skattskyldig enligt mervärdesskattelagen (1994:200), med undantag för den som är skattskyldig bara på grund av förvärv av sådana varor som anges i 2 a kap. 3 § första stycket 1 och 2 samma lag,
4. den som utan att omfattas av 19 kap. 1 § mervärdesskattelagen har rätt till återbetalning av ingående mervärdesskatt enligt 10 kap. 9, 11 och 11 b–13 §§ samma lag,
5. den som gör sådant unionsinternt förvärv som är undantaget från skatteplikt enligt 3 kap. 30 d § första stycket mervärdesskattelagen,
6. en utländsk beskattningsbar person som är etablerad i ett annat EU-land och har rätt till återbetalning enligt 10 kap. 1–3 §§ mervärdesskattelagen utan att omfattas av 19 kap. 1 § samma lag och inte heller ska registreras enligt 3, 4 eller 5,
7. en beskattningsbar person som är etablerad i Sverige och omsätter tjänster i ett annat EU-land som förvärvaren av tjänsten är skattskyldig för i det landet i enlighet med tillämpningen av artikel 196 i rådets direktiv 2006/112/EG av den 28 november 2006 om ett gemensamt system för mervärdesskatt,

---

<sup>6</sup> Senaste lydelse 2020:37.

8. den som är skyldig att jämka ingående mervärdesskatt enligt 8 a kap. eller 9 kap. 9–13 §§ mervärdesskattelagen,

9. den som är skattskyldig och redovisningsskyldig enligt lagen (1972:266) om skatt på annonser och reklam,

10. den som är skattskyldig enligt

a) lagen (1984:410) om skatt på bekämpningsmedel,

b) lagen (1990:1427) om särskild premieskatt för grupplivförsäkring, m.m.,

c) 10 eller 13 § eller 16 § första stycket eller 36 § 1 lagen (1994:1563) om tobaksskatt,

d) 9 eller 12 § eller 15 § första stycket lagen (1994:1564) om alkoholskatt,

e) 4 kap. 3 eller 6 § eller 9 § första stycket eller 12 § första stycket 1 eller 11 kap. 5 § första stycket 1, 2 eller 3 lagen (1994:1776) om skatt på energi,

f) lagen (1995:1667) om skatt på naturgrus,

g) lagen (1999:673) om skatt på avfall,

h) lagen (2007:460) om skatt på trafikförsäkringspremie m.m.,

i) 8 § 1 eller 2 lagen (2016:1067) om skatt på kemikalier i viss elektronik,

j) lagen (2017:1200) om skatt på flygresor,

k) 6 § 1 eller 2 b lagen (2018:696) om skatt på vissa nikotinhaltiga produkter,

l) lagen (2018:1139) om skatt på spel,

m) lagen (2019:1274) om skatt på avfall som förbränns, *eller* m) lagen (2019:1274) om skatt på avfall som förbränns,

n) 4 § 1 lagen (2020:32) om skatt på plastbärkassar, n) 4 § 1 lagen (2020:32) om skatt på plastbärkassar, *eller*

o) 9 § 1, 2 *eller* 3 lagen (2021:000) om skatt på kemikalier i kläder och skor.

11. den som är skyldig att använda kassaregister enligt 39 kap. 4–6 §§,

12. den som enligt 39 kap. 11 b § är skyldig att tillhandahålla utrustning så att en elektronisk personalliggare kan föras på en byggarbetsplats, och

13. den som betalar ut ersättning som är underlag för statlig ålderspensionsavgift enligt lagen (lagen (1998:676)) om statlig ålderspensionsavgift.

Om den som ska registreras enligt första stycket har en företrädare enligt 5 kap. ska dock företrädaren registreras i stället.

## 26 kap.

### 8 §<sup>7</sup>

Punktskatt ska redovisas i en särskild skattedeclaration för varje händelse som medför skattskyldighet, om den som är skyldig att lämna skattedeclaration är skattskyldig enligt

1. lagen (1994:1563) om tobaksskatt, lagen (1994:1564) om alkoholskatt, lagen (1994:1776) om skatt på energi, lagen (2016:1067) om skatt på vissa kemikalier i viss elektronik, lagen (2018:696) om skatt på vissa nikotinhaltiga produkter *eller* lagen (2020:32) om skatt på plastbärkassar och inte ska registreras till följd av 7 kap. 1 §, eller

1. lagen (1994:1563) om tobaksskatt, lagen (1994:1564) om alkoholskatt, lagen (1994:1776) om skatt på energi, lagen (2016:1067) om skatt på vissa kemikalier i viss elektronik lagen (2018:696) om skatt på vissa nikotinhaltiga produkter, lagen (2020:32) om skatt på plastbärkassar *eller lagen (2021:000) om skatt på kemikalier i kläder och skor* och inte ska registreras till följd av 7 kap. 1 §, eller

2. 16 § första stycket lagen om tobaksskatt, 1 § första stycket lagen om alkoholskatt eller 4 kap. 9 § första stycket lagen om skatt på energi och ska registreras enligt 7 kap. 1 § samt inte företräds av en representant som är godkänd av Skatteverket.

## 37 kap.

### 7 a §<sup>8</sup>

Skatteverket får förelägga den som har beviljats återbetalning av punktskatt i de fall som avses i 53 kap. 5 § 1 b–d eller återbetalning av eller kompensation för punktskatt i de fall som avses i 53 kap. 5 § 2 att lämna uppgift som verket behöver för att kunna kontrollera att denne har lämnat

Skatteverket får förelägga den som har beviljats återbetalning av punktskatt i de fall som avses i 53 kap. 5 § 1 b–e eller återbetalning av eller kompensation för punktskatt i de fall som avses i 53 kap. 5 § 2 att lämna uppgift som verket behöver för att kunna kontrollera att denne har lämnat

<sup>7</sup> Senaste lydelse 2020:35.

<sup>8</sup> Senaste lydelse 2018:701.

riktiga och fullständiga uppgifter i en ansökan om återbetalning av eller kompensation för punktskatt.	riktiga och fullständiga uppgifter i en ansökan om återbetalning av eller kompensation för punktskatt.
--	--

### 9 a §<sup>9</sup>

Skatteverket får förelägga den som är eller kan antas vara bokföringsskyldig enligt bokföringslagen (1999:1078) eller som är en annan juridisk person än ett dödsbo, att lämna uppgift om en rättshandling med någon annan.

Föreläggandet ska avse förhållanden som är av betydelse för kontroll av att andra än den som föreläggs har lämnat riktiga och fullständiga uppgifter i en ansökan om återbetalning av punktskatt i de fall som avses i 53 kap. 5 § 1 b–d eller återbetalning av eller kompensation för punktskatt i de fall som avses i 53 kap. 5 § 2.

Föreläggandet ska avse förhållanden som är av betydelse för kontroll av att andra än den som föreläggs har lämnat riktiga och fullständiga uppgifter i en ansökan om återbetalning av punktskatt i de fall som avses i 53 kap. 5 § 1 b–e eller återbetalning av eller kompensation för punktskatt i de fall som avses i 53 kap. 5 § 2.

## 41 kap. 3 §<sup>10</sup>

Revision får göras hos

1. den som är eller kan antas vara bokföringsskyldig enligt bokföringslagen (1999:1078),
2. någon annan juridisk person än ett dödsbo,
3. den som har anmält sig för registrering,
4. den som har ansökt om eller är godkänd för F-skatt,
5. sådant ombud för en utländsk beskattningsbar person som avses i 6 kap. 2 §,
6. sådan representant som avses i 16 a § lagen (1994:1563) om tobaksskatt, 15 a § lagen (1994:1564) om alkoholskatt eller 4 kap. 9 a § lagen (1994:1776) om skatt på energi,
7. den som har ansökt om godkännande som upplagshavare enligt lagen om tobaksskatt, lagen om alkoholskatt eller lagen om skatt på energi,

---

<sup>9</sup> Senaste lydelse 2018:701.

<sup>10</sup> Senaste lydelse 2020:35.

8. den som har ansökt om registrering som varumottagare enligt lagen om tobaksskatt, lagen om alkoholskatt eller lagen om skatt på energi,

9. den som har ansökt om godkännande som skattebefriad förbrukare enligt lagen om alkoholskatt eller lagen om skatt på energi,

10. den som har ansökt om godkännande som registrerad avsändare enligt lagen om tobaksskatt, lagen om alkoholskatt eller lagen om skatt på energi,

11. den som har ansökt om godkännande som lagerhållare enligt lagen om tobaksskatt, lagen om skatt på energi, lagen (2016:1067) om skatt på kemikalier i viss elektronik, lagen (2018:696) om skatt på vissa nikotinhaltiga produkter *eller* lagen (2020:32) om skatt på plastbärkassar, *och*

12. den som har ansökt om godkännande som registrerad mottagare enligt lagen om skatt på kemikalier i viss elektronik.

11. den som har ansökt om godkännande som lagerhållare enligt lagen om tobaksskatt, lagen om skatt på energi, lagen (2016:1067) om skatt på kemikalier i viss elektronik, lagen (2018:696) om skatt på vissa nikotinhaltiga produkter, lagen (2020:32) om skatt på plastbärkassar *eller lagen (2021:000) om skatt på kemikalier i kläder och skor,*

12. den som har ansökt om godkännande som registrerad mottagare enligt lagen om skatt på kemikalier i viss elektronik *eller lagen om skatt på kemikalier i kläder och skor, och*

*13. den som har ansökt om godkännande som registrerad EU-handlare enligt lagen om skatt på kemikalier i kläder och skor.*

## 53 kap.

### 5 §<sup>11</sup>

Som beslut om punktskatt anses också

1. beslut om återbetalning av skatt enligt

a. 25 § lagen (1972:266) om skatt på annonser och reklam,

b. 29, 30 eller 40 a § lagen (1994:1563) om tobaksskatt,

---

<sup>11</sup> Senaste lydelse 2018:701.

c. 28, 29 eller 30 § lagen (1994:1564) om alkoholskatt, *eller*

d. 14 § lagen (2018:696) om skatt på vissa nikotinhaltiga produkter, *och*

c. 28, 29 eller 30 § lagen (1994:1564) om alkoholskatt,

d. 14 § lagen (2018:696) om skatt på vissa nikotinhaltiga produkter, *eller*

*e. 18 § lagen (2021:000) om skatt på kemikalier i kläder och skor,*

2. beslut om återbetalning eller kompensation enligt 9 kap. 2, 3, 5, 5 a, 6, 8 a, 10 eller 11 § eller 11 kap. 12–15 §§ lagen (1994:1776) om skatt på energi.

---

Denna lag träder i kraft den 1 april 2021.

## 1.6 Förslag till förordning om skatt på kemikalier i kläder och skor

Härigenom föreskrivs följande.

### Förordningens tillämpningsområde

1 § Denna förordning gäller vid tillämpning av lagen (2021:000) om skatt på kemikalier i kläder och skor.

Förordningen är meddelad med stöd av

- 8 kap. 11 § regeringsformen i fråga om 3 §, och
- 8 kap. 7 § regeringsformen i fråga om övriga bestämmelser.

### Termer och uttryck

2 § Termer och uttryck som används i denna förordning har samma betydelse och tillämpningsområde som i lagen (2021:000) om skatt på kemikalier i kläder och skor.

### Föreskrifter

3 § Skatteverket får meddela de föreskrifter som behövs för verkställigheten av lagen (2021:000) om skatt på kemikalier i kläder och skor.

### Godkännanden och anmälningar

4 § Frågor om lagerhållare, registrerade mottagare och registrerade EU-handlare prövas av Skatteverket.

Beslut om godkännande av lagerhållare, registrerade mottagare och registrerade EU-handlare meddelas efter särskild ansökan.

5 § Lagerhållare, registrerade mottagare och registrerade EU-handlare ska anmäla till Skatteverket om

1. det sker betydande ändringar av ägarförhållandena,
2. firmatecknare, revisor eller styrelse ändras, eller
3. det i övrigt sker ändringar av de uppgifter som



- a. har lämnats eller skulle ha lämnats i samband med ansökan om godkännande, eller
- b. efter godkännandet har anmälts till Skatteverket.

### Former för ansökan

**6 §** En sådan ansökan som avses i 4 § ska göras skriftligt på blankett enligt formulär som fastställs av Skatteverket.

---

Denna förordning träder i kraft den 1 april 2021.

## 1.7 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2001:588) om behandling av uppgifter i Skatteverkets beskattningsverksamhet

Härigenom föreskrivs att 5 § förordningen (2001:588) om behandling av uppgifter i Skatteverkets beskattningsverksamhet ska ha följande lydelse.

*Nuvarande lydelse*

*Föreslagen lydelse*

### 5 §<sup>12</sup>

På begäran av Tullverket ska sådana uppgifter lämnas ut som avses i 2 kap. 3 § 1 5, 10 och 11 lagen (2001:181) om behandling av uppgifter i Skatteverkets beskattningsverksamhet om en person som

- |  |   |
|--|---|
| <p>1. är eller kan antas vara gäldenär enligt tullagstiftningen,</p> <p>2. är eller kan antas vara skyldig att betala skatt för vara vid import,</p> <p>3. är eller kan antas vara skattskyldig enligt lagen (1994:1563) om tobaksskatt, lagen (1994:1564) om alkoholskatt, lagen (1994:1776) om skatt på energi, lagen (2016:1067) om skatt på kemikalier i viss elektronik eller lagen (2018:696) om skatt på vissa nikotinhaltiga produkter,</p> <p>4. avses i 3 §, eller</p> <p>5. annars är föremål för Tullverkets kontrollverksamhet.</p> | <p>3. är eller kan antas vara skattskyldig enligt lagen (1994:1563) om tobaksskatt, lagen (1994:1564) om alkoholskatt, lagen (1994:1776) om skatt på energi, lagen (2016:1067) om skatt på kemikalier i viss elektronik, lagen (2018:696) om skatt på vissa nikotinhaltiga produkter eller lagen (2021:000) om skatt på kemikalier i kläder och skor,</p> |
|--|---|

Tullverket har rätt att ta del av sådana uppgifter om enskilda som avses i 2 kap. 3 § 1–5, 10 och 11 lagen om behandling av uppgifter i Skatteverkets beskattningsverksamhet vid direktåtkomst till beskattningsdatabasen enligt 2 kap. 8 § andra stycket samma lag.

Denna förordning träder i kraft den 1 april 2021.

<sup>12</sup> Senaste lydelse 2017:459.

## 1.8 Förslag till förordning om ändring i förordningen (1999:1134) om belastningsregister

Häri genom föreskrivs att 14 § i förordningen (1999:1134) om belastningsregister ska ha följande lydelse.

*Nuvarande lydelse*

*Föreslagen lydelse*

### 14 §<sup>13</sup>

Uppgifter ur belastningsregistret om brott mot 3, 4, 6, 8–11, 13–15 eller 17 kap. brottsbalken, skattebrottslagen (1971:69), tullagen (2016:253), lagen (2000:1225) om straff för smuggling, narkotikastrafflagen (1968:64), lagen (2018:2088) om tobak och liknande produkter eller motsvarande äldre lagar, lagen (1994:1563) om tobaksskatt, lagen (1994:1564) om alkoholskatt, alkohollagen (2010:1622), lagen (1991:1969) om förbud mot vissa dopningsmedel, lagen (1999:42) om förbud mot vissa hälsofarliga varor, lagen (1994:1776) om skatt på energi, 9 kap. 1–2 §§ vapenlagen (1996:67) eller dess motsvarighet enligt äldre lag eller lagen (2014:307) om straff för penningtvättsbrott ska lämnas ut om det begärs av Skatteverket.

Uppgifterna ska lämnas ut för prövning av

1. upplagshavare, skatteupplag och registrerade varumottagare enligt lagen om tobaksskatt, lagen om alkoholskatt eller lagen om skatt på energi,

2. skattebefriade förbrukare enligt lagen om alkoholskatt eller lagen om skatt på energi,

3. lagerhållare enligt lagen om tobaksskatt, lagen om skatt på energi, lagen (2016:1067) om skatt på kemikalier i viss elektronik, lagen (2018:696) om skatt på vissa nikotinhaltiga produkter, eller lagen (2020:32) om skatt på plastbärkassar,

3. lagerhållare enligt lagen om tobaksskatt, lagen om skatt på energi, lagen (2016:1067) om skatt på kemikalier i viss elektronik, lagen (2018:696) om skatt på vissa nikotinhaltiga produkter, lagen (2020:32) om skatt på plastbärkassar eller lagen (2021:000) om skatt på kemikalier i kläder och skor,

4. frivilligt skattskyldiga enligt lagen om skatt på energi, och

4. frivilligt skattskyldiga enligt lagen om skatt på energi,

<sup>13</sup> Senaste lydelse 2020:52.

5. registrerade mottagare enligt lagen om skatt på kemikalier i viss elektronik.

5. registrerade mottagare enligt lagen om skatt på kemikalier i viss elektronik *eller lagen om skatt på kemikalier i kläder och skor, och*

*6. registrerade EU-handlare enligt lagen om skatt på kemikalier i kläder och skor.*

Om den påföljd som dömts ut även avser något annat brott än de som anges i första stycket, ska också uppgifter om det brottet lämnas ut.

---

Denna förordning träder i kraft den 1 april 2021

## 2 Utredningens uppdrag och arbete

### 2.1 Uppdraget

Enligt direktiven ska utredningen analysera och lämna förslag på hur en skatt på skadliga kemikalier i kläder och skor kan utformas. Syftet med skatten ska vara att minska förekomsten av eller risken för exponering och spridning av miljö- och hälsofarliga ämnen från kläder och skor på ett kostnadseffektivt sätt. Vid utformningen av skatten bör utredningen även beakta risken att skadliga kemikalier hamnar i naturen och där ger upphov till skadlig inverkan på miljön.

I uppdraget ingår bl.a. att redovisa lämplig avgränsning när det gäller skadliga ämnen och vilka varugrupper som bör omfattas av skatten samt hur kriterierna för en beskattning bör utformas. Utredningen ska vidare föreslå skattenivåer som är tillräckligt effektiva för att minska exponeringen för skadliga kemikalier i kläder och skor. Utredningen ska även lämna nödvändiga författningsförslag. Som utredningen har tolkat direktiven ingår det inte i uppdraget att utforma en skatt på sängkläder eller annan hemtextil. I uppdraget ingår det inte heller att bedöma lämpligheten i att införa en skatt på kemikalier i kläder och skor.

Utredningens direktiv, som beslutades av regeringen den 18 april 2019, finns fogade till betänkandet som *bilaga 1*.

## 2.2 Utredningens arbete

Utredningens arbete har bedrivits på sedvanligt sätt med regelbundna sammanträden med experterna. Sammanlagt har utredningen haft åtta sammanträden. I expertgruppen har förutom berörda myndigheter och departement även branschorganisationer varit representerade.

Den samverkan som utredningen enligt direktiven ska ha med berörda myndigheter har skett genom enskilda möten med Skatteverket, Kemikalieinspektionen och Naturvårdsverket.

Därutöver har utredningen vid sammanlagt fyra tillfällen träffat olika bransch- och näringslivsrepresentanter respektive representanter för miljöorganisationer.

Utredningen har även låtit genomföra ett konsultuppdrag. Uppdraget utfördes av Goodpoint AB och bestod av en analys av förekomsten av skadliga kemikalier i skor, se *bilaga 2*.

### 3 Ord och begrepp

I detta kapitel förklaras ord och begrepp som används inom kemikalieområdet och som återkommer i betänkandet.

- *Alkylfenoletoxilater*: En grupp ytaktiva ämnen (nonjoniska tensider) som används brett i produktionen av textil, bl.a. som rengöringsmedel. Alkylfenoletoxilater omvandlas i miljön, steg för steg till alkylfenoler. Dessa ämnen kan skada vattenlevande organismer och kan även ha hormonstörande egenskaper.
- *Arylaminer*: Nedbrytningsprodukter till azofärgämnen. Arylaminer kan vara cancerframkallande eller påverka arvsmassan.
- *Azofärgämnen*: Den volymmässigt dominerande gruppen av syntetiska färgämnen. Dessa ämnen kan användas i olika färgningsprocesser. De innehåller en eller flera azogrunder (två kväveatomer med dubbelbindning mellan). Azofärgämnen kan brytas ned till cancerframkallande arylaminer.
- *Begränsning*: Ett verktyg för riskhantering i Reach-förordningen, med vars hjälp lagstiftaren kan begränsa tillverkning, utsläppande på marknaden och användning av farliga ämnen oavsett grad av farlighet. En begränsning adresserar en oacceptabel hälso- eller miljörisk som behöver hanteras på gemenskapsnivå, vanligen för ett specifikt ämne eller en grupp av ämnen. Verktyget är lämpligt att använda om risken är kopplad till varor som är behandlade med kemikalier, eftersom även importerade varor kan omfattas. I praktiken är en begränsning ett förbud, vars bredd kan variera från ett totalt förbud till förbud i en nisch, beroende på omständigheterna i det aktuella fallet. Det är den europeiska kemikaliemyndigheten eller medlemsländer som tar fram underlag som styrker att det föreligger en oacceptabel risk.

- *Bekämpningsmedel*: Kemiska eller biologiska produkter som är till för att förhindra att djur, växter eller mikroorganismer orsakar skada på egendom eller skadar människors eller djurs hälsa. Ett bekämpningsmedel kan vara antingen en biocidprodukt eller ett växtskyddsmedel, beroende på vilket användningsområde det har och hur ämnet marknadsförs.
- *Bensen*: Det enklaste aromatiska kolvätet som består av sex kolatomer i en ring med en väteatom på varje kolatom.
- *Biocider/Biocidprodukter*: Som huvudregel är biocidprodukter de bekämpningsmedel som inte är växtskyddsmedel. Det finns 22 olika typer av biocidprodukter enligt EU:s biocidförordning. Exempel på produkttyper är desinfektionsmedel för mänsklig hygien och konserveringsmedel för fibrer, läder, gummi och polymeriserade material.
- *Bisfenol A*: Ämnet används vid tillverkning av polykarbonat- och epoxiplaster. Det är identifierat som hormonstörande för människa och miljö och är förbjudet i nappflaskor i hela EU. I Sverige är det även förbjudet vid gjutning av nya plaströr inuti befintliga tappvattenrör samt i lack och ytskikt i matförpackningar för barn upp till tre år. Fr.o.m. januari 2020 får bisfenol A enligt en begränsning i Reach-förordningen inte förekomma i termopapper, som används för bl.a. kassakvitton. Ämnet finns upptaget på Reach-förordningens kandidatlista på grund av fortplantningsstörande och hormonstörande egenskaper för människa och i miljön.
- *Color Index*: Databasen Colour Index™ Online publiceras av The Society of Dyers and Colourists (SDC) och American Association of Textile Chemists and Colourists (AATCC). Den är öppen för alla tillverkare av färgämnen och pigment som vill registrera sina produkter.
- *CLP-förordningen*: Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1272/2008 av den 16 december 2008 om klassificering, märkning och förpackning av ämnen och blandningar, ändring och upphävande av direktiven 67/548/EEG och 1999/45/EG samt ändring av förordning (EG) nr 1907/2006. CLP-förordningen reglerar bl.a. klassificering utifrån fysikaliska, hälsofarliga och miljöfarliga egenskaper, liksom märkning på förpackningar med piktogram och faroangivelser.



- *Direkta färgämnen:* Vattenlösliga färgämnen som används för att färga cellulosa (t.ex. bomull). De ger en måttlig färgbeständighet samtidigt som vattenlösliga ämnena inte så lätt tas upp i huden. Direkta färgämnen förknippas med cancerframkallande egenskaper.
- *Dispersionsfärgämnen:* Fettlösliga ämnen som används för färgning av och tryck på syntetiska material, t.ex. polyester, acetat och polyamid. De binder normalt hårt till plagget, men huden kan exponeras vid felaktig infärgning. De små fettlösliga molekylerna tas lätt upp av huden. Ämnena kopplas till allergiska reaktioner och kan också vara cancerframkallande.
- *EU:s biocidförordning:* Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 528/2012 av den 22 maj 2012 om tillhandahållande på marknaden och användning av biocidprodukter.
- *Falsk substitution:* När ett farligt ämne byts ut mot ett annat ämne som är lika farligt eller farligare.
- *Flamskyddsmedel:* Ämnen som används för att hindra att brand uppstår eller som fördröjer utvecklingen av en begynnande brand. Skyddskläder, möbler, isoleringsmaterial och elektronik är exempel på varor där de kan förekomma. Vissa flamskyddsmedel är hälso- och miljöfarliga och en del är misstänkt hormonstörande. De halogenerade (bromerade och klorerade) är flamskyddsmedel som ofta uppvisar PBT-egenskaper (persistenta, bioackumulerande och toxiska, se PBT-ämne nedan).
- *Flyktiga organiska föreningar:* En organisk förening som har en kokpunkt som är 250°C eller lägre vid normalt tryck är en flyktig organisk förening. Flyktiga organiska föreningar bidrar till att bilda marknära ozon som är skadligt för växter och djur.
- *Formaldehyd:* Flyktigt ämne som kan finnas i textilier och kläder för att hindra att de blir skrynkliga eller för att fixera färgen. Formaldehyd kan ge allergi och har även cancerframkallande egenskaper.
- *Funktionskemikalier:* Tillsätts för att bidra till utformningen av eller ge den slutliga varan vissa egenskaper. Dessa ämnen är således avsedda att stanna kvar i den slutliga varan för att uppnå den önskvärda funktionen. Exempel på sådana ämnen är färgämnen och pigment, antiryknmedel, antikrympmedel, olje-, smuts- och

vattenavvisande medel, mjukgörare, flamskyddsmedel och antibakteriella medel.

- *Ftalater*: Här definieras ftalater som diestrar av 1,2-bensendikarboxylsyra (ortoftalsyra), vanligtvis framställda från ftalsyraanhydrid. Ftalater används bl.a. för att mjukgöra plaster och gummi. Ämnena kan läcka ut ur materialen och tas upp via huden. Vissa ftalater är bevisat skadliga för fortplantningen och hormonstörande hos människa och i miljön. Dessa ämnen har till stor del fasats ut inom tillverkningen i EU. Däremot kan de förekomma i äldre varor samt varor som är tillverkade utanför EU.
- *Hjälpkemikalier i tillverkningsprocessen*: Även kallade processkemikalier. Sådana kemikalier är nödvändiga vid framställningen av material för t.ex. textilier och skor men bidrar inte till den slutliga varans egenskaper och ska därför inte avsiktligt finnas kvar i färdig textil. Exempel på hjälpkemikalier är organiska lösningsmedel, tensider, mjukgörare, salter samt syror och baser.
- *Hälsofarligt ämne*: Ett ämne som uppfyller kriterierna i någon av CLP-förordningens 10 faroklasser för hälsa. Exempel på faroklasser är luftvägs- eller hudsensibilisering, cancerogenitet och reproduktionstoxicitet (fortplantningsstörning).
- *Isocyanater*: Dessa ämnen är reaktiva och används som råvara vid framställning av polyuretan som förekommer i plast och som bindemedel i lim, färg och lack. Polyuretan bildas efter en reaktion mellan diisocyanat och en förening m.fl. hydroxylgrupper. Generellt gäller att isocyanater kan ge allergier vid hudkontakt eller inandning. Isocyanater är genom sin höga kemiska reaktivitet mutagena och cancerframkallande.
- *Kandidatförteckningen*: En lista över särskilt farliga ämnen (substances of very high concern, SVHC) som identifierats i Reach-förordningen. Ämnena utgör kandidater till en framtida tillståndsprövning. Nya ämnen tas upp på listan kontinuerligt. Om en vara innehåller mer än 0,1 viktprocent av ett ämne som finns på kandidatförteckningen ska leverantören lämna information om detta till mottagaren. Detta gäller för alla led i distributionskedjan, inklusive återförsäljare. Konsumenter ska på begäran få samma information inom 45 dagar.

- *Kemisk produkt*: Kemiskt ämne och blandning av kemiska ämnen (preparat). Exempel på kemiska produkter är målarfärg, lim, rengöringsmedel och hygienprodukter.
- *Kemiskt ämne*: Kemiskt grundämne och föreningar av detta grundämne i naturlig eller tillverkad form (definierat i Reach-förordningen).
- *Klorbensener*: Klorsubstituerade bensener. Används bl.a. som lösningsmedel.
- *Klorerade fenoler*: En grupp kemiska föreningar som består av en fenolring där en eller flera kolatomer ersatts med en kloratom. Används bl.a. som konserveringsmedel eller biocider. Pentaklorfenol har PBT-egenskaper (persistenta, bioackumulerande och toxiska, se PBT-ämne nedan) och användningen har förbjudits genom Stockholmskonventionen.
- *Klorerade lösningsmedel*: Kolväten med en till två kolatomer och där flera väteatomer är utbytta mot kloratomer. Deras goda fettlösende egenskaper gör att de används som avfettningsmedel för bl.a. metaller och som kemtvättvätskor.
- *Klorparaffiner*: En grupp klorerade kolväten (alkaner) som kan förekomma i miljontals olika kemiska strukturer. De delas in i tre grupper, kort- mellan- och långkedjiga klorparaffiner. Används som flamskyddsmedel i plast och som mjukgörare i olika material, bl.a. i läder och textilier. Användningen av gruppen kortkedjiga klorparaffiner begränsas genom Stockholmskonventionen.
- *KN-nummer*: Den kombinerade nomenklaturen, KN, är ett EU-harmoniserat klassificeringssystem som Tullverket använder då tullen för importerade varor fastställs. KN-nummer är varunummer i nomenklaturen.
- *Mikroplaster*: Små partiklar av plast som antingen har tillverkats för en viss funktion (t.ex. skrubbande funktion i kosmetika) eller som uppstått genom slitage av något material, t.ex. syntetfiber. Det finns inte någon enhetlig definition men en vanlig övre storleksgräns är 5 millimeter.

- *Miljöfarligt ämne*: Ett ämne som uppfyller kriterierna i någon av CLP-förordningens två faroklasser för vattenmiljö: farligt för vattenmiljön – fara för omedelbara (akuta) effekter på vattenmiljön respektive fara för fördröjda (kroniska) effekter på vattenmiljön.
- *Mikrofibrer*: textilfibrer som är kortare än 5 millimeter. Mikrofibrer frigörs när ett plagg tvättas. Plastbaserade mikrofibrer utgör en slags mikroplaster.
- *Nonylfenoletoxilat*: En alkylfenoletoxilat (se ovan) vars användning och förekomst i textil är reglerad inom EU.
- *Oavsiktliga förekommande kemikalier*: Kemiska ämnen som inte är avsedda att finnas kvar i den färdiga varan, t.ex. föroreningar och nedbrytningsprodukter, och som saknar funktion i produktionsprocessen eller i färdig textil. Oavsiktligt förekommande kemikalier har ofta en relativt låg koncentration i den färdiga varan, jämfört med koncentrationerna av funktionella kemiska ämnen, men kan ibland utgöra risk för människors hälsa och miljön. Några exempel på oavsiktligt bildade kemikalier är formaldehyd som frigörs från vissa reaktiva hartser, polycykliska aromatiska kolväten (PAH), arylaminer samt giftiga metaller (t.ex. tungmetaller) på grund av föroreningar i utgångsmaterial.
- *Organofosfater*: Dessa utgörs av triestrar av fosforsyra. Används som flamskyddsmedel och mjukgörare i framför allt plast. Vissa av föreningarna har cancerframkallande eller fortplantningsstörande egenskaper.
- *PBT-ämnen*: Ämnen som uppfyller PBT-kriterierna i Reach-förordningen för att identifieras som svårnedbrytbara (eng. persistent) med förmåga att ackumuleras i näringskedjan (eng. bio-accumulating) samt är giftiga (eng. toxic).
- *PAH (polycykliska aromatiska kolväten)*: PAH:er förekommer i råolja, asfalt och andra oljeprodukter efter raffinering men kan också bildas vid ofullständig förbränning. PAH är den största grupp av cancerogena ämnen som man känner till i dag. PAH:er finns som orenheter i råvaror som används då plast- och gummivaror tillverkas. Ämnena tillsätts inte avsiktligt i varorna och har ingen särskild funktion i plast- eller gummidelarna. Vissa PAH:er är begränsade i konsumentvaror i Reach-förordningen.

- *PFAS (högfluorerade ämnen)*: Poly- och perfluorerade ämnen sammanfattas i benämningen PFAS. Gruppen PFAS inkluderar i dag mer än 4 700 olika kemiska ämnen med användning inom en rad områden. Ämnena är vatten- och fettavvisande, filmbildande och temperaturtåliga. De används som vatten- och fettavstötande kemikalier i kläder och skor men har en bred användning i t.ex. brandsläckningsskum, textil, kosmetika och skidvalla. PFAS utgörs av, eller kan omvandlas till, extremt persistenta ämnen, vilket innebär att de inte bryts ner när de hamnar i miljön. PFAS ansamlas i levande organismer (bioackumulerande) och är giftiga (toxiska). Genom sin höga vattenlöslighet och rörlighet i mark kan PFAS förorena dricksvatten. Exempel på PFAS som är reglerade internationellt och inom EU är PFOS och PFOA.
- *POPs-förordningen*: Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2019/1021 av den 20 juni 2019 om långlivade organiska föroreningar. POPs-förordningen genomför den globala Stockholmskonventionen (se nedan) inom EU.
- *Processkemikalier*: Se Hjälpkemikalier i tillverkningsprocessen.
- *Reach-förordningen*: Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1907/2006 av den 18 december 2006 om registrering, utvärdering, godkännande och begränsning av kemikalier (Reach), inrättande av en europeisk kemikaliemyndighet, ändring av direktiv 1999/45/EG och upphävande av rådets förordning (EEG) nr 793/93 och kommissionens förordning (EG) nr 1488/94 samt rådets direktiv 76/769/EEG och kommissionens direktiv 91/155/EEG, 93/67/EEG, 93/105/EG och 2000/21/EG. Reach-förordningen innehåller bl.a. vissa krav på användare av kemikalier.
- *Siloxaner*: Raka eller cykliska ämnen där kisel och syre utgör ryggraden men ämnena är substituerade med företrädesvis metylgrupper. Särskilt cykliska siloxaner har visats vara miljö- och hälsofarliga genom att de är stabila (persistenta) och bioackumulerande.
- *Stockholmskonventionen*: Stockholmskonventionen om långlivade organiska föroreningar. En global konvention som reglerar användning och utsläpp av långlivade organiska föroreningar med allvarliga hälso- och miljöfarliga egenskaper (POPs, Persistent Organic Pollutants). Konventionen syftar till att skydda miljön och män-

niskors hälsa och omfattar i dag 30 ämnen/ämnesgrupper, bl.a. PFOS, PFOA och kortkedjiga klorparaffiner.

- *Syrafärgämnen*: Används huvudsakligen för att färga polyamid men även för silke, bomull och läder. De kan ha allergi- eller cancerframkallande egenskaper.
- *Särskilt farliga ämnen*: I rapporten avses de ämnen som uppfyller egenskaperna för att identifieras som ”ämnen som inger mycket stora betänkligheter” (eng. substances of very high concern, SVHC) enligt Reach-förordningens tillståndsavdelning. Det vill säga ämnen som är långlivade (persistenta), ansamlas i organismerna (bioackumulerande) och är giftiga (toxiska), ämnen som är mycket långlivade och mycket bioackumulerande, ämnen som är cancerframkallande, arvsmassepåverkande (mutagena) eller kan störa fortplantningen (reproduktionstoxiska), samt ämnen med andra allvarliga egenskaper som inger motsvarande grad av betänklighet, t.ex. ämnen som är hormonstörande eller sensibiliserande (allergi framkallande). Syftet med tillståndssystemet är att dessa ”gradvis ersätts med lämpliga alternativa ämnen eller tekniker, när det är ekonomiskt och tekniskt genomförbart”. Ämnen med sådana egenskaper brukar därför också kallas ”utfasningsämnen”.
- *Tennorganiska föreningar*: Organiska kemiska ämnen med metallen tenn och en eller flera kolkedjor. Sådana föreningar används bl.a. som stabilisatorer vid tillverkning av plast. De är skadliga för immunsystemet och i den yttre miljön och misstänks dessutom ha hormonstörande egenskaper.
- *Tillstånd*: Ett verktyg för riskhantering i Reach-förordningen som syftar till en adekvat kontroll av tillverkning och användning av särskilt farliga ämnen inom EU. Bevisbördan att styrka att riskerna kan kontrolleras på ett adekvat sätt ligger på tillverkaren av ämnet.
- *UV-stabilisatorer*: Olika kemiska föreningar som hindrar att solens ultravioletta strålning bleker färgen hos eller bryter ned strukturen i vissa textil- och plastmaterial.

- *vPvB-ämnen*: Ämnen som uppfyller kriterierna i Reach-förordningen för att identifieras som mycket långlivade och mycket bioackumulerande (eng. very persistent and very bioaccumulative).
- *Växtskyddsmedel*: Bekämpningsmedel som i huvudsak används för att skydda växter och växtprodukter – inom jordbruk, skogsbruk och trädgårdsbruk – mot svampangrepp, skadedjur eller konkurrerande växter. Ett växtskyddsmedel kan vara ett kemiskt eller ett biologiskt bekämpningsmedel.





## 4 Svensk miljö- och skattepolitik

### 4.1 Sveriges mål för kemikaliepolitiken

#### 4.1.1 Generationsmålet och miljökvalitetsmålet Giftfri miljö

Riksdagen beslutade 2010 om en ny målstruktur för miljöarbetet med ett utvecklat generationsmål. Målstrukturen innebär att miljöarbetet ska vara strukturerat med ett generationsmål, miljökvalitetsmål och etappmål. Generationsmålet är det övergripande målet för miljöpolitiken och beskriver att vi till nästa generation ska lämna över ett samhälle där de stora miljöproblemen i Sverige är lösta, utan att orsaka ökade miljö- och hälsoproblem utanför Sveriges gränser. Miljökvalitetsmålen anger det tillstånd i den svenska miljön som miljöarbetet ska leda till. Ett av miljökvalitetsmålen är Giftfri miljö. Målet innebär bl.a. att, utifrån den lydelse som riksdagen beslutade om 2010, förekomsten av ämnen i miljön som har skapats i eller utvunnits av samhället inte ska hota människors hälsa eller den biologiska mångfalden.<sup>1</sup>

Regeringen har fastställt sex preciseringar av miljökvalitetsmålet Giftfri miljö så att med målet avses att:

- den sammanlagda exponeringen för kemiska ämnen via alla exponeringsvägar inte är skadlig för människor eller den biologiska mångfalden,
- användningen av särskilt farliga ämnen har så långt som möjligt upphört,
- spridningen av oavsiktligt bildade ämnen med farliga egenskaper är mycket liten och uppgifter om bildning, källor, utsläpp samt spridning av de mest betydande av dessa ämnen och deras nedbrytningsprodukter är tillgängliga,

---

<sup>1</sup> Prop. 2009/10:155, bet. 2009/10:MJU25, rskr. 2009/10:377.

- förorenade områden är åtgärdade i så stor utsträckning att de inte utgör något hot mot människors hälsa eller miljön,
- kunskap om kemiska ämnens miljö- och hälsoegenskaper är tillgänglig och tillräcklig för riskbedömning, och
- information om miljö- och hälsofarliga ämnen i material, kemiska produkter och varor är tillgänglig.<sup>2</sup>

#### 4.1.2 Etappmål för att nå miljökvalitetsmålen

Regeringen fastställde 2012–2013 sammanlagt åtta etappmål för att minska riskerna med farliga ämnen.<sup>3</sup> Etappmålen är steg på vägen för att inom en generation skapa förutsättningar för att nå främst miljökvalitetsmålet Giftfri miljö men även andra miljökvalitetsmål så som God bebyggd miljö, Ett rikt odlingslandskap, Frisk luft, Grundvatten av god kvalitet och Hav i balans samt levande kust och skärgård. Etappmålen är således i viss mån målövergripande och är inriktade på den samhällsomställning som behövs i ett generationsperspektiv.

I november 2013 beslutade regeringen om propositionen På väg mot en giftfri vardag – plattform för kemikaliepolitiken (prop. 2013/14:39). I propositionen redovisar regeringen sin strategi för att nå miljökvalitetsmålet Giftfri miljö och generationsmålet. Strategin består av de etappmål om farliga ämnen som regeringen har beslutat om samt insatser som bidrar till att nå etappmålen. Därutöver innehåller strategin vissa insatser som i övrigt behövs för att nå miljökvalitetsmålet Giftfri miljö och generationsmålet. De etappmål och insatser som är av intresse för denna utredning är främst de som rör information om farliga ämnen i varor, respektive utveckling och tillämpning av EU:s kemikalier regler.

Etappmålet om information om farliga ämnen innebär att regelverk eller överenskommelser inom EU eller internationellt ska tillämpas så att information om miljö- och hälsofarliga ämnen i varor är tillgänglig för alla berörda senast år 2020. Reglerna ska införas stegvis för olika varugrupper och särskild hänsyn tas till barns hälsa i infor-

---

<sup>2</sup> Giftfri miljö i Svenska miljömål – preciseringar av miljökvalitetsmålen och en första uppsättning etappmål, Ds 2012:23, s. 35.

<sup>3</sup> Ds 2012:23 Svenska miljömål – preciseringar av miljökvalitetsmål och en första uppsättning etappmål; Regeringens beslut M2013/1740/Ke samt regeringens beslut M2013/2682/Ke.

mationen. Information om hälso- och miljöfarliga ämnen som ingår i material och varor ska göras tillgängliga under varans hela livscykel genom harmoniserade system som omfattar prioriterade varugrupper.<sup>4</sup>

Etappmålet om utveckling av och tillämpning av EU:s kemikalie-regler syftar till att i ökad utsträckning bedöma och pröva grupper av ämnen med liknande inneboende egenskaper, struktur eller användningsområde. Vidare innebär etappmålet att tillämpningen av substitutionsprincipen ska stärkas. Under detta etappmål har regeringen också bedömt att EU bör ta fram en handlingsplan för vilka åtgärder som behövs för hela gruppen poly- och perfluorerade ämnen.<sup>5</sup>

## 4.2 Riktlinjer för skattepolitiken

Riksdagen antog våren 2015 nya riktlinjer för skattepolitiken.<sup>6</sup> Skattepolitikens främsta syfte är enligt riktlinjerna att finansiera den gemensamma välfärden, olika samhällsfunktioner och andra offentliga utgifter. Skatterna ska vidare tas ut på ett sätt som är förenligt med de övergripande målen för regeringens ekonomiska politik. Skattepolitiken ska vid sidan om att säkra goda och stabila skatteintäkter även skapa förutsättningar för en hållbar tillväxt och hög sysselsättning, ett rättvist fördelat välstånd samt bidra till ett miljömässigt och socialt hållbart samhälle. Skattepolitiken bör därutöver, enligt riktlinjerna, utformas enligt ett antal vägledande principer.<sup>7</sup> Dessa framgår av nedanstående avsnitt.

### *Ett legitimt och rättvist skattesystem*

Vägledande för skattepolitiken är att medborgarna och företagen ska ha ett högt förtroende för skattesystemet. Skatter ska tas ut på ett rättssäkert sätt. Ett högt förtroende är nödvändigt för att skatterna långsiktigt ska kunna finansiera den gemensamma välfärden, olika samhällsfunktioner och andra offentliga utgifter. För att stärka legitimiteten ska regelverket vara möjligt att förstå och inte leda till onödigt stora administrativa kostnader för dem som tillämpar reglerna. Detta

---

<sup>4</sup> Prop. 2013/14:39, s 53 f.

<sup>5</sup> A.a. s. 57–65.

<sup>6</sup> Prop. 2014/15:100, avsnitt 5.5, bet. 2014/15:FiU20, rskr. 2014/15:254.

<sup>7</sup> Prop. 2014/15:100, s. 104.

ska särskilt beaktas vid utformningen av nya skatteregler. Nyttan av förenklingar ska dock alltid vägas mot behovet av att värna skatteintäkterna, åstadkomma rättvisa mellan skattskyldiga samt motverka skattefusk och skatteundandragande.

Ett högt förtroende för skattesystemet kräver också åtgärder för att bekämpa skattebrott, skattefusk och skatteundandraganden. En minskning av det s.k. skattefelet, dvs. skillnaden mellan de fastställda och de teoretiskt riktiga skattebeloppen, kan bl.a. bredda skattebaserna. En minskning av skattefelet kan i första hand uppfattas som en uppgift för Skatteverket. Men det är också en central uppgift för lagstiftaren, då det är de materiella reglernas utformning som bestämmer utrymmet för bl.a. skatteplanering. Även det internationella arbetet för att motverka skattefusk och skatteundandragande är viktigt.<sup>8</sup>

### *Generella och tydliga regler*

En viktig princip för skattepolitiken, som bidrar till ett legitimt och rättvist skattesystem, är att skattereglerna ska vara generella, med breda skattebaser och skattesatser som är väl avvägda gentemot målen för den ekonomiska politiken. Generella och tydliga regler, utan komplicerade gränsdragningar, bidrar till förståelse och legitimitet för skattesystemet och minskar även utrymmet och riskerna för fel och fusk. En sådan utformning av regelverket säkerställer skatteintäkter för en långsiktig finansiering av den gemensamma välfärden, olika samhällsfunktioner och andra offentliga utgifter. Avsteg från denna princip kan i vissa fall motiveras av explicita krav på styrning eller av samhällsekonomiska effektivitetsskäl.

Skatteutgifter, dvs. stöd till hushåll och företag på budgetens inkomstsida till följd av särregler t.ex. nedsatt skatt på vissa varor och tjänster, bör därför regelbundet omprövas. I första hand bör stöd på budgetens inkomstsida undvikas och de bör åtminstone prövas på samma sätt som vanliga utgifter i den årliga budgetprocessen. I undantagsfall kan administrativa kostnader motivera att skatteutgifter väljs framför stöd på budgetens utgiftssida. I 10 kap. 4 § budgetlagen (2011:203) föreskrivs också att regeringen varje år ska lämna en redovisning av skatteutgifter till riksdagen.<sup>9</sup>

---

<sup>8</sup> A.a. s. 104 f.

<sup>9</sup> A.a. s. 105.

### *Beskattnings i nära anslutning till inkomstfallet*

Skattepolitiken bör även vägledas av principen att beskattning i möjligaste mån ska ske i nära anslutning till inkomstens förvärvande. Om skattesystemet innehåller möjligheter att bilda skattekrediter kan det vara svårt att få dessa krediter återbetalda när företag och individer t.ex. flyttar utomlands. Detta talar för att inkomster ska beskattas när de uppkommer.

Genom att minska förekomsten av skattekrediter säkerställs svenska skatteintäkter och därmed finansieringen av den gemensamma välfärden, olika samhällsfunktioner och andra offentliga utgifter. Eventuella förändringar i befintliga system med skattekrediter kräver dock noggranna överväganden för att inte orimliga effekter ska uppkomma.<sup>10</sup>

### *Hållbara regler i förhållande till EU*

Ytterligare en viktig princip för skattepolitiken är att regelverket ska vara förenligt med EU-rätten. Det gäller inte bara i förhållande till specifika rättsakter utan även till bestämmelser i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt om fri rörlighet för personer, varor, tjänster och kapital samt reglerna om statligt stöd.

Denna princip bör också gälla det svenska regelverket på tullområdet. Mycket av tullagstiftningen finns i EU:s rättsakter. Det är viktigt att säkerställa att det kompletterande svenska regelverket, och tillämpningen av tullagstiftningen, är i överensstämmelse med EU-rätten.<sup>11</sup>

## **4.3 Januariavtalet**

Enligt januariavtalet, som är den sakpolitiska överenskommelse mellan Socialdemokraterna, Centerpartiet, Liberalerna och Miljöpartiet de gröna ska en kraftfull grön skatteväxling genomföras med höjda miljöskatter som växlas mot sänkt skatt på jobb och företagande (punkt 5). Vidare ska ekonomiska styrmedel användas för att ställa

---

<sup>10</sup> Ibid.

<sup>11</sup> Ibid.

om samhället i miljövänlig riktning och en skatt på farliga kemikalier i kläder och skor införs (punkt 35).

Enligt januariavtalet ska även utvecklingen av en resurseffektiv, cirkulär och biobaserad ekonomi stärkas (punkt 38). Ytterligare steg som gör det enklare för hushåll att återvinna och återbruka ska tas, bl.a. genom att producentansvar för textilier införs. Möjliga framkomliga vägar för att kraftigt öka återbruk och återvinning av textilier ska prövas där branschen och ideella aktörer involveras.

Regeringen har i december 2019 beslutat att tillsätta en särskild utredare som ska lämna förslag på ett producentansvar för textil (dir. 2019:96). I uppdraget ingår bl.a. att föreslå ett producentansvar för textilier, som säkerställer separat insamling av textilier för återanvändning respektive textilavfall för återvinning. Utredaren ska beakta annat relevant arbetet inom Regeringskansliet, t.ex. denna utredning. Uppdraget ska redovisas senast den 10 december 2020.

## 5 EU-rätt och WTO-rätt

### 5.1 EU-rätt

Det EU-rättsliga regelverket är centralt vid utformningen av en skatt på kemikalier i kläder och skor. EU övervakar inom några områden de nationella skattereglerna, i synnerhet då de har koppling till EU:s företags- och konsumentpolitik. Skälet är att man vill

- bidra till den fria rörligheten för varor, tjänster och kapital på den inre marknaden,
- se till att företagen i ett land inte får orättvisa fördelar i förhållande till konkurrenterna i andra länder, samt
- säkerställa att konsumenter, arbetstagare och företag från andra länder inte diskrimineras.<sup>1</sup>

Det är dock inte meningen att de öppna gränserna ska finnas på bekostnad av viktiga allmänna samhällsintressen som t.ex. skydd för konsumenter, miljö, liv och hälsa. EU-rätten handlar ofta just om att göra en avvägning mellan de fyra friheterna och dessa samhällsintressen. Den EU-rättsliga regleringen kring kemikalier behandlas i kapitel 6. I nedanstående avsnitt följer en genomgång av vad som måste beaktas vid införandet av en skatt med gränsöverskridande inslag.

#### 5.1.1 Punktskatter

Det finns endast harmoniserade bestämmelser om punktskatt för alkohol- och alkoholdrycker, tobaksvaror samt energiprodukter och elektricitet. För dessa varugrupper har gemensamma bestämmelser

---

<sup>1</sup> Europeiska unionen, <https://europa.eu/european-union/topics/taxation>, hämtad 2019-11-07.

om bl.a. villkor för uttag av skatt och hantering och flyttning av varor meddelats i punktskattedirektivet.<sup>2</sup>

Medlemsstaterna får påföra skatter på andra produkter än de varor som omfattas av punktskattedirektivet, vilket framgår av artikel 1.3. Påförande av sådana skatter får emellertid inte leda till gränsformaliteter i handeln mellan medlemsstater. Sverige får således införa nationella punktskatter om de uppfyller övriga krav som EU-rätten uppställer, såsom reglerna om fri rörlighet och statligt stöd.

### 5.1.2 Fri rörlighet

Principen om fri rörlighet är en grundläggande EU-rättslig princip. Den innebär att varor, tjänster, personer och kapital ska kunna cirkulera fritt inom EU. De viktigaste bestämmelserna som styr den fria rörligheten för varor är artiklarna 34 och 35 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt, förkortat EUF-fördraget. Av artiklarna framgår att kvantitativa import- och exportrestriktioner samt åtgärder med motsvarande verkan ska vara förbjudna mellan medlemsstaterna. EU-rätten hindrar emellertid inte medlemsstaterna från att behandla sina egna produkter mindre fördelaktigt än importprodukterna.

I artikel 110 EUF-fördraget finns en mer specifik fördragsbestämmelse rörande skatter. Av artikeln framgår att det är otillåtet för medlemsstater att lägga skatter på varor från andra medlemsstater som är högre än de skatter som läggs på liknande inhemska varor. Vidare får ingen medlemsstat lägga interna skatter på varor från andra medlemsstater som innebär att de indirekt skyddar andra varor.

Av artikel 36 EUF-fördraget och EU-domstolens praxis framgår att nationella åtgärder som hindrar gränsöverskridande handel bl.a. kan motiveras med hänsyn till intresset att skydda människors och djurs hälsa och liv och miljöskydd.<sup>3</sup> Sådana förbud eller restriktioner får dock inte utgöra ett medel för godtycklig diskriminering eller innefatta en förtäckt begränsning av handeln mellan medlemssta-

---

<sup>2</sup> Rådets direktiv 2008/118/EG av den 16 december 2008 om allmänna regler för punktskatt och om upphävande av direktiv 92/12/EEG.

<sup>3</sup> Se t.ex. domarna i mål C-302/86, kommissionen mot Danmark, EU:C:1988:421, C-2/90, kommissionen mot Belgien, EU:C:1992:310, C-473/98, Toolex, EU:C:2000:379 och C-379/98, PreussenElektra, EU:C:2001:160.



terna. Åtgärderna som antas måste vara proportionerliga och välgrundade.<sup>4</sup> Proportionalitetsprincipen innebär att åtgärden måste vara nödvändig för att uppnå det angivna syftet och att syftet inte kan uppnås med mindre omfattande restriktioner. EU-domstolen har framhållit att medlemsstaterna måste göra en riskbedömning innan försiktighetsåtgärder enligt artikel 36 vidtas. Om medlemsstaten kan visa att det råder en vetenskaplig osäkerhet om förekomsten eller omfattningen av en risk finns det, mot bakgrund av försiktighetsprincipen, möjlighet att vidta åtgärder.<sup>5</sup>

Vid utformningen av en skatt på skadliga kemikalier i kläder och skor måste det således noga övervägas om reglerna kan innebära ett hinder mot den fria rörligheten, om skyddsintresset i så fall kan anses legitimt samt om åtgärden är proportionerlig och välgrundad.

### 5.1.3 Tekniska föreskrifter

I syfte att främja den fria rörligheten på områden som inte är harmoniserade finns det en procedur inom EU som innebär att medlemsstaterna måste anmäla vissa nya regelförslag till Europeiska kommissionen. Denna procedur regleras genom anmälningsdirektivet.<sup>6</sup>

Anmälningsförfarandet innebär ett slags europeiskt remissförfarande genom att deltagande länder, tillsammans med kommissionen, har möjlighet att lämna synpunkter på regelförslaget. Handelshinder orsakade av tekniska föreskrifter för produkter får tillåtas endast om föreskrifterna är nödvändiga för att uppfylla väsentliga krav samt har ett mål av allmänt intresse. Tekniska föreskrifter som är knutna till olika typer av skattemässiga eller finansiella incitament, och som kan påverka konsumenternas beteende genom att främja inköp av vissa varor eller tjänster, ska anmälas till kommissionen.<sup>7</sup> En skatt på kemikalier i kläder och skor som medför att skattens storlek är beroende av vilka eller vilken mängd kemiska ämnen som varorna innehåller kan alltså behöva anmälas till kommissionen.

---

<sup>4</sup> Se domarna i mål C-270/02, kommissionen mot Italien, EU:C:2004:78 och C-319/05, kommissionen mot Tyskland, EU:C:2007:364.

<sup>5</sup> Jfr domarna i mål C-132/03, Codacons och Federconsumatori, punkt 61, EU:C:2005:310 och C-236/01, Monsanto Agricoltura Italiae m.fl., EU:C:2003:431.

<sup>6</sup> Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2015/1535 av den 9 september 2015 om ett informationsförfarande beträffande tekniska föreskrifter och beträffande föreskrifter för informationssamhällets tjänster.

<sup>7</sup> Se artikel 1 andra stycket och artikel 5 anmälningsdirektivet.

En anmälan av en skattemässig åtgärd enligt EU:s regler om statligt stöd (se nedan) upphäver inte anmälningsskyldigheten enligt anmälningsdirektivet. Det innebär alltså att tekniska föreskrifter som hänger samman med skattemässiga eller finansiella åtgärder kan behöva anmälas både enligt anmälningsdirektivet och den skattemässiga eller finansiella åtgärden enligt EU:s regler om statligt stöd.<sup>8</sup>

När föreskriftsförslag anmäls till kommissionen inträder normalt en s.k. frysningsperiod om tre månader. Under frysningsperioden får myndigheter inte fatta beslut om att deras föreskrifter ska träda i kraft. Förslag till tekniska föreskrifter som hänger samman med skattemässiga eller finansiella åtgärder har dock ingen frysningsperiod.<sup>9</sup>

#### 5.1.4 EU:s regler om statligt stöd

Bestämmelserna om statligt stöd återfinns artiklarna 107–109 EUF-fördraget och har till syfte att förhindra att konkurrensförhållandena inom unionen snedvrids genom att medlemsstaterna gynnar vissa företag eller viss produktion ekonomiskt.

För att statsstöd ska anses föreligga ska det

1. ges av en medlemsstat eller med hjälp av statliga medel,
2. snedvrida eller hota att snedvrida konkurrensen genom att
3. gynna vissa företag eller viss produktion och
4. påverka handeln mellan medlemsstaterna.

Statsstöd är som utgångspunkt förbjudet, men EUF-fördraget tillåter ett antal undantag och ett stöd kan efter prövning av kommissionen förklaras vara förenligt med den inre marknaden (se t.ex. artikel 107 3 c EUF-fördraget). Det är därför möjligt att en åtgärd är tillåten, antingen genom att samtliga fyra kriterier inte uppfylls och att det därför inte är fråga om ett statligt stöd i EU-rättslig mening eller att åtgärden utformas så att den är förenlig med EU:s regler om statligt stöd.

---

<sup>8</sup> Europeiska kommissionen, Practical guidelines on the definition and notification of 'fiscal or financial measures' for the purposes of Directive (EU) 2015/1535, s. 4–5.

<sup>9</sup> Se artikel 6 och 7 anmälningsdirektivet.

## Särskilt om selektivitet

Vid bedömningen av om en åtgärd är selektiv enligt punkten 3 ska man enligt EU-kommissionens riktlinjer utgå från ett referenssystem. Referenssystemet består av en konsekvent uppsättning regler som, på grundval av objektiva kriterier, gäller generellt för alla företag som omfattas av systemets tillämpningsområde, så som detta definieras av dess syfte.<sup>10</sup> Vad gäller skatter baseras referenssystemet på sådana faktorer som beskattningsunderlaget, de beskattningsbara personerna, den beskattningsgrundande händelsen och skattesatserna.<sup>11</sup> När referenssystemet väl har införts är nästa steg i analysen att undersöka om det med avvikelse från detta system görs åtskillnad mellan företag i en viss åtgärd. För att detta ska kunna göras är det nödvändigt att fastställa om åtgärden sannolikt kommer att gynna vissa företag eller viss produktion jämfört med andra företag som befinner sig i en likartad faktisk och rättslig situation, med hänsyn till det egentliga målet med referenssystemet. Medlemsstaterna kan inte åberopa yttre politiska mål – till exempel regional-, miljö- eller industripolitiska mål – för att motivera en differentierad behandling av företag.<sup>12</sup> Vissa särskilda avgifter (och särskilt deras beskattningsunderlag), till exempel miljö- och hälsomässiga skatter för att motverka vissa aktiviteter eller produkter som har negativa följder för miljön eller för människors hälsa, har i regel en struktur som integrerar de politiska mål som eftersträvas. I dessa fall utgör en differentierad behandling för verksamheter eller produkter vars situation skiljer sig från situationen för de verksamheter eller produkter som omfattas av skatten, när det gäller det egentliga mål som eftersträvas, inte ett undantag.<sup>13</sup> Detta antagande förutsätter dock att valet av skattebas inte utesluter vissa företag eller produkter som med hänsyn till målet med skatten också borde vara föremål för densamma.<sup>14</sup>

Ett statligt stödprogram kan granskas utifrån andra EU-bestämmelser, som artiklarna 34–36 EUF-fördraget. Enbart den omständigheten att ett statligt stödprogram kan påverka handeln inom EU är

---

<sup>10</sup> Europeiska kommissionen, Kommissionens tillkännagivande om begreppet statligt stöd som avses i artikel 107.1 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt (2016/C 262/01), punkt 133.

<sup>11</sup> A.a., punkt 134.

<sup>12</sup> A.a., punkt 135.

<sup>13</sup> A.a., punkt 136.

<sup>14</sup> Jfr domarna i mål C-487/06P, *British Aggregates Association*, EU:C:2008:757 och C-279/08P, *Kommissionen mot Nederländerna*, EU:C:2011:551.

inte tillräckligt för att åtgärden ska betraktas som en åtgärd med motsvarande verkan enligt artike 34 EUF-fördraget.

## 5.2 WTO-rätt

Inom Världshandelsorganisationen, kallad WTO, finns ett antal regler som måste beaktas vid införandet av en skatt på kläder och skor, vilka redogörs för i nedanstående avsnitt.

### 5.2.1 Gatt

I WTO:s Allmänna tull- och handelsavtal från 1994 (General Agreement on Tariffs and Trade 1994), kallat Gatt, finns ett antal viktiga principer i artiklarna I, III, X och XX.

Av artikel I Gatt framgår att i fråga om tullar och avgifter av varje slag vid import så ska varje fördel, förmån, frihet eller rättighet som en WTO-medlem medger för en vara från något land, omedelbart och ovillkorligt medges för varor av samma slag från alla WTO-medlemmar.

Av artikel III:2 första meningen Gatt framgår att importerade varor, vare sig direkt eller indirekt, inte får vara underkastade något slag av interna skatter och avgifter utöver dem som direkt eller indirekt tillämpas på samma slags varor av inhemskt ursprung. Inte heller får importerade varor beläggas med interna skatter eller andra avgifter på sådant sätt att skydd beredes för inhemsk produktion (andra meningen).

En motsvarande bestämmelse finns för nationella regleringar i artikel III:4 Gatt. Enligt den bestämmelsen får inte importerade varor behandlas mindre gynnsamt än inhemska varor. Kravet på att inte behandla importerade varor mindre gynnsamt än inhemska varor enligt artikel III:4 innebär i huvudsak att de importerade varorna måste få lika effektiva konkurrensmöjligheter. Importerade varor får inte särbehandlas på så sätt att de får sämre möjlighet att konkurrera med inhemska varor.<sup>15</sup>

Artikel X:3 Gatt innehåller en bestämmelse om att varje avtalslutande part på ett enhetligt, opartiskt och rimligt sätt ska tillämpa

---

<sup>15</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. 390 f.

alla sina lagar, föreskrifter, beslut och avgöranden avseende bl.a. skatter, avgifter och krav eller restriktioner på import.

Om en åtgärd inte är förenlig med ovan nämnda artiklar finns det en möjlighet att den kan rättfärdigas med stöd av de allmänna undantagen i artikel XX Gatt. Artikel XX är en balanserande bestämmelse som tillåter en avvägning av olika intressen och möjliggör för WTO-medlemmarna att prioritera skyddet eller främjandet av vissa samhällseliga värden och intressen framför handelsliberalisering, marknadstillträde eller icke-diskriminering.<sup>16</sup> Under förutsättning att åtgärden inte innebär ett medel för godtycklig eller orättfärdig diskriminering eller en förtäckt begränsning av internationell handel ger artikel XX medlemsstaterna möjligheter att vidta vissa åtgärder. Den undantagsbestämmelse i artikel XX som är av relevans för en skatt på kemikalier i kläder och skor är punkten b) som avser åtgärder som är nödvändiga för att skydda människors, djurs eller växters liv eller hälsa.

### 5.2.2 Tekniska föreskrifter

Inom WTO-rätten finns Agreement on Technical Barriers to Trade, kallat TBT-avtalet, som syftar till att förebygga och begränsa onödiga tekniska handelshinder. Avtalet motsvarar i stor utsträckning artikel 34 EUF-fördraget. Avtalet innehåller bestämmelser som medlemmarna ska rätta sig efter när de utarbetar, fastställer och tillämpar tekniska föreskrifter, standarder och förfaranden för bedömning av överensstämmelse (tekniska regler). Avtalet innehåller även en anmälningsprocedur som liknar anmälningsdirektivet. Tekniska föreskrifter som är kopplade till skattemässiga åtgärder utgör dock inte tekniska föreskrifter enligt TBT-avtalets mening.<sup>17</sup>

---

<sup>16</sup> A.a. s. 545 f.

<sup>17</sup> Artikel 1 TBT-avtalet.



## 6 Regleringen av kemikalier

### 6.1 Skadliga ämnen och ämnesgrupper regleras främst på EU-nivå

I 2 kap. miljöbalken anges principer för verksamhetsutövares och företags ansvar antingen de tillverkar eller saluför varor, bl.a. substitutions-, försiktighets-, och förorenaren betalar-principerna.<sup>1</sup> Miljöbalken är dock en ramlagstiftning med i stort sett allmänt hållna regler, som inte kan tillämpas i ett enskilt fall. Vad bestämmelserna i balken innebär i detalj bestäms i förordningar och myndighetsföreskrifter samt av rättstillämpningen.

Inom EU-rätten finns det en mängd sekundära rättsakter (direktiv eller EU-förordningar) som reglerar frågor som anknyter till det svenska miljökvalitetsmålet Giftfri miljö, se kapitel 4. EU:s rättsakter utgår alltid från Fördraget om Europeiska unionens funktions sätt, EUF-fördraget. Då det är fråga om regler rörande kemiska produkter eller varor är den rättsliga grunden vanligtvis artikel 114 i EUF-fördraget om tillnärmning av lagstiftning. När en harmoniseringsakt tillkommer genom denna artikel ska tillämpningen av rättsakten vara densamma i alla medlemsstater. Det innebär att enskilda medlemsstater varken får tillämpa strängare eller lindrigare krav ifråga om det som harmoniseras av rättsakten. De flesta kemikaliereregler är harmoniserade inom sitt tillämpningsområde. Det finns dock vissa begränsade möjligheter att behålla existerande nationella regler eller t.o.m. införa nya sådana på det område som harmoniseras, enligt den s.k. miljögarantin i samma artikel.

EU:s miljöpolitik vilar på försiktighetsprincipen och på principerna att förebyggande åtgärder bör vidtas, att miljöförstöring bör hindras vid källan och att förorenaren ska betala, vilket framgår av artikel 191.2 EUF-fördraget. Försiktighetsprincipen är av stor prak-

---

<sup>1</sup> 2 kap. 3, 4 och 8 §§ miljöbalken.

tisk betydelse på hela miljö- och hälsoområdet inom EU. Principen innebär att skyddsåtgärder ska vidtas om det kan antas att en åtgärd kan skada hälsa eller miljö, även om det inte finns fullständig vetenskaplig säkerhet om att skadan kommer att uppstå.

Substitutionsprincipen finns inte som en miljörättslig princip i fördraget, men har på senare tid fått ett allt större genomslag i EU:s sekundärrätt. Enligt denna princip ska farliga ämnen ersättas med sådana som är mindre farliga om alternativ finns. EU:s regelverk för kemikalier, Reach-förordningen<sup>2</sup>, baseras både på försiktighetsprincipen och substitutionsprincipen, se nedan (avsnitt 6.3). Detsamma gäller växtskyddsmedelsförordningen.<sup>3</sup>

EU:s reglering av kemiska ämnen i varor utgår huvudsakligen från det enskilda ämnet eller ämnesgruppen. Det finns ingen samlad lagstiftning som reglerar innehållet av kemiska ämnen i textilvaror eller skor. Berörda företag behöver därför hålla sig informerade om utvecklingen av flera rättsakter. Då den här utredningens direktiv avser produkterna kläder och skor, redogörs i nedanstående avsnitt för fyra centrala rättsakter samt tre perifera (om leksaker, personlig skyddsutrustning respektive elektriska och elektroniska produkter).

## 6.2 CLP-förordningen standardiserar information om kemiska produkter

En central rättsakt är förordningen om klassificering, märkning och förpackning av kemiska produkter, CLP-förordningen.<sup>4</sup> Förordningen innehåller kriterier för när ett ämne ska anses ha vissa farliga egenskaper och standardiserar den information som ska lämnas till användare. Reglerna i CLP-förordningen grundar sig på FN:s glo-

---

<sup>2</sup> Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1907/2006 av den 18 december 2006 om registrering, utvärdering, godkännande och begränsning av kemikalier (Reach), inrättande av en europeisk kemikaliemyndighet, ändring av direktiv 1999/45/EG och upphävande av rådets förordning (EEG) nr 793/93 och kommissionens förordning (EG) nr 1488/94 samt rådets direktiv 76/769/EEG och kommissionens direktiv 91/155/EEG, 93/67/EEG, 93/105/EG och 2000/21/EG.

<sup>3</sup> Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1107/2009 av den 21 oktober 2009 om utsläppande av växtskyddsmedel på marknaden och om upphävande av rådets direktiv 79/117/EEG och 91/414/EEG.

<sup>4</sup> Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1272/2008 av den 16 december 2008 om klassificering, märkning och förpackning av ämnen och blandningar, ändring och upphävande av direktiven 67/548/EEG och 1999/45/EG samt ändring av förordning (EG) nr 1907/2006 senast ändrad genom Kommissionens förordning (EU) 2019/521 av den 27 mars 2019 om ändring, för anpassning till den tekniska och vetenskapliga utvecklingen, av Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1272/2008 om klassificering, märkning och förpackning av ämnen och blandningar.



balt harmoniserade system för klassificering och märkning av kemikalier, kallat GHS, och gäller för företag som släpper ut kemiska produkter på marknaden inom EU.

Den som tillverkar eller importerar kemiska produkter ska klassificera produkterna enligt CLP-förordningen innan de släpps ut på marknaden. Att klassificera innebär att med hjälp av fastställda kriterier identifiera ett ämnes eller en blandnings farliga egenskaper med avseende på hälsofaror, miljöfaror och fysikaliska faror. Utifrån klassificeringen ska sedan säljaren lämna information till användaren via märkning på förpackningen. För yrkesmässiga användare ska fördjupad information även ges i ett säkerhetsdatablad.

Utgångspunkten i förordningen är att det är tillverkaren/importören som själv klassificerar sin produkt. För vissa ämnen fattas beslut om klassificering på EU-nivå, en s.k. harmoniserad klassificering. Ämnen med cancerframkallande, arvsmassepåverkande, fortplantningsstörande eller luftvägssensibiliserande egenskaper ska i normalfallet omfattas av en harmoniserad klassificering. Detsamma gäller för ämnen som är verksamma i biocidprodukter och växtskyddsmedel. Leverantörerna av ett ämne är skyldiga att följa den harmoniserade klassificeringen.

Tillverkare och importörer behöver också lämna information om klassificering och märkning till den europeiska kemikaliemyndigheten, Echa. Informationen samlas i en databas hos Echa, det så kallade klassificerings- och märkningsregistret.<sup>5</sup> Databasen innehåller information om klassificering- och märkning för nära 150 000 ämnen som finns på EU:s marknad. Den innehåller också en förteckning över ämnen som har en harmoniserad klassificering och märkning.

Klassificeringen av hälsofaror är betydligt mer utvecklad än motsvarande för miljöfaror. För hälsofaror finns tio faroklasser medan det för miljön bara finns en, ”Farligt för vattenmiljön”, vilken är uppdelad i korttids- respektive långtidseffekter. De farligaste egenskaperna för miljön anses vara kombinationen av att vara svårnedbrytbara, lagras i levande organismer och vara giftiga, eller vara mycket svårnedbrytbara och ha en mycket stor potential att lagras i levande organismer, s.k. PBT/vPvB-ämnen.<sup>6</sup> CLP-förordningen saknar kriterier

---

<sup>5</sup> Klassificerings- och märkningsregistret, <https://echa.europa.eu/sv/regulations/clp/cl-inventory>, hämtad 2020-02-18.

<sup>6</sup> Från engelskans ”Persistent, Bioaccumulative and Toxic” respektive ”Very Persistent and Very Bioaccumulative”.

för att identifiera ämnen som PBT/vPvB. Sådana ämnen identifieras i stället utifrån kriterier som anges i avdelning VII, Tillstånd i Reach-förordningen, i EU:s biocidförordning<sup>7</sup> (se avsnitt 6.4) och i växtskyddsmedelsförordningen.

Det finns inte några klassificeringskriterier för hormonstörande egenskaper i CLP-förordningen. För verksamma ämnen i biocider och växtskyddsmedel identifieras sådana egenskaper utifrån specifika kriterier i samband med prövningen av godkännande (se avsnitt 6.4). För ämnen som regleras i Reach-förordningen (avdelning VII Tillstånd) finns möjlighet till en identifiering *ad hoc*.

## 6.3 Reach-förordningen

Reach-förordningen är den grundläggande rättsakten inom kemikaliekontroll och innehåller bl.a. regler om registrering av ämnen, begränsning av ämnen och krav på tillstånd för särskilt farliga ämnen. Den innehåller också regler om att föra vidare information i leverantörskedjan och, vid förfrågan, informera konsumenter om ämnens och blandningars farliga egenskaper samt om vissa särskilt farliga ämnen i varor. Förordningen utgår från en reglering av enskilda ämnen och blandningar och innehåller inga regler som enkelt möjliggör en reglering av kemiska ämnen i grupp eller användning av ämnen i specifika varugrupper som t.ex. textilvaror.

Det finns två huvudsakliga verktyg i Reach-förordningen för att förbjuda eller begränsa användningen av farliga kemikalier: tillståndsprövning eller begränsning. Dessa redogörs för i nedanstående avsnitt 6.3.1–6.3.3.

### 6.3.1 Kandidatförteckningen listar ämnen med särskilt farliga egenskaper och utlöser vissa informationskyldigheter

I Reach-förordningens kandidatförteckning listas de ämnen som hittills identifierats ha särskilt farliga egenskaper och som därmed blir kandidater för framtida tillståndsprövning (se avsnitt 6.3.2).<sup>8</sup> Lag-

<sup>7</sup> Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 528/2012 av den 22 maj 2012 om tillhandahållande på marknaden och användning av biocidprodukter.

<sup>8</sup> Kandidatförteckningen återfinns inte i själva Reach-förordningen utan publiceras på Echass webbplats, artikel 59.10 Reach: <https://echa.europa.eu/sv/candidate-list-table>.

stiftningens begrepp är ”ämnen som inger mycket stora betänkligheter”, på engelska ”substances of very high concern”, ofta förenklat till SVHC. Dessa inkluderar ämnen som är cancerframkallande, mutagena (arvsmassepåverkande) eller reproduktionstoxiska (fortplantningsstörande), s.k. CMR-ämnen, ämnen som är svärnedbrytbara, ansamlas i levande varelser och är giftiga samt ämnen som är mycket svärnedbrytbara och har mycket stor potential att ansamlas i levande organismer, s.k. PBT/vPvB-ämnen, eller har egenskaper som anses ge upphov till lika allvarliga effekter, såsom hormonstörande eller sensibiliserande egenskaper.

Förteckningen omfattar för närvarande (mars 2020) 205 ämnen. I förteckningen förekommer bl.a. några ftalater, PFAS, siloxaner, alkylfenoletoxilater och färgämnen som kan finnas i textilier eller skor. Medlemsstaterna får hos den europeiska kemikaliemyndigheten, Echa, föreslå ämnen som ska föras upp på kandidatförteckningen. Kommissionen kan också anmoda Echa att föreslå ämnen som ska föras upp på förteckningen.

Ett upptag av ett ämne på kandidatförteckningen utlöser vissa informationsskyldigheter enligt artikel 33 i Reach-förordningen. Bland annat måste leverantören av en vara som innehåller ett kandidatämne i en koncentration om mer än 0,1 viktprocent informera mottagaren av varan om åtminstone ämnets namn, så att varan kan användas på ett säkert sätt.

Enligt en ändring i EU:s avfallsdirektiv<sup>9</sup> måste alla som levererar varor som innehåller ett ämne på kandidatförteckningen i en koncentration över 0,1 viktprocent anmäla dessa varor till en ny databas hos Echa, kallad SCIP-databasen<sup>10</sup>, fr.o.m. januari 2021. Syftet med databasen är bl.a. att göra informationen enligt artikel 33 tillgänglig i hela livscykeln för produkter och material, inklusive avfallsledet. Informationen i databasen görs därefter tillgänglig för avfallshantlarna och konsumenterna.<sup>11</sup>

---

<sup>9</sup> Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2018/851 av den 30 maj 2018 om ändring av direktiv 2008/98/EG om avfall.

<sup>10</sup> Från engelskans ”substances of concern in articles, as such or in complex objects (products)”.

<sup>11</sup> SCIP-databasen, <https://echa.europa.eu/sv/scip-database>, hämtad 2020-02-18.

### 6.3.2 Tillståndskrav gäller för vissa särskilt farliga ämnen

Kandidatämnen kan underkastas ett tillståndskrav som innebär att de inte får användas eller släppas ut på marknaden utan tillstånd. Reglerna syftar till att de risker som ämnena ger upphov till ska kunna kontrolleras på ett adekvat sätt och att ämnena gradvis bör ersättas när det är ekonomiskt och tekniskt genomförbart.<sup>12</sup> De ämnen som kräver tillstånd finns upptagna i bilaga XIV. Hittills har i princip alla ansökningar om tillstånd beviljats. Tillståndskravet gäller endast användning av ämnen i EU och påverkar således inte import av varor som innehåller det tillståndspliktiga ämnet. Eftersom det mesta av produktionen av kläder och skor sker utanför EU, blir tillståndsverket av underordnad betydelse i det sammanhanget. När ett ämne blir tillståndspliktigt ska dock Echa överväga om användningen i varor behöver begränsas och i så fall sammanställa den dokumentation som krävs för att inleda ett begränsningsförfarande.<sup>13</sup>

### 6.3.3 En begränsning enligt Reach-förordningen kan ske vid en oacceptabel hälso- eller miljörisk

Om det föreligger en oacceptabel hälso- eller miljörisk i samband med tillverkning, användning eller utsläppande på marknaden av ämnen kan dessa begränsas enligt artikel 68 Reach-förordningen. En begränsning kan gälla ett ämne som sådant eller ämnet ingående i en blandning eller i en vara. Medlemsländerna kan ta initiativ till att ta fram en s.k. begränsningsdossier. Även Echa kan ta fram begränsningsdossierer på uppdrag av kommissionen. Jämfört med tillståndsprövning, där bördan att visa på en säker användning läggs på användande företag, måste den som lägger fram förslag till en begränsning visa att det föreligger en risk som bäst hanteras på EU-nivå och dessutom ta fram en samhällsekonomisk analys.

Begreppet ”begränsning” är något missvisande då det ofta handlar om att användning eller förekomst av ett visst ämne eller ämnesgrupp i vissa varugrupper i praktiken blir förbjuden.<sup>14</sup> Av kontrolltekniska skäl måste det för varje begränsning anges ett gränsvärde. Detta värde är dock vanligtvis satt så lågt att fortsatt användning inte

---

<sup>12</sup> Se artikel 55 Reach-förordningen.

<sup>13</sup> Se artikel 69.2 Reach-förordningen.

<sup>14</sup> Begreppet ”begränsning” definieras i artikel 3.31 Reach-förordningen och innebär ”alla villkor för eller förbud mot tillverkning, användning, eller utsläppande på marknaden”.

är praktiskt möjlig. Ibland anpassas gränsvärdet dock ”uppåt” till följd av att en förorening av ämnet kan vara svår att undvika, på grund av sammansättningen i aktuella kemiska produkter eller de process-tekniska omständigheterna. Även i dessa fall blir karaktären ändå ett användningsförbud.

Ett begränsningsförslag ska tas fram inom 12 månader från det att en avsiktsförklaring har skickats in. Efter en initial granskning av att underlaget är komplett ska sedan Echa:s kommittéer för riskbedömning (RAC), respektive socio-ekonomisk analys (SEAC), yttra sig över förslaget, också inom 12 månader. Echa lämnar kommittéernas yttrande till EU-kommissionen som utarbetar ett förslag för omröstning i den föreskrivande kommittén till Reach-förordningen. Totalt tar det därmed cirka två och ett halvt år att behandla ett förslag. Därutöver kan det ta ytterligare ett antal månader eller år innan begränsningarna ska tillämpas, beroende på behovet av övergångsbestämmelser.

Kemikalieinspektionen har bedömt att processen för begränsning både är dyr och tidskrävande för medlemsländerna och har observerat att endast åtta länder lämnade in förslag på begränsningar av ämnen under perioden 2011–2017.<sup>15</sup> För att komma över hindren har de behöriga myndigheterna under senare år valt att samarbeta kring förslagen. Det har också utvecklats fler förslag med gruppvisa bedömningar av ämnen och antalet förslag på begränsning är väsentligt fler än tidigare år. För närvarande (mars 2020) är åtta förslag under behandling av RAC och SEAC.

Vid sidan av detta ordinarie förfarande finns en möjlighet för kommissionen att föreslå begränsningar för konsumentanvändning enligt ett förenklat förfarande i artikel 68.2 Reach-förordningen. Det ska då vara fråga om ämnen som uppfyller kriterierna för att klassificeras som CMR i kategori 1A eller 1B enligt CLP-förordningen och som skulle kunna användas av konsumenter. Detta förfarande innebär att man inte behöver ta fram någon begränsningsdossier. Inte heller krävs något offentligt samråd eller att RAC och SEAC ska bedöma förslaget. I stället har kommissionen ensam initiativrätt att ta fram förslag till begränsningar som direkt blir föremål för omröstning i föreskrivande kommittén till Reach-förordningen.

---

<sup>15</sup> Kemikalieinspektionen (2017), Handlingsplan för en giftfri vardag 2015–2017 slutredovisning, Rapport från ett regeringsuppdrag, Rapport 6/17.

Genom begränsningsavdelningen (VIII) i Reach-förordningen (och dess företrädare rådets direktiv 76/769/EEG av den 27 juli 1976 om tillnärmning av medlemsstaternas lagar och andra författningar om begränsning av användning och utsläppande på marknaden av vissa farliga ämnen och preparat [beredningar], kallat begränsningsdirektivet) har begränsningen av farliga ämnen successivt utvidgats vartefter risker med enskilda ämnen eller ämnesgrupper uppdagats.<sup>16</sup> Detta har skett för vitt skilda användningsområden. Listan över begränsade ämnen, förordningens bilaga XVII, består för närvarande (mars 2020) av 73 poster. Vissa poster träffar flera närbesläktade ämnen eller en grupp av ämnen. Den tillverkare eller importör av textilier eller skor som vill försäkra sig om att följa Reach-förordningens begränsningsregler måste därför ha kännedom om vilka ämnen som kan tänkas förekomma i varorna.

Nedan återges för kläder och skor relevanta begränsningar (postens nummer, namn på ämnet/ämnena och exempel på omfattning). Begränsningarna har trätt i kraft om inget annat anges vid respektive post. Begränsningen av 33 CMR-ämnena i post 72 behandlas i det följande avsnittet.

- 20. *Tennorganiska föreningar*: bl.a. begränsade i textilier avsedda att komma i kontakt med huden.
- 27. *Nickel och nickelföreningar*: begränsas i knappar, blyxtlås etc. när sådana används i plagg
- 43. *Vissa azofärgämnen*: begränsade i vissa textilier och lädervaror som kan komma i direkt och långvarig kontakt med huden.
- 46a. *Nonylfenol/-etoxylat*: inte tillåtet i textilvaror som tvättas, vilket gäller från februari 2021.
- 47. *Krom(VI)föreningar*: begränsat i läderartiklar och varor som innehåller delar av läder.
- 50. *Polycykliska aromatiska kolväten (PAH)*: begränsade i kläder, skodon, handskar och idrottskläder till allmänheten.
- 51. *Ftalaterna (mjukgörare i plast) DEHP, DBP, BBP och DIBP*: begränsade i det mjukgjorda materialet i alla slags varor, vilket gäller från juli 2020.

---

<sup>16</sup> När Reach-förordningen antogs 2006 fanns 59 poster i bilagan. I genomsnitt tillkommer ungefär en (1) post per år.

- 67. *Bromerade flamskyddsmedlet dekaBDE*: begränsat i alla slags varor.
- 68. *Perfluoroktansyra (PFOA)*: en grupp av högfluorerade ämnen som är begränsade i alla slags varor, vilket gäller från juli 2020. För textil till skydd för arbetares hälsa och säkerhet gäller begränsningen från juli 2023.<sup>17</sup>

### 6.3.4 Ett 30-tal CMR-ämnen begränsas från och med november 2020

I oktober 2018 beslutade EU-kommissionen om en begränsning av 33 CMR-ämnen, klassificerade i farokategorierna 1A eller 1B<sup>18</sup>, i varor av textil och i skor<sup>19</sup>. Förslaget togs fram i enlighet med det förenklade förfarandet i artikel 68.2.<sup>20</sup>

Konsultationen som föregick beslutet omfattade totalt 286 ämnen som potentiellt skulle kunna finnas i textilier fördelade på tre listor: klassificerade färgämnen och cancerogena aminer (38 st.), petroleum- och kolbaserade ämnen<sup>21</sup> (152 st.) samt ”andra ämnen”<sup>22</sup> (96 st.).<sup>23</sup> Petroleum och kolbaserade ämnen hade tagits med utifrån att ämnena kunde användas som råmaterial i tillverkningen, samtidigt som det inte fanns något bevis på att de skulle förekomma i färdiga textilier. Kommissionen informerade i konsultationen om att ämnenas slutliga inkludering i begränsningen skulle vara beroende av huruvida det

---

<sup>17</sup> I och med att tillverkning och användning av PFOA blivit globalt reglerad genom Stockholmskonventionen kommer EU:s reglering av PFOA i stället att ske i POPs-förordningen.

<sup>18</sup> Till dessa kategorier är faroangivelserna ”Kan orsaka cancer”, ”Kan orsaka genetiska defekter” respektive ”Kan skada fertiliteten eller det födda barnet”. Till ämnen klassificerade i de lägre kategorierna ”2” är faroangivelserna istället ”Misstänks kunna” etc.

<sup>19</sup> Kommissionens förordning (EU) 2018/1513 av den 10 oktober 2018 om ändring av bilaga XVII i Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1907/2006 om registrering, utvärdering, godkännande och begränsning av kemikalier (Reach) vad gäller vissa ämnen som är klassificerade som cancerframkallande, mutagena eller reproduktionstoxiska i kategori 1A eller 1B. Europeiska unionens officiella tidning, L256/4, 2018-10-12.

<sup>20</sup> Kemikalieinspektionen (2019), Vissa cancerframkallande, mutagena och reproduktionstoxiska ämnen (CMR-ämnen) i textilier, [www.kemi.se/lagar-och-regler/reach-forordningen/begransning/aktuellt-om-begransningar#Vissa-cancerframkallande](http://www.kemi.se/lagar-och-regler/reach-forordningen/begransning/aktuellt-om-begransningar#Vissa-cancerframkallande), hämtad 2019-06-18.

<sup>21</sup> Se även om utvärderingen av s.k. PetCo-substances på Echas hemsida: <https://echa.europa.eu/petco-working-group>.

<sup>22</sup> Eng. ”Other substances”. I denna grupp återfinns alltså funktionskemikalier, processkemikalier och oönskade ämnen som inte faller inom någon av de två förstnämnda grupperna.

<sup>23</sup> Vid en presentation i Bryssel i november angav kommissionen att Kemikalieinspektionens utvärdering från 2014 utgjort en huvudkälla till urvalet av ämnen.

skulle komma fram bevis för deras faktiska förekomst.<sup>24</sup> I juni 2016 bekräftade kommissionen sin intention att använda textilier som ett falltest för artikel 68.2 Reach-förordningen. Den noterade svårigheter att definiera det vida och heterogena spannet av vilka varor som skulle omfattas och de många CMR-ämnen som potentiellt skulle kunna finnas i olika varor. Därför avsåg kommissionen att gå stegvis framåt genom att dels inskränka omfattningen till sådana varor som kan komma i direkt kontakt med huden, dels inkludera de ämnen som är mest relevanta för sådana varor.<sup>25</sup>

Kemikalieinspektionen underströk i sina kommentarer att en begränsning enligt artikel 68.2 Reach-förordningen har som syfte att konsumenttillgängliga varor inte ska innehålla några CMR-ämnen och att det är detta som EU rimligen önskar uppnå med förslaget. Alla CMR-ämnen som skulle kunna ingå i färdiga textilier borde därför i princip ingå, oberoende av varför de återfinns. Kemikalieinspektionen kunde dock ändå acceptera att petroleum- och kolbase-erade ämnen skulle undantas men ansåg att EU-lagstiftaren borde återkomma till dem i framtiden, om det framkom nya rön.<sup>26</sup>

I det förslag som kommissionen slutligen lade fram för omröstning 2018 hade antalet ämnen krympt till 33, därav 7 klassificerade färgämnen och cancerogena arylaminer, 9 petroleum- och kolbase-erade ämnen (samtliga PAH:er) samt 17 övriga ämnen. Bland de 33 ämnena återfinns bl.a. kadmium, krom, arsenik och bly, några särskilt farliga ftalater, formaldehyd samt ett antal färgämnen och lösningsmedel.<sup>27</sup>

Varor som omfattas av begränsningen är t.ex. kläder, lakan, handdukar och inredningstextilier som privatpersoner kommer i kontakt

---

<sup>24</sup> Europeiska kommissionen (2017), Consultation on a possible restriction of hazardous substances (CMR 1A and 1B) in textile articles and clothing for consumer use, [https://ec.europa.eu/growth/content/consultation-possible-restriction-hazardous-substances-cmr-1a-and-1b-textile-articles-and-0\\_sv](https://ec.europa.eu/growth/content/consultation-possible-restriction-hazardous-substances-cmr-1a-and-1b-textile-articles-and-0_sv), hämtad 2019-08-06.

<sup>25</sup> Europeiska kommissionen (2016), Feedback on the public consultation on the potential restriction on CMRs 1a and 1b in textiles and next steps. 21<sup>st</sup> Meeting of Competent Authorities for REACH and CLP (CARACAL) 29 June–1 July 2016 Open session. Doc. CA/46/2016.

<sup>26</sup> Kemikalieinspektionens kommentarer på CARACAL document CA/46/2016, Feedback on the public consultation on the potential restriction on CMRs 1a and 1b in textiles and next steps, 2016-07-08.

<sup>27</sup> Kommissionens förordning (EU) 2018/1513 av den 10 oktober 2018 om ändring av bilaga XVII i Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1907/2006 om registrering, utvärdering, godkännande och begränsning av kemikalier (Reach) vad gäller vissa ämnen som är klassificerade som cancerframkallande, mutagena eller reproduktionstoxiska i kategori 1A eller 1B. Europeiska unionens officiella tidning, L256/4, 2018-10-12.



med. Det betyder att exempelvis tyger i bilar, bussar och offentliga miljöer också omfattas. Industrin har fått två år på sig för anpassning i och med att de nya reglerna ska gälla fr.o.m. den 1 november 2020. Eftersom samtliga aktuella ämnen har olika egenskaper och används i olika processer inom industrin, är också haltgränserna olika för olika ämnen. Det finns inget uttalat i förordningen om att begränsningen ska bli föremål för översyn.<sup>28</sup>

De delar av varor som är gjorda av äkta päls, skinn och läder omfattas inte av begränsningen eftersom de normalt innehåller andra slags ämnen än de som finns i textilmaterial. Begagnade kläder är också undantagna. Även vissa engångstextilier och varor som omfattas av regler om personlig skyddsutrustning samt medicintekniska produkter är undantagna.<sup>29</sup>

För att klargöra vilka varor som omfattas av begränsningen har en särskild vägledning antagits av de behöriga myndigheterna.<sup>30</sup> I vägledningen förtecknas ett antal varor som omfattas respektive inte omfattas. För att kunna avgöra om andra varor som inte ingår i förteckningen ska omfattas eller inte av begränsningen krävs en bedömning från fall till fall.

Vägledningen innehåller också en förteckning över tillgängliga analysmetoder i särskilda matriser som kan användas för bestämningen av de olika ämnena. Enligt vägledningen bör generellt den mest effektiva metoden användas. Förteckningen är inte uttömmande, och en del av metoderna kan behöva anpassas beroende på vilken matris som används.<sup>31</sup>

---

<sup>28</sup> Europeiska kommissionens förordning (EU) 2018/1513 av den 10 oktober 2018 om ändring av bilaga XVII i Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1907/2006 om registrering, utvärdering, godkännande och begränsning av kemikalier (Reach) vad gäller vissa ämnen som är klassificerade som cancerframkallande, mutagena eller reproduktionstoxiska i kategori 1A eller 1B.

<sup>29</sup> Europeiska kommissionens förordning (EU) 2018/1513.

<sup>30</sup> Vägledning om begränsningen av cancerframkallande, mutagena eller reproduktionstoxiska ämnen i kategori 1A och 1B i textilier och kläder. Godkänd av CARACAL den 27 juni 2018 [CA/44 /2018], Ref. Ares(2018)5312698 – 16/10/2018. Tillgänglig på: [www.kemi.se/lagar-och-regler/reach-forordningen/begransning/aktuellt-om-begransningar#Vissa-cancerframkallande](http://www.kemi.se/lagar-och-regler/reach-forordningen/begransning/aktuellt-om-begransningar#Vissa-cancerframkallande).

<sup>31</sup> Europeiska kommissionen (2018), Vägledning om begränsningen av cancerframkallande, mutagena eller reproduktionstoxiska ämnen i kategorin 1A eller 1B i textilier och kläder. Godkänd av CARACAL den 27 juni 2018 [CA/44 /2018].

### 6.3.5 Förslag om ny begränsning för allergiframkallande ämnen

I april 2019 föreslog Sverige och Frankrike<sup>32</sup> en begränsning enligt Reach-förordningen av fler än 1 000 allergiframkallande ämnen<sup>33</sup> i kläder, skor och andra varor som också ger kontakt med huden på liknande sätt som för kläder.<sup>34</sup> Enligt förslaget ska textil- och lädervaror som säljs till konsumenter, och som människor kommer i kontakt med under normala och förutsägbara omständigheter, inte få innehålla dessa ämnen över vissa haltgränser. Förslaget har därmed i princip samma omfattning som CMR-begränsningen (se avsnitt 6.3.4), med den skillnaden att varor som enbart består av läder också föreslås ingå.

Många ämnen som förekommer i textilier kan vara både allergi- och cancerframkallande. Det gäller t.ex. krom, formaldehyd och vissa azofärgämnen. Det aktuella förslaget överlappar därför begränsningarna för nämnda tre ämnen/ämnesgrupper<sup>35</sup> i Reach-förordningens begränsningsbilaga och innebär bl.a. att haltgränsen för vissa av azofärgämnena skulle behöva skärpas.

För dispersionsfärger innebär förslaget i praktiken ett förbud, eftersom förslagsställarna funnit att säkra haltgränser för närvarande ligger långt under detektionsgränsen med nuvarande analysmetoder.

Enligt förslaget ska varor som omfattas av regler om personlig skyddsutrustning eller medicintekniska produkter samt begagnade varor vara undantagna, precis som för CMR-begränsningen. Även verksamma ämnen i biocidprodukter ska enligt förslaget undantas. Förslagsställarna har bedömt att företagen bör ges en övergångsperiod på 36 månader innan begränsningarna ska tillämpas.

Förslaget har motiverats av att 0,8–1 procent av EU:s befolkning uppskattas vara sensibiliserade för kemiska ämnen i textil- och lädervaror. Dispersionsfärgämnen har uppskattats stå för cirka 70 procent av de fallen (även om det finns stora osäkerheter i den beräkningen). De årliga vinsterna för samhället av att dessa inte längre skulle utsättas för hudkontaktallergi, och att förebygga nya fall, har

---

<sup>32</sup> Kemikalieinspektionen tillsammans med den franska myndigheten för livsmedel, miljö och arbetsmiljö – ANSES.

<sup>33</sup> Förslaget omfattar ämnen som har en harmoniserad klassificering som hudsensibiliserande i kategorierna 1/1A/1B i Annex VI till CLP-förordningen.

<sup>34</sup> European Chemicals Agency (2019), Annex XV Restriction Report, Proposal for a Restriction. Skin Sensitising Substances, 2019-05-22.

<sup>35</sup> Post 47 Krom(VI)-föreningar; Post 72 för färgämnet Disperse Blue 1; Post 43 Vissa azofärgämnen.

beräknats till mellan 10 och 33 miljarder euro. Kostnaderna för industrin för att anpassa sig till bestämmelserna har i en total bedömning ansetts vara överkomliga, framför allt därför att kostnaden för att byta ut dispersionsfärgerna är mycket låg.

Nästan hundra av de totalt över tusen ämnen som omfattas av förslaget bedöms förekomma i textil- och lädervaror i handeln i dag. Övriga ämnen är sådana ämnen som skulle kunna användas i stället för dessa. Syftet med förslaget är alltså att förebygga falsk substitution (dvs. att andra allergiframkallande ämnen i stället börjar användas i textil och läder) och därigenom skapa ett starkt skydd för konsumenterna mot alla ämnen som kan orsaka hudallergi.

Utöver den dynamiska kopplingen till klassificerade allergiframkallande ämnen omfattar förslaget också 24 (namngivna) dispersionsfärgämnen. Enligt Sverige och Frankrike indikeras deras allergiframkallande egenskaper genom certifierings- och miljömärkningskriterier (såsom Oeko-Tex, Bluesign och Nordiska Svanen, se kap. 8), i vetenskaplig litteratur på området eller lapptestning på patienter.

Förslagsställarna redovisar också två alternativa förslag. Förslag nr 2 omfattar enbart ämnen som är klassificerade som allergiframkallande, varvid dispersionsfärgämnen utesluts. Förslag nr 3 innebär att enbart dispersionsfärgämnen omfattas. Dessa båda förslag ges en hög poäng vad gäller praktiskt genomförande och möjlighet till uppföljning, men anses ha en betydligt lägre kapacitet att minska riskerna.

För de aktuella ämnena kan man beräkna säkra koncentrationer i varorna som en människa kan utsättas för utan att utveckla allergiska symtom. Beräkningarna baseras på data och antaganden om ämnenas inneboende faroegenskaper och exponering som användning kan ge upphov till. För fem av de aktuella ämnena – sexvärt krom, formaldehyd, 1,4 parafenylen diamin, nickel och kobolt – har förslagsställarna beräknat ämnesspecifika gränsvärden i textil och läder. För resterande ämnen föreslås standardvärden.

Förutom dispersionsfärgämnen träffar förslaget också många andra allergiframkallande ämnesgrupper/funktioner, t.ex. diisocyanater, syrafärgämnen, direktfärgämnen och ämnen för gummivulkanisering. Den samhällsekonomiska analysen av förslagets konsekvenser blir därmed komplex. Möjligheterna till och kostnaderna för att ersätta olika ämnen varierar betydligt. Förslagsställarna avstår

från att försöka beräkna hur stora analyskostnaderna blir för företag och myndigheter eftersom det finns för många osäkra faktorer.<sup>36</sup>

Förslaget var ute på samråd t.o.m. den 19 december 2019, med möjlighet för myndigheter, företag, organisationer och privatpersoner att komma med synpunkter. Förslaget bereds av Echa:s vetenskapliga kommittéer för riskbedömning och samhällsekonomisk analys. Slutgiltigt yttrande från kommittéerna förväntas komma i juni 2020.

### 6.3.6 Flera initiativ för ytterligare begränsning av högfluorerade ämnen

Sverige och Tyskland<sup>37</sup> tog 2017 initiativ till ett förslag om att förbjuda användningen av sex s.k. långkedjiga (9–14 kolatomer) perfluoralkylkarboxylsyror (PFCA)<sup>38</sup> i Reach-förordningen.<sup>39</sup> Det föreslagna förbudet omfattar även andra PFAS-ämnen som kan brytas ner till något av dessa sex ämnen. Detta innebär att förslaget totalt gäller en grupp med omkring 200 högfluorerade ämnen. Enligt dossiern skulle ämnena kunna förekomma som förorening i importerade textilier. Echa:s kommittéer ställde sig i december 2018 bakom förslaget. Kommissionen presenterade i november 2019 ett diskussionspapper som i stort sett följer kommittéernas yttrande.<sup>40</sup>

Norge har lämnat in ett förslag om att begränsa den långkedjiga perfluorohexan sulfonsyra (PFHxS) inom EU.<sup>41</sup> Enligt dossiern är ämnet ett potentiellt alternativ till PFOA och har återfunnits i fritidskläder tillverkade i Asien. Förslaget har varit föremål för konsultation fram till december 2019. Parallellt har Norge också föreslagit att ämnet ska regleras inom Stockholmskonventionen.

Tyskland har i december 2019 presenterat ett omfattande begränsningsförslag för s.k. kortkedjiga perfluoralkylkarboxylsyror i gruppen

---

<sup>36</sup> European Chemicals Agency (2019), Annex XV Restriction Report, Proposal for a Restriction, Skin Sensitising Substances, 2019-05-22.

<sup>37</sup> Kemikalieinspektionen och Die Bundesanstalt für Arbeitsschutz und Arbeitsmedizin.

<sup>38</sup> Perfluorononansyra (PFNA), perfluorodekansyra (PFDA), perfluorundekansyra (PFUnDA), perfluordodekansyra (PFDoDA), perfluoretridekansyra (PFTrDA) och perfluortetradekansyra (PFTeDA).

<sup>39</sup> European Chemicals Agency (2017), Annex XV Restriction Report, Proposal for a restriction, Substance name(s): C9-C14 PFCAs -including their salts and precursors, 2017.

<sup>40</sup> Kemikalieinspektionens rapport från möte i Reachkommittén 19–20 november 2019.

<sup>41</sup> European Chemicals Agency (2019), Annex XV Restriction Report, Perfluorohexane sulfonic acid (PFHxS), its salts and PFHxS-related substances, 2019-06-13.

PFHxA (6 kolatomer) och PFAS som kan brytas ner till PFHxA (PFHxA-relaterade ämnen). Enligt förslaget består närmare 60 procent av användningen av PFHxA-relaterade ämnen av funktionella kläder och annan textil som importeras till EU, t.ex. allväderskläder. Personlig skyddsutrustning, liksom impregneringsmedel för sådan utrustning, föreslås bli undantagen. Förslaget kommer under 2020 utvärderas av Echa:s vetenskapliga kommittéer, varefter det skickas till EU-kommisionen som tar fram ett förslag till begränsning.<sup>42</sup>

Echa:s medlemsstatskommitté har i december 2019 kommit överens om att perfluorbutansulfonsyra (PFBS) har egenskaper som motsvarar PBT/vPvB, baserat på ämnets persistens, rörlighet och toxicitet. Ämnet togs upp på kandidatlistan i januari 2020.

## 6.4 Biocidbehandlade varor regleras i EU:s biocidförordning

Biocidprodukter är bekämpningsmedel som används för att kontrollera skadliga organismer och som inte är växtskyddsmedel. EU:s biocidförordning innehåller regler om godkännande av verksamma ämnen i biocidprodukter, samt produktgodkännande för försäljning och användning av biocidprodukter. Verksamma ämnen godkänns på EU-nivå, medan produktgodkännanden beslutas på medlemsstatsnivå. Det finns även unionsgodkännanden för produkter som beslutas på EU-nivå. Godkännandena bygger på en uppdelning i produkttyper utifrån ämnets användning. För att en produkt ska kunna godkännas krävs att det verksamma ämnet är godkänt i relevant produkttyp. Utöver detta finns bestämmelser om utsläppande på marknaden av biocidbehandlade varor, däribland textil. Det finns enligt förordningen 22 olika typer av biocidprodukter. Exempel på produkter med relevans för detta uppdrag är desinfektionsmedel för mänsklig hygien och konserveringsmedel för fibrer, läder, gummi och polymeriserade material.

En biocidbehandlad vara är en vara som är behandlad med en biocidprodukt. Syftet med behandlingen är att ge varan en funktion. Det förekommer att biocider används i textilier och skor för att ge dessa antibakteriella och andra egenskaper, t.ex. i träningskläder för

---

<sup>42</sup> European Chemicals Agency (2019), Annex XV Restriction Report. Proposal for a Restriction. Undecafluorohexanoic acid (PFHxA), its salts and related substances. 2019-12-20.

att motverka svettlukt. Den som importerar eller tillverkar en vara har ansvar för att varan är behandlad med ett verksamt ämne som är tillåtet inom EU. Det gäller både varor som tillverkas inom EU och varor som importeras för försäljning inom EU. Dessutom får varor som tillverkas inom EU fr.o.m. den 1 mars 2017 endast behandlas med tillåtna biocidprodukter.<sup>43</sup>

En biocidbehandlad vara måste enligt förordningen märkas med tydlig och lättläst information till konsumenten. Detta gäller alla varor som säljs med ett påstående om att varan har en särskild funktion eller är behandlad med ett verksamt ämne där det krävs godkännande av ämnet. Den behandlade varan ska också märkas med relevant bruksanvisning och försiktighetsåtgärder, om detta är nödvändigt för att skydda människor, djur och miljö. Märkningen måste finnas på de officiella språken i de medlemsstater där varan säljs och ska ge information om

- att varan innehåller en biocidprodukt,
- vilka aktiva ämnen som ingår i produkten,
- syftet med behandlingen, alltså hur de verksamma ämnena bidrar till varans funktion,
- relevanta bruksanvisningar och eventuella försiktighetsåtgärder, t.ex. om den som använder varan ska göra något särskilt för att skydda människor eller miljö, och
- eventuella nanomaterial i biocidprodukten. Nanomaterial är extremt små partiklar som kan ingå i biocidprodukter och de ska i så fall namnges på varan.

Märkningsinformationen gör även att konsumenter kan göra ett mer medvetet val. Det är därför betydelsefullt att märkningen är synlig vid inköpstillfället.

I Kemikalieinspektionens faktablad ”Regler för biocidbehandlade varor” används som ett exempel på märkningsinformation en tröja som behandlats med silverzeolit för att minska bakterietillväxt. Av märkningen framgår att ämnet sköljs ut under tvätt och då kan skada organismer i vattenmiljön. Konsumenten bör därför låta plagget lufttorka och undvika onödig tvätt.<sup>44</sup>

---

<sup>43</sup> Se artikel 94 Biocidförordningen, övergångsbestämmelser för behandlade varor.

<sup>44</sup> Kemikalieinspektionen (2018), Regler för biocidbehandlade varor, Fakta, maj 2018.

I sin information till konsumenter om textil, pekar Kemikalieinspektionen på att textilier som är märkta med exempelvis ”behandlat mot dålig lukt”, ”for lasting freshness” eller ”anti-odour”, sannolikt innehåller antibakteriella ämnen. Dessa försvinner vanligtvis ut i sköljvattnet redan vid de första tvättarna och kommer då ut i miljön där de kan orsaka skada. Kemikalieinspektionen rekommenderar därför att varor som är behandlade med antibakteriella ämnen ska undvikas.<sup>45</sup>

#### 6.4.1 Biocider kan bidra till uppkomsten av antimikrobiell resistens

Både Kemikalieskatteutredningen<sup>46</sup> och Kemikalieinspektionen<sup>47</sup> har pekat ut bakteriedödande ämnen (biocider) som potentiella ämnen för beskattning. Kemikalieinspektionen har på samma sätt lyft fram silverföreningar, triklosan och triklokarban. I en studie från 2012 om avgivning av ämnena vid tvätt, uppmärksammade Kemikalieinspektionen att en betydande del av ämnena släpper från textilierna efter bara några tvättar. Den lukthämmande funktionen är således vissa fall kortvarig, samtidigt som farhågan är att den samlade exponeringen kan leda till påverkan på miljö (vattenrecipienten vid avloppsreningsverket och/eller åkermark vid slamspridning).

Utöver riskerna för hälsa och miljö vid direkt exponering för biociderna finns det farhågor om att biocidanvändningen kan bidra till utvecklingen av resistent bakterier och utveckling av korsresistens mot antibiotika, som i sin tur kan medföra svårbehandlade sjukdomar.<sup>48 49 50</sup> Förekomst av ämnena i konsumentprodukter leder till en diffus och kontinuerlig spridning till miljön. Ämnen med biocidverkan behöver förekomma i en viss koncentration för att uppnå den önskade antimikrobiella effekten. Vid de koncentrationer som den

---

<sup>45</sup> Kemikalieinspektionen (2019), Textil, [www.kemi.se/privatpersoner/rad-om-kemikaliesmarta-val/material/textilier/rad-om-textil](http://www.kemi.se/privatpersoner/rad-om-kemikaliesmarta-val/material/textilier/rad-om-textil), hämtad 2020-02-22.

<sup>46</sup> SOU 2015:30, s. 247 ff.

<sup>47</sup> Kemikalieinspektionen (2013), Hur kan en kemikalieskatt på konsumentvaror se ut? – Med exemplet kläder och skor, PM 7/13.

<sup>48</sup> Kemikalieinspektionen (2012), Antibacterial substances leaking out with the washing water – analyses of silver, triclosan and triclocarban in textiles before and after washing, PM 1/12.

<sup>49</sup> Toxikologiska rådet (2019), Toxikologiska rådets årsrapport 2019, Rapport 1/19.

<sup>50</sup> SCENIHR (Scientific Committee on Emerging and Newly Identified Health Risks) (2009), Assessment of the Antibiotic Resistance Effects of Biocides, 19 January 2009.

diffusa spridningen ger upphov till i miljön kan ämnena i stället utlösa skyddsmekanismer hos mikroorganismerna, vilket i sin tur kan leda till resistensutveckling.<sup>51 52</sup> Med hjälp av antibiotika är det möjligt att behandla även mycket allvarliga bakteriella infektionssjukdomar. Medicinska åtgärder som innebär en ökad infektionsrisk såsom transplantationer, avancerad cancerbehandling och vård av för tidigt födda barn, är beroende av effektiva antibiotika. Dagens moderna sjukvård hade till stora delar inte varit möjlig utan dessa läkemedel. Antibiotika är också viktigt för att bota sjukdomar hos djur och för att trygga livsmedelsförsörjningen.<sup>53</sup> Resistens mot antibiotika är därför ett allvarligt globalt problem och hotar grundläggande funktioner i hälso- och sjukvården. Enligt en överenskommelse inom Världshälsoorganisationen (WHO) från 2015, Global Action Plan, är alla länder skyldiga att utveckla nationella aktionsplaner för att motverka och hantera resistens.<sup>54</sup>

Kemikalieinspektionen är utifrån sitt ansvar för biocidprodukter en av de myndigheter som omfattas av ett regeringsuppdrag om samverkansfunktion och handlingsplan för arbetet mot antibiotikaresistens.<sup>55</sup> Uppdraget löper t.o.m. 2020. Myndigheterna har bedömt att antimikrobiella medel inte ska användas i onödan, till exempel där behovet och/eller effektiviteten är oklara.<sup>56</sup> Toxikologiska rådet<sup>57</sup> bedömer att det, för att minimera riskerna för människors hälsa och miljö, är viktigt att ämnen med biocid verkan används med försiktighet oavsett angivet användningsområde. Det finns enligt rådet ett behov av att vidare utreda vilka biocider som är relevanta i sammanhanget samt att dimensionera problemet med spridning av ämnen

---

<sup>51</sup> Toxikologiska rådet (2019), Toxikologiska rådets årsrapport 2019, Rapport 1/19.

<sup>52</sup> United Nations Environment Programme (2017), Frontiers 2017 Emerging Issues of Environmental Concern.

<sup>53</sup> Regeringskansliet (2020), Svensk strategi för arbetet mot antibiotikaresistens 2020–2023, beslutad den 13 februari 2020.

<sup>54</sup> World Health Organization (2015), Global Action Plan on Antimicrobial Resistance; Antimicrobial resistance [www.who.int/news-room/fact-sheets/detail/antimicrobial-resistance](http://www.who.int/news-room/fact-sheets/detail/antimicrobial-resistance), hämtad 2019-11-07.

<sup>55</sup> Regeringsbeslut den 16 mars 2017, dnr S2010/07655/FS, S2017/01706/FS (delvis).

<sup>56</sup> Folkhälsomyndigheten (2017), Reviderad tvärsektorieell handlingsplan mot antibiotikaresistens 2018–2020 – underlag för samverkansgruppens fortsatta arbete.

<sup>57</sup> Toxikologiska rådet organiseras av Kemikalieinspektionen och består av representanter från svenska myndigheter med ansvar inom kemikaliereglering och ett flertal universitet som täcker vetenskapliga områden relaterade till kemikalierisker. Ledamöterna i Toxikologiska rådet bidrar med vetenskaplig och regulatorisk omvärldsbevakning från sina respektive myndigheter och forskningsområden.



med biocid verkan till miljön och vilka effekter spridningen kan ge upphov till.<sup>58</sup>

#### 6.4.2 Flera uppmärksammade biocider i kläder och skor är under utredning eller har förlorat sitt godkännande inom EU

Sedan 2015 har ett antal uppmärksammade verksamma ämnen utvärderats vidare inom ramen för biocidförordningen respektive Reach-förordningen. Nedan redovisas status för dessa utvärderingar.

- *Silver och silverföreningar*: Ett flertal av föreningarna utvärderas inom biocidförordningen med Sverige (Kemikalieinspektionen) som rapportör. För några av ämnena som används som allmänna desinfektionsmedel (produkttyp 2) eller konserveringsmedel för ytbeläggningar (produkttyp 7) har man inom EU under 2019 beslutat att inte godkänna dem för användning i biocidprodukter i produkttyperna 2 och 7.<sup>59</sup>
- *Triklosan*: Ämnet misstänks vara hormonstörande och har flera andra dokumenterat farliga egenskaper. Det är mycket giftigt för vattenlevande växter och djur med stark förmåga att ansamlas i levande organismer. EU beslutade 2016 att triklosan inte längre får användas som verksamt ämne i biocidprodukter inom EU. I praktiken bör det uteblivna godkännandet som verksamt ämne därför innebära att triklosan inte längre kommer att återfinnas i skor och sportkläder på EU-marknaden.
- *Triklokarban*: Ämnet utvärderas inom Reach-förordningen med den franska myndigheten ANSES som ansvarig. Grunden är miss-tankar om att ämnet kan ha fortplantningsstörande och hormonstörande egenskaper, i kombination med en utbredd användning.

---

<sup>58</sup> Toxikologiska rådet (2019). Toxikologiska rådets årsrapport 2019. Rapport 1/19.

<sup>59</sup> Kommissionens genomförandebeslut (EU) 2019/1973 av den 27 november 2019 om att inte godkänna silverkopparzeolit som existerande verksamt ämne för användning i biocidprodukter i produkttyperna 2 och 7, Kommissionens genomförandebeslut (EU) 2019/1959 av den 26 november 2019 om att inte godkänna silvernatriumvätezirkoniumfosfat som existerande verksamt ämne för användning i biocidprodukter i produkttyperna 2 och 7, Kommissionens genomförandebeslut (EU) 2019/1960 av den 26 november 2019 om att inte godkänna silverzeolit som existerande verksamt ämne för användning i biocidprodukter i produkttyperna 2 och 7.

Myndigheten ska vara klar med utvärderingen senast utgången av 2019.<sup>60</sup> Triklokarban saknar godkännande som biocid.

## 6.5 POPs-förordningen genomför globala förbud för miljögifter

POPs-förordningen<sup>61</sup> genomför inom EU den globala Stockholmskonventionen (se avsnitt 6.9.2) och förbjuder eller begränsar för närvarande (mars 2020) användningen av 26 långlivade organiska ämnen (eng. persistent organic pollutants, POPs) som anses vara särskilt problematiska på grund av att de är långlivade i miljön, ansamlas i växter och djur, har negativa effekter på människors hälsa eller på miljön samt kan transporteras över nationsgränser via luft, vatten och varor. Vissa av ämnena som omfattas av POPs-förordningen har haft användning i textil, t.ex. de högfluorerade ämnena i gruppen PFOS, det bromerade flamskyddsmedlet hexabrom cyklododekan (HBCDD) samt kortkedjiga klorparaffiner. Vissa parter i Stockholmskonventionen utnyttjar fortfarande möjligheten att få använda insektsmedlet endosulfan i bomullsodling.

## 6.6 Produktspecifika regleringar inom EU

Några generella produktspecifika regleringar för kemikalier i kläder och skor finns inte i EU, trots varugruppernas stora miljöpåverkan. Det finns dock några produktspecifika direktiv och förordningar (leksaker, elektrisk och elektronisk utrustning och personlig skyddsutrustning) som inkluderar vissa kläder och skor och som begränsar förekomsten av farliga ämnen i dessa produkter. Utredningen redogör för relevant produktspecifik reglering i nedanstående avsnitt 6.6.1–6.6.3.

---

<sup>60</sup> European Chemicals Agency (2019), Community rolling action plan (CoRAP) update covering the years 2019, 2020 and 2021, 2019-03-19.

<sup>61</sup> Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2019/1021 av den 20 juni 2019 om långlivade organiska föreningar.

### 6.6.1 Leksaksdirektivet innehåller säkerhetskrav för kläder som är avsedda för lek

Leksaksdirektivet<sup>62</sup> syftar till att fastställa bestämmelser om säkerhetskrav och fri rörlighet i gemenskapen för leksaker. Leksaker definieras som ”varor utformade eller avsedda att användas för lek av barn under 14 år”. Således omfattas t.ex. maskeradkläder för barn av leksaksdirektivets bestämmelser.

Leksaksdirektivet gäller parallellt med begränsningar i Reach-förordningen. I den utsträckning bestämmelserna överlappar är det den strängaste bestämmelsen som gäller.

Direktivet innehåller regler om kemikalier, allmän säkerhet och elsäkerhet. Ett generellt krav i leksaksdirektivet är att kemiska ämnen i leksaker inte får innebära någon risk för människors hälsa. Dessutom finns flera specifika kemikaliekrav. För 19 ämnen (främst metaller) finns gränsvärden för hur mycket som får läcka ut (migrera) från olika slags material i leksaker. Det finns vidare förbud mot cancerframkallande, mutagena eller reproduktionstoxiska ämnen (CMR-ämnen), både i kategori 1 och 2, över klassificeringsgränsen i åtkomliga delar av leksaken. Från detta förbud går det emellertid att göra undantag i vissa fall. Det finns också särskilda gränsvärden för vissa kemikalier, t.ex. för bisfenol A och flera flamskyddsmedel i leksaker avsedda för små barn eller leksaker som är avsedda att stoppas i munnen.<sup>63</sup>

Kemikaliekraven i leksaksdirektivet har genomförts i svensk rätt genom lagen (2011:579) om leksakers säkerhet, genom förordningen (2011:703) om leksakers säkerhet och genom Kemikalieinspektionens föreskrifter (KIFS 2017:8) om leksakers brännbarhet och kemiska egenskaper. Generellt finns det således genom dessa bestämmelser ett starkare skydd för barns hälsa vid användning av t.ex. maskeradkläder jämfört med andra kläder.

---

<sup>62</sup> Europaparlamentets och rådets direktiv 2009/48/EG av den 18 juni 2009 om leksakers säkerhet. Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2019/1021 av den 20 juni 2019 om långlivade organiska föroreningar (omarbetning).

<sup>63</sup> Se bilaga II leksaksdirektivet.

### 6.6.2 Vissa farliga ämnen i elektrisk och elektronisk utrustning begränsas genom RoHS-direktivet

Kläder eller skor som innehåller någon slags elektrisk komponent, t.ex. blinkande lampor i sportskor eller en värmeslinga i skor för vintersport, omfattas av det s.k. RoHS-direktivet.<sup>64</sup> Direktivet syftar till att minska riskerna för människors hälsa och för miljön genom att ersätta och begränsa farliga kemiska ämnen i elektrisk och elektronisk utrustning. Direktivet ska även förbättra möjligheten till lönsam och hållbar materialåtervinning från avfall från sådan utrustning. RoHS står för engelskans Restriction of the use of certain Hazardous Substances in Electrical and Electronic Equipment (begränsning av vissa farliga ämnen i elektrisk och elektronisk utrustning). Direktivet har införts i svensk lagstiftning genom förordningen (2012:861) om farliga ämnen i elektrisk och elektronisk utrustning och genom Kemikalieinspektionens föreskrifter (KIFS 2017:7) om kemiska produkter och biotekniska organismer.

Bly, kadmium, kvicksilver, sexvärt krom samt flamskyddsmedlen PBB och PBDE får inte förekomma mer än i vissa angivna koncentrationer. Från och med den 22 juli 2019, får inte heller de fyra ftalaterna DEHP, BBP, DBP och DIBP förekomma.<sup>65</sup>

Genom RoHS-direktivet har EU således antagit begränsningsregler för elektriska och elektroniska produkter till skydd för både hälsa och miljö, som i vissa fall går längre än Reach-förordningen.

### 6.6.3 Personlig skyddsutrustning regleras i PPE-förordningen

Personlig skyddsutrustning regleras i den s.k. PPE-förordningen.<sup>66</sup> Med personlig skyddsutrustning avses enligt förordningens artikel 3 utrustning som utformats och tillverkats för att bäras eller hållas av en person till skydd mot en eller flera risker för hälsa eller säkerhet. Även utbytbara komponenter i eller fästningsanordningar för sådan utrustning omfattas.

---

<sup>64</sup> Europaparlamentets och rådets direktiv 2011/65/EU av den 8 juni 2011 om begränsning av användning av vissa farliga ämnen i elektrisk och elektronisk utrustning (omarbetning).

<sup>65</sup> Artikel 4.3 samt Bilaga II RoHS-direktivet.

<sup>66</sup> Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2016/425 av den 9 mars 2016 om personlig skyddsutrustning och om upphävande av rådets direktiv 89/686/EEG.

Personlig skyddsutrustning som omfattas av PPE-förordningen undantas från Reach-förordningens begränsning av CMR-ämnen, med motiveringen att sådan utrustning och sådana produkter måste uppfylla särskilda krav vad gäller säkerhet och funktion.<sup>67</sup> Även i den föreslagna begränsningen för allergiframkallande ämnen i textil är avsikten att personlig skyddsutrustning undantas, se avsnitt 6.3.5. Material och delar som ingår i personlig skyddsutrustning får dock inte påverka användarens hälsa eller säkerhet på ett ogynnsamt sätt (bilaga II avsnitt 1.2.1.1 PPE-förordningen).

Vanliga arbetskläder och uniformer är inte personlig skyddsutrustning eftersom de inte är utformade för att skydda arbetstagarens säkerhet och hälsa. Det finns dock ett antal varor som anses vara personlig skyddsutrustning, men som PPE-förordningen enligt artikel 2.1 inte ska tillämpas på. Utrustning som utformats för självförsvar eller i avskräckande syfte, t.ex. pepparspray eller överfallslarm undantas (artikel 2 b). Även kläder som utformats för privat bruk för att skydda mot väderleksförhållanden, om inte är av extrem art undantas (artikel 2 c i och ii), liksom utrustning som utformats för privat bruk för att skydda mot fukt och vatten vid diskning

Förordningen tillämpas inte heller på personlig skyddsutrustning som utformats speciellt för att användas av försvarsmakten eller för att upprätthålla lag och ordning (artikel 2 2. a). Anledningen till att sådan utrustning undantas är för att de ska uppfylla egna standarder och specifika krav, som även kan vara hemliga i medlemsstaterna. Även personlig skyddsutrustning som är avsedd för exklusiv användning ombord på havsgående fartyg eller luftfartyg som omfattas av relevanta internationella fördrag som är tillämpliga i medlemsstaterna undantas (artikel 2.2 d). Slutligen undantas personlig skyddsutrustning som är avsedd för skydd av användarens huvud, ansikte eller ögon och som omfattas av viss föreskrift från Förenta nationernas ekonomiska kommission för Europa om enhetliga bestämmelser för godkännande av skyddshjälm och visir på dessa för motorcyklister, mopedister och deras passagerare.

---

<sup>67</sup> Kommissionens förordning (EU) 2018/1513 av den 10 oktober 2018 om ändring av bilaga XVII i Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1907/2006 om registrering, utvärdering, godkännande och begränsning av kemikalier (Reach) vad gäller vissa ämnen som är klassificerade som cancerframkallande, mutagena eller reproduktionstoxiska i kategori 1A eller 1B. Europeiska unionens officiella tidning, L256/4, 2018-10-12.

## 6.7 Pågående arbete inom EU

### 6.7.1 EU:s miljöministrar efterlyser strategier för en giffri miljö, en cirkulär textilekonomi samt eliminering av PFAS

EU:s miljöministrar antog i juni 2019 rådslutsatser om EU:s framtida kemikaliepolitik. I slutsatserna uppmanar ministrarna EU-kommissionen att skyndsamt utveckla en strategi för en giffri miljö i enlighet med åtaganden i det sjunde miljöhandlingsprogrammet. Strategin bör enligt ministrarna länkas till existerande EU-policyer för miljön och då särskilt för cirkulär ekonomi. Strategin bör även syfta till att förebygga eller minimera exponeringen för alla ämnen som inger oro, i synnerhet ämnen som uppfyller kriterierna för att betraktas som särskilt farliga enligt Reach-förordningen. Kommissionen uppmanas att utveckla en åtgärdsplan för att eliminera alla icke väsentliga användningar av högfluorerade ämnen (PFAS). Vidare uppmanas kommissionen att utveckla ett horisontellt angreppssätt för att identifiera och hantera hormonstörande ämnen.<sup>68</sup> Miljöministrarna från Danmark, Luxemburg, Norge och Sverige skickade i december 2019 ett brev till berörda kommissionärer med förslag på konkreta element i en åtgärdsplan för PFAS.<sup>69</sup>

I oktober 2019 antog EU:s miljöministrar rådslutsatser om cirkulär ekonomi för en övergång till ett mer hållbart samhälle. I slutsatserna understryker ministrarna att det är avgörande att kunna sluta kretsloppen för textil eftersom produktionen ger ett betydande miljöfotavtryck och återanvändningen av material är liten. EU-kommissionen uppmanas att initiera en textilstrategi för att styra mot en mer hållbar och cirkulär värdekedja. Ministrarna understryker också att det behövs policyåtgärder på produktnivå, t.ex. ekonomiska styrmedel, för att främja en övergång till en mer hållbar produktion och för att hantera riskerna med kemikalier i textil.<sup>70</sup>

---

<sup>68</sup> Towards a Sustainable Chemicals Policy Strategy of the Union, Rådslutsatser nr 10731/19, Bryssel, 26 juni 2019.

<sup>69</sup> Call for an EU action plan for PFAS with the goal to minimise environmental and human exposure to PFAS, daterat den 17 december 2019, dnr M2019/02208/Ke. Direktörerna för de behöriga myndigheterna i Finland, Italien, Tyskland och Österrike gav sitt stöd till initiativet i ett separat brev.

<sup>70</sup> More circularity – Transition to a sustainable society, Rådslutsatser nr 12791/19, Bryssel, 4 oktober 2019.

## 6.7.2 Identifiering av hormonstörande ämnen – ett område där EU:s lagstiftning utvecklas

Många viktiga processer i kroppen styrs av hormoner som verkar vid mycket låga halter i kroppen. Hormonstörande ämnen är sådana ämnen som är främmande för kroppen och kan störa kroppens eget hormonsystem. Ämnena kan exempelvis bidra till utveckling av cancer eller påverka ämnesomsättningen och förmågan att få barn. Det mest kritiska skedet för effekter är fosterstadiet. Om ett foster utsätts för ett hormonstörande ämne kan det t.ex. innebära effekter på hjärnans utveckling eller ökad risk för att drabbas av sjukdomar i vuxen ålder.<sup>71</sup> Hormonstörande ämnen med relevans för kläder och skor är bl.a. ftalater, alkylfenol/etoxilater och bisfenol A.

Hormonstörande egenskaper utgör enligt Reach-förordning en av de egenskaper som kan föranleda att ett ämne identifieras som ett kandidatämne för tillståndsprövning och därmed som utfasningsämne. Hittills har den europeiska kemikalimyndigheten och medlemsländerna identifierat 6 ämnen som hormonstörande för mänskliga och 12 ämnen som hormonstörande för miljön. Identifieringen bygger på en samlad expertbedömning från fall till fall.

Även inom ramen för EU:s växtskyddsmedels- respektive biocid-produktförordningar jämföras hormonstörande egenskaper med CMR- och PBT/vPvB-egenskaper. Inom ramen för nämnda förordningar har det, till skillnad mot inom Reach-förordningen, tagits fram kriterier för att identifiera hormonstörande ämnen samt en vetenskapligt baserad vägledning som ska hjälpa myndigheter och företag att identifiera ämnen på ett enhetligt sätt.

I annan EU-lagstiftning – t.ex. för leksaker och kosmetiska produkter – finns varken ett system för identifiering eller några specifika bestämmelser för riskhantering. Att kemikalielagstiftningen hanterar hormonstörande ämnen på så vitt skilda sätt är en brist som bl.a. medlemsländerna har uppmärksammat EU-kommissionen på. Kommissionen lovade under våren 2019 att uppdatera datakraven i relevanta rättsakter. Medlemsländerna fann dock inte kommissionens utfästelser tillräckliga. I rådslutsatser från juni 2019 uppmanades därför kommissionen att höja sin ambitionsnivå samt att verka

---

<sup>71</sup> Information om hormonstörande ämnen på Kemikalieinspektionens hemsida, [www.kemi.se/kemiska-amnen-och-material/hormonstorande-amnen](http://www.kemi.se/kemiska-amnen-och-material/hormonstorande-amnen), hämtad 2019-09-30.

för ett farobaserat och horisontellt angreppssätt i hanteringen av riskerna. Länderna underströk i sammanhanget vikten av hänsyn till cocktaileffekter och kombinerad exponering från alla relevanta källor.<sup>72</sup>

Kommissionen gör för närvarande en översyn av relevant lagstiftning och dess funktion med avseende på hormonstörande ämnen, med målet att avsluta översynen under 2020.<sup>73</sup>

## 6.8 Svensk utredning utvecklar förslag till reglering av kombinationseffekter

Traditionellt hanterar EU:s kemikalielagstiftning ett ämne i taget. Hänsyn tas sällan till den samlade exponeringen av samma ämne eller snarlika ämnen från olika källor eller exponeringsvägar, s.k. kumulativ exponering. Det finns en ökande kunskap om att kombinationseffekter de facto kan förekomma. Detta innebär att dagens riskbedömningsmetodik systematiskt underskattar riskerna vid exponering för farliga kemiska ämnen. Frågan om hur olika ämnen samverkar i människor eller i miljön beaktas inte när kemiska ämnen riskbedöms och regleras. Att hantera ämnen gruppvis utifrån kemisk struktur, verkningsmekanism, egenskaper eller användningsområde skulle leda till en kraftig förbättring av kemikaliekontrollen.

En utredning om kombinationseffekter redovisade sina förslag i november 2019. Utredningen underströk att man i övervakningen av människa och miljö hittar en blandning av kemikalier i så gott som alla prover. Det typiska exponeringsscenarioet är i dag en diffus exponering för en mängd komplexa och variabla blandningar av olika miljögifter, var och en ofta i relativt låga koncentrationer. En av utredningens slutsatser är att kemikalier bör organiseras i väldefinierade grupper för att minska komplexiteten i regulatorisk riskbedömning och riskhantering. I synnerhet skulle en systematisk gruppering underlätta för en effektivare tillämpning av substitutionsprincipen samt minimera risken för s.k. ”falsk substitution”.<sup>74</sup>

---

<sup>72</sup> Towards a Sustainable Chemicals Policy Strategy of the Union, rådslutsatser nr 10713/19, Bryssel, 26 juni 2019.

<sup>73</sup> [https://ec.europa.eu/info/policies/endocrine-disruptors\\_en](https://ec.europa.eu/info/policies/endocrine-disruptors_en), hämtad 2020-02-28.

<sup>74</sup> SOU 2019:45, Framtidens kemikaliekontroll – Hantering av kombinationseffekter och gruppvis bedömning av ämnen.



## 6.9 Internationell reglering och vägledning

Ett antal globala överenskommelser, vilka beskrivs nedan, hanterar till viss del i dag de gränsöverskridande utmaningarna i kontrollen av farliga kemikalier i allmänhet och kontrollen av behandlade varor i synnerhet. Jämfört med EU:s lagstiftning är den globala regleringen än mer fragmenterad. Förbud och begränsningar kan bara beslutas för långlivade organiska föreningar samt för kvicksilver och kvicksilverföreningar. Det tar många år att förhandla fram nya konventioner. För denna utrednings syfte finns därför inte anledning att ha med något scenario i vilket en utvecklad global reglering skulle inverka på utformningen av en svensk skatt på skadliga kemikalier i kläder och skor. Omvänt skulle dock andra globala överenskommelser kunna främja t.ex. kommunikation i leverantörskedjan.

### 6.9.1 Klassificering och märkning är globalt harmoniserad

Förenta nationerna, FN, fattade 2002 beslut om att införa ett globalt harmoniserat system för klassificering och märkning av kemikalier (Globally Harmonised System of Classification and Labelling of Chemicals, GHS).<sup>75</sup> Systemet syftar till att det ska finnas tillgänglig information om kemikaliers farliga egenskaper för att kunna ge bättre skydd för människors hälsa och miljön under hantering, transport och användning av kemikalier. GHS innehåller kriterier för klassificering av ämnen och blandningar utifrån fysikalisk farlighet samt fara för hälsa och miljö. Utöver detta innehåller GHS regler för märkning med farosymboler (piktogram), faroangivelser och skyddsangivelser samt utformning av säkerhetsdatablad.

För att göra GHS lagligt bindande måste varje land eller region införa det i sin lagstiftning. GHS infördes 2007 i EU:s regelverk, huvudsakligen genom CLP-förordningen, se avsnitt 6.2. De delar av GHS som gäller utformningen av säkerhetsdatablad har införts i Reach-förordningen. Många länder, däribland Australien, Kanada, Kina, Ryssland, Sydkorea och USA, har infört GHS i sin nationella lagstiftning, i huvudsak på arbetsmiljöområdet.

---

<sup>75</sup> Se mer om systemet på FN:s hemsida:  
[www.unece.org/trans/danger/publi/ghs/ghs\\_welcome\\_e.html](http://www.unece.org/trans/danger/publi/ghs/ghs_welcome_e.html).

### 6.9.2 Stockholmskonventionen fasar ut miljögifter

The Stockholm Convention on Persistent Organic Pollutants – Stockholmskonventionen<sup>76</sup> – antogs 2001. Konventionen syftar till en global utfasning av ämnen som är långlivade i miljön, ansamlas i växter och djur, har negativa effekter på människors hälsa eller på miljön samt kan transporteras över nationsgränser via luft, vatten och varor.

Vissa av ämnena som omfattas av konventionen har använts i textil eller läder, t.ex. PFOS, de bromerade flamskyddsmedlen dekaBDE och HBCDD samt kortkedjiga klorparaffiner. Därutöver förbjuder konventionen användningen av ett antal växtskyddsmedel med potentiell användning i fiberproduktion.

Parterna kan nominera nya kandidatämnen som utvärderas av en vetenskaplig kommitté innan partsmötet tar ställning till eventuellt inkluderande. Konventionen reglerar i dag (mars 2020) 28 ämnen, att jämföra med ursprungliga 12 ämnen. I genomsnitt har alltså konventionen utökats med knappt ett ämne per år.

Vid sitt möte i maj 2019 enades parterna om att ett förbud mot PFOA och dess salter med vissa undantag. Av de ämnesgrupper som är relevanta för kläder och skor är det främst ytterligare högfluorerade ämnen som skulle kunna bli aktuella för reglering under Stockholmskonventionen. Perfluorhexan-sulfonsyra (PFHxS) är för närvarande föremål för utvärdering. För ämnen som inte uppfyller Stockholmskonventionens kriterier finns i dag ingen annan överenskommelse genom vilken de skulle regleras på global nivå, oavsett riskbild.

### 6.9.3 Globalt partnerskap stärker utbytet av information

The Strategic Approach to International Chemicals Management, SAICM, är ett politiskt ramverk som skapades 2006. Till skillnad från t.ex. Stockholmskonventionen, som styrs av de länder som är parter, är SAICM öppet för alla aktörer som vill bidra till att främja kemikaliesäkerhet i världen. Överenskommelsen om ramverket löper ut 2020 varför det nu pågår en process för att enas om formerna för fortsatt samverkan därefter.<sup>77</sup>

---

<sup>76</sup> Se Stockholmskonventionens hemsida, [www.pops.int](http://www.pops.int).

<sup>77</sup> Se ramverkets hemsida, [www.saicm.org](http://www.saicm.org).

SAICM har i projektform drivit ett antal s.k. framkantsfrågor, däribland ”Chemicals in Products” som syftar till att stärka informationsutbytet för kemikalier i varor. Sverige har genom Kemikalieinspektionen varit en av de mest drivande aktörerna i projektet. Det programförslag som antogs 2015 inkluderar en vägledning med exempel på hur företagen kan arbeta för att öka kunskapen om kemikalier i varor i hela leverantörskedjan. I en bilaga till vägledningen listas ett antal exempel på existerande globala informationssystem för textilier och kläder.



## 7 Skadliga kemikalier i kläder och skor – förekomst och risker

### 7.1 Kläder och skor befinner sig i en linjär ekonomi

Vi är i ständig kontakt med kläder och skor. De skyddar och värmer och är för många också ett sätt att uttrycka sin personlighet. Textilindustrin är en av de största sektorerna i den globala ekonomin och sysselsätter hundratals miljoner människor världen över. Det blir samtidigt allt mer uppenbart att sättet på vilket vi utformar, producerar och använder kläder och skor – och den kraftigt ökande konsumtionen – inte är hållbar.

Kläder och skor befinner sig i ett närmast linjärt ekonomiskt system: stora mängder icke förnybara råvaror extraheras för att producera varor som används under en kort tid för att sedan deponeras eller förbrännas. De samhällsekonomiska kostnaderna för underutnyttjandet och frånvaron av återvinning är omfattande. Miljön påverkas negativt på många sätt, genom koldioxidutsläpp och förbrukning av vatten.<sup>1</sup>

Även den ökade användningen av råmaterial och kemiska ämnen är en väsentlig del av problematiken. Stora volymer av skadliga kemikalier används för produktion av textilier, från produktion av naturmaterialen (bomull och ull) till behandling av de färdiga textilvarorna. Många arbetare i textilindustri i låglöneländer utsätts för en farlig arbetsmiljö på grund av osäkra processer och de skadliga kemikalier som används i produktionen. De lokala samhällena drar nytta av möjligheten till anställning i industrin men kan samtidigt drabbas av industrins dåliga miljöprestanda. Obehandlat avloppsvatten kan förorena de vattendrag som lokalbefolkningen använder för dricks-

---

<sup>1</sup> Ellen MacArthur Foundation, A new textiles economy: Redesigning fashion's future, 2017, [www.ellenmacarthurfoundation.org/publications](http://www.ellenmacarthurfoundation.org/publications).

vatten, tvätt, bad och fiske.<sup>2</sup> Krombehandling av garvat läder är en av de mest förorenande industriella verksamheterna på global nivå.<sup>3</sup> De skadliga kemikalierna kan även ge negativa effekter på människor och miljö i de länder där textilierna konsumeras.<sup>4</sup> I EU uppskattas mellan 4 och 5 miljoner människor ha sensibiliserats för allergiframkallande ämnen i textil och läder, motsvarande upp till 1 procent av befolkningen.<sup>5</sup>

### 7.1.1 Komplexa distributions- och leverantörskedjor försvårar informationsöverföringen

Ansträngningar för att ställa om till mer hållbar produktion försvåras av att distributions- och leverantörskedjorna inom textil- och skosektorn ofta är långa och komplexa, med en lång rad underleverantörer i olika led. En mycket stor del, över 80 procent, av kedjorna ligger dessutom utanför EU. Informationsöverföringen fungerar ofta dåligt i dessa kedjor, samtidigt som EU har liten möjlighet att reglera och kontrollera dem. Att en stor del av produktionen sker utanför EU medför också att ämnen vars användning är begränsad inom EU fortfarande kan förekomma i importerade varor. Trots att det är känt att kemiska ämnen används i stora volymer för tillverkning och behandling av textila material finns det ingen heltäckande tillgänglig sammanställning av de farliga ämnen som kan förekomma.<sup>6</sup> Enligt begränsningsdossiern till EU:s reglering av krom i lädervaror, har majoriteten av de lädervaror som säljs på EU-marknaden importerats.<sup>7</sup>

På frivillig väg har klädbranschen, trots nämnda utmaningar, åstadkommit stora förbättringar i spårbarhet och transparens på senare tid. Genom initiativet Zero Discharge of Hazardous Chemicals är det numera möjligt att följa olika företags/varumärkens utsläpp av skadliga ämnen ned på produktionsplatsnivå. Det finns också certifierings-

---

<sup>2</sup> Ibid.

<sup>3</sup> Pure Earth (2015), World's Worst Pollution Problems, The New Top Six Threats, A Priority List for Remediation.

<sup>4</sup> Kemikalieinspektionen (2015), Kemikalier i textilier – Risker för människors hälsa och miljö, Rapport från ett regeringsuppdrag, Rapport 3/15 och Kemikalieinspektionen (2015), Farliga kemiska ämnen i textil – förslag till riskhanterande åtgärder, Rapport 9/15.

<sup>5</sup> Echa (2019) Annex XV Restriction Report, Proposal for a Restriction, Skin Sensitising Substances. Version No 1.1., 22 May 2019.

<sup>6</sup> Kemikalieinspektionen (2015), Farliga kemiska ämnen i textil – förslag till riskhanterande åtgärder, Rapport 9/15.

<sup>7</sup> European Chemicals Agency (2019), Annex XV Restriction Report, Proposal for a Restriction, Skin Sensitising Substances, 22 May 2019.

företag som erbjuder en unik produkt-ID med vars hjälp det går att spåra i vilka länder och produktionsanläggningar som varan tillverkades (se avsnitt 8.2 och 8.6.3).

### 7.1.2 Konsumtionen av textila varor har ökat betydlig

Konsumtionen av textila varor har ökat betydligt inom EU under de senaste årtiondena. Textila material produceras i stora kvantiteter och ingår i en stor mängd varor som används brett i samhället.

EU-medborgarens genomsnittliga konsumtion av textila material har beräknats till 19,1 kg per år, av vilka kläder står för två tredjedelar. Beräknat på massa är bomull den vanligast använda fibern i kläder (43 procent), följd av polyester (18 procent). Akryl och viskos står för cirka 10 procent var.<sup>8</sup>

Antalet ton kläder och skor som svenska konsumenterna köpte steg med ungefär 30 procent mellan år 2000 och 2016, men har därefter stabiliserats på 106 000 ton kläder och 22 000 ton skor per år. Under 2016 till 2018 köpte en genomsnittlig svensk konsument 10,4 kg kläder och 2,2 kg skor per år. Av dessa slängs över 7,5 kg i soporna.<sup>9</sup>

Textiltillverkningen i Sverige ligger under SCB:s SNI-indelning 17–19. Branschen kan indelas i textilindustri, beklädnadsindustri och industri för läder och lädervaror och har sin tyngdpunkt i Södra Sverige (Skåne, Halland och Västergötland). Av 20 beredningsanläggningar ligger 12 st. i Västra Götaland. Den inhemska produktionen av kläder och hemtextil uppgick år 2013 till cirka 450 ton.<sup>10</sup>

År 2014 tillverkades 23,4 miljarder par skor i världen. Huvuddelen av produktionen sker i Asien (87 procent) medan Europa är den största importören. En europé konsumerar i genomsnitt fem par skor per år. Nettoimporten av skor till Sverige 2018 uppgick till cirka 24 000 ton, vilket motsvarar en total konsumtion för konsumenterna, företag och organisationer av 2,4 kg skor per person och år. I svenskt hushållsavfall återfinns enligt plockanalyser ungefär 1 kg skor per person och år. Skor som nu säljs på den svenska marknaden är till

<sup>8</sup> European Chemicals Agency (2019), Annex XV Restriction Report, Proposal for a Restriction, Skin Sensitising Substances, 2019-05-22.

<sup>9</sup> [www.naturvardsverket.se/Sa-mar-miljon/Statistik-A-O/Textil/](http://www.naturvardsverket.se/Sa-mar-miljon/Statistik-A-O/Textil/) Hämtad 2020-01-02.

<sup>10</sup> Naturvårdsverket (2016), Förslag om hantering av textilier – Redovisning av regeringsuppdrag, Skrivelse 2016-09-26.

stor del importerade från Asien, med Kina som största enskilda exportörsländ. Dessutom importeras en mindre andel skor från Syd-europa. I dagsläget är det primärt arbetsskor som produceras i Sverige.<sup>11</sup>

## 7.2 Exponeringen för skadliga kemikalier påverkas av många olika faktorer

Kemiska ämnen kan släppa från textilmaterial och människor och miljö kan då exponeras för ämnena. Ämnen i materialet kan ha tillsatts för att ge varan en särskild funktion, t.ex. färg eller hårdighet. De är då avsedda att finnas kvar i den färdiga varan.<sup>12</sup> Det finns även ämnen som används vid produktionen av fibrer och textilproduktionen och som kan stanna kvar i materialet i små mängder som föroreningar, liksom ämnen som bildats vid nedbrytning av processkemikalier.<sup>13</sup> I nedanstående avsnitt beskrivs närmare hur exponeringen kan gå till.

### 7.2.1 Exponering hos människor – kontakt med hud och mun samt inandning av damm

Textil är det material som utgör den största totala ytan av alla ytor i inomhusmiljön, ungefär dubbelt så stor som golv, tak och väggar tillsammans. Som en jämförelse utgör t.ex. elektronik, skor och leksaker

---

<sup>11</sup> Konsumentverket (2018), Konsumenters möjligheter att köpa miljömässigt hållbara skor, Analys av dagens marknad och förslag till åtgärder, Rapport 2018:13.

<sup>12</sup> Funktionskemikalier tillsätts för att bidra till utformningen av eller ge den slutliga varan vissa egenskaper. Dessa ämnen är således avsedda att stanna kvar i den slutliga varan för att uppnå den önskvärda funktionen. Exempel på sådana ämnen är färgämnen och pigment, anti-rynkmedel, anti-krympmedel, olje-, smuts- och vattenavvisande medel, mjukgörare, flamskyddsmedel och antibakteriella medel.

<sup>13</sup> Processkemikalier är nödvändiga vid framställningen av material för t.ex. textilier och skor men bidrar inte till den slutliga varans egenskaper och ska därför inte avsiktligt finnas kvar i färdig textil. Exempel på hjälpkemikalier är organiska lösningsmedel, tensider, mjukgörare, salter samt syror och baser. Oavsiktligt förekommande kemiska ämnen är inte avsedda att finnas kvar i den färdiga varan, t.ex. föroreningar och nedbrytningsprodukter, och de saknar funktion i produktionsprocessen eller i färdig textil. Oavsiktligt förekommande kemiska ämnen har ofta en relativt låg koncentration, jämfört med koncentrationerna av funktionella kemiska ämnen, men kan ibland utgöra risk för människors hälsa och miljön. Några exempel på oavsiktligt bildade kemiska ämnen är formaldehyd som frigörs från vissa reaktiva hartser, polycykliska aromatiska kolväten (PAH), arylaminer samt giftiga metaller (t.ex. tungmetaller) på grund av föroreningar i utgångsmaterial. Se vidare Kemikalieinspektionen (2015), Kemikalier i textilier – Risker för människors hälsa och miljö, Rapport från ett regeringsuppdrag, Rapport 3/15.



runt en och en halv procent av den totala textila ytan. De kategorier av varor som bidrar mest till den textila ytan är lakan, handdukar, gardiner, draperier, kläder av olika slag och stoppade möbler.<sup>14</sup>

Människor exponeras främst för ämnen i textilier genom hudkontakt. Ämnen som förekommer i textilvaror kan frigöras från textilfibrerna och vid direkt kontakt kan vissa ämnen tas upp av huden. Hudexponeringen beror på hur lätt ett ämne kan frigöras från textilfibrerna och i hur stor utsträckning ämnet tas upp av huden. Detta beror i sin tur på flera faktorer, inklusive vilken typ av material det rör sig om, koncentrationen av ämnet i textilen, fysikaliska-kemiska egenskaper hos det kemiska ämnet, såsom vatten och fettlöslighet, och vilken del av kroppen som är i kontakt med den textila varan. Om det även finns irriterande ämnen i tyget eller om huden är tunn eller skadad kan detta öka hudupptaget. Exponering via huden är särskilt viktigt för allergiframkallande ämnen och kontaktallergi är ett välkänt problem i samband med användning av textilvaror.<sup>15</sup> Hur stor mängd av en kemikalie som avges beror också på hur den är inkorporerad i textilen, vilka slags fibrer det rör sig om, kvaliteten i tillverkningsprocessen samt hur konsumenten hanterar varan. Även tjockleken på materialet kommer att ha stor betydelse för hur mycket som avges. Ju tjockare artikel desto större blir kemikalieinnehållet per ytenhet.<sup>16</sup>

Ämnen kan också frigöras från textilfibrerna och ge exponering genom inandning eller genom oavsiktlig förtäring av kemikalieinnehållande damm i inomhusmiljön. Exponering för farliga ämnen genom inandning är främst relevant för personer som arbetar inom detaljhandel och som hanterar nya textilier och/eller stora mängder textilier i dåligt ventilerade lokaler. Exempel på platser där inandning av ämnen från textilier kan vara ett problem för människors hälsa är varulager, klädaffärer, möbelbutiker och offentliga anläggningar med mycket textil inredning. Personer som arbetar inom detaljhandeln kan också få en betydande exponering vid hudkontakt.<sup>17</sup>

---

<sup>14</sup> Kemikalieinspektionen (2015), Kemikalier i textilier – Risker för människors hälsa och miljön. Rapport från ett regeringsuppdrag, Rapport 3/15.

<sup>15</sup> Ibid.

<sup>16</sup> Echa (2019), Annex XV Restriction Report, Proposal for a Restriction. Skin Sensitising Substances, 22 May 2019.

<sup>17</sup> Kemikalieinspektionen (2015), Kemikalier i textilier – Risker för människors hälsa och miljön. Rapport från ett regeringsuppdrag, Rapport 3/15.

För små barn anses oavsiktligt intag av damm samt oral exponering genom att suga eller tugga på textilier som särskilt riskfyllda exponeringsvägar.<sup>18</sup>

### 7.2.2 Miljöexponering – tvätt, slitage och avfallshantering

Miljöexponering av kemiska ämnen från textilvaror uppstår främst på grund av läckage i samband med tvätt, på grund av slitage genom att kemiska ämnen från textilfibrer frigörs samt via textilavfall. Utsläpp till avloppsvatten sker vid tvätt av textilier. Ämnen som frigörs från textilerna når reningsverken och om de är svårnedbrytbara kommer de att följa med det renade avloppsvattnet eller hamna i reningsverkslammet. Människor kan indirekt exponeras för kemiska ämnen via miljön, t.ex. genom dricksvatten eller födan. Miljörisiker med kemiska ämnen i textilier förväntas i huvudsak uppstå i vattenmiljön. Andra källor som också kan leda till miljöexponering är avdunstning av kemiska ämnen från textilier och konsumentbehandling av färdiga textilier, såsom t.ex. hemfärgning, impregnering eller blekning.<sup>19</sup>

Användning av slam från reningsverk på jord kan resultera i exponering av organismer i markekosystemen. Om de kemiska ämnena tas upp i ätbara delar av grödan kan detta resultera i en exponering av människa via maten. Alla hushåll är dessutom inte anslutna till kommunala reningsverk. Utan möjligheten att ta bort eller bryta ner ämnena i reningsverken kommer allt som släpps ut från textilier under tvättning från dessa hushåll kunna nå vattenmiljön.

Konsumentanvändning av textilier leder till en viss grad av fiberförlust från materialet, t.ex. i samband med tvätt. Ämnen som binder starkt till textilfibrerna kommer att följa med fibrerna som de är bundna till. Stabila kemikalier som inte tas om hand i reningsverken kan nå recipienterna den vägen och därmed tas upp i vattenlevande organismer, inklusive fisk, som då kontaminerar potentiell föda för människor och djur.

När textilavfall förbränns kan alla ekosystem, beroende på ämne, möjligen komma att exponeras via nedfallet från förbränningen.

---

<sup>18</sup> Kemikalieinspektionen (2015), Kemikalier i textilier – Risker för människors hälsa och miljön, Rapport från ett regeringsuppdrag, Rapport 3/15.

<sup>19</sup> Kemikalieinspektionen (2015), Kemikalier i textilier – Risker för människors hälsa och miljön, Rapport från ett regeringsuppdrag, Rapport 3/15

I det fall textilier återvinns riskerar kvarvarande ämnen, i de fall de inte avlägsnats i återvinningsanläggningarna, att komma in i återvinningssystemet och på så sätt hamna i nya textilvaror.<sup>20</sup>

Jämfört med kläder är tvätt av skor ingen väsentlig källa för spridning till miljön. Däremot kan skor som utsätts för regn och väta utomhus sannolikt släppa ifrån sig farliga ämnen. Skolsulor slits också kontinuerligt ned i kontakt med markunderlaget. Kemikalier från skons ytterhölje liksom plast- och gummipartiklar från sulor kommer att kunna spridas till omgivande vatten, via luftdeposition eller dagvatten-system. Alternativt kommer de att återfinnas i avloppsreningsverkens slam.<sup>21</sup>

### Naturvårdsverkets analys av tvättvattenprover visar att funktionskemikalier släpper i störst mängd

Naturvårdsverket lät 2014 genomföra en undersökning av hur mycket fem olika klädtyper bidrar till förekomsten av miljöfarliga ämnen i slam samt i utgående vatten från ett urval av svenska reningsverk. Mer specifikt undersöktes hur mycket av 126 kemikalier som återfinns i tvättvattnet från första och andra tvätten av helt nya kläder.<sup>22</sup> Studien visade att det mängdmässigt främst är funktionskemikalier som släpper från kläderna vid tvätt. Det var enligt Naturvårdsverket väntat då dessa kemikalier är avsiktligt tillsatta och oftast inte kemiskt bundna till tyget. Om man såg till hur ofta de ämnen som ingår i en ämnesklass påträffades, blev bilden delvis en annan. Mer än 75 procent av de oönskade kemikalierna, cirka 50 procent av funktionskemikalierna och cirka 30 procent av processkemikalierna, detekterades i tvättvattenproverna.<sup>23</sup>

---

<sup>20</sup> Kemikalieinspektionen (2015), Kemikalier i textilier – Risker för människors hälsa och miljön, Rapport från ett regeringsuppdrag, Rapport 3/15.

<sup>21</sup> Kemikalieinspektionen (2015), Kemikalier i textilier – Risker för människors hälsa och miljön, Rapport från ett regeringsuppdrag, Rapport 3/15 och Kemikalieinspektionen (2015), Farliga kemiska ämnen i textil – förslag till riskhanterande åtgärder, Rapport 9/15.

<sup>22</sup> Totalt inköptes åtta t-tröjor av bomull med plasttryck, tre par bomullsjeans, två par arbetsbyxor, åtta fleecetröjor och tre skaljackor.

<sup>23</sup> Enligt Naturvårdsverket är ”oönskade kemikalier” sådana kemikalier som kan finnas som en förorening i andra kemikalier eller bildas under processen och som aldrig har avsetts att användas under processen, t.ex. dioxiner, klorfenoler och klorbensener. Se Naturvårdsverket (2017), Gifter och miljö, Kemikalier i vardagen, Om påverkan på människa och miljö 2017.

## Svenskt Vatten har uppmärksammat omfattande läckage av silver vid tvätt av sportkläder

Som framgår av avsnitt 6.4 kan biocider tillsättas i kläder för att motverka bakterietillväxt som orsakar dålig lukt. En betydande del av ämnena släpper dock från textilierna efter bara några tvättar och hamnar i vattenrecipienten vid avloppsreningsverket och/eller på åkermark vid slamspridning. Utöver riskerna för hälsa och miljö vid direkt exponering för biociderna finns det farhågor om att biocidanvändningen kan bidra till utvecklingen av resistenta bakterier och utveckling av korsresistens mot antibiotika.<sup>24</sup>

Användning av silverföreningar i sportkläder är den största kända källan till förekomsten av silver i vatten och slam i avloppsreningsverk. Svenskt Vatten publicerade i november 2018 en rapport som visar att 31–90 procent av silvret har läckt från plaggen efter 10 tvättar.<sup>25</sup> Svenskt Vatten lät analysera 15 plagg som alla marknadsförts med argument om att vara luktfria. Av dessa var 9 plagg behandlade med en patenterad behandling som marknadsförs av ett svenskt företag och som alltså innebär en biocidbehandling. Företaget har bland sina partners ett stort antal internationellt kända varumärken.

### 7.3 Skadliga kemikalier hämmar återvinning av textilier

Nästan allt textilavfall som läggs i restavfallet i Sverige förbränns. Mer än hälften av detta textilavfall är hela produkter. I dagsläget ansvarar kommunerna för insamling och behandling av hushållsavfall, inklusive textilavfall. Vissa kommuner har även system för separat insamling och sortering av textilavfall. Textil är en värdefull resurs som behöver tas om hand på ett bättre sätt än i dag. Naturvårdsverket har dock bedömt att återvinning av textilier till nya textilier hämmas av risken för att textilavfall kan innehålla farliga ämnen. Regler inom kemikalieområdet är en förutsättning för cirkulära flöden av textilier. Brister i lagstiftningen, såsom få begränsningsregler för

---

<sup>24</sup> Kemikalieinspektionen (2012), Antibacterial substances leaking out with the washing water – analyses of silver, triclosan and triclocarban in textiles before and after washing, PM 1/12.

<sup>25</sup> Svenskt Vatten (2018), Silver Leaching. A Report on Silver in Sportswear, Meddelande M146, November 2018.

användning av farliga kemiska ämnen i textilier, samt bristen på spårbarhet och information om innehållet i textilierna, utgör hinder som försvårar satsningar på materialåtervinning av textilier.<sup>26</sup>

Regeringen har i december 2019 beslutat att en särskild utredare ska lämna förslag på ett producentansvar för textil. I uppdraget ingår att föreslå ett producentansvar som säkerställer separat insamling av textilier för återanvändning respektive textilavfall för återvinning. Utredaren ska bl.a. beakta annat relevant arbete inom Regeringskansliet och denna utredning.<sup>27</sup>

## 7.4 Kartläggning av förekomst på marknaden sker ofta genom analys av ett fåtal varor

Vid köp av textilier eller skor följer det normalt inte med någon information om eventuellt innehåll av skadliga ämnen, eftersom EU-lagstiftningens krav på information enbart gäller särskilt farliga ämnen på förfrågan samt biocidprodukter (se avsnitt 6.3.1 och 6.4). Den aktör som vill bilda sig en uppfattning om den faktiska förekomsten av skadliga ämnen i kläder och skor på marknaden är därför hänvisad till att själv köpa in ett antal varor och låta analysera dessa. Sådana kartläggningar tycks ofta bli begränsade till ett fåtal stickprov inom en specifik grupp av textilier, sannolikt av kostnadsskäl. Ofta omfattar analyserna ett antal olika kemikalier, men inte sällan letar man endast efter en ämnesgrupp. Utredningen har inte funnit någon kartläggning genom analys där förekomsten av ett större antal farliga kemikalier i ett bredare varusortiment har undersökts.

Danska Miljøstyrelsen redogjorde i en redovisning från 2011 för 16 undersökningar från åren 2005–2011. De flesta var utförda av myndigheter, testinstitut och miljöorganisationer. I 10 av de 16 undersökningarna hade man letat efter flera ämnen. Antalet varor var som lägst 5 och som högst 25. Det framgick oftast hur stor andel av varorna som har visat sig innehålla ett visst ämne. Exempel på varugrupper som hade analyserats och där man återfunnit skadliga kemikalier var T-shirts

---

<sup>26</sup> Naturvårdsverket (2016), Förslag om hantering av textilier – Redovisning av regeringsuppdrag, Skrivelse 2016-09-26.

<sup>27</sup> Kommittédirektiv 2019:96, Ett producentansvar för textil.

med tryck till barn, vantar, jackor, bh:ar, pyjamasar, sängkläder och handdukar.<sup>28</sup>

Kemikalieinspektionen sammanställde i en redovisning från 2013 resultaten från 13 undersökningar under åren 2005–2013. Det rörde sig delvis om samma undersökningar som danska Miljøstyrelsen hade redogjort för. Sammanställningen utgick från de ämnen som återfunnits. Det redovisades i vilka slags textilier de hittades, i vilka koncentrationsintervall samt vilken funktion ämnet har (men de enskilda undersökningarna redovisades inte). Ytterligare exempel från dessa undersökningar på varor i vilka man hittat skadliga kemikalier var jeans, sportkläder, underkläder, vinteroveraller, necessärer, vaxdukar, duschdraperier, möbeltextilier, bilklädsel och mattor.<sup>29</sup>

I utredningens konsekvensanalys, avsnitt 13.3, tabell 13.3, finns en sammanställning av förekomsten av vissa ämnesgrupper i textilier enligt olika undersökningar.

Apparel and Footwear International RSL Management (AFIRM) Group har i sin begränsningslista inkluderat en matris över material i vilka begränsade ämnen sannolikt återfinns för att vägleda företag inom gruppen. Matrisen anges vara baserad på många års erfarenhet av tillverkning och hantering av farliga ämnen i ett brett spektrum av material. I matrisen, som består av 34 ämnen eller ämnesgrupper och 11 material, används fyra sannolikhetskategorier.<sup>30</sup>

I framtagandet av det svenska–franska förslaget om EU-begränsning i Reach-förordningen av allergiframkallande ämnen i textil och skor (se avsnitt 6.3.5) framhöll de svenska och franska myndigheterna bristen på publicerade data över uppmätta halter av de aktuella ämnena.<sup>31</sup> Med stöd av ett kompletterande underlag, inhämtat från experter via konsulter, redovisades ungefärliga halter av ämnena i textil och läder.<sup>32</sup>

---

<sup>28</sup> Miljøstyrelsen (2011), Kortlægning af kemiske stoffer i tekstiler, Kortlægning af kemiske stoffer i forbrugerprodukter Nr 113, 2011.

<sup>29</sup> Kemikalieinspektionen (2013), Hazardous chemicals in textiles, Rapport från ett regeringsuppdrag, Rapport 3/13, april 2013, på engelska.

<sup>30</sup> Enligt verktyget bedöms exempelvis alkylfenoler respektive azoaminer och arylaminsalter ha en utbredd användning (grupp 1) i alla slags fiber- och lädermaterial. Ftalater bedöms ha utbredd användning i konstläder, polymerer och plast. Dispersionsfärgämnen ("Dyes, Forbidden and Disperse") bedöms av AFIRM ha en avsiktlig användning (grupp 2) i blandade fibrer, konstfibrer och konstläder. Tennorganiska föreningar är exempel på en ämnesgrupp som bedöms ha låg användning (grupp 3) i fibrer och läder. Se AFIRM Group (2019), Restricted Substances List, Version 04.

<sup>31</sup> European Chemicals Agency (2019). Annex XV Restriction Report. Proposal for a Restriction, Skin Sensitising Substances, 2019-05-22, s. 41.

<sup>32</sup> A.a, s. 127–129.

Kemikalieinspektionen publicerade 2019 en rapport med en lista på 346 kemiska ämnen, av vilka de flesta ämnena har en harmoniserad klassificering som allergiframkallande för huden, frätande på huden eller irriterande på huden. Ämnena skulle kunna förekomma i leverantörskedjor för textilier och läder, och de skulle kunna förekomma i färdigproducerade varor som säljs i butiker. I rapporten ingår en översikt av metod och resultat, samt tre bilagor med utförlig information om alla kemiska ämnen som kan förekomma i färdiga varor. Kemikaliernas kvantitet, och var de används, har bestämts genom att det görs en volymeräkning för varje kemiskt ämne som används i tillverkningen av textilier och läder sålda i EU. Uppskattningar av den mängd kemikalier som används i tillverkningen av textilier och läder sålda i EU kan enligt rapporten endast vara kvalitativa.<sup>33</sup>

## 7.5 Många miljö- och hälsoskadliga ämnen identifierades i Kemikalieinspektionens studie från 2014

Kemikalieinspektionen utredde under åren 2012–2014 förekomsten av och riskerna med farliga kemikalier i textilier i flera på varandra följande regeringsuppdrag. I en screeningstudie från 2014 identifierade Kemikalieinspektionen drygt 3 500 kemiska ämnen som kan användas i textiltillverkning.<sup>34</sup> Drygt 1 000 av de identifierade ämnena ingick inte i den vidare analysen eftersom kopplingen till textil användning i registreringar enligt Reach-förordningen kunde anses vara konfidentiell information. De drygt 2 400 återstående ämnena prioriterades vidare i två steg. Först poängsattes de hälso- respektive miljöfarliga egenskaperna. Därefter uppskattades ämnenas relevans för textil användning, i vilken funktionella kemiska ämnen prioriterades över hjälpkemikalier och föroreningar/nedbrytningsprodukter. I denna del av analysen tog Kemikalieinspektionen stöd av textilindustrins expertis.

---

<sup>33</sup> Kemikalieinspektionen (2019), Skin sensitising, skin corrosive and skin irritating substances in textiles, leather, furs and hides, A consultant study conducted by Cattermole Consulting Inc. and Colour Connections, KemI PM 1/19.

<sup>34</sup> Kemikalieinspektionen (2014). Chemicals in textiles – Risks to human health and the environment. Report from a government assignment. Report 6/14. (I svensk översättning: Kemikalieinspektionen (2015). Kemikalier i textilier – Risker för människors hälsa och miljön. Rapport från ett regeringsuppdrag. Rapport 3/15).

Totalt identifierades 368 funktionella kemiska ämnen, varav 299 bedömdes som hälsofarliga och 135 som miljöfarliga.<sup>35</sup>

I steget därefter prioriterades ämnena utifrån sannolikheten att de avges från textilier. Därigenom identifierades 98 hälsofarliga ämnen med hög sannolikhet för avgivning. Majoriteten av dessa ämnen var azofärgämnen av typerna direktfärgämnen eller syrafärgämnen samt doftämnen. Direktfärgämnen används i huvudsak för färgning av cellulosafiber, medan syrafärgämnen används för att färga polyamid. Doftämnen förknippas mest med allergiframkallande egenskaper. Fyrtio direkt- och syrafärgämnen identifierades som ämnen som kan utgöra en möjlig risk för miljön och med hög sannolikhet för avgivning. De flesta av dessa ämnen förväntades vara långlivade i miljön och kunna ackumuleras i organismerna. Vissa hade också en harmoniserad klassificering som giftiga för vattenlevande organismer och/eller däggdjur. I studien identifierades också några välkända och väl undersökta bromerade flamskyddsmedel, ftalater och antimikrobiella ämnen, vilket enligt Kemikalieinspektionen tydde på att de prioriteringar som gjordes i studien var relevanta.<sup>36</sup>

### 7.5.1 Metodologiska begränsningar i identifieringen

Kemikalieinspektionen underströk i sin redovisning av uppdraget 2014 att det tillvägagångssätt som användes innebar många antaganden och borde ses som ett verktyg. Kemikalieinspektionen noterade bl.a. att de informationskällor som användes för att identifiera ämnen inte var fullständiga och att ytterligare ämnen skulle kunna uppfylla kriterierna för att ingå i analysen. Som ett exempel nämnde Kemikalieinspektionen att Colour Indexdatabasens<sup>37</sup> över 10 000 färgämnen inte användes.

Enligt Kemikalieinspektionen fick prioriteringen av funktionella kemiska ämnen konsekvenser för vilka typer av ämnen som identifierades för en fortsatt analys. Prioriteringen medförde bl.a. att exempelvis hjälpkemikalier, som t.ex. nonylfenoletoxilater, med nedbrytningsprodukten nonylfenol, inte fanns med bland de ämnen som

<sup>35</sup> Vissa ämnen är både hälsofarliga och miljöfarliga vilket förklarar varför summan av de båda grupperna blir fler än 368.

<sup>36</sup> Kemikalieinspektionen (2015), Kemikalier i textilier – Risker för människors hälsa och miljön, Rapport från ett regeringsuppdrag, Rapport 3/15.

<sup>37</sup> Databasen utgör ett unikt globalt klassificeringssystem för färgämnen och pigment, se <https://colour-index.com>.



utvärderades ytterligare. Detta trots att dessa har identifierats som problematiska för vattenlevande organismer inom EU och att tvätt av textilier har visats vara en viktig källa till de halter av dessa ämnen som uppmätts i miljön. Prioriteringen av funktionella kemiska ämnen kom också att leda till att ämnen som inte avsiktligt tillförs textilier, men som bildas som nedbrytningsprodukter under textiliers livslängd, inte inkluderades i bedömningen. Exempel på sådana ämnen är perfluorerade alkylsyror (t.ex. PFOS eller PFOA), se avsnitt 7.8.1, som kan bildas genom nedbrytning av vatten- och smutsavvisande fluorerade polymerer, samt formaldehyd, som kan frigöras från textilier behandlade med vissa typer av hartser.<sup>38</sup>

## 7.6 Systematisk genomgång av den tyska hälsomyndigheten 2012

I en genomgång 2012 av hälsoproblem relaterade till klädesplagg valde den tyska hälsomyndigheten Bundesinstitut für Risikobewertung att systematiskt gå igenom vad som för den var känt om både funktions- och processkemikalier. Genomgången omfattade formaldehyd, glyoxal (ett alternativ till formaldehyd), flamskyddsmedel, antimönföreningar, bärare till dispersionsfärgämnen, tennorganiska föreningar, UV-filter, perfluorerade polymerer och biocider. Den tyska myndigheten uttryckte en oro för bäraren 1,2,4-triklorbensen<sup>39</sup>, biociderna tributyltenn<sup>40</sup> och triklosan samt den generella användningen av biocider utifrån risker för allergi, resistensbildning och utveckling av antibiotikaresistenta bakterier.<sup>41</sup>

---

<sup>38</sup> Kemikalieinspektionen (2015), Kemikalier i textilier – Risker för människors hälsa och miljön, Rapport från ett regeringsuppdrag, Rapport 3/15.

<sup>39</sup> Användningen av triklorbensen inom EU är kraftigt begränsad sedan 2005, se Reach-förordningens bilaga XVII, post 49.

<sup>40</sup> Användningen av tributyltenn inom EU är kraftigt begränsad, se Reach-förordningens bilaga XVII, post 20.

<sup>41</sup> Bundesinstitut für Risikobewertung (2012), Introduction to the problems surrounding garment textile. Updated BfR opinion No. 041/2012, 6 juli 2012.

## 7.7 Nederländernas myndighet utvecklade en egen prioriteringsmetod 2014

Den nederländska myndigheten RIVM<sup>42</sup> utvecklade och redovisade 2014, med beaktande av bl.a. Kemikalieinspektionens arbete<sup>43</sup>, en egen metod för prioritering av farliga ämnen i textil. Metoden bygger på en poängsättning av inneboende egenskaper i kombination med uppgifter i Reach-databasen om användning i textil produktion eller förekomst i färdiga textilier. Poängsättningen ger högre prioritet åt allvarligare hälsoskador i kombination med förekomst i färdiga textilier.

Genom sökningen i Reach-databasen identifierade RIVM totalt 788 ämnen som poängsattes och fördelades på tio olika nivåer av totalpoäng. De flesta av dessa ämnen var antingen färgämnen eller flamskyddsmedel. RIVM valde att fördjupa sig i de 30 ämnen som återfanns i de tre högsta nivåerna. På grund av att vissa uppgifter var hemliga var myndigheten tvungen att plocka bort all information gällande åtta av ämnena. Den slutliga redovisningen, i tabellform, bestod av 22 ämnen. Utöver färgämnen och flamskyddsmedel innehöll den bl.a. några helt eller delvis reglerade tennorganiska föreningar samt ftalater.

Det låg utanför studiens omfattning att noggrant jämföra metoden och dess utfall med andra liknande rapporter såsom Kemikalieinspektionens. Vid en ytlig jämförelse konstaterade RIVM att åtta ämnen av de prioriterade ämnena återfanns på Kemikalieinspektionens lista över 299 hälsofarliga ämnen.

Vad gäller metodens prestanda framhöll RIVM att det hade varit bättre att kunna utgå från exponeringsdata i stället för användningsdata. Vidare konstaterade myndigheten att det för många ämnen saknas härledda säkra nivåer för exponering via huden. Myndigheten ansåg att Reach-förordningen ger ett otillräckligt skydd vad gäller hudsensibilisering. Myndigheten påpekade vidare att Reach-databasen endast innehåller ämnen som tillverkas i eller importeras till EU. Ämnen

---

<sup>42</sup> Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu (eng. National Institute for Public Health and the Environment).

<sup>43</sup> Kemikalieinspektionen (2014), Chemicals in textiles – Risks to human health and the environment, Report from a government assignment, Report 6/14.

som tillverkas och används utanför EU kan återfinnas i importerade textilier, men fångas inte upp av databasen.<sup>44</sup>

## 7.8 Andra skadliga ämnen

I de tidigare avsnitten i detta kapitel har det redogjorts för bredare och mer systematiska genomgångar hos olika myndigheter av förekomsten av skadliga kemikalier. I de två följande avsnitten behandlas två grupper av skadliga kemikalier – PFAS, respektive ftalater – som rönt särskild uppmärksamhet för sin förekomst i kläder och skor, bl.a. från Kemikalieskatteutredningen (SOU 2015:30). Därefter beskrivs ytterligare några ämnesgrupper av särskilt intresse för utredningen: klorparaffiner, siloxaner, fosfatestrar och alkylfenoletoxilater. Gemensamt för dessa är att de har särskilt farliga egenskaper.

I avsnitten 6.3.3–6.3.6 beskrivs de förbud och begränsningar som existerar eller övervägs inom EU, särskilt för CMR-ämnen och allergiframkallande ämnen.

Den funktionella gruppen biocider beskrivs i avsnitt 6.4 som behandlar EU-lagstiftningen för densamma.

### 7.8.1 Högfluorerade ämnen (PFAS) i textilier

Högfluorerade ämnen (per- och polyfluorerade alkylsubstanser, PFAS) används i många olika varor och kemiska produkter på grund av sina eftertraktade tekniska egenskaper. De är fett-, smuts- och vattenavvisande, temperaturtåliga och filmbildande. Dessvärre är de även extremt svårnedbrytbara i miljön. Flera av dem ansamlas i levande varelser och är giftiga.<sup>45</sup> Till exempel är både PFOS och PFOA hormonstörande ämnen. Regeringen har bedömt att det finns starka skäl för att inom EU ta fram en handlingsplan med en samlad bedömning av vilka åtgärder som behövs för hela gruppen poly- och perfluorerade ämnen.<sup>46</sup>

Olika högfluorerade polymerer används i stor utsträckning av textilindustrin på en rad olika textilrelaterade varor såsom ytterplagg,

<sup>44</sup> RIVM (2014), Hazardous substances in textile products, National Institute for Public Health and the Environment, The Netherlands. RIVM Report 2014-0155.

<sup>45</sup> Kemikalieinspektionen (2015), Förekomst och användning av högfluorerade ämnen och alternativ, Rapport från ett regeringsuppdrag, Rapport 6/15.

<sup>46</sup> Prop. 2013/14:39, s. 64–65.

paraplyer, väskor, segel, tält, parasoller, bilklädsel, lädervaror, skor, mattor m.m. Cirka 2–3 procent av fibervikten utgörs av PFAS när det gäller textilier.

En särskild fluoropolymer<sup>47</sup> används på mycket porösa tyger, t.ex. Gore-Tex®. Hålen i tygerna är mycket mindre än regndroppar men mycket större än vattenångans molekyler. Tygerna blir därmed genomträngliga för vattenånga, men inte för regn, och är därför populära i utomhuskläder och campingtillbehör. Polymerer med fluorerade sidoskedjor används på textil, mattor och läder som ytbehandling för att förbättra ytan och göra den vatten-, fett- och smutsavvisande.

I s.k. allväderskläder är det vanligt att olika delar av plagget består av olika slags polymerer. Ett poröst fluor-membran används ofta för att klädesplagget ska kunna ”andas”. Därutöver kan det yttre lagret bestå av nylon eller polyester som behandlats med fluorerade polymerer. Skyddskläder för olika ändamål (exempelvis brandskyddskläder) kan antingen vara ytbehandlade med en fluorerad polymer eller tillverkad från fluoropolymer.<sup>48</sup>

Det finns ett antal ämnen som kan användas i stället för högfluorerade ämnen när det gäller vattenavstötande egenskaper. När det gäller fett- och smutsavstötning är det svårare att hitta alternativ.<sup>49</sup> Det finns flera företag som säljer allvädersjackor med alternativ impregnering.<sup>50</sup>

Se även avsnitt 6.3.3 och 6.3.6 angående reglering inom EU.

## 7.8.2 Kartläggning av ftalater i varor i Sverige

Regeringen gav 2013 Kemikalieinspektionen i uppdrag att verka för en utfasning av misstänkt fortplantningsstörande och hormonstörande ftalater i Sverige. I uppdraget ingick bl.a. en kartläggning av användningen av ftalater i Sverige och förekomsten av alternativa ämnen. Som en del av uppdraget lät därför myndigheten ett konsultföretag kartlägga och kvantifiera dels i vilka varor och komponenter

<sup>47</sup> Högmolekylärviktigt polytetrafluoretylen (PTFE), som tillhör PFAS-gruppen fluoropolymerer.

<sup>48</sup> Kemikalieinspektionen (2015), Förekomst och användning av högfluorerade ämnen och alternativ, Rapport från ett regeringsuppdrag, Rapport 6/15.

<sup>49</sup> A.a. och <http://textileguide.chemsec.org/act/successful-chemical-substitution-stories/> hämtad 2020-01-09.

<sup>50</sup> [www.klattermusen.com/sv/material-teknologi/190\\_cutan/](http://www.klattermusen.com/sv/material-teknologi/190_cutan/) och

[www.fjallraven.se/om-fjallraven/hallbarhet/hallbara-material/](http://www.fjallraven.se/om-fjallraven/hallbarhet/hallbara-material/) hämtade 2020-02-11.

i Sverige det förekommer ftalater, med fokus på varugrupper som helt eller delvis består av mjukgjord PVC eller gummi, dels att kartlägga förekomsten av alternativa ämnen eller alternativa material.<sup>51</sup>

Ftalater kan enligt myndighetens redovisning av uppdraget finnas i textilier, kläder och skor där mjukgjord PVC används. Exempelvis kan ftalater finnas i tryckta eller belagda textilier och kläder (t.ex. regnkläder), accessoarer för textilier (såsom knappar, reflexer, blyxtlås, märken, paljetter och dekaler), skor av konstkläder, plastskor och sandaler, stövlar och sulor eller andra detaljer av plast.

Vid intervjuer gjorda med branschorganisationer och några större företag inom textil- och skobranschen framkom att arbetet med substitution av ftalater och PVC skedde på likartat sätt inom textil- och skobranschen. Flera större textil- och skoföretag i Sverige arbetade med förbuds- eller begränsningslistor där kemikalier listades, däribland flera ftalater samt PVC. Antalet ftalater som fanns med på listorna varierade mellan 7 och 16.<sup>52</sup>

Alternativ till ftalater var, enligt konsultstudien, främst beläggningar och tryck som inte behöver mjukgöras.<sup>53</sup> I redovisningen av regeringsuppdraget ägnades ett särskilt kapitel åt alternativa mjukgörare, alternativa ftalater och alternativa polymerer/material till mjukgjord PVC. Vidare konstaterades att det fanns ett antal flexibla polymerer som kunde ersätta många traditionella användningar av mjukgjord PVC samt andra ersättningsmaterial än flexibla polymerer.<sup>54</sup>

Sedan Kemikalieinspektionen gjorde sin kartläggning 2014 har EU fortsatt att ägna ftalaterna stor uppmärksamhet. Totalt är i dag 14 ftalater upptagna på Reach-förordningens kandidatlista och elva ftalater föremål för någon slags begränsning i förordningen. Nio av dem omfattas av en begränsning i kläder. En ftalat är föremål för ämnesutvärdering och för ytterligare en finns en avsiktsförklaring om att registrera den som kandidatämne.<sup>55</sup> Det finns dock fortfarande ett antal ftalater som är oreglerade. Se även avsnitt 6.3.3–6.3.4.

---

<sup>51</sup> Kemikalieinspektionen (2014), Kartläggning av ftalater i varor i Sverige, PM 2/14.

<sup>52</sup> A.a.

<sup>53</sup> A.a.

<sup>54</sup> Kemikalieinspektionen (2014), Förslag till utfasning av fortplantningsstörande och hormonstörande ftalater i Sverige, Rapport 7/14.

<sup>55</sup> Enligt utredningens beräkningar, med reservation för fel.

### 7.8.3 Klorparaffiner

Klorparaffiner är kolväten med rak kolkedja där 40–70 procent av väteatomerna är utbytta mot kloratomer. De delas in i kort-, mellan- och långkedjiga beroende på kolkedjans längd. Kortkedjiga har 10 till 13 kolatomer, mellankedjiga 14 till 17 kolatomer och långkedjiga har fler än 17 kolatomer. Klorparaffiner används bl.a. i kyl- och smörjmedel i metallbearbetande industri och som tillsatsmedel i fogmassor, färg, plast och gummi. Funktionen kan vara som mjukgörare och flamskyddsmedel.<sup>56</sup> I kläder och skor kan klorparaffiner förekomma i naturläder liksom i plast och gummi.<sup>57</sup>

Klorparaffiner är stabila, svårnedbrytbara föreningar som kan ackumuleras i levande varelser. Kort- och mellankedjiga klorparaffiner är mycket giftiga för vattenlevande organismer och kan ge skadliga långtidseffekter i vattenmiljön. Giftigheten hos de långkedjiga klorparaffinerna är mindre studerad. Tillverkning och användning av kortkedjiga klorparaffiner har förbjudits på global nivå genom Stockholmskonventionen. Kortkedjiga klorparaffiner är identifierade som särskilt farliga ämnen i Reach-förordningen och därmed uppförda på kandidatförteckningen.<sup>58</sup>

### 7.8.4 Siloxaner

Siloxaner är kemiska föreningar med en grenad eller ogrenad ryggrad av kisel- och syreatomer. Ämnesgruppen har en bred industriell användning, t.ex. som råvara för kosmetik- och hygienprodukter samt för gummitillverkning. Siloxaner kan också vara komponenter i färg, lim och bindemedel. Vidare kan siloxaner vara processreglerande medel i kemisk industri och lösningsmedel. De kan också förekomma som förorening i silikonmaterial.<sup>59</sup>

Oktametylcyclotetrasiloxan (D4) och dekametylcyklopentasiloxan (D5) tillhör gruppen cykliska siloxaner. De har använts i kosmetiska produkter för att göra hudkrämer lättare att smörja på huden och ge

<sup>56</sup> Kemikalieinspektionen, Klorparaffiner, [www.kemi.se/prio-start/kemikalier-i-praktiken/kemikaliegrupper/klorparaffiner](http://www.kemi.se/prio-start/kemikalier-i-praktiken/kemikaliegrupper/klorparaffiner), hämtad 2019-09-25.

<sup>57</sup> AFIRM Group (2019), Restricted Substances List, Version 04.

<sup>58</sup> Kemikalieinspektionen, Klorparaffiner, [www.kemi.se/prio-start/kemikalier-i-praktiken/kemikaliegrupper/klorparaffiner](http://www.kemi.se/prio-start/kemikalier-i-praktiken/kemikaliegrupper/klorparaffiner), hämtad 2019-09-25.

<sup>59</sup> Kemikalieinspektionen (2018), Kartläggning av farliga kemiska ämnen i intimhygienprodukter – En del i regeringsuppdraget om kartläggning av farliga ämnen 2017–2020, Rapport 3/18.

en antistatisk effekt i hårprodukter. På grund av ämnenas PBT-egenskaper har användningen i kosmetiska produkter begränsats genom Reach-förordningen. Dodekametylcyklohexasiloxan (D6) är persistent, bioackumulerande och toxiskt (PBT) samt mycket svårnedbrytbart och mycket bioackumulerande (vPvB). Samtliga tre siloxaner är upptagna på Reach-förordningens kandidatförteckning.<sup>60</sup> De finns också med i certifieringsorganets Oeko-Tex kriterier för textil och läder (se avsnitt 8.2).

### 7.8.5 Organiska fosforföreningar (organofosfater)

Fosforinnehållande organiska ämnen, särskilt organiska fosfatestrar, produceras och används för sina mjukgörande och flamskyddande egenskaper i polymera material<sup>61</sup>. De organiska fosforföreningarna läcker ut i miljön och har återfunnits i djurvärlden och i människor. Ämnen i gruppen har indikerats ha hormonstörande egenskaper, särskilt effekter på utveckling av nervsystemet. Bland de halogenerade<sup>62</sup> alkylfosfaterna återfinns ämnen med cancerframkallande eller fortplantningsstörande egenskaper. Exempel på sådana föreningar är tris-(kloretyl)fosfat (TCEP), tris-(diklorpropyl)fosfat (TDCPP) och tris(kloropropyl)fosfat (TCPP).<sup>63</sup> TCEP fanns med på EU-kommissionens initiala listor över CMR-ämnen som skulle kunna begränsas i Reach-förordningen genom ett förenklat förfarande (se avsnitt 6.3.4). Fosforbaserade flamskyddsmedel nämns ofta som mindre farliga alternativ till bromerade flamskyddsmedel, t.ex. i textil.

### 7.8.6 Alkylfenoletoxilater

Alkylfenoler är kemiska föreningar som består av en eller flera alkylkedjor bundna till en fenol. Fenol består av en aromatisk ring och en hydroxylgrupp. Alkylkedjan kan vara olika lång,

---

<sup>60</sup> Kandidatförteckningen publiceras på Echas webbplats: <https://echa.europa.eu/sv/candidate-list-table>.

<sup>61</sup> Doherty et al. (2019). Organophosphate Esters: Are These Flame Retardants and Plasticizers Affecting Children's Health? *Current Environmental Health Reports* (2019) 6:201–213.

<sup>62</sup> I gruppen halogener ingår grundämnena fluor, klor, brom, jod och astat. Halogener är giftiga i grundämnesform och mycket reaktiva.

<sup>63</sup> der Veen et al (2012), Phosphorus flame retardants: Properties, production, environmental occurrence, toxicity and analysis, *Chemosphere* 88 (2012) s. 1119–1153.

Ämnena används brett i produktionen av textil, t.ex. som ytaktiva ämnen eller som emulgering i tvätt- eller skurmedel. De kan också förekomma i färgämnen, tryckfärgspasta, spinnoljor och vätmedel.<sup>64</sup> Många företag har haft stora utmaningar med att få bort ämnena från sin färdiga textil på grund av nämnda breda användning, föroreningar i inkommande vatten och korsförorening från produktionslinjer där ämnet fortfarande används.<sup>65</sup>

Alkylfenoler, som bildas vid nedbrytning av alkylfenoletoxilat, är mycket giftiga för vattenlevande organismer. Både nonylfenol- och oktylfenolföreningar är upptagna på Reach-förordningens kandidatförteckning på grund av hormonstörande egenskaper.

Nonylfenol får inte längre användas i textilproduktion inom EU och nonylfenoletoxilat får inte förekomma i färdiga kläder enligt en begränsning i Reach-förordningen. Begränsningen omfattar även importerade varor, se avsnitt 6.3.3.

## 7.9 Kemikalier i skor

Förekomsten av och riskerna med kemikalier i skor inte varit föremål för någon systematisk kartläggning från Kemikalieinspektionen. Den enda rapporten från myndigheten med skor som utgångspunkt publicerades 2001 och betecknas som en förstudie. I rapporten konstaterades att skor kan bestå av olika material, där läder, plast och textil är vanligast. Olika kemiska produkter används dessutom för att t.ex. limma, färga, putsa och impregnera skor vid tillverkningen. Oavsett om ämnena fungerar som hjälpkemikalier, som i princip ska försvinna efter tillverkningen, eller om de tillsätts avsiktligt för att ge skor speciella egenskaper, kan de återfinnas i den färdiga produkten. Kemikalierna kan under själva tillverkningsprocessen utgöra hälso- problem för arbetarna i skofabrikerna. Även hos konsumenterna kan dessa ämnen orsaka överkänslighet i form av allergier. Vanligast är allergi mot krom i läder och mot kemikalier i lim.<sup>66</sup>

I ett examensarbete vid Stockholms universitet 2010 undersöktes kemikalieinnehållet i tre olika par skor, varav två par av syntetmate-

---

<sup>64</sup> Zero Discharge of Hazardous Chemicals (ZDHC) Guidance Sheet: Nonylphenol Ethoxylates (NPEOs).

<sup>65</sup> Greenpeace (2018), Destination Zero: seven years of Detoxing the clothing industry.

<sup>66</sup> Kemikalieinspektionen (2001), Kemikaliespridning från produkter, Kemikalier i skor – en förstudie, PM 2/01. Studien har ingått som en kurs på 10 poäng inom utbildningen Miljö- och hälsoskydd vid Stockholms universitet där rapporten har redovisats.



rial för sport och fritid och ett par läderskor för vinterbruk. Analyserna gjordes i mellansula, yttersula, foder och den övre delen. Sammanlagt identifierades 31 olika kemiska ämnen, med olika funktioner eller processer: mjukgörare, antioxidanter, lösningsmedel, vulkaniseringsmedel, ytaktiva ämnen, flamskyddsmedel, oxidanter och biocider. De två mest frekventa ämnena var en antioxidant för syntetiskt gummi, plast och olja respektive ett vulkaniseringsmedel för tillverkning av gummi. Rapporten lyfte bland skadliga kemikalier fram tributylfosfat och azobensen med cancerframkallande egenskaper liksom tre ftalater med fortplantningsstörande dito.<sup>67</sup>

Det finns också några rapporter från Kemikalieinspektionen över tillsyn av begränsningsregler för farliga ämnen, där skor utgjort en av flera aktuella varugrupper. PFOS och PFOA i textilier och skor var föremål för ett tillsynsprojekt 2009 i samband med att EU:s begränsningsregler för PFOA skulle börja tillämpas.<sup>68</sup> Tillsynen var inriktad på företagens system och rutiner för att efterfölja lagstiftningen, varför projektet inte genererade någon specifika resultat om vad skor eller textilier innehöll.

I ett tillsynsprojekt 2016 riktat mot skor och fritidskläder av textil och läder analyserades 192 varor, varav 106 var skor. Det uppmättes sexvärt krom i halter över begränsningen i tre testade skor. Skorna var dock släppta på marknaden redan innan regeln trädde i kraft den 1 maj 2015 och de fick därför fortsätta säljas. Mycket låga halter uppmättes av perfluorerade ämnen.<sup>69</sup>

Inom EU har användningen av ett antal olika farliga ämnen i skor i praktiken kommit att begränsas när det identifierat risker i textil- och lädervaror. Skor har då utgjort en varugrupp bland flera som träffats av begränsningen (se avsnitt 6.3.3).

---

<sup>67</sup> Dahlberg, A-K. (2010), Chemical Analysis of Organic Compounds in Footwear, Stockholm University, Degree Project in Environmental Chemistry, Department of Materials and Environmental Chemistry 2010:1.

<sup>68</sup> Kemikalieinspektionen (2009), Höglfluorerade ämnen i kläder, skor och kemiska produkter – ett tillsynsprojekt, PM 4/09.

<sup>69</sup> Kemikalieinspektionen (2016), Textil och läder, Ett tillsynsprojekt om skor och fritidskläder, Tillsyn 3/16.

## 7.10 Utredningens egen screening i skor visar att olika skadliga kemikalier kan förekomma

Utredningen uppdrog i september 2019 åt konsultföretaget Goodpoint AB att kartlägga förekomsten av skadliga kemikalier i skor på den svenska marknaden samt även göra en litteraturstudie. Uppdraget redovisades i slutet av december 2019. Redovisningen i sin helhet återfinns i bilaga 2.

Urvalet av skadliga ämnen för analys, liksom urvalet av skor, fick anpassas till utredningens resurser för ändamålet (cirka 500 000 kronor). Urval av ämnen/ämnesgrupper för analys gjordes vidare utifrån kännedom om användningsområden för olika ämnesgrupper i material som förekommer i skor. De ämnesgrupper som analyserades var ftalater, bisfenol A, siloxaner, organofosfater, klorparaffiner, PFAS, alkylfenoletoxilater och dispersionsfärgämnen. Skorna delades upp i ovalsida och sula eftersom materialen i dessa delar skiljer sig mycket från varandra. För respektive material analyserades de mest relevanta ämnesgrupperna.

Urvalet av skor gjordes i två kategorier, barnskor och vuxenskor, med visst fokus på barn då de är en särskilt känslig grupp. Urvalet av butiker – fysiska och internetbaserade – gjordes för att spegla den svenska marknaden. Butikerna valdes också ut så att olika konsumentgrupper skulle vara representerade i urvalet. Skorna valdes ut slumpvis baserat på vilka skor som enligt personalen var butikens bästsäljare. Därutöver valdes ytterligare ett par skor ut för att fånga in kategorier av särskilt intresse, såsom joggingskor och gummistövlar. Sammanlagt analyserades 33 par skor.

Resultatet från analyserna visade att ett antal ämnen kunde detekteras, men de flesta av dem endast i låga halter. I tolv par av de 33 par skor som analyserats påträffades några av de ämnen som var föremål för analys. De ämnen som påträffades var ftalater, organofosfater, klorparaffiner, högfluorerade ämnen (PFAS) samt alkylfenoletoxilat och alkylfenoler. Varken bisfenol A, siloxaner eller dispersionsfärgämnen kunde detekteras i några skor.

En sko innehöll högfluorerade ämnen i halter över gällande gränsvärden. En annan sko innehöll höga halter av tre olika ftalater (över 10 procent i ett fall), som i dagsläget inte är reglerade i andra varor än i leksaker och barnavårdsartiklar, men som kommer att vara förbjudna i halter över 0,1 procent i alla varor från juli 2020.

I tio par av de analyserade skorna detekterades ämnen i halter under gällande haltgränser för Reach-förordningens begränsningar eller informationskrav. Totalt tolv ämnen detekterades i dessa tio par skor och då i halter lägre än 0,1 procent. Sex stycken av dessa ämnen förekom i halter över gränsvärden som finns angivna för en eller flera av de undersökta certifieringarna eller på undersökta branschorganisationers listor.

För ett mer heltäckande urval skulle inköpen ha behövt genomföras under alla årets säsonger: vår, sommar, höst och vinter. För att ge en än mer heltäckande bild skulle även andra ”specialskor” som ridstövlar, fotbollsskor, skridskor, skidpjäxor och liknande kunnat inkluderas, liksom olika typer av arbetsskor.<sup>70</sup>

## 7.11 Det finns standardiserade metoder för att mäta förekomsten av många av de skadliga ämnena

Enligt utredningens direktiv ska en utgångspunkt vara att det går att mäta förekomsten av skadliga kemikalier med en standardiserad eller annan likvärdig mätmetod. Såsom framgår i avsnitt 6.3.3 existerar det ett tiotal begränsningsregler i Reach-förordningen som har bäring på kläder och skor. För vissa av begränsningarna, t.ex. för azofärgämnen, har man i den aktuella ändringsförordningen pekat ut vilka analysmetoder som ska användas. I andra fall har detta överlåtit åt den praxis som kommer att utvecklas i tillsynen. Historiskt har det också förekommit att EU-kommissionen har gett uppdrag åt den europeiska standardiseringsorganisationen att utveckla en metod. Utredningen erfar att utvecklandet av lämpliga mätmetoder inte utgjort en utmaning för tillämpningen av Reach-förordningen annat än undantagsvis och då enbart under en övergångsperiod.

I certifieringsorganens kriterier liksom i olika begränsningslistor från branschföreningar och företag<sup>71</sup> anges relativt ofta vilka mätmetoder som bör användas. Hänvisningar sker oftast till standardiserade mätmetoder.

Det finns många olika uppgifter om priser på analys av en eller flera ämnesgrupper. Kemikalieinspektionen utgår i en rapport 2013,

<sup>70</sup> Goodpoint (2019), Kartläggning av skadliga kemikalier i skor, 20 december 2019, se bilaga 2.

<sup>71</sup> T.ex. EU-blomman, Svanen, AFIRM Group RSL, Bluesign, Adidas och H&M Group RSL.

om principerna för en framtida skatt på textil och skor, från att varje analys (av ftalater samt cancer- och allergiframkallande ämnen) i genomsnitt kostar 1 000 kronor.<sup>72</sup> I förslaget till begränsning av allergiframkallande ämnen inom Reach-förordningen (se avsnitt 6.3.5) avstår de svenska och franska myndigheterna från att försöka beräkna de totala analyskostnaderna för företag och myndigheter eftersom det finns för många osäkra faktorer. Kostnaderna för analys av dispersionsfärgämnen, krom, ftalater respektive kobolt uppskattas till cirka 250 euro per material.<sup>73</sup>

Enligt uppgifter från företag som ingår i Kemikaliegruppen vid RISE kan kostnaderna för enskilda analyser variera mellan cirka 1 250 och 4 000 kronor. Kostnaderna för en paketanalys kan, beroende på omfattning, hamna mellan 5 000 och 16 500 kronor.<sup>74</sup> Kostnaderna för kemiska analyser kommer sannolikt att ligga ännu högre än vad som indikerats ovan om det gäller fördjupade analyser som inte inkluderar ämnen som specificerats, s.k. icke-målstyrd analys. Vidare kommer analyskostnaderna att bero av hur många delmaterial som analyseras från varan, t.ex. skor som består av flera olika homogena material.

Analys av kläder och skor innebär förstörande provning, där materialet antingen mals ned eller förstörs vid en extraktion. Till kostnaderna för själva analysen bör därför även läggas en kostnad för förstörda varor.

## 7.12 Kemikalieinspektionens fortsatta kartläggning av farliga ämnen som inte är begränsade

I ett uppdrag som ska slutredovisas senast den 1 december 2020 kartlägger Kemikalieinspektionen förekomsten av farliga ämnen i produkter och varor som ännu inte är begränsade inom EU. Kartläggningen ska främst ta sikte på särskilt farliga ämnen, men kan även omfatta farliga ämnen i de fall det är relevant för att skydda människors hälsa och miljön. Myndigheten avser enligt sin delredovisning 2018 att

---

<sup>72</sup> Kemikalieinspektionen (2013), Hur kan en kemikalieskatt på konsumentvaror se ut? – Med exemplet kläder och skor, PM 7/13.

<sup>73</sup> Echa (2019), Annex XV Restriction Report. Skin Sensitising Substances. 2019-05-22.

<sup>74</sup> Skatt på skadliga kemikalier i kläder och skor – synpunkter från Kemikaliegruppen vid RISE, Inlägga 2019-11-29.

inom ramen ytterligare kartlägga förekomsten av farliga ämnen i textilier. Inriktningen kommer att vara att komplettera tidigare kartläggning genom att kvantifiera farliga kemiska ämnen samt, om möjligt, identifiera nya kemiska ämnen i textil som inte ingått i tidigare screenade databaser och informationskällor.<sup>75</sup>

---

<sup>75</sup> Kemikalieinspektionen (2018), Regeringsuppdraget om kartläggning av farliga ämnen 2017–2020, Delredovisning 2018, Rapport 5/18.



## 8 Frivilliga certifieringssystem och partnerskap

### 8.1 Kriterier för farliga ämnen i miljömärkningssystem går längre än lagstiftningen

Regeringen har gett Kemikalieinspektionen i uppdrag att genomföra en kartläggning av förekomsten av farliga ämnen i produkter och varor som ännu inte är begränsade inom EU, vilket framgår av avsnitt 7.12. Uppdraget löper över fyra år och ska slutredovisas i december 2020.<sup>1</sup> Inom ramen för uppdraget lät Kemikalieinspektionen 2017 en konsult kartlägga farliga ämnen i produkter och varor som miljömärkningar och andra kravställare på den svenska marknaden identifierat och definierat haltbegränsningar eller förbud för i sina kriteriedokument. Kartläggningen indikerade vilka av dessa ämnen som är obegränsade i lagstiftningen.

Textil och läder tillhörde de produktgrupper som omfattades av kartläggningen. Konsulterna noterade att ett stort antal kravställare inom denna kategori arbetar aktivt med kemikaliebegränsningar. Bland kravställarna fanns såväl miljömärkningar som standarder, detaljhandelsföretag, certifieringssystem och andra initiativ. Två av dessa initiativ, Hennes & Mauritz (H&M) begränsningslista och branschinitiativet Zero Discharge of Hazardous Chemicals (ZDHC), var inkluderade i kartläggningen. Kravställare (utöver miljömärkningsorganisationerna Svanen, Bra Miljöval och EU-blomman) som ingick var:

---

<sup>1</sup> Regleringsbrev för budgetåret 2020 avseende Kemikalieinspektionen. Regeringsbeslut M2019/02218/V (delvis), 2019-12-19.

- *Fairtrade*: en märkning som bygger på kriterier för ekonomisk, social och miljömässig hållbar utveckling,
- *The Global Organic Textile Standard (GOTS)*: en märkning för kläder och textil som omfattas av såväl miljömässiga och som sociala krav,
- *Oeko-Tex Standard 100*: en märkning som ställer krav på kemikalieinnehållet i färdiga kläder, textila produkter, textilier, läder och textila tillbehör, samt
- *Bluesign*: en märkning som ställer krav på kemikalier längs hela den textila produktionskedjan.<sup>2</sup>

För miljömärkningskriterier baserade på lagstiftning noterade konsulterna att lagstiftningen i dag begränsar samtliga ämnen som kravstälarna listade i ämnesgrupperna asbestos, UV-stabilisatorer, nitrosaminer och PAH:er, samt majoriteten av ämnen listade i ämnesgrupperna metaller och halogenerade aromater. Konsulterna fann det intressant att endast ett fåtal ämnen inom flera ämnesgrupper<sup>3</sup> är begränsade i lagstiftning i dag. Enligt konsulterna indikerade kartläggningen av kravställarnas kemikalie-restriktionslistor sammantaget att miljömärkningskriterierna anger ett stort antal ämnen och ämnesgrupper som inte är begränsade på motsvarande sätt i lagstiftningen i dag.

Vad gäller miljömärkningskriterier baserade på ämnesgrupper påvisade kartläggningen en mängd olika angreppssätt bland kravstälarna. För bekämpningsmedel inkluderade Oeko-Tex Standard 100 och H&M de flesta specifika identifierade ämnen som inte lagstiftningen begränsar, medan andra märkningar (GOTS, Svanen, EU-blomman och Bra Miljöval) hade valt att begränsa ämnesgruppen i sin helhet. Även flamskyddsmedel hade begränsats som ämnesgrupp av GOTS, Svanen och Bra Miljöval, medan Bluesign och Oeko-Tex Standard 100 hade begränsat individuella ämnen (de flesta av dessa är inte begränsade i lagstiftningen). För flyktiga organiska föreningar/lösningsmedel och mjukgörare noterades att H&M och Bluesign hade kriterier för de många ämnen som ännu inte är begränsade genom lagstiftningen. Vad gäller PFAS, klorbensener och klortoluene-

---

<sup>2</sup> Kemikalieinspektionen (2018), Kartläggning av kriterier för farliga ämnen i miljömärknings-system, En del i regeringsuppdraget om kartläggning av farliga ämnen 2017–2020, KemI PM 1/18.

<sup>3</sup> T.ex. färgämnen, klorbensener och klortoluener, klorfenoler, monomerer, isocyanater, aldehyder, aminer och hjälpmännen.



ner, allergena färgämnen och pigment begränsade flera kravställare (Bluesign, Oeko-Tex Standard 100 och H&M) många ämnen som inte begränsades av lagstiftningen.

Konsulterna konstaterade att kravställarna oftast hade valt att gå längre än lagstiftningen genom att i sina kriterier ta upp flera ämnen som inte är begränsade i lagstiftning. Kriterierna inkluderade även redan reglerade ämnen genom referenser till Reach-förordningen och kandidatförteckningen (s.k. SVHC-ämnen, se avsnitt 6.3.1), men hade utökat även dessa restriktioner med fler ämnen. En del kravställare, t.ex. Bluesign, hade valt att definiera en längre lista av specifika ämnen, medan andra kravställare, t.ex. GOTS, hade mer generella miljömärkningskriterier med hjälp av referenser till hela ämnesgrupper.

Konsulterna konstaterade avslutningsvis att kravställarna, oavsett skillnader i angreppssätt, hade miljömärkningskriterier även för mindre kända ämnen med liknande struktur och samma gruppstillhörighet som kända farliga ämnen. Enligt konsulterna tycktes resonemanget vara att det även bör finnas miljömärkningskriterier för dessa mindre kända ämnen, baserat på försiktighetsprincipen, något som också indikerades i intervjuer.<sup>4</sup>

## 8.2 Oeko-Tex erbjuder olika certifieringar

Oeko-Tex skapades 1992 och består av 18 oberoende forsknings- och testinstitut i Europa och Japan. Organisationen samarbetar med institutioner i ett 60-tal länder. En central del i verksamheten har varit att utveckla provningskriterier, gränsvärden och testmetoder på vetenskaplig grund. På grundval av sin åtgärds katalog med flera hundra föreskrivna enskilda substanser tar standarderna hänsyn till både förbjudna eller begränsade ämnen och andra hälsoskadliga ämnen som inte är reglerade. Organisationen tillhandahåller för närvarande fyra olika standarder: Standard 100, Leather standard, SteP och Made in Green.<sup>5</sup>

Standard 100 är ett globalt, enhetligt och oberoende provnings- och certifieringssystem för textila rå-, mellan- och slutprodukter i alla bearbetningssteg samt tillhörande material. En certifiering innebär alltså att produkterna inte innehåller kemikalier i halter som är

<sup>4</sup> Kemikalieinspektionen (2018), Kartläggning av kriterier för farliga ämnen i miljömärknings-system. En del i regeringsuppdraget om kartläggning av farliga ämnen 2017–2020, PM 1/18.

<sup>5</sup> Oeko-Tex, Our standards, [www.Oeko-Tex.com/en/](http://www.Oeko-Tex.com/en/), hämtad 2019-08-07.

hälsoskadliga. Certifieringen omfattar följaktligen inte en bedömning av miljöskadlighet. På begäran erbjuder samtidigt Oeko-Tex certifiering med utökade, och ofta striktare, kriterier för att främja en förbättrad miljöprestanda i tillverkningen.<sup>6</sup>

Oeko-Tex har över 80 auktoriserade testinstitut världen över. I Sverige är RISE AB det enda institut som har rätt att certifiera. Exempel på certifieringsbara artiklar är råa och färgade/förädlade garner, tyger och stickade varor, tillbehör såsom knappor, dragkedjor, sytrådar eller etiketter samt konfektionsartiklar av olika typer (alla typer av kläder, hem- och hustextilier, sängkläder, frottévaror m.m.).

Exempel på kemikalier som ingår i Standard 100 är förbjudna azofärgämnen, cancerogena och allergena färgämnen, ftalater, formaldehyd, pesticider, tungmetaller, vissa klororganiska och tennorganiska föreningar, biologiskt aktiva produkter och flamskyddsmedel. En produkt får marknadsföras eller märkas med Oeko-Tex endast om alla ingående delar uppfyller kraven i aktuell produktklass. Produkten måste också tillhöra ett certifikat.<sup>7</sup>

Produktcertifieringen enligt Standard 100 är uppbyggd på ett modulärt sätt, vilket innebär att textila produkter kan testas och certifieras i alla produktionsled (inklusive tillverkning av tillbehör). Certifikat kan även utfärdas för råmaterial, garner, tyger, konfektionerade färdigprodukter samt textila och icke-textila tillbehör. Komponenter i en slutprodukt som certifierats en gång, godkänns mot uppvisande av ett giltigt certifikat och representativa materialprover även i efterföljande processled och behöver inte kontrolleras på nytt i den färdiga produkten.<sup>8</sup>

Leather Standard är som namnet antyder en standard för läderartiklar, motsvarande Standard 100 för textil. Läder och läderartiklar från alla processnivåer kan certifieras. Detta inkluderar fibermaterial, kläder och accessoarer såsom handskar, väskor, och skor, men också skinn från djur i lantbruket.<sup>9</sup>

Sustainable Textile & Leather Production (SteP) är ett modulärt certifieringssystem för produktionsanläggningar i textil- och läder-

---

<sup>6</sup> Oeko-Tex, Standard 100 by Oeko-Tex, Edition 03.2019, punkt 4.3.5.

<sup>7</sup> Oeko-Tex, Standard 100 by Oeko-Tex, Edition 03.2019.

<sup>8</sup> Oeko-Tex, Our standards, [www.Oeko-Tex.com/se/business/business\\_home/business\\_home.xhtml](http://www.Oeko-Tex.com/se/business/business_home/business_home.xhtml), hämtad 2019-06-10.

<sup>9</sup> Oeko-Tex, Leather standard by Oeko-Tex, [www.Oeko-Tex.com/en/our-standards/leather-standard-by-Oeko-Tex](http://www.Oeko-Tex.com/en/our-standards/leather-standard-by-Oeko-Tex), hämtad 2019-08-08.

industrin. Målet med SteP är att implementera miljövänliga produktionsprocesser på längre sikt, förbättra hälsa och säkerhet och att främja socialt ansvariga arbetsförhållanden på produktionsanläggningarna. Målgruppen för SteP är tillverkare, såväl som varumärken och återförsäljare. Tillverkning på alla processnivåer kan certifieras.<sup>10</sup>

Made in Green är en spårbar produktmärkning för alla slags textil och icke-textila komponenter. Märkningen verifierar att varan har testats för sitt innehåll av skadliga kemikalier (genom Standard 100) och att tillverkningen har skett i hållbara processer under miljövänliga och socialt ansvarsfulla arbetsförhållanden (genom SteP). Det går att använda en unik produkt-ID på märkningen för att spåra i vilka länder och produktionsanläggningar som varan tillverkades.<sup>11</sup>

Oeko-Tex samarbetar även med textilindustrins initiativ Zero Discharge of Hazardous Chemicals, ZDHC (se avsnitt 8.6.3). Inom ramen för The Eco Passport kan man sedan 2018 analysera ett brett antal kemikalier, inklusive färgämnen, tvättmedel, lim, bläck, pigment och hjälpämnen, i en process som bekräftar att formuleringarna och de ingående ämnena (på CAS-nummernivå) uppfyller specifika kriterier för hållbarhet och säkerhet samt lagstiftningens krav, samtidigt som man skyddar konfidentiella uppgifter kring formuleringarnas exakta innehåll. Kemikalierna jämförs mot Oeko-Tex egen lista över ämnen som inger oro och verifieras sedan i utvärdering på laboratorium för att säkerställa att de inte innehåller några skadliga föroreningar. Att produktionen är hållbar kontrolleras på plats utifrån SteP-vägledningen. De formuleringar som tilldelas ett Eco Passport blir berättigade till att listas i sökverktyg på ZDHC:s och Oeko-Tex hemsidor och kan på så sätt lätt identifieras av kläd- och skotillverkare som söker hållbara kemikalier.<sup>12</sup>

---

<sup>10</sup> Oeko-Tex, STeP by Oeko-Tex [www.Oeko-Tex.com/en/our-standards/step-by-Oeko-Tex](http://www.Oeko-Tex.com/en/our-standards/step-by-Oeko-Tex) hämtad 2019-08-08.

<sup>11</sup> Oeko-Tex, Made in green by Oeko-Tex, [www.Oeko-Tex.com/en/our-standards/made-in-green-by-Oeko-Tex](http://www.Oeko-Tex.com/en/our-standards/made-in-green-by-Oeko-Tex), hämtad 2019-08-08.

<sup>12</sup> Oeko-Tex, DHC Recognizes Eco passport by Oeko-Tex as a level 3 Indicator of ZDHC MRSL Conformance, [www.Oeko-Tex.com/en/news/press-releases/detail/zdhc-recognizes-eco-passport-by-Oeko-Tex-as-a-level-3-indicator-of-zdhc-mrsl-conformance](http://www.Oeko-Tex.com/en/news/press-releases/detail/zdhc-recognizes-eco-passport-by-Oeko-Tex-as-a-level-3-indicator-of-zdhc-mrsl-conformance) hämtad 2019-08-08.

### 8.3 Nordisk miljömärkning (Svanen) ställer krav på alla steg i produktionen

Svanens kriterier för miljömärkning av textilier, läder och skor utvecklades initialt 2012 och gäller t.o.m. december 2022. Kraven för Svanen-märkta textilier täcker alla steg i produktionen, inklusive fiberframställning, spinning, vävning, blekning, infärgning och efterbehandling.

Textilierna ska möta krav på innehåll och utsläpp av kemiska ämnen, färgämnen och tungmetaller som kan vara skadliga för människor och miljö. Flera kända färgämnen som är allergiframkallande eller allvarligt hälsoskadliga är inte tillåtna. Textilierna får inte innehålla flamskyddsmedel eller antibakteriella ämnen. Det ställs också krav på färgäkthet och dimensionsändring samt på arbetsvillkor vid produktion.<sup>13</sup>

Som utgångspunkt får ämnen på Reach-förordningens kandidatlista inte användas i processer efter fiberproduktionen. Därutöver är ett antal ämnen/ämnesgrupper specifikt förbjudna att tillsätta. Det är heller inte tillåtet att tillsätta ämnen som kan ha en biocid eller antibakteriell funktion.<sup>14</sup>

### 8.4 Naturvårdsverket driver en aktördialog för en hållbar textil värdekedja

Naturvårdsverket startade tillsammans med Kemikalieinspektionen under hösten 2017 en dialog för en hållbar textil värdekedja med fokus på miljö och kemikalier. Det långsiktiga målet är att minska miljö- och hälsopåverkan i hela den textila värdekedjan från produktionen och konsumtionen till avfallshanteringen och på så sätt bidra till resurseffektiva och giftfria kretslopp. Genom dialog och medskapande som metod vill Naturvårdsverket och Kemikalieinspektionen involvera berörda aktörer för att skapa handlingskraft runt relevanta frågor i den textila värdekedjan. Dialogen sker i samarbete med ett stort antal aktörer inom textilområdet, såsom myndigheter, branschorganisationer, innovations- och utbildningsaktö-

---

<sup>13</sup> Nordic Ecolabelling (2019), Nordic Ecolabelling for Textiles, hides/skins and leather, Kriteriedokument 039, Version 4.12, 3 December 2019.

<sup>14</sup> Nordic Ecolabelling (2019), Nordic Ecolabelling for Textiles, hides/skins and leather, Kriteriedokument 039, Version 4.12, 3 December 2019.

rer, forskare, frivilligorganisationer samt kommunföreträdare och andrahandsaktörer.

På dialogmötena har deltagare möjlighet att diskutera metoder som minskar miljöpåverkan och kemikalieanvändning, verktyg, innovativa lösningar, medel att söka för utvecklingsarbete och pågående forskning. Det finns också möjlighet till erfarenhetsutbyte, nätverkande och inspiration till nya innovativa lösningar. Initiativet kommer från regeringsuppdraget om hantering av textilier som redovisades till regeringen 2016. Inom dialogen har det hållits två dialogmöten per år, vilka har belyst olika teman med koppling till hållbar hantering av textil. Exempel på teman hittills är högfluorerade ämnen respektive mikroplaster.<sup>15</sup>

I Naturvårdsverkets regleringsbrev för 2020 finns ett återrapporteringskrav om att verket ska redovisa resultatet av det fortsatta arbetet med textildialogen. Redovisningen ska särskilt visa hur textildialogen bidrar till att kraftigt öka återbruk och återvinning av textilier.<sup>16</sup>

## 8.5 Upphandlingsmyndigheten tillhandahåller färdiga kemikaliekrav

Upphandlingsmyndigheten ger stöd genom att utveckla och förmedla kunskap, verktyg och metoder för offentlig upphandling. En viktig del av upphandlingsstödet är att utveckla den hållbara upphandlingen som kan bidra till bättre miljö och sociala villkor. Upphandlingsmyndigheten har tagit fram färdigformulerade kemikaliekrav som bygger på försiktighetsprincipen och substitutionsprincipen. Kraven innebär antingen en begränsning av vissa ämnen eller ämnesgrupper i både varor och kemiska produkter eller att ämnen med vissa egenskaper inte får finnas i produkten. Målet med myndighetens kemikaliearbete är att bidra till att uppnå miljö kvalitetsmålet Giftfri miljö.

Kemikaliekrav har tagits fram för många olika produktområden och undergrupper, varav textil utgör en undergrupp. Närmare bestämt finns elva olika krav för textilier som upphandlare och inköpare kan

<sup>15</sup> Naturvårdsverket (2019), Dialog för en hållbar textil värdekedja, [www.naturvardsverket.se/Miljoarbete-i-samhallet/Miljoarbete-i-Sverige/Uppdelat-efter-omrade/Konsumtion-och-produktion/Hallbara-textilier/Textildialogen](http://www.naturvardsverket.se/Miljoarbete-i-samhallet/Miljoarbete-i-Sverige/Uppdelat-efter-omrade/Konsumtion-och-produktion/Hallbara-textilier/Textildialogen) hämtad 2019-06-11

<sup>16</sup> Regleringsbrev för budgetåret 2020 avseende Naturvårdsverket, Regeringsbeslut 2019-12-19, Dnr M2019/01283/Nm, M2019/01891/Kl, M2019/02166/V m.fl. Se [www.esv.se/statsliggaren/regleringsbrev/?RBID=20404](http://www.esv.se/statsliggaren/regleringsbrev/?RBID=20404).

använda sig av och som, med ett undantag, utgår från en viss funktion eller innehåll av en viss ämnesgrupp. Myndigheten föreslår som bevis en giltig certifiering enligt miljömärkning som uppfyller kravet, t.ex. Oeko-Tex, Nordic Ecolabelling, EU Ecolabel, Bra Miljöval, GOTS, Bluesign eller annan certifiering av typ I (enligt ISO 14024) som också uppfyller kravet. Myndigheten föreslår som alternativ till en sådan certifiering en signerad leverantörsförsäkran om att teknisk dokumentation finns eller teknisk dokumentation som innehåller information om hur leverantören säkerställer att kravet uppfylls.<sup>17</sup>

## 8.6 Industrin tar fram begränsningslistor och samarbetar med miljöorganisationer

Ledande företag i den globala textil- och skohandeln har på senare år, enskilt eller gemensamt, tagit olika slags initiativ för att ersätta skadliga kemikalier med mindre skadliga. Ett vanligt verktyg inom dessa initiativ är s.k. begränsningslistor (eng. restricted substances list, RSL). Dessa kan antingen vara riktade mot tillverkningsledet (Manufacturing Restricted Substances List, MRSL) eller materialet i den färdiga varan. Listorna fyller funktionen att kommunicera till tillverkarna av varorna vilka ämnen som de inte får använda eller som de bör vara uppmärksamma på. Utredningen beskriver nedan ett antal sådana initiativ.

### 8.6.1 H&M-gruppens åtagande om noll-utsläpp av skadliga kemikalier till 2020

Hennes & Mauritz-gruppen<sup>18</sup> har ett åtagande om noll-utsläpp av skadliga kemikalier från sin textilproduktion till 2020. Med skadliga kemikalier avser H&M-gruppen ämnen som uppfyller kriterierna för att identifieras som CMR, PBT/vPvB eller hormonstörande eller

---

<sup>17</sup> Upphandlingsmyndigheten (2018), Upphandla för en giftfri miljö, [www.upphandlingsmyndigheten.se/hallbarhet/upphandla-for-en-giftfri-miljo/](http://www.upphandlingsmyndigheten.se/hallbarhet/upphandla-for-en-giftfri-miljo/) hämtad 2019-06-20.

<sup>18</sup> H&M-gruppen består av åtta varumärken: H&M, COS, Monki, Weekday, & Other Stories, H&M Home, ARKET och Afound.

som inger motsvarande oro.<sup>19</sup> Åtagandet ska nås genom att kontinuerligt eliminera användningen av sådana ämnen. I åtagandet ingår att öka öppenheten kring vilka ämnen det rör och de faktiska utsläppen.<sup>20</sup> Den övergripande strategin är att farliga kemikalier varken ska användas i produktionen eller kunna detekteras i produkter.<sup>21</sup>

Till stöd för åtagandet har H&M-gruppen utvecklat en MRSL. När leverantörer tecknar avtal med gruppen förbinder de sig samtidigt att följa restriktionerna. Gruppen förbehåller sig rätten att inspektera de aktuella varorna i varje produktionssteg och att häva ordern eller returnera varorna om de inte uppfyller kraven. Vidare kan gruppen också kräva in säkerhetsdatablad för alla kemiska produkter som används i produktionen av en viss order.<sup>22</sup>

Listan är indelad i två grupper. För båda grupperna gäller att ämnen inte får användas i gruppens produktionslinjer. Ämnen i grupp 1 får heller inte förekomma på tillverkningsanläggningen medan ämnen i grupp 2 ska ha fasats ut från produktionsanläggningarna senast 2020.<sup>23</sup> Totalt omfattar listan närmare 30 grupper av ämnen. Den innehåller även en förteckning över de bästa tillgängliga metoderna för analys och metodernas detektions-gränser.<sup>24</sup>

H&M-gruppen arbetar parallellt även med en RSL för kläder, accessoarer, skor och hemtextil. Listan är uppdelad efter material. Vissa gränsvärden gäller för alla material medan andra är specifika för textil, läder, plast etc. Listan anger vilka testmetoder som ska användas samt även en nivå från vilken halter ska rapporteras även om gränsvärden inte överskrids. Alla detaljer i varorna ska uppfylla begränsningarna.<sup>25</sup>

---

<sup>19</sup> Kriterierna är således identiska med Reach-förordningens kriterier för särskilt farliga ämnen, se avsnitt 6.3.1.

<sup>20</sup> H&M's Commitment to Zero Discharge of Hazardous Chemicals, Official version – September 19.

<sup>21</sup> H&M-group, Chemicals management, <https://sustainability.hm.com/en/sustainability/commitments/use-natural-resources-responsibly/chemicals.html>, hämtad 2019-07-25.

<sup>22</sup> H&M Group (2018), Chemical Restrictions 2018, Manufacturing Restricted List (MRSL), Global Sustainability Department.

<sup>23</sup> I grupp 1 finns bl.a. alkylfenoletoxilater samt klorerade, bromerade och andra organiska lösningsmedel. I grupp 2 återfinns t.ex. klorfenoler, azofärgämnen, andra färgämnen, flamskyddsmedel, metaller, tennorganiska föreningar, högfluorerade ämnen, ftalater och PAH:er.

<sup>24</sup> H&M Group (2018), Chemical Restrictions 2018. Manufacturing Restricted List (MRSL), Global Sustainability Department.

<sup>25</sup> H&M Group (2019), Restricted Substances List (RSL), Apparel, accessories, footwear, home interior textile products, January 2019.

H&M-gruppen har också tagit fram en positivlista med kemiska produkter som uppfyller de krav som ställs upp i begränsningslistan. Gruppen uppmuntrar starkt att listan används i tillverkningskedjan. Positivlistan är tänkt att uppdateras månadsvis.<sup>26</sup>

### 8.6.2 AFIRM Groups lista över begränsade ämnen

Apparel and Footwear International RSL Management (AFIRM) Group etablerades 2004 och samlar cirka 30 multinationella företag/varumärken.<sup>27</sup> AFIRM Groups uppdrag är att reducera användningen och effekterna av skadliga kemikalier i leverantörskedjan för kläder och skodon. Syftet är att tillhandahålla ett forum för att främja den globala hanteringen av begränsade ämnen, kommunicera information om kemikaliehantering till leverantörsledet och utbyta erfarenheter om hur hanteringen kan förbättras.<sup>28</sup>

AFIRM Groups lista över begränsade ämnen är avsedd för kläder, skodon, accessoarer och sportutrustning. Listan omfattar cirka 30 ämnesgrupper. Utöver ämneslistan finns också matriser över sannolikheten att återfinna olika ämnesgrupper i vissa material.<sup>29</sup>

### 8.6.3 Greenpeace kampanj för avgiftning av textilindustrin och stiftelsen Zero Discharge of Hazardous Chemicals

År 2011 lanserade miljöorganisationen Greenpeace en kampanj för avgiftning av textilindustrin, "Detox Campaign". Kampanjen ledde samma år till skapandet av stiftelsen Zero Discharge of Hazardous Chemicals, ZDHC, vilken övervakar genomförandet av ett program i syfte att uppnå noll-utsläpp av skadliga kemikalier. I stiftelsen ingår större varumärken, dotterbolag och sammanslutningar. En hörnsten i genomförandet är stiftelsens egen MRSL<sup>30</sup>. Därutöver har stiftelsen till stöd i genomförandet utvecklat en kemikaliemodul, en avloppsvattenmodul samt en publik portal med (avidentifierad) och övergri-

---

<sup>26</sup> H&M-group, Chemicals management, <https://sustainability.hm.com/en/sustainability/commitments/use-natural-resources-responsibly/chemicals.html>, hämtad 2019-07-25.

<sup>27</sup> Bland andra Adidas, ECCO, Esprit, H&M, Nike och Levi Strauss & Co.

<sup>28</sup> AFIRM Group, [www.afirm-group.com/](http://www.afirm-group.com/) hämtad 2019-06-19.

<sup>29</sup> AFIRM Group (2019), Restricted Substances List, Version 04,

<sup>30</sup> ZDHC Manufacturing Restricted Substances List. Version 2.0. (Saknar datumangivelse).



pande geografisk information om hur olika anläggningar lever upp till ambitionerna.<sup>31</sup>

Greenpeace undersökte 2018 hur berörda företag lyckats i sina ansträngningar att nå noll-utsläpp. Organisationen fann att alla företag som ställt upp på målsättningen gjort framsteg men i olika takt, beroende på att förutsättningarna ser olika ut. Ett antal företag – H&M, Inditex, Benetton och Fast Retailing – var enligt Greenpeace ledande när det gäller att utveckla egna RSL. Företagen hade överlag blivit betydligt mer öppna i informationen om vilka produktionsanläggningar som de använder och i att lämna ut data om utsläppen därifrån.<sup>32</sup>

Greenpeace noterade att företagen varit särskilt framgångsrika i att eliminera användningen av högfluorerade ämnen, vilket 72 procent av företagen lyckats med.<sup>33</sup>

Enligt rapporten från Greenpeace hade nästan alla företag efterfrågat ett bredare och mer utvecklat stöd inom textilindustrin för avgiftningssträvandena. Företagen rapporterade att det är svårt att skapa ”rena” fabriker om inte alla kunder ställer samma krav. Hemtextil och textil för fordon pekades ut som två branscher där ambitionerna borde kunna höjas.<sup>34</sup>

#### **8.6.4 Stiftelsen Ellen McArthur Foundation arbetar för en cirkulär ekonomi**

Stiftelsen Ellen McArthur Foundation arbetar tillsammans med globala företag för en cirkulär ekonomi, bl.a. för textilier. I maj 2017 lanserade de initiativet Make Fashion Circular, vars rapport från samma år anger huvuddragen i en vision, ställer upp mål och pekar ut åtgärder. Utfasning av kemiska ämnen som inger oro och av mikro-fibrer ägnas ett särskilt kapitel.<sup>35</sup>

I juli 2019 lanserade stiftelsen projektet The Jeans Redesign som ställer upp riktlinjer för en cirkulär produktion av jeans. Riktlinjernas hälsokrav innebär att producenterna ska uppfylla ZDHC:s begränsningslista och därutöver avstå från ett antal metoder som är

<sup>31</sup> [www.roadmaptozero.com/](http://www.roadmaptozero.com/), hämtad 2019-07-25.

<sup>32</sup> Greenpeace (2018), Destination Zero: seven years of Detoxing the clothing industry.

<sup>33</sup> A.a.

<sup>34</sup> A.a.

<sup>35</sup> Ellen McArthur Foundation (2017), A New Textile Economy: Redesigning Fashion's Future.

farliga för arbetarna eller den yttre miljön, eller försämrar plaggets hållbarhet.<sup>36</sup>

### **8.6.5 Svenskt nätverk för skobranschen utvecklar olika verktyg**

Nätverket Swedish Shoe Environmental Initiative startades 2012 av den svenska skobranschen. Målet med projektet är att skapa ett verktyg som ska underlätta för det enskilda företaget att producera sina skor på ett mer hållbart sätt; ett hållbarhetsverktyg för design och produktutveckling bestående av ett index. Verktyget ska kunna tillämpas vid tillverkning, inköp och på sikt även för kommunikation till slutkonsument. Projektet ska även vara kunskapsbyggande för de företag som arbetar med produktion av skor och öka medvetenheten kring hur man arbetar hållbart.<sup>37</sup> Nätverket tillhandahåller också en kemikalielista för skoindustrin med 15 exempel på problematiska kemikalier.<sup>38</sup>

## **8.7 Internationella kemikaliesekretariatets textilguide stödjer små och medelstora företag**

Det internationella kemikaliesekretariatet, ChemSec, lanserade i juni 2015 ett gratis web-baserat verktyg, ChemSec Textile Guide, i syfte att stödja små och medelstora företag i textilbranschen.<sup>39</sup>

Verktyget ger stöd i att identifiera ämnens farliga egenskaper, att kontrollera om dessa är upptagna på begränsningslistor hos olika tillverkare/varumärken, att prioritera vilka ämnen som bör åtgärdas och att finna olika möjligheter att agera. I verktyget ingår en databas med toxikologisk information om fler än 6 500 ämnen och med möjlighet att söka och filtrera på begränsningslistor, farlighetsklasser och kemiska funktionella grupper. Verktyget tillhandahåller också grundläggande information om de vanligast förekommande skadliga kemikalierna och om tillverkningsprocesser. Vidare ger verktyget också goda råd om hur företaget kan sätta upp en egen begränsningslista, hur man

---

<sup>36</sup> Ellen McArthur Foundation (2019), The Jeans Redesign guidelines.

<sup>37</sup> Swedish Shoe Environmental Initiative, <https://ssei.se/>, hämtad 2019-08-27.

<sup>38</sup> Swedish Shoe Environmental Initiative (2019), Kemikalielista för skoindustrin, mars 2019.

<sup>39</sup> The International Chemical Secretariat (ChemSec), <https://chemsec.org/business-tool/textile-guide/>, hämtad 2019-07-25.

kan substituera i praktiken samt hur man kan förbättra sin kontroll och revision. Användaren kan också ta del av ett antal konkreta exempel på hur ledande varumärken ersatt specifika skadliga ämnen.

ChemSec tillhandahåller också andra verktyg för att underlätta företagens kontroll över sin kemikaliehantering. Listan ”Substitute It Now” (SIN-list) innehåller närmare 1 000 kemiska ämnen som ChemSec har bedömt uppfyller kriterierna för att bli identifierade som kandidatämnen för tillståndsprövning inom Reach-förordningen. Således innehåller listan betydligt fler ämnen än de 205 som för närvarande (mars 2020) finns upptagna på kandidatlistan. Genom att arbeta med att ersätta ämnen på SIN-listan kan företag ligga ett steg före lagstiftningen. Det finns många olika filterfunktioner vid sökningar i listan, bl.a. utifrån sektorer, t.ex. textil.

ChemSec tillhandahåller även verktyget Marketplace – en global plattform där företag kan hitta företag som tillhandahåller mindre farliga alternativ till farliga kemikalier. Även i detta verktyg finns flera olika filterfunktioner.<sup>40</sup>

## 8.8 Nationell plattform i Borås främjar hållbart mode

Regeringen har gett Högskolan i Borås uppdraget att etablera och leda Textile & Fashion 2030, en nationell plattform för hållbart mode och hållbara textilier.<sup>41</sup> Det femåriga uppdraget 2018–2022 drivs av Smart Textiles, en del av Science Park Borås vid Högskolan i Borås, i samarbete med Textilhögskolan, Swedish Fashion Council, RISE AB och Sveriges Textil- och Modeföretag (TEKO). Verksamheten ska leda till minskad miljöbelastning, med omställning till giftfria och resurseffektiva kretslopp och minimering av överproduktion, minskat behov av icke förnybara råvaror, ökad konkurrenskraft för svensk textil- och modeindustri och nya affärsidéer samt hållbara affärsmodeller för en cirkulär ekonomi.<sup>42</sup>

Plattformen initierar aktiviteter på en nationell och internationell nivå för att bidra till att nå målen i Agenda 2030. Bland de publika återkommande aktiviteterna finns bl.a. Textile Challenge, en serie aktiviteter som syftar till att inspirera och utmana textil- och mode-

---

<sup>40</sup> The international chemical secretariat, <https://chemsec.org/business-tool/>, hämtad 2019-11-25.

<sup>41</sup> Regleringsbrev för budgetåret 2020 avseende Högskolan i Borås. Regeringsbeslut 2019-12-19.

<sup>42</sup> Nationella plattformen för hållbart mode och hållbara textilier, Handlingsplan.

industrin och identifierar hindren för att uppnå målen för Agenda 2030. Evenemanget välkomnar aktörer från alla olika delar av värdekedjan inom textil- och modeindustri. Textile Challenge är uppbyggd av seminarier och workshops och baseras på sju teman, av vilka ”material och kemi” utgör ett.<sup>43</sup>

## 8.9 Naturvårdsverket informerar konsumenter om hållbar konsumtion av textilier

Naturvårdsverket har fått i uppdrag av regeringen att ansvara för att öka kunskapen hos konsumenter för en mer hållbar konsumtion av textilier, genom t.ex. ökad återanvändning och återvinning. Naturvårdsverket ska samarbeta med Konsumentverket och Kemikalieinspektionen.<sup>44</sup>

Naturvårdsverket har som en del av uppdraget låtit göra både konsument- och butiksundersökningar. Konsumentundersökningen 2018 visade att det finns en stor förändringsbenägenhet vad gäller mer miljövänliga val kopplade till hållbar textilkonsumtion. En majoritet av konsumenter i Sverige kan tänka sig att förändra sitt beteende när det gäller hur mycket och vad man handlar. Många är också beredda att bättre ta hand om sina kläder och i större utsträckning lämna in dem för återanvändning eller källsortera när de är utslitna. En uppföljande konsumentundersökning under 2019 visade, jämfört med året innan, att andelen svenskar som kan tänka sig att sköta om sina kläder och lappa och laga ökat. Fler kan tänka sig att hyra kläder och att köpa mindre mängder textilier. Fler anger att de köper mer begagnade kläder.<sup>45</sup>

Butiksundersökningen visade att miljömärkta kläder inte efterfrågas i någon högre grad trots att konsumenter anger att hållbarhetsfrågor är viktiga. Många konsumenter vill ha tydligare information i butiken om kläders miljö- och hälsopåverkan.

---

<sup>43</sup> Textile & Fashion 2030, Textile Challenge, <https://textileandfashion2030.se/textile-challenge/>, hämtad 2019-08-02.

<sup>44</sup> Naturvårdsverket, Information om hållbar konsumtion av textilier, [www.naturvardsverket.se/Miljoarbete-i-samhallet/Miljoarbete-i-Sverige/Regeringsuppdrag/Information-om-hallbar-konsumtion-av-textilier/](http://www.naturvardsverket.se/Miljoarbete-i-samhallet/Miljoarbete-i-Sverige/Regeringsuppdrag/Information-om-hallbar-konsumtion-av-textilier/), hämtad 2019-08-05.

<sup>45</sup> Naturvårdsverket, Rapport Hållbara textilier Konsumentundersökning 2019.

I september 2019 startade Instagram-kontot Textilsmart som en del av regeringsuppdraget.<sup>46</sup>

## 8.10 En ny "kemikalieapp" stödjer konsumenters rätt till viss information

En konsument har enligt Reach-förordningen (artikel 33, se avsnitt 6.3.1) på begäran rätt att få veta om en vara innehåller ett särskilt farligt ämne. När konsumenten begär information om en varas kemikalieinnehåll måste företaget svara inom 45 dagar ifall produkten innehåller några särskilt farliga ämnen på kandidatförteckningen i halter över 0,1 viktprocent. EU-projektet AskREACH har med finansiering av EU:s miljöprogram LIFE utvecklat en mobilapp för konsumenter, kopplad till en europeisk databas, för att underlätta att ställa och få svar på frågorna. Genom att skanna produkters streck-koder kan konsumenten först undersöka om varan finns med i databasen och om den anges innehålla några farliga kemikalier. Om varan inte finns inlagd i databasen kan konsumenten via appen enkelt fråga företaget som säljer varan om kemikalieinnehållet. Samtidigt som företaget besvarar frågan kan det välja att lägga in svaret i databasen. Sveriges Konsumenter och Kemikalieinspektionen deltar i EU-projektet tillsammans med 19 partners från 13 andra europeiska länder. Projektet har fortsatt finansiering av LIFE till 2022.<sup>47</sup>

## 8.11 Olika aktörer analyserar kemikalieinnehållet i insamlad textil

IKEA och H&M-gruppen meddelade i oktober 2019 att de har genomfört en omfattande studie för att analysera kemikalieinnehållet i textilavfall i stor skala. Genom att göra tester på insamlad, återvinningsbar textil, med fokus i ett första steg på bomull, syftar företagen till att skapa bättre förutsättningar för användning av återvunnen textil, samtidigt som de interna kvalitets- och kemikaliekraven ska uppfyllas. Resultatet kan potentiellt också utgöra en grund

---

<sup>46</sup> Naturvårdsverket, Information om hållbar konsumtion av textilier, [www.naturvardsverket.se/Miljoarbete-i-samhallet/Miljoarbete-i-Sverige/Regeringsuppdrag/Information-om-hallbar-konsumtion-av-textilier/](http://www.naturvardsverket.se/Miljoarbete-i-samhallet/Miljoarbete-i-Sverige/Regeringsuppdrag/Information-om-hallbar-konsumtion-av-textilier/), hämtad 2019-08-05.

<sup>47</sup> [www.sverigeskonsumenter.se/vara-projekt/kemikalieappen/](http://www.sverigeskonsumenter.se/vara-projekt/kemikalieappen/), hämtad 2020-01-30.

för framtida lagstiftning och standardisering kring kemikalier i det återvunna materialet. Resultatet från studien visar bland annat att det går att uppmuntra andra i branschen till ökad användning av återvunnen textil.

I ett första steg analyserade företagen innehållet av åtta olika ämnen/ämnesgrupper i tillverkningsavfall och insamlade kläder av bomull. Sammanlagt utfördes drygt 6 600 tester på 126 prover av insamlade kläder/textilier. Åtminstone någon skadlig kemikalie återfanns i 94 procent av de testade proverna. Mest frekvent detekterades alkylfenoletoxilater (APEO) (27 procent; 404 tester), följt av extra-herbara tungmetaller (11 procent; 1 234 tester). IKEA och H&M-gruppen drar slutsatsen att det är möjligt att bedöma vilka slags kemikalier som sannolikt kommer att återfinnas i textilt avfall av bomull. De detekterade nivåerna är enligt företagen i linje med AFIRM:s begränsningslista (se avsnitt 8.6.2). I ett nästa steg kommer insamlade kläder med polyester- och ylleinnehåll att analyseras.<sup>48 49</sup>

RISE AB har i ett projekt analyserat innehållet av olika kemikalier i 20 st. fraktioner av återvunnen textil.<sup>50</sup> Syftet med projektet har varit att arbeta fram ett verktyg för kategorisering och klassificering av textilt material för materialåtervinning. Det återvunna materialet blandades och bearbetades inför analys. Enligt rapporten uppfyllde samtliga fraktioner gällande lagkrav. Det skulle också ha varit möjligt att Oeko-Tex-certifiera 15 av de 20 fraktionerna. De ämnen som främst detekterades var nonylfenol/etoxilater, dispersionsfärgämnen, metaller, klorfenoler och PAH:er.

---

<sup>48</sup> <https://hmgroup.com/media/news/general-news-2019/HMGroup-IKEA-collaborates-recycled-textiles.html>, hämtad 2019-11-08; Recycled textiles, Power-point presentation.

<sup>49</sup> <https://newsroom.inter.ikea.com/News/study-by-ikea-and-h-m-group-sheds-new-light-on-the-opportunities-for-recycled-textiles/s/912adfd9-fd82-49dc-81f5-c12ddba648e4>, hämtad 2020-03-05.

<sup>50</sup> RISE AB (2019), Results of analyses for classification and risk assessment of textiles for material recycling, Report 26881 20. De testade materialen bestod av polyester, bomull, polycotton, polyamid, akryl, ull, ull-akryl samt blandningar av ull och annan fiber.

## 9 Kemikalieskatter i Sverige och andra länder

### 9.1 Exempel på skatter som använts som styrmedel för att minska riskerna med skadliga kemikalier

Det finns exempel på när marknadsbaserade instrument har använts för att styra användningen av skadliga kemikalier, både i Sverige och i andra länder. Vanligast är att marknadsbaserade instrument används för att styra hanteringen av farligt avfall, t.ex. i form av skatter, avgifter och pantsystem. Det förekommer också att marknadsbaserade instrument används för att hantera andra aspekter av kemikalieanvändningen, även om det är mindre vanligt. Det finns bl.a. internationella exempel där gödselmedel och växtskyddsmedel har beskattats för att styra bort användandet av vissa kemikalier.<sup>1</sup>

Kemikalieskatteutredningen (SOU 2015:30) redogjorde utförligt för ett antal olika skattekonstruktioner som har använts i Sverige och näraliggande länder för att hantera olika kemikalierelaterade problem. Utredningen om skatt på tungmetaller och andra hälso- och miljöfarliga ämnen samt översyn av bekämpningsmedelsskatten (SOU 2017:102) redogjorde för de existerande svenska respektive danska skatterna på bekämpningsmedel. En kort sammanfattning av Kemikalieskatteutredningens exempel följer under nedanstående punkter.

- *Skatt på kemiska produkter:* I Danmark<sup>2</sup> och Norge<sup>3</sup> finns exempel på skatt på lösningsmedel (trikloreten och tertrakloretylen). På grund av en betydligt högre skattenivå i Norge har den norska

---

<sup>1</sup> Slunge, D. and Alpizar, F. (2019), Market-Based Instruments for Managing Hazardous Chemicals: A Review of the Literature and Future Research Agenda, Sustainability, 11(16), p. 4344.

<sup>2</sup> Opløsningsmiddelafgiftsloven, LBK nr 432 af 02/05/2017.

<sup>3</sup> Forskrift om særavgifter, FOR-2001-12-11-1451.

skatten haft en snabbare effekt på utfasningen av skadliga kemikalier än sin danska motsvarighet. Norge har även en differentierad skatt på växtskyddsmedel. Enligt en utvärdering av skatten i Norge kan resultaten tyda på att skatten har haft avsedd effekt, även om statistiken också påverkas av en rad andra faktorer.<sup>4</sup>

- *Skatt på varor eller kemiska produkter som innehåller vissa kemikalier:* Sverige har tidigare haft en skatt på gödselmedel, lagen (1984:409) om skatt på gödselmedel. I prop. 2009/10:41, i vilken föreslogs att lagen skulle upphöra att gälla vid utgången av 2009, angavs att beskattningen försämrat de svenska lantbrukarnas konkurrensvillkor utan att ha någon större effekt på användandet av gödselmedel.<sup>5</sup> Av promemorian Slopad skatt på gödselmedel, framgår att det fanns en tydligare effekt av skatten på kadmiuminnehållet jämfört med kvävedelen, med hänvisning till att kadmiumtillförseln via mineralgödsel sjunkit drastiskt sedan början av 1990-talet. Kadmiumtillförseln hade enligt promemorian minskat både beroende på minskad användning av fosforgödselmedel och på de insatser som gjorts av näringen för att de mest använda produkterna ska innehålla låga halter av kadmium.<sup>6</sup> Det poängteras i prop. 2009/10:41 att det inom EU bara var Sverige som hade generell skatt på gödselmedel både avseende kväve och kadmium.<sup>7</sup>
- Två andra exempel på skatter på varor är avgifterna på kadmiumbatterier i Sverige och Danmark. Avgifterna hade i dag definierats som skatter. I Sverige ledde avgiften till en kraftigt minskad försäljning av kadmiumbatterier i Sverige. I Danmark var avgiften betydligt lägre och den danska avgiften fick aldrig samma effekt som den svenska miljöavgiften.<sup>8</sup>
- *Skatt på avgränsade varugrupper med lägre skatt vid lägre farlighet:* I Danmark fanns tidigare en skatt på varor som innehåller PVC och ftalater. I Sverige finns den relativt nyligen införda skatten på kemikalier i viss elektronik. Utvärderingen om i vilken mån skatten har haft den miljö- och hälsostyrande effekt som avsågs pågår

---

<sup>4</sup> NILF (2013), Evaluering av avgiftssystemet för plantevernemedel i Norge, NOTAT 2013–15. Hänvisning i SOU 2015:30, s. 215–216.

<sup>5</sup> Prop. 2009/10:41, s. 185.

<sup>6</sup> Finansdepartementets promemoria Slopad skatt på gödselmedel, dnr Fi2009/6027, 2009-09-16.

<sup>7</sup> Prop. 2009/10:41, s. 185.

<sup>8</sup> SOU 2015:30, s. 216–217.



för närvarande. I avsnitt 9.2–9.3 följer en närmare genomgång av dessa skatter.

- I Sverige fanns tidigare också en skillnad i bränslebeskattningen mellan blyfri respektive blyad bensin, som då gav mycket positiva effekter på utfasningen av blyad bensin.

Kemikalieskatteutredningen kom i sin analys fram till att en väl utformad kemikalieskatt kan ha stor effekt på försäljningen av farliga kemikalier eller varor som innehåller farliga kemikalier. En högre skatt ger starkare incitament till substitution än en låg skatt. Även tillgången till substitut påverkar utfallet av skatten. Om bra substitut saknas får skatten i stället en mer fiskal karaktär, men kan dock ge ett långsiktigt innovationstryck.<sup>9</sup>

Eftersom utredningens uppgift är att föreslå en skatt på skadliga kemikalier i kläder och skor har vi valt att fördjupa oss i skattekonstruktioner som utgår från att skatt tas ut på skadliga kemikalier i konsumentprodukter. Utredningen har dock inte funnit fler sådana exempel än den danska PVC-skatten och den svenska skatten på kemikalier i viss elektronik. I nedanstående avsnitt följer en genomgång av dessa skatter.

## 9.2 PVC-skatten i Danmark

Danmark införde år 2000 en skatt på varor som innehåller PVC och ftalater, den s.k. PVC-skatten.<sup>10</sup> Lagen infördes i syfte att motivera producenterna att använda andra ämnen än PVC och mjukgörande ftalater i produkter, både av hänsyn till människors hälsa och till miljön. Mjukgjord PVC innehåller ofta ftalater som bl.a. har hormonstörande egenskaper. Eftersom ftalaterna inte är kemiskt bundna i de material där de ingår kan de läcka ut och skada människors hälsa och miljön (se avsnitt 7.8.2).<sup>11</sup>

År 2004 upphävdes skatten på hård PVC. Skatten omfattade där efter endast PVC med tillsatta mjukgörare, t.ex. ftalater, tills den helt togs bort den 1 januari 2019.

---

<sup>9</sup> SOU 2015:30 s. 211–222.

<sup>10</sup> Lov om afgift af polyvinylklorid og ftalater, Lov nr. 954 af 20 december 1999.

<sup>11</sup> Kemikalieinspektionen (2014), Kartläggning av ftalater i varor i Sverige, PM 2/14.

### 9.2.1 PVC-skattens konstruktion

PVC och ftalater ingår i många produkter och ofta i ganska små mängder. Mängden eller koncentrationen av PVC och ftalater är sällan känd av importören. Med detta som utgångspunkt beräknade danska myndigheter att kostnaderna för deklarationen ofta skulle vara större än varans värde och skattens storlek. Skatten begränsades därför till varor där det gick att uppskatta varornas innehåll av PVC och ftalater enligt standardsatser. Bland de beskattade varorna fanns några från klädsegmentet: handskar, förkläden, skyddsdräkter och regnkläder av PVC.

Skatten beräknades utifrån varornas genomsnittliga innehåll av PVC och ftalater, där utgångspunkten var 2 danska kronor per kilogram PVC och 7 danska kronor per kilogram ftalat. En högre skatt utgick om varan innehöll ftalater och en lägre skatt om en annan mjukgörare användes. Utifrån beräkningarna har sedan schablon-skattesatser beräknats, vilka bygger på varans vikt eller antalet varor. För de flesta varor utgick skatten per kilogram av varan, med undantag för pärmar där den utgick per styck samt presenningar där den utgick per kvadratmeter. Skatten var således inte differentierad utifrån mängden ftalater eller mjukgörande ämnen i den enskilda varan.

### 9.2.2 PVC-skatten togs bort i januari 2019 men kommer eventuellt att återinföras

Den danska lagen upphörde att gälla den 1 januari 2019. Anledningen var att det tillkommit reglering av användningen av PVC och mjukgörande ftalater, särskilt på EU-nivå. Vidare ansågs de administrativa kostnaderna för företagen inte motsvara skattens funktion som styrmedel. Vid tiden för upphävandet gav PVC-skatten cirka 20 miljoner danska kronor i intäkter per år. De administrativa kostnaderna utgjorde omkring 8 miljoner danska kronor.<sup>12</sup>

Det är osäkert vilka effekter den danska skatten på varor som innehåller PVC och ftalater har gett. Enligt några tidiga antaganden kunde den antas ha medfört en minskning på 15 procent av ftalater från 2002 till 2004. Det kunde dock inte utslutas att reduceringen berott på tekniska framsteg, oavsett skatten, särskilt då skattenivåerna bedömdes som relativt låga.

---

<sup>12</sup> Skatteministeriet, Bilagskapitel 2: Delanalyser, 3.6 Afgift på PVC, s. 221.

Skatten kritiserades för att den inte tog hänsyn till mängden till-satta ftalater eller gjorde skillnad på ftalater med olika farliga egen-skaper, vilket medförde att industrin inte fick incitament att minska på innehållet eller byta till mindre farliga ftalater.<sup>13</sup> I ljuset av nutida kunskap om att de flesta ftalater har fortplantningsstörande egen-skaper, är den kritiken rimligen mindre relevant i dag.

Beslutet att avskaffa PVC-skatten möttes av hård kritik från danska miljöorganisationer som bl.a. framförde att regleringen av ftalater inte är heltäckande på EU-nivå samt att EU-lagstiftningen mycket begränsat täcker importerade artiklar som innehåller PVC och ftalater. Det fördes även fram att skatten har gett incitament till att utveckla andra produkter samt att man inte tagit hänsyn till den miljökada som avskaffandet av skatten kan orsaka.<sup>14</sup>

Den danska regeringen har i december 2019 beslutat att återinföra skatten. Motivet är att det fortfarande, trots utvecklade EU-begränsningar, används problematiska ftalater i ett visst omfång samtidigt som det fortfarande finns miljömässiga utmaningar med avfallshan-teringen. Enligt danska Skatteministeriet ska förslaget godkännas ur statsstödssynpunkt innan ikraftträdande.<sup>15</sup>

### 9.3 Svensk skatt på kemikalier i viss elektronik

Sverige har infört en särskild punktskatt på kemikalier i vissa elektro-nikvaror genom lagen (2016:1067) om skatt på kemikalier i viss elek-tronik. Skatten tas ut fr.o.m. den 1 juli 2017.

Skatten syftar till att minska förekomst, spridning och expon-ering av farliga ämnen i människors hemmiljö. Flamskyddsmedel är en grupp ämnen som ofta förekommer i hemmiljön eftersom de an-vänds frekvent i hemelektronik, inte sällan har dokumenterat skad-liga egenskaper och som människor kan få i sig genom att andas in dammet, där ämnena fastnar sedan de avgetts från elektroniken.

---

<sup>13</sup> A.a., s. 222.

<sup>14</sup> Det Økologiske råd, Forbrugerrådet Tænk, Danmarks Naturfredningsforening (2017), Kommentarer til Skatteministeriet, delanalyse 3.6 Afgift på PVC.

<sup>15</sup> Skatteministeriet Danmark (2020), Genindførelse af afgift på PVC og ftalater samt PVC-folier med dobbelt sats, Faktaark, [www.skm.dk/media/1971910/Faktaark-PVC-afgift.pdf](http://www.skm.dk/media/1971910/Faktaark-PVC-afgift.pdf), hämtad 2020-02-10.

### 9.3.1 Skattens konstruktion

De skattepliktiga varorna har definierats med hjälp av tulltaxans indelning i KN-nummer. Varor som omfattas av skatt är vitvaror som t.ex. kylskåp, spisar och diskmaskiner, och övrig hemelektronik, t.ex. datorer, läsplattor, mobiltelefoner och spelkonsoler. Även om syftet är att nå varor som används i hemmiljön, kan också varor som används på annat sätt omfattas av skatteplikt eftersom tillhörigheten till ett KN-nummer är avgörande.

Skatten är viktbaserad och tas från den 1 januari 2020 ut med 11 kronor per kilogram för vitvaror och 163 kronor per kilogram för övrig elektronik. Det finns en maxgräns på 448 kronor per produkt, exklusive mervärdesskatt. Skattebeloppen räknas årligen om med förändringen av konsumentprisindex.

Skattekonstruktionen utgår från att full skatt som huvudregel tas ut på de skattepliktiga varorna. Den skattskyldige har sedan möjlighet att yrka avdrag. Som skäl för avdragskonstruktionen anförde regeringen att den skattskyldige har ett val om avdrag ska göras och att den skattskyldige har bevisbördan för rätten till avdraget. Regeringen ansåg att konstruktionen bättre tydliggör förutsättningarna för beskattning än en indelning i skatteklasser.<sup>16</sup>

Avdrag medges med 50 procent om varan inte innehåller någon additivt tillsatt brom- eller klorförening. Avdrag med 90 procent medges om varan därutöver inte innehåller någon additivt tillsatt fosorförening eller reaktivt tillsatt brom- eller klorförening.

Skattskyldig är den som tillverkar skattepliktiga varor och den som för in skattepliktiga varor från ett annat EU-land. När det gäller försäljning från länder utanför EU är den som är skyldig att betala tull även skyldig att betala skatt på kemikalier viss elektronik. Det finns också ett system med godkända lagerhållare som har en uppskjuten beskattningstidpunkt. Utöver lagerhållare finns det för närvarande ytterligare en godkänd aktör benämnd registrerad mottagare. Lagerhållare och registrerade mottagare får möjlighet att redovisa skatten samlat för redovisningsperioder i stället för att redovisa skatten separat för varje skattepliktig händelse.

---

<sup>16</sup> Prop. 2016/17:1 s. 330.

### 9.3.2 Konsumenters köp direkt från utländska säljare är för närvarande undantagna från beskattning

I lagen om skatt på kemikalier i viss elektronik undantas för närvarande varor som säljs direkt från en utländsk säljare till en konsument i Sverige, och som levereras från ett område utanför Sveriges territorium, från skattskyldighetens inträde. Svårigheten att beskatta konsumenters köp från utländska säljare uppmärksammades under utredningsstadiet av kemikalieskatten på elektronik. Både utredningen och regeringen bedömde att det inte kan krävas att utländska säljare som säljer varor på distans ska sätta sig in i nationella svenska skattebestämmelser och vara ansvariga för att redovisa och betala skatt i Sverige på ett sådant sätt som krävs. I de fall då företag i andra EU-länder kan vara skattskyldiga i Sverige, t.ex. för svensk alkoholskatt, tobaksskatt eller skatt på energi, är det fråga om skatter som är harmoniserade inom EU och som inte är främmande för säljarna samt där medlemsstaterna har ömsesidiga intressen av att hjälpa varandra. Det ansågs olämpligt att göra Skatteverket beroende av omfattande hjälp av utländska beskattningsmyndigheter då det är fråga om en icke-harmoniserad skattelagstiftning, även om det finns formella möjligheter att begära sådan hjälp. Det ansågs inte heller lämpligt att fraktförare eller svenska konsumenter blir skattskyldiga.<sup>17</sup>

Det har av branschorganisationer förts fram att skattens miljöstyrande syfte kan försvagas om den i stället styr konsumenterna mot att handla utländska, obeskattade varor.<sup>18</sup>

### 9.3.3 Förslag om att beskatta utländska säljare är under remissbehandling

Regeringen har i budgetpropositionen för 2020 (prop. 2019/20:1) angett att en promemoria för beskattning av försäljning från utländska säljare direkt till svenska konsumenter ska tas fram. Ett sådant förslag har utarbetats av Finansdepartementet i en promemoria

---

<sup>17</sup> SOU 2015:30 s. 71 f. och prop. 2016/17:1 s. 349 f.

<sup>18</sup> HUI Research AB, Utvärdering av kemikalieskatten, september 2018, s. 21 och Svenskt näringsliv, Greenwash? En analys av svenska miljöskatters effektivitet, s. 28.

(Fi2019/03580/S2) som har varit under remissbehandling fram till den 10 januari 2020.<sup>19</sup>

Förslaget innebär i korthet att undantaget för vissa försäljningar direkt från en utländsk säljare till en svensk konsument begränsas för försäljningar inom EU så att det inte längre omfattar säljare vars årliga försäljning överstiger ett tröskelvärde om 100 000 kronor. Det föreslås även att det är säljaren som är skattskyldig i dessa situationer. I de fall då säljarna inte själva blir skattskyldiga men försäljningen förmedlas av en annan aktör, blir förmedlaren skattskyldig om det årliga värdet av förmedlingarna överstiger tröskelvärdet. Det föreslås därutöver en regel om att konsumenter i vissa fall kan behöva betala skatten vid införsel och påföras en administrativ avgift om de har uppgett felaktiga uppgifter till en säljare eller en förmedlare.

Vad gäller försäljning från tredjeland föreslås att det befintliga undantaget för försäljning direkt från en utländsk säljare till en svensk konsument tas bort, vilket innebär att den som är skyldig att betala tull även blir skyldig att betala kemikalieskatt. I praktiken innebär detta att konsumenten i de flesta fall blir skattskyldig vid köp av varor direkt från en utländsk säljare i tredje land. Ändringarna föreslås träda i kraft den 1 oktober 2020.

### 9.3.4 Underlag för avdrag

På Skatteverkets hemsida finns information om underlag för avdrag avseende lagen om skatt på kemikalier i viss elektronik. Vilket underlag som är tillräckligt för att medge avdrag får avgöras utifrån förutsättningarna i det enskilda fallet. Ett sätt att styrka rätten till avdrag kan vara genom att spara innehållsdeklarationer eller annan medföljande dokumentation till varorna som visar vilka ämnen de innehåller. Ett annat sätt kan vara genom intyg från tillverkaren av varorna om att de inte innehåller de aktuella ämnena. Ytterligare ett sätt är provtagningar av varorna, där intyg från laboratorium visar vilka ämnen varorna innehåller. Det finns en skyldighet att bevara underlag i sju år

---

<sup>19</sup> Finansdepartementet, [www.regeringen.se/rattsliga-dokument/departementsserien-och-promemorior/2019/10/beskattning-av-utlandska-saljare-for-kemikalieskatten/](http://www.regeringen.se/rattsliga-dokument/departementsserien-och-promemorior/2019/10/beskattning-av-utlandska-saljare-for-kemikalieskatten/), hämtad 2019-11-05. Lagsrådsremissen publicerades den 6 mars 2020 i samband med att detta betänkande gick i tryck. I lagsrådsremissen finns vissa justeringar av förslaget.

efter utgången av det kalenderår som underlagen gäller. För en lagerhållare ska det t.ex. finnas underlag som visar hur många kilogram varor som skattskyldighet inträtt för under redovisningsperioden och underlag som styrker eventuella avdrag som har gjorts.<sup>20</sup>

### 9.3.5 Uppdrag till Skatteverket och Kemikalieinspektionen att utvärdera effekterna av skatten

Skatteverket och Kemikalieinspektionen har i november 2019 fått i uppdrag av regeringen att utvärdera effekterna av skatten.<sup>21</sup> Uppdraget ska redovisas senast den 1 oktober 2020. Myndigheterna ska analysera de samhällsekonomiska effekterna av skatten och, i den mån det är möjligt, bedöma måluppfyllelse och kostnadseffektivitet. Skatteverket ska sammanställa och utvärdera hur intäkterna från skatten har utvecklats under den tid som skatten varit i kraft, liksom även sammanställa och analysera vilka varugrupper utifrån KN-nummer som står för största andelen avdrag och hur detta har utvecklats. Om möjligt ska Kemikalieinspektionen bedöma om skatten har uppfyllt sitt syfte att minska förekomsten av farliga ämnen i människors hemmiljö. Skatteverket ska undersöka och sammanställa dels myndighetens egen administration av skatten, dels hur de skattskyldiga upplever den administrativa bördan. Om Skatteverket bedömer att administrationen är ovanligt betungande ska myndigheten komma med förslag på åtgärder. Kemikalieinspektionen ska utvärdera om de olika nivåerna för skatteavdrag fortfarande är relevanta utifrån forskningsläget kring ämnen som omfattas och ska vid behov komma med förslag på förändringar, vilket även kan inkludera att lägga till ytterligare ämnen som minskar möjligheterna till avdrag. Kemikalieinspektionen ska även undersöka om bilagan till lagen, med information om additiva eller reaktivt tillsatta flamskyddsmedel, fortfarande är aktuell eller om den behöver justeras. Om förslag till ändringar lämnas, ska dessa redovisas senast den 1 mars 2021.

---

<sup>20</sup> Skatteverket, [www.skatteverket.se/foretagochorganisationer/skatter/punktskatter/kemikalieskatt/avdrag.4.5c1163881590be297b5175c5.html](http://www.skatteverket.se/foretagochorganisationer/skatter/punktskatter/kemikalieskatt/avdrag.4.5c1163881590be297b5175c5.html), hämtad 2019-12-04.

<sup>21</sup> Dnr Fi2019/04008/S2.





# 10 Möjliga skattekonstruktioner

## 10.1 Inledning

I detta kapitel redogör utredningen för ett antal tänkbara skattekonstruktioner. Utredningen har bl.a. beaktat befintliga skattekonstruktioner på kemikalieområdet och den analys av olika konstruktioner som Kemikalieskatteutredningen gjorde i sitt betänkande.<sup>1</sup> Som framgår av kapitel 9 finns det få exempel i världen på skatter på skadliga kemikalier i behandlade varor. Det finns en svensk skatt på kemikalier (flamskyddsmedel) i viss elektronik.<sup>2</sup> 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 och som det finns förslag på att återinföra.

Grundläggande för skattens utformning är att den kan tillgodose de krav som uppställs i utredningens direktiv, vilka finns bifogade i bilaga 1 till detta betänkande. Mot bakgrund av direktivet bedömer utredningen att det huvudsakliga syftet med skatten bör vara att styra mot, ur kemikaliesynpunkt, mer hälso- och miljövänliga produkter. För skattens utformning är det centralt att det framgår vilket/vilka miljö- och hälsoproblem skatten som styrmedel ska adressera. Enligt utredningens bedömning bör valet att beskatta varugrupperna kläder och skor kunna motiveras med stöd av följande tre grundläggande problem som skadliga kemikalier i kläder och skor kan orsaka:

1. kläder och skor används nära kroppen under stora delar av dagen vilket leder till en ökad exponering för skadliga kemikalier,
2. kläder släpper ifrån sig skadliga kemikalier vid tvätt, och
3. kemikalier som finns kvar i kläder och skor orsakar problem i avfallsledet och motverkar en hög kvalitet i återvunnet material.

---

<sup>1</sup> SOU 2015:30, s. 223–227.

<sup>2</sup> Lagen (2016:1067) om skatt på kemikalier i viss elektronik.

I kapitel 7 redogörs för de miljö- och hälsoproblem som skadliga kemikalier i kläder och skor orsakar.

Regleringen av skadliga kemikalier är harmoniserad inom EU och utfasningen av skadliga kemikalier är ett pågående arbete, vilket framgår av kapitel 6–8. Det harmoniserade regelverket innebär att den som tillverkar, importerar eller distribuerar varor inom EU redan i dag behöver ha kunskap om kemikalieinnehållet i sina varor och om de innehåller något ämne på Reach-förordningens<sup>3</sup> kandidatförteckning, se avsnitt 6.3.1. Av branschens egna miljömärkningssystem framgår vidare att kravställarna ofta väljer att gå längre än Reach-förordningen genom att i sina miljömärkningskriterier även ta med kemikalier som inte omfattas av Reach-förordningen. Marknaden erbjuder också sedan flera år tillbaka möjligheter att certifiera innehållet i enskilda produkter, t.ex. genom Oeko-Tex. En närmare redogörelse finns i avsnitt 8.1–8.3. Utredningen bedömer därför att många företag redan bör ha den information som krävs vid deklaration av kemikalieinnehållet, i vart fall vad gäller varor i vilka det kan finnas ämnen som är upptagna på Reach-förordningens kandidatlista.

Skattens konstruktion är vidare grundläggande för dess förenlighet med EU- och WTO-rätten, vilket beskrivits närmare i kapitel 5.

Med beaktande av ovan angivna utgångspunkter redogör utredningen för fem olika tänkbara konstruktioner i avsnitten nedan.

## 10.2 Skatt på *alla* kläder och skor som innehåller vissa ämnen

Denna skattekonstruktion bygger på att alla de kläder och skor som innehåller vissa listade skadliga ämnen av kemikalier beskattas. Utgångspunkten för denna konstruktion är skatt som huvudregel inte utgår på kläder och skor; det är alltså inte fråga om någon skatt med avdragskonstruktion, till skillnad från lagen (2016:1067) om skatt på kemikalier i viss elektronik.

Utifrån den information som utredningen kunnat få fram tycks det finnas få ämnen som är vanligt förekommande i alla kläder och

---

<sup>3</sup> Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1907/2006 av den 18 december 2006 om registrering, utvärdering, godkännande och begränsning av kemikalier (Reach), inrättande av en europeisk kemikaliemyndighet, ändring av direktiv 1999/45/EG och upphävande av rådets förordning (EEG) nr 793/93 och kommissionens förordning (EG) nr 1488/94 samt rådets direktiv 76/769/EEG och kommissionens direktiv 91/155/EEG, 93/67/EEG, 93/105/EG och 2000/21/EG.

skor. Däremot tycks det som att de flesta kläder och skor innehåller åtminstone någon skadlig kemikalie, vilket beskrivs närmare i kapitel 7. En konstruktion som tar sikte på alla kläder och skor innebär att lagstiftaren inriktar sig på en bredare problematik, med förekomst av t.ex. skadliga färgämnen, hjälpkemikalier och oönskade ämnen vilka alltså kan finnas i de flesta slags kläder och skor. Aktuella ämnen skulle kunna vara sådana som uppfyller (eller bedöms kunna uppfylla) Reach-förordningens kriterier för särskilda farliga ämnen, s.k. SVHC ("substances of very high concern"), t.ex. CMR-ämnen, PBT- eller vPvB-ämnen eller hormonstörande ämnen, och som kan förekomma i kläder och skor, men inte nödvändigtvis i någon särskilt utpekad varugrupp.

För att konstruktionen ska uppfylla kriteriet om enkelhet i tillämpningen bör den kunna upprätthållas med relativt enkla och snabba kemiska analyser. Alternativt bör informationen finnas tillgänglig genom exempelvis produktdeklarationer. Oftast kan beskattningsmyndigheten inte genom att bara se varan veta om den innehåller vissa kemikalier. Det gör det svårt för myndigheten att avgöra vilka varor som kan vara skattepliktiga.

En nackdel med denna konstruktion är att den 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. Risken för undandragande blir hög i de fall där beskattningsmyndigheten har begränsade kontrollmöjligheter, vilket särskilt gäller vid införsel från annat EU-land. Vid import från tredjeland har beskattningsmyndigheten i och för sig större möjligheter att kontrollera varorna. Bevisbördans placering leder dock troligtvis till att beskattningsmyndigheten har mycket svårt att veta vilka varor som är skattepliktiga.

Det kommer överlag att vara svårt att hantera direktförsäljning från en utländsk säljare till en konsument i Sverige. Om t.ex. konsumenten skulle vara skattskyldig vid en direktförsäljning från tredjeland är, med denna konstruktion, risken mycket hög att skatt inte betalas in. Denna konstruktion ger nämligen få incitament till en näringsidkare i tredje land att informera konsumenten om innehåll av skadliga ämnen. Konsumenten kommer därför ha svårt att få vetskap om det förekommer ämnen i varan som kan medföra skattskyldighet. Konstruktionen ger inte incitament att deklarerat skatt

för den inköpta varan, då risken för att undandragandet upptäcks kommer att vara mycket låg.

Med denna konstruktion finns sammantaget en betydande risk att en stor andel av skattepliktiga varor som säljs av företag i Sverige eller andra EU-länder undgår beskattning. 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.

### 10.3 Skatt på *avgränsade varugrupper* av kläder och skor som innehåller vissa ämnen

Denna konstruktion är en variant av konstruktionen i avsnitt 10.2, men omfattar avgränsade varugrupper som innehåller specifika ämnen.

Vissa av de skadliga ämnen som återfinns i kläder och skor är mer förekommande i vissa varugrupper eller varor av vissa material. Högfluorerade ämnen (PFAS) används för att varorna ska få egenskaper att stå emot väta och/eller smuts, vilket medför att det endast är i vissa varukategorier PFAS tillsätts. Ftalater är också en ämnesgrupp som huvudsakligen återfinns i vissa varor som består av mjukgjorda plaster och gummi. Skatten skulle därför kunna riktas mot nämnda utvalda varugrupper av kläder och skor. En nackdel med denna smälare konstruktion är dock att ett stort antal ämnen som finns i kläder och skor och som orsakar liknande problem inte beskattas.

Konstruktionen innebär ett färre antal skattskyldiga än konstruktionen i avsnitt 10.2. Den skulle kunna innebära att det blir 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. Konstruktionen kan även medföra begränsade skatteintäkter, men kostnaderna för kontroll i förhållande till intäkterna bör bli lägre än med en mer generell skatt.

Även med ett snävare urval av produkter kommer troligtvis vissa problem med bevisbördans placering att kvarstå (i likhet med konstruktionen i avsnitt 10.2); beskattningsmyndigheten kommer ha svårt att avgöra vilka varor som kan vara skattepliktiga och incitamenten för den skattskyldige att deklarerat skatt blir troligtvis låga. Eftersom bevisbördan ligger på beskattningsmyndigheten riskerar skatten att få en mindre styrande effekt. Den riskerar också att snedvrider kon-

kurrensen mellan varor med samma kemikalieinnehåll eftersom risken är hög att vissa undgår skatt.

#### **10.4 Skatt på *alla* kläder och skor med möjlighet till avdrag om de inte innehåller vissa ämnen**

Denna konstruktion bygger på principen att samtliga kläder och skor blir skattepliktiga och att den skattskyldige ges möjlighet till skatteavdrag om vissa listade ämnen inte förekommer i varan. Bevisbördan för att varorna inte innehåller skadliga ämnen ligger alltså på den skattskyldige. Enligt utredningens bedömning leder bevisbördans placering sannolikt till att skatten får en mer styrande effekt och att risken för snedvridning av konkurrensen minskar eftersom det är svårare att undgå skatt. Utredningen bedömer att en avdragskonstruktion är nödvändig för att kunna uppfylla utredningsdirektivets önskemål att även köp från utländska säljare ska beskattas.

I likhet med konstruktionen i avsnitt 10.2 skulle skatten i detta fall kunna riktas mot ämnen som kan förekomma i kläder och skor, men inte nödvändigtvis i någon särskilt utpekad varugrupp.

Att alla kläder och skor som utgångspunkt beskattas har den fördelen att det är tydligt vilka varor som ska beskattas. Konstruktionen blir mindre lämplig i den utsträckning det finns varugrupper där vissa varor inte innehåller några av de ämnen som blir föremål för beskattning då det medför en administrativ börda både för berörda företag och för beskattningsmyndigheten.

Om skatteavdraget är tillräckligt stort för de varor som inte innehåller några skadliga kemikalier, och kostnaderna för att verifiera att man har rätt till avdrag är tillräckligt låga, kan denna skatt styra bättre än en skatt på vissa enskilda varugrupper av kläder och skor. En skatt på vissa varugrupper kan nämligen vara för snäv, vilket diskuteras i avsnitt 10.3 och 10.5.

## 10.5 Skatt på *avgränsade varugrupper* av kläder och skor med möjlighet till *avdrag* om de inte innehåller vissa ämnen

Konstruktionen innebär att alla varor i en särskilt utpekad varugrupp av kläder och skor blir skattepliktiga och den skattskyldige ges möjlighet till skatteavdrag om denne kan visa att vissa listade farliga ämnen inte förekommer alls, eller endast i liten mängd, i varan. Denna konstruktion är i grunden mest lik konstruktionen i lagen (2016:1067) om skatt på kemikalier i viss elektronik.

Till skillnad från skattekonstruktionen i avsnitt 10.3 blir det med denna konstruktion enklare för beskattningsmyndigheten att veta när en specifik vara ska beskattas eftersom utgångspunkten är att skatt ska utgå. I likhet med konstruktionen i avsnitt 10.4 får den skattskyldige alltså bevisbördan för sin rätt till avdrag, vilket underlättar för beskattningsmyndigheten i bevishänseende. Avdragskonstruktionen medför också att det är möjligt att hantera försäljning från utlandet till Sverige.

Liksom skatten i avsnitt 10.3 är konstruktionen lämplig när hälso- och miljöproblemet huvudsakligen kan avgränsas till ett begränsat antal varugrupper. Med en sådan konstruktion blir antalet skattskyldiga förhållandevis tydligt avgränsat. En skattekonstruktion där utgångspunkten är att skatt ska utgå för alla varor i en särskilt utpekad varugrupp, medför ett större antal skattskyldiga än konstruktionen i avsnitt 10.3. I de fall då de ämnen som skatten tar sikte på är vanligt förekommande i varugrupperna, är det troligtvis bättre med denna konstruktion än konstruktionen i avsnitt 10.3. Det blir då färre avdragsyrkanden och de administrativa kostnader som förknippas med dessa blir därmed lägre. Om det blir ett stort antal skattskyldiga som får fullt avdrag, har företaget och myndigheter haft kostnader för att administrera skatten utan att den genererar några skatteintäkter, vilket kan vara en nackdel med konstruktionen.

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

Den här konstruktionen är en kombination av de varianter som beskrivs i avsnitt 10.4 och 10.5. Den bygger 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.

Liksom avdragskonstruktioner i avsnitt 10.4 och 10.5 ligger bevisbördan för att varorna inte innehåller skadliga kemikalier 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, vilket har beskrivits i ovan nämnda avsnitt.





# 11 Lag om skatt på kemikalier i kläder och skor

## 11.1 Inledning

Utredningen ska enligt direktiven ta fram ett förslag på en skatt på skadliga kemikalier i kläder och skor. Syftet med skatten ska vara att minska förekomsten av eller risken för exponering och spridning av miljö- och hälsofarliga ämnen från kläder och skor. Vid utformningen av skatten bör utredningen även beakta risken att skadliga kemikalier hamnar i naturen och där ger upphov till skadlig inverkan på miljön.

Utredningen ska vidare redovisa lämplig avgränsning när det gäller skadliga ämnen och vilka varugrupper som bör omfattas av skatten samt hur kriterierna för en beskattning bör utformas. För att säkerställa att skatten uppnår sitt syfte ska utredningen även analysera eventuella oönskade incitamenteffekter som kan uppstå till följd av de avgränsningar och den utformning som föreslås. Utgångspunkten bör vara att på ett kostnadseffektivt sätt minska risken för exponering och spridning av skadliga ämnen som dokumenterat förekommer i respektive varugrupp och som går att mäta med hjälp av en standardiserad eller annan likvärdig mätmetod. Vidare ska utredningen föreslå skattenivåer som är tillräckligt effektiva för att minska exponeringen för, och på sikt fasa ut, skadliga kemikalier i kläder och skor. Skatten ska vara kostnadseffektiv, teknikneutral och administrativt enkel. Särskild hänsyn bör tas till företagens administrativa börda och kostnader.

Utredningen bör även beakta hur förslaget relaterar till krav i EU-lagstiftning på kemikalieområdet, exempelvis informationsplikten i

artikel 33 i Reach-förordningen.<sup>1</sup> Enligt direktiven ska utredningen bl.a. särskilt beakta om och i vilken utsträckning ämnen som är förbjudna eller begränsade inom EU ska hanteras, för att säkerställa att skatten inte leder till ökad exponering för ämnen som är förbjudna eller begränsade.

En annan utgångspunkt bör vara att reglerna inte medför gränshandelsproblem eller på annat sätt står i strid med EU-rätten eller Sveriges internationella åtaganden. Utredningen ska bl.a. särskilt beakta att konkurrensen mellan svenska och utländska företag inte snedvrids samt att åtgärden är förenlig med EU:s statsstödsregler. Vidare ska utredningen särskilt beakta hur konsumenters köp direkt från utländska säljare både inom och utanför EU ska hanteras, med ambitionen att även utländska säljare ska omfattas av skatteuttaget.

I detta kapitel presenterar utredningen sina överväganden och förslag till en lag om skatt på kemikalier i kläder och skor. I nedanstående avsnitt ges en kort introduktion till förslaget och dess konstruktion.

### 11.1.1 Introduktion till förslaget och dess konstruktion

Sveriges regering har i olika sammanhang gett uttryck för att EU:s regler om kemikalier hittills inte har lett till den grad av utfasning av skadliga kemikalier som är önskvärd enligt svensk kemikaliepolitik. EU:s reglering av kemiska ämnen i varor utgår huvudsakligen från det enskilda ämnet eller ämnesgruppen. Det finns ingen samlad lagstiftning som reglerar innehållet av kemiska ämnen i textilvaror eller skor. Skyddsnivån i EU höjs stegvis tack vare enskilda initiativ från EU-kommissionen eller medlemsländer, men utan någon övergripande plan eller regelbunden översyn. En nationell skatt på skadliga kemikalier i kläder och skor har således en potential att påskynda en önskvärd utfasning av ämnen som är särskilt farliga för människa och miljö.

Utmaningen med skadliga kemikalier i kläder och skor är för det första det stora antalet (flera tusen) kemikalier som används i eller

---

<sup>1</sup> Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1907/2006 av den 18 december 2006 om registrering, utvärdering, godkännande och begränsning av kemikalier (Reach), inrättande av en europeisk kemikaliemyndighet, ändring av direktiv 1999/45/EG och upphävande av rådets förordning (EEG) nr 793/93 och kommissionens förordning (EG) nr 1488/94 samt rådets direktiv 76/769/EEG och kommissionens direktiv 91/155/EEG, 93/67/EEG, 93/105/EG och 2000/21/EG.

kan bildas vid tillverkningen, och som därför i varierande grad kan återfinnas i de färdiga varorna. Problemet är således inte reducerat till ett fåtal specifika varor eller ett fåtal kemikalier. Utöver att kemikalierna kan orsaka stora problem i arbetsmiljön och i den yttre miljön i tillverkningsländerna, blir de problematiska för vårt samhälle 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, tvättas inte alltid ut men orsakar miljöproblem både i tillverknings- och i avfallsledet och motverkar en hög kvalitet i återvunnet material.

Utmaningen består för det andra i att det, bland de aktuella kemikalierna, finns ett betydande antal av sådana som utifrån sina inneboende egenskaper är att betrakta som ”särskilt farliga” enligt EU:s kemikalielagstiftning och vars användning därför bör fasas ut.

Utredningen har initialt analyserat om en enklare skattekonstruktion liknande den för skatten på viss elektronik skulle vara möjlig att tillämpa även för kläder och skor. Konstruktionen för viss elektronik innebär i korthet att skatten styr från skadligare flamskyddsmedel (som består av grundämnena klor, brom eller fosfor) till mindre skadliga flamskyddsmedel, i kretskort eller plastdelar över en viss vikt, se avsnitt 9.3. Det är alltså en skatt som är inriktad på substitution inom en specifik funktion i specifika delar av varorna. Användningen av flamskyddsmedel är också en stor utmaning för varugruppen när det gäller hälso- och miljöpåverkan från kemikalier, kanske den största. Det finns vidare tillräcklig kunskap om många av de olika medlen för att kunna göra en gradering av farligheten. Utredningen har emellertid, såsom framgår ovan, funnit att problematiken med skadliga kemikalier i kläder och skor är betydligt mer komplex än i elektronik. Det används flera tusen kemikalier i tillverkningen samtidigt som det bland dessa finns många med särskilt farliga egenskaper. Det rör sig inte enbart om kemikalier som fyller en funktion i det färdiga plagget eller skon utan också om rester av

processkemikalier eller oönskade ämnen som bildats i tillverkningen. Det finns inte heller någon motsvarighet till kretskortens funktion eller flamskyddsmedlens betydelse i elektronik. En ändamålsenlig skatt på kemikalier i kläder och skor bör därför kunna adressera flera olika slags kemikalier i de olika material som varorna kan bestå av.

Utredningen har valt att utgå från skattekonstruktionen som beskrivs i avsnitt 10.6 *Skatt på alla kläder och skor med högre skattesatser på avgränsade varugrupper och möjlighet till avdrag om de inte innehåller vissa ämnen*. Konstruktionen bygger på principen att alla kläder och skor som utgångspunkt blir skattepliktiga och att den skattskyldige ges möjlighet till skatteavdrag om denne kan visa att vissa ämnesgrupper inte förekommer i varan. Vissa kemikalier som är miljö- och hälsoskadliga återfinns bara i vissa varusegment. För att de skattskyldiga, för att få avdrag, inte ska behöva verifiera frånvaro av ftalater respektive högfluorerade ämnen (PFAS) som inte förekommer i alla varor, görs en delvis differentiering mellan de skattepliktiga varorna.

Den valda konstruktionen med avdrag underlättar kontrollen av skatten eftersom samtliga kläder och skor som utgångspunkt är skattepliktiga. Bevisbördan för att ämnena inte innehåller skadliga ämnen ligger alltså på den skattskyldige. En skatt med en avdragskonstruktion är enligt utredningens bedömning nödvändig för att kunna uppfylla utredningsdirektivets önskemål att även köp från utländska säljare ska beskattas. Konstruktionen har samtidigt också klara fördelar när det gäller att kontrollera efterlevnaden hos svenska företag. Administrativt innebär dock en avdragskonstruktion att betydligt fler företag och varor omfattas av skatten, jämfört med en skatt enbart på de kläder och skor som innehåller vissa ämnen (se avsnitt 10.2 och 10.3). Enligt utredningens bedömning överväger dock skälen för att ta ut skatt på alla kläder och skor den administrativa börda som skatten innebär för de skattskyldiga och beskattningsmyndigheterna. Skatten har utifrån dessa utgångspunkter utformats för att vara så enkel som möjligt att tillämpa för både skattskyldiga och beskattningsmyndigheter.

En beskattning på detta breda sätt bör också ses som ett bidrag till den cirkulära textilekonomi som EU:s miljöministrar strävar mot, enligt rådslutsatser från oktober 2019. Ministrarna understryker i slutsatserna att det behövs policyåtgärder på produktnivå, t.ex.

ekonomiska styrmedel, för att främja en övergång till en mer hållbar produktion och för att hantera riskerna med kemikalier i textil.<sup>2</sup>

## 11.2 Allmänt om regelverkets utformning

**Utredningens förslag:** Skatt på kemikalier i kläder och skor ska betalas till staten.

**Bakgrund:** I det svenska skattesystemet finns det direkta och indirekta skatter. Inkomstskatterna dominerar bland de direkta skatterna, men kapitalskatterna är också av stor betydelse. Mervärdesskatten är den dominerande bland de indirekta skatterna. Mervärdesskatten kan beskrivas som en allmän konsumtionsskatt som ska betalas på i princip all omsättning av varor och tjänster. Även punktskatter hänförs till kategorin indirekta skatter.

Punktskatt brukar tas ut på särskilt utvalda varor och tjänster. Det är den vanligaste formen av skatt som styrmedel. En punktskatt kan ha ett fiskalt syfte, vilket innebär att den syftar till att stärka statens finanser. Den kan även syfta till att begränsa eller styra konsumtionen av de varor och tjänster som den omfattar. I de flesta fall har dock skatten både ett fiskalt och ett styrande syfte.

Oavsett syftet leder en punktskatt oftast till att den skattepliktiga varan eller tjänsten blir dyrare i konsumentledet genom att den skattskyldige övervältrar åtminstone en del av kostnaden för skatteuttaget på den slutlige konsumenten.

Punktskatter i Sverige regleras i separata punktskattelagar för varor och tjänster. Exempel på punktskattelagar är lagen (1994:1563) om tobaksskatt, lagen (1994:1564) om alkoholskatt, lagen (1994:1776) om skatt på energi, lagen (2016:1067) om skatt på kemikalier i viss elektronik, lagen (2018:696) om skatt på vissa nikotinhaltiga produkter, lagen (2019:1274) om skatt på avfall som förbränns och lagen (2020:32) om skatt på plastbärkassar. Det finns flera likheter i lagarna, men också betydande skillnader. De har var för sig utformats med utgångspunkt i de särskilda förhållanden som gäller för respektive bransch och varugrupp samt utifrån lagstiftarens syfte med respektive punktskatt. För att begränsa antalet skattskyldiga placeras skattskyl-

---

<sup>2</sup> More circularity – Transition to a sustainable society, Rådslutsatser nr 12791/19, Bryssel, 2019-10-04.

digheten normalt så tidigt som möjligt i handels- eller näringskedjan, vilket underlättar både administration och kontroll. Vanligtvis är den skattskyldige den som utför tjänsterna eller som tillverkar, importerar eller säljer de punktskattepliktiga varorna.

**Skälen för utredningens förslag:** Enligt utredningens bedömning är det lämpligt att en kemikalieskatt på kläder och skor, i likhet med andra miljöstyrande skatter, utformas som en punktskatt. Det är en sådan skatt som kan påverka konsumenterna att välja mer hälso- och miljövänliga kläder och skor. På samma sätt som föreskrivs i bl.a. lagen om skatt på kemikalier i viss elektronik bör det i den föreslagna lagen om skatt på kemikalier i kläder och skor föreskrivas att skatten ska betalas till staten.

## 11.3 Skattepliktiga varor

### 11.3.1 Alla kläder och skor blir skattepliktiga

**Utredningens förslag:** Kläder och skor som kan medföra skatteplikt definieras genom nummer i Kombinerade nomenklaturen (KN) enligt rådets förordning (EEG) 2658/87 av den 23 juli 1987 om tulltaxe- och statistiknomenklaturen och om Gemensamma tulltaxan som gällde den 1 januari 2020.

**Bakgrund:** Utredningen ska enligt direktiven redovisa en lämplig avgränsning av vilka varugrupper som bör omfattas av skatten.

**Skälen för utredningens förslag:** Utredningen anser att redan etablerade definitioner, i den mån det är möjligt, bör användas för att definiera de skattepliktiga varorna. KN-nummer är tulltaxenummer fastställda i den Kombinerade nomenklaturen enligt rådets förordning (EEG) nr 2658/87 och är således redan etablerade definitioner.<sup>3</sup> Systemet används för att få en harmoniserad varuklassificering och kodifiering av varor inom EU och används vid bl.a. import och export. KN-nummer har exempelvis använts för att definiera skattepliktiga varor i lagen om alkoholskatt, lagen om skatt på energi och lagen om skatt på kemikalier i viss elektronik.

---

<sup>3</sup> Rådets förordning (EEG) nr 2658/87 av den 23 juli 1987 om tulltaxe- och statistiknomenklaturen och om Gemensamma tulltaxan.

Fördelen med den kombinerade nomenklaturen är att den är internationellt etablerad och att den redan används i många system, t.ex. Tullverkets system för de som ska importera varor till Sverige samt Statistiska Centralbyråns importstatistik. Den innebär också att det redan finns ett system för hur olika varugrupper ska avgränsas mot varandra med varuhandböcker, förklarande anmärkningar, tidigare meddelade klassificeringsbesked och omfattande rättspraxis att söka ledning i. Nackdelen är att systemet är uppbyggt utifrån andra syften än kemikaliebeskattning. Varor delas som regel inte in efter kemikalieinnehåll.

Det är också möjligt att ta fram egna definitioner på vilka varor eller material som ska vara skattepliktiga. Det finns då möjlighet att definiera skattepliktiga varor efter behov. Det är en viss fördel i jämförelse med KN-nummer som inte är anpassade efter en skatt som tar sikte på kemikalieinnehållet i kläder och skor. Med egna definitioner av skattepliktiga varor blir lagtexten mer dynamisk och öppen för anpassning vid olika gränsdragningsituationer. Den närmare gränsdragningsproblematiken lämnas över till beskattningsmyndigheter och domstolar att lösa. Generellt kommer dock egna definitioner att medföra fler gränsdragningsproblem än om etablerade begrepp används. Det blir ytterligare en begreppssfär som myndigheter och skattskyldiga måste sätta sig in i, vilket inledningsvis kan medföra tillämpningssvårigheter och risk för att bestämmelsen inte tillämpas enhetligt innan det finns praxis på området. Gränsdragningsproblem bör dock till stor del kunna lösas genom vägledande dokument avseende skattepliktiga varor.

I den EU-rättsliga regleringen på kemikalieområdet förekommer det både att utpekade varor definieras direkt i lagtexten och att KN-nummer används.

Enligt utredningens bedömning är det mest fördelaktigt att tulltaxans KN-nummer används i den mån det är möjligt. De varor som föreslås omfattas av skatteplikt framgår nedan av tabell 11.1.

Tabell 11.1 Skattepliktiga varor

<u>KN-nummer</u>	<u>Exempel på varor</u>
4015 19	Handskar av gummi
4015 90	Andra gummikläder än handskar
4203 10	Kläder av läder eller konstläder
4203 21	Kläder av läder eller konstläder speciellt utformade för sport- och fritid
4203 29	Handskar av läder eller konstläder
4303 10	Kläder av pälskinn och konstgjord päls
6504	Hattar och andra huvudbonader, flätade eller hopfogade av band eller remsor
6505	Hattar och andra huvudbonader av trikå m.m.
6506 91	Andra huvudbonader av gummi eller plast
6506 99	Andra huvudbonader av annat material
61	Kläder och tillbehör till kläder av trikå
62 förutom 6213	Kläder och tillbehör till kläder av annat än trikå, exkl. näsdukar
6401	Vattentäta skodon med yttersulor och överdelar av gummi eller plast
6402	Andra skodon med yttersulor och överdelar av gummi eller plast
6403	Skodon med yttersulor av gummi, plast, läder eller konstläder och med överdelar av läder
6404	Skodon med yttersulor av gummi, plast, läder eller konstläder och med överdelar av textilmaterial
6405	Andra skodon

### 11.3.2 Vissa skattepliktiga kläder och skor definieras särskilt

**Utredningens förslag:** Vissa skattepliktiga varor definieras särskilt. Dels är det fråga om varor som helt eller delvis består av mjukgjord polyvinylklorid, polyuretan eller gummi. Dels är det fråga om varor med allvädersfunktion, vilket avser varor som är utformade för att stå emot väta och smuts.

**Skälen för utredningens förslag:** Utredningen bedömer att det finns skäl att göra viss åtskillnad mellan varorna vad gäller de ämnen de beskattas för, vilket närmare redogörs för i avsnitt 11.5.2. Ftalater är en grupp ämnen som används för att göra plaster och gummi mjuka, se avsnitt 7.8.2. Ftalater kan t.ex. finnas i kläder och skor där mjukgjord polyvinylklorid (PVC) används. Exempelvis kan ftalater finnas i tryckta eller belagda textilier och kläder (t.ex. regnkläder),



samt skor av konstläder, plastskor och sandaler, stövlar och sulor. Eftersom ftalater i princip inte återfinns i varor som saknar material av mjukgjord plast etc. finns goda skäl att sortera bort dessa varor så att skatt enbart tas ut på varor som helt eller delvis består av relevanta material.

Varor av sådana material går emellertid inte att särskilja med stöd av KN-nummer. En särskild definition av sådana varor är därför nödvändig i lagtexten. Utredningen anser att en lämplig definition av sådana varor är kläder och skor som helt eller delvis består av mjukgjord polyvinylklorid, polyuretan eller gummi. Den snävare definition som föreslås innebär att färre varor träffas än om alla varor hade behövt redovisa avsaknad av ftalater för att få skatteavdrag.

På motsvarande vis behöver kläder och skor som kan innehålla PFAS definieras. Som framgår av avsnitt 7.8.1 används PFAS (dvs. olika högfluorerade polymerer) i stor utsträckning av textilindustrin på en rad olika textilrelaterade varor. I kläder är det i regnkläder och andra ytterkläder, mössor och vantar som sådana kemikalier tillsätts för att ge dessa vatten- och smutsavstötande egenskaper. I skor kan PFAS finnas i skor av både av läder och tyg. Det kan vara skor och stövlar som används under olika säsonger. Gemensamt även för skor är att PFAS tillsätts för att ge varorna vatten- och smutsavvisande egenskaper. Det är alltså främst varor med allvädersfunktion som kan innehålla PFAS.

Det finns således behov av att definiera de varor som har allvädersfunktion för att inte den som är skattepliktig ska behöva visa avsaknad av PFAS i alla kläder och skor för att få skatteavdrag. Om åtskillnad mellan sådana varor ska göras med hjälp av KN-nummer kommer det ändå att vara fråga om ett stort antal varor, där många varor inte kommer att ha en sådan allvädersfunktion som kläder med PFAS har. Skatten skulle i så fall träffa en stor mängd varor som inte innehåller PFAS. Utredningen anser det därför lämpligast att varor med allvädersfunktion definieras i lagtexten. De varor som åsyftas är varor som är avsedda att användas som det yttersta lagret på kroppen. De är tillverkade i olika material som ofta beskrivs som att materialet ”andas”. Med detta menas att materialet är vattentätt men ändå släpper igenom fukt. Fluorkarbonerna kan dels vara tillsatta i de material som står för själva ”andas”-funktionen, dels som beståndsdel av impregneringen av själva yttertyget. Med varor med allvädersfunktion avses alltså kläder och skor som är utformade för att stå

emot väta och smuts. Det kommer då att vara fråga om en betydligt mindre mängd varor än om KN-nummer hade använts.

Utredningen har även övervägt att särreglera biocidbehandlade varor. EU:s biocidförordning<sup>4</sup> reglerar marknadsföringen av verk samma ämnen och varor som behandlats med sådana ämnen. Efter som skattskyldigheten kan ha inträtt innan varan marknadsförts på ett visst sätt, är det inte möjligt att urskilja skattepliktiga varor utifrån deras marknadsföring. Även om användningen av biocider tycks mest frekvent i kläder och skor inom sport- och fritidssegmentet, förekommer de t.ex. i strumpor, underkläder, tröjor och arbetskläder. Utredningen har därför inte funnit det möjligt med en definition som sorterar ut de varor som är behandlade med biocider, varken utifrån marknadsföring eller ett definierat smalare segment. Enligt utredningens bedömning är det alltså inte möjligt att ha en särskild skatt för sådana varor. Alla kläder och skor som beskattas ges därför möjlighet till avdrag för avsaknad av biocider.

Utredningen har inte funnit anledning till ytterligare differentiering av de skattepliktiga varorna.

## 11.4 Beskattning ska ske utifrån varornas vikt

**Utredningens förslag:** Beskattning ska ske utifrån vikten på de skattepliktiga varorna.

**Skälen för utredningens förslag:** De skadliga ämnena kan avges från kläder och skor på många olika sätt, nämligen vid kontakt med svett, saliv eller kroppsfett, genom direkt avgivning till luft, genom slitage vid användning eller tvätt samt vid förbränning av avfall. En mängd olika faktorer spelar in på den faktiska avgivningen.

Det är önskvärt att skatten i den mån det är möjligt blir proportionell mot de hälso- och miljökostnader som inte beaktas vid köpbesluten samtidigt som de administrativa kostnaderna hålls låga.

Utredningen har på ett tidigt stadium valt bort det potentiellt miljöekonomiskt optimala alternativet att kunna ta ut skatt baserat på den faktiska mängden av olika skadliga kemikalier (över ett visst gränsvärde). Anledningen är att företagen inte har uppgifter om

---

<sup>4</sup> Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 528/2012 av den 22 maj 2012 om tillhandahållande på marknaden och användning av biocidprodukter

exakt mängd av kemikalier, utan deras interna kontrollsystem bygger primärt på att verifiera frånvaron av skadliga kemikalierna. Utredningen har därför bedömt att det inte skulle vara möjligt att bygga en beskattning på den faktiska mängden kemikalier. I en konstruktion med avdragsmöjligheter vid frånvaro av ett skadligt ämne, definierat som halter under ett lågt gränsvärde, blir det faktiska innehållet under gränsvärdet knappast relevant.

Utredningen har därför valt mellan att ta ut skatt utifrån vikt eller per styck. Allt annat lika bedömer utredningen att vikten på ett plagg eller en sko har en högre korrelation med flertalet miljöeffekter och en del hälsoeffekter (exempelvis de som uppkommer genom inandning av damm) jämfört med ett uttag styckvis. En del effekter korrelerar starkare med klädernas yta än vikt, men utredningen bedömer att beskattning utifrån yta skulle vara alltför administrativt betungande.

En tydlig fördel med beskattning utifrån vikt är att det kan räcka med endast en skattesats för kläder och en annan för skor, alternativt samma skattesats för båda varugrupperna. Sker beskattningen i stället utifrån antal kommer separata skattesatser behövas för olika klädtyper. Anledningen är att olika klädtyper skiljer sig mycket åt i vikt, vilket korrelerar med avgivningen av kemikalier via exempelvis damm och tvättvatten. Utredningen har övervägt olika skattesatser för tre klädtyper – ”mindre”, ”mellan” och ”större” – men funnit att det skapar många gränsdragningsproblem och potentiella obalanser mellan de olika typerna. Motsvarande problem uppstår också för skor. Vid en sammantagen bedömning anser alltså utredningen att beskattning utifrån vikten på de skattepliktiga varorna är det bästa alternativet.

En kilovis beskattning innebär att skatten tas ut proportionellt mot varornas vikt. Det medför att skatt tas ut med lägre belopp på barnkläder och barnskor, vilket innebär att barns exponering för skadliga kemikalier via sina egna kläder och skor skulle kunna reduceras i något mindre utsträckning än vad som är fallet för vuxna. Utredningen har därför övervägt möjligheten att konstruera skatten så att skillnad görs mellan barn- och vuxenstorlekar. Eftersom det genom KN-nummer inte är möjligt att definiera barnstorlekar och det inte finns någon enhetlighet i övrigt kring hur barnstorlekar ska anges, har utredningen dock funnit det lämpligast att inte göra någon åtskillnad mellan barn- och vuxenstorlekar i syfte att undvika svåra gränsdragningsproblem.

## 11.5 Ämnen som skatten tar sikte på

### 11.5.1 Särskilt farliga ämnen och biocider som kan finnas i alla kläder och skor listas i fem avdragsbilagor

**Utredningens förslag:** Skatten syftar till att fasa ut särskilt farliga ämnen och biocider i alla kläder och skor. Det urval av särskilt farliga ämnen och biocider som blir föremål för beskattning listas i fem bilagor i lagen.

**Skälen för utredningens förslag:** Skatten bör inriktas på ämnen som uppfyller (eller bedöms kunna uppfylla) Reach-förordningens kriterier för särskilda farliga ämnen, s.k. SVHC ("substances of very high concern"), se avsnitt 6.3.1. Ämnen som uppfyller de kriterierna kan tas upp på Reach-förordningens kandidatförteckning och därmed träffas av särskilda informationskrav samt eventuella framtida krav på tillståndsprövning. Reach-förordningen stipulerar att ämnena på kandidatförteckningen på sikt ska fasas ut. Anledningen till det är att det är vetenskapligt svårt, ibland omöjligt, att ange en säker nivå för exponering. SVHC-kriterierna rymmer således de farligaste egenskaper man känner till. Urvalet av ämnen kan alltså motiveras med att de orsakar mest skada på människor och miljö, samtidigt som företagen i dagsläget inte är rättsligt förhindrade att använda sådana ämnen i tillverkningen av kläder och skor. Det är också ett känt faktum att det går långsamt att föra in nya ämnen i kandidatförteckningen och att de ämnen som finns i förteckningen inte fasas ut i den takt som är önskvärd. Det går därför att finna stöd för argumentet att en pådrivande skatt är motiverad.

Genom att beskatta kända SVHC, och strukturellt liknande ämnen som kan antas vara SVHC, blir risken för falsk substitution liten. De ämnesgrupper som Reach-förordningen pekar ut som SVHC är cancerframkallande, mutagena eller reproduktionstoxiska ämnen (s.k. CMR-ämnen) och långlivade miljögifter (PBT- och vPvB-ämnen). Även ämnen som har egenskaper som bedöms som lika farliga, t.ex. hormonstörande ämnen, ämnen som är PBT/vPvB-lika eller allergiframkallande ämnen, kan identifieras som SVHC.

Utredningen föreslår att särskilt farliga ämnen som kan förekomma i alla kläder och skor listas i bilagor i lagen. Utredningen har i urvalet av ämnen i de olika bilagorna utgått från dels kartläggningar

av skadliga kemikaliers förekomst i kläder och skor utförda av EU-kommissionen<sup>5</sup> och Kemikalieinspektionen<sup>6</sup>, dels olika certifieringsorgans kriterier för kläder och skor.<sup>7</sup> Genom att använda dessa källor har det alltså varit möjligt att identifiera ämnen för vilka de särskilt farliga egenskaperna är väl dokumenterade samtidigt som relevansen för kläder och skor är styrkt. Fokus i urvalet har legat på funktionskemikalier<sup>8</sup>, eftersom klädföretagen har något större möjlighet att påverka förekomsten av dem jämfört med processkemikalier<sup>9</sup> och oavsiktligt förekommande ämnen.<sup>10</sup> Utredningen bedömer alltså att de utvalda ämnena har särskilt farliga egenskaper, har relevans för kläder och skor, är väl kända för branschen och fortfarande förekommer i vissa varor.

Även om förekomsten av olika farliga ämnen skiljer sig något åt mellan kläder och skor, bedömer utredningen att de administrativa fördelarna med gemensamma bilagor överväger nackdelarna med en något lägre träffsäkerhet. Av avsnitt 13.2 framgår att skillnaderna i vissa fall är betydande. Vid en framtida utvärdering av lagen är det lämpligt att studera hur likheter och skillnader utvecklats (se vidare avsnitt 12.1).

De ämnen som listas i *bilaga 1* är ämnen med cancerframkallande, mutagena och reproduktionstoxiska egenskaper (CMR-ämnen).

---

<sup>5</sup> Europeiska kommissionen (2017), Consultation on a possible restriction of hazardous substances (CMR 1A and 1B) in textile articles and clothing for consumer use, [https://ec.europa.eu/growth/content/consultation-possible-restriction-hazardous-substances-cmr-1a-and-1b-textile-articles-and-0\\_sv](https://ec.europa.eu/growth/content/consultation-possible-restriction-hazardous-substances-cmr-1a-and-1b-textile-articles-and-0_sv), hämtad 2019-08-06, se avsnitt 6.3.4.

<sup>6</sup> Kemikalieinspektionen (2015), Kemikalier i textilier – Risker för människors hälsa och miljö, Rapport från ett regeringsuppdrag, Rapport 3/15.

<sup>7</sup> Oeko-Tex och Bluesign, se avsnitt 8.1–8.2.

<sup>8</sup> Funktionskemikalier tillsätts för att bidra till utformningen av eller ge den slutliga varan vissa egenskaper. Dessa ämnen är således avsedda att stanna kvar i den slutliga varan för att uppnå den önskvärda funktionen. Exempel på sådana ämnen är färgämnen och pigment, antiryknmedel, antikrympmedel, olje-, smuts- och vattenavvisande medel, mjukgörare, flamskyddsmedel och antibakteriella medel.

<sup>9</sup> Processkemikalier är nödvändiga vid framställningen av material för t.ex. textilier och skor men bidrar inte till den slutliga varans egenskaper och ska därför inte avsiktligt finnas kvar i färdig textil. Exempel på hjälpkemikalier är organiska lösningsmedel, tensider, mjukgörare, salter samt syror och baser.

<sup>10</sup> Oavsiktliga förekommande kemiska ämnen är inte avsedda att finnas kvar i den färdiga varan, t.ex. föroreningar och nedbrytningsprodukter, och som saknar funktion i produktionsprocessen eller i färdig textil. Oavsiktligt förekommande kemiska ämnen som finns kvar i den slutliga varan har ofta en relativt låg koncentration, jämfört med koncentrationerna av funktionella kemiska ämnen, men kan ibland utgöra risk för människors hälsa och miljö. Några exempel på oavsiktligt bildade kemiska ämnen är formaldehyd som frigörs från vissa reaktiva hartser, polycykliska aromatiska kolväten (PAH), arylaminer samt giftiga metaller (t.ex. tungmetaller) på grund av föroreningar i utgångsmaterial.

Ämnesurvalet baseras bl.a. på de arbetslistor som EU-kommissionen tog fram som underlag för att utveckla ett begränsningsförslag för kläder och skor inom Reach-förordningen.<sup>11 12</sup> Dessa utgörs av mjukgörare, lösningsmedelsrester och nitrosaminer. Vidare har utredningen valt ut ett antal cancerframkallande färgämnen från de internationella textilcertifieringsorganen Bluesigns och Oeko-Tex kriterier (se avsnitt 8.1 och 8.2).<sup>13 14</sup> Utredningen har också inkluderat ett antal cancerframkallande färgämnen från Kemikalieinspektionens kartläggning 2014 av kemikalier i textil.<sup>15</sup> Slutligen har utredningen valt ut några organofosfater med mjukgörande funktion baserat på dels arbetslistor från EU-kommissionen, textilcertifieringsorganens listor och Kemikalieinspektionens kartläggning enligt ovan, dels vetenskapligt underlag om ämnesgruppen.<sup>16 17</sup>

I *bilaga 2* listas ämnen med allergiframkallande egenskaper. Listan består av namngivna ämnen som är föreslagna att ingå i en begränsning i kläder och skor inom Reach-förordningen<sup>18</sup>, se även avsnitt 6.3.5. Det kommer att ta ett antal år innan reglerna ska tillämpas i det fall förslaget leder till en begränsning. Även dessa ämnen är tills vidare problematiska och det finns därför skäl att beskatta dessa ämnen för att påskynda utfasningen. På liknande sätt som för de ämnen som kategoriseras som CMR finns det ett vetenskapligt stöd för att fasa ut dessa ämnen i kläder och skor i och med att det föreligger ett förslag till begränsning. De flesta av de aktuella ämnena förekommer dessutom i Bluesigns och Oeko-Tex certifieringskriterier.

Utredningen har analyserat i vilken utsträckning begränsningsförslaget för allergiframkallande ämnen kan överföras rakt av in i lagen.

---

<sup>11</sup> Europeiska kommissionen (2017), Consultation on a possible restriction of hazardous substances (CMR 1A and 1B) in textile articles and clothing for consumer use, [https://ec.europa.eu/growth/content/consultation-possible-restriction-hazardous-substances-cmr-1a-and-1b-textile-articles-and-0\\_sv](https://ec.europa.eu/growth/content/consultation-possible-restriction-hazardous-substances-cmr-1a-and-1b-textile-articles-and-0_sv), hämtad 2019-08-06.

<sup>12</sup> Europeiska kommissionen (2016), Feedback on the public consultation on the potential restriction on CMRs 1a and 1b in textiles and next steps. 21<sup>st</sup> Meeting of Competent Authorities for REACH and CLP (CARACAL) 29 June–1 July 2016 Open session. Doc. CA/46/2016, hämtad 2020-02-22.

<sup>13</sup> Bluesign® Restricted Substances List (RSL), Version 10.0, July 01, 2019; bluesign® Restricted Substances List (RSL), Version 10.0, July 01, 2019.

<sup>14</sup> Standard 100 by OEKO-TEX®, Edition 03.2019.

<sup>15</sup> Kemikalieinspektionen (2015), Kemikalier i textilier – Risker för människors hälsa och miljön. Rapport från ett regeringsuppdrag, Rapport 3/15.

<sup>16</sup> Doherty et al. (2019), Organophosphate Esters: Are These Flame Retardants and Plasticizers Affecting Children's Health? Current Environmental Health Reports, (2019) 6:201–213.

<sup>17</sup> der Veen et al (2012), Phosphorus flame retardants: Properties, production, environmental occurrence, toxicity and analysis, Chemosphere 88 (2012) s. 1119–1153.

<sup>18</sup> European Chemicals Agency (2019), Annex XV Restriction Report, Proposal for a Restriction. Skin Sensitising Substances, 2019-05-22.

Den dynamiska kopplingen till CLP-förordningen utgör här en viss utmaning. Även om det skulle vara möjligt att i lagen hänvisa till aktuella ändringar i förordningen, vilka får uppdateras årligen, är en hänvisning till över 1 000 ämnen i en EU-databas inte lämplig. I förslaget till begränsning har förslagsställarna dessutom dels efterlyst ytterligare uppgifter från industrin i valda delar, dels bedömt att en övergångstid på 36 månader kan vara motiverad för att i vissa fall utveckla analysmetoder. Mot bakgrund av att det alltså handlar om över 1 000 ämnen och att det finns viss osäkerhet kring förekomsten av analysmetoder bör skatten endast omfatta dispersionsfärgämnen samt ämnen för vilka särskilda gränsvärden har utvecklats.

För dispersionsfärgämnen har det i konsultationen för förslaget kommit i kommentarer från många aktörer om osäkerheter kring möjligheten att mäta förekomst ned till de halter vid vilka människor sensibiliseras – 0,05 mg/kg.<sup>19</sup> Utredningen föreslår därför att använda ett högre, av certifieringsorgan<sup>20</sup> etablerat, gränsvärde på 50 mg/kg, vilket framgår av tabell 11.2 nedan. Vidare har många aktörer fört fram att det finns svårigheter att mäta krom(VI)-föreningar i läder ned till 1 mg/kg. Eftersom Reach-förordningen redan begränsar förekomsten av krom(VI)-föreningar i läder till 3 mg/kg utifrån cancerframkallande egenskaper, föreslår utredningen att tills vidare inte ta med dem i bilagan. Nämnda justeringar av bilagan i förhållande till begränsningsförslaget syftar till att främja en kostnadseffektiv och administrativt enkel skatt, i linje med utredningens direktiv. De ska inte ses som ett ställningstagande till pålitligheten i kommentarerna.

I beaktande av de sammantagna kommentarerna på begränsningsförslaget, utesluter inte utredningen att begränsningsförslaget kan komma att förändras vad gäller såväl urval av ämnen som gränsvärden. I den fortsatta behandlingen av utredningens förslag, liksom vid en framtida översyn av lagens bilagor, är det därför särskilt angeläget att se över behovet av justeringar i bilaga 2.

I *bilaga 3* listas ämnen som är persistenta (långlivade) bioackumulerande (anrikas i levande varelser) och toxiska, PBT, samt ämnen som är mycket persistenta och mycket bioackumulerande, vPvB. Utredningen föreslår att i denna bilaga ha med gruppen klorparaffi-

---

<sup>19</sup> General Comments and answers to specific information requests, [www.echa.europa.eu/sv/web/guest/registry-of-restriction-intentions/-/dislist/details/0b0236e182446136](http://www.echa.europa.eu/sv/web/guest/registry-of-restriction-intentions/-/dislist/details/0b0236e182446136), hämtad 2020-02-28.

<sup>20</sup> Standard 100 by OEKO-TEX®, Edition 03.2019.

ner. I kläder och skor kan klorparaffiner förekomma i naturläder liksom i plast och gummi, och fungera som mjukgörare och flamskyddsmedel.<sup>21 22</sup> Vissa ämnen i gruppen är reglerade i den globala Stockholmskonventionen (se avsnitt 6.9.2), begränsade inom Reach-<sup>23</sup> respektive POPs-förordningen<sup>24</sup> samt förekommer i certifieringsorganens kriterier. Utredningen bedömer att samtliga ämnen i gruppen klorparaffiner har sådana egenskaper att de kan antas vara särskilt farliga ämnen. Vidare föreslår utredningen att ta med tre siloxaner vilka är kandidatämnen upptagna på Reach-förordningens kandidatförteckning<sup>25</sup> och även finns med i certifieringsorganens kriterier.<sup>26 27</sup>

I *bilaga 4* listas ämnen med hormonstörande egenskaper. Utredningen föreslår att gruppen alkylfenol/etoxilater ingår i denna bilaga. Både nonylfenol- och oktylfenolföreningar är upptagna på Reach-förordningens kandidatförteckning.<sup>28</sup> Nonylfenol får inte längre användas i textilproduktion inom EU och nonylfenoletoxilat får inte förekomma i färdiga kläder enligt en begränsning i Reach-förordningen. Begränsningen omfattar även importerade varor.<sup>29</sup> Flera alkylfenol/etoxilater finns också med Bluesigns och Oeko-Tex certifieringskriterier. Utredningen bedömer att samtliga ämnen i gruppen alkylfenol/etoxilater har sådana egenskaper att de kan antas vara särskilt farliga ämnen.

I bilagan ingår även trifenylofosfat som är upptagen på Internationella kemikaliesekretariatets (ChemSec) utfasningslista (SIN-list)<sup>30</sup> för sina hormonstörande egenskaper (se avsnitt 8.7) och är under utvärdering inom Reach-förordningen av samma skäl.<sup>31</sup>

---

<sup>21</sup> Kemikalieinspektionen, Klorparaffiner, [www.kemi.se/prio-start/kemikalier-i-praktiken/kemikaliegrupper/klorparaffiner](http://www.kemi.se/prio-start/kemikalier-i-praktiken/kemikaliegrupper/klorparaffiner), hämtad 2019-09-25.

<sup>22</sup> AFIRM Group (2019), Restricted Substances List, Version 04.

<sup>23</sup> Kortkedjiga klorparaffiner är identifierade som särskilt farliga ämnen i Reach-förordningen och därmed uppförda på kandidatförteckningen, vilken finns publicerad på Echa:s hemsida: [www.echa.europa.eu/sv/candidate-list-table](http://www.echa.europa.eu/sv/candidate-list-table)

<sup>24</sup> Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2019/1021 av den 20 juni 2019 om långlivade organiska föreningar (omarbetning), Bilaga 1, Del A.

<sup>25</sup> [www.echa.europa.eu/sv/candidate-list-table](http://www.echa.europa.eu/sv/candidate-list-table).

<sup>26</sup> Bluesign® Restricted Substances List (RSL), Version 10.0 | July 01, 2019; bluesign® Restricted Substances List (RSL), Version 10.0 | July 01, 2019.

<sup>27</sup> Standard 100 by OEKO-TEX®, Edition 03.2019.

<sup>28</sup> [www.echa.europa.eu/sv/candidate-list-table](http://www.echa.europa.eu/sv/candidate-list-table).

<sup>29</sup> Bilaga XVII, post 46a Reach-förordningen.

<sup>30</sup> <https://chemsec.org/business-tool/sin-list/> hämtad 2020-02-24.

<sup>31</sup> <https://echa.europa.eu/sv/regulations/reach/evaluation/substance-evaluation/community-rolling-action-plan> hämtad 2020-02-24.



I *bilaga 5* listas antimikrobiella ämnen (biocider). Silver och silverföreningar i kläder har uppmärksammats både av Kemikalieinspektionen och Svenskt Vatten.<sup>32 33</sup> Baserat på sökningar på internet erfar utredningen att silverföreningar även förekommer i sportskor. Övriga ämnens förekomst i kläder eller skor har bekräftats vid Kemikalieinspektionens tillsyn av biocidbehandlade varor.<sup>34</sup> Biocider marknadsförs för att döda eller hämma organismer, t.ex. bakterier och svampar som orsakar lukt i kläder och skor (se avsnitt 6.4). När kläderna tvätas lossnar biociderna från plagget och förs med tvättvattnet till avloppsreningsverk. Utöver riskerna för hälsa och miljö vid direkt exponering för biociderna finns det farhågor om att biocidanvändningen kan bidra till utvecklingen av resistent bakterier och utveckling av korsresistens mot antibiotika, som i sin tur kan medföra svårbehandlade sjukdomar.<sup>35 36 37</sup>

Förekomst av ämnena i konsumentprodukter leder till en diffus och kontinuerlig spridning till miljön. Ämnen med biocidverkan behöver förekomma i en viss koncentration för att uppnå den önskade antimikrobiella effekten. Vid de koncentrationer som den diffusa spridningen ger upphov till i miljön kan ämnena i stället utlösa skyddsmekanismer hos mikroorganismerna, vilket i sin tur kan leda till resistensutveckling.<sup>38 39</sup> Med hjälp av antibiotika är det möjligt att behandla även mycket allvarliga bakteriella infektionssjukdomar. Medicinska åtgärder som innebär en ökad infektionsrisk såsom transplantationer, avancerad cancerbehandling och vård av för tidigt födda barn, är beroende av effektiva antibiotika. Dagens moderna sjukvård hade till stora delar inte varit möjlig utan dessa läkemedel. Antibiotika är också viktigt för att bota sjukdomar hos djur och för att

---

<sup>32</sup> Kemikalieinspektionen (2012), Antibacterial substances leaking out with the washing water – analyses of silver, triclosan and triclocarban in textiles before and after washing, PM 1/12.

<sup>33</sup> Svenskt Vatten (2018), Silver Leaching, A Report on Silver in Sportswear, Meddelande M146, November 2018.

<sup>34</sup> Underlag från Kemikalieinspektionen till utredningen om kläd- och skorelevanta biocider som myndigheten har identifierat, 2019-12-19.

<sup>35</sup> Kemikalieinspektionen (2012), Antibacterial substances leaking out with the washing water – analyses of silver, triclosan and triclocarban in textiles before and after washing, PM 1/12.

<sup>36</sup> Toxikologiska rådet (2019), Toxikologiska rådets årsrapport 2019, Rapport 1/19.

<sup>37</sup> SCENIHR (Scientific Committee on Emerging and Newly Identified Health Risks) (2009), Assessment of the Antibiotic Resistance Effects of Biocides, 19 January 2009.

<sup>38</sup> Toxikologiska rådet (2019), Toxikologiska rådets årsrapport 2019, Rapport 1/19.

<sup>39</sup> United Nations Environment Programme (2017), Frontiers 2017 Emerging Issues of Environmental Concern.

trygga livsmedelsförsörjningen.<sup>40</sup> Resistens mot antibiotika är därför ett allvarligt globalt problem och hotar grundläggande funktioner i hälso- och sjukvården. Enligt en överenskommelse inom Världshälsoorganisationen (WHO) från 2015, Global Action Plan, är alla länder skyldiga att utveckla nationella aktionsplaner för att motverka och hantera resistens.<sup>41</sup>

Även i denna del vilar skatten alltså på vetenskaplig grund. Det är angeläget att uppdatera bilagan när det kommer fram ny kunskap om vilka biocider som förekommer i kläder och skor.

För biocider, där syftet är att de överhuvudtaget inte ska användas, föreslår utredningen ett gränsvärde på 1,0 mg/kg, baserat på innehållet av silverföreningar utifrån Svenskt Vattens kartläggning, se ovan.

---

<sup>40</sup> Regeringskansliet (2020), Svensk strategi för arbetet mot antibiotikaresistens 2020–2023, beslutad den 13 februari 2020.

<sup>41</sup> World Health Organization (2015), Global Action Plan on Antimicrobial Resistance; Antimicrobial resistance [www.who.int/news-room/fact-sheets/detail/antimicrobial-resistance](http://www.who.int/news-room/fact-sheets/detail/antimicrobial-resistance), hämtad 2019-11-07.

**Tabell 11.2 Sammanställning av källorna till urval av ämnen respektive gränsvärden i bilagorna 1–5**

Ämnets/ämnesgruppens namn	Källa till urval	Källa till föreslaget gränsvärde	Kommentar
<b>Bilaga 1</b>			
<b>CMR-ämnen</b>			
1,2-dikloretan	EU-kommissionens underlag CMR-begränsning i Reach-förordningen, Oeko-Tex och Bluesigns kriterier.	Oeko-Tex och Bluesigns gränsvärden 1,0 mg/kg.	Utredningen har bedömt att Oeko-Tex och Bluesigns gränsvärden 1,0 mg/kg är mer lämpligt för den praktiska tillämpningen hos företag och myndigheter jämfört med EU-kommissionens föreslagna gränsvärde 50 mg/kg. Kommissionen föreslog 50 mg/kg som default för samtliga 96 aktuella ämnen i kategorin "Other substances". 1,2 dikloretan blev aldrig begränsat.
Dimetylnitrosamin	EU-kommissionens underlag för CMR-begränsning i Reach-förordningen och Bluesigns kriterier.	Bluesigns gränsvärde 0,05 mg/kg.	Utredningen har bedömt att Bluesigns gränsvärde 0,05 mg/kg är mer lämpligt för den praktiska tillämpningen hos företag och myndigheter jämfört med EU-kommissionens föreslagna gränsvärde 50 mg/kg. Kommissionen föreslog 50 mg/kg som default för samtliga 96 aktuella ämnen i kategorin "Other substances". Dimetylnitrosamin blev aldrig begränsat.
Formamid	EU-kommissionens underlag för CMR-begränsning i Reach-förordningen, Oeko-Tex och Bluesigns kriterier.	Bluesigns gränsvärde 50 mg/kg.	Utredningen bedömer att Bluesigns gränsvärde 50 mg/kg är mer lämpligt för den praktiska tillämpningen hos företag och myndigheter jämfört med Oeko-Tex gränsvärde 0,02 viktprocent och EU-kommissionens föreslagna gränsvärde 50 mg/kg. Kommissionen föreslog 50 mg/kg som default för samtliga 96 aktuella ämnen i kategorin "Other substances". Formamid blev aldrig begränsat.

Ämnets/ämnesgruppens namn	Källa till urval	Källa till föreslaget gränsvärde	Kommentar
Acid Red 114	Oeko-Tex kriterier "dyestuff classified as carcinogenic" och Bluesigns kriterier "colorants with carcinogenic potential".	Oeko-Tex gränsvärde för färgämnen 50,0 mg/kg.	Utredningen bedömer att Oeko-Tex gränsvärde 50 mg/kg är mer lämpligt för den praktiska tillämpningen hos företag och myndigheter jämfört med Bluesigns gränsvärde 20 mg/kg.
Basic Blue 26	Kemikalieinspektionens Rapport 3/15, bilaga 7, Oeko-Tex kriterier "dyestuff classified as carcinogenic" och Bluesigns kriterier "colorants banned for other reasons".	Oeko-Tex gränsvärde för färgämnen 50,0 mg/kg.	Utredningen bedömer att Oeko-Tex gränsvärde på 50 mg/kg är mer lämpligt för den praktiska tillämpningen hos företag och myndigheter jämfört med Bluesigns gränsvärde på 20 mg/kg.
Basic Violet 14	Kemikalieinspektionens Rapport 3/15, bilaga 7, Oeko-Tex kriterier "dyestuff classified as carcinogenic" och Bluesigns kriterier "colorants with carcinogenic potential".	Oeko-Tex gränsvärde för färgämnen 50,0 mg/kg.	Utredningen bedömer att Oeko-Tex gränsvärde 50 mg/kg är mer lämpligt för den praktiska tillämpningen hos företag och myndigheter jämfört med Bluesigns gränsvärde 20 mg/kg.
Direct Black 38	EU-kommissionens underlag för CMR-begränsning i Reach-förordningen, Kemikalieinspektionens Rapport 3/15, bilaga 7, Oeko-Tex kriterier "dyestuff classified as carcinogenic" och Bluesigns kriterier "colorants banned for other reasons".	Oeko-Tex gränsvärde för färgämnen 50,0 mg/kg.	Utredningen bedömer att Oeko-Tex gränsvärde 50 mg/kg är mer lämpligt för den praktiska tillämpningen hos företag och myndigheter jämfört med Bluesigns gränsvärde 20 mg/kg och EU-kommissionens föreslagna gränsvärde 30 mg/kg. Kommissionen föreslog 30 mg/kg som default för samtliga 38 aktuella ämnen i kategorin "Classified dyes". Direct Black 38 blev aldrig begränsat.
Direct Blue 15	Oeko-Tex kriterier "dyestuff classified as carcinogenic" och Bluesigns kriterier "colorants with carcinogenic potential".	Oeko-Tex gränsvärde för färgämnen 50,0 mg/kg.	Utredningen bedömer att Oeko-Tex gränsvärde 50 mg/kg är mer lämpligt för den praktiska tillämpningen hos företag och myndigheter jämfört med Bluesigns gränsvärde 20 mg/kg.

Ämnets/ämnesgruppens namn	Källa till urval	Källa till föreslaget gränsvärde	Kommentar
Direct Red 28	EU-kommissionens underlag för CMR-begränsning i Reach-förordningen, Oeko-Tex kriterier "dyesstuff classified as carcinogenic" och Bluesigns kriterier "colorants with carcinogenic potential".	Oeko-Tex gränsvärde för färgämnen 50,0 mg/kg.	Utredningen bedömer att Oeko-Tex gränsvärde 50 mg/kg är mer lämpligt för den praktiska tillämpningen hos företag och myndigheter jämfört med Bluesigns gränsvärde 20 mg/kg och EU-kommissionens föreslagna gränsvärde 30 mg/kg. Kommissionen föreslog 30 mg/kg som default för samtliga 38 aktuella ämnen i kategorin "Classified dyes". Direct Red 28 blev aldrig begränsat.
Pigment Black 25	Bluesigns kriterier "colorants with carcinogenic potential".	Oeko-Tex gränsvärde för färgämnen 50,0 mg/kg.	Utredningen bedömer att Oeko-Tex gränsvärde 50 mg/kg kan tillämpas på Pigment Black 25. Enligt utredningens bedömning är detta gränsvärde mer lämpligt för den praktiska tillämpningen hos företag och myndigheter jämfört med Bluesigns gränsvärde 20 mg/kg.
Pigment Yellow 157	Bluesigns kriterier "colorants with carcinogenic potential".	Oeko-Tex gränsvärde för färgämnen 50,0 mg/kg.	Utredningen bedömer att Oeko-Tex gränsvärde 50 mg/kg kan tillämpas på Pigment Yellow 157. Enligt utredningens bedömning är detta gränsvärde mer lämpligt för den praktiska tillämpningen hos företag och myndigheter jämfört med Bluesigns gränsvärde 20 mg/kg.
Tri(2-kloroetyl)fosfat (TCEP)	EU-kommissionens underlag för CMR-begränsning i Reach-förordningen, Oeko-Tex och Bluesigns kriterier.	Oeko-Tex 10,0 mg/kg.	Utredningen har utgått från generella gränsvärden för flamskyddsmedel och bedömer att Oeko-Tex 10,0 mg/kg är mer lämpligt för den praktiska tillämpningen hos företag och myndigheter jämfört med Bluesigns gränsvärde 5,0 mg/kg och EU-kommissionens föreslagna gränsvärde 50 mg/kg. Kommissionen föreslog 50 mg/kg som default för samtliga 96 aktuella ämnen i kategorin "Other substances". Tri(2-kloroetyl)fosfat (TCEP) blev aldrig begränsat.

Ämnets/ämnes- gruppens namn	Källa till urval	Källa till föreslaget gränsvärde	Kommentar
Tris(kloropropyl)- fosfat (TCPP)	Vetenskapligt underlag om förekomst av och faror med organo- fosfater. <sup>42 43</sup>	Oeko-Tex 10,0 mg/kg.	Utredningen har utgått från generella gränsvärden för flam- skyddsmedel och bedömer att Oeko-Tex 10,0 mg/kg är mer lämpligt för den praktiska tillämpningen hos företag och myndigheter jämfört med Bluesigns gränsvärde 5,0 mg/kg.
Tris(1,3-dikloro-2- propyl)fosfat (TDCPP)	Oeko-Tex och Bluesigns kriterier.	Oeko-Tex 10 mg/kg.	Utredningen har utgått från generella gränsvärden för flam- skyddsmedel och bedömer att Oeko-Tex 10,0 mg/kg är mer lämpligt för den praktiska till- ämpningen hos företag och myndigheter jämfört med Blue- signs gränsvärde 5,0 mg/kg.

## Bilaga 2

### Allergiframkallande ämnen

Formaldehyd	Begränsningsförslag till Reach-förord- ningen.	Begränsningsförslagets gränsvärde 75 mg/kg.
1,4 parafenylen- diamin	Begränsningsförslag till Reach- förordningen.	Begränsningsförslagets gränsvärde 210 mg/kg för läder, hudar och päls, samt 250 mg/kg för övriga material.
Nickelföreningar	Begränsningsförslag till Reach- förordningen.	Begränsningsförslagets gränsvärde 110 mg/kg för läder, hudar och päls och 130 mg/kg för övriga material.
Koboltföreningar	Begränsningsförslag till Reach- förordningen.	Begränsningsförslagets gränsvärde 60 mg/kg för läder, hudar och päls och 70 mg/kg för övriga material.

<sup>42</sup> der Veen et al. (2012), Phosphorus flame retardants: Properties, production, environmental occurrence, toxicity and analysis, Chemosphere 88 (2012) s 1119–1153.

<sup>43</sup> European Chemicals Agency (2019), Annex XV Restriction Report, Proposal for a Restriction. Skin Sensitising Substances, 2019-05-22.

Ämnets/ämnesgruppens namn	Källa till urval	Källa till föreslaget gränsvärde	Kommentar
Dispersionsfärgämnen (24 st.)	Begränsningsförslag till Reach-förordningen.	Oeko-Tex gränsvärde 50 mg/kg.	För dispersionsfärgämnen har det i konsultationen för förslaget kommit in kommentarer från många aktörer om osäkerheter kring möjligheten att mäta förekomst ned till de halter vid vilka människor sensibiliseras – 0,05 mg/kg. Därför föreslår utredningen att Oeko-Tex gränsvärde 50 mg/kg tillämpas.

### Bilaga 3 PBT/vPvB-ämnen

Alkaner, C <sub>10</sub> –C <sub>28</sub> , klorerade (klorparaffiner)	Ämnesgruppen klorparaffiner är delvis reglerad inom Reach-förordningen och POPs-förordningen. Många klorparaffiner tas även upp i Bluesigns och Oeko-Tex kriterier.	Bluesigns och Oeko-Tex gränsvärden 100 mg/kg för läder och 50 mg/kg för övriga material.	
Oktametylcyklo-tetrasiloxan (D4)	Kandidatämne i Reach-förordningen, Bluesigns och Oeko-Tex kriterier.	Oeko-Tex gränsvärde (0,1 viktprocent).	Utredningen bedömer att Oeko-Tex gränsvärde (0,1 viktprocent) är mer lämpligt för den praktiska tillämpningen hos företag och myndigheter jämfört med Bluesigns gränsvärde på 10 mg/kg. Gränsvärdet för kommunikation av förekomst av kandidatämnen i varor enligt artikel 33 i Reach-förordningen är enligt utredningen inte relevant att beakta i sammanhanget då det är lika för alla varor och således inte anpassat till de specifika riskerna med kläder och skor.

Ämnets/ämnesgruppens namn	Källa till urval	Källa till föreslaget gränsvärde	Kommentar
Dekametylcyklopentasiloxan (D5)	Kandidatämne i Reach-förordningen, Bluesigns och Oeko-TEX kriterier.	Oeko-TEX gränsvärde (0,1 viktprocent).	Utredningen bedömer att Oeko-TEX gränsvärde (0,1 viktprocent) är mer lämpligt för den praktiska tillämpningen hos företag och myndigheter jämfört med Bluesigns gränsvärde 10 mg/kg. Gränsvärdet för kommunikation av förekomst av kandidatämnen i varor enligt artikel 33 i Reach-förordningen är enligt utredningen inte relevant att beakta i sammanhanget då det är lika för alla varor och således inte anpassat till de specifika riskerna med kläder och skor.
Dodekametylcyklohexasiloxan (D6)	Kandidatämne i Reach-förordningen, Bluesigns och Oeko-TEX kriterier.	Oeko-TEX gränsvärde (0,1 viktprocent)	Utredningen bedömer att Oeko-TEX gränsvärde (0,1 viktprocent) är mer lämpligt för den praktiska tillämpningen hos företag och myndigheter jämfört med Bluesigns gränsvärde 10 mg/kg. Gränsvärdet för kommunikation av förekomst av kandidatämnen i varor enligt artikel 33 i Reach-förordningen är enligt utredningen inte relevant att beakta i sammanhanget då det är lika för alla varor och således inte anpassat till de specifika riskerna med kläder och skor.



Ämnets/ämnesgruppens namn	Källa till urval	Källa till föreslaget gränsvärde	Kommentar
<b>Bilaga 4</b>			
<b>Hormonstörande ämnen</b>			
Alkylfenol/etoxilater	Vissa av ämnena i gruppen är kandidatämnen och även begränsade inom Reach-förordningen. Många, alkylfenol/etoxilater, tas även upp i Bluesigns och Oeko-Tex kriterier.	Oeko-Tex gränsvärde 5,0 mg/kg för enskilda ämnen och 50,0 mg/kg för summa av alla ämnen.	Utredningen bedömer att Oeko-Tex kriterier (5,0 mg/kg för enskilda ämnen och 50,0 mg/kg för summan av alla ämnen) är mer lämpligt för den praktiska tillämpningen hos företag och myndigheter jämfört med Bluesigns 10 mg/kg för enskilda ämnen. Gränsvärdet för kommunikation av förekomst av kandidaterna i varor enligt artikel 33 i Reach-förordningen är enligt utredningen inte relevant att beakta i sammanhanget då det är lika för alla varor och således inte anpassat till de specifika riskerna med kläder och skor.
Trifenylfosfat	Upptagen på internationella kemikalieseekretariatets utfasningslista (SIN-list) och är under utvärdering inom Reach-förordningen.	Oeko-Tex 10 mg/kg.	Utredningen har utgått från generella gränsvärden för flamskyddsmedel och bedömt att Oeko-Tex 10,0 mg/kg är mer lämpligt för den praktiska tillämpningen hos företag och myndigheter jämfört med Bluesigns gränsvärde 5,0 mg/kg.

<b>Bilaga 5 Biocider</b>			
Silverföreningar	Silver och silverföreningar har uppmärksammats både av Kemikalieinspektionen och Svenskt Vatten.	1,0 mg/kg baserat på Svenskt Vattens mätningar av silverföreningar.	Utredningen har utvecklat ett gränsvärde för samtliga biocider på 1,0 mg/kg baserat på Svenskt Vattens mätningar av silverföreningar.
Reaktionsblandning av titandioxid och silverklorid	Ämnet har identifierats av Kemikalieinspektionen vid tillsyn av biocidbehandlade varor.	1,0 mg/kg baserat på Svenskt Vattens mätningar av silverföreningar.	Utredningen har utvecklat ett gränsvärde för samtliga biocider på 1,0 mg/kg baserat på Svenskt Vattens mätningar av silverföreningar.
Dimetyloktadecyl (3-(trimetoxysilyl)propyl) ammoniumklorid	Ämnet har identifierats av Kemikalieinspektionen vid tillsyn av biocidbehandlade varor.	1,0 mg/kg baserat på Svenskt Vattens mätningar av silverföreningar.	Utredningen har utvecklat ett gränsvärde för samtliga biocider på 1,0 mg/kg baserat på Svenskt Vattens mätningar av silverföreningar.

Bilagorna är alltså baserade på de grupperingar av inneboende egenskaper som ligger till grund för identifieringen av särskilt farliga ämnen inom Reach-förordningen: CMR-ämnerna, allergiframkallande ämnen, PBT/vPvB-ämnerna respektive hormonstörande ämnen. Därutöver utgör antimikrobiella ämnen (biocider) en femte grupp. Bilagorna återspeglar skattens syfte att åtgärda en bredare problematik med förekomst av skadliga kemikalier i kläder och skor. Som tidigare nämnts har utredningen i urvalet av ämnen i de olika bilagorna utgått från dels kartläggningar av skadliga kemikaliers förekomst i kläder och skor utförda av EU-kommissionen och Kemikalieinspektionen, dels olika certifieringsorgans kriterier för kläder och skor. De särskilt farliga egenskaperna hos de utvalda ämnena liksom deras relevans för kläder och skor är därmed väl dokumenterade.

Det är svårt att göra någon ytterligare ämnesvis kategorisering för de ämnen som anges i bilagorna 1–5. Det rör sig om kemikalier som visserligen har en inneboende skadlig egenskap gemensam, men som i övrigt inte nödvändigtvis har något gemensamt, varken i molekylens struktur eller varför de förekommer i varan. Utredningen har vad gäller ämnena i dessa bilagor följt synpunkter från branschen om att ange kemiska ämnen med namn, internationell nummerbeteckning (CAS) samt nummerbeteckning som används för kemiska ämnen på marknaden inom EU (EG-nummer) så långt det är möjligt och funktionellt. I övriga fall anges ”flera”.

Generellt innebär bilagornas indelning efter inneboende egenskaper att det kan finnas ämnen som har två skadliga egenskaper, t.ex. både cancerframkallande och allergiframkallande. I de av utredningen föreslagna bilagorna handlar det enbart om två ämnen med just de nämnda egenskaperna.<sup>44</sup> Det är emellertid vanligt att t.ex. hormonstörande ämnen också kan orsaka cancer eller påverka fortplantningsförmågan. PBT-ämnena har också, utöver sina persistenta och bioackumulerande egenskaper, någon slags toxisk effekt. På sikt skulle därför bilagorna kunna innehålla ämnen med andra kombinationer av skadliga egenskaper. Oavsett detta uppstår frågan om sådana ämnen borde placeras i en eller två bilagor. Det som enligt utredningen främst talar för att enbart placera ämnet i en bilaga, är att de aktuella ämnena annars skulle få en dubbelt så stor betydelse för möjligheten till avdrag, och indirekt därmed framstår som dubbelt så farliga som de andra ämnena. En sådan viktning saknar dock vetenskapligt stöd och kan skapa en olycklig balans mellan både olika bilagor och olika ämnen. Med den av utredningen föreslagna avdragstrappan, se avsnitt 11.6.1, skulle förekomst av ett enda sådant ämne innebära att avdrag inte är möjligt och att full skatt ska betalas.

Vad som talar för en placering i två bilagor är att den bättre överensstämmer med den övergripande principen i konstruktionen att avdrag medges vid frånvaro av ämnen med vissa egenskaper. En placering i två bilagor kan också i det enskilda fallet ytterligare förstärka incitamentet för substitution. Nivån på meravdraget, 19 kronor, är emellertid satt så att det normalt ska ge ett tillräckligt incitament till substitution. Det skulle kunna uppfattas som ologiskt att få göra avdrag för frånvaro av t.ex. cancerframkallande ämnen, samtidigt som ett sådant ämne förekommer. Utredningen anser samtidigt att det bör gå att göra tydligt och begripligt vilka källor som legat till grund för urvalet av ämnen i respektive bilaga.

Ur administrativ synvinkel blir det något enklare att hålla sig uppdaterad med och kommunicera innehållet i bilagorna uppåt i tillverkningskedjan om de inte överlappar varandra. Vidare minskar behovet av att berörda myndigheter ser över bilagorna utifrån hur farobedömningen för de olika ämnena utvecklas. Sammantaget bedömer utredningen att de administrativa fördelarna med att ett ämne

---

<sup>44</sup> Flera nickelföreningar och koboltföreningar, vilka är föreslagna i bilaga 2 (allergiframkallande ämnen) kan även orsaka cancer. (Även krom(VI)-föreningar och formaldehyd kan orsaka cancer men dessa problem är redan omhändertagna genom begränsningar i Reach-förordningen).

endast kan återfinnas i en bilaga överväger de kommunikativa nackdelarna.

En allmän osäkerhet med att identifiera relevanta ämnen som bör ingå i bilagorna har varit att bedöma i vilken utsträckning varje enskilt ämne förekommer i olika varor, då det finns ett begränsat underlag avseende ämnenas förekomst. Enligt ett inspel från kemikaliegruppen vid RISE<sup>45</sup> är många av de ämnena som utredningen övervägt till största delen utfasade från deras medlemmars varor. Utredningen har strävat efter att listorna ska präglas av hög relevans. I sammanhanget bör det också vägas in att Kemikalieinspektionen vid sin tillsyn brukar finna att inte alla företag alltid lever upp till existerande regler (se exempel i avsnitt 7.9). Det finns därför anledning att anta att åtminstone företag med en mindre utvecklad intern kemikaliekontroll kommer att finna en utmaning i urvalet av ämnen. Under alla omständigheter råder det inget tvivel om att allergiframkallande ämnen är frekvent förekommande i många kläder och skor och att biocider förekommer relativt frekvent i vissa segment.

Även om skatten tar sikte mot sådana ämnen som i praktiken är problematiska genom att den riktar in sig på ämnen vars användning är oreglerad, kan det för enskilda ämnesgrupper och under övergångsperioder ändå vara rimligt med en viss överlappning mot begränsade ämnen för att motverka falsk substitution och främja administrativ enkelhet för både företag och myndigheter. En sådan överlappning kommer dock inte medföra risk för dubbelbestraffning. En skattskyldig som felaktigt uppger att en viss vara inte innehåller ett begränsat ämne vars frånvaro berättigar till avdrag (se avsnitt 11.6) kan påföras skattetillägg. Användning av ett begränsat ämne kan samtidigt medföra sanktioner enligt miljöbalken eller i den ordning som anges i de särskilda produktlagstiftningarna. Omständigheterna som utlöser de olika sanktionerna är dock inte desamma; i det ena fallet är det fråga om ett felaktigt avdragsyrkande och i den andra situationen är det fråga om att varan innehåller ämnen som den inte får innehålla. Det är därför inte fråga om en dubbelbestraffningssituation enligt artikel 4 i tilläggsprotokoll 7 till Europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna (Europakonventionen).<sup>46</sup> Avdragskonstruktionen innebär

---

<sup>45</sup> Skatt på skadliga kemikalier i kläder och skor – synpunkter från Kemikaliegruppen vid RISE, inlägga till utredningen 2019-11-30.

<sup>46</sup> Jfr NJA 2013 s. 502 och HFD 2014 ref. 65.

vidare att den skattskyldige inte blir tvungen att uppge att den har begränsade ämnen i sina skattepliktiga varor, eftersom det är frivilligt att själv begära avdrag eller lämna ut sådana uppgifter till en konsument som vill göra avdrag. Konstruktionen medför alltså inte att den skattskyldige måste tillhandahålla för denne belastande material. Den står därför inte heller i strid mot artikel 6 Europakonventionen.

I den föreslagna konstruktionen är det tänkt att bilagorna ska ses över med viss regelbundenhet, utifrån skattens styrande effekt och nya rön om innehållet av skadliga ämnen, se avsnitt 12.1.

### 11.5.2 Särskilt farliga ämnen som kan finnas i vissa varusegment

**Utredningens förslag:** Ämnesgruppen ftalater anges med en kemisk struktur i lagtexten. Ämnesgruppen PFAS anges med en strukturformel i lagtexten.

**Bakgrund:** Ftalater är en grupp ämnen som bl.a. används för att mjukgöra plaster och gummi. En stor andel av ftalaterna är bevisat skadliga för fortplantningen och hormonstörande hos människa och i miljön. Samhällets kostnader för skador i form av nedsatt fertilitet, missbildningar i könsorganen med mera är enligt flera studier omfattande (se avsnitt 13.9.1). Ftalaters användning inom EU är delvis, men inte fullständigt, begränsad (se avsnitt 6.3.3).

Högfluorerande ämnen, PFAS, är extremt svårnedbrytbara i miljön. Flera av dem ansamlas i levande varelser och är giftiga. Till exempel är både PFOS och PFOA hormonstörande ämnen. PFOS är reglerat i POPs-förordningen (se avsnitt 6.5) medan PFOA är begränsat inom Reach-förordningen (se avsnitt 6.3.3). Övriga PFAS misstänks ha motsvarande farliga egenskaper för människa och miljö (se avsnitt 7.8). EU:s miljöministrar antog i juni 2019 rådslutsatser om en strategi för hållbar kemikaliepolicy, i vilka de uppmanar EU-kommissionen att utveckla en aktionsplan för att eliminera alla icke väsentliga användningar av PFAS.<sup>47</sup> Miljöministrarna från Danmark, Luxemburg, Norge och Sverige skickade i december 2019 ett brev

<sup>47</sup> Europeiska unionens råd (2019), Towards a Sustainable Chemicals Policy Strategy of the Union, Rådslutsatser nr 10713/19.

till berörda kommissionärer med förslag på konkreta element i en sådan plan.<sup>48</sup>

**Skälen för utredningens förslag:** Utredningen bedömer att samtliga ämnen i grupperna ftalater och PFAS har sådana egenskaper att de kan antas vara särskilt farliga ämnen. Deras förekomst i kläder och skor är väl dokumenterad. Bakgrunden för denna bedömning finns i avsnitt 7.8, 7.9 och 11.3.2. För dessa ämnesgrupperna är det, till skillnad från de ämnesgrupper som anges i bilagorna 1–5, möjligt att enbart ange en strukturformel och/eller gruppnamn. För PFAS föreslår utredningen att den strukturformel som tillämpas av Kemikalieinspektionen för krav på viss information till produktregistret ska användas.<sup>49</sup> Strukturformeln fångar upp alla PFAS. På så sätt behöver inte ett stort antal partiella strukturformler och/eller ämnesnamn anges för att täcka de över 4 000 ämnen som gruppen PFAS består av. En entydig och heltäckande strukturformel förebygger också falsk substitution samt öppnar för enklare och billigare analyser, se avsnitt 11.7. Utredningen föreslår att gränsvärdet 25 ng/kg ska användas, vilket är ett gränsvärde som är på förslag för begränsningar av vissa PFAS i Reach-förordningen.<sup>50</sup> Gränsvärdet bör ses över och vid behov anpassas till hur mätmetoder respektive begränsningsregler utvecklas.

För ämnen som tillhör gruppen ftalater har utredningen bedömt att det är vedertaget vilken struktur som avses, varför det i lagen räcker att definiera dem som diestrar av 1,2-bensendikarboxylsyra. Utredningen föreslår att gränsvärdet 0,025 viktprocent ska användas, vilket är det gränsvärde som tillämpas i Oeko-Tex kriterier.

Utredningen bedömer alltså att det är lämpligt att formeln respektive den kemiska strukturen för PFAS respektive ftalater anges direkt i lagtexten. Några särskilda bilagor för ftalater och PFAS behövs därmed inte.

Inom den angivna strukturformeln för ämnesgruppen PFAS och inom den kemiska strukturen för ämnesgruppen ftalater finns vissa ämnen som är begränsade enligt Reach-förordningen. Som redogjorts för i föregående avsnitt 11.5.1 medför det dock inte att det kan bli

---

<sup>48</sup> Call for an EU action plan for PFAS with the goal to minimise environmental and human exposure to PFAS, daterat 17 december 2019, dnr M2019/02208/Ke. Direktörerna för de behöriga myndigheterna i Finland, Italien, Tyskland och Österrike gav sitt stöd till initiativet i ett separat brev.

<sup>49</sup> Se 14 § 12 a Kemikalieinspektionens föreskrifter (KIFS 2017:7) om kemiska produkter och biotekniska organismer.

<sup>50</sup> European Chemicals Agency (2019), Annex XV Restriction Report, Proposal for a Restriction, Undecafluorohexanoic acid (PFHxA), its salts and related substances, 2019-12-20.

fråga om dubbelbestraffning eller att den skattskyldige måste tillhandahålla för denne belastande material.

## 11.6 Skattesatser och avdragsmöjligheter

### 11.6.1 En skatt och två avdragsmöjligheter som omfattar alla kläder och skor

**Utredningens förslag:** Skatt ska betalas för alla kläder och skor med 40 kronor per kg av den skattepliktiga varans nettovikt. Den skattskyldige får göra skatteavdrag med 95 procent om varan inte innehåller några av de särskilt farliga ämnen, i halter över vissa gränsvärden, som anges i fem bilagor i lagen. Vid frånvaro av ämnen i alla utom en av bilagorna, får den skattskyldige göra skatteavdrag med 47,5 procent.

**Bakgrund:** Skattenivåerna ska enligt direktivet vara tillräckligt effektiva för att minska exponeringen för, och på sikt fasa ut, skadliga ämnen i kläder och skor. Direktivet anger även att samhällsekonomiska effekter av skatten särskilt ska beaktas.

**Skälen för utredningens förslag:** Innehållet av skadliga kemikalier skiljer sig mellan olika kläder och skor, både avseende vilka ämnen, vilken slags skadlighet och i vilken koncentration ämnena återfinns i produkterna. Vid utformningen av skatten bör hänsyn tas till dessa skillnader för att skatten som styrmedel ska träffa rätt och leda till önskad förändring. De administrativa kostnaderna ökar generellt då styrmedelsdesignen blir mer komplex, t.ex. på grund av olika differentieringar. För varor som omfattar många skattskyldiga bör en komplex differentiering undvikas. Det är en svår avvägning som måste göras mellan skatten som styrande instrument, vad som är rimligt med hänsyn till kunskapsläget och möjligheten att på ett relativt enkelt sätt administrera skatten.

De problematiska ämnen som skatten på alla kläder och skor tar sikte på är sådana med inneboende egenskaper som ligger till grund för identifieringen av särskilt farliga ämnen inom Reach-förordningen. Även antimikrobiella ämnen (biocider) bedöms som särskilt problematiska. Dessa ämnen listas i fem olika bilagor, se avsnitt 11.5.1.

Utredningen föreslår att skatt ska betalas med 40 kronor per kg. Utredningen föreslår vidare att de skattskyldiga ges möjlighet till 95 procents avdrag (dvs. betalar skatt med 2 kronor per kg) om de kan styrka frånvaro av ämnen i samtliga fem bilagor och 47,5 procents avdrag (dvs. betalar skatt med 21 kronor per kg) om de styrker frånvaro av ämnen i fyra av fem bilagor. Skattskyldiga som endast styrker frånvaro i en, två eller tre bilagor får dock inget avdrag. Fördelen med denna aggregerade ”avdragstrappa”, jämfört med avdrag för frånvaro i respektive bilaga, är främst att den bättre speglar det förhållande att de flesta varor inte kommer att innehålla ämnen från fler än en eller två av bilagorna. Vidare blir både företagets och myndigheternas administration enklare. Detta kan uppnås till närmast försumbar minskning av incitament till substitution, eftersom ytterst få kläder och skor bedöms innehålla ämnen från fler än två bilagor. Denna bedömning baseras dels på att ingen av de skor vars kemikalieinnehåll analyserats på uppdrag av utredningen innehöll ämnen från fler än två bilagor (se vidare i avsnitt 13.3.3). Dels har utredningen för kläder beräknat att endast ett plagg av 4 300 skulle innehålla ämnen från fler än två bilagor om (i) förekomst av ämnen som anges i en bilaga inte påverkar sannolikheten att ämnen som anges i en annan bilaga förekommer, och (ii) om sannolikheten att ämnen från var och en av bilagorna förekommer är 2,9 procent. Den sistnämnda siffran är genomsnittet av de andelar av kläder som i avsnitt 13.3.2 bedöms innehålla kemikalier från de fem bilagorna.

Avdragets storlek blir således lika oavsett för vilka bilagor som frånvaron av ämnen kan styrkas. Detta kan motiveras med att ämnena i alla bilagor får betraktas som ”särskilt farliga”. Utredningen har inte heller sett någon möjlighet att på ett vetenskapligt underbyggt och transparent sätt vikta de olika ämnena mot varandra.

Den föreslagna skattesatsen på 40 kronor/kg och avdragsmöjligheterna på alla kläder och skor innebär att skatten blir 19 kronor högre per kg om ämnen från en bilaga finns i en vara och ytterligare 19 kronor/kg högre om ämnen från två eller fler bilagor finns i varan. Avdragsmöjligheterna på 19 kronor respektive 38 kronor är tillräckligt höga för att företag inriktade på att sälja kläder och skor till svenska köpare ska ha incitament att ta de kostnader för analyser och administration som krävs för att söka avdrag.

För varor för vilka ett avdrag görs med 47,5 procent, så att nettoskatten blir 21 kronor/kg, beräknas skatten medföra en prishöjning



med i genomsnitt 4 procent för kläder och 3 procent för skor. Detta beräknas i sin tur minska andelen kläder och skor som innehåller de ämnen vars frånvaro berättigar till avdrag med 15 respektive 13 procent (se avsnitt 13.2.2). En stor del av denna utfasning bedöms ske några månader före eller efter det att skatten träder i kraft och skatten beräknas leda till att en halvering av förekomsten av de kemikalierna i bilagorna sker ungefär fem år tidigare än om skatten inte införs. De föreslagna skattesatserna bedöms därmed vara tillräckligt höga för att påtagligt minska förekomsten, och snabba på utfasningen, av skadliga kemikalier. Som jämförelse bedömde regeringen i förarbetena till lagen om skatt på kemikalier i viss elektronik att en rimlig målsättning var att minska försäljningen av sådan elektronik som inte får högsta skatteavdrag med i storleksordningen 5 procent, i enlighet med förslaget från utredningen om skatt på vissa konsumentvaror som innehåller kemikalier (SOU 2015:30).<sup>51</sup>

Om skattesatserna skulle sättas mycket lägre försvinner till stor del företagens incitament för att minska förekomsten av skadliga kemikalier i aktuella varor. Samtidigt blir konsumenternas incitament att köpa varor utan skadliga kemikalier lägre. De samhällsekonomiska kostnaderna för utfasningen per kg kläder och skor blir därmed också väsentligt högre. Denna höga kostnad per kg beror på att t.ex. de administrativa kostnader som skatten medför inte beror på hur mycket som fasas ut, samtidigt som mängden som fasas ut blir mindre ju lägre skattesatserna är.

Utredningen konstaterar även att det finns samhällsekonomiska skäl mot att sätta skattesatserna mångdubbelt högre än de föreslagna. Vid betydligt högre skattesats uppnås en större utfasning men till en högre marginalkostnad. Marginalkostnaden blir högre eftersom företags och konsumenters kostnader på marginalen för att substituera bort ytterligare kläder och skor med skadliga kemikalier är proportionella med skattesatserna. Dessutom är kostnaderna för de snedvridningar av konkurrensen som skatten orsakar, exempelvis på grund av att köp under utlandsresor inte omfattas av skatten, en exponentiell funktion av skattesatserna.<sup>52</sup> Samtidigt ökar inte mängden som fasas ut proportionellt med skattesatserna. Exempelvis beräknas en femtioprocentig höjning av skattesatsen medföra att mängden

---

<sup>51</sup> Prop. 2016/17:1, s. 332.

<sup>52</sup> Dessa kostnader är proportionella mot kvadraten av skattens effekt på försäljningspriserna. I avsnitt 13.6.3 redogör utredningen för hur dessa kostnader beräknas.

kläder och skor med skadliga kemikalier som fasis ut stiga med 42 procent.

Hur hög skattesats som är samhällsekonomiskt optimal beror på värdet på marginalen av att minska förekomsten av skadliga kemikalier samt storleken på de snedvridningar som skatten orsakar. Utredningen saknar dock tillräcklig information för att föreslå samhällsekonomiskt optimala skattenivåer. Bland annat saknas tillräcklig information för att exakt beräkna den kostnad i kronor och ören som de aktuella kemikaliernas negativa miljö- och hälsoeffekter orsakar i samhället samt i vilket utsträckning köparen beaktar, och i framtiden kommer att beakta, miljö- och hälsoegenskaper vid ett köp även utan en skatt. Detta gäller även PFAS och ftalater, vilket motiverar utredningens förslag som innebär att även förekomsten av någon av dessa ämnesgrupper var för sig medför 19 kronor mer i skatt per kg, se avsnitt 11.6.2 nedan.

Utredningen har valt att föreslå samma skattesats för kläder och skor. Anledningen är att samma skattesats kan uppnå nästan samma utfasning av skadliga kemikalier i båda varugrupperna. Den något lägre effekten för skor som beskrivs tidigare i detta avsnitt beror på att det genomsnittliga priset per kg är något högre för skor samtidigt som konsumenter, i enlighet med forskningsresultat, antas vara något mindre priskänsliga vid köp av skor än vid köp av kläder.

I lagen om skatt på kemikalier i viss elektronik medges ett avdrag upp till 90 procent av skatten. Att avdrag inte medges fullt ut motiverades i förarbetena med att i princip alla kemiska flamskyddsmedel kan vara problematiska ur hälso- och miljösynpunkt och att samtliga varor som beskattades i lagen om skatt på kemikalier i viss elektronik innehåller någon form av flamskyddsmedel. Regeringen ansåg därför att det låg i linje med principen om att förorenaren betalar att samtliga varor belades med viss skatt. Ett fullt skatteavdrag bedömdes därför inte motiverat.<sup>53</sup>

Förekomsten av skadliga kemikalier i kläder och skor är enligt utredningen mer komplex än i elektronik.<sup>54</sup> För elektronik ligger en betydande del av utmaningen ur hälso- och miljöskyddssynpunkt i användningen av flamskyddsmedel i kretskorten, vilket återspeglas i den svenska skatten på kemikalier i viss elektronik. För kläder och skor finns ett betydligt större antal skadliga kemiska ämnen med

---

<sup>53</sup> Prop. 2016/17:1, s. 341 f.

<sup>54</sup> Se även utredningens resonemang i avsnitt 11.1.1.

olika farliga egenskaper samt flera olika material att ta hänsyn till. I en av Kemikalieinspektionens kartläggningar identifierades cirka 3 500 ämnen med en koppling till användning i textilproduktion. Över 350 av dessa bedömdes utgöra en risk för hälsa eller miljö.<sup>55</sup> I EU-kommissionens beslutsunderlag för överväganden om begränsning av CMR-ämnen i textil och skor fanns initialt cirka 290 ämnen, av vilka 33 ämnen slutligen begränsades. Den föreslagna skatten adresserar av den anledningen några av de av myndigheter, branschorganisationer med flera mest uppmärksammade och problematiska ämnena och ämnesgrupperna. Även om skatten skulle leda till en fullständig utfasning av dessa ämnen, kommer den övervägande mängden kläder och skor på svenska marknaden fortfarande innehålla rester av skadliga kemikalier, om inte annat på grund av de många kemikalier som förekommer i tillverkningskedjans olika led. Eftersom flera av dessa kan ha särskilt farliga egenskaper, går det enligt utredningen inte att hävda att den förekomsten är oproblematisk ur hälso- och miljösynpunkt. Kemikalieanvändningen för produktion av kläder och skor är således omfattande. Dessutom genererar de skadliga kemikalierna utmaningar i återvinningsledet och därmed i att uppnå en cirkulär ekonomi. Sammantaget motiverar dessa förhållanden att ett fullt avdrag från den skattesats som belastar alla kläder och skor inte bör medges, enligt principen om att förorenaren betalar.

Som utredningen belyst i kapitel 7 är förekomsten av skadliga kemikalier i kläder och skor en bland många utmaningar för hälsa och miljö. Det finns uttalade strävanden inom EU mot en mer cirkulär textilekonomi.<sup>56</sup> En viktig del i den cirkulära ekonomin är att stimulera till en ökad livslängd för varorna och längre användningstid. Det generella förhöjda priset på kläder och skor som uppstår genom att inte medge fullt avdrag, skulle alltså ge incitament att välja kvalitet och att vårda varorna bättre. Även om detta inte är ett direkt syfte med skatten, är det samtidigt en positiv bieffekt som kan vägas in.

Det finns kläder eller skor som skulle kunna anses vara helt fria från skadliga kemikalier, t.ex. varor som är producerade enbart av naturmaterial och framställda på ett icke industriellt sätt. Utredningen bedömer dock att det är fråga om en mycket liten del av det

---

<sup>55</sup> Kemikalieinspektionen (2015), Kemikalier i textilier – Risker för människors hälsa och miljö Rapport från ett regeringsuppdrag, Rapport 3/15.

<sup>56</sup> More circularity – Transition to a sustainable society, Rådslutsatser nr 12791/19; Bryssel, 2019-10-04.

stora kommersiella flödet. Av administrativa skäl bör sådana varor inte särbehandlas avseende möjlighet till 100 procents avdrag.

I den föreslagna konstruktionen är det tänkt att bilagorna ses över med regelbundenhet, utifrån deras styrande effekt, EU-lagstiftningens effekt och nya rön om innehållet av skadliga kemikalier i kläder och skor, se avsnitt 12.1.

### 11.6.2 Två ytterligare skattesatser för kläder och skor som kan innehålla ftalater eller högfluorerande ämnen

**Utredningens förslag:** För varor som helt eller delvis består av mjukgjord polyvinylklorid, polyuretan eller gummi ska, utöver den skatt som ska betalas för alla kläder och skor, ytterligare skatt betalas eftersom sådana varor kan innehålla ftalater (diestrar av 1,2-bensendikarboxylsyra). Skatt för sådana varor betalas med ytterligare 19 kronor per kg av den skattepliktiga varans nettovikt. Den skattskyldige får göra avdrag med 100 procent av denna ytterligare skatt om varan inte innehåller ftalater i halter över vissa gränsvärden.

För varor med allvädersfunktion ska, utöver den skatt som ska betalas för alla kläder och skor, ytterligare skatt betalas eftersom sådana varor kan innehålla högfluorerande ämnen (PFAS). Skatt för sådana varor betalas med ytterligare 19 kronor per kg av den skattepliktiga varans nettovikt. Den skattskyldige får göra avdrag med 100 procent av denna ytterligare skatt om varan inte innehåller PFAS i halter över vissa gränsvärden.

Skattepliktiga varor som helt eller delvis består av mjukgjord polyvinylklorid, polyuretan eller gummi och har allvädersfunktion träffas av samtliga skattesatser och avdragsmöjligheter.

**Skälen för utredningens förslag:** Som framgår av avsnitt 11.3.1, 11.3.2, 11.5.1 och 11.5.2 bedömer utredningen att det finns skäl att göra viss åtskillnad mellan varorna vad gäller de ämnen som påverkar skatten då vissa kemikalier återfinns i endast vissa varusegment. Eftersom ftalater i princip inte återfinns i varor som saknar material av mjukgjord polyvinylklorid, polyuretan eller gummi finns goda skäl att enbart ta ut skatt på ftalater i varor som helt eller delvis består

av sådana material. Vidare förekommer PFAS i princip endast i kläder och skor med allvädersfunktion.

Precis som för de ämnesgrupper som anges i bilagorna (se avsnitt 11.6.1) bedömer utredningen att det är lämpligt att den skatt som tar sikte på ftalater uppgår till 19 kronor per kg för varor som består av mjukgjord polyvinylklorid, polyuretan eller gummi, för att påtagligt minska förekomsten och snabba på utfasningen. Kläder och skor som består av mjukgjord polyvinylklorid, polyuretan eller gummi kan även innehålla de ämnen som anges i bilagorna 1–5. Sådana varor bör därför belastas både med den skatt som omfattar alla kläder och skor och med en ytterligare skatt som tar sikte på eventuell innehåll av ftalater. Den maximala skatten för sådana varor blir då  $(40 + 19 =) 59$  kronor per kg.

Vidare bedömer utredningen, av samma skäl som för ftalater och de ämnesgrupper som anges i bilagorna att det är lämpligt att den skatt som tar sikte på PFAS uppgår till 19 kronor per kg för varor med allvädersfunktion. Kläder och skor som har allvädersfunktion kan både innehålla PFAS och ämnen som anges i bilagorna 1–5. Även sådana kläder bör därför belastas både med den skatt som omfattar alla kläder och skor och med den ytterligare skatt som tar sikte på eventuellt innehåll av PFAS. Även för sådana varor föreslås alltså den maximala skatten bli  $(40 + 19 =) 59$  kronor per kg.

Varor som både består av mjukgjord polyvinylklorid, polyuretan eller gummi samt har allvädersfunktion ska enligt utredningens förslag både omfattas av den skatt som gäller för alla kläder och skor samt den skatt som specifikt tar sikte på eventuellt innehåll av ftalater respektive PFAS. Den maximala skatt som ska betalas för sådana varor uppgår då till  $(40 + 19 + 19 =) 78$  kronor per kg.

För den ytterligare skatt som riktas mot varor som helt eller delvis består av mjukgjord polyvinylklorid, polyuretan eller gummi och/eller har allvädersfunktion, och dessa varugrupperns specifika innehåll av ftalater respektive PFAS, bör man av naturliga skäl få fullt avdrag om frånvaro av respektive ämnesgrupp kunnat styrkas.

## 11.7 Innehållet av skadliga ämnen ska mätas i samtliga homogena material

**Utredningens förslag:** För att den skattskyldige ska ha rätt till avdrag ska halten av de utpekade ämnena ligga under specifika gränsvärden. Halten ska verifieras i samtliga homogena material.

**Utredningens bedömning:** Lagen bör inte ange vilka analysmetoder som ska användas för mätning av halterna.

**Bakgrund:** Enligt utredningens direktiv bör en utgångspunkt vara att det går att mäta förekomsten av de ämnen i en varugrupp som föreslås ska omfattas av lagen med hjälp av en standardiserad eller annan likvärdig metod.

För att få rätt till avdrag enligt lagen om skatt på kemikalier i viss elektronik behöver den skattskyldige kunna styrka avsaknaden av brom-, klor- eller fosforföreningar i kretskort och plastdelar som väger mer än 25 gram. Vilka analysmetoder som kan användas är inte reglerade.

**Skälen för utredningens förslag och bedömning:** Utredningen har för varje aktuell ämnesgrupp gått igenom relevanta begränsningsregler, certifieringskriterier och begränsningslistor<sup>57</sup> där ämnesgrupperna förekommer för att se om det hänvisas till en särskild mätmetod och i sådant fall av vilket slag. Utredningen har funnit att det för de flesta aktuella ämnesgrupper finns hänvisningar till europeiska (EN) eller internationella (ISO) standardiserade mätmetoder. Utredningen ser dock ingen anledning att i lagtexten ange vilka mätmetoder som bör användas. Det är därmed lättare för branschen att framöver anpassa mätmetoderna till den tekniska utvecklingen på analysområdet. Lagen blir därmed teknikneutral. Erfarenhetsmässigt har det vid utvecklandet av begränsningsregler inom Reach-förordningen alltid varit möjligt att identifiera eller utveckla lämpliga mätmetoder.

Utredningen har dock observerat att det för enskilda PFAS inte alltid finns tillgång till standardiserade mätmetoder eller standardsubstanser, men erfar att det pågår utveckling av metoder för att mäta totalt organisk fluor. Eftersom skatten syftar till en utfasning

<sup>57</sup> T.ex. AFIRM och Bluesign, se avsnitt 8.1 och 8.6.2.

av alla PFAS bör frånvaro kunna styrkas genom en sådan metod eller på annat lämpligt sätt.

I lagen om skatt på kemikalier i viss elektronik mäts innehållet av flamskyddsmedel i det ”homogena materialet” i ett kretskort eller en plastdel. Begreppet är i lagen definierat som ”ett material som har samma fysikaliska egenskaper i hela materialet och som på mekanisk väg inte kan sönderdelas i olika material”. Definitionen är i väsentliga delar densamma i RoHS-direktivet.<sup>58</sup>

Utredningen bedömer det lämpligt att i den föreslagna skatten på kemikalier i kläder och skor använda samma definition på homogent material som i lagen om skatt på kemikalier i viss elektronik. I det fall ett plagg eller ett par skor består av olika material, bör frånvaro av skadliga kemikalier kunna verifieras i alla homogena material för vilken förekomst av kemikalierna är relevant.

Alternativet skulle vara mätning i det ”heterogena materialet”, det vill säga att mala ned hela plagget eller skon och därefter analysera. Nackdelen ur skyddssynpunkt är att det då går att ”späda ut” de farliga kemikalierna i en större massa. Genom att den aktuella delen utgör en mindre del av en större vara hamnar man lätt under ett schablonmässigt gränsvärde (vanligen 0,1 eller 0,01 procent). En mätning i heterogent material skulle därför snarast tvinga fram att gränsvärdena behöver bli synonyma med detektionsvärden för att säkra en styrande effekt.

För tillämpningen av Reach-förordningens informationskrav för varor med innehåll av särskilt farliga ämnen, finns en vägledning enligt vilken halten 0,1 viktprocent ska beräknas som förhållandet mellan ämnets vikt och vikten på den vara som innehåller ämnet. Ett exempel är ett handtag på en cykel. Handtaget är en vara även om det har monterats på cykelstyret. Handtaget behåller alltså sin status som vara även efter det att den har fogats samman med övriga varor till en cykel. Halten 0,1 viktprocent ska alltså i detta exempel beräknas som förhållande mellan ämnets vikt och vikten på handtaget.<sup>59</sup> Även om begreppet ”vara” har en annan betydelse i Reach-förord-

---

<sup>58</sup> Homogent material definieras i artikel 3 p. 20 RoHS-direktivet som ”antingen ett material med genomgående konstant sammansättning eller ett material som består av en kombination av material, som inte kan åtskiljas eller separeras i enskilda material, genom mekaniska åtgärder såsom isärskruvning, kapning, krossning och slipning”.

<sup>59</sup> Kemikalieinspektionen, Definition av en vara enligt Reach, [www.kemi.se/lagar-och-regler/reach-forordningen/kandidatforteckningen](http://www.kemi.se/lagar-och-regler/reach-forordningen/kandidatforteckningen), hämtad 2010-02-23.

ningen<sup>60</sup> än vad som är en skattepliktig vara i vårt skatteförslag, belyser nämnda exempel fördelarna med angreppssättet ”homogent material”. Om mätning skulle ske genom att t.ex. ett plagg först mals ner i sin helhet och mätning därefter sker, kommer, som nämnts ovan, de farliga kemikalierna att ha ”späts ut”.

Alternativet att mäta i hela plagget eller skon skulle sammanfattningsvis dels avvika från hur man hanterar farliga kemikalier i RoHS-direktivet respektive Reach-förordningen, dels skapa svårigheter i att fastställa relevanta och funktionella gränsvärden. Mätningar bör därför ske i de homogena materialen.

## 11.8 Kemikalieinnehåll i delar av varan som inte ska beaktas

### 11.8.1 Kemikalieinnehållet i elektriska och elektroniska delar beaktas inte

**Utredningens förslag:** Vid bedömningen av rätt till avdrag beaktas inte kemikalieinnehållet i sådana delar av varan som är elektriska eller elektroniska. Med elektriska och elektroniska delar av en vara avses de delar av varan som är beroende av elektrisk ström eller elektromagnetiska fält för att fungera korrekt, samt utrustning för generering, överföring och mätning av sådan ström och sådana fält.

**Bakgrund:** Europaparlamentets och rådets direktiv 2011/65/EU av den 8 juni 2011 om begränsning av användning av vissa farliga ämnen i elektrisk och elektronisk utrustning, fortsättningsvis RoHS-direktivet, syftar till att minska riskerna för människors hälsa och för miljön genom att ersätta och begränsa farliga kemiska ämnen i elektrisk och elektronisk utrustning. Elektrisk och elektronisk utrustning definieras i artikel 3 RoHS-direktivet som utrustning som är beroende av elektrisk ström eller elektromagnetiska fält för att fungera korrekt samt utrustning för generering, överföring och mätning av

---

<sup>60</sup> Begreppet ”vara” definieras enligt artikel 3.3 Reach-förordningen som ett föremål som under produktionen får en särskild form, yta eller design, vilken i större utsträckning än dess kemiska sammansättning bestämmer dess funktion.



sådan ström och sådana fält, och som är avsedda att användas med en spänning på högst 1 000 volt växelström eller 1 500 volt.

Direktivet har införts i svensk lagstiftning genom förordningen (2012:861) om farliga ämnen i elektrisk och elektronisk utrustning och genom Kemikalieinspektionens föreskrifter (KIFS 2017:7). Direktivet har sedan det tillkom starkt bidragit till utfasning av skadliga ämnen i aktuella produkter och även inspirerat andra länder till liknande lagstiftning.

**Skälen för utredningens förslag:** Undantagsvis kan kläder eller skor innehålla någon slags elektrisk komponent, t.ex. blinkande lampor i sportskor eller en värmeslinga i skor för vintersport. Utredningen har dock inte funnit något underlag om i vilken omfattning som elektronik förekommer i kläder och skor eller vad de delarna i sådant fall innehåller för skadliga ämnen. Enligt utredningens bedömning omhändertaras de skadliga ämnena i elektriska eller elektroniska delar av kläder och skor av RoHS-direktivet. Volymen av återstående skadliga ämnen sådana delar av varan är ytterst blygsam i förhållande till den totala konsumtionen av elektriska och elektroniska produkter. Ur miljö- och hälsoskyddssynpunkt skulle det vara svårt att motivera att den föreslagna skatten ska tas ut på skadliga kemikalier i elektronik enbart av den anledningen att elektroniken inkorporerats i kläder och skor. Att undanta elektronik från avdragskonstruktionen förenklar däremot väsentligt för både myndigheter och skattskyldiga.

Utredningen föreslår därför att de delar av varorna som är elektriska eller elektroniska inte ska beaktas vid bedömningen av rätt till avdrag. Det innebär att den skattskyldige inte behöver verifiera frånvaro av skadliga kemikalier i sådana delar som är elektriska eller elektroniska. Resten av varan, dvs. de delar av varan som inte är elektriska eller elektroniska, ska dock beaktas vid bedömningen av kemikalieinnehållet i varan (med undantag för icke-textila fästansordningar och icke-textila dekorativa element, se avsnitt 11.8.2 nedan).

Med elektriska och elektroniska delar av en vara avses de delar av varan som är beroende av elektrisk ström eller elektromagnetiska fält för att fungera korrekt, samt utrustning för generering, överföring och mätning av sådan ström och sådana fält. Även om utredningens definition till stor del överensstämmer med definitionen av elektrisk och elektronisk utrustning i artikel 3 RoHS-direktivet, avser definitionen i den föreslagna skatten inte hela den skattepliktiga varan.

Definitionen i RoHS-direktivet är alltså inte identisk med den definition som utredningen föreslår. Det är bara de delar av varan som är elektriska eller elektroniska som avses i utredningens förslag.

### 11.8.2 Kemikalieinnehållet i icke-textila fästansordningar och icke-textila dekorativa element beaktas inte

**Utredningens förslag:** Vid bedömningen av rätt till avdrag beaktas inte kemikalieinnehållet i sådana delar av varan som består av icke-textila fästansordningar och icke-textila dekorativa element.

**Bakgrund:** Problematiken kring innehållet av skadliga kemikalier i kläder och skor är till stor del relaterad till dels att material av natur- eller konstfiber eller läder genomgår en kemisk bearbetning i många steg där olika organiska kemikalier tillsätts, dels att de färdiga kläderna förses med ett särskilt ytskikt eller tryck av plast eller annat material. Därutöver är kläder och skor inte sällan försedda med detaljer såsom t.ex. ett varumärke eller knappar, samt spännen och blixtlås av olika material. Dessa utgör ofta en betydligt mindre andel av varans vikt och volym. De kan också bestå av helt andra material och kemikalier än den övriga varan. När EU nyligen begränsade 33 CMR-ämnen i Reach-förordningen undantogs ”icke-textila fästansordningar och icke-textila dekorativa element”. EU-kommissionen motiverade detta med att andra kemiska substanser och processer används vid tillverkningen av dessa. Det är därför rimligt att både utifrån skyddssynpunkt och administrativ enkelhet diskutera i vilken utsträckning detaljer bör träffas av en skatt på kemikalier i kläder och skor.

**Skälen för utredningens förslag:** Utredningen delar EU-kommissionens bedömning att det handlar om andra kemiska substanser och processer vid tillverkning av icke-textila fästansordningar och icke-textila dekorativa element. För den aktuella skatten finns det därutöver betydande administrativa fördelar med att undanta ett stort antal detaljer av varierande material som annars skulle kunna medföra betydligt fler analyser för att styrka frånvaro av de skadliga kemikalier som adresseras genom skatten. Även om det inte kan utslutas att vissa fästansordningar och dekorativa element av t.ex. plast ibland kan innehålla skadliga kemikalier, finner utredningen att

de tydliga administrativa fördelarna väger tyngre än en något ökad skyddsnivå. Utredningen föreslår därför att alla icke textila fäst-anordningar och dekorativa element undantas från skatt. De skatt-skyldiga behöver alltså bara visa rätt till avdrag för resterande delar av varorna.

Med fäst-anordningar och dekorativa element av andra material än textil avses t.ex. knappar, dragkedjor, kardborrband, nitar, tryck-knappar, knäppen eller spännen, fästdon, öglor, snäppfästen, duffel-knappar, krokar, ringar, paljetter, pärlor, stenar eller metallnät. Tryck och beläggningar, såsom t.ex. tryck av mjukgjord polyvinylklorid, se avsnitt 11.3.2, ska dock inte betraktas som icke-textila dekorativa detaljer. Kemikalieinnehållet ska alltså mätas i tryck och beläggningar.

## 11.9 Undantag från skatteplikt

### 11.9.1 Skatt tas inte ut för personlig skyddsutrustning

**Utredningens förslag:** Skatt tas inte ut för personlig skydds-utrustning enligt Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2016/425 av den 9 mars 2016 om personlig skyddsutrustning och om upphävande av rådets direktiv 89/686/EEG, med undantag för artikel 2.2 c.

**Bakgrund:** Personlig skyddsutrustning regleras i Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2016/425 av den 9 mars 2016 om personlig skyddsutrustning och om upphävande av rådets direktiv 89/686/EEG, fortsättningsvis PPE-förordningen. Med personlig skyddsutrustning avses utrustning som utformats och tillverkats för att bäras eller hållas av en person till skydd mot en eller flera risker för hälsa eller säkerhet. Även utbytbara komponenter i sådan utrustning eller fästningsanordningar omfattas (artikel 3).

I personlig skyddsutrustning kan det finnas kemikalier som används för en flamskyddande eller smuts- och fettavvisande funktion. Det rör sig t.ex. om mellankedjiga klorparaffiner, vissa fosfatestrar och högfluorerade ämnen (PFAS). I dagsläget saknas det bra substitut för dessa ämnens flamskyddsfunktion respektive deras smuts- och fettavvisande funktion. Material och delar som ingår i personlig skyddsutrustning får dock inte påverka användarens hälsa eller säker-

het på ett ogynnsamt sätt (bilaga II avsnitt 1.2.1.1 PPE-förordningen). Personlig skyddsutrustning som omfattas av PPE-förordningen undantas från Reach-förordningens begränsning av CMR-ämnen, med motiveringen att sådan utrustning och sådana produkter måste uppfylla särskilda krav vad gäller säkerhet och funktion. Även i den föreslagna begränsningen för allergiframkallande ämnen i textil är avsikten att personlig skyddsutrustning undantas.

Vanliga arbetskläder och uniformer är inte personlig skyddsutrustning eftersom de inte är utformade för att skydda arbetstagarens säkerhet och hälsa. Det finns dock ett antal varor som anses vara personlig skyddsutrustning, men som PPE-förordningen inte ska tillämpas på enligt artikel 2.1. Utrustning som används för självförsvar eller i avskräckande syfte, t.ex. pepparspray eller överfallsalarm undantas (artikel 2 b). Även kläder som utformats för privat bruk för att skydda mot väderleksförhållanden som inte är av extrem art undantas, liksom utrustning som utformats för privat bruk för att skydda mot fukt och vatten vid diskning (artikel 2 c).

Förordningen tillämpas inte heller på personlig skyddsutrustning som utformats speciellt för att användas av försvarsmakten eller för att upprätthålla lag och ordning (artikel 2 2. a). Anledningen till att sådan utrustning undantas är för att de ska uppfylla egna standarder och specifika krav, som även kan vara hemliga i medlemsstaterna.

Även personlig skyddsutrustning som är avsedd för exklusiv användning ombord på havsgående fartyg eller luftfartyg som omfattas av relevanta internationella fördrag som är tillämpliga i medlemsstaterna undantas (artikel 2.2 d). Slutligen undantas personlig skyddsutrustning som är avsedd för skydd av användarens huvud, ansikte eller ögon och som omfattas av föreskrifter från Förenta nationerna om enhetliga bestämmelser för godkännande av skyddshjälmarna och visir på dessa för motorcyklister, mopedister och deras passagerare.

Medlemsstaterna får inte hindra att personlig skyddsutrustning som uppfyller kraven i förordningen tillhandahålls på marknaden med avseende på de aspekter som omfattas av förordningen (artikel 7).

**Skälen för utredningens förslag:** Skatt på personlig skyddsutrustning skulle endast få en begränsad substitutionsdrivande effekt. Enligt utredningens bedömning kommer användandet av beskattningsbara ämnen i skyddskläder att fortgå tills bättre substitut tagits fram, så att brandkårs-, ambulans och sjukvårdspersonal och andra

yrkesgrupper ska kunna skydda sig själva och allmänheten och samtidigt leva upp till förordningen om personlig skyddsutrustning.

Vad gäller skyddshjälm för motorcyklister, mopedister och deras passagerare faller inte sådana skyddshjälm inom de KN-nummer som utredningen har bedömt ska definiera skattepliktiga kläder i avsnitt 11.3.1. Sådan utrustning är vidare redan föremål för reglering inom Förenta nationerna. Även den från PPE-förordningen undantagna utrustning som är avsedd för exklusiv användning ombord på havsgående fartyg eller luftfartyg är reglerad enligt internationella fördrag. Med anledning av att sådan utrustning har undantagits från PPE-förordningen, då den redan är föremål för reglering, bedömer utredningen att det är rimligt att ansluta sig till den gränsdragning som redan har gjorts. Det finns därför inte skäl att beskatta sådana varor. Av motsvarande skäl bör inte heller personlig skyddsutrustning som utformats speciellt för att användas av försvarsmakten eller för att upprätthålla lag och ordning omfattas av beskattning.

Utredningen kan inte heller finna skäl att skatten ska omfatta personlig skyddsutrustning som utformats för självförsvar, då det inte förefaller vara sådana varor som kan bli föremål för beskattning; det är alltså inte fråga om kläder och skor.

Vad gäller kläder som utformats för privat bruk till skydd mot väderleksförhållanden som inte är av extrem art och till skydd mot fukt och vatten vid diskning (artikel 2.2 c) är det fråga om vanliga vinter- och regnkläder och samt diskhandskar. Sådana varor är vanligt förekommande bland svenska konsumenter och kan även innehålla skadliga kemikalier. Utredningen anser därför att de ska omfattas av beskattning. Sammanfattningsvis anser alltså utredningen att skatt inte ska tas ut för personlig skyddsutrustning enligt PPE-förordningen, med undantag för artikel 2.2 c).

## 11.9.2 Skatt tas inte ut för leksaker

**Utredningens förslag:** Skatt tas inte ut för leksaker enligt lagen (2011:579) om leksakers säkerhet.

**Bakgrund:** Leksaksdirektivet<sup>61</sup> syftar till att fastställa bestämmelser om säkerhetskrav och fri rörlighet i gemenskapen för leksaker. Leksaker definieras som ”varor utformade eller avsedda att användas för lek av barn under 14 år”. Således omfattas maskeradkläder för barn av leksaksdirektivets bestämmelser.

Leksaksdirektivet gäller parallellt med begränsningar i Reach-förordningen. I den utsträckning bestämmelserna överlappar varandra är det den strängaste bestämmelsen som gäller. Leksaksdirektivet innehåller regler om kemikalier, allmän säkerhet och elsäkerhet. Ett generellt krav i direktivet är att kemiska ämnen i leksaker inte får innebära någon risk för människors hälsa. Dessutom finns flera specifika kemikaliekraV. För 19 ämnen (främst metaller) finns gränsvärden för hur mycket som får läcka ut från olika slags material i leksaker. Det finns vidare förbud mot cancerframkallande, mutagena eller reproduktionstoxiska ämnen (CMR-ämnen), både i kategori 1 och 2, över klassificeringsgränsen i åtkomliga delar av leksaken. Från detta förbud går det emellertid att göra undantag i vissa fall.<sup>62</sup> Det finns också särskilda gränsvärden för vissa kemikalier, t.ex. för bisfenol A och flera flamskyddsmedel i leksaker avsedda för små barn eller leksaker som är avsedda att stoppas i munnen.

KemikaliekraVet i leksaksdirektivet har genomförts i svensk rätt genom lagen om leksakers säkerhet, förordningen (2011:703) om leksakers säkerhet och genom Kemikalieinspektionens föreskrifter (KIFS 2017:8).

**Skälen för utredningens förslag:** Leksaksdirektivet syftar till en förhållandevis hög nivå av skydd för barns hälsa. Utredningen bedömer att direktivet tar hand om de problem som skadliga kemikalier i leksaker kan medföra och att en skatt på kemikalier i kläder och skor därför inte skulle ha någon styrande effekt. Dessutom används t.ex. maskeradkläder i normalfallet vid ett begränsat antal

<sup>61</sup> Europaparlamentets och rådets direktiv 2009/48/EG av den 18 juni 2009 om leksakers säkerhet.

<sup>62</sup> Se direktivets bilaga II, Särskilda säkerhetskrav, III. Kemiska egenskaper, punkterna 3–5.

tillfällen. Varor som omfattas av lagen om leksakers säkerhet ska därför undantas från skatten.

## 11.10 Vem som ska vara skattskyldig

### 11.10.1 Tillverkning

**Utredningens förslag:** Skattskyldig ska vara den som i Sverige yrkesmässigt tillverkar skattepliktiga varor. Skattskyldighet ska inträda när varorna tillverkas.

**Skälen för utredningens förslag:** Svenska punktskatter tas normalt ut så tidigt som möjligt bland de aktörer som befattar sig med skattepliktiga varor. Därmed begränsas antalet skattskyldiga, vilket underlättar administration och kontroll av punktskatterna. Enligt utredningens bedömning är det därför lämpligt att tillverkare av kläder och skor i Sverige görs skattskyldiga. Tillverkarna har även störst kontroll över eventuell kemikalietillförsel i kläder och skor.

Utredningen bedömer det lämpligt att skattskyldigheten inte omfattar den som tillverkar varor för sitt eget eller för sin familjs personliga bruk. Det är därför endast den som yrkesmässigt tillverkar skattepliktiga varor som bör omfattas av skattskyldighet. När det gäller kravet på yrkesmässighet är det lämpligt att använda samma definition som används i lagen om skatt på vissa nikotinhaltiga produkter, vilket är en något språkligt justerad version av den som används i lagen om skatt på kemikalier i viss elektronik.<sup>63</sup> All aktivitet som inte utförs av en enskild person och avser varor för denne eller dennes familjs personliga bruk ska därför anses vara yrkesmässig aktivitet.

För den som yrkesmässigt tillverkar skattepliktiga varor utan att vara godkänd lagerhållare (en godkänd lagerhållare får en uppskjuten beskattningstidpunkt, se avsnitt 11.10.6) föreslår utredningen att skattskyldighet inträder när varorna tillverkas.

---

<sup>63</sup> Prop. 2017/18:187, s. 45.

### 11.10.2 Yrkesmässig införsel eller mottagande

**Utredningens förslag:** Skattskyldig ska vara den som yrkesmässigt för in eller tar emot skattepliktiga varor från ett annat EU-land. Skattskyldigheten ska inträda när varorna förs in till Sverige.

**Skälen för utredningens förslag:** I enlighet med vissa andra punkt-skattelagstiftningar är det lämpligt att den som yrkesmässigt för in eller tar emot skattepliktiga varor blir skattskyldig vid införsel inom EU. Skatteverket kan då använda redan befintliga informationskanaler för att informera om skatten på kemikalier i kläder och skor. Det finns också goda möjligheter att upptäcka försäljningar av kläder och skor eftersom det svenska företaget har ett intresse av att redovisa köpet för att kunna dra av det som en kostnad i verksamheten och kunna inkludera betald mervärdesskatt i mervärdesskattedeklarationen. Skatteverket kan därför vid en revision se om skattepliktiga varor har köpts in, vilket även indikerar att varorna förts in i Sverige. Skattskyldig ska således vara den som yrkesmässigt för in eller tar emot skattepliktiga varor.

För den som yrkesmässigt för in eller tar emot skattepliktiga varor från ett annat EU-land utan att vara godkänd lagerhållare (en godkänd lagerhållare får en uppskjuten beskattningstidpunkt, se avsnitt 11.10.6) föreslår utredningen att skattskyldighet inträder när varorna förs in till Sverige.

### 11.10.3 Försäljning från andra EU-länder direkt till svenska konsumenter

**Utredningens förslag:** Skattskyldig ska vara den som yrkesmässigt säljer skattepliktiga varor till Sverige genom distansförsäljning om säljarens sammanlagda årliga försäljning överstiger ett tröskelvärde om 100 000 kronor per år. Skattskyldighet ska inträda när varorna förs in till Sverige.

Med distansförsäljning avses försäljning där varorna transporteras till Sverige från ett annat EU-land av säljaren eller av någon annan för säljarens räkning och köpet inte är yrkesmässigt för köparen.



**Bakgrund:** I utredningens direktiv anges bl.a. att utredningen särskilt ska beakta hur konsumenters köp direkt från utländska säljare inom EU ska hanteras, med ambitionen att även utländska säljare ska omfattas av skatteuttaget.

Försäljning direkt från en utländsk säljare inom EU till en svensk konsument är i dag undantagen beskattning enligt lagen om skatt på kemikalier i viss elektronik. Finansdepartementet har tagit fram ett förslag till ändring av undantaget, vilket har redogjorts för i kapitel 9. Av förslaget framgår att utländska säljare inom EU ska bli skattskyldiga vid försäljning till svenska konsumenter om säljarens sammanlagda årliga försäljning av skattepliktiga varor till Sverige överstiger ett tröskelvärde om 100 000 kronor. I de fall säljarnas årliga försäljning av skattepliktiga varor är lägre men försäljningen förmedlas av någon annan aktör, beskattas i stället förmedlaren av försäljningen om värdet av förmedlaren årliga förmedling till Sverige överstiger ett tröskelvärde om 100 000 kronor.<sup>64</sup>

I det ovan nämnda förslaget till ändringar i lagen om skatt på kemikalier i viss elektronik anges vidare att det på olika sätt går att lagtekniskt lösa att en utländsk säljare blir skattskyldig för försäljning direkt till svenska konsumenter. Det kan ske antingen genom att en ny typ av skattskyldig införs och att det definieras när denne är skattskyldig. Det kan också ske genom att det befintliga undantaget för försäljningar direkt till svenska konsumenter i 13 § lagen om skatt på kemikalier i viss elektronik begränsas så att det inte omfattar säljare över ett visst tröskelvärde och att försäljningarna därför kommer att omfattas av den normala skattskyldigheten då någon yrkesmässigt för in eller tar emot varor. Med den senare varianten skulle det eventuellt behöva förtydligas att det alltid är säljaren som är skattskyldig i dessa situationer för att undvika att konsumenten, eller till och med transportören, ses som skattskyldig. Finansdepartementet har i promemorian bedömt det lämpligast att det i lagen om skatt på kemikalier i viss elektronik införs en ny skattskyldig aktör, benämnd distanshandlare.<sup>65</sup>

Skatteverket har dock i sitt remissvar på ovan nämnda promemoria i stället förordat att bestämmelserna i lagen om skatt på kemikalier i viss elektronik utformas enligt samma lagtekniska systematik

---

<sup>64</sup> Se Finansdepartementet, Beskattning av utländska säljare för kemikalieskatten, Fi2019/03580/S2, oktober 2019. Lagrådsremissen publicerades den 6 mars 2020 i samband med att detta betänkande gick i tryck. I lagrådsremissen finns vissa justeringar av förslaget.

<sup>65</sup> A.a., s. 28 f.

som andra punktskattelagstiftningar och att begreppen distansförsäljning och tröskelvärde i stället definieras i lagtexten. Det innebär bl.a. att det inte behöver införas någon ny skattskyldig benämnd distanshandlare. Enligt Skatteverket innebär verkets förslag ingen ändring i sak, dvs. samma situationer träffas av beskattning, men utformningen blir enklare och mer lättillgänglig.<sup>66</sup>

**Skälen för utredningens förslag:** Frågan är om det är lämpligast att säljaren från ett annat EU-land, transportören eller konsumenten görs skattskyldig vid försäljning från andra EU-länder direkt till svenska konsumenter.

Vid beskattning av försäljning från en utländsk säljare inom EU direkt till svenska konsumenter uppstår svårigheter med att informera om skatten, att upprätthålla den och att kunna genomdriva den. Om konsumenten skulle göras skattskyldig vid försäljning från en säljare i ett annat EU-land direkt till konsumenten skulle det i princip saknas möjlighet för Skatteverket att upptäcka försäljningarna. Till skillnad från företag har konsumenter inte någon bokföring där köpen måste redovisas och köpen syns inte heller i några andra skattedeclarationer. Det innebär att Skatteverket skulle vara beroende av att svenska konsumenter självmant deklarerar köpen och betalar skatt. Det är därför inte är lämpligt att beskatta konsumenten vid sådan införsel.

Om transportören i stället skulle göras skattskyldig kvarstår Skatteverkets svårigheter att upptäcka försäljningar av kläder och skor från andra EU-länder till svenska konsumenter. Även om transporterna i viss mån lämnar spår i transportörens bokföring, är det inte säkert att det med dessa uppgifter går att utläsa att en skattepliktig vara har förts in i Sverige. Det är därför inte heller lämpligt att beskatta transportören.

I likhet med vad som föreslagits när det gäller lagen om skatt på kemikalier i viss elektronik bedömer utredningen att det är lämpligt att det blir den utländska säljaren som görs skattskyldig vid försäljning inom EU direkt till en svensk konsument. Det finns legala möjligheter för Skatteverket att få hjälp vid t.ex. en revision om en utländsk aktör inom EU görs skattskyldig.<sup>67</sup> Eftersom en sådan

---

<sup>66</sup> Skatteverket, Remiss på promemorian Beskattning av utländska säljare för kemikalieskatten Fi 2019/03580/S2, dnr 202 447304-19/112, 2020-01-13.

<sup>67</sup> Möjligheterna till samarbete mellan länder i skattefrågor regleras inom EU i huvudsak genom rådets direktiv 2011/16/EU av den 15 februari om administrativt samarbete inom Europeiska unionen i fråga om beskattning. Direktivet har genomförts i svensk rätt genom lagen (2012:843) om administrativt samarbete inom Europeiska unionen i fråga om beskattning.

konstruktion kan medföra ett stort antal skattskyldiga är det lämpligt att endast beskatta säljare i andra EU-länder som når upp till en viss omsättning av sina försäljningar till Sverige. Att skattskyldigheten begränsas enligt en omsättningströskel är inte heller något främmande inslag i skatterätten.<sup>68</sup>

Ett införande av ett tröskelvärde skulle emellertid endast påverka antalet skattskyldiga, men inte Skatteverkets möjligheter att kontrollera försäljningarna. Det får dock antas att stora aktörer kommer att ha mycket svårt att hävda att de inte haft någon försäljning av skattepliktiga varor till Sverige. Till större aktörer är det enklare för Skatteverket att nå ut med information, vilket minskar sannolikheten att aktörer i andra EU-länder som säljer skattepliktiga varor direkt till svenska konsumenterna inte vet om att de är skattskyldiga. Med ett mindre antal skattskyldiga blir också Skatteverkets administrativa börda mindre.

Vad gäller frågan om vilket tröskelvärde som är lämpligt för att utländska säljare inom EU ska träffas av skatten bör det baseras på hur stor försäljning sådana säljare har till Sverige. Det är vidare lämpligt att tröskelvärdet baseras på det högsta av det löpande eller föregående kalenderåret, i likhet med mervärdesskatten. Systemet kommer då inte att påverkas av tillfälliga försäljningsnedgångar och det kommer även finnas historiska siffror att basera skattskyldigheten på vid införandet. Tröskelvärdet bör vidare baseras på säljarens totala försäljning av skattepliktiga produkter till Sverige, oavsett om säljaren varit skattskyldig för försäljningen eller inte. Mervärdesskatten bör inte räknas med i tröskelvärdet eftersom mervärdesskattesatserna är olika i olika länder. Det skulle annars kunna medföra omotiverade skillnader om de medräknades.

Fraktkostnader bör normalt inte beaktas vid beräkningen av tröskelvärdet. Om de skulle medräknas skulle det innebära skillnader beroende på hur varorna har fraktats. När fraktkostnaderna ingår i varans pris och inte kan särskiljas får de dock medräknas vid beräkningen av tröskelvärdet.

---

<sup>68</sup> En utländsk säljare inom EU blir enligt 5 kap. 2 § 4 mervärdeskattelagen (1994:200) endast skattskyldig för direktförsäljningar till svenska konsumenterna om värdet av säljarens sammanlagda omsättning i Sverige överstiger 320 000 kronor under det löpande eller föregående kalenderåret. Reglerna kommer dock att ändras bl.a. genom att gränsen sänks och avser total försäljning till alla EU-länder, se rådets direktiv (EU) 2017/2455 om ändring av direktiven 2006/112/EG och 2009/132/EG vad gäller vissa skyldigheter på mervärdesskatteområdet för tillhandahållande av tjänster och distansförsäljning av varor.

Vid beräkningen av tröskelvärdet uppstår svårigheter att räkna bort effekterna av skattesatserna för skadliga kemikalier på priset eftersom dessa skattesatser, till skillnad från mervärdesskatten, inte kommer att utgöra en fast procentsats på varans pris vid försäljning. En säljare av skattepliktiga kläder och skor kan själv välja hur varans pris ska justeras för att täcka kostnaden för skatten. Det kommer inte gå att säga att en viss del av en varas pris utgörs av skatten på kemikalier i kläder och skor. Skatten på kemikalier i kläder och skor bör därför medräknas vid beräkningen av tröskelvärdet.

Vilket tröskelvärde som är lämpligt får vidare bedömas utifrån en avvägning av den mängd aktörer som Skatteverket behöver ha kontakt med och vilken omsättning merparten av de aktuella säljarna har till Sverige. I beräkningen får medräknas att vissa av försäljningarna från säljare i andra EU-länder som hamnar under tröskelvärdet ändå kan bli beskattade genom att de säljs genom en förmedlare som blir skattskyldig för försäljningen, se avsnitt 11.10.4.

Under våren 2019 var snittköpen för modehandel på distans från utländska säljare 951 kronor.<sup>69</sup> Ett tröskelvärde på 100 000 kronor innebär därför att en handlare kan ha kring hundra köp från Sverige innan den blir skattskyldig. Det bör enligt utredningens bedömning vara fråga om en försumbar andel säljare från andra EU-länder som säljer till Sverige och som inte når upp till tröskelvärdet. Med beaktande av detta bedömer utredningen att ett tröskelvärde på 100 000 kronor är lämpligt. En fördel med detta värde är att det är samma tröskelvärde som Finansdepartementet har föreslagit ska införas i lagen om skatt på kemikalier i viss elektronik. Snittköpen för viss elektronik från utländska säljare är troligen högre än det från mode<sup>70</sup>, men utredningen bedömer inte att skillnaden är nog stor för att motivera ett lägre gränsvärde för skatten på kemikalier i kläder och skor.

Utredningen anser alltså vid en sammantagen bedömning att det är lämpligt att en säljare i ett annat EU-land ska vara skattskyldig för försäljning av skattepliktiga produkter direkt till en svensk konsument om säljarens sammanlagda årliga försäljning av skattepliktiga varor till Sverige överstiger ett tröskelvärde om 100 000 kronor per år. Det föreslagna tröskelvärdet bör innebära att de aktörer som Skatte-

---

<sup>69</sup> PostNord, E-barometern Q1 2019.

<sup>70</sup> Under våren 2019 var snittköpen för elektronik på distans från utländska säljare 1 015 kronor (PostNords 2019, E-barometern Q1 2019). Snittet för elektronik dras dock troligen ner av köp av elektronik som inte omfattas av lagen om skatt på kemikalier i viss elektronik.

verket har kontakt med är tillräckligt stora. I denna del överensstämmer utredningens förslag med vad som föreslagits av Finansdepartementet i lagen om skatt på kemikalier i viss elektronik.<sup>71</sup>

Som nämndes inledningsvis har Finansdepartementet i ovan nämnda promemoria även föreslagit att det i lagen om skatt på kemikalier i viss elektronik införs en ny typ av skattskyldig, benämnd distanshandlare. Skatteverket har dock i sitt remissvar på promemorian föreslagit att ändringarna i stället bör utformas i enlighet med den systematik som finns i andra punktskattelagstiftningar, t.ex. lagen om skatt på vissa nikotinhaltiga produkter.

I 2 § lagen om skatt på vissa nikotinhaltiga produkter definieras distansförsäljning som försäljning där varorna transporteras till Sverige från ett annat EU-land av säljare eller av någon annan för säljarens räkning och köpet inte är yrkesmässigt för köparen. Denna definition av distansförsäljning omfattar alltså bara försäljning från andra EU-länder och inte försäljning från tredjeland. Det motive-rades i förarbetena bl.a. med att det i svenska punktskatter finns vissa skillnader i förfarande vid införsel från ett annat EU-land och vid import från tredjeland, t.ex. i fråga om beskattningsmyndighet.<sup>72</sup>

Utredningen anser att den föreslagna lagen om skatt på kemikalier i kläder och skor bör följa den systematik som finns i befintliga punktskatter. Det är därför lämpligt att definiera begreppet distansförsäljning i likhet med det lagtekniska system som redan finns i lagen om skatt på vissa nikotinhaltiga produkter. I sak innebär dock utredningens förslag till stora delar att de situationer som Finansdepartementet föreslagit ska träffas av beskattning enligt lagen om skatt på kemikalier i viss elektronik<sup>73</sup> även kommer att träffas av beskattning enligt den föreslagna lagen om skatt på kemikalier i kläder och skor. En skillnad är dock att begreppet distansförsäljning inte inbegriper ett krav på att säljaren ska finnas i ett annat land. I vissa situationer kan det alltså vara så att vissa varor inte kommer att bli beskattade när en säljare i Sverige, vars omsättning understiger tröskelvärdet, säljer varor genom distansförsäljning och det inte är någon skattskyldig förmedlare som förmedlar försäljningen. Det kommer i praktiken vara mycket få sådana situationer, eftersom det kommer

---

<sup>71</sup> Finansdepartementet, Beskattning av utländska säljare för kemikalieskatten, Fi2019/03580/S2, oktober 2019, s. 29–31.

<sup>72</sup> Prop. 2017/18:187, s. 46.

<sup>73</sup> Finansdepartementet, Beskattning av utländska säljare för kemikalieskatten, Fi2019/03580/S2, oktober 2019, s. 29–31.

att vara fråga om säljare med en mycket liten omsättning i Sverige som säljer varor från ett lager som finns i EU. Med regeln om att förmedlaren i många fall kommer att bli skattskyldig när säljaren inte är det (se avsnitt 11.10.4), bör det röra sig om mycket ovanliga situationer.

Genom den utformningen utredningen föreslår kommer all försäljning där varorna transporteras till Sverige från ett annat EU-land av säljaren eller av någon annan för säljarens räkning och där köpet inte är yrkesmässigt för köparen, alltså att träffas av beskattning om säljarens årliga försäljning av skattepliktiga varor till Sverige överstiger ett tröskelvärde om 100 000 kronor. Om säljarens försäljning av skattepliktiga varor till Sverige understiger tröskelvärdet föreslår utredningen att den som har förmedlat försäljningen i de flesta fall kommer att bli skattskyldig, se avsnitt 11.10.4 nedan.

Utredningen föreslår att skattskyldigheten vid distansförsäljning ska inträda när varorna förs in till Sverige, i likhet med vad som föreslås gälla vid införsel och mottagande i avsnitt 11.10.2.

#### 11.10.4 Yrkesmässig förmedling från andra EU-länder direkt till svenska konsumenter

**Utredningens förslag:** När en säljare inte blir skattskyldig för distansförsäljning av skattepliktiga varor blir i stället den som förmedlar skattepliktiga varor som säljs genom distansförsäljning skattskyldig om det årliga värdet av förmedlingarna överstiger ett tröskelvärde om 100 000 kronor per år. Skattskyldighet ska inträda när varorna förs in till Sverige.

Tröskelvärdet för sådan förmedling ska beräknas på samma sätt som vid försäljning.

**Skälen för utredningens förslag:** För att kunna beskatta försäljningar från säljare i andra EU-länder som inte når upp till omsättnings-tröskeln, är det möjligt att beskatta förmedlarna av kontakterna mellan sådana säljare och svenska konsumenter. Att beskatta förmedlare vid försäljning är ingen främmande tanke inom EU-rätten. Förmed-

lare kommer i vissa fall att bli skattskyldiga för mervärdesskatt avseende försäljning av varor från säljare i ett tredjeland.<sup>74</sup>

I de föreslagna ändringarna i lagen om skatt på kemikalier i viss elektronik avses med förmedlare en aktör som samlar erbjudanden från andra säljare på sin webbplats, vilket även kan kombineras med egen försäljning. Via förmedlarens hemsida kan kunden få erbjudanden från säljare utan att lämna förmedlarens hemsida. Förmedlingen kan även ske genom t.ex. appar i mobiltelefoner eller andra tekniska lösningar. Avtalet ingås mellan köparen och säljaren, men det är alltså förmedlaren som förmedlar försäljningen. Betalning kan ske såväl till förmedlaren som direkt till säljaren. Förmedlaren ska dock ha någon slags vinning av transaktionen, genom en avgift eller provision. Sökmotorer som endast visar länkar till andra sidor eller sidor för prisjämförelse som länkar vidare till säljarnas hemsidor anses inte vara förmedlare.<sup>75</sup>

I likhet med de föreslagna ändringarna i lagen om skatt på kemikalier i viss elektronik anser utredningen att det, i de fall säljaren inte blir skattskyldig, är lämpligt att beskatta förmedlare om dennes förmedling av skattepliktiga varor till Sverige överstiger ett visst tröskelbelopp. Begreppet förmedlare bör ha samma innebörd som föreslagits i lagen om skatt på kemikalier i viss elektronik. Ett sådant system bör ha goda förutsättningar att kunna omfatta en stor del av de försäljningar som sker genom distansförsäljning. Antalet skattskyldiga blir begränsat, vilket underlättar för Skatteverkets administration av skatten. Förmedlarna har ekonomiska intressen i de försäljningar de förmedlar och säljarna i sin tur har ett intresse av att förmedlarna ska kunna begära avdrag på skatten. Förmedlingen ska avse distansförsäljningar, men det finns inget krav på att förmedlaren ska vara etablerad i ett annat EU-land. En förmedlare kan alltså vara etablerad i Sverige, i ett annat EU-land eller i tredjeland.

Beräkningen av tröskelvärdet bör ske på samma sätt som för säljare inom EU, se avsnitt 11.10.3. Med samma tröskelvärde, näm-

---

<sup>74</sup> I december 2017 kom Europeiska unionens råd överens om det s.k. e-handelspaketet. Paketet syftar till att förenkla för företagen, förbättra konkurrensen och minska skattebortfallet och består av ett antal ändringar i bl.a. mervärdesskattedirektivet. I mars 2019 beslutade Europeiska unionens råd om ytterligare ett antal kompletterande ändringar inom det s.k. e-handelspaketet. I kompletteringarna föreslås bl.a. att elektroniska marknadsplatser (plattformar) i vissa fall blir skattskyldiga för mervärdesskatt avseende försäljning av varor från säljare i ett tredjeland som görs via plattformen. För mer information, se Finansdepartementet, Ändrade mervärdesskatteregler vid e-handel mellan företag och konsument, lagrådsremiss den 23 januari 2020.

<sup>75</sup> Finansdepartementet, Beskattning av utländska säljare för kemikalieskatten, Fi2019/03580/S2, oktober 2019, s. 28 f.

ligen 100 000 kronor per år, blir det tydligare för aktörerna och Skatteverket. Det bör noteras att vid beräkningen av om värdet av förmedlade försäljningar överstiger tröskelvärdet inkluderas, i likhet med vad som gäller vid beräkning av tröskelvärdet för säljare, alla förmedlade försäljningar av skattepliktiga produkter oavsett vem som var skattskyldig för den. Det innebär t.ex. att värdet av en försäljning som förmedlas av en förmedlare beaktas vid bedömningen av om både säljarens och förmedlarens verksamheter överskrider tröskelvärdet.

För att förenkla lagtextens utformning föreslår utredningen en definition benämnd undantagen säljare. Med detta avses en säljare som inte är godkänd som lagerhållare, registrerad mottagare, eller registrerad EU-handlare och vars försäljning av skattepliktiga varor till Sverige inte överstiger tröskelvärdet. Definitionen täcker in sådana säljare som vid distansförsäljning inte är skattskyldiga.

Utredningen föreslår att skattskyldigheten vid förmedling av distansförsäljning av skattepliktiga varor inträder när varorna förs in till Sverige, i likhet med vad som föreslås gälla vid distansförsäljning i avsnitt 11.10.3.

### 11.10.5 Import

**Utredningens förslag:** Skattskyldig vid import av skattepliktiga varor som är yrkesmässig för någon av parterna ska vara den som är eller skulle ha varit skyldig att betala tullen. Skattskyldighet ska inträda när skyldighet att betala tull enligt tullagstiftningen inträder eller skulle ha inträtt om skyldighet att betala tull förelegat.

**Bakgrund:** Avseende import till svenska konsumenter ska utredningen enligt direktivet (dir. 2019:15) särskilt beakta hur konsumenters köp direkt från utländska säljare utanför EU ska beaktas, med ambitionen att även utländska säljare ska omfattas av skatteuttaget.

Det är stor skillnad vad gäller möjligheterna till kontroll av varor som importeras från tredjeland jämfört med varor som förs in från ett annat EU-land. Nationella punktskatter får inte leda till gränsformaliteter mellan medlemsstater inom EU, se avsnitt 5.1.2. Möjligheterna till tullkontroll mot tredjeland är dock betydligt mer omfattande än inom EU, även om det finns vissa avtal som syftar till att



underlätta handeln, vilket beskrivits i avsnitt 5.2. Möjligheterna till samarbete i skattefrågor är större inom EU, även om det finns möjlighet till samarbete med tredje länder genom olika skatteavtal.

En annan viktig skillnad mellan införsel och import i de svenska punktskatterna är att skattskyldigheten vid import kopplas till tullskulden. Den som är skyldig att betala tull eller skulle ha varit skyldig att betala tull om varan hade varit tullbelagd blir alltså skattskyldig vid import. Då en svensk konsument köper varor direkt från en säljare i tredjeland blir konsumenten normalt skyldig att betala tull. Beskattningsmyndigheten är vanligtvis Tullverket och skatten deklarerar och betalas samtidigt som tullen.<sup>76</sup>

**Skälen för utredningens förslag:** Vad gäller import av skattepliktiga varor som är yrkesmässig för aktören i Sverige ser utredningen inte att det finns någon anledning att i den föreslagna skatten på kemikalier i kläder och skor avvika från den ordning som etablerats i andra punktskatter. Skattskyldigheten för import av varor som är yrkesmässig för aktören i Sverige bör därför kopplas till tullskulden.

Vad gäller import av varor som inte är yrkesmässig för aktören i Sverige, dvs. när en konsument importerar varor, bör skatten även omfatta sådana situationer för att följa utredningens direktiv. Det är alltså fråga om situationer där konsumenter handlar varor på distans direkt från en säljare i tredjeland.

Frågan är då vem som ska bli skattskyldig vid sådan import. Det finns, som ovan nämnts, betydande praktiska skillnader mellan införsel från andra EU-länder och import från tredjeland. Vad gäller de svenska privatpersoner som importerar kläder och skor är det enklare för Tullverket att nå ut med sådan information till konsumenterna än till företag i tredjeland. Oavsett om varorna är belagda med tull eller inte ska de deklarerar till Tullverket vid importen. När kläder och skor importeras från tredjeland, har Tullverket normalt kännedom om det. Det medför att det är lättare för Tullverket att dels upptäcka eventuella kringgåenden, dels komma i kontakt med de skattskyldiga. Det är dock svårt att nå ut med information i förväg till specifika konsumenter om Tullverket inte får vetskap om att de har för avsikt att importera kläder och skor. Generell information om skatten kan dock nå ut till de skattskyldiga genom t.ex.

---

<sup>76</sup> Se t.ex. lagen om skatt på kemikalier i viss elektronik och lagen om skatt på vissa nikotinhaltiga produkter.

Tullverkets hemsida. Problemet med genomdrivande blir vidare betydligt mindre vid import än vid införsel. Skatten kommer att deklarerar samtidigt som tullen. En vara lämnas normalt inte ut till motagaren innan skatt och tull är betald, vilket medför att det sällan blir aktuellt att driva in obetald skatt. För det fall den ändå skulle behöva drivas in är det betydligt lättare att driva in skatt från konsument i Sverige än från företag i tredjeland. De praktiska problemen vid direktförsäljning från en säljare i tredjeland till en svensk konsument är alltså betydligt mindre jämfört med direktförsäljning från en utländsk säljare inom EU till en svensk konsument.

Det system med tröskelvärde som föreslås vid distansförsäljning eller förmedling av sådan försäljning skulle innebära ett avsteg mot hur skattskyldigheten mot tredjeland hanteras i svenska punktskatter. Om den utländska säljaren skulle göras skattskyldig skulle det innebära att det för samma försäljning blir en aktör som är skyldig att betala tull och mervärdesskatt och en annan aktör som blir skyldig att betala skatten på kemikalier i kläder och skor. Av administrativa skäl är det inte lämpligt då det skulle bli mycket betungande för Tullverket och säljarna. En säljare från tredjeland har incitament att ge konsumenten eller transportören information om varornas kemikalieinnehåll eftersom det medför att varan blir mer konkurrenskraftig om konsumenten kan göra avdrag för skatt och få en lägre totalkostnad för varan.

Utredningen bedömer att fördelarna med att koppla skattskyldigheten till tullskulden överväger nackdelarna med att utländska säljare inom EU och säljare från tredjeland behandlas olika. I likhet med de föreslagna ändringarna i lagen om skatt på kemikalier i viss elektronik anser därför utredningen att det är lämpligt att skattskyldigheten vid försäljning direkt från en säljare i tredjeland till en svensk konsument blir kopplad till tullskulden. Det innebär i praktiken att konsumenten vid sådan försäljning blir skattskyldig för skatten på kemikalier i kläder och skor, eventuellt med ett transport- eller postföretag som ombud.<sup>77</sup> För att det tydligt ska framgå att även försäljningar från tredjeland direkt till svenska konsument omfattas bör det av bestämmelsen framgå att importen av de skattepliktiga varorna ska vara yrkesmässig för någon av parterna.

---

<sup>77</sup> Jfr. Finansdepartementet, Beskattning av utländska säljare för kemikalieskatten, Fi2019/03580/S2, oktober 2019, s. 26 f.

För den som är skattskyldig vid import av skattepliktiga varor föreslår utredningen att skattskyldighet inträder när skyldighet att betala tull enligt tullagstiftningen inträder eller skulle ha inträtt om skyldighet att betala tull förelegat.

### 11.10.6 Godkänd lagerhållare

**Utredningens förslag:** Ett system med uppskjuten skattskyldighet för godkända lagerhållare ska införas i likhet med vad som gäller i andra punktskattelagar. Lagerhållare ska redovisa skatt samlat för redovisningsperioder.

Som lagerhållare får godkännas den som i Sverige avser att yrkesmässigt tillverka skattepliktiga varor, från ett annat EU-land föra in eller ta emot skattepliktiga varor eller som avser att importera skattepliktiga varor från tredjeland. Även den som avser att från en annan godkänd lagerhållare köpa skattepliktiga varor för återförsäljning till näringsidkare får godkännas som lagerhållare. Slutligen får som lagerhållare även godkännas den som avser att förmedla skattepliktiga varor som säljs genom distansförsäljning från säljare som inte själva är skattskyldiga.

Endast den som med hänsyn till sina ekonomiska förhållanden och omständigheterna i övrigt är lämplig får godkännas som lagerhållare. Godkännande som lagerhållare ska återkallas om förutsättningarna för godkännande inte längre finns eller om lagerhållaren begär det. Ett beslut om återkallelse gäller omedelbart, om inte något annat anges i beslutet.

En lagerhållare ska inte samtidigt kunna vara registrerad mottagare eller registrerad EU-handlare på grund av de olika beskattningstidpunkterna.

**Skälen för utredningens förslag:** Eftersom skattskyldighet inträder vid tillverkning, införsel och import kan det medföra stora likvida påfrestningar för berörda företag. I likhet med andra punktskatter<sup>78</sup> anser utredningen att ett system med godkända lagerhållare bör införas. Det innebär en möjlighet för företag att skjuta upp skattskyldigheten till en senare tidpunkt än tidpunkten för tillverkning,

<sup>78</sup> Se lagen om tobaksskatt, lagen om skatt på energi, lagen om skatt på kemikalier i viss elektronik och lagen om skatt på vissa nikotinhaltiga produkter.

införsel och import. Konstruktionen innebär också att skattskyldigheten skjuts upp då varor levereras från en godkänd lagerhållare till en annan godkänd lagerhållare. Det är först då varorna levereras till en köpare som inte är godkänd lagerhållare eller då varorna tas i anspråk för annat ändamål (t.ex. egen användning) som skattskyldighet inträder. Konstruktionen medför att godkända lagerhållare kan hålla ett obeskattat lager och att de likvida påfrestningarna för företaget blir mindre än om lagret skulle vara beskattat.

Den som avser att tillverka, föra in, ta emot eller importera skattepliktiga varor bör kunna godkännas som lagerhållare, utan att det ställs några andra särskilda krav på omsättningens storlek än att aktiviteterna är avsedda att ske yrkesmässigt. Även den som avser att återförsälja skattepliktiga varor från andra godkända lagerhållare bör kunna godkännas som lagerhållare utan annat krav på omfattningen än att verksamheten ska vara yrkesmässig.

I vissa situationer kan en aktör som är etablerad i Sverige ha för avsikt att både sälja egna varor och förmedla försäljningar av varor till svenska konsumenter. Utredningen föreslår i avsnitt 11.10.3 att en försäljning där varorna transporteras till Sverige från ett annat EU-land av säljaren eller av någon annan för säljarens räkning och köpet inte är yrkesmässigt för köparen ska benämnas distansförsäljning. En aktör som avser att förmedla distansförsäljningar av skattepliktiga varor från säljare som inte omfattas av skattskyldighet (undantagna säljare) bör kunna godkännas som lagerhållare.

Skattskyldigheten för godkända lagerhållare föreslås inträda när den skattepliktiga varan efter en försäljning levereras till en köpare som inte är godkänd lagerhållare, tas till eget försäljningsställe för detaljförsäljning, tas i anspråk för annat ändamål än försäljning, eller förs in till Sverige efter att lagerhållaren förmedlat en distansförsäljning av varan. Skattskyldighet föreslås inträda även när ett godkännande som lagerhållare återkallas. I sådana situationer omfattar skattskyldigheten de skattepliktiga varor som då ingår i lagret. Utredningen föreslår vidare att lagerhållare ska redovisa skatt samlat för redovisningsperioder.

Tidpunkten för beskattning för godkända lagerhållare inträder vid en annan tidpunkt än för registrerad mottagare (se avsnitt 11.10.7) och registrerade EU-handlare (se avsnitt 11.10.8). Det skulle därför medföra problem om det var möjligt att vara godkänd lagerhållare och samtidigt vara registrerad mottagare eller registrerad EU-handlare.

Det bör därför inte vara möjligt för en godkänd lagerhållare att samtidigt vara en annan registrerad skattskyldig.

I likhet med andra punktskattelagar bör godkännande som lagerhållare endast kunna ges för den som med hänsyn till sina ekonomiska förhållanden och omständigheterna i övrigt är lämplig. Vid Skatteverkets prövning av sökandens lämplighet avses med ekonomiska förhållanden och övriga omständigheter sådana förhållanden och omständigheter som kan påverka risken för skatteundandraganden. Skatteverket kan alltså avslå en ansökan om godkännande som lagerhållare eller återkalla ett sådant godkännande om sökanden inte bedöms som lämplig att anförtros en sådan ställning. Godkännande som lagerhållare kan också återkallas om lagerhållaren begär det. Ett beslut om återkallelse gäller omedelbart, om inte något annat anges i beslutet.

### 11.10.7 Registrerad mottagare

**Utredningens förslag:** En godkänd aktör, benämnd registrerad mottagare, ska införas i likhet med vad som gäller i lagen om skatt på kemikalier i viss elektronik. Skattskyldighet ska inträda när de skattepliktiga varorna förs in i Sverige. En registrerad mottagare ska redovisa skatt samlat för redovisningsperioder.

Som registrerad mottagare får godkännas den som i Sverige avser att yrkesmässigt från ett annat EU-land föra in eller ta emot skattepliktiga varor.

Endast den som är lämplig med hänsyn till sina ekonomiska förhållanden och omständigheter i övrigt får godkännas som registrerad mottagare. Godkännande som registrerad mottagare ska återkallas om förutsättningarna för godkännande inte längre finns eller om den registrerade mottagaren begär det. Ett beslut om återkallelse gäller omedelbart, om inte något annat anges i beslutet.

En registrerad mottagare ska inte samtidigt kunna vara lagerhållare på grund av att de respektive tidpunkterna för skattskyldighetens inträde är olika.

**Skälen för utredningens förslag:** Systemet med registrerade mottagare tillämpas i dag avseende elektronik i lagen om skatt på kemikalier i viss elektronik. I likhet med företag som säljer elektroniska produkter kan ett företag bli skattskyldig för en stor mängd produkter utan att ha som verksamhet att bedriva handel med kläder och skor.<sup>79</sup> För dessa företag är det inte alltid utifrån verksamheten lämpligt att bli godkända som lagerhållare eftersom de då skulle bli tvungna att redovisa skatt för varor som de köper in från andra lagerhållare. Om företaget till övervägande del köper in varor från andra svenska aktörer kan den uppskjutna beskattningstidpunkten i lagerhållarsystemet innebära en nackdel på grund av ökad administration. Det finns förmodligen aktörer i kläd- och skobranscherna som inte vill ha den uppskjutna beskattningstidpunkten som ett godkännande som lagerhållare innebär, men som blir skattskyldiga för produkter i sådan omfattning att det kan bli administrativt tungt att redovisa skatten för varje händelse. Det är därför lämpligt att ge sådana aktörer möjlighet att, efter godkännande från Skatteverket, redovisa skatten samlat för redovisningsperioder på samma sätt som gäller enligt lagen om skatt på kemikalier i viss elektronik genom att bli registrerad mottagare. Skattskyldigheten inträder vid samma tidpunkt som för den som för in eller tar emot varor utan att vara godkänd som lagerhållare, men skatten får alltså redovisas samlat för redovisningsperioder.

Som framgår av avsnitt 11.10.6 är tidpunkten för skattskyldighet för godkända lagerhållare inte densamma som för registrerade mottagare, vilket skulle medföra problem om det var möjligt att vara godkänd lagerhållare och registrerad mottagare samtidigt. Det bör därför inte vara möjligt att vara godkänd som lagerhållare och registrerad mottagare samtidigt.

I likhet andra skattskyldiga aktörer bör godkännande som registrerad mottagare endast kunna ges för den som med hänsyn till sina ekonomiska förhållanden och omständigheterna i övrigt är lämplig. Vid Skatteverkets prövning av sökandens lämplighet avses med ekonomiska förhållanden och övriga omständigheter sådana förhållanden och omständigheter som kan påverka risken för skatteundandraganden. Det innebär att Skatteverket kan avslå en ansökan om godkännande som registrerad mottagare eller återkalla ett sådant godkännande om sökanden inte bedöms som lämplig att anförtros en sådan

---

<sup>79</sup> Jfr prop. 2017/18:294, s. 76–80.

ställning. Godkännande som registrerad mottagare kan också återkallas om den registrerade mottagaren begär det. Ett beslut om återkallelse gäller omedelbart, om inte något annat anges i beslutet.

### 11.10.8 Registrerad EU-handlare

**Utredningens förslag:** En godkänd aktör, benämnd registrerad EU-handlare, ska införas. Skattskyldighet ska inträda när de skattepliktiga varorna förs in till Sverige. En registrerad EU-handlare ska redovisa skatt samlat för redovisningsperioder.

Som registrerad EU-handlare får godkännas den som avser att yrkesmässigt bedriva distansförsäljning eller yrkesmässigt förmedla skattepliktiga varor som säljs genom distansförsäljning från säljare som inte själva är skattskyldiga.

Endast den som med hänsyn till sina ekonomiska förhållanden och omständigheterna i övrigt är lämplig får godkännas som registrerad EU-handlare. Godkännande som registrerad EU-handlare ska återkallas om förutsättningarna för godkännande inte längre finns eller om den registrerade EU-handlaren begär det. Ett beslut om återkallelse gäller omedelbart, om inte något annat anges i beslutet.

En registrerad EU-handlare ska inte samtidigt kunna vara lagerhållare på grund av att de respektive tidpunkterna för skattskyldighetens inträde är olika.

**Skälen för utredningens förslag:** Den som blir skattskyldig med anledning av att den bedriver distansförsäljning eller förmedlar sådan försäljning (se avsnitt 11.10.3 och 11.10.4) kommer att behöva redovisa skatten på samma sätt som övriga aktörer som inte är godkända som lagerhållare eller registrerade mottagare. Det innebär att dessa typer av skattskyldiga ska redovisa skatt i en särskild skattedeklaration för varje händelse som medför skattskyldighet. För den som endast undantagsvis säljer eller förmedlar distansförsäljning till svenska konsumenter kan det vara rimligt att de får redovisa skatten vid varje händelse som medför skattskyldighet. När det är fråga om ett större antal försäljningar eller förmedlingar till svenska konsumenter kommer dock en sådan lösning att medföra en tung administrativ börda både för den skattskyldige säljaren eller förmedlaren och för Skatte-

verket. Det bör därför finnas en möjlighet även för sådana säljare och förmedlare att redovisa skatten i efterhand om aktörerna med hänsyn till sina ekonomiska förhållanden och omständigheterna i övrigt är lämpliga, oavsett om det är fråga om en utländsk eller svensk aktör. En sådan aktör bör kallas registrerad EU-handlare. En motsvarande skattskyldig aktör har föreslagits i lagen om skatt på kemikalier i viss elektronik.<sup>80</sup>

Skattskyldigheten för en registrerad EU-handlare bör, liksom skattskyldigheten för en registrerad mottagare, inträda när varan förs in i Sverige. Det är alltså inte fråga om något uppskjutande av beskattningstidpunkten. Då skattskyldigheten för registrerade EU-handlare inträder vid en annan tidpunkt än för godkända lagerhållare bör det inte vara möjligt att vara godkänd som registrerad EU-handlare och godkänd lagerhållare samtidigt.

Liksom för godkända lagerhållare och registrerade mottagare bör det finnas krav på att en registrerad EU-handlare är lämplig med hänsyn till sina ekonomiska förhållanden och omständigheterna i övrigt. Vid Skatteverkets prövning av sökandens lämplighet avses med ekonomiska förhållanden och övriga omständigheter sådana förhållanden och omständigheter som kan påverka risken för skatteundandraganden. Det innebär att Skatteverket kan avslå en ansökan om godkännande som registrerad EU-handlare eller återkalla ett sådant godkännande om sökanden inte bedöms som lämplig att anförtros en sådan ställning. Godkännande som registrerad EU-handlare kan också återkallas om den registrerade EU-handlaren begär det. Ett beslut om återkallelse gäller omedelbart, om inte något annat anges i beslutet. Förfarandet kring ansökan och återkallande föreslås alltså vara likadant som för övriga registrerade skattskyldiga.

### 11.10.9 Om en godkänd aktör går i konkurs

**Utredningens förslag:** Om en godkänd lagerhållare, registrerad mottagare eller registrerad EU-handlare försätts i konkurs, övergår godkännandet till konkursboet.

<sup>80</sup> Jfr Finansdepartementet, Beskattning av utländska säljare för kemikalieskatten, Fi2019/03580/S2, oktober 2019, s. 34.



**Bakgrund:** När ett beslut om konkurs har fattats får gäldenären inte råda över egendom som hör till konkursboet (3 kap. 1 § konkurslagen [1987:672]). I stället är det konkursförvaltaren som förvaltar egendomen för konkursboets räkning.

**Skälen för utredningens förslag:** Om en lagerhållare går i konkurs kommer det i de flesta fall finnas skattepliktiga varor hos lagerhållaren. Dessa varor är alltså obeskattade på grund av lagerhållarens uppskjutna beskattningstidpunkt. Det kan även hända att punktskattepliktiga varor är på väg till lagerhållaren. Även en registrerad mottagare eller registrerad EU-handlare kan ha varor som skatt inte har betalats för eftersom skatt redovisas månadsvis i efterhand.

För att undvika problem och osäkerhet kring vad som gäller i fråga om skattskyldighet i samband med att en registrerad skattskyldig går i konkurs, bör det av lagen framgå hur sådana situationer ska hanteras. Utredningen anser att ett godkännande som lagerhållare, registrerad mottagare eller registrerad EU-handlare vid en konkurs ska övergå till konkursboet, som även blir skattskyldigt för varor för vilka skattskyldighet inträder efter konkursbeslutet. Det bör inte krävas att konkursen sker enligt svensk lagstiftning. Reglerna ska även tillämpas på motsvarande förfaranden enligt andra länders lagstiftning. Utredningens förslag motsvarar vad som gäller andra punktskattelagar.

### 11.10.10 Konsumenter som uppger felaktiga uppgifter kan bli skyldiga att betala skatt efter ett särskilt beslut

**Utredningens förslag:** Om en svensk konsument har köpt en skattepliktig vara genom distansförsäljning, och felaktigt har uppgett att köpet är yrkesmässigt, ska säljaren eller förmedlaren inte vara skattskyldig om denne har upplyst kunden om konsekvenserna av att lämna felaktiga uppgifter. Konsumenten ska då efter ett särskilt beslut betala skatten och en administrativ tilläggsavgift om 500 kronor per vara. Förfarandet vid sådan beskattning ska baseras på vad som gäller vid oegentlighetsbeskattning, justerat med anledning av att konsumenten inte kan vara en juridisk person och skattebeloppen är låga. Tilläggsavgiften ska jämföras med skatt i sekretesshänseende.

**Skälen för utredningens förslag:** Vid försäljningar då en vara transporteras från ett annat EU-land till Sverige av säljaren eller någon annan för säljarens räkning blir det relevant om köpet är yrkesmässigt för köparen. Om köpet inte är yrkesmässigt kan säljaren eller förmedlaren bli skattskyldig enligt förslagen i 11.10.3 och 11.10.4. Om köpet är yrkesmässigt är det i stället köparen som blir skattskyldig. För att en sådan säljare eller förmedlare ska veta om att den är skattskyldig måste den få veta om köpet är yrkesmässigt. Det sker troligen genom att säljaren eller förmedlaren frågar kunden om köpet är yrkesmässigt eller inte. I praktiken är det mycket svårt för säljaren eller förmedlaren att kontrollera kundens uppgifter. Det är därför inte rimligt att genom det ordinarie förfarandet om underlåtenhet att betala in skatt hålla säljaren eller förmedlaren ansvariga om kunden, medvetet eller omedvetet, har lämnat felaktiga uppgifter i en sådan situation. I de fall då kunden lämnar felaktiga uppgifter om att köpet är yrkesmässigt bör kunden bli skyldig att betala in skatten, i syfte att ge konsumenten incitament att inte lämna felaktiga uppgifter. En motsvarande lösning har föreslagits för lagen om skatt på kemikalier i viss elektronik.<sup>81</sup>

I likhet med förslaget i lagen om skatt på kemikalier i viss elektronik anser utredningen att beskattningen bör hanteras som ett särskilt beslut om skatt med en tilläggsavgift<sup>82</sup> som följd. Om kunden i stället direkt i lagen hade pekats ut som skattskyldig hade det inneburit normala förfaranderegler med skattetillägg eller åtal för skattebrott som följd vid utebliven skattebetalning. Eftersom skatten på kemikalier i kläder och skor tas ut med förhållandevis låga belopp per vara anser utredningen att skattetillägg inte är en lämplig påföljd vid utebliven betalning. Förmodligen kommer skattetillägget inte ha någon större avskräckande effekt. Det kan vidare ifrågasättas om åtal vore proportionerligt i dessa fall. Åtal får dessutom endast väckas för skatteförseelse om det finns särskilda skäl. Samma sak gäller vid ett skattebrott när det undandragna skattebeloppet understiger två prisbasbelopp och en felaktighet eller passivitet som skulle omfattas av skatteåtalet även kan läggas till grund för skattetillägg för samma person. Mot denna bakgrund anser utredningen att det lämpligaste är att Skatteverket fattar ett särskilt beslut om att kon-

<sup>81</sup> Jfr. Finansdepartementet, Beskattning av utländska säljare för kemikalieskatten, Fi2019/03580/S2, oktober 2019, s. 38.

<sup>82</sup> I Finansdepartementets förslag benämnd som administrativ avgift (se Finansdepartementet, Beskattning av utländska säljare för kemikalieskatten, Fi2019/03580/S2, oktober 2019).

sumenten ska betala skatt i dessa fall. Det bör även kombineras med en tillräckligt avskräckande tilläggsavgift. Skatten bör enligt utredningen tas ut enligt den skattesats som gällde vid den tidpunkt då varorna fördes in i Sverige. I förslaget till ändringar i lagen om skatt på kemikalier i viss elektronik har 500 kronor föreslagits som en lämplig nivå på avgiften när en konsument vid köp av elektronik lämnar felaktiga uppgifter.<sup>83</sup> Utredningen bedömer det lämpligt att ha samma storlek på tilläggsavgiften i lagen om skatt på kemikalier i kläder och skor. Tilläggsavgiften ska dock inte utgå om det är uppenbart oskäligt. En närmare redogörelse av vad som kan anses vara oskäligt i detta sammanhang ges i författningskommentaren.<sup>84</sup>

För uppgifter om en enskilds personliga eller ekonomiska förhållanden gäller i dag enligt 27 kap. 1 § offentlighets- och sekretesslagen (2009:400) sekretess i verksamhet som avser bl.a. bestämmande av skatt eller fastställande av underlag för bestämmande av skatt, s.k. skattesekretess. Det innebär att i den mån uppgifter om en enskild personliga eller ekonomiska förhållanden förekommer vid fastställandet av den skatt kunden ska betala omfattas av sekretess. Om uppgifterna är relevanta för bestämmande av skatten kommer samma uppgifter även att förekomma avseende tilläggsavgiften. Sekretess bör gälla för uppgifter i båda ärendena. Utredningen föreslår därför att tilläggsavgiften ska jämföras med skatt i sekreteshänseende.

---

<sup>83</sup> Ibid.

<sup>84</sup> Se avsnitt 14.1, kommentar under 10 §.

## 11.11 Undantag från skattskyldighetens inträde samt återbetalning

### 11.11.1 Undantag från skattskyldighetens inträde för vara som skattskyldighet tidigare inträtt för samt återbetalning av inbetald skatt

**Utredningens förslag:** Skattskyldighet ska inte inträda för en skattepliktig vara som skattskyldighet tidigare inträtt för, såvida inte den skatten har återbetalats.

Möjlighet till återbetalning av inbetald skatt i Sverige ska ges för en skattepliktig vara som sedan flyttas till ett annat EU-land eller exporteras till tredjeland. Den som begär återbetalning ska då visa att den skatt som ansökan avser har betalats och att skattskyldigheten inträdde inom tre månader före den tidpunkt då varan lämnade svenskt territorium.

**Bakgrund:** I de flesta befintliga punktskatteslagar finns möjlighet för den skattskyldige att göra avdrag för skatt i vissa fall. I lagen om skatt på kemikalier i viss elektronik finns, till skillnad från flera andra punktskatter, inte någon möjlighet till återbetalning av skatt eller avdrag för tidigare betald skatt. Detta motiverades vid införandet av nämnda lag med att andra punktskatter skiljer sig från lagen om skatt på kemikalier i viss elektronik genom att de avser varor som är avsedda att konsumeras eller förbrukas på ett sätt som innebär att varorna inte längre finns kvar. De varor som beskattas genom lagen om skatt på kemikalier i viss elektronik är avsedda att användas under en längre tid. Eftersom syftet med skatten är att varor som innehåller oönskade kemiska ämnen ska beskattas med anledning av den negativa hälsopåverkan som varorna ger upphov till medan de används, bedömdes det inte lämpligt att den skattskyldige ska ha möjlighet att göra avdrag för skatt på varor som den skattskyldige av olika anledningar tagit tillbaka från marknaden. Regeringen ansåg att hela syftet med skatten då skulle gå förlorad då varorna i en sådan situation redan har, eller kan ha varit, föremål för användning och därmed gett upphov till den negativa miljöpåverkan som motiverar att varorna ska beskattas. I lagen föreskrevs i stället att varor under

vissa förutsättningar ska vara undantagna från skattskyldighetens inträde.<sup>85</sup>

Det finns dock ett förslag till ändringar i lagen om skatt på kemikalier i viss elektronik, vilket har redogjorts för i kapitel 9. Enligt förslaget ska även varor som säljs direkt från utländska säljare till Sverige beskattas vilket kommer att medföra nya situationer att ta hänsyn till. Det har därför föreslagits en möjlighet till återbetalning av skatt om skatt har betalats i Sverige för en skattepliktig vara som sedan flyttas till ett annat EU-land eller exporteras till tredjeland. Den som begär återbetalning ska visa att den skatt som ansökan avser har betalats och att skattskyldigheten inträdde inom tre månader från den tidpunkt då varan lämnade svenskt territorium. Vidare har föreslagits att denna regel samordnas med den befintliga regeln om att skattskyldighet inte inträder för en skattepliktig vara som skattskyldighet tidigare inträtt för, i syfte att förhindra kringgående av skatten.<sup>86</sup>

**Skälen för utredningens förslag:** I syfte att undvika dubbelbeskattning krävs alltså ett system där varor i vissa fall undantas från beskattning. En sådan situation skulle annars kunna uppstå om exempelvis en godkänd lagerhållare förvärvar beskattade varor inom landet från någon som inte är godkänd lagerhållare. När varorna säljs på nytt skulle beskattning ske ännu en gång, om inte ett särskilt undantag införs. Problem vid uthyrning av varor skulle också kunna uppstå om det inte finns ett undantag för varor som redan är beskattade, se avsnitt 11.12.2. I likhet med lagen om skatt på kemikalier i viss elektronik bör det i lagen om skatt på kemikalier i kläder och skor finnas en regel om att skattskyldighet enligt lagen inte ska inträda för varor som skattskyldigheten tidigare har inträtt för. En sådan ordning är lämplig eftersom administrationen förenklas. Ytterligare ett skäl är att kläder och skor, till skillnad från varor enligt de punktskattelagstiftningar där avdrag förekommer, typiskt sett inte förbrukas på ett sådant sätt att de inte längre finns kvar i samband med att de används.

Skatt på kemikalier i kläder och skor kommer att tas ut på varor som säljs genom distansförsäljning. Försäljning av kläder och skor medför generellt många retur, bl.a. på grund av storleksbyten eller

---

<sup>85</sup> Prop. 2016/17:1, s. 351.

<sup>86</sup> Finansdepartementet, Beskattning av utländska säljare för kemikalieskatten, Fi2019/03580/S2, oktober 2019, s. 40 f.

för att kunden av olika anledningar ångrar sitt köp. När konsumenten har beställt en vara genom distansförsäljning inträder skattskyldigheten vid införseln. Det kommer medföra att varan beskattas då den förs in i Sverige. Att den sedan förs ut igen kommer inte påverka beskattningen. Varan har sannolikt inte heller varit föremål för användning i Sverige och finns inte längre i landet. Utredningen anser att det i sådana situationer saknas skäl för att varan ska beskattas i Sverige. Det bör därför finnas möjlighet till återbetalning av skatten om skatt betalas för en skattepliktig vara som sedan flyttas till ett annat EU-land eller till tredjeland.

Det bör dock inte vara möjligt att använda ett sådant system för att skicka kläder som använts i Sverige till andra länder för att kunna återfå betald skatt. I likhet med vad som föreslagits i lagen om skatt på kemikalier i viss elektronik behövs en tidsgräns för vilket återbetalning kan ske.<sup>87</sup> I nämnda förslag har en gräns på tre månader föreslagits. Utredningen bedömer det rimligt med en motsvarande tidsfrist om tre månader för återbetalning i den föreslagna skatten.

Det bör vara upp till den som begär återbetalning att visa att förutsättningarna för återbetalning är uppfyllda, vilket överensstämmer med vad som gäller i andra punktskattelagar. Den som begär återbetalning ska alltså visa att den skatt som ansökan avser har betalats och att skattskyldigheten inträdde inom tre månader före den tidpunkt då varan lämnade svenskt territorium. Den som begär återbetalning ska vidare visa antingen att undantaget inte tidigare har tillämpats på varan eller att den flyttning eller export som ansökan grundar sig på skedde efter den tidpunkt då undantaget senast tillämpades. Ansökan ska omfatta en period om ett kalenderkvartal och ges in till Skatteverket inom tre år efter kvartalets utgång. Ansökan ska vara undertecknad av sökanden eller av den som är ombud eller annan behörig företrädare för sökanden. En ansökan som lämnats in för en sökande som är en juridisk person anses ha lämnats av sökanden, om det inte är uppenbart att den som lämnade begäran saknade behörighet att företräda sökanden.

I likhet med föreslagna ändringar i lagen om skatt på kemikalier i viss elektronik, bör regeln om att skattskyldighet inte inträder för en skattepliktig vara som skattskyldighet redan inträtt för samordnas med regeln om återbetalning. Det skulle annars kunna uppstå

---

<sup>87</sup> Ibid.

situationer där skattepliktiga varor kan bli obeskattade i Sverige, vilket öppnar upp för kringgående av skatten.

### 11.11.2 Undantag från skattskyldighetens inträde i vissa fall för lagerhållare

**Utredningens förslag:** För godkända lagerhållare undantas varor i vissa fall från skattskyldighetens inträde. Det gäller varor som levereras till köpare i annat land, fullständigt förstörts genom oförutsedda händelser eller force majeure, lämnats för sådan materialåtervinning av avfall som avses i 15 kap. 6 § miljöbalken eller återanvänts vid tillverkning av varor.

**Bakgrund:** I flertalet befintliga punktskattesystem finns bestämmelser om att den skattskyldige får göra avdrag för skatt i vissa fall. I bl.a. lagen om skatt på kemikalier i viss elektronik och lagen om skatt på plastbärkassar förekommer dock en annan systematik, där varor i vissa fall undantas från skattskyldighetens inträde.

I lagen om skatt på kemikalier i viss elektronik, inträder inte skattskyldighet för en skattepliktig vara som har lämnats för avfallsåtervinning. En motsvarande bestämmelse föreslogs i förarbetena till lagen om skatt på plastbärkassar. Lagrådet bedömde att beskrivningen av vad som avses med avfallsåtervinning är näst intill identisk med vad som avses med materialåtervinning av avfall i 15 kap. 6 § miljöbalken. Materialåtervinning innebär enligt 15 kap. 6 § miljöbalken att avfall upparbetas till nya ämnen eller föremål som inte ska användas som bränsle eller fyllnadsmaterial. För att underlätta tillämpningen ansåg Lagrådet att det var lämpligare att i bestämmelsen införa en direkt hänvisning till miljöbalkens definition. Bestämmelsen utformades därefter i enlighet med Lagrådets förslag.<sup>88</sup>

**Skälen för utredningens förslag:** I likhet med lagen om skatt på kemikalier i viss elektronik anser utredningen att det bör införas bestämmelser om att skattskyldigheten för lagerhållare i vissa fall inte inträder för varor som annars varit skattepliktiga. Det är lämpligt att godkända lagerhållare inte beskattas för skattepliktiga varor som inte släpps ut på marknaden i Sverige. En sådan reglering bidrar till att svenska tillverkare och grossister får en konkurrensneutral

<sup>88</sup> Se prop. 2019/20:47, s. 55 och 83.

situation när skattepliktiga varor säljs till köpare utanför Sverige. Skattskyldighet ska därför inte inträda för en skattepliktig vara som levereras till en köpare i ett annat land. Godkända lagerhållare ska inte heller bli beskattade om deras varor fullständigt förstörs genom oförutsedda händelser eller force majeure. Utredningens förslag överensstämmer i denna del med nuvarande regler i lagen om skatt på kemikalier i viss elektronik.

I likhet med vad som gäller i lagen om skatt på plastbärkassar anser utredningen att skattskyldighet inte ska inträda för en skattepliktig vara som lämnats för sådan materialåtervinning av avfall som avses i 15 kap. 6 § miljöbalken. Som framgår ovan inträder inte heller skattskyldighet för en skattepliktig vara som lämnats för avfallsåtervinning enligt lagen om skatt på kemikalier i viss elektronik. Det är dock enligt utredningens bedömning mest lämpligt att använda begreppet materialåtervinning av avfall enligt 15 kap. 6 § miljöbalken.

I likhet med andra punktskatter föreslår utredningen inget särskilt undantag för varor som lämnas till avfallsförbränning. Utredningen har uppmärksammat att det finns ett befintligt styrmedel för avfall som lämnas till förbränning genom lagen om skatt på avfall som förbränns. Enligt utredningens bedömning bör dock eventuella frågor om avfallsförbränning hanteras inom ramen för ovan nämnda lagstiftning.

Om varor återanvänds i egen tillverkning bör det, till skillnad mot vad som gäller enligt exempelvis lagen om skatt på kemikalier i viss elektronik och lagen om skatt på vissa nikotinhaltiga produkter, inte krävas att de nya varorna omfattas av skatteplikt. Varorna kan nämligen användas till tillverkning av varor som inte är kläder och skor. Utredningen anser därför att undantaget även ska vara tillämpligt när skattepliktiga varor återanvänds av en godkänd lagerhållare vid framställning av varor som inte omfattas av skatteplikt.

Bestämmelsen föreslås begränsas till godkända lagerhållare eftersom dessa undantag inte aktualiseras för andra typer av skattskyldiga.



## 11.12 Begagnade varor och varor som hyrs ut

### 11.12.1 Begagnade varor

**Utredningens förslag:** För begagnade varor som skattskyldighet enligt lagen inte tidigare inträtt för, får den skattskyldige göra avdrag med 95 procent av den skatt som ska betalas för samtliga skattepliktiga varor, utan att den skattskyldige behöver verifiera frånvaro av skadliga kemikalier i de begagnade varorna.

Begagnade varor omfattas inte av den ytterligare skatt som ska betalas för varor som helt eller delvis består av mjukgjord polyvinylklorid, polyuretan eller gummi, samt för varor med allvädersfunktion.

**Bakgrund:** Syftet med införandet av en skatt på kemikalier i kläder och skor är att minska förekomsten av eller risken för exponering och spridning av miljö- och hälsofarliga ämnen från kläder och skor. Enligt direktivet bör utredningen särskilt beakta att handeln med begagnade kläder och liknande varor inte begränsas.

Naturvårdsverket har uppskattat att ideella organisationer samlar in 2–3 kg textil per person och år. Till största delen samlas begagnad textil och skor för återanvändning. Mängden andrahandstextilier som förmedlas via näthandelsaktörer som Blocket, Tradera m.fl. var 2013 cirka 2 000 ton, dvs. motsvarande 0,2 kg per person.<sup>89</sup> Även försäljning av begagnade skor förekommer, men i mindre omfattning. En ökad handel med begagnade varor är önskvärd för att minska miljöbelastningen av konsumtionen och import och införsel av begagnade varor kan förväntas öka över tiden i en cirkulär textilekonomi där återvinning eftersträvas.

Re-design, t.ex. omsömnad av en klänning till en blus, är enligt avfallsdirektivet<sup>90</sup> att betrakta som en återvinningsprocess i vilken avfallet upphör att vara avfall och blir en ny produkt. Sådana varor undantas därför inte från Reach-förordningens begränsning av CMR-ämnen och är inte heller föreslagna att undantas från kommande begränsning av allergiframkallande ämnen. Enligt TEKÖ leder detta

<sup>89</sup> Naturvårdsverket (2016), Förslag om hantering av textilier – Redovisning av regeringsuppdrag, skrivelse 2016-09-26.

<sup>90</sup> Europaparlamentets och rådets direktiv 2008/98/EG av den 19 november 2008 om avfall och om upphävande av vissa direktiv.

till att det i stort sett blir omöjligt att använda textilmaterial från insamlad textil från konsument för re-design, eftersom man inte kommer att ha kunskap om var materialet kommer ifrån och dess kemikalieinnehåll.<sup>91</sup>

**Skälen för utredningens förslag:** Skattskyldighet för kläder och skor inträder vid tillverkning eller införsel och import från ett annat land om den skattskyldige inte är en lagerhållare. För lagerhållare inträder i stället skattskyldigheten då varan tas i anspråk för försäljning eller för annat ändamål, se avsnitt 11.10.6. Utredningen föreslår i avsnitt 11.11.1 att skattskyldighet inte inträder för en skattepliktig vara som skattskyldighet tidigare inträtt för. Vad gäller de begagnade varor som redan finns i bruk i Sverige vid lagens ikraftträdande kommer de för lagerhållare att behandlas likadant som nytillverkade varor, eftersom det endast är varor som skattskyldigheten inträtt för som undantas från beskattning. Det kommer dock att vara ett övergående problem att de blir föremål för skatten, eftersom skatt på sikt kommer att ha tagits ut för alla begagnade varor. Lagerhållaren behöver inte bevisa att skatt har betalats för den aktuella varan, utan endast att skattskyldighet för varan tidigare har inträtt. Försäljare av begagnade varor från Sverige, t.ex. ideella organisationer, är i allmänhet inte lagerhållare eller tillverkare. Deras försäljning av begagnade varor i Sverige blir alltså inte skattepliktig om de inte är lagerhållare.

En annan situation som kan uppkomma är om en lagerhållare sänder begagnade varor för reparation/lagning utomlands och återför in varorna till Sverige efter reparation. Skatt har i dessa situationer tagits ut för varan om den sålts till svenska köpare efter att den nu föreslagna lagen trätt i kraft. En reparation av en vara som skattskyldighet redan har inträtt för bör normalt inte medföra att plagget när det förs in i Sverige betraktas som en ny, obeskattad vara. Eftersom skatt inte tas ut på varor som skattskyldighet redan har inträtt för träffas inte varor som repareras av skattskyldighet.

Om en vara däremot görs om på ett sådant sätt att den är att betrakta som en ny vara (s.k. re-design) kommer skattskyldighet att inträda för den nya varan. Utredningen konstaterar att re-design, enligt avfallsdirektivet är att betrakta som en återvinningsprocess i vilken avfallet upphör att vara avfall och blir en ny produkt. Re-designade varor bör därför behandlas som nya varor i analogi med hur de i övrigt hanteras inom kemikalielagstiftningen.

---

<sup>91</sup> E-brev från TEKO till utredningen 17 oktober 2019.

Utredningen har i ovanstående stycken försökt tydliggöra att det för det stora flertalet av de begagnade varorna inte behövs några särskilda undantag eller avdragsmöjligheter, eftersom dessa på sikt kommer att ha varit beskattade och inte kommer att beskattas på nytt i den föreslagna konstruktionen. Vad gäller varor som förs in eller importeras till Sverige från andra länder blir situationen dock en annan, eftersom dessa varor troligtvis inte har varit föremål för beskattning. I dagsläget bedömer utredningen att sådan införsel och import inte är omfattande, men att den kan öka på sikt. Om det i lagen inte finns någon möjlighet till undantag eller avdrag för begagnade varor kan det medföra att handeln med begagnade varor som förs in eller importeras begränsas. Det är nämligen mycket svårt att ta reda på kemikalieinnehållet i begagnade varor, eftersom det sannolikt inte kommer att finnas information att få från den ursprungliga tillverkaren. Då det vanligtvis rör sig om varor av olika slag måste avsaknad av aktuella kemikalier för att få rätt till avdrag kunna styrkas i varje enskild vara. Det går inte att göra en kemisk analys av en vara utan att den helt eller delvis förstörs. Kostnaden för en analys skulle i de flesta fall överstiga priset för varan med råge. Det innebär att de skattskyldiga kommer att ha små möjligheter att styrka rätten till avdrag om det inte införs en särreglering för begagnade varor.

Utredningen bedömer det inte lämpligt att begagnade varor helt undantas från skatteplikt då det kan medföra en alltför hög risk för skatteundandraganden. Om begagnade varor i stället undantas från skattskyldighetens inträde ligger bevisbördan i och för sig på den skattskyldige att visa att den har rätt till undantaget. Det blir dock svårt att kontrollera att rätt skatt har betalats eftersom den skattskyldige i sådant fall inte ska redovisa någon skatt för varorna, vilket också medför en risk för skatteundandraganden. Ett undantag innebär vidare att begagnade varor som förs in eller importeras från andra länder till Sverige inte betalar för sin påverkan på miljön, framför allt i avfallsledet, jämfört med begagnade varor som redan finns i Sverige. Som nämnts ovan kommer begagnade varor i Sverige på sikt att ha varit beskattade, medan varor som förs in eller importeras från andra länder kommer att säljas i obeskattat skick om de undantas från beskattning.

En annan möjlighet är att låta begagnade varor tas upp till beskattning och redovisas på en särskild skattedeklaration. En sådan konstruktion medför mindre risk för undandraganden än om varorna

undantas från skattskyldighetens inträde, men innebär högre administrationskostnader för beskattningsmyndigheterna och de skattskyldiga. Vid en sammanvägd bedömning anser dock utredningen att en avdragskonstruktion är att föredra jämfört med de övriga alternativ som har diskuterats.

Vid inköp av begagnade varor är det vanligtvis fråga om en mängd olika varor av olika ursprung. Den åtskillnad som i övrigt görs mellan olika skattepliktiga varor är inte lämplig att göra på begagnade varor då det skulle bli mycket administrativt betungande att sortera de olika plaggen på detta vis, dvs. efter allvädersfunktion respektive varor som helt eller delvis består av mjukgjord polyvinylklorid, polyuretan eller gummi.

Begagnade varor innehåller sannolikt mindre kemikalier än nyproducerade sådana eftersom de vanligtvis har varit föremål för användning och tvätt. Begagnade varor bör därför alltid medges ett avdrag från skatten. Som nämnts ovan är det svårt att styrka kemikalieinnehållet i begagnade varor utan att förstöra varorna. Det bör därför inte finnas något krav på att verifiera frånvaro av skadliga kemikalier i varorna för att få rätt till avdrag. Eftersom även begagnade varor kan innehålla skadliga kemikalier anser utredningen att finns skäl att inte medge fullt avdrag för sådana varor. Avdraget föreslås vara 95 procent, vilket innebär att skatten blir 2 kronor/kg för begagnade varor som inte tidigare har varit beskattade.

För avdragskonstruktionen i lagtexten behöver ”begagnad vara” definieras. Det finns emellertid inte något lämpligt KN-nummer som kan användas. Utredningen föreslår därför att en begagnad vara definieras som en vara som har varit i bruk och som är lämplig för vidare användning i befintligt skick eller efter en reparation. Med begagnad vara avses inte en vara som enbart provats i en affär, i hemmet eller liknande. Inte heller en vara som varit ett visningsexemplar i en butik eller liknande ska anses ha varit i bruk. Begagnade kläder och skor som repareras, och alltså inte kan anses ha gjorts om till en ny vara, ska anses vara begagnade.

Om varorna däremot har gjorts om på ett sådant sätt att de är att betrakta som varor som består av återvunnet material kommer de inte att ses som begagnade varor. Som framgår ovan betraktas re-design i avfallsdirektivet som en återvinningsprocess synonym med en tillverkningsprocess, i vilken en ny produkt har skapats. Eftersom sådana varor inte undantas i Reach-förordningens begränsning av CMR-

ämnen eller den föreslagna begränsningen av allergiframkallande ämnen, anser utredningen att det inte finns skäl att undanta dem från den föreslagna skatten.

Den föreslagna definitionen av begagnade varor innebär att en vara som inte använts inte omfattas av definitionen för begagnade varor. Den innebär också att en vara som är i så dåligt skick att den inte fortsättningsvis är användbar ens efter en reparation inte anses som en begagnad vara. En sådan vara skulle dock troligtvis inte hänföras till ett KN-nummer som omfattas av skatteplikt vilket innebär att någon skatt i så fall inte ska betalas för en sådan vara.

### 11.12.2 Det införs ingen särskild undantagsbestämmelse för varor som hyrs ut

**Utredningens bedömning:** Det finns inte behov av någon särskild reglering för varor som hyrs ut eftersom skattskyldighet för sådana varor endast kan inträda vid ett tillfälle.

**Bakgrund:** Enligt direktiven ska utredningen särskilt beakta att uthyrning av kläder inte begränsas.

**Skälen för utredningens bedömning:** Skattskyldighet för kläder och skor som kommer att hyras ut inträder vid samma tidpunkt som för andra kläder och skor som inte är begagnade, dvs. vid tillverkning, införsel eller då skyldighet att betala tull enligt tullagstiftningen inträder eller skulle ha inträtt om skyldighet att betala tull förelegat, under förutsättning att den skattskyldige inte är en lagerhållare. För lagerhållare inträder i stället skattskyldigheten då varan tas i anspråk för försäljning eller för annat ändamål än försäljning. Skattskyldighet kan också inträda om varan tas till eget försäljningsställe om säljaren både har försäljning och uthyrning i lokalen. Att varan tas i anspråk för uthyrning kan alltså för lagerhållare medföra att skatt ska tas ut. Utredningen föreslår dock i avsnitt 11.11.1 att skattskyldighet inte inträder för en skattepliktig vara som skatt tidigare inträtt för. Skattskyldighet kommer alltså enbart att inträda vid det första uthyrningstillfället om skattskyldighet inte redan inträtt innan detta tillfälle. Det finns därför inte något behov av att särskilt undanta uthyrning av kläder och skor i lagtexten.

## 11.13 Förfarandet vid beskattning

**Utredningens förslag:** Bestämmelserna i skatteförfarandelagen (2011:1244) ska som huvudregel vara tillämpliga på skatten på kemikalier i kläder och skor, vilket bl.a. innebär att Skatteverket blir beskattningsmyndighet. Vid import ska dock skatten betalas till Tullverket och i de fallen ska förfarandebestämmelserna i tullagen (2016:253) vara tillämpliga.

Skatteverkets beslut angående godkännande eller återkallelse av godkännande som lagerhållare, registrerad mottagare eller registrerad EU-handlare kan överklagas till allmän förvaltningsdomstol och i dessa fall ska prövningstillstånd krävas vid överklagande till kammarrätten.

**Bakgrund:** I skatteförfarandelagen finns bestämmelser om förfarandet vid beskattning. Skatteförfarandelagen tillämpas för alla skatter utom de som särskilt undantas. Merparten av existerande punktskatter omfattas av skatteförfarandelagens bestämmelser om förfarandet vid beskattning, inklusive lagen om skatt på kemikalier i viss elektronik. Det innebär att de omfattas av skatteförfarandelagens regler om bl.a. registrering av skattskyldiga, punktskattedeklaration, tidpunkter för redovisning och betalning av skatt, ränta, förseningsavgift, beslut om punktskatt, omprövning, överklagande, skattekontroll och rätt till ersättning. Det medför även att Skatteverket som huvudregel blir beskattningsmyndighet.

För vissa situationer är det i punktskattelagstiftningarna föreskrivet att skatten ska betalas till Tullverket och att tullagen ska tillämpas. Det betyder att förfarandebestämmelserna i tullagen blir tillämpliga i stället för bestämmelserna i skatteförfarandelagen.

**Skälen för utredningens förslag:** Utredningen anser det lämpligt att även lagen om skatt på kemikalier i kläder och skor omfattas av förfarandebestämmelserna i skatteförfarandelagen och tullagen, i likhet med andra punktskattelagar. Skatteverket blir därför den huvudsakliga beskattningsmyndigheten, utom då varorna importeras från tredjeland och, vid övergången till fri omsättning enligt artikel 201 i förordning (EU) 952/2013, inte ägs av en godkänd lagerhållare. Tullverket kommer i sådana situationer vara beskattningsmyndighet och förfarandet följer då bestämmelserna i tullagen.

Skatteverkets beslut angående godkännande av lagerhållare, registrerad mottagare och registrerad EU-handlare liksom beslut om att återkalla sådant godkännande utgör inte beslut om beskattning som förfaranderegler i skatteförfarandelagen blir tillämpliga på. Sådana beslut ska kunna överklagas till allmän förvaltningsdomstol, i likhet med vad som gäller i bl.a. lagen om skatt på kemikalier i viss elektronik. Mot bakgrund av att beslutet i allt väsentligt är av skatteadministrativ karaktär föreslår utredningen att det ska krävas prövningstillstånd vid överklagande till kammarrätten.

### 11.14 Ersättningsfrågor och varuprover

**Utredningens bedömning:** Några särskilda regler för ersättning av varuprover ska inte införas i lagen om skatt på kemikalier i kläder och skor.

**Bakgrund:** Som framgår ovan ska bestämmelserna i skatteförfarandelagen vara tillämpliga för kemikalieskatten på kläder och skor. För de fall då skatten ska betalas till Tullverket är det bestämmelserna i tulllagen som blir tillämpliga i stället.

Av bestämmelserna i skatteförfarandelagen följer att Skatteverket i vissa situationer har möjlighet att kräva att varuprover lämnas för punktskattekontroll och vid revision får revisorn ta prov på varor. Även tullagstiftningen innehåller regler om varuprover.

**Skälen för utredningens bedömning:** Den avdragskonstruktion som lagen om skatt på kemikalier i kläder och skor utgår från innebär att det är den skattskyldige som har bevisbördan för rätten till avdrag. Om den skattskyldige inkommer med tillräcklig bevisning finns det i normalfallet inte skäl för beskattningsmyndigheten att genomföra några mätningar. Avdraget bör i sådana situationer medges. Om den skattskyldige inte inkommer med tillräcklig bevisning medför det att yrkandet om avdrag ska avslås eftersom den skattskyldige i så fall inte har uppfyllt sin bevisbörda. Beskattningsmyndigheten har inte heller i dessa fall skäl för att genomföra några mätningar. Om den skattskyldige inte använder sig av en innehållsdeklaration från tillverkaren, antingen för att en sådan inte går att få tag på eller för att den skattskyldige väljer att inte använda den, kan mätningar behöva genomföras för att få information om varans kemikalie-

innehåll. Det är då den skattskyldige som får genomföra mätningarna. Beskattningsmyndigheten bör således endast i undantagsfall ha skäl till att göra egna mätningar. Det kommer sannolikt vara fråga om mycket få situationer.

Utredningen anser vid en samlad bedömning att det inte finns skäl att införa några särskilda regler om ersättning för varuprover i lagen om skatt på kemikalier i kläder och skor. En motsvarande bedömning har även gjorts i lagen om skatt på kemikalier i viss elektronik.<sup>92</sup>

### 11.15 Behandling av personuppgifter

**Utredningens förslag:** Uppgifter och handlingar hos Skatteverket rörande godkända lagerhållare, registrerade mottagare och registrerade EU-handlare enligt lagen om skatt på kemikalier i kläder och skor ska gallras sju år efter utgången av det kalenderår då godkännandet blev återkallat.

**Utredningens bedömning:** Den personuppgiftsbehandling som förslaget om skatt på kemikalier i kläder och skor ger upphov till är förenlig med EU:s dataskyddsförordning. Den befintliga reglering som finns på personuppgiftsområdet utgör tillräcklig reglering för den personuppgiftsbehandling som kan komma att ske vid Skatteverket med anledning av förslaget. Det behöver således inte införas någon ytterligare reglering om denna behandling bortsett från den ändring som föreslås i lagen om behandling av uppgifter i Skatteverkets beskattningsverksamhet.

**Skälen för utredningens förslag och bedömning:** Även om det främst kommer att vara juridiska personer som blir registrerade skattskyldiga kan det inte uteslutas att även fysiska personer som agerar yrkesmässigt vill registreras som godkända lagerhållare, registrerade mottagare och registrerade EU-handlare. Om fysiska personer registreras som sådana skattskyldiga kan det medföra att deras personuppgifter behandlas av Skatteverket. Skatteverket kommer framför allt att behandla uppgifter som rör adress- och kontaktuppgifter,

<sup>92</sup> Prop. 2016/17:1, s. 354 f.



uppgifter om redovisningsperioder och bokslutsdatum samt uppgiven grund för ansökan. Det står därför klart att förslaget kan ge upphov till en sådan personuppgiftsbehandling som omfattas av Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2016/679 av den 27 april 2016 om skydd för fysiska personer med avseende på behandling av personuppgifter och om det fria flödet av sådana uppgifter och om upphävande av direktiv 95/46/EG (allmän dataskyddsförordning), fortsättningsvis EU:s dataskyddsförordning. EU:s dataskyddsförordning reglerar personuppgiftsbehandling generellt inom EU. I förordningen finns bestämmelser om personuppgiftsbehandling, som kompletteras av nationella dataskyddsbestämmelser. För Skatteverkets personuppgiftsbehandling i beskattningsverksamheten finns lagen (2001:181) om behandling av uppgifter i Skatteverkets beskattningsverksamhet. Lagen gäller behandling av personuppgifter om enskilda personer men vissa bestämmelser i lagen gäller även behandling av uppgifter om juridiska personer (se 1 kap. 1 § andra stycket).

Den skattskyldige måste registreras som godkänd lagerhållare, registrerad mottagare eller registrerad EU-handlare för att ha möjlighet att redovisa skatt samlat i redovisningsperioder, se avsnitt 11.10.6, 11.10.7 och 11.10.8. Ett godkännande som lagerhållare innebär även att skattskyldighetens inträde skjuts upp. För att dessa förmåner inte ska missbrukas krävs att Skatteverket har möjlighet till kontroll. Skatteverket måste veta om aktören är någon typ av registrerad skattskyldig eller en övrig skattskyldig för att avgöra när skatt ska redovisas. För att systemet med registrerade skattskyldiga ska fungera måste Skatteverket behandla vissa personuppgifter. Den rättsliga grunden för personuppgiftsbehandlingen är att den är nödvändig för att utföra en uppgift av allmänt intresse eller som ett led i myndighetsutövning (artikel 6.1 e i EU:s dataskyddsförordning). Den aktuella grunden för behandlingen kommer vara fastställd i den nationella rätten på det sätt som krävs enligt artikel 6.3 i EU:s dataskyddsförordning. Den rättsliga grunden är fastställd i förordningen (2017:154) med instruktion för Skatteverket, skatteförfarandelagen och i den föreslagna lagen om skatt på kemikalier i kläder och skor. De närmare ändamålen för behandlingen liksom andra specificerade bestämmelser finns i lagen om behandling av uppgifter i Skatteverkets beskattningsverksamhet.

Vid bedömningen av om personuppgiftsbehandlingen är proportionerlig bör beaktas att det är upp till den enskilde att ansöka om

att bli registrerad skattskyldig och att de fysiska personer som ansöker agerar yrkesmässigt. Uppgifterna som Skatteverket hanterar är inte heller att bedömas som känsliga personuppgifter enligt artikel 9.1 i EU:s dataskyddsförordning. Uppgifterna är antingen sådana som relaterar till verksamheten eller kontaktuppgifter. Intrånget i de registrerades personliga integritet kommer därför att vara mycket litet. Utredningen bedömer att personuppgiftsbehandlingen får anses proportionerlig vid en avvägning mellan den registrerades personliga integritet och behovet av att personuppgiften behandlas.

Av 1 kap. 4 § lagen om behandling av uppgifter i Skatteverkets beskattningsverksamhet framgår att uppgifter bl.a. får behandlas för att tillhandahålla information som behövs hos Skatteverket för fastställande av underlag för samt bestämmande, redovisning, betalning och återbetalning av skatter och avgifter (punkt 1), revision (punkt 4) och tillsyn samt lämplighets- och tillståndsprövning och annan liknande prövning (punkt 5). Av 2 kap. 2 § framgår vidare att i beskattningsdatabasen får uppgifter behandlas om personer som omfattas av verksamhet enligt 1 kap. 4 § 1–9. I 2 kap. 3 § och i förordningen (2001:588) om behandling av uppgifter i Skatteverkets beskattningsverksamhet finns bestämmelser om vilka uppgifter som får behandlas i beskattningsdatabasen. Den behandling av uppgifter som den föreslagna lagen om skatt på kemikalier i kläder och skor ger upphov till i beskattningsdatabasen hos Skatteverket, är tillåten enligt de ovan angivna bestämmelserna.

Förslaget medför dock att det behöver göras en följdändring i lagen om behandling av uppgifter i Skatteverkets beskattningsverksamhet. Enligt huvudregeln i 2 kap. 11 § ska uppgifter och handlingar i beskattningsdatabasen, om inget annat anges i 12 §, gallras senast sju år efter utgången av det kalenderår då den beskattningsperiod som uppgifterna och handlingarna kan hänföras till gick ut. Ändringen innebär att uppgifter och handlingar hos Skatteverket om godkända lagerhållare, registrerade mottagare och registrerade EU-handlare enligt lagen om skatt på kemikalier i kläder och skor i stället ska gallras sju år efter utgången av det kalenderår då godkännandet som sådan skattskyldig aktör blev återkallat. Det är samma tid som gäller enligt 2 kap. 12 § tredje stycket samma lag för motsvarande uppgifter om godkända lagerhållare och registrerade mottagare enligt annan punktskattelagstiftning. Anledningen till att det är nödvändigt att lagra uppgifterna under denna tid är att det i efterhand, sär-

skilt vid omprövning, ska vara möjligt att kontrollera vilka uppgifter som legat till grund för ett beslut. Omprövning kan bli aktuellt upp till sex år från utgången av det kalenderår då beskattningsåret har gått ut. Uppgifterna kan därför inte gallras tidigare än sju år efter utgången av det kalenderår då godkännandet blev återkallat. En sådan bestämmelse bedöms därmed vara förenlig med principen om lagringsminimering i artikel 5.1 e i EU:s dataskyddsförordning.

Sammanfattningsvis bedömer utredningen att den personuppgiftsbehandling som förslaget ger upphov till är förenlig med EU:s dataskyddsförordning. Bortsett från de ändringar som föreslås i lagen om behandling av uppgifter i Skatteverkets beskattningsverksamhet utgör den befintliga regleringen på personuppgiftsområdet tillräcklig reglering för den personuppgiftsbehandling som kan komma att ske vid Skatteverket med anledning av förslaget. Det behöver således inte införas någon ytterligare reglering om denna behandling.

## 11.16 Följdändringar

**Utredningens förslag:** Följdändringar görs i skatteförfarandelagen och i tullagen.

**Skälen för utredningens förslag:** Vissa följdändringar behöver göras i annan lagstiftning. I skatteförfarandelagen behöver den nya lagen läggas till i uppräkningsarna över vad som avses med beskattningsår (3 kap. 4 §), vad som avses med punktskatt (3 kap. 15 §), vilka aktörer Skatteverket ska registrera (7 kap. 1 §), vilka punktskatter som ska redovisas i en särskild skattedeclaration för varje händelse som medför skattskyldighet (26 kap. 8 §), i vilka fall Skatteverket får förelägga aktörer att lämna vissa uppgifter (37 kap. 7 a och 9 a §§), hos vem revision får göras (41 kap. 3 §) och vilka beslut om återbetalning som anses vara beslut om punktskatt (53 kap. 5 §).

Att Skatteverket ges möjlighet att genomföra revision hos den som ansökt om godkännande som lagerhållare motsvarar vad som gäller ansökningar enligt lagen om tobaksskatt, lagen om skatt på energi, lagen om skatt på kemikalier i viss elektronik, lagen om skatt på vissa nikotinhaltiga produkter och lagen om skatt på plastbärkassar. Även vid prövning av ansökan om godkännande som lagerhållare, registrerad mottagare eller registrerad EU-handlare enligt

den föreslagna lagen om skatt på kemikalier i kläder och skor bör Skatteverket få göra revision hos sökanden för att säkerställa att sökanden är lämplig att omfattas av de förmåner som ett godkännande som lagerhållare innebär.

I tullagen behöver den nya lagen läggas till i uppräkningslagen om lagar som medför skyldighet att betala annan skatt än tull vid import eller införsel till det svenska tullområdet (2 kap. 1 §).

Ändringar i offentlighets- och sekretesslagen samt i lagen om behandling av uppgifter i Skatteverkets beskattningsverksamhet redogörs för i avsnitt 11.10.10 respektive 11.15.

### 11.17 Ikraftträdande

**Utredningens förslag:** Den föreslagna lagen bör träda i kraft den 1 april 2021. Förutom reglerna om lagerhållare, registrerade mottagare och registrerade EU-handlare tillämpas den dock första gången på skattskyldighet som inträder efter utgången av juni 2021.

Ändringarna i lagen om behandling av uppgifter i Skatteverkets beskattningsverksamhet och skatteförfarandelagen träder i kraft den 1 april 2021.

Ändringen i tullagen och offentlighets- och sekretesslagen träder i kraft den 1 juli 2021.

**Skälen för utredningens förslag:** Eftersom den föreslagna lagen innebär att en helt ny skatt införs behövs en viss tid för att Skatteverket ska kunna anpassa sina rutiner och system till skatten. Även de skattskyldiga kan behöva viss tid för att anpassa sina rutiner. Mot denna bakgrund görs bedömningen att skatten ska tas ut från och med den 1 juli 2021. Det är 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 ska tillämpas första gången på skattskyldighet som inträder efter utgången av juni 2021.

Ändringarna i lagen om behandling av uppgifter i Skatteverkets beskattningsverksamhet och skatteförfarandelagen bör träda i kraft

den 1 april 2021 eftersom Skatteverket ska handlägga ansökningar om godkännande som lagerhållare, registrerade mottagare och registrerade EU-handlare från denna tidpunkt. Ändringen i tullagen och offentlighets- och sekretesslagen kan dock träda i kraft först i samband med att skatten börjar tas ut, dvs. den 1 juli 2021.



## 12 Utvärdering och utvidgning av skatten till ytterligare varugrupper

### 12.1 Utvärdering av skatten på kemikalier i kläder och skor

**Utredningens bedömning:** Skatteverket, Tullverket och Kemikalieinspektionen bör ges i uppdrag att utvärdera skatten på kemikalier i kläder och skor. Resultaten bör lämnas till Regeringskansliet (Finansdepartementet) senast fyra år efter att skatten trätt i kraft. I utvärderingen bör bl.a. ingå de samhällsekonomiska effekterna där jämförande analyser av innehållet i varorna samt påverkan på konkurrensförhållanden mellan olika marknadsaktörer bör göras. Uppdraget bör även inkludera vilken effekt skatten fått på privatimport samt fördelningen mellan e-handel och fysiska butiker. Dessutom bör myndigheternas och företagens administrativa kostnader relaterade till skatten kartläggas.

**Bakgrund:** Enligt direktivet ska utredningen, genom att ta fram en plan, lämna förslag på hur skatten på kemikalier i kläder och skor ska kunna utvärderas.

Skatteverket och Kemikalieinspektionen har, såsom redovisas i avsnitt 9.3.5, i november 2019 av regeringen fått i uppdrag att utvärdera effekterna av lagen (2016:1067) om skatt på kemikalier i viss elektronik. Uppdraget ska redovisas senast den 1 oktober 2020. Myndigheterna ska analysera de samhällsekonomiska effekterna av skatten, och i den mån det är möjligt, bedöma måluppfyllelse och kostnadseffektivitet. Om möjligt ska myndigheterna bedöma om skatten har uppfyllt sitt syfte att minska förekomsten av farliga ämnen i

människors hemmiljö. Skatteverket ska undersöka och sammanställa dels myndighetens egen administration av skatten, dels hur de skattskyldiga upplever den administrativa bördan. Myndigheterna ska lämna förslag till ändringar om administrationen bedöms ovanligt betungande, om avdragsnivåerna bör justeras eller ämnen bör läggas till utifrån forskningsläget eller om bilagan med information om additivt eller reaktivt tillsatta flamskyddsmedel behöver justeras. Om förslag till ändringar ska lämnas, ska dessa redovisas senast den 1 mars 2021.

**Skälen för utredningens bedömning:** En utvärdering av skatten på kemikalier i kläder och skor bör inkludera bl.a. beräkningar av de administrativa kostnader som skatten har medfört både för myndigheter och företag samt hur skatten påverkat förekomsten av skadliga kemikalier i kläder och skor, i linje med det uppdrag som regeringen gett Skatteverket och Kemikalieinspektionen avseende skatten på kemikalier i viss elektronik. Utvärderingen bör även kartlägga uppfyllandekostnader relaterade till skatten samt hur konkurrensförhållanden mellan olika marknadsaktörer har påverkats av skatten. Eftersom avsikten är att skatten på kemikalier i kläder och skor även ska omfatta privatimport, bör uppdraget även inkludera vilken effekt skatten har fått på privatimport samt fördelningen mellan e-handel och fysiska butiker.

För att utvärdera skattens effekter bör de faktiska utfallen jämföras med de kontrafaktiska utfallen. De senare beskriver vad som skulle ha hänt om skatten inte införts, exempelvis hur stor förekomsten av skadliga kemikalier i kläder och skor, eller e-handelns andel, skulle ha blivit om skatten inte införts. Det främsta problemet med utvärderingar är att det kontrafaktiska utfallen inte kan observeras. Dessa måste i stället uppskattas. Gällande skatten är den främsta svårigheten att uppskatta de kontrafaktiska utfallen för förekomsten av skadliga kemikalier.

Som beskrivits i kapitel 6–8 pågår arbeten för att fasa ut skadliga kemikalier, exempelvis genom regleringar på EU-nivå och frivilliga initiativ från kläd- och skobranscherna. Detta innebär att förekomsten av skadliga kemikalier kan förväntas minska även om skatten inte införs. En utvärdering av skatten kan därmed inte ske genom en enkel före-efter analys, där förekomsten av skadliga kemikalier i det kontrafaktiska scenariot antas vara lika med förekomsten innan skatten infördes. Det är inte heller troligt att utfasningen av skadliga



kemikalier sker i en konstant takt. Tvärtom kan förekomsten av kemikalier vara stabil i perioder för att sedan snabbt minska i samband med att begränsningsregler införs eller att kemikalier tas upp på certifieringslistor. Därför är det inte heller lämpligt att uppskatta det kontrafaktiska scenariot genom att justera förekomsten av kemikalier före skatten med exempelvis linjära trender i förekomsten av olika kemikalier. Däremot kan exempelvis en skillnad-i-skillnad-metod användas för att utvärdera hur skatten påverkat förekomsten av skadliga kemikalier.

I en kontrafaktisk jämförelse skulle förändringen i förekomsten av skadliga kemikalier i Sverige mellan exempelvis 2020 och 2024 jämföras med förändringen i ett eller flera jämförelseländer mellan samma år. Jämförelseländerna bör vara länder som troligen skulle ha haft en liknande förändring som Sverige om Sverige inte infört skatten. Jämförelseländerna bör därför omfattas av EU:s kemikalielagstiftning. För att utvärdera skatten behövs information om förekomsten av skadliga kemikalier i kläder och skor i både Sverige och jämförelseländerna under en period innan skatten infördes, exempelvis under 2020, samt en period efter, exempelvis under 2024. Utredningen bedömer att kemiska analyser behöver göras för att bedöma förekomsten av skadliga kemikalier i kläder och skor i olika snäva varugrupper. Dessutom krävs detaljerad försäljningsstatistik för både Sverige och jämförelseländerna.

Utredningen anser att utvärderingen bör fokusera på skattens långsiktiga effekter. Av denna anledning anser utredningen att utvärderingen bör baseras på data dels från före skattens införande, dels från ungefär tre år efter att skatten införts. Eftersom en del företag förväntas börja anpassa sig till skatten redan innan den införts, bör data från före införandet samlas in flera månader innan skatten träder i kraft.

För att utvärdera skatten bör uppskattningar av dess påverkan på förekomsten av olika kemikalier kombineras med uppdaterade beräkningar av värdet på de olika kemikaliernas hälso- och miljöeffekter, i det fall nya data kommit till som möjliggör detta. Till det bör läggas myndigheters och företags administrativa och andra kostnader orsakade av skatten. För att bedöma hur kostnaderna för laboratorieanalyser påverkats av skatten bör information från laboratorier utgöra en del av underlaget. För att kunna dra slutsatser om skattens effekter bör även korrektheten av de avdrag som beviljats beaktas. När utvär-

deringens resultat ska tolkas är det viktigt att komma ihåg att skatten och dess effekter är dynamiska. De uppdateringar av bilagorna som diskuteras i avsnitt 11.5.1 gör att skatten i sig kan förändras över tiden. Regleringar och frivilliga initiativ för att minska förekomsten av skadliga kemikalier leder även det till att skattens effekter varierar över tiden. Tillsammans med bedömningar om hur skattens effekter kan förändras över tid, kan en sådan utvärdering tjäna som beslutsunderlag för om skatten bör behållas oförändrad eller utvecklas.

Trots att elektronikbranschen skiljer sig från kläd- och skobranschen i många viktiga avseenden kan även erfarenheterna från denna utvärdering beaktas när effekterna av skatten på kemikalier i kläder och skor utvärderas. Utredningen bedömer att Skatteverket, Tullverket och Kemikalieinspektionen bör ges i uppdrag att utvärdera skatten på kemikalier i kläder och skor. En gemensam redovisning av resultaten av analysen bör lämnas till Regeringskansliet (Finansdepartementet) senast fyra år efter att skatten trätt i kraft.

## 12.2 Utvidgning av skatten

Enligt utredningens direktiv bör om möjligt hänsyn tas till behovet av att i ett senare skede utvidga skatten till ytterligare varugrupper. Utredningen bör även ge förslag på vilka varugrupper som kan vara aktuella för en sådan skatt. Nedan lämnas några sådana förslag.

### 12.2.1 Skatt på övrig textil och läder

Utredningen har tolkat direktiven som att utredningen ska lämna förslag på utformning av en skatt på skadliga kemikalier i ”kläder och skor”. Enligt utredningens tolkning av direktiven ingår det inte i uppdraget att utforma en skatt på sängkläder eller annan hemtextil, se avsnitt 2.1.

Då det inom EU införs reglering av skadliga kemikalier i textil eller lädervaror har angreppssättet varit att reglera sådana varor som kan komma i direkt (och långvarig) kontakt med människokroppen, oavsett från vilken slags vara och i vilken del av vardagslivet som det sker. I begränsningen av azofärger och azofärgämnen i Reach-förordningen (post 43) finns en relativt lång exempellista på varor som omfattas. Listan innehåller bl.a. sängkläder, handdukar, blöjor, hand-

skar, klockarmband samt garn och tyger. Begränsningen av sexvärt krom i läder (post 47) träffar alla läderartiklar som kan komma i kontakt med huden. Den nyligen beslutade begränsningen av CMR-ämnen (post 72) omfattar a) kläder eller tillbehör till kläder, b) textilier som inte är kläder och som under rimligen förutsebar användning kommer i kontakt med människors hud i motsvarande utsträckning som kläder, och c) skodon. Det finns enligt utredningens bedömning skäl att överväga om skatten bör utvidgas till andra produkter som också kommer i direkt kontakt med kroppen, ofta under längre tid. Särskilt angeläget är det för handdukar och sängkläder, som dessutom tvättas ofta och kan innebära att skadliga kemikalier kommer ut i tvättvattnet.

De vatten- och smutsavstötande kemikalier som används i allväderskläder kan sannolikt även förekomma i t.ex. tältdukar och presenningar. Av denna anledning bör det övervägas om innehåll av PFAS i all textil ska beskattas.

Enligt utredningens bedömning finns det sammantaget goda skäl att överväga att utvidga skatten till att omfatta de flesta varor av textil och läder som kan medföra att människor exponeras för skadliga kemikalier genom användning av varorna nära kroppen, eller att skadliga kemikalier läcker ut från varorna genom t.ex. tvätt eller slitage, eller att skadliga kemikalier i varorna orsakar problem i avfallsledet.

### 12.2.2 Skatt på andra varor som behandlats med biocider

Vissa biocider ingår i tillämpningsområdet för den nuvarande lagen om skatt på bekämpningsmedel.<sup>1</sup> Utredningen om skatt på tungmetaller och andra hälso- och miljöfarliga ämnen samt översyn av bekämpningsmedelsskatten<sup>2</sup> hade i uppdrag att bl.a. analysera om lagen är i behov av att ändras både med hänsyn till de förändringar som skett inom EU:s regelverk och med hänsyn till utvecklingen inom området sedan skatten infördes. I sitt betänkande i december 2017 (SOU 2017:102) bedömde den utredningen att en skatt på biocider skulle kunna vara ett effektivt kompletterande styrmedel för att bidra till att nå miljö kvalitetsmålet Giftfri miljö. Med hänsyn till

---

<sup>1</sup> Lagen (1984:410) om skatt på bekämpningsmedel.

<sup>2</sup> Kommittédirektiv 2016:53.

det då pågående genomförandet av EU:s biocidförordning ansåg den att det då inte fanns rätt förutsättningar för att utveckla ett förslag till en sådan skatt. Utredningen konstaterade också att de miljö- och hälsomässiga utmaningarna, användningsmönster m.m. skiljer sig betydligt mellan till exempel de 22 olika produkttyperna i biocidproduktförordningen<sup>3</sup> och att en skatt, för effektivitetens skull, därför borde utformas specifikt för i vissa fall varje produkttyp, i vissa fall inom produkttypen. Utredningen föreslog i stället att skatt på bekämpningsmedel som inte är växtskyddsmedel skulle tas bort och att ytterligare utredning av en eventuell ny skatt får vänta ytterligare några år till dess att genomförandet av EU:s biocidförordning kommit längre.<sup>4</sup> Betänkandet bereds för närvarande i Regeringskansliet.

De bakteriedödande medel och andra biocider som används för att behandla kläder och skor kan också ha annan användning. De kan t.ex. användas i kuddar, madrasser, möbelstoppning, sportutrustning och sportväsor. Sådan användning kan också vara skadlig för människa eller miljö, men blir med aktuella förslag inte föremål för beskattning. De konsulter som på utredningens uppdrag har analyserat skadliga kemikaliers förekomst i skor (se bilaga 2) noterade att det i skobutikerna såldes ”anti-odour”-spray och små bollar som läggs i skorna för att ta bort dålig lukt.

Utredningen anser att det ur skyddssynpunkt är angeläget att behandla all biocidanvändning relativt likvärdigt och bedömer därför att det kan övervägas om produkttypen ”desinfektionsmedel för mänsklig hygien”<sup>5</sup> och varor som behandlats med sådana medel, även borde omfattas av en skatt, i linje med förslaget för biocider från betänkandet Skatt på kadmium i vissa produkter och kemiska växtskyddsmedel.

---

<sup>3</sup> Bilaga V Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 528/2012 av den 22 maj 2012 om tillhandahållande på marknaden och användning av biocidprodukter.

<sup>4</sup> Skatt på kadmium i vissa produkter och kemiska växtskyddsmedel (SOU 2017:102).

<sup>5</sup> Definitionen är hämtad från Bilaga V punkt 9 Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 528/2012 av den 22 maj 2012 om tillhandahållande på marknaden och användning av biocidprodukter.

### 12.2.3 Skatt på impregneringsmedel med innehåll av högfluorerade ämnen

Kemikalieinspektionens kartläggning från 2015 av förekomst och användning av högfluorerade ämnen, PFAS, visar att det finns ett flertal studier som påvisar innehåll av olika högfluorerade ämnen i impregneringsmedel för textil. I en svensk studie innehöll tre av 13 analyserade produkter halter på upp till 9 gram per liter impregneringsvätska. Det fanns ingen tillgänglig information om textilbehandlingsmedel i sökta databaser då detta enligt Kemikalieinspektionen är en alltför detaljerad funktion för att finnas listade där.<sup>6</sup>

Den 1 januari 2019 ändrade Kemikalieinspektionen sina föreskrifter om kemiska produkter och biotekniska organismer (KIFS 2017:7) så att företag som i dag rapporterar till Kemikalieinspektionens produktregister även måste ange om produkterna innehåller avsiktligt tillsatta PFAS. Detta gäller oavsett i vilken halt ämnena förekommer, men själva halten behöver inte anges. Det första tillfället då företagen är skyldiga att lämna uppgifter om PFAS till produktregistret blir vid den rapportering som ska göras senast i februari 2020.<sup>7</sup> Kemikalieinspektionen kommer alltså snart att ha uppgifter kring förekomsten av PFAS i impregneringssprayer etc., vilket kan användas som underlag vid utvecklandet av en ny skatt.

Beroende på vad de nya uppgifterna till produktregistret ger för bild av utbudet på marknaden av produkter som innehåller PFAS, och de förväntade framstegen i EU:s PFAS-strategi (se avsnitt 6.7.1), kan det övervägas att utveckla ett förslag till skatt på innehåll av högfluorerade ämnen i impregneringsprodukter.

---

<sup>6</sup> Kemikalieinspektionen (2015), Förekomst och användning av högfluorerade ämnen och alternativ. Rapport från ett regeringsuppdrag, Rapport 6/15.

<sup>7</sup> Kemikalieinspektionen, Kemikalieinspektionen inför krav på att anmäla PFAS-ämnen till produktregistret, [www.kemi.se/nyheter-fran-kemikalieinspektionen/2018/kemikalieinspektionen-infor-krav-pa-att-anmala-pfas-amnen-till-produktregistret/](http://www.kemi.se/nyheter-fran-kemikalieinspektionen/2018/kemikalieinspektionen-infor-krav-pa-att-anmala-pfas-amnen-till-produktregistret/) hämtad 2019-07-30.



# 13 Konsekvensanalys – skatt på kemikalier i kläder och skor

## 13.1 Inledning

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. Det ingår inte i uppdraget att analysera hur detta mål kan nås med andra åtgärder än en skatt. Konsekvenser vid en alternativ skattekonstruktion beskrivs i avsnitt 13.15 samt i kapitel 10 och 11 och konsekvenser vid alternativa skattesatser beskrivs i avsnitt 13.13.

Utredningen föreslår en skatt på alla kläder och skor (med vissa undantag, se avsnitt 11.9) på 40 kronor per kilogram, med möjlighet till avdrag på 95 respektive 47,5 procent. Rätt till avdrag föreligger om den skattskyldige kan visa att ingen, respektive högst en, av fem specificerade grupper av kemikalier förekommer i varan över de gränsvärden som anges i lagen. Avdragskonstruktionen innebär att en skatt på 2 kronor per kilogram alltid utgår för kläder och skor. Förekomst av en av kemikaliegrupperna leder till att skatten blir 19 kronor högre, dvs. 21 kronor/kg. Ytterst få kläder och skor bedöms innehålla fler än två av de fem kemikaliegrupperna.

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.

## 13.2 Beskrivning av problemet – skadliga kemikalier i kläder och skor

Svenska konsumenter har under 2016, 2017 och 2018 köpt kläder och skor för 65 respektive 16 miljarder kronor per år.<sup>1</sup> I vikt uppgick konsumenternas köp till 106 000 ton kläder och 22 000 ton skor per år.<sup>2</sup> Dessa siffror innebär att en genomsnittlig svensk konsument under ett år köper 10,4 kg kläder och 2,2 kg skor till en kostnad av knappt 8 000 kronor. Till detta ska läggas de skattepliktiga kläder och skor som köps av företag och organisationer i Sverige. Utredningen antar att företag och organisationer står för 10 procent av inköpen (exklusive personlig skyddsutrustning som undantas från skatten). Detta innebär att den totala skattebasen beräknas till 118 000 ton kläder och 24 600 ton skor.

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. Problemet är således inte reducerat till ett fåtal specifika varor eller ett fåtal kemikalier. Utöver att kemikalierna kan orsaka stora problem i arbetsmiljön och i den yttre miljön i tillverkningsländerna, blir de problematiska för vårt samhälle när varorna används, tvättas, slits och slutligen kasseras:

1. 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.
2. 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.
3. Andra, mer stabila ämnen, tvättas inte alltid ut men orsakar miljöproblem både i tillverknings- och i avfallsledet och motverkar en hög kvalitet i återvunnet material.

---

<sup>1</sup> Källa: e-post från Statistiska Centralbyrån, 2019-11-07, respektive 2020-01-07.

<sup>2</sup> Beräkningar baserade på handelsstatistik och omsättningsuppgifter för tillverkande företag från Statistiska Centralbyrån. Siffran för kläder är upp till ett halvt kilogram högre än de siffror som Naturvårdsverket redovisar på [www.naturvardsverket.se/Sa-mar-miljon/Statistik-A-O/Textil/](http://www.naturvardsverket.se/Sa-mar-miljon/Statistik-A-O/Textil/). Skillnaden förklaras av att Naturvårdsverket använt en något snävare definition av kläder, inte adderat den inhemska produktionen eller privat införsel från säljare i andra EU-länder, men skillnaden minskas av att verket inte endast inkluderat köp av konsumenter utan även av företag och organisationer.



Utmaningen består för det andra i att det, bland de aktuella kemikalierna, finns ett betydande antal av sådana som utifrån sina inneboende egenskaper är att betrakta som ”särskilt farliga” enligt EU:s kemikalielagstiftning och vars användning därför bör fasas ut.

Som beskrivits i kapitel 7 orsakar de skadliga kemikalierna, som denna skatt syftar att minska förekomsten av, betydande hälso- och miljöeffekter. Konsumenter saknar i allmänhet information om vilka kemikalier olika kläder och skor innehåller. Det stora antalet skadliga ämnen innebär dessutom att de flesta konsumenter inte kan förväntas ha de förkunskaperna i medicin och kemi samt tillräcklig förmåga att hantera stora mängder komplex information för att kunna värdera hälsoriskerna av olika kemikalier på ett adekvat sätt, även om de fick detaljerad information om kemikalieinnehåll i olika produkter. Detta innebär att även om mer information om kemikalieinnehåll säkerligen skulle minska marknadsandelarna för kläder och skor som innehåller skadliga kemikalier, skulle minskningen inte ske på ett samhällsekonomiskt effektivt sätt. Förekomsten av skadliga kemikalier är därmed förknippade med marknadsmisslyckanden orsakade av brist på information och begränsningar i människors möjligheter att värdera omfattande och komplex information. Dessutom orsakar kemikalierna negativa externa effekter. Dels orsakar många av kemikalierna negativa effekter på miljön, dels kan kemikalierna orsaka ohälsokostnader som varken bärs av producenterna eller konsumenterna. Exempelvis kan detta ske genom att kemikalierna påverkar hälsan negativt för andra som vistas i samma inomhusmiljö som konsumenterna, exempelvis på konsumentens arbetsplatser eller skolor. Dessutom innebär socialförsäkringssystemet och tillgången till allmänt finansierad vård att konsumenterna inte bär hela kostnaderna av sin egen ohälsa.

I avsnitt 13.8 beskriver utredningen storleksordningen på en del hälso- och miljöeffekter som orsakas av vissa av de skadliga kemikalierna som denna skatt syftar att minska förekomsten av. I delavsnitten 13.2.1–13.2.2 beskrivs den information som finns om förekomster av de ämnesgrupper vars frånvaro berättigar till avdrag samt utredningens bedömningar utifrån detta.

### 13.2.1 Resultat från tidigare studier över andel plagg som innehåller de ämnesgrupper som påverkar avdragsmöjligheter

I tabell 13.1 sammanfattas resultat från tidigare analyser av förekomst av en del av de kemikalier som påverkar avdragsmöjligheter. Notera att urvalet av produkter i dessa studier inte har gjorts slumpmässigt och inte ska betraktas som representativt för de undersökta varugrupperna. Tvärtom är det möjligt att de som gjort urvalen valt ut varor som de tror kan innehålla skadliga kemikalier. Dessutom inkluderar en del undersökningar andra textilier än kläder, som inte omfattas av skatten.

I kolumnen Andel anges vilken andel av de undersökta varorna där respektive ämne förekommer. I avsnitt 13.2.2 beskrivs hur förekomsterna kan ha förändrats från de år dessa studier gjordes.

Tabell 13.1 Förekomst av kemikalier i textilier enligt tidigare undersökningar

Ämne/källa	Testade varor	Andel
<b>Ftalater</b>		
Oeko-Tex 2009-5	25 bh:ar	1/25
Naturskyddsföreningen 2008	20 T-shirtar	19/20
Oeko-Tex, Tyskland, 2009	18 fotbolls T-shirtar till barn	3/18
Tönning 2010	10 T-shirtar till barn med gummi-/plastartat färgtryck	0/10
IMS 2010	10 T-shirtar till barn med tryck	1/10
Greenpeace 2012	31 varor med plastisoltryck <sup>3</sup>	4/31
Testfakta 2012	12 barnregnställ	2/12
Kemikalieinspektionen tillsyn 2016	106 par skor; 86 sport- och fritidskläder	6/192
<b>PFAS</b>		
Greenpeace 2012b	14 regnjackor och regnbyxor	14/14
Umweltbundesamt 2014	16 allvädersjackor	16/16
<b>Nonylfenol/-etoxilater (NF/E)</b>		
Greenpeace 2012	141 textilprodukter	89/141
Greenpeace (2012b)	14 regnjackor och regnbyxor	5/14
Kemikalieinspektionen tillsyn 2016	106 skor; 86 sport- och fritidskläder	13/192
Kemikalieinspektionen tillsyn 2017	162 sängkläder, handdukar och annan textil i barns hemmiljö	23/162
<b>Nanosilver/silver</b>		
Kemikalieinspektionen 2012	30 sportstrumpor	16/30
Svenskt Vatten 2018	15 sportkläder och -produkter märkta med "luktfri"	9/15
<b>Klorparaffiner</b>		
Kemikalieinspektionen tillsyn 2016	106 skor; 86 sport- och fritidskläder	1/192

*Källor:* Kemikalieinspektionen (2013), Hazardous chemicals in textiles, Rapport från ett regeringsuppdrag. Rapport 3/13, april 2013. Miljöstyrelsen (2011), Kortlægning af kemiske stoffer i tekstiler, Kortlægning af kemiske stoffer i forbrugerprodukter Nr 113. Ökotest (2009) "Test Schwarze BHs. Ab ins Körbchen". Naturskyddsföreningen (2008), Mjuka tryck med hårda konsekvenser – en studie om t-tröjor med miljögifter, Sveriges Naturskyddsföreningen. Tönning et al., (2010), Ftalater i produkter, som barn har direkte kontakt med. Tönning K., Jacobsen E., Pedersen E., Nilsson, NH. (2010), Teknologisk Institut. Kortlægning af kemiske stoffer i forbrugerprodukter nr. 109. IMS (2010), "Tryk på T-shirts til børn (laboratorietest)", Artikel på Informationscenter for Miljø & Sundheds hjemmeside 26. februar 2010. Greenpeace (2012) Toxic Threads. The Big Fashion Stitch-Up, October 2012. Testfakta (2012), www.testfakta.se/sv/foraldrar-barn/article/ftalater-och-tungmetaller-i-barnens-regnklader, nerladdad 2019-12-18. Kemikalieinspektionen (2016), Textil och läder. Ett tillsynsprojekt om skor och fritidskläder. Tillsyn 3/16. Greenpeace (2012b) Chemistry for any weather: Greenpeace tests outdoor clothes for perfluorinated toxins. Umweltbundesamt (2014). Understanding the exposure pathways of per- and polyfluoralkyl substances (PFASs) via use of PFASs-containing products – risk estimation for man and environment. Texte 47/2014. Kemikalieinspektionen (2017). Textil 2016. Sängkläder, handdukar och andra textilier i barnens hemmiljö. Tillsyn 3/17. Kemikalieinspektionen (2012), Antibacterial substances leaking out with the washing water – analyses of silver, triclosan and triclocarban in textiles before and after washing, PM 1/12. Svenskt Vatten (2018), Silver Leaching. A Report on Silver in Sportswear. Meddelande M146, November 2018.

### 13.2.2 Antaganden för kläder om förekomster av ämnesgrupper som påverkar avdragsmöjligheter

I detta och nästkommande delavsnitt görs antaganden om hur vanligt förekommande olika ämnesgrupper var under 2019. Antagandena sammanfattas i tabell 13.2. I avsnitt 13.6.2 görs sedan antaganden om hur detta skulle kunna förändras de kommande åren även om inte skatten införs.

Utvärderingar av Kemikalieinspektionen och kemikaliemyndigheter i andra EU-länder ger tillsammans med certifieringskriterier samt bransch- eller företagsspecifika begränsningslistor en god bild av vilka skadliga ämnen som generellt kan förekomma i kläder. De ger dock liten vägledning vad gäller *andelen* varor som kan innehålla de olika kemikalierna.

Som redovisas i föregående avsnitt finns det också ett antal analysstudier att stödja sig på. Många av analysstudierna är emellertid utförda för flera år sedan och inriktade på ämnen som sedan dess helt eller delvis har begränsats genom Reach-förordningen. Det går därför inte att använda resultaten rakt av. Utredningen har via expertgruppen efterfrågat nya data eller bedömningar från branschen men har erhållit begränsad respons från ett fåtal företag. Det finns inte heller någon skyldighet för den som tillverkar eller importerar kläder eller skor inom EU att informera om innehållet i varan annat än för s.k. kandidatämnen (se kapitel 6).

För kläder måste därför utredningen göra ett stort antal antaganden baserat på nämnda underlag. Det finns alltså en betydande osäkerhet i dessa antaganden, som innebär att förekomsten både kan vara lägre och högre än vad utredningen antagit.

Utredningen antar att kläder och skor som köpts i Sverige har samma sannolikhet att innehålla de berörda kemikaliegrupperna som om de köpts från något annat EU-land eller från Storbritannien. Utredningen antar dock att förekomsten av skadliga kemikalier vars förekomst påverkar rätten till avdrag är dubbelt så hög i kläder och skor som direktimporterats av svenska konsumenter från säljare i länder som 2019 inte ingick i EU. Utredningen bedömer att en vikt-

---

<sup>3</sup> Plastisoltryck är den mest använda screentryckmetoden för tryck på textil och används speciellt för tryck på mörka färger.

andel på 5 procent av kläder och skor köps från säljare i länder som 2019 inte ingick i EU.<sup>4</sup>

Utredningen uppskattar att förekomsten av ftalater i kläder minskat avsevärt sen Naturskyddsföreningens studie 2008 och även jämfört med 2009–2012 då ftalater förekom i ungefär var tionde testad T-shirt med tryck. Naturskyddsföreningen beräknade att ungefär 7 procent av T-shirtarna har tryck av plast. Utredningen antar att ftalater nu förekommer i en viktandel av 0,5 procent av T-shirtarna.

Bland ytterkläder, exklusive handskar och mössor, bedömer utredningen att mängden ftalater har minskat de senaste tio åren, bl.a. eftersom funktionsmaterial bedöms ha blivit vanligare även i kläder till barn. Utredningen antar att ftalater återfinns i en viktandel av 2 procent i ytterkläder, exklusive handskar och mössor. Utredningen antar vidare att ftalater finns i en viktandel av 10 procent i kategorin handskar och mössor. Enligt utredningens bedömning är ftalater mycket sällsynta i andra kategorier av kläder och därför antas i beräkningarna att ftalater inte alls förekommer i andra kategorier av kläder. Sammantaget innebär dessa antaganden att ftalater i kläder antas återfinnas i en viktandel av 1,2 procent.<sup>5</sup>

Enligt utredningens bedömning har sannolikt användningen av PFAS minskat kraftigt de senaste åren på grund av att branschen arbetar intensivt med att fasa ut PFAS. Utredningen antar därför att viktandelen i allvädersjackor och -byxor är 40 procent. För handskar antas att den är 15 procent och för hattar och mössor 0 procent, även om det troligen förekommer viss användning. Om allvädersjackor och -byxor utgör 4 procent och handskar utgör 6,9 procent av klädkonsumtionens vikt, innebär antagandet att PFAS återfinns i en viktandel av 2,6 procent.

Även förekomsten av hormonstörande alkylfenoletoxilater i textilier har enligt utredningens bedömning sannolikt minskat avsevärt jämför med 2007–2012. Med anledning av tillkomna begränsningar i Reach-förordningen bedömer utredningen att förekomsten

---

<sup>4</sup> Bedömningen baseras på att HUI researchs uppgift i Almedalen 2019 om att 12 procent av samtliga köp av mode går till utländska webbutiker samt att de vanligaste länderna att handla mode från är Storbritannien (30 procent), Tyskland (17 procent) och Kina (15 procent) (PostNord (2019), E-barometern Q1 2019).

<sup>5</sup> För att beräkna detta har de olika kategoriernas viktandel av nettoimporten av kläder använts. Viktandelarna är 9 procent för T-shirts, 9 procent för handskar och mössor och 12 procent för övriga ytterkläder. Den höga viktandelen för handskar och mössor förklaras av handskar av mjukgummi som utgör 53 procent av nettoimporten av alla handskar mätt i kilogram.

även har minskat jämfört med 2016–2017. Kemikaliegruppen vid RISE bedömer att nonylfenoletoxilater fortfarande kan förekomma i bomullskläder. Utredningen antar att alkylfenoletoxilater förekommer i en viktandel på 8 procent i alla kläder.

Utredningen antar vidare att den dominerande gruppen av kläder som märks som luktfria och innehåller biocider är sport- och fritidskläder, vilka nästan uteslutande är tunna kläder och som därmed är lätta. Utifrån analysstudier och sökningar på internet på ”luktfri” etc. antas att viktandelen för denna kategori är 30 procent och att den för underkläder och strumpor är 5 procent. För övriga kläder som inte är ytterkläder antar vi en andel på 0,3 viktprocent, medan vi för ytterkläder räknar med en andel på 0 procent även om det antagligen förekommer viss användning. Tillsammans med bedömningar av viktandelarna för olika klädtyper innebär detta att biocider antas återfinnas i en viktandel av 1,9 procent i kläder.

Utredningen antar i beräkningarna för PBT/vPvB att klorparaffiner enbart förekommer i varor av läder. Utifrån förekomst i analysstudier, bl.a. utredningens egna analyser av skor, antar vi en viktandel av 5 procent i läder. För kläder betyder det en viktandel på 0,06 procent. PBT/vPvB-ämnena siloxaner kan enligt uppgifter från kemikaliegruppen vid RISE förekomma i låga halter i bomullskläder. Utredningen antar därför att siloxaner har en viktandel på 5 procent i alla kläder.

I begränsningsdossiern för allergiframkallande ämnen anges för några av kemikalierna att de förekommer i en ”en hög andel”, ”en hög procent” eller är ”generellt förekommande”. Kemikalieinspektionen<sup>6</sup> beskriver svårigheterna med att bedöma den exakta förekomsten av allergiframkallande ämnen, men skriver att dessa förekommer i textilier och i läder. Baserat på den information som finns antar utredningen därför en viktandel på 2 procent för allergiframkallande ämnen i alla kläder. Detta är dock ett konservativt antagande och det är möjligt att viktandelen är betydligt högre.

För de aktuella CMR-ämnena antar utredningen i brist på specifikt underlag en viktandel på 0,5 procent i alla kläder.

För de fem ämnesgrupperna som omfattas av samma avdragsmöjlighet (hormonstörande, biocider, PBT/vPvB, allergener och CMR) är

---

<sup>6</sup> Kemikalieinspektionen (2019), PM 1/19 Skin sensitising, skin corrosive and skin irritating substances in textiles, leather, furs and hides – A consultant study conducted by Cattermole Consulting Inc. and Colour Connections.

den genomsnittliga förekomsten 3,5 procent för kläder. Detta innebär att det är ytterst osannolikt att några kläder innehåller ämnen från tre eller fler ämnesgrupper. Den exakta sannolikheten för detta beror på samvariationer i förekomst mellan de olika ämnesgrupperna, vilket utredningen saknar information om, samt viktandelarna för de fem olika ämnesgrupperna. För att få en indikation på storleken av denna sannolikhet har utredningen nyttjat formeln för binominalfördelningen<sup>7</sup> för att beräkna sannolikheterna som gäller om alla fem ämnesgrupper förekommer i 3,5 procent av fallen samt att förekomsterna av de olika ämnesgrupperna är oberoende av varandra. Resultatet är att sannolikheten att ett plagg innehåller tre eller fler av de fem ämnesgrupperna är 0,04 procent eller en på 2 500. Däremot innehåller 1,10 procent två ämnesgrupper och 15,18 procent innehåller en ämnesgrupp medan 83,68 procent inte innehåller någon av dessa ämnesgrupper. Resultatet indikerar att skattens styrande effekt inte nämnbart påverkas av att alla plagg med två eller fler av dessa fem ämnesgrupper belastas med samma skatt per kilogram efter avdrag.

Beräkningar med formeln för binominalfördelningen indikerar även att när någon eller några ämnesgrupper förekommer, är det oftast bara en ämnesgrupp som förekommer. I beräkningarna som redovisas i detta kapitel gör utredningen det förenklande antagandet att kläder och skor innehåller högst en beskattad kemikaliegrupp. De samhällsekonomiska effekterna blir nästan identiska<sup>8</sup> om de beskattade kemikalierna i stället är koncentrerade till något färre varor.

---

<sup>7</sup> Binominalfördelningen är sannolikhetsfördelningen för hur många gånger en specifik händelse inträffar, när sannolikheten för händelsen är densamma vid varje försök.

<sup>8</sup> Den lilla skillnad som kan uppstå beror på att exempelvis en tioprocentig prisökning inte ger exakt dubbelt så stor effekt på försäljningen som en femprocentig prisökning.

Tabell 13.2 Antagna viktandelar under 2019

	Kläder	Skor
Ftalater	1,2 %	2,0 %
PFAS	2,6 %	16,6 %
Hormonstörande	8 %	12,6 %
Biocider	1,9 %	1,0 %
PBT/vPvB	5,1 %	3,5 %
Allergener	2,0 %	0,5 %
CMR	0,5 %	0,5 %
<b>Summa</b>	<b>21,3 %</b>	<b>36,7 %</b>

Antagandena för kläder motiveras i avsnitt 13.2.2 och de för skor motiveras i avsnitt 13.2.3.

### 13.2.3 Analys och antaganden för skor om förekomster av ämnesgrupper som påverkar avdragsmöjligheter

I utredningens analysstudie av skor var syftet att göra ett slumpmässigt inköp av totalt 33 par skor, bortsett från en viss övervikt<sup>9</sup> av barnskor, och bland dessa testa förekomsten av ett antal utvalda ämnen i de skor där ämnena skulle kunna återfinnas utifrån kunskap om de ingående materialen. Utredningen baserar antaganden om viktandel för skor primärt på resultaten från denna studie. För ämnesgrupper där något annat inte anges beräknas viktandelen genom att den sammanlagda vikten för de skor där ämnesgruppen påträffats divideras med den sammanlagda vikten för alla 33 skor. Eftersom så få skor undersöktes kan dock avvikelsen mellan viktandelarna i denna undersökning och motsvarande viktandelar för alla skor som säljs till svenska köpare vara betydande.

Ftalater, bisfenol A och siloxaner analyserades i sulor i nio par skor. Ftalater påträffades i ett par barnvinterstövlar och viktandelen har beräknats till 3,2 procent. På grund av övervikten av barnskor antar utredningen en viktandel på 2 procent.

Det hormonstörande ämnet bisfenol A kunde inte detekteras i några av de skor som analyserades och tas därför inte med i någon bilaga till lagen.<sup>10</sup>

<sup>9</sup> Detta betyder att andelen barnskor bland de 33 är större än andelen barnskor av alla skor som köps under ett år.

<sup>10</sup> Bisfenol A analyserades i både ovandelar och sulor. Inga analyser gjordes av sammanfogningen mellan ovandelar och sulor. Eftersom bisfenol A främst används i polykarbonat eller i lack och lim var en låg fyndfrekvens att förvänta.



PBT/vPvB-ämnena siloxaner kunde inte heller detekteras. Utifrån uppgifter från kemikaliegruppen vid RISE om att siloxaner kan återfinnas i vissa skor i låga halter, gör utredningen ett antagande om en viktandel på 0,5 procent.

PBT/vPvB-ämnena klorparaffiner detekterades i ovandelar av läder i två par barnskor. Totalt analyserades sex par skor för klorparaffiner. Viktandelen har beräknats till 5,6 procent. På grund av övervikten av barnskor antar utredningen en viktandel på 3 procent.

PFAS analyserades i ovandelen på tio par skor och påträffades i fem par. Viktandelen har beräknats till 16,6 procent.

Organofosfaten trifenylfosfat hittades i två par skor, en jogging-sko och en sneaker, av de åtta som analyserades. Ämnet är misstänkt hormonstörande. Viktandelen har beräknats till 5,6 procent. Alkylfenoletoxilat och alkylfenoler, som är hormonstörande, analyserades i ovandelen på 14 par skor och återfanns i två par, en herrsko och en höstsko för barn. Viktandelen har beräknats till 7,0 procent. När skorna för analysstudien inhandlades efterfrågades skor som var biocidbehandlade. Ingen butik eller leverantör kunde vid det tillfället identifiera någon sådan sko och därmed valdes biocider bort från de ämnen som skulle analyseras. Samtidigt är skor typiskt en vara där ”luktfri” kan vara ett försäljningsargument och ett par biocidbehandlade barnskor identifierades i ett av Kemikalieinspektionens tillsynsprojekt under hösten 2019. Utredningen antar därför en viktandel av 1 procent.

Dispersionsfärgämnen analyserades i åtta par skor utan att det detekterades i någon. Resultaten indikerar en låg förekomst men utredningen bedömer att de inte kan tolkas som att dispersionsämnen inte alls skulle förekomma. Viktandelen för allergena dispersionsämnen antas därför vara densamma som för CMR-ämnena i kläder, dvs. 0,5 procent.

Några av de begränsade färgämnen med CMR-egenskaper detekterades inte bland skorna. Resultaten skulle kunna indikera en låg förekomst även av de icke begränsade färgämnen som utredningen föreslår ska bli föremål för beskattning. Utredningen antar en viktandel på 0,5 procent.

För de ämnen där vi inte redogjort för skäl att anta att viktandelen på hela marknaden avviker från den beräknade andelen, används de beräknade andelarna i analyserna i detta kapitel. För enskilda ämnen är dock de beräknade andelarna mycket osäkra estimerat för andelarna

på hela marknaden. Formeln för Bernoullifördelningen säger exempelvis att om ett ämne återfinns i två av åtta analyserade skor, vilket var fallet för organofosfaten trifenylfosfat, är det 95-procentiga konfidensintervallet 0 till 55 procent förekomst i de typer av skor som analyserats.<sup>11</sup> Beaktar vi att detta ämne inte antas förekomma i någon av de 25 par skor som inte analyserats, vilka svarar för 75 procent av marknaden, blir konfidensintervallet sett över hela marknaden från 0 till 13,5 procent. Till denna osäkerhet ska läggas den osäkerhet som uppstår när urvalet inte är helt representativt och osäkerheten i antagandet att förekomst av organofosfaten trifenylfosfat i förväg kan uteslutas för 75 procent av skorna.

Enligt sannolikhetsläran bör dock överskattningar av vissa förekomster och underskattningar av andra förekomster delvis ta ut varandra. Som framgår av tabell 13.2 innebär utredningens bedömningar att det i snitt bedöms finnas 0,37 skadliga ämnen per sko.<sup>12</sup> Med hjälp av Bernoullifördelningen kan det 95-procentiga konfidensintervallet för detta beräknas bli 0,17 till 0,57. Denna osäkerhet och motsvarande osäkerhet för kläder bidrar till osäkerheten i bedömningen av hälso- och miljöeffekterna och skatteintäkterna.

### 13.3 Skattens effekt på försäljningspriset

Enligt ekonomisk teori övervältrar säljare fullt ut ökade kostnader på köparna om det råder fullständig konkurrens på marknaden och utbudet är helt elastiskt,<sup>13</sup> men endast delvis om utbudet inte är fullt så elastiskt. Vid ofullständig konkurrens är det möjligt att företagen

---

<sup>11</sup> Standardavvikelsen för sannolikheten för ett diskret utfall är enligt formeln för Bernoullifördelningen lika med kvadratroten av  $p \times (1-p) / n$ , där  $p$  är sannolikheten för utfallet och  $n$  är antalet observationer. För organofosfaten trifenylfosfat beräknas förekomsten, dvs.  $p$ , till  $2/8 = 0,25$ , och  $n$  är 8. Detta ger en standardavvikelse på 0,15. Ett 95 procentigt konfidensintervall beräknas genom att från punkttestimatet (i detta fall 0,25) dra bort respektive lägga till 1,96 standardavvikelser. I detta fall ger det  $-0,05$  till 0,55, men eftersom negativa förekomster kan uteslutas justeras det till 0 till 55 procent.

<sup>12</sup> Viktandelen 0,36 är högre än den frekvens på 8 av 33 skor som Goodpoint anger överskrider gränsvärdena i nuvarande eller kommande lagstiftning, certifieringar eller branschorganisationers listor. Den främsta anledningen till detta är att utredningen föreslår att förekomsten av alla PFAS ska påverka avdragsmöjligheten. Andra anledningar är att de skor där skadliga kemikalier detekterades i snitt var lite tyngre än andra skor, att både klorparafiner och alkylfenoletoxilater fanns i en sko, samt att utredningens antaganden för vissa ämnesgrupper inte uteslutande baseras på Goodpoints analys.

<sup>13</sup> Detta betyder att utbudet kan beskrivas av en vågrät linje och att företagen skulle sälja exempelvis tio procent mer till oförändrade priser om efterfrågan steg med tio procent.

höjer sina priser mindre, lika mycket, eller mer än deras kostnader har stigit.<sup>14</sup> Utredningen antar för enkelhets skull att säljare kommer att höja priserna med belopp som motsvarar skatten efter avdrag för varan samt de löpande kostnader skatten medför utslaget på alla kläder och skor. I avsnitt 13.12 nämns effekter om detta antagande inte håller. Utredningen utgår även från att denna skatt inte påverkar världsmarknadspriserna på kläder och skor. Det vill säga, utredningen antar att kläd- och skotillverkare inte drabbas av lägre försäljningspriser genom att skatten minskar efterfrågan på kläder och skor.

Utredningen bedömer att genomsnittspriset på kläder och skor är i storleksordningen 625 respektive 740 kronor per kilogram. Bedömningarna baseras på uppgifter från Statistiska Centralbyrån om utrikeshandel med kläder och skor, omsättningsintervall för svenska tillverkare, samt konsumenters utgifter för kläder och skor. Bedömningarna innebär att ett klädesplagg med genomsnittligt kilopris blir 4 procent dyrare om maximalt avdrag inte kan göras på grund innehåll av en farlig kemikalie. Detta eftersom skatten per kilogram efter avdrag blir 21 kronor<sup>15</sup> samt att mervärdesskatten stiger med 5,25 kronor/kg när säljaren höjer priset exklusive mervärdesskatt med 21 kronor.

Kilopriserna skiljer sig givetvis mycket åt mellan olika typer av kläder och skor. Däremot skiljer sig det genomsnittliga kilopriset inte så mycket åt mellan de olika kategorier av kläder för vilka utredningen i avsnitt 13.2.2 bedömt förekomsten av skadliga kemikalier. För att mer exakt beräkna skattens effekter hade det varit önskvärt att veta kemikalieinnehåll och pris på varunivå. Eftersom sådan detaljerad information om kemikalieinnehåll inte finns används genomsnittspriserna i beräkningarna i detta avsnitt.

Tabell 13.3 visar hur skatten kan påverka priset, inklusive mervärdesskatt, på några olika kläder och skor. En mervärdesskatteeffekt tillkommer om skatten övervältras på priset och om köparen är en privatperson. För företag som har rätt att dra av denna ingående mervärdesskatt tillkommer inte någon sådan effekt.

---

<sup>14</sup> Varian H. R. (1992), *Microeconomic analysis*, tredje upplagan, kapitel 13, New York, Norton and Company: ISBN: 0-393-95735-7.

<sup>15</sup> För varor som innehåller kemikalier från en, men inte fler, av de fem kemikaliegrupperna kan ett avdrag på 47,5 procent av skatten på 40 kronor per kilogram göras, vilket innebär att skatten i kronor per kilogram efter avdrag blir  $40 \times (1 - 0,475) = 21$  kronor.

Tabell 13.3 Exempel på skattens direkta effekter på konsumentpriser

Kläder/skor	Vikt, gram	Kemikalie-innehåll	Skatt efter avdrag, kronor/kg	Pris utan skatten, kronor	Pris med skatten, kronor	Pris-ökning i procent
T-shirt	160	Inga som påverkar skatten	$40 \times (1-,95) = 2$	100	100,4	0,4
T-shirt	160	Ftalater	$40 \times (1-,95) + 19 = 21$	100	104,2	4,2
Allväders-jacka	1000	PFAS, Allergener	$40 \times (1-,475) + 19 = 40$	1 600	1 650	3,1
Sportstrumpor – barn	70	Silver	$40 \times (1-,475) = 21$	60	61,8	3,1
Tröja	600	Siloxsaner	$40 \times (1-,475) = 21$	400	418,4	4,6
Barnsko	300	Klorparaffiner	$40 \times (1-,475) = 21$	250	257,9	3,2
Herrboot	500	Alkylfenol	$40 \times (1-,475) = 21$	900	913,1	1,5
Allväderssko, barn	270	PFAS, Alkylfenol, Klorparaffiner	$40 + 19 = 59$	200	219,9	10,0

Kolumn tre listar de kemikalier som påverkar skattens storlek. I kolumn fyra indikerar " $40 \times (1-,95)$ " och " $40 \times (1-,475)$ " att avdrag på 95 respektive 47,5 procent ges från skatten på 40 kronor/kg. I samma kolumn indikerar "+19" att ytterligare skatt tillkommer för ftalater eller PFAS. Priserna i kolumn fyra och fem inkluderar mervärdesskatt. Skillnaden mellan pris med och utan skatt beräknas som (Skatt efter avdrag, kronor/kg)  $\times$  (Vikt, gram) / 1 000  $\times$  1,25, där divisionen med 1 000 görs för att gå från gram till kilogram och multiplikationen med 1,25 görs för att beakta att mervärdesskatten stiger när säljarna övervältrar skatten på köparna (då köparen är en privatperson). Som nämns i avsnitt 13.5.6 antas företagen även höja försäljningspriserna för att täcka de kostnader för administration och annat som skatten orsakar. Detta beräknas medföra prisökningar på 0,5 kr/kg för de flesta kläder och skor men prisökningar på 1,2 kronor/kg för vissa kläder och skor. Dessa prisökningar illustreras inte i denna tabell.

### 13.4 Antal företag som berörs och antalet skattskyldiga konsumenter

De som direkt berörs av skatten är de skattskyldiga aktörerna. De består av de som yrkesmässigt tillverkar skattepliktiga varor i Sverige (se avsnitt 11.10.1), de som yrkesmässigt till Sverige för in eller tar emot skattepliktiga varor (se avsnitt 11.10.2), de som yrkesmässigt säljer skattepliktiga varor genom distansförsäljning eller yrkesmässigt förmedlar distansförsäljning av skattepliktiga varor från undantagna säljare (se avsnitt 11.10.3 och 11.10.4). Skattskyldiga blir även de som är eller skulle ha varit skyldiga att betala tull vid import av skattepliktiga varor som är yrkesmässigt för någon av parterna (se avsnitt 11.10.5). En konsument som är skyldig att betala tull (eller skulle ha varit skyldig att betala tull om varan hade varit tullbelagd)

kommer alltså att bli skyldig att betala skatt. 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.

För att bedöma antalet skattskyldiga har uppgifter från SCB:s företagsregister för 2018 använts. Till registret lämnar företag uppgifter om branschtillhörighet enligt standard för svensk näringsgrensindelning (SNI). Alla företag anger primär branschtillhörighet (första SNI-kod). Företag kan i praktiken uppge ett obegränsat antal SNI-koder och det är vanligt att företag anger även andra och tredje SNI-kod.

Utredningen har identifierat sju SNI-koder som inkluderar skattskyldiga företag. I tabellerna 13.4 och 13.5 redovisas antal företag vars första SNI-kod är någon av dessa. I den första tabellen redovisas antalet företag baserat på antalet anställda och i den andra baserat på omsättning. Antalet företag är lägre i den senare tabellen eftersom den endast inkluderar företag som redovisat mervärdesskatt under 2018. Sammantaget indikerar tabellerna att många företag utan anställda troligen inte var aktiva under 2018. I tabell 13.6 redovisas antal företag efter omsättning vars första SNI-kod inte var någon av de sju listade, men vars andra eller tredje SNI-kod var det. Utredningen har beställt den statistik som redovisas i tabell 13.6 från Statiska Centralbyråns företagsregister för att kunna beräkna storleken på de kostnader som skatten medför för företag vars primära verksamhet inte är inom kläd- eller skobranschen. Slutligen redovisas utredningens bedömning av antalet skattskyldiga företag i tabell 13.7. Företag med färre än 50 anställda eller en omsättning på under 100 miljoner kronor betraktas som små företag enligt EU:s definition.<sup>16</sup>

---

<sup>16</sup> Källa: [https://ec.europa.eu/growth/smes/business-friendly-environment/sme-definition\\_sv](https://ec.europa.eu/growth/smes/business-friendly-environment/sme-definition_sv), hämtad 2020-03-02.

De första raderna redovisar företag som ägnade sig åt parti- respektive provisionshandel med kläder eller skor.<sup>17</sup> Därefter redovisas antalet företag som primärt ägnar sig åt specialiserad butikshandel med kläder, skor och läder, respektive sport- och fritidsvaror. I den sistnämnda kategorin ingår inte företag som primärt säljer cyklar eller båtar. De två sista raderna visar antalet företag som primärt ägnar sig åt tillverkning av kläder eller skor. Bland klädtillverkarna återfinns både de som tillverkar måttbeställda kläder samt konfektionstillverkare.

**Tabell 13.4 Kläd- och skoföretag efter antal anställda 2018 och första SNI-kod**

	Antal anställda 2018				Summa
	0	1–4	5–49	≥50	
Partihandlare	1 547	680	300	30	<b>2 557</b>
Provisionshandlare	584	282	42	3	<b>911</b>
Butikshandel med kläder	2 057	1 516	508	61	<b>4 142</b>
Butikshandel med skor och läder	240	260	110	12	<b>622</b>
Butikshandel sport och fritid	1 084	483	263	12	<b>1 842</b>
Tillverkning av kläder	1 708	202	45	2	<b>1 957</b>
Tillverkning av skodon	50	16	14	0	<b>80</b>
<b>Summa</b>	<b>7 270</b>	<b>3 439</b>	<b>1 282</b>	<b>120</b>	<b>12 111</b>

*Källa:* Statiska Centralbyråns företagsregister. Siffrorna avser företag vars primära SNI-kod är 46.62, 46.16, 47.71, 47.72, 47.641, 14, 15.2.

<sup>17</sup> Skillnaden mellan parti- och provisionshandlare är att de senare inte äger varan utan förmedlar varan mellan säljare och köpare. Oftast har provisionshandlare (även kallat agenturhandlare eller handelsförmedlare) inte några varor i lager (källa [www.sni2007.scb.se/sniinfomer.asp](http://www.sni2007.scb.se/sniinfomer.asp), hämtad 2019-10-29).

Tabell 13.5 Kläd- och skoföretag efter omsättning 2018 och första SNI-kod

	<1 tkr	1–999 tkr	1–5 miljoner	5–100 miljoner	≥100 miljoner	Summa
Partihandlare	415	865	409	415	82	2 186
Provisionshandlare	147	367	177	79	2	772
Butikshandel med kläder	538	1 271	1 125	621	51	3 606
Butikshandel med skor och läder	50	144	213	133	11	551
Butikshandel sport och fritid	234	705	345	361	12	1 657
Tillverkning av kläder	306	1 189	126	42	3	1 666
Tillverkning av skodon	14	35	11	10	1	71
<b>Summa</b>	<b>1 704</b>	<b>4 576</b>	<b>2 406</b>	<b>1 661</b>	<b>162</b>	<b>10 509</b>

Se not. till tabell 13.4. Att det totala antalet företag är lägre i denna tabell beror på att endast företag som redovisat mervärdesskatt under 2018 inkluderas här.

Tabell 13.6 Kläd- och skoföretag efter omsättning 2018 och andra eller tredje SNI-kod

Exklusive företag vars första SNI-kod är någon av dessa

	<1 tkr	1–999 tkr	1–5 miljoner	5–100 miljoner	≥100 miljoner	Summa
Partihandlare	171	453	165	65	13	867
Provisionshandlare	52	110	33	15	1	211
Butikshandel med kläder	161	524	227	74	9	995
Butikshandel med skor och läder	11	58	22	7	2	100
Butikshandel sport och fritid	143	572	219	102	6	1 042
Tillverkning av kläder	144	553	63	11	1	772
Tillverkning av skodon	2	10	2	1	1	16
<b>Summa</b>	<b>684</b>	<b>2 280</b>	<b>731</b>	<b>275</b>	<b>33</b>	<b>4 003</b>

Se not. till tabell 13.4.

Utredningen bedömer att inga företag med en omsättning under tusen kronor kommer att bli skattskyldiga. Anledningen är dels att många företag i denna kategori inte bedöms bedriva införsel från annat EU-land eller import från tredjeland av kläder och skor, dels att företag som i dag för in eller importerar någon enstaka vara kan välja att i stället köpa dessa i Sverige när skatten har införts för att på så sätt undslippa administrativa uppgifter förknippade med att betala skatten.

Alla företag med en omsättning på över en miljon kronor och vars första SNI-kod är som parti- eller provisionshandlare bedöms bli

skattskyldiga. Bland de med en omsättning mellan tusen och en miljon kronor antas hälften av företagen vars första SNI-kod är som parti- eller provisionshandlare bli skattskyldiga. De partihandlare som inte antas bli skattskyldiga bedöms vara en delmängd av handlarna utan anställda som för närvarande endast bedriver handel inom landets gränser, exempelvis på grund av att deras verksamhet är under avveckling. En del av provisionshandlarna antas även ägna sig åt partihandel och kommer därmed bli, eller inte bli, skattskyldiga av samma anledningar som företag vars huvudinriktning är partihandel. Provisionshandlarna kan även undgå skattskyldighet i de fall de bara förmedlar varor mellan köpare och säljare, såvida säljaren inte är en s.k. undantagen säljare<sup>18</sup> som säljer på distans. Företag vars andra eller tredje SNI-kod är som parti- eller provisionshandlare bedöms bli skattskyldiga om, och endast om, deras omsättning överskrider en miljon kronor per år. Sammantaget bedöms 1 582 partihandlare och 491 provisionshandlare bli skattskyldiga, vilket redovisas i tabell 13.7.

Butikshandlande företag blir skattskyldiga om de i egen regi importerar, för in, eller från utländska säljare tar emot kläder eller skor. Av företag vars första SNI-kod visar att de ägnar sig åt butikshandel med kläder, skor och läder, respektive sport och fritid antar utredningen att alla med en omsättning på över 100 miljoner kronor, samt sju tiondelar av dem med omsättning mellan 5 och 10 miljoner kronor blir skattskyldiga. Detta adderar 855 till antalet bedömda skattskyldiga. Resterande företag i dessa kategorier bedöms inte föra in kläder eller skor till Sverige utan bedöms i stället köpa från grossister som gjort detta, eller inte alls sälja kläder eller skor. Bland dessa 855 bedöms 407 företag ingå som angett parti- eller provisionshandel med kläder och skor som andra eller tredje SNI-kod, men som inte inkluderas i tabell 13.6 eftersom deras första SNI-kod är någon av de sju listade i denna tabell.

Sammantaget medför bedömningarna ovan att 2 928 företag bedöms bli skattskyldiga eftersom de importerar, för in, eller från utländska säljare tar emot kläder och skor. Denna siffra kan jämföras med uppgifter från Tullverket att 5 899 företag importerade kläder eller skor för minst tusen kronor under perioden, varav 4 226 företag importerade för mindre än 100 000 kronor. Utredningen bedömer att differensen mellan 5 899 och 2 928 utgörs av företag utanför kläd- och skobranschen som importerar eller för in kläder eller skor vid

---

<sup>18</sup> I avsnitt 11.11.4 ges en förklaring till begreppet undantagen säljare.



högst ett par tillfällen per år. Detta kan exempelvis vara företag som själv importerar arbetskläder. Utredningen bedömer att 2 500 av dessa företag kommer att välja att inte ansöka om att godkännas som lagerhållare och därmed kommer dessa att redovisa och betala skatt till Tullverket när varor importeras. Resterande företag kommer att välja att inte själva importera kläder och skor när skatten har införts. Utredningen bedömer också att hälften av de 2 500 företagen även kommer att föra in varor från andra EU-länder vid enstaka tillfällen vilket innebär att de vid dessa tillfällen kommer att redovisa skatten till Skatteverket

Företag med tillverkning av kläder eller skor som primär bransch bedöms bli skattskyldiga om deras omsättning överskrider tusen kr. De med en lägre omsättning på under tusen kronor antas inte tillverka något utan antas endast ha passiva intäkter i form av exempelvis ränteintäkter. För företag vars andra eller tredje SNI-kod är sådan tillverkning antas hälften av de med en omsättning mellan tusen kronor och en miljon kr, och alla med högre omsättning än så, tillverka kläder eller skor och bli skattskyldiga.

Även distanshandlare och förmedlare kommer att bli skattskyldiga. Utredningen bedömer att 100 företag som inte är skattskyldiga inom någon av de övriga kategorierna kommer att bli skattskyldiga som distanshandlare, förmedlare eller registrerade EU-handlare. Bedömningen är dock mycket osäker och baseras på att 12 procent av samtliga köp av mode går till utländska webbutiker<sup>19</sup> samt att de vanligaste länderna att handla mode från är Storbritannien (30 procent), Tyskland (17 procent) och Kina (15 procent).<sup>20</sup>

Den sista raden i tabell 13.7 visar det totala antal företag som bedöms skattskyldiga. Dessutom blir konsumenter som importerar varor från utländska säljare skattskyldiga. Under perioden 2018-10-01–2019-09-30 importerade 161 900 konsumenter kläder eller skor från länder utanför EU. Siffran kan stiga i takt med att e-handel blir mer vanligt förekommande och i och med att Storbritannien lämnar unionen. Skatten kan dock ha en återhållande effekt på antalet konsumenter som importerar, om en del konsumenter upplever det krångligt att hantera skatten. En annan anledning till detta kan vara att priserna på privatimporterade kläder och skor kan stiga mer på grund av skatten, jämfört med de som köps inom EU, om en högre

<sup>19</sup> HUI researchs presentation i Almedalen 2019.

<sup>20</sup> PostNord (2019), E-barometern Q1 2019.

andel av dessa innehåller skadliga kemikalier. Utredningen antar att 200 000 konsumenter kommer att bli skattskyldiga under ett år.

**Tabell 13.7 Bedömning av antal skattskyldiga företag**

	Första SNI			Andra, tredje SNI			Summa
	1–999 tkr	1–100 mkr	≥100 mkr	1–999 tkr	1–100 mkr	≥100 mkr	
Partihandlare	433	824	82		230	13	1 582
Provisionshandlare	184	256	2		48	1	491
Butikshandel med kläder		435	51				486
Butikshandel med skor och läder		93	11				104
Butikshandel sport och fritid		253	12				265
Tillverkning av kläder	1 189	168	3	277	74	1	1 712
Tillverkning av skodon	35	21	1	5	3	1	66
Distanshandlare och förmedlare		50	50				100
Andra branscher							2 500
<b>Summa</b>	<b>1 841</b>	<b>2 100</b>	<b>212</b>	<b>282</b>	<b>355</b>	<b>16</b>	<b>7 306</b>

Se not till tabell 13.4.

### 13.5 Kostnader och intäktsbortfall för företag

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 inköspriser, samt administrativa kostnader för att deklarerat skatten och yrka avdrag. I detta avsnitt redovisas dessa kostnader för företagen. Som nämndes i avsnitt 13.3 antar vi att företagen kommer att kunna övervältra dessa kostnader så att de i slutändan belastar köparnas ekonomi.

### 13.5.1 Laboratorieanalyser av kemikalieinnehåll

Skatten ger företagen starka incitament att ta reda på om deras varor innehåller de kemikalier vars frånvaro berättigar till avdrag för att kunna yrka avdrag när detta är möjligt. För en sändning på 400 kg innebär exempelvis det maximala avdraget 15 200 kronor i lägre skatt och 30 400 kronor lägre i lägre skatt om varorna även omfattas av skatterna för ftalater och PFAS. Dessa avdrag ger tillräckliga incitament för företagen att ta reda på kemikalieinnehållet i sina varor och yrka på de avdrag de är berättigade till.

Beskattningsmyndigheterna förväntas avgöra från fall till fall vilket underlag som är tillräckligt för att bevilja avdrag. För beräkningarna i detta kapitel antar utredningen att beskattningsmyndigheterna ofta finner att innehållsdeklarationer eller intyg från tillverkarna är tillräckligt underlag. Beskattningsmyndigheterna kan dock ibland ifrågasätta sanningshalten i intyg från tillverkare, exempelvis eftersom tillverkare står i ekonomiskt beroendeförhållande till de skattskyldiga företagen. Utredningen antar bl.a. av denna anledning att beskattningsmyndigheterna ibland anser att avsaknaden av kemikalier inte har styrkts när underlaget från den skattskyldige endast består av innehållsdeklarationer eller intyg från tillverkarna. Skrivelser från leverantörer antas dock oftast räcka för att styrka avdragsyrkanden om det tillverkande företags tidigare intyg visat sig vara korrekta samt om den skattskyldiga har en omfattande egenkontroll av innehållet i de kläder och skor de tillverkar eller för in till landet.

Utredningen bedömer att skatten kommer att leda till att företag genomför fler laboratorieanalyser. Dels för att själva få mer information om kemikalieinnehållet i varorna och för att visa för leverantörerna att deras innehållsförteckningar och intyg ibland synas. Dels förväntas företag genomföra fler analyser i syfte att certifiera sitt kemikaliearbete eller på annat sätt visa för beskattningsmyndigheterna att de har bra kontroll på innehållet i sina varor. I vissa fall förväntas företag även använda intyg från ett laboratorium som underlag för avdragsyrkanden.

Som vi redogjort för i avsnitt 6.3.1 har företag verksamma inom EU en skyldighet att veta om deras varor innehåller något ämne på Reach-förordningens kandidatförteckning. Eftersom förteckningen med jämna mellanrum utökas, ligger det också i företagets intresse att ha kunskap om vilka ämnen i deras processer och varor som upp-

fyller kriterierna för upptag i förteckningen. Flera av de ämnen vars frånvaro berättigar till avdrag är upptagna på kandidatförteckningen. Många företag bedöms redan ha så god kunskap att skatten endast marginellt ökar deras analyskostnader för dessa ämnen.

Ytterligare ämnen vars frånvaro berättigar till avdrag uppfyller kriterierna för att tas med på kandidatförteckning och för dessa ämnen förväntas betydligt fler företag genomföra ett betydande antal ytterligare analyser.

Även om skatten inte införs förväntas vissa företag få ökade kostnader för kemikaliekontroller de närmsta åren. En viktig orsak till detta är avfallsdirektivets<sup>21</sup> krav på att importörer och distributörer måste lämna information till den europeiska kemikaliemyndigheten (Echa) om en vara innehåller mer än 0.1 viktprocent av särskilt farliga ämnen.

Att kvantifiera skattens effekt på företagens analyskostnader är mycket svårt. Dels eftersom det 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. H&M uppger dock att de 2018 lät utföra 48 700 tester av sina varor, primärt vid oberoende laboratorier.<sup>22</sup>

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. Eftersom de skattepliktiga varorna ofta består av flera homogena material och många olika skadliga kemikalier kan misstänkas förekomma i många varor, kommer dock antalet varor som analyseras på grund av skatten att vara betydligt lägre än 30 000 per år.

I tabell 13.8 redovisas antalet ytterligare laboratorieanalyser per företag för olika kategorier av företag.<sup>23</sup> I beräkningarna utgår utredningen från att 90 procent av företagets omsättning härrör till dess första SNI-grupp, och i snitt 5 procent till dess andra respektive

---

<sup>21</sup> Europaparlamentets och rådets direktiv 2008/98/EG av den 19 november 2008 om avfall och om upphävande av vissa direktiv.

<sup>22</sup> PowerPoint presentation från ett möte på Svensk Handel 2019-12-19.

<sup>23</sup> Tabellen redovisar även de effekter som diskuteras i kommande delavsnitt. Tabellen visar effekter och kostnader för år två och framåt. Samma siffror antas gälla för år ett förutom att tiden för kompetensutveckling antas vara fyra gånger större det första året.

tredje SNI-grupp. 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 batcher bland de batcher där förekomsten av ämnesgruppen inte kan uteslutas ex ante. Motsvarande siffra för företag med omsättningar över 100 miljoner kronor antas vara två analyser per ämnesgrupp och hundra batcher. Varje batch avser en sändning av en viss produkt med en viss färg, men med eventuellt olika storlekar.<sup>24</sup>

Baserat på handelsstatistik bedömer utredningen att 13 procent av de kläder och skor som säljs helt eller delvis består av mjukgjord polyvinylklorid, polyuretan eller gummi och omfattas därmed av den skatt som tar sikte på ftalater, medan 12 procent av varorna har allvädersfunktion, och därmed omfattas av PFAS-skatten. Utredningen antar att förekomsten av ftalater inte kan uteslutas ex ante för dessa 13 procent eftersom det är svårt att på varor se om ftalater eller andra mjukgörare använts. Däremot antar utredningen att företagen kan utesluta förekomsten av PFAS utan laboratorieanalyser för hälften av varorna med allvädersfunktion. För kemikalierna i de fem bilagorna som styr rätten till avdrag för alla skattepliktiga varor antar utredningen att förekomsten i snitt kan uteslutas utan laboratorieanalyser för hälften av batcherna. Dessa antaganden innebär att företag med en omsättning på under, respektive över, 100 miljoner kronor per år antas genomföra ungefär två, respektive en, laboratorieanalys per bilaga och hundra batcher. Samtidigt bedöms företagen yrka och få maximalt avdrag för över 80 procent av varorna och partiellt avdrag för ytterligare varor (se avsnitt 13.6.2), vilket betyder att laboratorieanalyser för den aktuella batchen endast i undantagsfall kommer att utgöra en del i underlaget för de avdragsyrkanden som görs.

Laboratorieanalyser av andra ämnesgrupper än färgämnen i en batch ger även information om dessa ämnen i andra batcher som endast skiljer sig åt i färg. Detta kan minska antalet analyser som företagen väljer att göra. Att många varor innehåller flera homogena material och att olika analyser kan behöva göras för olika kemikalier i en bilaga kan dock öka antalet laboratorieanalyser som görs. Siffrorna antas

---

<sup>24</sup> Antalet batcher som säljs av olika företag beräknas genom att anta att det genomsnittliga konsumentpriset per batch vara 250 tkr för företag som omsätter över 100 miljoner kronor per år och 140 tkr för övriga företag. Dessa antaganden baseras på uppgifter från branschen.

reflektera detta samt inkludera både de extra analyser som företagen gör för att öka den egna kunskapen om kemikalieinnehåll samt de analyser de gör för att använda som underlag för avdragsyrkanden.

Laboratorieanalyser bedöms kosta i snitt 2 000 kronor styck.<sup>25</sup> Detta innebär att de ytterligare 30 000 analyser som företagen antas göra årligen beräknas kosta 60 miljoner kronor. Denna kostnad kan jämföras med att de skattskyldiga beräknas ha rätt till avdrag på över fem miljarder kronor per år.<sup>26</sup> Företagen har således incitament att lägga betydligt mer pengar än 60 miljoner kronor för att skaffa den information om kemikalieinnehåll de anser sig vilja ha och behöva för att yrka och beviljas avdrag. Detta medför även att om beskattningsmyndigheterna, i motsats till vad som antas i denna analys, sällan skulle bevilja avdragsyrkanden som inte stöds av laboratorieanalyser för den aktuella batchen, skulle många företag vara beredda att göra flera laboratorieanalyser per batch för att få avdrag. De totala merkostnaderna för laboratorieanalyser skulle i sådana fall kunna bli mångdubbelt högre än 60 miljoner kronor.

Det bör betonas 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 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.

<sup>25</sup> Bedömningen baseras på de uppgifter som presenteras i avsnitt 7.11.

<sup>26</sup> Beräkningen baseras på siffrorna från avsnitt 13.6.2 som visar att en andel på 14 procent av kläderna och 15 procent av skor kommer att innehålla andra ämnen än ftalater eller PFAS under det första året med skatten, att 117 000 ton kläder och 24 500 ton skor säljs då, att 13 respektive 12 procent av varorna omfattas av skatterna som siktar på ftalater respektive PFAS, samt att dessa kommer att finnas i 0,5 respektive 2,1 procent av kläderna och 0,9 respektive 13,8 procent av skorna. Summan beräknas som  $117\,000 \times [(1-,14) \times 38+,14 \times 19] + 24\,500 \times [(1-,15) \times 38+,15 \times 19] + 141\,500 \times (,25-,026 \times 117/141,5-,147 \times 24,5/141,5) \times 19 = 5\,541\,853,5$  tkr, där de två första delarna visar avdragen på 38 respektive 19 kronor för kläder och skor från den skatt som omfattar alla skattepliktiga delar. Samma slutsumma fås om det beaktas att en del varar innehåller kemikalier från två bilagor och därmed inte får något avdrag från den skatt som omfattar alla skattepliktiga varor, eftersom det även innebär att fler varor är berättigade till fullt avdrag. Den tredje delen visar avdragen från skatterna som siktar på ftalater respektive PFAS, och 141 500 är här summan av ton kläder och skor som säljs och 117/141,5 är andelen kläder av detta medan 24,5/141,5 är andelen skor.

Tabell 13.8 Kostnader per skatteskyldigt företag och år, från och med år 2

	Första SNI-kod			Andra, tredje SNI-kod		
	1-999 tkr	1-100 mnr	≥100 mkr	1-999 tkr	1-100 mnr	≥100 mkr
Partihandlare, antal	433	824	82	230	13	
Laboratorieanalyser, antal/år	0,4	13	109	1	6	
Inköp, timmar/år	0,1	4	67	0,2	4	
Inköpspriser, tkr	0,1	2	30	0,1	2	
Kompetensutveckling, timmar/år	2	8	16	2	2	
Inbetalning och avdrag, timmar/år	2	24	120	2	24	
<b>Kostnad per företag, tkr</b>	<b>3</b>	<b>44</b>	<b>328</b>	<b>3</b>	<b>26</b>	
Provisionshandlare, antal	184	256	2	48	1	
Laboratorieanalyser, antal/år	0,4	7	101	0,4	6	
Inköp, timmar/år	0,1	2	62	0,1	3	
Inköpspriser, tkr	0,1	1	28	0,1	2	
Kompetensutveckling, timmar/år	2	8	16	2	2	
Inbetalning och avdrag, timmar/år	4	24	120	4	24	
<b>Kostnad per företag, tkr</b>	<b>3</b>	<b>28</b>	<b>309</b>	<b>3</b>	<b>25</b>	
Distanshandlare och förmedlare, antal		50	50			
Laboratorieanalyser, antal/år		3	8			
Inköp, timmar/år		1	5			
Inköpspriser, tkr		0,4	2			
Kompetensutveckling, timmar/år		2	8			
Inbetalning och avdrag, timmar/år		24	48			
<b>Kostnad per företag, tkr</b>		<b>17</b>	<b>43</b>			
Butikshandlare, antal		781	74			
Laboratorieanalyser, antal/år		4	54			
Inköp, timmar/år		1	34			
Inköpspriser, tkr		0,5	15			
Kompetensutveckling, timmar/år		4	8			
Inbetalning och avdrag, timmar/år		24	72			
<b>Kostnad per företag, tkr</b>		<b>19</b>	<b>169</b>			

	Första SNI-kod			Andra, tredje SNI-kod		
	1–999	1–100	≥100	1–999	1–100	≥100
	tkr	mnkr	mkr	tkr	mnkr	mnkr
Tillverkare, antal	1224	189	4	282	77	2
Laboratorieanalyser, antal/år	0,0	1	11	0,0	0,2	1
Inköp, timmar/år	0,0	1	34	0,0	0,1	2
Inköpspriser, tkr	0,0	0,4	15	0,0	0,0	1
Kompetensutveckling, timmar/år	2	8	16	0,0	2	2
Inbetalning och avdrag, timmar/år	8	24	72	8	8	18
<b>Kostnad per företag, tkr</b>	<b>4</b>	<b>15</b>	<b>85</b>	<b>3</b>	<b>4</b>	<b>11</b>

Kostnader per företag i tkr beräknas som  $2 \times$  "laboratorieanalyser, antal/år" +  $0,4 \times$  ("Inköp, timmar/år" + "Kompetensutveckling, timmar/år" + "Inbetalning och avdrag, timmar/år") + "Inköpspriser, tkr". Att kostnaderna är lägre för företag vars andra eller tredje SNI-kod är inom kläd- eller skobranschen förklaras med att endast 5 procent av deras omsättning antas vara i dessa branscher, medan 90 procent av företagets omsättning antas härröra till deras första SNI-grupp. Skatteinbetalningarna är inte redovisade i denna tabell, men de administrativa kostnaderna för att betala skatten ingår i kostnad per företag. Tabellen inkluderar inte heller skattskyldiga företag från andra branscher, som för in eller importerar kläder eller skor ett fåtal gånger per år. Dessa 2 500 företag antas i snitt lägga två timmar per år för att redovisa skatten, till en kostnad av 0,8 tkr per företag, men bedöms inte ha några andra kostnader relaterade till skatten.

### 13.5.2 Tidsåtgång för kompetensutveckling och överväganden kring kemikalieinnehåll vid beställningar

På grund av den stora mängd ämnen som omfattas av skatten förväntas företagen behöva lägga betydande resurser på kompetensutveckling det år skatten träder i kraft. Även kommande år förväntas skatten medföra behov av kompetensutveckling. Dels på grund av personalomsättning på företagen, dels till följd av förändringar av vilka ämnen som berättigar till avdrag samt förändringar i vilka substitut som finns tillgängliga. Tabell 13.8 redovisar utredningens antagande om skattens effekter på det antal timmar som krävs för kompetensutveckling år två och framåt. År ett antas företagen lägga fyra gånger så mycket tid på kompetensutveckling. Timpriset beräknas till 400 kronor. Totalt för hela kollektivet av skattskyldiga företag antas skatten medföra kostnader för kompetensutveckling 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 kompetensutvecklingstid bedöms ägnas kring vilka skadliga kemikalier som kan finnas i olika varor och vilka substitut som finns till dessa. Det sistnämnda bedöms vara nödvändigt för att företagen ska kunna förändra utbudet av varor på det sätt som beskrivs i avsnitt 13.6.1.



Förutom att lägga tid på att skaffa sig generell kompetens kring skadliga kemikalier och dess 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 en timme till läggs vid inköp av var trettonde batch. Totalt medför detta kostnader på 5,6 miljoner kronor per år för hela branschen.

### 13.5.3 Administrativa kostnader för inbetalning och avdrag

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 parti- eller 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.<sup>27</sup> Som ovan beräknas timpriset till 400 kronor.

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.

Av de tillverkande företagen hade nästan 1 000 en omsättning på under 100 000 kronor år 2018. Många av dessa företag antas bedrivas som bisyssla och verksamheten kan exempelvis bestå i att ett fåtal gånger per år sy upp kläder på beställning. Även en del av företagen för vilka tillverkning av kläder och skor inte är företagets huvudinriktning, antas inte ägna sig åt kontinuerlig tillverkning. Många av dessa företag antas bli händelseskattskyldiga och endast redovisa skatten ett par gånger per år. Företag med större tillverkning antas

---

<sup>27</sup> Bedömningen baseras på att parti- och provisionshandlare i dessa kategorier, givet medelomsättningen i varje kategori och den andel av detta som i avsnitt 13.6.1 antagits gälla kläder och skor, beräknas föra in eller importera i snitt fyra respektive åtta batcher per år. Vid varje tillfälle antas dessa små företag föra in respektive importera endast två batcher.

dock bli lagerhållare och i normalfallet redovisa skatten varje månad.<sup>28</sup> 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 inte diskuterats i styckena ovan förväntas få status som antingen lagerhållare, registrerad mottagare eller registrerad EU-handlare och förväntas alla redovisa skatten varje månad. Som framgår av tabell 13.8 beräknas företagen 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.

#### 13.5.4 Högre inköspriser

Rationella företag som vill maximera vinsten bör, för att undvika en skatt på ett plagg eller en sko, vara beredda att ta kostnader som är nästan lika höga som den skatt som kan undvikas. Tillsammans med den tidsåtgång som substitution kräver samt kostnaderna för att få avdrag som diskuteras ovan, sätter detta ett tak för hur mycket högre inköspriser som företag är beredda att ta för att köpa substitut utan skadliga kemikalier, givet att företag inte ser andra fördelar med att minska kemikalieinnehållet än att minska skatteinbetalningen. Det är dock troligt att företags kostnader för att substituera bort vissa varor är betydligt lägre än detta tak, men kostnaderna är inte lägre än noll om företagen har lyckats maximera vinsten i utgångsläget.

Utredningen saknar information för att beräkna merkostnaden för att substituera enskilda varor och antar därför att merkostnaderna för högre inköspriser som uppstår när företag ersätter varor med beskattade kemikalier i snitt är en femtedel av den skatt som

---

<sup>28</sup> För tillverkare med en omsättning på under en miljon kronor per år, samt de med en omsättning på under 100 miljoner kronor per år vars tillverkning av kläder och skor inte är företagets huvudinriktning, beräknas skatten uppgå till mindre än 50 tkr per år. Redovisningsperioden för en punktskattedeklaration är en kalendermånad om inte något annat föreskrivs (se 26 kap. 10 § skatteförfarandelagen [2011:1244], SFL). För den som kan beräknas redovisa punktskatt med ett nettobelopp på högst 50 tkr för beskattningsåret får Skatteverket besluta att redovisningsperioden för punktskatt ska vara ett beskattningsår (se 26 kap. 17 § första stycket SFL).

kan undvikas när denna substitution görs.<sup>29</sup> 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 är inspirerat av de antaganden som ofta görs i läroböcker i miljöekonomi om att den genomsnittliga reningskostnaden är hälften av den skatt som undviks tack vare reningen.<sup>30</sup> Allt mellan en andel på noll och ett är dock teoretiskt möjligt, men att anta att andelen är 0,5 garanterar att den antagna andelen maximalt är 0,5 från den verkliga. Om i stället andelen antas vara 0,3 eller 0,7 kan felet uppgå till 0,7, eftersom  $1 - 0,3 = 0,7$  och  $0,7 - 0 = 0,7$ . Antagandet innebär att högre inköpspriser totalt sett beräknas medföra kostnader på 6,3 miljoner kronor per år.

### 13.5.5 Skattesumman

En viktig kostnad för företagen är givetvis själva skatten som ska betalas. Utredningen redovisar i avsnitt 13.10.1 att punktskatten kommer att 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, vilket totalt blir 880 miljoner kronor. De resterande tio procenten förklaras av att konsumenter blir skattskyldiga vid köp från tredjeland. Totalt beräknas sju procent av köpen av kläder och skor ske från tredjeland, men dessa varor antas oftare innehålla kemikalier vars frånvaro berättigar till avdrag, vilket leder till en högre andel av skatteinbetalningarna.

### 13.5.6 Totala kostnader och dess effekter på priserna

Förutom skattesumman på 880 miljoner kronor beräknas de totala kostnaderna för de skattskyldiga företagen summeras till 116 miljoner kronor per år samt ytterligare 24 miljoner kronor det första året. Kostnaderna från och med år två sammanfattas i tabell 13.9.

---

<sup>29</sup> Kostnaderna varierar från material till material och från kemikalie till kemikalie. Utredningen har inte haft tillräckliga resurser för att bedöma substitutionskostnaderna för varje kombination av material och kemikalie och har inte heller hittat någon rapport där detta gjorts.

<sup>30</sup> Antagandet är korrekt om företagets kostnadsfunktion med avseende rening, eller med avseende på substitution i detta fall, är linjär.

Företagen antas inte kunna övervältra de initiala kostnaderna på 24 miljoner kronor, men antas övervältra de löpande kostnaderna på köparna. De högre inköpspriserna, kostnaderna för att mer tid läggs på inköp, halva kostnaderna för kompetensutveckling samt en tredjedel av kostnaderna för stickprov antas övervältras på de varor som är nära substitut till de kläder och skor som innehåller skadliga kemikalier. Övriga kostnader antas fördelas lika över alla varor. Detta innebär att priserna på nära substitut, exklusive skatten, förväntas stiga med 1,7 kronor per kilogram (knappt en tredjedels procent) medan priser för övriga kläder och skor, exklusive skatten, på grund av kostnadsövervältringen antas stiga med 0,5 kronor per kilogram.

**Tabell 13.9 Företagens kostnader i miljoner kronor, från och med år 2022**

Laboratorieanalyser	60
Inköp (kostnader för arbetstid)	6
Högre inköpspriser	6
Kompetensutveckling (kostnader för arbetstid)	8
Inbetalning och avdrag (kostnader för arbetstid)	36
<b>Summa exklusive skatten</b>	<b>116</b>
Skatt där företag är skattskyldiga	880
<b>Summa</b>	<b>996</b>

### 13.5.7 Effekter för småföretag

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 tre–fyra tusen kronor per år, exklusive den skatt de betalar in. Eftersom många företag inom denna kategori har en omsättning på under 200 000 kronor så kommer merkostnaderna i många fall att överskrida en procent av företagets omsättning.

För övriga skattskyldiga små företag, dvs. 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 dock 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.

I avsnitt 13.6.4 beskrivs 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.

### **13.5.8 Beskrivning av hur särskilda hänsyn kan tas till småföretag**

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.

### **13.5.9 Tidpunkt för införande och behov av informationsinsatser**

Företagen bör minst sex månader innan skatten börjar tillämpas få kännedom om de nya skattereglerna. Annars finns en stor risk att företagen inte hinner anpassa varuutbud och priser till skatten och skatten riskerar då att inte få några positiva effekter under de första månaderna, men ändå medföra betydande kostnader dessa månader. Företagen behöver även informationsmaterial från Skatteverket och Tullverket om de nya skattereglerna. Informationsmaterialet bör finnas på flera olika språk för att underlätta företagets kontakter med sina underleverantörer.

## 13.6 Effekter på försäljning, antal anställda och konkurrensförhållanden

### 13.6.1 Antaganden om elasticiteter och företagens beteende

För att beräkna skattens effekter på försäljningen på olika kläder och skor krävs antagande om egen- och korspriselasticiteter, dvs. hur många procent mindre som köps av en vara om priset på denna vara stiger med en procent eller om priset på en annan vara sjunker med en procent. Dessutom krävs antaganden om hur skatten påverkar företags val av sortiment.

#### Egenpriselasticiteter på aggregerad nivå

Utredningen finner att det är rimligt att basera beräkningarna i huvudscenariot på att egenpriselasticiteten på aggregerad nivå är  $-0,8$  för kläder och  $-0,4$  för skor.<sup>31</sup> Bedömningen baseras på resultaten i Kim (2003) och i artiklar som citeras i denna. Bedömningen sammanfaller dessutom med estimatet för Europa som redovisas i tabell 21 i Martinez (2012).<sup>32</sup>

Baserat på aggregerade amerikanska data för perioden 1929–1994 skattar Kim egenpriselasticiteten för kläder till män till  $-0,8$ , för kläder till kvinnor och barn till  $-0,7$ , samt egenpriselasticiteten för skor till  $-0,4$ . Flertalet äldre studier som använt data från industrialiserade länder har skattat egenpriselasticiteten till ungefär  $-1$  när alla kläder och skor aggregerats till en varugrupp. Utredningen bedömer att studien av Kim är av högre kvalitet än många äldre studier. Viss vikt läggs även vid resultaten i Kemper (2018)<sup>33</sup> som indikerar att egenpriselasticiteten är närmare noll i Sverige än genomsnittet i andra EU-länder de studerar. Därför baseras beräkningarna på en egen-

<sup>31</sup> Detta betyder att om priset på alla kläder stiger med 1 procent så sjunker den totala försäljningen av kläder med 0,8 procent. Stiger endast priset på en specifik vara med 1 procent så sjunker dock försäljningen av denna med mer än 0,8 procent. Anledningen är att även relativpriserna mellan olika kläder då förändras.

<sup>32</sup> Kim, K. (2003), US aggregate demand for clothing and shoes: effects of non-durable expenditures, price and demographic changes, *International Journal of Consumer Studies*, 27(2), 111–125; Martinez, L. A. (2012), The country-specific nature of apparel elasticities and impacts of the multi-fibre arrangement, honors project, Macalester College.

<sup>33</sup> Kemper, J. (2018), Cross-cultural differences in online price elasticity cross-cultural differences in online price elasticity, opublikerad uppsats, RWTH Aachen University, Aachen, Tyskland. Eftersom resultat baseras på data från endast en e-handlare samt att studien inte är publicerad, bedömer utredningen att det inte är lämpligt att lägga stor vikt vid denna studie trots att den skattar separata egenpriselasticiteter för Sverige.

priselasticiteten på aggregerad nivå för kläder på  $-0,8$ , snarare än på ett tal mellan detta och  $-1$ , som flertalet äldre studier har rapporterat.

Vi använder samma egenpriselasticiteter för män och kvinnor. Anledningen är att både Kim och Kemper, som skattat olika elasticiteter för män och kvinnor, inte funnit någon större skillnad mellan könen, samt att deras resultat är motstridiga angående om det är män eller kvinnor som är mer priskänsliga.

## Korspriselasticiteter

Korspriselasticiteten mellan två varor definieras som den procentuella förändringen i försäljningen av den ena varan som uppstår när priset på den andra varan höjs med en procent. För substitut är korspriselasticiteten alltid positiv. Korspriselasticiteten mellan två varugrupper som är relativt dåliga substitut är nära noll medan korspriselasticiteten mellan perfekta substitut som båda säljs är oändligt hög.

För beräkningarna i detta kapitel krävs bedömningar av korspriselasticiteter mellan olika kläder, respektive olika skor, som skiljer sig med avseende på kemikalieinnehåll. Utredningen känner inte till någon empirisk skattning av dessa elasticiteter och det är inte troligt att någon sådan skattning har kunnat göras eftersom en sådan kräver information om kemikalieinnehåll i alla kläder och skor på en marknad. Utredningen kommer därför att göra egna antaganden om korspriselasticiteter. För att kunna göra rimliga antaganden diskuteras först hur nära substitut olika varor är eftersom korspriselasticiteten mellan två varor är högre ju närmare substitut varorna är.

För flertalet kläder och skor som på grund av sitt kemikalieinnehåll inte kommer att kunna få maximalt avdrag finns nära substitut. Exempelvis så bedöms en del T-shirtar med tryck som innehåller andra mjukgörare än ftalater vara mycket nära substitut till T-shirtar med tryck som innehåller ftalater. Samtidigt kan det finnas T-shirtar som inte alls är nära substitut till T-shirtar med ftalater.

För andra varugrupper är dock substitutionsmöjligheterna mindre. Exempelvis bedöms de närmsta substituten till kläder som behandlats med PFAS för att bli vatten och smutsavvisande, vara kläder som är vattenavvisande men inte lika smutsavvisande.

Eftersom det finns flera tusen olika kläd- och skovaror till försäljning så finns det miljontals olika korspriselasticiteter. I beräk-

ningarna används dock endast två olika korspriselasticiteter: en korspriselasticitet på 2,5 mellan varor som är nära substitut och en korspriselasticitet på noll mellan övriga varor.<sup>34</sup> Vidare antas varor av en viss typ som innehåller skadliga kemikalier vara nära substitut till varor med samma genomsnittliga försäljningsvolym utan kemikalier, och inte nära substitut till andra varor.<sup>35</sup> För T-shirtarna innebär detta exempelvis att T-shirtar med ftalater, som antas stå för 0,5 procent av T-shirtförsäljningen, antas vara nära substitut med andra T-shirtar som står för 0,5 procent av T-shirtförsäljningen.

Dessa antaganden bör betraktas sammantaget snarare än var för sig. Sammantaget innebär antagandena att den vägda genomsnittliga korspriselasticiteten mellan T-shirtarna med ftalater och alla andra T-shirtar är  $(0,5 \times 2,5 + 99 \times 0) / 99,5 \approx 0,013$ , vilket betyder att olika T-shirtar i genomsnitt endast har antagits vara svaga substitut. Tillsammans med antagandet om egenpriselasticiteter på aggregerad nivå är  $-0,8$  för kläder och  $-0,4$  för skor, innebär dock antagandet om en korspriselasticitet på 2,5 mellan nära substitut att egenpriselasticiteterna blir  $-3,3$  för kläder och  $-2,9$  för skor som har nära substitut.<sup>36</sup> Utredningen bedömer att det är ungefär lika troligt att de sanna elasticiteterna är lägre respektive högre än vad som antagits. I avsnitt 13.14 redovisas hur framtida marknadsandelar av kläder och skor påverkas om korspriselasticiteten mellan nära substitut i stället antas vara ett respektive fyra.

Konsekvenserna av antagandena kan illustreras med ett exempel där priset på en T-shirt med ftalater på grund av skatten stiger med 4 procent (exempelvis från 100 kronor till 104 kronor) samtidigt som priset på nära substitut till denna T-shirt stiger med 0,8 procent på grund av grundskatten och den kostnadsövertäckning som beskrivs i avsnitt 13.5.6. I detta exempel innebär antagandena att av 100 per-

---

<sup>34</sup> Antagandet om en korspriselasticitet på noll mellan andra varor görs för att underlätta beräkningarna. Se diskussionen i kommande stycke om att antagandena bör betraktas sammantaget snarare än var för sig.

<sup>35</sup> Detta antagande innebär att symmetrirestriktion för korspriserffekter på budgetandelar kan vara uppfyllt samtidigt som korspriselasticiteterna mellan varugrupper är symmetriska. Symmetrirestriktion för korspriserffekter på budgetandelar innebär att en procents höjning av priset på vara 2 ska påverka budgetandelen för vara 1 lika mycket som en procents höjning av priset på vara 1 påverkar budgetandelen för vara 2. Symmetriska korspriselasticiteter innebär att en procents höjning av priset på vara 2 ska ha samma procentuella effekt på efterfrågan för vara 1 som en procents höjning av priset på vara 1 efterfrågan på vara 2.

<sup>36</sup> Kemikalieskatteutredningen (SOU 2015:30) antog en egenpriselasticitet på elektronik på aggregerad nivå på  $-1$ , samt en slags relativpriselasticitet på  $1,5$ . Detta betyder att de implicit antog att korspriselasticiteterna var drygt  $1,5$  samt att egenpriselasticiteterna på mer disaggregerad nivå var mer negativa än  $-2,5$ .



soner som utan skatten skulle ha köpt T-shirten med ftalater, kommer 87 även att göra det vid det högre priset, 8 kommer i stället att köpa en annan T-shirt, och 5 kommer att avstå från köp, dvs. minska sin konsumtion T-shirtar.

Som beskrivit ovan är korspriselasticiteterna större mellan nära substitut än mellan varor som är mer olika. När nya varor utvecklas tillkommer fler korspriselasticiteter och egenpriselasticiteterna på varunivå förändras då. Om exempelvis alternativ till PFAS utvecklas, som har lika bra smutsavvisande effekter som PFAS, kan därför priskänsligheten för plagg med PFAS stiga. Utredningen finner det troligt att priskänsligheten för kläder och skor med skadliga kemikalier kan stiga genom att bättre substitut till de skadliga kemikalierna utvecklas. Det är dock svårt att bedöma snabbheten och styrkan i denna möjliga utveckling och utredningen antar därför i beräkningarna att elasticiteterna är konstanta.

Utredningen bedömer att skatten kommer att leda till att något fler svenskar väljer att köpa kläder och skor när de är utomlands, eftersom skatten kommer att innebära att en del kläder och skor blir dyrare i Sverige. Av samma anledning förväntas utländska konsumenter köpa lite mindre kläder och skor när de är i Sverige. Detta diskuteras vidare i avsnitt 13.6.3.

## Skattens påverkan på företagens val av sortiment

Utredningen ser tre anledningar till att skatten kommer att påverka vilka varor företag väljer att inkludera i sina svenska sortiment. Den första uppstår genom att skatten i kombination med konkurrens mellan företag kan göra det svårt att sälja vissa varor som inte berättigar till maximalt avdrag. Skatten kan då påverka företags val mellan vilka av relativt liknande varor som de ska inkludera i sina sortiment.<sup>37</sup> Skatten kan därmed leda till att en vara som innehåller en beskattad kemikalie utgår från sortimentet, även om den utan skatten kunde säljas i stora volymer och ersätts av en liknande vara som berättigar till maximalt avdrag. I de fall en helt likvärdig vara kan till-

---

<sup>37</sup> Av utrymmesskäl måste affärer begränsa antalet varor de erbjuder till försäljning. Forskning på dagligvaruhandeln har visat att handlare med ett stort utbud av produkter kan öka den totala försäljningen genom att minska antalet varor (Boatwright, P., och Nunes, J. C. (2001), Reducing assortment: An attribute-based approach, *Journal of marketing*, 65(3), 50–63).

verkas utan en farlig kemikalie och merkostnaden för denna tillverkning (jämfört med att använda en farlig kemikalie) är mindre än skillnad i skatt mellan dessa varor, blir det nödvändigt för företag att välja tillverkningen utan skadliga kemikalier för att klara konkurrensen.<sup>38</sup>

Skatten kan även i vissa fall leda till att varor utgår från sortimentet utan att ersättas av något nära substitut. Detta kan vara fallet för varor som även utan skatt skulle ha sålts i små kvantiteter och som inte är berättigat till maximalt avdrag och som därmed drabbas av en betydande minskning i försäljning när skatten införs. Den sålda kvantiteten kan då bli för liten i förhållande till kostnaden att inkludera varan i sortimentet och leda till att företag därmed väljer att inte inkludera varan i sortimentet.

Den tredje anledningen till att skatten kan påverka sortimenten är genom att leda till att företag får bättre kunskap om kemikalieinnehållet. Skatten kan därmed leda till att företag i större utsträckning följer sina egna begränsningslistor.

Storleken på de första två effekterna beror både på tillgången till nära substitut samt skattens effekter på prisskillnaden mellan olika varor. Den tredje effekten är dock inte direkt beroende av prisskillnader, utan beror framför allt på den roll som införandet av skatten spelar för att öka kunskap och uppmärksamhet kring skadliga kemikalier i kläder och skor bland företag och konsumenter. Tidigare studier visar att kemikalieskatter kan ha en viktig signalfunktion och påverka beteenden som i vissa fall till och med kan vara större än priseffekten.<sup>39</sup> Storleken på denna signaleffekt är dock svår att förutsäga och beror delvis på vilka informationsinsatser som görs både av myndigheter och branschen.

---

<sup>38</sup> I takt med att bättre och billigare substitut till skadliga kemikalierna utvecklas kommer företagen att sälja allt mindre varor med skadliga kemikalier. Detta gäller även om en skatt inte införs, eftersom denna substitution ibland kan sänka företagets kostnader och att den även kan ske när den leder till ökade kostnader, exempelvis på grund av tryck från konsumenter. Effekten av den skatt som föreslås här förväntas ha en liten effekt på utvecklandet av substitut till skadliga kemikalier i kläder och skor eftersom den svenska kläd- och skokonsumtionen endast utgör en liten del av världens totala kläd- och skokonsumtion.

<sup>39</sup> Söderholm, P. och Christiernsson, A. (2008), Policy effectiveness and acceptance in the taxation of environmentally damaging chemical compounds. *Environmental Science and Policy* 11(3), 240–252. <https://doi.org/10.1016/j.envsci.2007.10.003>; Söderholm, P. (2009), *Economic instruments in chemicals policy: past experiences and prospects for future use*, Copenhagen: Nordic Council of Ministers.

[www.elibrary.imf.org/abstract/IMF931/21827-9789289319201/21827-9789289319201/21827-9789289319201.xml?rskey=OZFzjS&result=8](http://www.elibrary.imf.org/abstract/IMF931/21827-9789289319201/21827-9789289319201/21827-9789289319201.xml?rskey=OZFzjS&result=8).

Utredningen antar i beräkningarna att skatten, genom dess effekt på företagens val av sortiment, minskar förekomsten av kemikalier lika mycket som om korspriselasticiteten hade varit 4,5 i stället för 2,5.<sup>40</sup>

## Felaktiga avdrag

Utredningen antar att skattskyldiga som inte är berättigade till maximalt avdrag i tio procent av fallen kommer att begära och beviljas maximalt avdrag. Eftersom knappt 20 procent av alla kläder och skor inte är berättigade till maximalt avdrag, innebär detta att Skatteverket och Tullverket antas utöva tillräckliga kontroller för att över 98 procent av de avdrag som beviljas blir korrekta.<sup>41</sup> Dessutom antar utredningen att maximalt avdrag inte kommer att yrkas för tio procent av de varor som är nära substitut till de med skadliga kemikalier. De två antagandena innebär tillsammans endast en marginell förändring på de förväntade skatteintäkterna, men innebär att skattens styrande effekt minskas med en knapp tiondel.

### 13.6.2 Framtida marknadsandelar för kläder och skor med olika kemikalieinnehåll

Även om skatten inte införs bedömer utredningen 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. Under perioden juli 2021 till och med

---

<sup>40</sup> Kemikalieinspektionen bedömde att en skatt på skadliga kemikalier skulle få en betydligt större effekt än detta på klädkedjornas utfasning av skadliga kemikalier (Kemikalieinspektionen, 2013, Hur kan en kemikalieskatt på konsumentvaror se ut? – Med exemplet kläder och skor, PM 7/13, s. 56). Deras bedömning baserades på antagande om att perfekta substitut finns som företagen kan substituera till utan merkostnader. I vissa fall kan detta vara sant, men utredningen bedömer det som osannolikt att företag systematiskt skulle välja att sälja varor med skadliga kemikalier om perfekta substitut till dessa finns samtidigt som att dessa substitut inte är dyrare. Utredningen bedömer även att en stor del av den utfasning som Kemikalieinspektionen tillskriver en tänkt skatt är en utfasning som redan skett.

<sup>41</sup> Som framgår av kommande avsnitt beräknas över 83 procent av kläderna och 70 procent av skor vara berättigat till fullt avdrag. Vägs dessa siffror samman med hjälp av antal ton kläder och skor som säljs blir resultatet att under 20 procent, sett över både kläder och skor, inte är berättigade till fullt avdrag. Antagandet innebär därmed att fullt avdrag felaktigt kommer att yrkas och beviljas för mindre än två procent ( $0,1 \times 0,2 = 0,02$ ) av varorna samt att avdragen kommer att vara berättigade i över 98 procent. Att nå en än högre korrekthet i avdragen skulle kräva mer resurser från beskattningsmyndigheterna och det skulle även leda till att företagen behöver lägga än mer resurser på att verifiera innehållet i varorna.

juni 2022 antar utredningen att andelarna av kläder och skor som innehåller ftalater skulle vara 50 procent av de andelar som redovisas i avsnitt 13.2.2 och 13.2.3, vilka reflekterar utredningens bedömningar för 2019. Motsvarande siffra antas vara 95 procent för övriga skadliga kemikalier vars frånvaro berättigar till avdrag. För skor innebär detta att ftalater antas finnas i en procent under dessa år (jämfört med de två procent som nämns i 13.2.3) och exempelvis PFAS antas finnas i 15,77 procent av skorna (vilket är 95 procent av 16,6 procent). Anledningarna till antagandena är begränsningen inom Reach-förordningen av fyra ftalater som träder i kraft den 1 juli 2020 och att branschen bedöms ta ytterligare frivilliga initiativ för att minska förekomsten av övriga skadliga kemikalier för att vara förberedda på andra begränsningsregler som förväntas införas. Önskemål från kunder är ytterligare en faktor som bidrar till denna utfasning.

Utfasningstakten för skadliga kemikalier kommer troligen att variera över tid, bl.a. beroende på när nya substitut till skadliga kemikalier tillkommer och när kemikalier begränsas inom Reach-förordningen. Utredningen kan dock inte bedöma när detta sker och antar därför i beräkningarna att utfasningstakten i frånvaro av skatten kommer att vara konstant, och lika med tre procent, från och med juli 2021.

Införs skatten beräknas andelarna som innehåller någon farlig kemikalie, vars frånvaro föreslås berättiga till avdrag, bli 15 procent lägre i kläder och 13 procent lägre i skor.<sup>42</sup> Den i procent större effekten bland kläder beror dels på kläders lägre pris per kilogram, dels på att konsumenter antas vara mer priskänsliga vid köp av kläder än vid köp av skor. Storlekarna på skattens effekter på marknadsandelarna beror på de skattesatser, avdragsprocent och beteendeantaganden som beskrivits ovan. I beräkningarna blir de därmed desamma alla år och skatten får effekt exakt när den träder i kraft.

I verkligheten kan dock skattens effekter variera från år till år beroende på till exempel, tillgången till substitut till de skadliga kemikalierna. Dessutom kan skattens effekter tänkas bli något lägre de första åren. En anledning är att om skatten införs första juli 2021, kommer bara delar av sommarförsäljningen påverkas av skatten. Många företag kommer sannolikt att anpassa sina inköp och sina försälj-

---

<sup>42</sup> Eftersom även mängden kläder och skor som säljs på grund av att skatten blir lägre än den annars skulle ha blivit, beräknas mängden kläder som innehåller någon av dessa kemikalier bli 16 procent lägre för kläder, men för skor är även denna siffra, efter avrundning, 13 procent.

ningspriser för sommarkollektionerna till skatten och denna förväntas därmed få effekt redan någon månad innan den träder i kraft. Andra företag kan dock vänta med att fullt anpassa utbud och priser till höstkollektionerna eller föra in varor innan skatten träder i kraft för att undvika denna. En annan faktor som kan bidra till att skattens effekt kan bli något lägre de första åren är att konsumenters val delvis påverkas av vilka val andra konsumenter redan har gjort. Har exempelvis många barn på förskolan vattentäta springskor, kan det leda till att ytterligare föräldrar köper sådana skor till sina barn. Om skatten medför att sådana skor blir relativt dyrare, kan det leda till att priskänsliga föräldrar slutar att köpa sådana skor först, och att föräldrar vars köp främst styrs av konformitetsnormer först därefter blir mindre benägna att köpa sådana. En effekt som tvärtemot kan verka för större effekt de första åren är den signaleffekt skatten kan få, vilken kan vara som störst när den mediala uppmärksamheten kring skatten är som störst, vilket den troligen är vid ikraftträdandet.

Sammantaget bedömer utredningen dock att skattens effekter inte kommer att bli väsentligt lägre de första åren. I beräkningarna beaktas därför inte de mekanismer som beskrivs i föregående stycke. Utredningen ser heller inga skäl att anta att skattens effekter, efter de första åren, generellt kommer att tillta eller avta över tiden, om skattesatserna behålls oförändrade i reala termer. I stället förväntas skatten medföra att utfasningen av de skadliga kemikalierna i snitt kommer att ske ungefär fem år<sup>43</sup> tidigare än om skatten inte införs. Exempelvis förväntas skatten leda till att skadliga kemikalier ersätts av substitut medan dessa är dyrare. Utan skatten skulle i stället substitutionen skett senare, när prisskillnaderna mellan de skadliga kemikalierna och de nya substituten minskat.

I tabell 13.10 redovisas dels utredningens bedömning om hur marknadsandelarna för olika kläder och skor skulle bli för perioderna juli 2021–juni 2022, respektive 2025, om skatten inte införs samt om skatten införs. Siffrorna avser de andelar av kläder och skor som innehåller några ämnen vars frånvaro enligt utredningens förslag berättigar till avdrag. Utredningen bedömer dock att fler ämnen kommer att tas upp på bilagorna som styr avdragsrätterna, så andelarna för vilka avdrag yrkas kan därför förbli relativt oförändrade över tid.

---

<sup>43</sup> Detta eftersom det tar 4,5–5,5 år att med en treprocentig minskning andelarna med skadliga kemikalier med 13–16 procent.

Tabell 13.10 Framtida andelar med skadliga kemikalier

	Juli 2021–juni 2022		2025	
	Utan skatt	Med skatt	Utan skatt	Med skatt
<b>Andelar i kläder:</b>				
Ftalater	0,61 %	0,52 %	0,55 %	0,47 %
PFAS	2,50 %	2,12 %	2,24 %	1,91 %
Hormonstörande	7,60 %	6,46 %	6,83 %	5,81 %
Biocider	1,78 %	1,52 %	1,60 %	1,36 %
PBT/vPvB	4,81 %	4,09 %	4,32 %	3,67 %
Allergener	1,90 %	1,61 %	1,71 %	1,45 %
CMR	0,48 %	0,40 %	0,43 %	0,36 %
<b>Summa i kläder</b>	<b>19,68 %</b>	<b>16,72 %</b>	<b>17,69 %</b>	<b>15,04 %</b>
<b>Andelar i skor:</b>				
Ftalater	1,00 %	0,87 %	0,90 %	0,79 %
PFAS	15,77 %	13,79 %	14,18 %	12,39 %
Hormonstörande	11,97 %	10,47 %	10,76 %	9,41 %
Biocider	0,95 %	0,83 %	0,85 %	0,75 %
PBT/vPvB	3,33 %	2,91 %	2,99 %	2,61 %
Allergener	0,48 %	0,42 %	0,43 %	0,37 %
CMR	0,48 %	0,42 %	0,43 %	0,37 %
<b>Summa i skor</b>	<b>33,97 %</b>	<b>29,70 %</b>	<b>30,53 %</b>	<b>26,69 %</b>

Totalt beräknas skatten medföra att mängden kläder och skor som innehåller de beskattade kemikalierna blir 3 660 ton respektive 1 090 ton lägre under de första 12 månaderna med skatten. Merparten av detta sker genom en substitution till kläder och skor utan skadliga kemikalier. Eftersom skatten innebär att vissa kläder och skor blir dyrare, men inte innebär att några blir billigare, leder skatten även till att den totala konsumtionen av kläder och skor minskar eller ökar långsammare än den annars skulle ha gjort. Skattens effekter på den totala konsumtionen beräknas till –1 060 ton för kläder och –140 ton för skor.

Om skatten inte införs antas de totala inköpen av kläder och skor av svenska konsumenter, organisationer och företag uppgå till 118 100 ton respektive 24 600 ton per år. Dessa antaganden baseras på utredningens beräkningar av kvantiteterna för 2018, samt att nettoimporten av kläder och skor mätt i ton varit nästan oförändrad från

2016 till 2018.<sup>44</sup> Skattens effekt på den totala försäljningen av kläder och skor mätt i vikt beräknas till  $-0,9$  respektive  $-0,5$  procent. Sett över både kläder och skor beräknas minskningen i vikt till  $0,8$  procent.

### 13.6.3 Skattens effekter på konkurrensförhållanden, import, införsel, export och utförsel

Skatten förväntas leda till att andelen kläder och skor som via distanshandel köps direkt av konsumenter från säljare i länder som 2019 inte ingick i EU 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 länder som 2019 inte ingick i EU (se avsnitt 13.2.2). 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. Den senare anledningen beräknas även påverka försäljningen från Storbritannien negativt.

Förändringen som beror på skillnader i kemikalieinnehåll innebär ingen snedvridning i konkurrensen. Däremot är det ur ett samhälls-ekonomiskt perspektiv inte önskvärt att vissa säljare missgynnas av att skatten medför högre administrativa kostnader för dem. På grund av de administrativa kostnaderna vid privatimport kan en del svenska konsumenter välja att exempelvis köpa ett par skor från en tysk säljare i stället från en brittisk säljare, trots att den brittiska säljaren har en mer effektiv verksamhet och därför kan hålla ett lägre pris. Detta innebär då en samhällsekonomisk effektivitetsförlust. Värdet av den effektivitetsförlust som uppstår på grund av högre administrativa kostnader vid köp från tredjeland beräknas dock bli mindre än  $100\,000$  kronor per år.<sup>45</sup>

---

<sup>44</sup> Nettoimporten av kläder och skor har minskat med knappt en procent mätt i ton mellan 2016 och 2018. De tio åren före det steg dock nettoimporten med knappt en procent per år i snitt. Det är svårt att bedöma om minskningen de senaste åren reflekterar ett trendbrott, exempelvis orsakat av ökad miljömedvetenhet, eller om det beror på tillfälligheter. På grund av siffrorna för de senaste åren antar dock utredningen att den tillväxt som skedde dessförinnan inte kommer att ske de närmsta åren.

<sup>45</sup> Effektivitetsförlusten beräknas med formeln  $0,5 \times (\text{procentuell priseteffekt})^2 \times \text{egenpris-elasticitet} \times PQ$ . I detta fall är den procentuella priseteffekten  $0,0025$  eftersom skillnaderna i administrativa kostnader beräknas göra varor från tredjeland  $0,25$  procent dyrare än varor

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 tröskelvärden 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<sup>46</sup> 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 tröskelvärden vid distansförsäljning bedöms försäljningen för små utländska säljare öka med sju miljoner kronor per år på svenska säljares bekostnad.<sup>47</sup> Utredningen bedömer att effektivitetsförlusten relaterad till köp på utlandsresor uppgår till 2,2 miljoner kronor per år, medan effektivitetsförlusten orsakad av tröskelvärden endast är 40 000 kronor per år.

Slutligen uppstår en samhällsekonomisk effektivitetsförlust av att en del företag yrkar och beviljas felaktiga avdrag, medan andra inte yrkar på de avdrag de har rätt till (se slutet av avsnitt 13.6.1). Värdet av denna effektivitetsförlust beräknas till sex miljoner kronor per år.

### 13.6.4 Skattens effekter på kläd- och skobranschens omsättning, antal anställda och antal företag

Omsättningen, exklusive skatten, för kläd- och skohandlare verk samma i Sverige beräknas på grund av skatten bli 1,1 procent lägre än den annars skulle bli.<sup>48</sup> Att förändringen är högre än de 0,8 pro-

---

köpta inom EU. Egenpriselasticiteten är 3,22 vilket är ett vägt genomsnitt mellan den för kläder (som får stor vikt på grund av kläders stora försäljningsvärde jämfört med skor) medan PQ är försäljningen från tredjeländ som beräknas till sju procent av 81 miljarder kronor, vilket är lika med 5 670 miljoner kronor.

<sup>46</sup> Detta baseras på ett antagande att tre procent av det som i nationalräkenskaperna kallas "hushållens konsumtion i utlandet", vilket enligt de senaste siffrorna uppgick till 159 miljarder kronor per år, utgörs av köp av kläder och skor; samt att  $159\,000 \times 0,03 \times 0,012 \times 3,22 = 184$ . Siffran 0,012 visar här skattens effekter på genomsnittspriset för kläder och skor köpta i Sverige och 3,22 är egenpriselasticiteten.

<sup>47</sup> Bedömningen baseras på ett antagande att fem procent av distanshandeln av kläder och skor från andra EU-länder görs från företag som på grund av tröskelvärden undantas från skatten och som inte säljer via förmedlare. Effekten kan bli något mindre eftersom enskilda säljare hamnar över tröskelvärden om de ökar sin försäljning till Sverige mycket.

<sup>48</sup> Att utredningen antagit att försäljningen i ton skulle vara oförändrad de närmaste åren om skatten inte införs utesluter dock inte att försäljningen i kronor då skulle stiga. Något som talar för stigande försäljning i kronor är att den ekonomiska tillväxten förväntas fortsätta och att konsumenter därför förväntas lägga mer pengar på de flesta varor och tjänster, inklusive kläder och skor. Det är dock möjligt att exempelvis ökad miljömedvetenhet leder till att detta sker genom att konsumenter köper dyrare kläder och skor snarare än större volymer.



centen mätt i vikt förklaras till största del av att skatten påverkar turisternas köp vid utlandsresor, vilket missgynnar svenska handlare. Utredningen bedömer att företag som tillverkar kläder och skor inte påverkas nämnvärt av skatten.

I tabell 13.11 visas antalet anställda män och kvinnor med svensk respektive utländsk bakgrund inom sko- och klädbranschen. Med utländsk bakgrund avses här personer som är utrikesfödda eller är inrikes födda med två utrikesfödda föräldrar. Uppgifterna baseras på företags primära verksamhet och kan därmed även inkludera anställda som inte är sysselsatta inom företagets primära verksamhet. Omvänt gäller att siffrorna inte inkluderar anställda som hanterar kläder och skor, men vars företags primära verksamhet ligger utanför de sju listade branscherna. Utredningen bedömer att dessa källor till över- respektive underskattning av antalet anställda inom branscherna nästan tar ut varandra.

Inom alla kategorier, förutom tillverkning av skodon, är fler kvinnor än män anställda. Sett över alla sju grupper är 73 procent av de anställda kvinnor. Exkluderas sport- och fritidshandel, som troligen berörs minst av skatten, stiger andelen kvinnliga anställda till 78 procent. Av alla anställda i Sverige har 22 procent utländsk bakgrund. Siffrorna i tabell 13.11 visar att motsvarande siffror är 31 procent för tillverkning av kläder och skor, 18 procent inom grossist och detaljhandel med kläder och skor och 10 procent inom detaljhandel med sport- och fritid.

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. Detta medför att antalet anställda förväntas minska med knappt 700 (motsvarande 1,1 procent), jämfört med om skatten inte införs. Eftersom effekten på antal anställda är liten i förhållande till det totala antalet anställda (som redovisas i tabell 13.11) förväntas nästan hela minskningen ske genom s.k. naturliga avgångar och att nyanställningar då uteblir. Enligt tabell 13.5 (avsnitt 13.4) finns det dock 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.<sup>49</sup> Skatten kan därmed leda till en del uppsägningar när företag upphör med sin verksamhet eller när enskilda butiker som ingår i större kedjor läggs ned. Baserat på siffrorna i tabell 13.11 bedömer utredningen att detta främst drabbar kvinnor.

Samtidigt som skatten påverkar omsättningen för kläd- och skohandeln exklusive skatt negativt, kommer skatten att ha en positiv effekt på omsättningen i någon eller några andra branscher. Vilken eller vilka beror på hur skatteintäkterna används. Det är därför inte troligt att skatten kommer att påverka det totala antalet sysselsatta märkbart, även om en del av dem som blir uppsagda kan bli kortvarigt arbetslösa. På grund av att handeln som helhet är en sektor med stor personalomsättning och som upplever stora problem med att rekrytera personal, är dock förutsättningarna för dem som blir uppsagda inom kläd- och skohandeln goda att snabbt få ett nytt arbete inom handeln.<sup>50</sup> Om skatteintäkterna exempelvis används för att anställa fler inom kvinnodominerade branscher, som vård och omsorg, behöver inte heller skatten påverka arbetsmarknaden för kvinnor mer negativt än den för män.

Eftersom personer med utländsk bakgrund är underrepresenterade i kläd- och skohandeln, bedömer utredningen att skatten inte kommer att göra det svårare för personer med utländsk bakgrund att få en anställning. Utredningen bedömer att skatten inte heller i några andra avseenden har bärighet på de integrationspolitiska målen. Inte heller bedöms företag påverkas i andra avseenden än de som beskrivs ovan.

---

<sup>49</sup> Bedömningen baseras på att skattens effekt på antalet företag är ungefär lika stor som dess effekt på det totala försäljningsvärdet, exklusive skatten, samt att en del av förändringen i antalet företag sker genom att vissa entreprenörer avstår från att starta nya företag i denna bransch.

<sup>50</sup> Handels (2018) Läget i Handeln – Januari 2018.

<https://handels.se/globalassets/centralt/media/pressrum/laget-i-handeln/laget-i-handeln-januari-2018.pdf> hämtad 2020-01-29.

Tabell 13.11 Anställda i kläd- och skobranscherna

Bransch	Män, svensk bakgrund	Kvinnor, svensk bakgrund	Män, utländsk bakgrund	Kvinnor, utländsk bakgrund
Partihandlare	3 536	6 496	732	1 455
Provisionshandlare	314	470	51	110
Butikshandel med kläder	4 108	21 078	1 096	4 483
Butikshandel med skor och läder	528	3 526	118	676
Butikshandel sport och fritid	4 367	3 954	499	403
Tillverkning av kläder	258	419	152	158
Tillverkning av skodon	55	49	23	22
<b>Summa</b>	<b>13 166</b>	<b>35 992</b>	<b>2 671</b>	<b>7 307</b>

Källa: Statiska Centralbyrån.

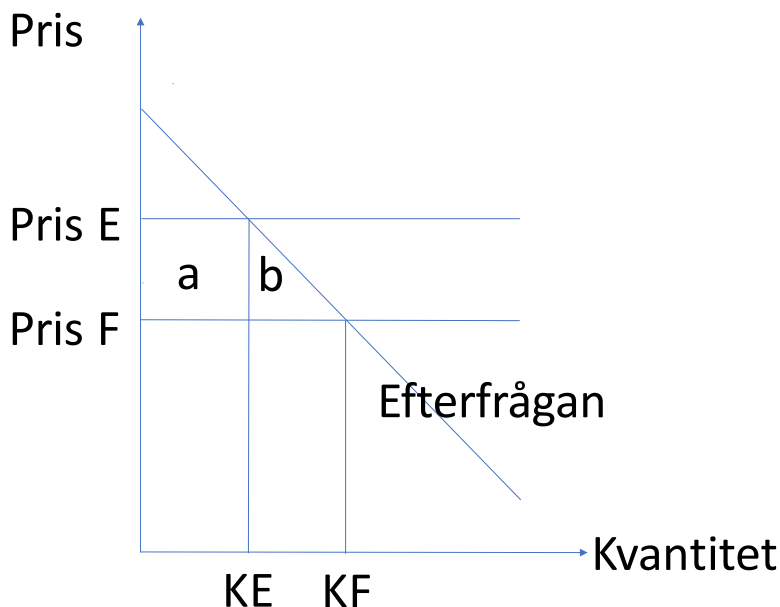
### 13.7 Minskad konsumentnytta av andra varuegenskaper än hälso- och miljöegenskaper och konsumenters administrativa kostnader

Skatten syftar till att få köparna att indirekt beakta de hälso- och miljöeffekter som de skadliga kemikalierna orsakar och som de i frånvaro av skatten inte skulle ha vägt in vid köpbesluten. Köparna som tar hänsyn till priser när de väljer varor kommer efter att skatten har införts indirekt att ta större hänsyn till hälso- och miljöeffekter eftersom dessa, via skatten, kommer att påverka prisen på vissa kläder och skor. När hälso- och miljöeffekterna väger tyngre, innebär det även att andra egenskaper kommer att väga lättare vid köpbesluten. Exempelvis kan skatten leda till att en konsument i stället för att köpa en T-shirt med tryck, köper en som hen tycker är mindre snygg, eller i stället för att köpa vattenavvisande handskar, köper handskar utan denna funktion. Köparna kommer därför, på grund av skatten, få mindre nytta av andra egenskaper än hälso- och miljöegenskaperna.

I figur 13.1 visas hur konsumtionen av en vara kan påverkas av skatten. Varan kan exempelvis vara en T-shirt med tryck som behandlats med en mjukgörare som kommer att omfattas av skatten. Konsumenterna är rangordnade efter hur mycket de är beredda att betala

för varan, med de med högst betalningsvilja till vänster i figuren. Efterfrågan visar konsumenternas totala värdering av alla varors egenskaper, förutom de externa miljöeffekterna samt den del av hälsoeffekterna som konsumenterna inte beaktar vid köptillfället, exempelvis på grund av okunskap.

Figur 13.1 Minskad konsumentnytta av andra egenskaper än miljö- och hälsoegenskaper



Figuren är inte skalenlig.

Före skatten införs säljs varan till Pris F och efter till Pris E. Skillnaden mellan de två priserna antas vara lika stor som den skatt som belastar varan, i enlighet med antagandet i avsnitt 13.3 om att hela skatten övervältras på konsumenterna. Vid priset Pris F säljs KF ton av varan, men efter att skatten införts minskar försäljningen till KE.

Ytan mellan efterfrågelinjen prislinjen Pris F visar det konsumentöverskott som konsumenterna före skatten skulle ha fått av varan om det inte vore för de hälso- och miljöeffekter som konsumenterna inte beaktar. När skatten införs minskar detta överskott med en summa som motsvarar rektangel a och triangeln b. Rektangel a mot-

svaras av statens skatteintäkter. Detta är en ren transferering som inte påverkar det samhällsekonomiska utfallet av skatten. Triangel b visar dock en samhällsekonomisk kostnad som består i att konsumenterna får mindre nytta från den aktuella varan.

Storleken på triangel b är lika med den minskade försäljningen av varan multiplicerat med skatten effekt på priset på varan och dividerat med två. Givet de antagande som gjorts minskar skatten försäljningen av kläder och skor med beskattade kemikalier med 3 080 ton genom att påverka köparnas val. Skatten beräknas i snitt medföra en prishöjning om 26 kronor/kg för varor som innehåller en beskattad kemikaliegrupp, givet att inte alla köpare betalar mervärdesskatt. 60 procent av den substitution som köpare gör går dock till andra kläder och skor som blir drygt 2 kronor dyrare per kilogram på grund av den del av skatten som kvarstår efter att maximalt avdrag har gjorts. När detta beaktas och yta a aggregeras över alla kläder och skor med beskattade kemikalier, resulterar det därmed i en summa på 38 miljoner kronor.

Den verkliga samhällsekonomiska kostnaden av mindre konsumentnytta av andra egenskaper än hälso- och miljöegenskaper, blir mindre om efterfrågekurvan i stället för att vara linjär är konvex, men blir större om efterfrågekurvan är konkav. Utredningen har ingen information om efterfrågekurvornas utseende för de aktuella varorna och antar därför att de är linjära.<sup>51</sup>

De ändringar i företagets val av sortiment som skatten medför leder till hälsovinster för konsumenterna, men antas inte påverka konsumenternas nytta av andra varuegenskaper. I stället antas anledningen till att dessa varor inte säljs utan skatten vara att de är dyrare. Denna kostnad har beaktats i avsnitt 13.5.4.

Som nämns i avsnitt 13.4 antar utredningen att 200 000 konsumenter kommer att bli skattskyldiga vid privatimport från tredjeland. Till konsumenternas kostnader ska även läggas deras administrativa kostnader, i tid eller pengar, för att skatten ska betalas i detta fall. Utredningen uppskattar dessa kostnader till tio miljoner kronor per år, vilket motsvarar 50 kronor per konsument som importerar kläder eller skor. Uppskattningen baseras på en bedömning att privatimport från tredjeland svarar för sex procent av kläd- och skokonsumtionen i Sverige. Hade de administrativa kostnaderna varit lika

---

<sup>51</sup> Detta minimerar det maximala felet som kan uppstå på grund av felaktigt antagande kring efterfrågefunktionernas utseende.

stora per kilogram, som i de fall där företag är skattskyldiga, hade de administrativa kostnaderna vid privatimport summerats till 1,1 miljoner kronor per år. Utredningen bedömer dock att kostnaderna kommer att bli flerfaldt högre per kilogram i detta fall. Den främsta anledningen till detta är att endast ett fåtal varor importeras åt gången av konsumenter. En bidragande anledning är att konsumenterna ibland kommer att sköta om inbetalningen, och eventuellt yrkande av avdrag själva och att det då kommer att ta tid för konsumenterna att förstå hur detta ska göras. Utredningen bedömer dock att det är troligt att transportören, säljaren eller förmedlaren i de flesta fall betalar in skatten som ombud för konsumenterna.

### 13.8 Hälsa- och miljörelaterade samhällsekonomiska effekter

Kunskaperna om omfattningen av kemikaliers effekter på människors hälsa och på miljön är begränsade. Detta gäller särskilt de långsiktiga effekterna av exponeringen för skadliga kemikalier och de effekter som en exponering för flera olika kemikalier samtidigt kan medföra (kombinationseffekter). Detta begränsar i sin tur möjligheten till mer robusta analyser av hälso- och miljöekonomiska effekter.

För de hälso- och miljörelaterade kostnaderna som användning av skadliga kemikalier i just kläder och skor ger upphov till, finns det två analyser av intresse framtagna för begränsningsförslag inom Reach-förordningen, dels för allergiframkallande ämnen, dels för sexvärt krom<sup>52</sup>.

I det aktuella förslaget att begränsa användningen av allergiframkallande ämnen har förslagsställarna kunnat bygga sin analys på patientdata. Förslagsställarna har utifrån dessa data uppskattat att 0,8–1 procent av EU:s befolkning är har utvecklat en överkänslighet för kemiska ämnen i textil- och lädervaror vilket senare kan leda till allergi. Dispersionsfärgämnen har uppskattats stå för cirka 70 procent av de fallen. De årliga vinsterna för samhället av att sensibilisera personer inte längre skulle utsättas för hudkontaktallergi, och

---

<sup>52</sup> Sexvärt krom är grundämnet krom med totalt sex positiva eller negativa laddningar per atom. Det används exempelvis i textulfärger.

att förebygga nya fall, har beräknats till mellan 10 och 33 miljarder euro.<sup>53</sup>

I sitt förslag från januari 2012 om en begränsning av sexvärt krom i läder, kunde förslagsställarna på liknande sätt uppskatta att begränsningen skulle förhindra 13 000 personer årligen från att drabbas av kromallergi. Kostnaderna för samhället för ett nytt fall av kontaktallergi – i form av sjukvård, produktionsbortfall och välfärdsförluster – beräknades till cirka 3 500 euro årligen och cirka 66 000 euro diskonterat över en livstid. Samhällsnyttan av att undvika nya fall av kromallergi skulle därmed bli ( $13 \times 3,5 =$ ) 45,5 miljoner euro det första året. Den största årliga nyttan – cirka 1 400 miljoner euro – låg dock i att kunna reducera antalet allergiattacker hos de cirka 1,5 miljoner människor som redan var drabbade av kromallergi.<sup>54</sup>

Nordiska ministerrådet publicerade 2019 en konsultrapport om de samhällsekonomiska kostnaderna för att inte åtgärda exponering av människa och miljö för PFAS, från tillverkning till avfallshantering av kasserade varor. Bland fallstudierna finns exponering via behandlade mattor respektive vid förbränning av kasserade varor. Författarna har för normalbefolkningen kalkylerat kostnader för behandling av högt blodtryck orsakad av exponering bl.a. via varor. De har uppskattat de totala årliga hälsorelaterade kostnaderna till 2,8–4,6 miljarder euro för de fem nordiska länderna och 52–84 miljarder euro för EU- och EFTA-länderna.<sup>55</sup>

Utredningen vill därutöver ge ytterligare uppfattning om storleken på de hälso- och miljörelaterade vinster som minskad förekomst av skadliga kemikalier i kläder och skor kan ge. Därför redogörs i kommande avsnitt för de beräkningar som gjort inför begränsningen av fyra ftalater.

För andra skadliga kemikalier än ftalater, PFAS och allergiframkallande ämnen, vars frånvaro berättigar till avdrag enligt detta skatteförslag, finns sämre kunskaper om miljö- och hälsorelaterade kostnader. Detta bör dock inte tolkas som att dessa kostnader är låga. Snarare finns det växande bevis för att kemiska föroreningar innebär

---

<sup>53</sup> European Chemicals Agency (2019) Annex XV Report. Proposal for a restriction on skin sensitising substances. 22 May 2019.

<sup>54</sup> European Chemicals Agency (2012) Annex XV Report. Proposal for a restriction on chromium (VI) compounds. 19 January 2012.

<sup>55</sup> Nordiska rådet (2019), The cost of inaction, A socioeconomic analysis of environmental and health impacts linked to exposure to PFAS, 2019:516.

större hälso- och miljörelaterade kostnader än vad som tidigare dokumenterats.<sup>56</sup>

### 13.8.1 Ohälso- och miljörelaterade kostnader per kilogram ftalater

Från den 1 juli 2020 begränsas inom EU användning av de fyra ftalaterna DEHP, BBP, DBP, DIBP i artiklar som används inomhus samt artiklar för utomhusbruk som kan komma i kontakt med hud eller slemhinnor. Begränsningen omfattar därmed även användningen av dessa ftalater i kläder och skor. Artiklar för utomhusbruk inkluderar dock inte sådana som endast används av arbetare inom industri eller jordbruk. Nedan redogörs för beräkningar av de hälso-relaterade kostnader som begränsningar beräknades kunna undvika, vilka gjordes i begränsningsdossiern samt bakgrundsdokument till dessa.<sup>57</sup> Eftersom begränsningen var baserad på de reproduktionstoxiska egenskaperna som är gemensamma för de fyra ftalaterna gjordes inga beräkningar av miljönyttan av minskad användning av ftalater i dessa dokument, trots att två av ftalaterna klassificeras som farliga för vattenmiljön. I slutet av avsnittet förs en diskussion om vad detta kan säga om de hälsorelaterade kostnaderna per kilogram för de ftalater vars frånvaro berättigar till skatteavdrag enligt detta skatteförslag.

I dossiern beräknades att begränsningarna skulle minska mängden av dessa ftalater med 131 560 ton per år i EU28, till en årlig kostnad av 16,9 miljoner euro i 2014 års priser. Kostnadsberäkningen baserades på konstanta prisskillnader mellan ftalaterna och dess substitut och substitutionskostnaderna blir troligen lägre då nya substitut utvecklas. Nyttan av begränsningen i form av minskad infertilitet för män beräknades till 10 miljoner euro per år och färre fall

---

<sup>56</sup> Grandjean P., Bellanger M. (2017), Calculation of the disease burden associated with environmental chemical exposures: application of toxicological information in health economic estimation, *Environ Health* 16:123.

<sup>57</sup> Europieska kemikaliemyndigheten, (2016), Annex XV restriction report – four phthalates; Europieska kemikaliemyndigheten, (2017), Annex to the background document to RAC and SEAC opinions on four phthalates (dehp, bbp, dbp, dibp).



av kryptorkism<sup>58</sup> och hypospadi<sup>59</sup> värderades till ytterligare 23 miljoner euro per år. I nyttoskattningsarna inkluderades både undvikta hälso- och sjukvårdskostnader och värderingar av den förbättrade livskvaliteten som frånvaro av fertilitetsproblem, kryptorkism och hypospadi innebär. I det senare ingår exempelvis människors betalningsvilja för att slippa oro kring barnlöshet.

Färre fall av infertilitet, kryptorkism och hypospadi var tillräckligt för att motivera begränsningarna, även när diskonteringsräntan sattes till 4 procent, vilken gjordes i dossierns huvudberäkningar. Det redovisades dock att nyttan i form av minskad infertilitet för män fördubblas från 10 till 20 miljoner euro per år om diskonteringsräntan ändras från 4 procent till 2 procent.

En diskonteringsränta på 4 procent kan kritiseras för att vara för hög. Exempelvis argumenterade Olsson<sup>60</sup> för att kostnader för sämre hälsorelaterad livskvalitet bör diskonteras med 1,5 procent, eftersom värderingen av hälsorelaterad livskvalitet kan förväntas stiga i takt med inkomsterna. Det finns dock anledning att tro att värderingen av dessa kostnader stiger än snabbare<sup>61</sup>, och att värdet av bättre hälsorelaterad livskvalitet kanske inte bör diskonteras alls. Värdet av förbättrad hälsorelaterad livskvalitet utgör den huvudsakliga vinsten av att minska frekvensen av flertalet sjukdomar som ftalater kan orsaka.

---

<sup>58</sup> Kryptorkism är en missbildning hos pojkar bestående i att testiklarna inte dragit ner i pungen från sitt ursprungliga läge längre upp innanför ljumskarna under fosterutvecklingen. Tillståndet innebär en förhöjd risk för utvecklandet av ett seminom från testikeln, som är en elakartad tumör, <https://sv.wikipedia.org/wiki/Kryptorkism>, hämtad 2019-12-20.

<sup>59</sup> Hypospadi är ett medfött tillstånd som innebär att urinröret mynnar på undersidan av penis eller vid pungen. Om operation behövs sker detta vid ett till två års ålder. Avsikten med operationen är att flytta fram urinröret till dess rätta plats. Ibland behövs upprepade operationer. [www.akademiska.se/contentassets/038f27c51fc04ed4ba4364eb1e3d99db/hypospadi.pdf](http://www.akademiska.se/contentassets/038f27c51fc04ed4ba4364eb1e3d99db/hypospadi.pdf), hämtad 2019-12-20.

<sup>60</sup> Olsson, I. (2014), The Cost of Inaction: A Socioeconomic analysis of costs linked to effects of endocrine disrupting substances on male reproductive health, Nordiska ministerrådet.

<sup>61</sup> Hall, R.E. och Jones, C.I. (2007), The value of life and the rise in health spending, *The Quarterly Journal of Economics*, 122(1), 39–72

I bakgrundsdokumentet till dossiern redovisas även beräkningar som baseras på fyra tidigare studier<sup>62</sup> som indikerar att värdet av att minska de fyra ftalaterna kan vara så hög som 6 689 miljoner euro per år.<sup>63</sup> Hälften av detta värde beräknas uppstå genom färre fall av fetma bland vuxna, medan färre fall av låga testosteronnivåer som kan orsaka förtida död samt färre fall av manlig infertilitet tillsammans svarar för 40 procent av värdet. Resterande del förklaras av ftalaternas effekter på diabetes bland vuxna, adhd, autism, samt endometriosis.<sup>64</sup> Liksom för de andra sjukdomarna inkluderar siffrorna här endast den del som bedöms orsakas av de fyra begränsade ftalaterna.

Divideras skattningen på 6 689 miljoner euro med den beräknade minskningen i mängden ftalater på 131 560 ton så framgår att de hälsorelaterade vinsterna per kilogram ftalat som undvikas kan uppgå till 50 euro per kilogram, eller ungefär 500 kronor per kilogram. För en T-shirt som väger 160 gram och vars vikt till 5 procent<sup>65</sup> utgörs av de fyra begränsade ftalaterna innebär det att ohälsokostnaderna orsakade av ftalater skulle kunna värderas till 4 kronor.

Notera dock att dessa ftalater kommer att vara begränsade när denna skatt träder i kraft och att det troligen är främst andra ftalater som skatten kommer att minska förekomsten av. Enligt uppgifter

---

<sup>62</sup> Trasande L, Zoeller RT., Hass U., Kortenkamp A., Grandjean P., Myers JP., DiGangi J., Bellanger M., Hauser R., Legler J., Skakkebaek NE. och Heindel JJ. (2015), Estimating Burden and Disease Costs of Exposure to Endocrine-Disrupting Chemicals in the European Union, the Endocrine Society, 5 March 2015. Legler J., Fletcher T., Govarts E., Porta M., Blumberg B., Heindel JJ och Trasande L. (2015), Obesity, Diabetes, and Associated Costs of Exposure to Endocrine-Disrupting Chemicals in the European Union, the Endocrine Society, 5 March 2015. Hauser R., Skakkebaek NE., Hass U., Toppari J., Juul A., Andersson AM., Kortenkamp A., Heindel JJ. och Trasande L. (2015), Male Reproductive Disorders, Diseases, and Costs of Exposure to Endocrine-Disrupting Chemicals in the European Union, the Endocrine Society, 21 January 2015. Bellanger M., Demeneix B., Grandjean P., Zoeller RT. och Trasande L. (2015), Neurobehavioral Deficits, Diseases, and Associated Costs of Exposure to Endocrine-Disrupting Chemicals in the European Union, the Endocrine Society. 5 March 2015.

<sup>63</sup> Se tabell D37 i Europeiska kemikaliemyndigheten (2017), Annex to the background document to RAC and SEAC opinions on four phthalates (DEHP, BBP, DBP, DIBP).

<sup>64</sup> Endometriosis orsakas av att celler som liknar livmoderslemhinnan (endometriet) hamnar utanför livmodern och fastnar på fel ställen i kroppen, främst på organ i buken. Dessa endometriosceller börjar växa och orsakar inflammationer inne i buken vilket i sin tur kan leda till buksmärtor, ärrvävnad och sammanväxningar.

<https://endometriosisforeningen.com/endometriosis/vad-ar-endometriosis/>, hämtad 2019-12-20.

<sup>65</sup> I den T-shirt där IMS fann ftalater var viktandelen 4,2 procent, medan Greenpeace rapporterar halter mellan 0,5 och 32 procent (IMS, 2010, IMS, 2010b. "Tryk på T-shirts til børn (laboratorietest)". Artikel på Informationscenter for Miljø & Sundheds hjemmeside 26e februari 2010. [www.forbrugerkemi.dk/test-og-rad/born-ftalater-i-borneprodukter/testaftryk-pa-t-shirts-til-born](http://www.forbrugerkemi.dk/test-og-rad/born-ftalater-i-borneprodukter/testaftryk-pa-t-shirts-til-born); Greenpeace, 2012, Hazardous chemicals in branded textile products on sale in 27 places during 2012).

från Kemikalieinspektionen<sup>66</sup> begränsades dessa fyra ftalater först på grund av den omfattande användningen av dessa. Utredningen har inte funnit någon beskrivning av skillnader i hälsorelaterade kostnader genererade av olika ftalater. Det bör även noteras att begränsningarna avser produkter som används inomhus samt artiklar för utomhusbruk som kan komma i kontakt med hud eller slemhinnor. Det är rimligt att en viss mängd av en viss ftalat i kläder eller skor ger större sannolikhet för exponering och därmed kan leda till något större hälsoskador än samma mängd i den genomsnittliga varan, bland de varor som omfattas av begränsningen. Detta eftersom kläder och skor kan komma i kontakt med huden under en längre tid än flertalet av dessa varor. Sammantaget bedömer utredningen att de ftalater som omfattas av skatten kan ge liknande hälsorelaterade kostnader per kilogram som de begränsade kemikalierna.

Det bör noteras att beräkningen av hälsorelaterade kostnader på 500 kronor per kilogram är mycket osäkra. Exempelvis kan ftalater möjligen även påverka risken för kvinnlig infertilitet<sup>67</sup> vilket inte beaktas ovan och valet av diskonteringsränta kan ha lett till för låga skattningar. Kostnaderna kan därmed vara högre.

Ftalater i kläder och skor kan även leda till miljörelaterade kostnader, bl.a. på grund av ämnens hormonstörande egenskaper. Exempelvis genom att ftalater tvättas ut och påverkar vattenlevande organismer. Utredningen har inte tagit del av någon värdering av sådana kostnader, men bedömer att de kan vara betydande.

Användningen av ftalater i kläder och skor förväntas även orsaka betydande miljö- och hälsorelaterade kostnader i de länder där kläderna, skorna och ftalaterna produceras. Utredningen har inte tagit del av någon värdering av sådana kostnader. Utredningen kan därför inte bedöma om dessa kostnader som en vara med ftalater orsakar i produktionsländerna i genomsnitt är mindre eller större än de kostnader som uppstår i användarlandet.

Om konsumenter inte har någon kunskap om ftalaters miljö- eller hälsorelaterade kostnader och om dessa kostnader inte alls påverkar priserna på kläder och skor (genom att exempelvis arbetare som blir utsatta för ftalater kräver högre lön), vore den optimala

---

<sup>66</sup> E-post 2020-01-08.

<sup>67</sup> Bevisen för att ftalater påverkar kvinnors fertilitet är svagare än gällande manlig fertilitet, men två av de fyra begränsade ftalaterna är klassificerade som skadliga för både manlig och kvinnlig fertilitet (Europeiska kemikaliemyndigheten, 2017, Annex to the background document to RAC and SEAC opinions on four phthalates (DEHP, BBP, DBP, DIBP)).

skatten för varor med ftalater lika med ftalaternas totala miljö- och ohälsokostnader, såvida inte andra marknadsmisslyckanden påverkas av skatten. Om inga andra kostnader finns än ohälsokostnaderna på 500 kronor per kilogram, skulle den optimala skatten för ett kilogram kläder med 3 procent ftalater då bli 15 kronor, i frånvaro av andra marknadsmisslyckanden.<sup>68</sup> De hälso- och miljörelaterade kostnader som inte kvantifieras kan dock innebära att den optimala skatten kan vara avsevärt högre. Utredningen bedömer samtidigt att vissa konsumenter beaktar att ftalater har negativa effekter på hälsa och miljö, genom att exempelvis avstå från att köpa kläder med tryck vilket minskar storleken på den optimala skatten. Beräkningarna ovan kan jämföras med utredningens förslag på en skatt på 19 kronor/kg för alla kläder och skor som innehåller ftalater över gränsvärdet.

### 13.8.2 Effekter på produktionen av kläder och skor

Som beskrivs i avsnitt 13.6.2 kommer skatten att leda till att efterfrågan från Sverige på kläder och skor som innehåller de beskattade kemikalierna kommer att minska. Detta kommer även att leda till en minskad produktion av sådana kläder och skor.

Minskningen i produktionen av dessa varor skulle möjligen kunna vara något mindre än minskningen av den svenska konsumtionen av dessa varor. Anledningen är att världsmarknadspriserna på dessa varor möjligen kan sjunka något när efterfrågan från Sverige sjunker (i motsats till vårt antagande i avsnitt 13.3). Denna effekt är dock troligen mycket liten och vi bortser därför från den i de beräkningar som görs.

Det är även möjligt att minskningen av produktionen blir större än den svenska minskningen av konsumtionen. Detta kan ske om kläd- och skoföretag som på grund av skatten ändrar sina inköp till Sverige även ändrar sina inköp till andra länder där de är verksamma. Detta skulle kunna ske om det logistiskt är enklare att ha liknande sortiment i flera länder. Det kan även ske genom att skatten ökar företagens kunskaper om skadliga kemikalier i kläder och skor. Utredningen har inte lyckats kvantifiera denna effekt, men bedömer att

---

<sup>68</sup> Andra marknadsmisslyckanden kan vara externaliteter relaterade till vattenanvändning och koldioxidutsläpp, vilket diskuteras i avsnitt 13.8.3, samt exempelvis ofullständig konkurrens på någon av de berörda marknaderna.

det är troligt att produktionen av de kläder och skor som innehåller de skattade kemikalierna minskar något mer uttryckt i antal kläder och skor än vad konsumtionen av dessa varor minskar i Sverige. I beräkningarna antar vi dock att produktionen av kläder och skor med skadliga kemikalier minskar exakt lika mycket som konsumtionen av dessa kläder och skor minskar i Sverige.

### 13.8.3 Andra miljörelaterade samhällsekonomiska effekter av minskad kläd- och skokonsumtion

Baserat på de antaganden om elasticiteter som gjorts, beräknas skatten medföra att kläd- och skokonsumtionen minskar med 1 060 ton respektive 140 ton. Produktionen av ett kilogram kläder leder i genomsnitt till utsläpp av 20 kilogram koldioxidekvivalenter<sup>69</sup>, medan motsvarande siffra för skor bedöms vara 5,6.<sup>70</sup> Om koldioxidutsläpp värderas till 1,19 kronor per kilogram i enlighet med den svenska koldioxidskatten innebär detta en miljöekonomisk vinst på 26 miljoner kronor.

En del av denna vinst kommer dock att förtas av att annan offentlig eller privat konsumtion kan stiga när mindre resurser läggs på kläd- och skokonsumtion. På grund av att egenpriselasticiteterna på kläder och skor är mellan -1 och 0, förväntas skatten leda till att mer pengar läggs på kläder och skor inklusive skatten på dessa varor. Mer precist förväntas skatten leda till att svenska konsumenter, organisationer och företag spenderar 170 miljoner kronor mer (inklusive skatten) på kläder och skor i Sverige per år, samt att intäkterna till det offentliga stiger med 750 miljoner kronor. Därmed antas skatten innebära att annan verksamhet kommer att omsätta 580 miljoner kronor mer. Utredningen kan inte bedöma hur den ökade omsättningen kommer att fördelas mellan olika verksamheter, men bedömer trots det att skatten bidrar till att minska den totala klimatpåverkan.

---

<sup>69</sup> Hogg, D. och Ballinger, A. (2015), The potential contribution of waste management to a low carbon economy. Zero Waste Europe, Zero Waste France, ACR+, Eunomia Research & Consulting; Brussels, Belgium.

<sup>70</sup> Siffran 5,6 är medelvärdet av mittenpunkterna av de två intervall som redovisas i Tabell 18 i Gottfridsson, M. och Y. Zhang (2015), Environmental impacts of shoe consumption – Combining product flow analysis with an LCA model for Sweden, Masteruppsats i industriell ekologi, Chalmers tekniska högskola.

Textilproduktion medför även andra betydande miljörelaterade kostnader. Exempelvis används cirka 11 procent av världens bekämpningsmedel vid odling av konventionell bomull och bomull är den vanligaste textilfibern. Att producera ett kilogram textil kräver 1,5–6,9 kilogram kemikalier och 7 000–29 000 liter vatten. Textilier och textilråvaror produceras i stor utsträckning i regioner med vattenbrist.<sup>71</sup> Utredningen har inte kvantifierat de miljörelaterade samhällsekonomiska vinster som utgörs av den minskade användning av bekämpningsmedel, processkemikalier och vatten som uppstår genom skattens återhållande effekt på kläd- och skokonsumtion. En del av dessa miljörelaterade vinster förtas, liksom för koldioxid, av att skatten frigör resurser som kan användas inom andra miljöbelastande verksamheter. På grund av att textilproduktion är mer miljöbelastande än många andra verksamheter bedömer utredningen ändå att skatten bidrar till att minska användandet av bekämpningsmedel, processkemikalier och vatten.

#### **13.8.4 Samhällsekonomiska kostnader per ton kläder och skor med skadliga kemikalier**

Givet de antagande som gjorts har skatten beräknats medföra kostnader för företagen på 116 miljoner kronor per år från år 2 och löpande kostnader för beskattningsmyndigheterna på 6 miljoner kronor. Dessutom beräknas skatten medföra minskad konsumentnytta av andra varuegenskaper än de som påverkar hälsa och miljö på 38 miljoner kronor per år och kostnader för att redovisa och betala skatten vid privatimport på 10 miljoner kronor per år, samt samhällsekonomiska effektivitetsförluster på grund av konkurrensnedvridningar på 8 miljoner kronor per år. Från år 2 och framåt beräknas skatten således medföra samhällsekonomiska kostnader på 178 miljoner kronor per år. Om värdet av minskad klimatpåverkan från kläd- och skobranschen på 26 miljoner kronor dras från detta fås en nettokostnad på 152 miljoner kronor per år. Samtidigt beräknas skatten minska mängden kläder och skor som innehåller de beskattade kemikalierna med 4 750 ton det första året och 4 680 ton år 2022. Detta medför att bruttokostnaden för att med hjälp av skatten undvika de beskattade kemikalierna i ett kilogram kläder eller skor år 2022 i

<sup>71</sup> Naturvårdsverket (2016), Förslag om hantering av textilier – Redovisning av regeringsuppdrag.

genomsnitt uppgår till 38 kronor per kilogram ( $178/4,68 \approx 38$ ), medan nettokostnaden uppgår till 32 kronor per kilogram ( $152/4,68 \approx 32$ ).

Utredningen har inte kunnat bedöma de hälso- och miljöekonomiska vinsterna av att skadliga kemikalier undviks i ett kilogram kläder och skor. Anledningen är dels avsaknaden av hälso- och miljöekonomiska värderingar för flertalet av de kemikalier som omfattas av skatten, dels avsaknad av information om i vilka halter kemikalierna finns i de varor där kemikalierna finns över de gränsvärden som anges i lagförslaget. Utredningen kan därmed inte dra någon slutsats om huruvida skattens samhällsekonomiska kostnader är större eller mindre än dess samhällsekonomiska vinster.

## 13.9 Förslagets förenlighet med EU-rätten och WTO-rätten

### 13.9.1 EU-rätten

Som framgår av avsnitt 5.1 är det EU-rättsliga regelverket 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.

### Punktskattedirektivet

Kläder och skor tillhör inte de varugrupper som omfattas av harmoniserade bestämmelser om punktskatt, se avsnitt 5.1.1. Enligt artikel 1.3 punktskattedirektivet<sup>72</sup> kan medlemsstaterna påföra skatter på andra produkter än de varor som omfattas av punktskattedirektivets tillämpning. Påförandet av sådana skatter får dock inte medföra gränsformaliteter mellan medlemsstaterna.

Den skatt som utredningen föreslår leder inte till att några gränskontroller ska göras i Sverige mot någon annan medlemsstat. Skatten innebär inte heller att redovisning eller betalning av skatt ska ske i samband med att varor fysiskt passerar gränsen från en annan medlemsstat till Sverige. Utredningen bedömer därför att den föreslagna

---

<sup>72</sup> Rådets direktiv 2008/118/EG av den 16 december 2008 om allmänna regler för punktskatt och om upphävande av direktiv 92/12/EEG.

skatten på kemikalier i kläder och skor är förenlig med punktskatte-direktivets regler.

### Fri rörlighet

Utredningen har i avsnitt 5.1.2 gått igenom principen om fri rörlighet och relevanta bestämmelser i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt, EUF-fördraget.

Medlemsstaterna har möjlighet att upprätta ett differentierat avgiftssystem för varor enligt objektiva kriterier om de motiveras av mål som är förenliga med EU-rätten, t.ex. skydd av miljö eller folkhälsa, så länge det inte innebär att inhemsk produktion gynnas direkt eller indirekt.

Urvalet av de varor som kommer att bli skattepliktiga har direkt koppling till skattens syfte, nämligen att: minska den exponering av särskilt skadliga kemikalier som människor utsätts för genom att varorna används nära kroppen, minska utsläpp av skadliga kemikalier i tvättvattnet och minska de problem som skadliga kemikalier i varorna ger upphov till när varorna kasseras. En utförligare beskrivning ges nedan under avsnittet om statsstöd. Skatten är inriktad på ämnen som uppfyller (eller bedöms kunna uppfylla) Reach-förordningens kriterier för särskilda farliga ämnen, s.k. SVHC ("substances of very high concern"), se avsnitt 6.3.1. Utredningen har i urvalet av ämnen i de olika bilagorna utgått från dels kartläggningar av skadliga kemikaliers förekomst i kläder och skor utförda av EU-kommissionen och Kemikalieinspektionen, dels olika certifieringsorgans kriterier för kläder och skor. En närmare beskrivning av vilka kemikalier som har valts ut finns i avsnitt 11.5. Fokus i urvalet har legat på funktionskemikalier, eftersom klädföretagen har en något större möjlighet att påverka förekomsten av dem jämfört med processkemikalier och oavsiktligt förekommande ämnen. Utredningen bedömer att de utvalda ämnena därmed har relevans för kläder och skor och fortfarande förekommer i vissa varor. Såvitt utredningen kan bedöma var förekomsten av kemikalier likartad i alla länder som 2019 ingick i EU. Enligt utredningen finns det inget som tyder på att det finns mer kemikalier i kläder och skor som säljs från andra medlemsstater än i kläder och skor som säljs från Sverige.



En varas ursprung eller vilket land en skattskyldig hör hemma i påverkar inte i sig skatten. Kläder och skor som tillverkas i Sverige blir också beskattade. Kraven på att redovisa innehållet i varan för att få rätt till avdrag ställs inte på tillverkare utanför Sverige, utan på den som till Sverige för in eller importerar varan. I vissa fall blir dock vissa aktörer som för in varor från andra medlemsstater inte skattskyldiga. Det är dock endast fråga om s.k. undantagna säljare, se avsnitt 11.11.4 och 11.11.5. Enligt utredningens bedömning kommer det vara fråga om aktörer som står för en mycket liten mängd försäljningar. De aktörer som kan gynnas av detta undantag från skatt kan både vara utländska säljare i ett annat EU-land och säljare i Sverige. Utredningen bedömer därför att detta undantag inte strider mot EU-rätten.

Skatten kan orsaka högre kostnader för dem som för in varor till Sverige (vilket kan vara både aktörer från Sverige och från andra länder) än för tillverkare. Det beror på att tillverkarna har kunskap om vilka kemikalier som de använder vid tillverkningen och endast måste ta reda på vilka kemikalier som redan finns i de material de köper in. Många av de ämnen som skatten tar sikte på är dock ämnen som den som släpper ut produkten på marknaden redan i dag måste ha kunskap om genom att de finns upptagna i Reach-förordningens kandidatlista eller i biocidförordningen. För sådana ämnen har distributörerna redan en informationsplikt och måste alltså veta om ämnena kan finnas i varorna. Vad gäller de övriga ämnen som skatten tar sikte på är de sådana som finns upptagna som utfasningsämnen i olika certifieringsorgans kriterier eller i kläd- och skobranschernas egna utfasningslistor och som företagen rimligtvis bör ha goda kunskaper om. Vidare uppkommer krav på kunskap om varors innehåll vid varje form av reglering (t.ex. en skatt) som baserar sig på en varas innehåll.<sup>73</sup> Det innebär att en tillverkare kommer att ha större kännedom om en varas innehåll jämfört med andra som befattar sig med varan, oberoende av vilket land de olika aktörerna är baserade i. Skill-

---

<sup>73</sup> Jfr. regeringens argumentation om förenligheten med internationell rätt avseende lagen (2016:1067) om skatt på kemikalier i viss elektronik, prop. 2016/17:1 s. 357. Regeringen uttalade bl.a. följande. ”Anledningen till att de administrativa kostnaderna i vissa fall kan bli högre för importörer än för tillverkare är att tillverkarna själva vet vilka kemikalier som har använts vid tillverkningen, medan en importör på något sätt måste ta reda på detta. En sådan effekt uppkommer dock vid varje form av skatt som baserar sig på en varas innehåll. En tillverkare kommer per automatik att ha större kännedom om en varas innehåll än alla andra som på något sätt befattar sig med varan, eftersom de senare måste förlita sig på andrahandsuppgifter. Detta är oberoende av vilket land de olika aktörerna är baserade i.”

naden i administrativa kostnader ligger alltså huvudsakligen inte mellan de som för in/importerar varor till Sverige och andra distributörer, utan mellan tillverkare och andra distributörer.

De avdragsmöjligheter som ges i den föreslagna skatten innebär att de skattskyldiga kommer behöva sätta sig in i svenska regler för att ha möjlighet att få avdrag. Eftersom det är svårare att sätta sig in i ett annat lands regler och göra avdrag hos myndigheter i andra länder, kan den administrativa bördan för utländska skattskyldiga dock bli högre än för skattskyldiga från Sverige. Det kan därför bli mer betungande för utländska aktörer att uppfylla sin skattskyldighet och göra avdrag från skatten. De handels hinder som skatten kan medföra på grund av administrativ börda bör enligt utredningens bedömning kunna begränsas om alla aktörer på ett enkelt vis kan få information om skatten och hur de kan redovisa skatten.

Även om skatten objektivt sett inte gör skillnad på om varorna är från EU eller från Sverige kan karaktären av de administrativa kraven ändå vara ett hinder mot den fria rörligheten. I detta fall är det inte fråga om någon harmoniserad skatt, utan den skattskyldige måste alltså sätta sig in nationella svenska skatteregler för att kunna yrka avdrag från skatten. Skatten kommer därför att medföra en viss begränsning av den fria rörligheten. Denna begränsning kan dock, enligt utredningens bedömning, motiveras på objektiva grunder till skydd för människors hälsa och till skydd för miljön. För ett mer detaljerat resonemang om den problematik som skadliga kemikalier i kläder och skor medför, se avsnittet om statsstöd nedan. Vad gäller proportionalitetsbedömningen av åtgärden har utredningen inte haft i uppdrag att göra en styrmedelsanalys, dvs. en analys av vilket styrmedel som är det bästa för att minska innehållet av skadliga kemikalier i kläder och skor. Utredningen vill ändå framhålla att en skatt är en mycket mindre handelshindrande åtgärd för att minska innehållet av skadliga kemikalier i kläder och skor jämfört med förbud mot förekomst av samma kemikalier. Utredningen bedömer att åtgärden bör kunna anses proportionerlig för att uppnå det angivna syftet.

## Anmälan av tekniska föreskrifter

EU:s medlemsstater måste anmäla alla förslag till nya nationella föreskrifter för vissa typer av varor, s.k. tekniska föreskrifter, till kommissionen. Detta regleras i anmälningsdirektivet<sup>74</sup>, se avsnitt 5.1.3. De delar av skattebestämmelserna som är tekniska föreskrifter är anmälningspliktiga. Om de inte anmäls förlorar de sin rättsverkan och kan inte tillämpas mot enskilda.

Den föreslagna skatten är ett skattemässigt instrument som avser att påverka köparnas beteende genom att främja inköp av kläder och skor som inte innehåller skadliga kemikalier. Skattesatsen blir beroende av om varorna innehåller vissa kemiska ämnen över vissa haltgränser. Skatten och möjligheterna till avdrag hänger samman med vissa tekniska egenskaper, nämligen att det är fråga om en viss typ av vara som innehåller/inte innehåller vissa kemikalier. De tekniska föreskrifterna är enligt utredningens bedömning anmälningspliktiga enligt anmälningsdirektivet.

Eftersom det är fråga om en åtgärd som rör skatt föreligger dock inte någon s.k. frysningsperiod från det att anmälan har getts in till dess att reglerna kan träda i kraft (artikel 7.4 i anmälningsdirektivet).

## Statsstödsreglerna

En närmare redogörelse för statsstödsreglerna finns i avsnitt 5.1.4. Kortfattat kan sägas att bestämmelserna om statligt stöd återfinns i artiklarna 107–109 EUF-fördraget och att reglerna syftar till att förhindra att konkurrensförhållandena inom unionen snedvrids. Statsstöd är som utgångspunkt förbjudet, men EUF-fördraget tillåter ett antal undantag och ett stöd kan efter prövning av kommissionen förklaras vara förenligt med den inre marknaden. En åtgärd kan vara tillåten genom att den inte anses utgöra statsstöd eftersom kriterierna för vad som anses vara sådant stöd inte är uppfyllda. Vidare kan en åtgärd som uppfyller kriterierna för vad som anses vara statsstöd ändå vara tillåten om den är utformad så att den är förenlig med EU:s statsstödsregler, exempelvis utformad i linje med en gruppundantagsförordning.

---

<sup>74</sup> Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2015/1535 av den 9 september 2015 om ett informationsförfarande beträffande tekniska föreskrifter och beträffande föreskrifter för informationssamhällets tjänster.

Lagstiftning inom skatteområdet kan utgöra en sådan statlig stödåtgärd som omfattas av tillämpningsområdet för artikel 107.1 i EUF-fördraget. För att det ska vara fråga om otillåten stödåtgärd enligt bestämmelsen krävs emellertid att åtgärden gynnar vissa företag eller viss produktion, dvs. att den är selektiv.

Utredningens ambition är att den föreslagna skatten inte ska anses vara selektiv. Genom att skatten inriktas på vissa hälso- och miljöproblem som skadliga kemikalier i kläder och skor ger upphov till, anser utredningen att det går att motivera varför just kläder och skor, och inte andra varukategorier, beskattas. Avsikten är alltså att skatten integrerar de mål som eftersträvas, nämligen att styra bort från användning av skadliga kemikalier i kläder och skor.

Utgångspunkten är att alla aktörer som tillverkar varor i Sverige eller till Sverige för in eller importerar skattepliktiga varor blir skattskyldiga, oavsett nationalitet. I vissa fall blir s.k. undantagna säljare inte föremål för beskattning av administrativa skäl för att systemet ska kunna fungera och vara effektivt, se avsnitt 11.11.4. Det görs dock ingen skillnad på om den undantagna säljaren är från Sverige eller från ett annat EU-land. Skatten gör inte heller i övrigt skillnad på aktörer från Sverige eller andra EU-länder.

Som framgår av avsnitt 11.1.1 har utredningen fokuserat på tre grundläggande problem med skadliga kemikalier i kläder och skor, nämligen att:

- a) kläder och skor används nära kroppen under stora delar av dagen vilket leder till en ökad exponering för skadliga kemikalier,
- b) kläder släpper ifrån sig skadliga kemikalier vid tvätt, och
- c) kemikalier som finns kvar i kläder och skor orsakar problem i avfallsledet och motverkar en hög kvalitet i återvunnet material.

Vad gäller punkten a) har utredningen tagit fasta på att ett särskilt hälsoproblem som är specifikt för just kläder och skor är att det är produkter som människor använder nära kroppen under stora delar av dagen. Skadliga ämnen i kläder och skor kan t.ex. tas upp genom hudnära användning, inandning av damm som produkterna avger och genom att barn suger på produkterna, se avsnitt 7.2.1. Eftersom produkterna ofta används under stora delar av dagen sker exponeringen under en längre tid. Förekomsten av ämnen som kan bedömas som CMR-ämnen, allergiframkallande ämnen och hormonstörande

ämnen kan medföra allvarliga konsekvenser för människors hälsa. Urvalet att beskatta sådana ämnen i kläder och skor bygger alltså på objektiva principer som är kopplade till risken för exponering av farliga ämnen som varorna innebär för den som använder dem och skador som ämnena kan medföra.

Avseende punkten b) utmärker sig kläder genom att de i större utsträckning än många andra varor tvättas regelbundet, vilket ger upphov till utsläpp i tvättvattnet av skadliga kemikalier. Enligt Naturvårdsverkets tester har det visat sig att de ämnen som återfunnits mest frekvent i tvättvatten är de oönskade ämnena, alltså inte sådana ämnen som tillsatts för att ge kläderna en viss funktion. Dessa har stått för fler än 75 procent av proverna, vilket kan jämföras med cirka 50 procent för funktionskemikalier och cirka 30 procent för processkemikalier. Funktionskemikalier är dock de ämnen som släpper från textilier i störst mängd.<sup>75</sup> Vad gäller tillsatta biocider tvättas de vanligen ut vid de första tvättarna och fyller således inte längre någon funktion i plaggen, men kan gynna framväxandet av antibiotika-resistenta bakterier, se avsnitt 6.4 och 7.2.2.

Slutligen vad gäller punkten c) kan det i kläder och skor finnas skadliga kemikalier kvar i materialet även efter användning och tvätt. Som beskrivs i avsnitt 7.1.2 är omsättningen av kläder och skor hög och en stor del av de produkter som kasseras hamnar i dag i soporna. I en cirkulär ekonomi är giftfri textilråvara en förutsättning för att materialet ska kunna återanvändas. Det är därför viktigt att det återvunna materialet har en mycket god kvalitet för att kunna konkurrera med nytt material. Många företag avstår i dag från att köpa återvunnet material eftersom det inte kan garanteras att materialet inte innehåller förbjudna eller farliga ämnen. Tillförsel av skadliga kemikalier i kläder och skor bör alltså motverkas, se avsnitt 7.3. I avfallsdirektivet har krav införts på medlemsstaterna att från januari 2025 samla in farligt avfall från textilavfall separat.<sup>76</sup> Mot bakgrund av den omfattande konsumtionen av kläder och skor och det avfallsproblem de ger upphov till, finns det enligt utredningen skäl att styra bort användningen av långlivade ämnen som förhindrar återvinning genom beskattning av sådana ämnen.

---

<sup>75</sup> Naturvårdsverket (2017), Gifter och miljö, Kemikalier i vardagen, Om påverkan på människa och miljö 2017.

<sup>76</sup> Regeringen har beslutat att tillsätta en särskild utredare som ska lämna förslag på ett producentansvar för textil senast den 10 december 2020, se kommittédirektiv 2019:96, Ett producentansvar för textil.

I den mån det är möjligt har utredningen anpassat skatten efter förväntat kemikalieinnehåll i de aktuella produkterna, både i syfte att inte missgynna varor som inte kan innehålla vissa ämnen (se avsnitt 11.3.2.) samt genom att välja en viktbaserad skatt som i störst utsträckning korrelerar med kemikalieinnehållet i varorna (se avsnitt 11.4). Det vedertagna sättet för aktörer som vill säkerställa att varor når upp till kemikalielagstiftningens eller certifieringsorganens krav är att mäta förekomst av kemikalier, men inte den totala mängden kemikalier, i en vara. Utredningen har därför bedömt att det inte är administrativt lämpligt att låta skatten utgå från det totala kemikalieinnehållet per vara. De gränsvärden som anges i lagen baseras på samma källor som för urval av ämnen (en närmare beskrivning ges i avsnitt 11.5.1–11.5.2).

I den föreslagna skatten görs ingen skillnad på de skattepliktiga varornas ursprung. Att just kläder och skor, och inte andra varukategorier beskattas, kan motiveras med de särskilda hälso- och miljöproblem som skadliga kemikalier i kläder och skor medför, se punkterna a–c ovan. Problemen förstärks av den höga omsättningen i och med att nya varor innehåller mest kemikalier. Andra varor än kläder och skor ger enligt utredningens bedömning inte i lika hög omfattning upphov till de nämnda problemen. Att skatten är riktad mot kläder och skor innebär inte, enligt utredningens bedömning, att det införs ett riktat stöd till tillverkare och importörer av andra varor.

I den föreslagna skatten ges begagnade varor alltid 95 procents avdrag för skatten utan att den skattskyldige behöver verifiera avsaknad av skadliga kemikalier i varorna. Att skatt även tas ut för begagnade varor medför att reglerna stämmer överens med det angivna syftet med lagen, då det även i begagnade varor kan finnas kvar kemikalier som orsakar problem, om än genomsnittligt i betydligt mindre mängd. Den som säljer begagnade varor kan dock inte anses befinna sig i en helt jämförbar situation som den som säljer nya varor. Det är nämligen mycket svårt att ta reda på kemikalieinnehållet i begagnade varor, eftersom det sannolikt inte kommer att finnas information att få från den ursprungliga tillverkaren. Det går inte heller att analysera kemikalieinnehållet i sådana varor utan att förstöra varan, se avsnitt 11.12.1. Begagnade varor kommer också att i mycket mindre utsträckning ge upphov till de ovan beskrivna miljö- och hälsoskadliga effekterna. Enligt utredningen går det därför att på miljö- och

hälsomässiga grunder motivera att begagnade varor alltid medges avdrag utan att kemikalieinnehållet i varorna behöver redovisas.

Enligt utredningens sammantagna bedömning bör den föreslagna skatten inte innebära ett selektivt gynnande av vissa företag eller viss produktion. Med beaktande av frågans komplexitet skulle dock en anmälan till Europeiska kommissionen för kommissionens bedömning alternativt ett förhandsgodkännande kunna övervägas.

### 13.9.2 WTO-rätten

#### Gatt

I avsnitt 5.2.1 redogörs för Allmänna tull- och handelsavtalet från 1994 (General Agreement on Tariffs and Trade 1994, Gatt) och relevanta bestämmelser.

Av artikel I Gatt framgår att i fråga om tullar och avgifter av varje slag vid import ska varje fördel, förmån, frihet eller rättighet som en WTO-medlem medger för en vara från något land, omedelbart och ovillkorligt medges för varor av samma slag från alla WTO-medlemmar. Av artikel III:2 första meningen Gatt framgår även att importerade varor, vare sig direkt eller indirekt, får vara underkastade något slag av interna skatter och avgifter utöver dem som direkt eller indirekt tillämpas på samma slags varor av inhemskt ursprung. Inte heller får importerade varor beläggas med interna skatter eller andra avgifter på sådant sätt att skydd beredes för inhemsk produktion (andra meningen). En motsvarande bestämmelse finns för nationella regleringar i artikel III:4 Gatt. Enligt den bestämmelsen får inte importerade varor behandlas mindre gynnsamt än inhemska varor. Kravet på att inte behandla importerade varor mindre gynnsamt än inhemska varor enligt artikel III:4 innebär i huvudsak att de importerade varorna måste få lika effektiva konkurrensmöjligheter. Importerade varor får inte särbehandlas på så sätt att de får sämre möjlighet att konkurrera med inhemska varor.

Såsom skatten är utformad gör den inte skillnad på ursprung vare sig för skattskyldiga eller för skattepliktiga varor. I vissa undantagsfall kommer dock varor som förs in från andra medlemsstater i EU att bli befriade från skatt, s.k. undantagna säljare (se avsnitt 11.11.4 och 11.11.5 för en närmare beskrivning). Det är dock endast fråga om försäljningar direkt till en konsument där varorna transporteras

till Sverige från ett annat EU-land av säljaren eller någon annan för säljarens räkning, s.k. distansförsäljning. För att undantaget ska aktualiseras ska vidare säljarens årliga försäljning till Sverige understiga 100 000 kronor per år. Försäljningen får inte heller ha skett via en förmedlare som har en sammanlagda årlig förmedling av skattepliktiga varor till Sverige över 100 000 kronor per år. Det kommer enligt utredningens bedömning vara fråga om en mycket liten mängd försäljningar. Med beaktande av artikel I och III Gatt kan det dock ses som problematiskt att säljare från tredjeland inte behandlas på samma sätt eftersom det i dessa fall alltid är den som är skyldig att betala tullskulden som är skattskyldig. Att ett tröskelvärde vid distansförsäljningar föreslås är endast för att möjliggöra uttag av skatt även vid försäljning från utländska säljare inom EU direkt till svenska konsumenter och för att Skatteverket ska kunna administrera skatten, se avsnitt 11.11.4 och 11.11.5. Det finns inget underliggande syfte att behandla säljare från tredjeland mindre förmånligt.

Enligt utredningens bedömning är det svårt att med säkerhet uttala sig om att importerade varor generellt innehåller mer skadliga kemikalier än varor som produceras i Sverige eller inom EU. Utredningen har dock antagit att varor som inte främst är avsedda för att säljas på den europeiska marknaden kan antas innehålla mer kemikalier än varor som är avsedda att säljas på denna marknad. Utifall att det är så att en majoritet av importerade varor, till skillnad från varor som produceras i Sverige eller inom EU, innehåller skadliga kemikalier finns det risk att skatten skulle kunna innebära en de facto diskriminering i strid med artikel III Gatt, då den skulle påverka importerade varor mer än inhemska varor. Vad gäller eventuella skillnader i kemikalieinnehåll i varorna har dock aktörer som släpper ut varor på den europeiska marknaden ansvar för att se till att de uppfyller kraven i EU:s olika kemikalier regelverk.

Artikel X:3 Gatt innehåller en bestämmelse om att varje avtalslutande part på ett enhetligt, opartiskt och rimligt sätt ska tillämpa alla sina lagar, föreskrifter, beslut och avgöranden avseende bl.a. skatter, avgifter och krav eller restriktioner på import. Den föreslagna skatten kan komma att innebära en större börda när t.ex. privatpersoner ska redovisa skatten. Det är vidare främst mot tredjeland som denna situation uppstår, vilket skulle kunna innebära en de facto-diskriminering i strid med artikel X:3. Det är därför viktigt att information om skatten är lättillgänglig för alla aktörer och att det



är enkelt att deklarerat skatten. Vidare bör framhållas att de praktiska problemen för konsumenter att deklarerat skulle kunna lösas genom att transportörer, säljare eller förmedlare agerar som ombud för konsumenterna och sköter deras deklaratiorer.

Enligt utredningens bedömning kan den föreslagna skatten innebära diskriminering enligt artikel I, III och X Gatt. I artikel XX Gatt ges emellertid möjlighet att den kan rättfärdigas med stöd av de allmänna undantagen. För att den föreslagna skatten ska kunna motiveras med stöd av ett sådant undantag krävs att åtgärden inte innebär en godtycklig eller oberättigad diskriminering mellan länder där samma förhållanden råder eller medför en förtäckt inskränkning av internationell handel. Den undantagsbestämmelse i artikel XX som är av relevans för den föreslagna skatten är punkten b) som avser åtgärder som är nödvändiga för att skydda människors, djur- eller växtliv eller hälsa.

Syftet med den föreslagna skatten är att minska risken för att människor exponeras för skadliga kemikalier vid användning av kläder och skor, att skadliga kemikalier vid tvätt av sådana varor läcker ut i tvättvattnet samt att kemikalier som kan finnas kvar i varorna efter tvätt orsakar problem i avfallsledet och motverkar en hög kvalitet i återvunnet material, vilket närmare beskrivs i avsnittet ovan avseende EU:s regler om statligt stöd. Enligt utredningens bedömning bör skatten kunna omfattas av artikel XX punkten b). Åtgärden kan alltså anses vara nödvändig för att skydda människors, djur- eller växtliv eller hälsa. De åtgärder som skulle kunna anses diskriminerande enligt artikel I, III och X har varit nödvändiga av administrativa skäl i syfte att möjliggöra beskattning av såväl varor som tillverkas i Sverige som varor som förs in till Sverige från andra länder. En skatt för att minska innehållet av skadliga kemikalier är vidare en mindre handelshindrande åtgärd än t.ex. ett förbud.

Det inledande stycket innehåller dock krav på att åtgärden inte får innebära någon godtycklig eller oberättigad diskriminering mellan länder där samma förhållanden råder eller en förtäckt inskränkning av internationell handel. Av bestämmelsen följer bl.a. krav på transparens, förutsebarhet och konsultationer. Enligt utredningens bedömning bör dock inte skatten innebära någon sådan godtycklig eller oberättigad diskriminering mellan länder där samma förhållanden råder eller en förtäckt inskränkning av internationell handel, men det kan behöva utredas ytterligare vid ett införande av skatten.

I övrigt är det emellertid utredningens bedömning att det går att motivera införandet av skatten med stöd av artikel XX b) Gatt.

### Anmälan av tekniska föreskrifter

Som framgår av avsnitt 5.2 utgör tekniska föreskrifter som är kopplade till skattemässiga åtgärder inte tekniska föreskrifter enligt TBT-avtalets (Technical Barriers to Trade) mening. Den föreslagna skatten behöver därför inte anmälas enligt TBT-avtalet.

## 13.10 Offentligfinansiella effekter

### 13.10.1 Effekter på skatter och transfereringar

I detta avsnitt redovisas offentligfinansiella effekter av utredningens förslag. I avsnitt 13.13 visas hur de offentligfinansiella nettoeffekterna samt andra effekter påverkas om skattesatserna i stället sätts 50 procent lägre eller högre.

Ett införande av en skatt på skadliga kemikalier i kläder och skor har dels direkta effekter på de offentliga finanserna, vilka kallas brutto i tabell 13.12, dels även indirekta effekter i och med att skatten övervältras på köparna så att konsumentpriserna stiger och genom att basen för bolagsskatten påverkas. De förändrade konsumentpriserna påverkar intäkterna från mervärdesskatten på två sätt. Dels ökar intäkterna från mervärdesskatten med 25 procent av den prisökning som skatten innebär för de kläder och skor som köps av konsumenter, dels minskas intäkterna från mervärdesskatt på kläder och skor eftersom konsumtionen av dessa varor sjunker på grund av skatten.<sup>77</sup> Intäkterna från bolagsskatten förväntas minska eftersom

---

<sup>77</sup> I enlighet med Finansdepartementets beräkningskonventioner beaktas i beräkningarna inte att intäkterna från mervärdesskatt kan stiga med 0,2–0,3 mdkr p.g.a. att priserna stiger när företagen övervältrar sina kostnader på köparna. Inte heller beaktas hur intäkter från mervärdesskatten på andra varor kan påverkas av skatten eftersom utredningen inte kan bedöma inom vilka branscher konsumtionen ökar när mindre kläder och skor konsumeras. Som exempel kan dock nämnas utfallet om summan av konsumenternas utgifter för alla varor och tjänster som är belagda med en mervärdesskatt på 25 procent och köpta i Sverige inte påverkas av skatten. I detta fall kommer skatten inte påverka de totala intäkterna från mervärdesskatten. I beräkningarna av bortfallet av mervärdesskatt förklaras en tredjedel av minskningen av att utländska turister i lägre utsträckning beräknas köpa kläder och skor i Sverige samtidigt som svenskar i större utsträckning förväntas köpa kläder och skor under utlandsresor.

höjda priser för kläder och skor innebär en kostnad som påverkar vinsten för de företag som köper in dessa varor till sina anställda.<sup>78</sup>

Högre priser på kläder och skor förväntas även leda till att konsumentprisindex blir 0,04 procent högre. Enligt Finansdepartementets beräkningskonventioner beräknas de offentligfinansiella nettokostnaderna av detta till 0,13 miljarder kronor (mdkr) per år, varav 0,04 mdkr är för kommuner och regioner. Nettokostnaderna består bl.a. i minskade intäkter från inkomstskatter samt ökade kostnader för försörjningsstöd.<sup>79</sup> Givet att skatten träder i kraft, och därmed påverkar konsumentpriserna, först andra halvåret 2021, uppkommer effekterna via konsumentprisindex först 2023. De redovisas därmed inte i tabell 13.12.

För att beräkna skatteintäkterna utgår utredningen från antaganden om kemikalieinnehåll som redovisats i avsnitt 13.2.2 och 13.2.3. Vi utgår även från att svenska konsumenter, företag och organisationer utan beteendeförändringar orsakade av skatten under perioden juli 2021–juni 2022 kommer att köpa 118 100 ton kläder och 24 600 ton skor. I beräkningarna av mervärdesskatteeffekterna antas 5 procent av detta köpas av företag, 5 procent av organisationer och den offentliga sektorn och resterande 90 procent av hushållen. Som beskrivs i avsnitt 13.6.2 antar utredningen ett skatteundandragande från den avdragsberoende delen i form av att skattskyldiga som inte är berättigade till fullt avdrag i 10 procent av fallen kommer att begära och beviljas fullt avdrag. Samtidigt antar utredningen att en lika stor mängd kläder och skor belastas med för hög skatt eftersom skattskyldiga inte yrkar avdrag. Utredningen antar inget skatteundandragande från grundskatten.

Tabell 13.12 visar att de offentligfinansiella nettointäkterna beräknas till 1,08 mdkr om skatten inte alls påverkar företagens och konsumenter beslut. Med beteendeförändringar blir i stället nettointäkterna 0,75 mdkr under de första 12 månaderna med skatten. Huvudförklaringen till skillnaden mellan dessa siffror är det bortfall av mervärdesskatt som inträffar när kvantiteterna av kläder och skor som säljs i Sverige blir 1,1 procent lägre på grund av de högre priser som skatten innebär. En annan viktig förklaring är att intäkterna från

<sup>78</sup> I beräkningarna antas att företagen inte kan övervältra dessa kostnader på sina kunder. Antagandet motiveras av att en stor del av företagen möter konkurrens från utländska företag vars kostnader för arbetskläder och -skor inte påverkas av den svenska skatten.

<sup>79</sup> Se tabell 2.2 i Finansdepartementets (2019) Beräkningskonventioner 2020 – Metoder för effektberäkningar vid ändrade skatteregler, ISSN 1650-0741.

skattens avdragsberoende del förväntas minska med 0,09 mdkr (eller 15 procent) på grund av att företag och konsumenter väljer bort varor med skadliga kemikalier. Intäkterna från den del av skatten som träffar alla skattepliktiga varor, grundskatten, sjunker dock bara med 0,01 mdkr på grund av minskad kläd- och skokonsumtion. Att denna effekt är så liten i förhållande till beteendeeffekterna på intäkterna från mervärdesskatten förklaras av dessa två skatters relativa storlek: grundskatten är 2 kronor per kilogram medan mervärdesskatten i snitt uppgår till 124 kronor och 149 kronor per kilogram för kläder respektive skor.

Det bör betonas att beräkningarna som redovisas i tabell 13.12 är mycket osäkra. Den slumpmässiga osäkerhet som beror på att så få skor analyserades (vilket beskrivs i avsnitt 13.2.3), medför att skatteintäkterna från den avdragsberoende delen för skor mycket väl kan vara 50 procent lägre eller högre än vad som beräknats. Om den slumpmässiga osäkerheten är lika stor för kläder så innebär det att skatteintäkterna från den avdragsberoende delen, i stället för att vara 0,51 mdkr när beteendeförändringar beaktas, mycket väl kan vara 0,26 eller 0,77 mdkr. Dessutom påverkas resultaten av de antagandena som utredningen gjort, exempelvis antaganden kring hur förekomsten av skadliga kemikalier skulle utvecklas över tid om skatten inte införs och om hur skatten påverkar dessa andelar.

Om inte fler kemikalier adderas till de olika bilagorna förväntas intäkterna från skattens avdragsberoende delar sjunka med tre procent per år. Detta innebär en minskning av dessa inkomster med 15 miljoner kronor från 2022 till 2023, och en ytterligare minskning med 130 miljoner kronor på 10 år. Även storleken på de indirekta skatteeffekterna kommer i så fall att bli knappt två procent lägre per år, vilket exempelvis betyder att intäkterna från mervärdesskatten sjunker med knappt två miljoner kronor per år. Utredningens förslag innebär dock att det över tid bör ses över vilka ämnen som ska finnas i bilagorna. Utredningen bedömer att det kommer att resultera i att fler ämnen adderas i bilagorna, men i vilken takt detta sker är svårbedömt eftersom det både beror på hur faroklassificeringar för ämnen förändras och hur regering och riksdag väljer att hantera detta. Utredningen kan därmed inte bedöma om förändringarna i bilagorna blir så stora att intäkterna från skattens oberoende delar inte sjunker eller till och med stiger.

Tabell 13.12 Effekter på de offentliga finanserna, juli 2021–juni 2022

(miljarder kronor)

	Utan beteendeförändringar	Med beteendeförändringar
Skatteintäkter brutto	0,89	0,79
Varav avdragsberoende	0,60	0,51
Varav grundskatt	0,29	0,28
Utökad mervärdesskatt	0,21	0,19
Bortfall mervärdesskatt	0	-0,22
Bortfall bolagsskatt	-0,01	-0,01
KPI-effekt	0	0
<b>Offentligfinansiella nettoeffekter</b>	<b>1,08</b>	<b>0,75</b>

### 13.10.2 Effekter för myndigheter och de allmänna förvaltningsdomstolarna

#### Skatteverket

Skatteverket föreslås bli beskattningsmyndighet för skattskyldiga som är godkända lagerhållare. Skatteverket föreslås även bli beskattningsmyndighet vid införsel eller tillverkning för händelseskattskyldiga samt skattskyldiga som är godkända som registrerade mottagare eller registrerade EU-handlare. Som beskrivs i avsnitt 13.5.3 beräknas ungefär 4 000 företag bli händelseskattskyldiga och redovisa skatten ett par gånger per år.<sup>80</sup> Av dessa förväntas dock 1 250 företag endast importera varor från tredjeländ (se avsnitt 13.4) vilket medför att Skatteverket förväntas hantera ärenden från ungefär 2 750 händelseskattskyldiga. Ungefär 3 000 företag antas bli godkända som lagerhållare, registrerade mottagare eller registrerade EU-handlare och i normalfallet redovisa skatten varje månad. Skatteverket beräknar sina initiala kostnader för att bygga upp lämpliga administrativa rutiner, framtagande av information och utveckling av systemstöd till 1,5 miljoner kronor. Det löpande arbetet med administration av inkommande deklARATIONER, kontroller och service till företagen

<sup>80</sup> Totalt beräknas 3 395 (= 433 + 184 + 230 + 48 + 2 500 = 617 + 278 + 2 500) kläd- och skohandlare bli händelseskattskyldiga. Dessutom beräknas en del av de 1 000 tillverkande företagen med lägst omsättning bli det.

beräknas av Skatteverket kosta ungefär 2,5 miljoner kronor per år.<sup>81</sup> Utredningen bedömer att dessa kostnader kan hanteras inom befintliga ekonomiska ramar.

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

## Tullverket

Tullverket föreslås bli beskattningsmyndighet för registrerade mottagare, registrerade EU-handlare och händelseskattskyldiga som importerar skattepliktiga varor till Sverige från tredjeland. De händelseskattskyldiga inkluderar även cirka 200 000 konsumenter. Dessa förväntas bara importera kläder och skor ett par gånger per år och behöver bara redovisa skatten vid dessa tillfällen. Tullverket beräknar sina initiala kostnader till 3,3 miljoner kronor. Av dessa avser tre miljoner kronor kostnader för inköp av instrument samt annan laboratorieutrustning för kontroll av kläder och skor. De resterande initiala kostnaderna är för uppbyggnad av IT-system, utbildning och information, samt föreskriftsutformning. Tullverket beräknar sina löpande kostnader till 3,9 miljoner kronor, varav 3,5 miljoner kronor är personalkostnader för administration och kontroll. 250 000 kronor är för analyskostnader och underhåll av laboratorieutrustning medan resterande kostnader är för information till importörer, utbildning samt underhåll av IT-system. Utredningen bedömer att dessa kostnaderna kan hanteras inom befintliga ekonomiska ramar.

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

---

<sup>81</sup> I bedömningen av kostnaderna har Skatteverket beaktat de erfarenheter som verket haft av skatten på kemikalier i viss elektronik. Verkets kostnader har för denna skatt blivit betydligt lägre än de uppskattningar som gjordes i SOU 2015:30, vilket bl.a. beror på skillnader mellan förslaget i betänkandet och den lag som sedan infördes.

## Kemikalieinspektionen

Utredningen bedömer att beskattningsmyndigheterna ibland kommer att efterfråga och få stöd från Kemikalieinspektionen i sitt arbete. Detta kan exempelvis gälla generella råd kring hur olika underlag ska värderas. För Kemikalieinspektionen innebär det kostnader i form av arbetstid att ge detta stöd. Utredningen bedömer att dessa kostnader kan hanteras inom befintliga ekonomiska ramar.

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

## Domstolarna

Utredningens förslag kommer att innebära ökade kostnader för domstolarna då beslut enligt den föreslagna lagen kan överklagas till allmän förvaltningsdomstol, dels genom de generella överklagandebestämmelserna i skatteförfarandelagen och i tullagen, dels genom de specifika överklagandebestämmelserna i den föreslagna lagen. Det är i nuläget mycket svårt att uppskatta hur stor del av besluten som kommer att överklagas och därmed även att beräkna kostnaderna för överklagandenas hantering. Tillkommande utgifter för domstolarna bör dock kunna rymmas inom befintliga ekonomiska anslag.

### 13.10.3 Konsekvenser för kommuner och regioner

Skatten kommer att innebära ökade kostnader för kommuner och regioners inköp av kläder och skor. Utredningen bedömer att dessa kostnader kommer att stiga med en procent på grund av skatten. Detta är något lägre än den genomsnittliga prisökningen för kläder och skor som skatten innebär eftersom en del av kommuners och regioners inköp avser skyddskläder som undantas från skatten. Som nämns i avsnitt 13.10.1 bedöms även kommuner och regioners finanser sammantaget försämrats med i storleksordningen 40 miljoner kronor per år på grund av den effekt som skatten, via konsumentprisindex, får på inkomstskatter och kostnader för försörjningsstöd. Skatten kan få en marginellt negativ effekt på det kommunala själv-

styret eftersom den medför ökade kostnader för kommuner och regioner men inte ökade skatteintäkter, vilket minskar kommunernas och regionernas handlingsutrymme något.

### **13.11 Effekter på skatteundandragande och brottslighet**

Som nämns ovan bedömer utredningen att en del skattskyldiga kommer att yrka på avdrag som de på grund av kemikalieinnehållet i varorna inte har rätt till. Utredningen antar även i beräkningarna i detta kapitel att två procent av de avdrag som beviljas avser varor som inte borde berättigas till detta. I avsnitt 13.5.1 antar utredningen att skatten kommer att medföra att ytterligare 30 000 laboratorieanalyser av innehållet av skadliga kemikalier i kläder och skor kommer att göras på grund av skatten. Trots detta och de insatser företagen redan gör för att skaffa information om innehållet i de varor de säljer, kan inte företagen förväntas uppnå absolut säkerhet kring detta. En del av de felaktiga avdragsyrkandena kommer därför att ske av skattskyldiga som är nästan helt säkra på att den aktuella varan inte innehåller ämnen vars frånvaro berättigar till avdrag. En del av de felaktiga avdragsyrkandena bedöms dock göras av skattskyldiga som inser att det är en betydande risk att de inte har rätt till de avdrag de yrkar.

Hur stort skatteundandragandet blir beror delvis på beskattningsmyndigheternas bevisvärdering. Om Skatte- och Tullverket endast beviljar avdrag när rätten till avdrag styrkts med mycket goda intyg bedöms detta minska skatteundandragandet men även medföra högre kostnader för företagen i form av behov av än fler stickprovsanalyser och kontakter med leverantörer.

Ett införande av skatten bedöms även kunna påverka antalet brott mot rådande kemikalielagstiftning. En minskning kan ske eftersom de laboratorieanalyser som görs i syfte att yrka avdrag från skatten även kan visa på om kemikalier förekommer i olagligt höga halter.



### 13.12 Effekter för enskilda

Utredningen bedömer att kostnaderna för kläder och skor för en genomsnittlig svensk kommer att stiga med ungefär 100 kronor per år. Denna bedömning baseras på att företagen övervältrar hela skatten och de löpande kostnader den orsakar på konsumenterna. Övervältras i stället bara hälften av dessa så blir kostnadsökningen bara hälften så stor.

Den senast undersökningar av hushållens utgifter som gjordes av Statistiska Centralbyrån 2012 visar att hushåll med lägre inkomster lägger större del av sin disponibla inkomst på kläder och skor. Andelen var 4,8 procent i den första kvartilen och 3,4–3,5 procent i de högre kvartilerna. Samma undersökning visar att barnfamiljer la större del av sin disponibla inkomst på kläder och skor. För samtliga hushåll var andelen 3,6 procent medan den var 4,4 procent för sammanboende med barn och 4,7 procent för ensamstående med barn. Undersökningen visar även att sammanboende utan barn lägger mindre pengar på kläder och skor per person än ensamstående utan barn. En tidigare undersökning från 2009 visar vidare att kvinnor som var 20 år eller äldre spenderade ungefär 90 procent mer på kläder än skor än män i samma ålderskategori.

Skatten kommer dock inte leda till samma procentuella prishöjningar på alla kläder och skor och det går därför inte direkt att från siffrorna i föregående avsnitt dra slutsatser om skattens fördelningsmässiga profil. Dessutom kan konsumtionsmönstren vara annorlunda när skatten införs jämfört med vad de var 2012 respektive 2009. Utredningen finner det troligt att kvinnor i snitt köper kläder och skor med högre kilopris än män. Detta medför att den merkostnad som skatten orsakar bedöms vara något mindre än 90 procent högre för kvinnor än för män.<sup>82</sup>

Trots den osäkerhet som finns bedömer utredningen att det är troligt att kostnadshöjningar som skatten leder till kommer att ta en större del av den disponibla inkomsten i anspråk för låginkomstagare än för medel och höginkomstagare. Med andra ord bedömer utredningen att skatten kommer att vara regressiv. Bedömningen

<sup>82</sup> Av handelsstatistiken framgår för vissa typer av kläder och skor om de är avsedda för flickor och kvinnor eller pojkar och män. Statistiken är dock inte tillräcklig för att beräkna vikten av varor som köps av respektive kön eftersom: i) uppdelningen på köp för många varor är gjord bland åttasiffriga KN-nummer medan vikten anges för sexsiffrig KN-nummer; ii) uppdelningen saknas helt för vissa kläder och skor, iii) samt personer köper ibland kläder och skor som enligt KN-numren är avsedda för det andra könet.

baseras dels på ett antagande om att förhållandet mellan de andelar av inkomsterna som olika hushåll och individer lägger på kläder och skor inte är allt för annorlunda när skatten införs jämfört med de siffror som presenteras i stycket ovan. Utredningen bedömer att låginkomsttagare kan förväntas drabbas av högre procentuella prisförändringar på grund av skatten. Det som talar för detta är att skattesatserna uttrycks i kronor per kilogram av de kläder och skor som innehåller de skadliga kemikalierna och att låginkomsttagare i genomsnitt bedöms köpa kläder med lägre pris per kilogram.

Att låginkomsttagare i genomsnitt bedöms köpa kläder med lägre pris per kilogram betyder också att skatten bedöms vara mer styrande för låginkomsttagare. Därmed är det troligt att låginkomsttagares hälsa påverkas mer positivt av skatten än höginkomsttagares hälsa. Den del av skatten som skattskyldiga får dra av i frånvaro av skadliga kemikalier kan därmed vara bra både för låg- och höginkomsttagare när både hälsa och privatekonomi vägs in. De fem procent som inte går att dra av, och som därmed inte styr mot hälso-mässigt bättre kläder och skor, kommer dock att drabba kvinnor och låginkomsttagare hårdare än män och höginkomsttagare. Anledningen är att de förstnämnda grupperna i snitt köper mer kläder och skor i förhållande till sin inkomst.

Utredningen bedömer också att barnfamiljer även framgent kommer att lägga större andel av den disponibla inkomsten på kläder och skor. Av denna anledning förväntas de drabbas hårdare av skatten. Detta motverkas dock av att barnfamiljer får relativt få kilogram kläder och skor per spenderad krona, eftersom kilopriset på kläder främst till små barn ofta är relativt högt. Baseras på data från Statistiska Centralbyråns undersökning om hushållens utgifter 2012 beräknar utredningen att sammanboende med barn köper 1,9 gånger så många kilogram kläder och skor som ett par utan barn. Dessutom antar utredningen att ett sammanboende par utan barn köper dubbelt så många kilogram kläder och skor som en genomsnittlig svensk. Av detta följer att ett hushåll bestående av två vuxna och två barn i genomsnitt beräknas få ökade kostnader med 380 kronor per år på grund av skatten. Motsvarande siffra för ett par utan barn beräknas vara 200 kronor.

### 13.13 Effekter vid olika skattesatser

I tabell 13.13 redovisas hur antalet ton kläder och skor med skadliga kemikalier som fasas ut, de samhällsekonomiska kostnaderna, samt skatteintäkterna påverkas om skattesatserna sätts 50 procent lägre (scenario A) eller 50 procent högre (scenario C) än de föreslagna. Som jämförelse visas i denna tabell även utfallen vid huvudscenariot med de föreslagna skattesatserna (scenario B). Siffrorna gäller år 2022 och under förutsättning att ytterligare ämnen då inte har förts in i bilagorna. Har ytterligare ämnen förts in i bilagorna blir skatteintäkter, ton substituerat, och kostnaderna högre, medan kostnaderna per kilogram substituerat blir lägre. Eftersom tabellen inte gäller tidpunkten när skatten träder i kraft inkluderas inte initiala kostnader. Hur många procent av skattesatserna som kan dras av behålls oförändrade i de olika scenarierna. Detta betyder att förekomst av ämnen från ytterligare en bilaga medför att skatten stiger med 9,50 kronor/kg, 19 kronor/kg, respektive 28,50 kronor/kg.

De kostnader som bedöms variera mellan scenarierna A, B, och C är de samhällsekonomiska effektivitetsförlusterna och substitutionskostnaderna. Båda dessa stiger mer än proportionellt med ökningarna i skattesatserna eftersom de motsvaras av tringlar där både basen och höjden beror på skattesatserna. Effektivitetsförlusten i scenario C (respektive A) beräknas som effektivitetsförlusten i B dividerat med kvadraten av skattens effekt på genomsnittspriset i B och multiplicerat med kvadraten av skattens effekt på genomsnittspriset i C (respektive A). Eftersom skattens effekter på genomsnittspriset på kläder och skor även beror på dess effekt på företagets kostnader, varav en del inte beror på skattesatserna, är skattens effekter på genomsnittspriset för kläder och skor inte proportionell med skattesatserna. Det är av denna anledning som effektivitetsförlusterna inte är fyrdubbelt högre i scenario B än i A, trots att skattesatserna är dubbelt så höga.

Substitutionskostnaderna består av företagets merkostnader i tid och pengar för köp av substitut till varor med skadliga kemikalier samt den lägre nytta konsumenterna får från andra varuegenskaper än miljö- och hälsoegenskaper när de avstår från att köpa kläder och skor med skadliga kemikalier. Även företagets kostnader för laboratorieanalyser är en rörlig kostnad, men storleken på dessa bedöms

bara variera mellan skattesatser som är lägre än de i scenario A.<sup>83</sup> Företags kostnader för substitution av ett kilogram kläder eller skor med skadliga kemikalier som sker i scenario B, men inte i scenario A, ligger mellan 9,5 kronor och 19 kronor. Det kan inte ligga under 9,5 kronor eftersom företag då skulle ha tjänat på att fasa ut detta även i scenario A. I beräkningarna antas kostnaden per kilogram ligga mitt i detta intervall. När konsumenter, på grund av skatten, väljer kläder och skor utan de kemikalier vars frånvaro berättigar till avdrag antas kostnaderna vara 25 procent högre eftersom konsumenter betalar mervärdesskatt på den prishöjning som skatten innebär.<sup>84</sup> I tabellen redovisas även den genomsnittliga marginalkostnaden för substitution som i scenario A är lika med  $9,5 \times (0,62 \times 1,25 + 1 - 0,62) + 1 \times 0,4 \times (0,62 \times 1,25 + 0,03)$ .<sup>85</sup>

Utöver de rörliga kostnaderna innebär skatten även samhälls-ekonomiska kostnader som är fasta i bemärkelsen att de inte beror på hur mycket som fhas ut. Detta gäller exempelvis Skatteverkets och Tullverkets kostnader, samt de skattskyldigas kostnader för kompetensutveckling och administration rörande skatten. De fasta kostnaderna per kilogram som fhas ut blir lägre ju högre skattesatserna är eftersom högre skattesatser leder till mer utfasning. Detta är anledningen till att den samhälls-ekonomiska kostnaden per kilogram kläder och skor med skadliga kemikalier som substitueras bort är lägst i scenario C och högst i scenario A. Om skattesatserna sätts flera kronor högre än i scenario C beräknas dock kostnaden per kilogram bli högre än i C. Anledningen är att marginalkostnad för substitution som görs av konsumenter redan i scenario C är ungefär lika hög som den genomsnittliga kostnaden per kilogram som substitueras bort.

---

<sup>83</sup> Vid skattesatser som är mycket nära noll bedöms det inte vara lönsamt för företag att göra ytterligare analyser för att den information om innehållet de anser sig behöva för att yrka avdrag, så då försvinner merkostnaden för dessa men även nästan hela skattens styrande effekt.

<sup>84</sup> Skillnaden i substitutionskostnader i miljoner kronor mellan scenario A och B beräknas till  $[14,25 \times (0,62 \times 1,25 + 1 - 0,62) + 1,5 \times 0,4 \times (0,62 \times 1,25 + 0,03)] \times (2\,389 - 4\,677) / 1\,000$ , där 14,25 är genomsnittet av avdraget för avsaknad av en kemikaliegrupp för de två scenarierna och 1,5 är den genomsnittliga grundskatten. Siffran 0,62 anger den del av utfasningen som sker på grund av konsumenters val och 0,4 och 0,03 kommer från att 40 procent av köparnas substitution går till andra varor än kläder och skor, medan 3 procent av substitutionen görs av företag som är användare av kläder och skor. Den sista parentesens visar skillnaden i hur mycket kläder och skor med skadliga kemikalier som fhas ut i de två scenarierna. På samma sätt beräknas skillnaderna i substitutionskostnaderna mellan scenario C och B till  $23,75 \times (0,62 \times 1,25 + 1 - 0,62) + 3 \times 0,4 \times (0,62 \times 1,25 + 0,03)] \times (2\,628 - 4\,931) / 1\,000$ .

<sup>85</sup> Se föregående fotnot för förklaringar till de olika siffrorna.

Det bör betonas att bruttokostnaderna per kilogram som fasas ut är uppskattade med mycket stor osäkerhet. Bland annat är kostnaderna, främst de fasta, uppskattade med stor osäkerhet. Vore de fasta kostnaderna 50 miljoner kronor lägre än de nu antagna skulle kostnaderna falla till 35 kronor/kg i scenario A, 27 kronor/kg i scenario B och 29 kronor/kg i scenario C. Dessutom påverkas denna kvot av bl.a. förekomsten av skadliga kemikalier och de beteendebeteendandanden som gjorts.

Det bör även påpekas att kostnad per kilogram inte är ett mått på kostnadseffektivitet. En åtgärd är kostnadseffektiv om den åstadkommer en viss effekt till lägsta möjliga kostnad. De olika scenarierna ger dock olika effekter, dvs. olika stor utfasning av skadliga kemikalier. Kostnad per kilogram säger inte heller vilka skattesatser som samhällsekonomiskt är att föredra. Detta avgörs i stället av värdet på de miljö- och ohälsoeffekter orsakade av skadliga kemikalier som i frånvaro av skatten inte påverkar köparnas val samt värdet av effektivitetsförlusterna vid olika skattesatser.

Det kan noteras att de offentligfinansiella nettoeffekterna, som främst utgörs av skatteintäkterna, inte stiger proportionellt med skattesatserna. Exempelvis beräknas en femtioprocentig höjning av de föreslagna skattesatserna endast höja nettoeffekterna med 41 procent. Anledningen är att höjda skattesatser leder till en mindre skattebas, både i termer av att mindre mängder kläder och skor köps och att lägre andelar av dessa inkluderar de kemikalier vars frånvaro berättigar till avdrag.

Tabell 13.13 Utfall vid olika skattesatser, år 2022

	A	B	C
Skattesats för alla skattepliktiga varor, kr/kg	20	40	60
Skattesats avseende PFAS resp. Ftalater, kr/kg	9,5	19	28,5
Genomsnittlig marginalkostnad, kr/kg	11,3	22,6	33,9
Andel med skadliga kemikalier i kläder	18 %	16 %	15 %
Andel med skadliga kemikalier i skor	31 %	29 %	27 %
Ton substituerat	2 390	4 680	6 620
Bruttokostnad, mnkr	134	178	243
varav substitutionskostnader	15	54	111
varav effektivitetsförlust	3	8	15
Bruttokostnad, kr/kg	56	38	36
Värdet av minskning av koldioxid, mnkr	16	26	38
Skatteintäkter brutto, mnkr	414	782	1 109
Offentligfinansiella nettoeffekter, mnkr	374	740	1 051

”Ton substituerat” visar den beräknade minskningen av antalet ton kläder och skor som innehåller kemikalier som föreslås berättiga till avdrag. I beräkningarna antas att inga fler skadliga kemikalier lagts till i bilagorna som styr avdragen. I beräkningarna inkluderas beteendeeffekter. De något lägre skatteintäkterna i scenario B jämfört med i den högra kolumnen i tabell 13.12 förklaras av att denna tabell avser år 2022 medan tabell 13.12 avser juli 2021–juni 2022 och att andelen kläder och skor som innehåller skadliga kemikalier antas minska med tiden.

### 13.14 Känslighetsanalyser

Beräkningarna i detta kapitel påverkas av betydande osäkerhet. Som nämns tidigare är det möjligt att andelen kläder och skor som innehåller kemikalier vars frånvaro berättigar till avdrag är 50 procent lägre eller högre än de antagna. I tabell 13.14 redovisas att detta innebär att även skattens effekt på antal ton som har substituerats bort kan vara 50 procent lägre eller högre, alltså 2 340 ton respektive 7 020 ton år 2022 i stället för 4 680 ton. Trots att substitutionskostnaderna blir lägre ju mindre som substitueras bort innebär detta att kostnaden per kilogram som substitueras bort blir 65 kronor när förekomsten antas vara hälften av det i huvudscenariot, medan den blir 29 kronor/kg i scenariot med hög förekomst.

I huvudscenariot antar utredningen en korspriselasticitet mellan nära substitut på 2,5 samt att företagets val av sortiment får samma effekt som om elasticiteten vore två enheter högre. I tabell 13.14 redovisas även utfallet när korspriselasticiteten i stället är 1 respektive 4, samt ett scenario med en korspriselasticitet på 2,5 där före-

tagen inte ändrar sitt utbud när skatten införs. Siffrorna visar att antalet ton som fasas ut blir 26 procent ( $1 - 3\,450/4\,680 \approx 0,26$ ) respektive 35 procent ( $1 - 3\,030/4\,680 \approx 0,35$ ) lägre om konsumenterna är mindre priskänsliga respektive företagen är passiva. I dessa scenarier blir även kostnader per kilogram kläder och skor med skadliga kemikalier som substitueras bort sju respektive nio kronor högre än i huvudscenariot. När korspriselasticiteten antas vara 4 blir i stället antalet ton som fasas ut 25 procent högre än i huvudscenariot ( $5\,840/4\,680 - 1 \approx 0,25$ ), vilket leder till att kostnaden per kilogram som fasas ut blir lägre.

**Tabell 13.14** Känslighetsanalyser

	Huvud-scenario	Lägre förekomst	Högre förekomst	Korspris-elast. 1	Korspris-elast. 4	Passiva företag
Ton substituerat	4 680	2 340	7 020	3 450	5 840	3 030
Bruttokostnad, mkr	178	151	205	147	209	141
varav substitutionskostnader	54	27	81	26	80	17
Bruttokostnad, kr/kg	38	65	29	43	36	47
Procentuell minskning i kläder	16	16	16	12	20	10
Procentuell minskning i skor	13	13	13	9	17	8

Beräkningarna avser år 2022. Huvudscenario är samma som kallas scenario B i tabell 13.13.

### 13.15 Alternativa skattekonstruktioner för att minska förekomsten av skadliga kemikalier

I kapitel 10 och 11 redogörs för motiven till de val kring skattens utformning som gjorts. Ett viktigt val som utredningen har gjort är att, i enlighet med det önskemål som uttrycks i direktivet, föreslå att även försäljning från utländska säljare ska omfattas av skatten. I avsnitt 13.15.1 redogörs för konsekvenserna som följer om sådan distanshandel inte omfattas av skatten. För en beskrivning av konsekvenserna av andra alternativa utformningar av skatten hänvisas till motiveringarna i kapitel 10 och 11.

### 13.15.1 En skatt som inte omfattar försäljning från utländska säljare

Baserat på de antaganden som gjorts i avsnitt 13.2.2, beräknas 10 procent av minskningen av kläder och skor som innehåller skadliga kemikalier ske i varor som konsumenter köper direkt från tredjeländ (exklusive Storbritannien), medan 7 procent av minskningen beräknas ske i varor som konsumenter köper direkt från andra EU-länder eller Storbritannien. Om distanshandel inte skulle omfattas av skatten, men distanshandelns omfattning trots detta inte skulle stiga när skatten införs, beräknas därmed minskningen bli 17 procent mindre, dvs. 13 procent i kläder och 11 procent i skor i stället för 16 procent respektive 13 procent.

Utredningen bedömer dock att distanshandelns omfattning skulle stiga om den ges en konkurrensfördel genom att undantas från skatten. Främst förväntas distanshandelns försäljning stiga för kläder och skor som innehåller skadliga kemikalier, eftersom skatten medför störst effekt på priserna på dessa. Om distanshandel omfattas av skatten sker en minskning i förekomsten av skadliga kemikalier dels på grund av företagets val av utbud, dels på grund av att konsumenter i) väljer att köpa andra kläder och skor än de skulle ha valt utan skatten, samt att ii) konsumenter på grund av skatten köper färre kläder och skor. Om distanshandeln undantas får konsumenterna en tredje möjlighet att minska kostnaderna som skatten innebär, nämligen att från utländska säljare köpa exakt de varor de utan skatten skulle ha köpt i Sverige. Utredningen bedömer att en stor del av de konsumenter vars val påverkas av skatten skulle välja detta alternativ. Om hälften av dessa konsumenter väljer detta alternativ beräknas minskningen av skadliga kemikalier bli 9 procent i kläder och 7 procent i skor i stället för 16 procent respektive 13 procent om distanshandel omfattas av skatten.

På grund av grundskatten på 2 kronor per kilogram och att skatten leder till kostnader för företagen, medför skatten att alla kläder och skor som säljs i Sverige blir dyrare. Undantas distanshandel, är det därför troligt att en del köpare, som utan skatten skulle ha köpt kläder och skor utan skadliga kemikalier i Sverige, väljer att köpa från utländska säljare. Eftersom skadliga kemikalier bedöms vara vanligare i kläder och skor som säljs av företag verksamma utanför EU



bedömer utredningen att detta ytterligare skulle reducera skattens effekter på mängden kläder och skor med skadliga kemikalier.

Sammantaget bedömer utredningen det som sannolikt att ett undantag för distanshandeln skulle leda till att skatten endast åstadkommer ungefär hälften så stor reduktion av skadliga kemikalier som om distanshandeln inkluderas. Det går dock inte helt att utsluta att en skatt som undantar distanshandeln leder till att en så stor andel av de köpare vars val påverkas av skatten väljer att köpa via utländska säljare så att skatten inte alls minskar förekomsten av skadliga kemikalier.

Ett undantag för distanshandel skulle även påverka storleken på de samhällsekonomiska kostnaderna som skatten innebär. Som beskrivs i avsnitt 13.7, innebär beskattning av konsumenternas köp från tredjeländ förhållandevis stora administrativa kostnader i tid eller pengar för konsumenter, och också kostnader för Tullverket. Kostnaderna för beskattning av köp från säljare i andra EU-länder bedöms dock vara av samma storleksordning per kilogram kläder och skor som för varor som säljs av svenska köpare. Att undvika dessa kostnader måste dock ställas mot de samhällsekonomiska kostnaderna som ett undantag för distanshandeln skulle innebära. Dessa består dels av de samhällsekonomiska effektivitetsförluster som orsakas av den snedvridning av konkurrensen som då uppstår, dels av minskade kostnader för substitution eftersom en mindre mängd varor med skadliga kemikalier då substitueras bort. Sammantaget beräknas de totala samhällsekonomiska kostnaderna som skatten medför bli något lägre om distanshandeln undantas, men kostnaderna per ton som substitueras bort beräknas bli väsentligt högre.

Slutligen kan nämnas att utredningens avvägningar i flera delar påverkats av möjligheten att inkludera distanshandel. Exempelvis är detta ett viktigt skäl till att en avdragskonstruktion har valts. Ett annat exempel är att, om distanshandeln undantas, påverkar det effekterna av en grundskatt och ger även skäl att överväga lägre skattesatser för att minska snedvridningen.

### 13.16 Sammanfattning av konsekvensanalys

Utredningen föreslår en skatt på 40 kronor per kilogram för kläder och skor, med möjlighet till avdrag på upp till 95 procent för varor som inte innehåller specificerade kemikalier. Dessutom föreslås en ytterligare skatt på 19 kronor per kilogram för vissa kläder och skor där det finns risk för förekomst av PFAS samt en ytterligare skatt på 19 kronor per kilogram för vissa kläder och skor där det finns risk för förekomst av ftalater. I båda fallen föreslås en möjlighet att göra avdrag med 100 procent på dessa ytterligare skattebelopp när PFAS respektive ftalater inte förekommer. Skatten beräknas medföra pris-höjningar på i snitt fyra procent för de varor som innehåller skadliga kemikalier vars frånvaro berättigar till avdrag. Detta förväntas i sin tur påverka företagens val av utbud och konsumenternas val bland de varor som finns till försäljning. Enligt utredningens antaganden och beräkningar leder skatten därför till att andelen kläder och skor som innehåller skadliga kemikalier vars frånvaro berättigar till avdrag, sjunker från 20 till 17 procent för kläder och från 34 till 30 procent för skor under det första året med skatten, dvs. blir 15 procent lägre för kläder och 13 procent lägre för skor. Andelarna förväntas sedan fortsätta att sjunka med tre procent<sup>86</sup> per år och skatten beräknas medföra att skadliga kemikalier i snitt fasas ut fem år tidigare än om skatten inte införs. Beräkningarna av skattens effekter bygger dock på många antaganden och präglas därför av stor osäkerhet. Ett centralt antagande är att Skatteverket och Tullverket gör tillräckliga kontroller för att säkerställa att 98 procent av de avdrag som beviljas är korrekta.

Förutom kostnader vid införande på knappt 30 miljoner kronor beräknas skatten medföra samhällsekonomiska kostnader på knappt 180 miljoner kronor per år. En tredjedel av dessa 180 miljoner kronor är företagens kostnader för ytterligare laboratorieanalyser av kläder och skors kemikalieinnehåll. En tredjedel utgörs av företagens övriga kostnader, där administrativa kostnader för att redovisa och betala skatten är en viktig del. Den sista tredjedelen inkluderar minskad konsumentnytta, administrativa kostnader i de fall konsumenterna är skattskyldiga, kostnader för myndigheter och domstolar, samt effektivitetsförluster som uppstår eftersom skatten leder till vissa snedvridningar av konkurrensen.

---

<sup>86</sup> Detta motsvarar en halv till en procentenhet de första åren.

Totalt beräknas kostnaderna per kilogram kläder och skor med skadliga kemikalier som substitueras på grund av skatten till ungefär 38 kronor. Skatten leder även till betydande miljö- och hälsovinster, men utredningen har inte kunnat bedöma om dessa vinster är mindre eller större än de samhällsekonomiska kostnaderna.

Skatten beräknas även minska försäljningen av kläder och skor till svenska köpare med knappt en procent och minska försäljningen som sker i Sverige med drygt en procent. Detta medför viktiga miljövinster eftersom produktionen av kläder och skor har stor klimat-effekt, kräver stora mängder vatten och även har andra negativa effekter i produktionsländerna. Den lägre försäljningen innebär dock att antalet anställda och företag inom kläd- och skorbranschen i Sverige förväntas bli ungefär en procent lägre än den annars skulle ha blivit. Detta förväntas drabba kvinnor hårdare än män eftersom majoriteten anställda i dessa branscher är kvinnor, men chanserna att snabbt få nytt arbete i branschen bedöms vara goda för dem vars anställning upphör. Eftersom kvinnor i snitt köper mer kläder än män förväntas en större del av skattebördan hamna på kvinnor, samtidigt som även en större del av hälsovinsterna förväntas komma kvinnor till del. För en genomsnittlig konsument beräknas skatten medföra merkostnader på 100 kronor per år och skatten beräknas förstärka de offentliga finanserna med 750 miljoner kronor per år.



# 14 Författningskommentar

## 14.1 Förslaget till lag om skatt på kemikalier i kläder och skor

### Lagens tillämpningsområde

#### 1 §

I *första stycket* anges att skatt ska betalas till staten för sådana varor som anges i 3 §.

Hänvisningen i *andra stycket* till rådets förordning (EEG) 2658/87 är utformad så att den avser förordningen i en viss angiven lydelse, s.k. statisk hänvisning. Detta innebär att lagens tillämpningsområde inte ändras om förordningen blir föremål för ändring. Lagen ska i en sådan situation fortsätta att tillämpas enligt den lydelse av förordningen som anges i paragrafen.

### Innebörden av vissa uttryck

#### 2 §

I paragrafen definieras vissa begrepp som förekommer i lagen. Dessa begrepp används i lagen utan hänvisning till definitionsparagrafen.

Med begreppet ”vara med allvädersfunktion” avses en vara som är utformad för att stå emot väta och smuts. Typiskt sett rör det sig om varor för sport- och fritidsändamål som är avsedda att användas som det yttersta lagret på kroppen. De har vanligtvis genom impregnering, beläggning, laminering eller genom membranteknik utformats för att stå emot väta och/eller smuts. De kan vara tillverkade i olika material. Ibland beskrivs materialen som att de ”andas”. Med detta menas att materialet är vattentätt men ändå släpper igenom

fukt. Det kan dock också vara fråga om material som inte har den beskrivna ”andasfunktionen”.

Med begreppet ”PFAS” avses poly- och perfluorerande ämnen – grupper av högfluorerande ämnen med ingående beståndsdelar som i sin molekyl innehåller ett eller flera fragment bestående av en perfluorerad kolkedja som har en kedjelängd med minst två kolatomer (molekylformel  $R_1-(CF_2)_n-R_2$ , där  $n > 1$  och  $R_1$  och  $R_2$  är valfria atomer eller grupper).

Med begreppet ”homogent material” avses ett material som har samma fysikaliska egenskaper i hela materialet och som därmed inte på mekanisk väg kan sönderdelas i olika material. Samma begrepp återfinns i lagen (2016:1067) om skatt på kemikalier i viss elektronik.

Med begreppet ”CAS-nummer” avses en sådan unik numerisk identifiering av kemisk förening som tilldelas av The American Chemical Society genom dess avdelning Chemical Abstracts Service (CAS).

Med begreppet ”EG-nummer” avses en sådan unik numerisk identifiering som används för kemiska ämnen på marknaden inom EU.

Med begreppet ”begagnad vara” avses en vara som har varit i bruk och som är lämplig för vidare användning i befintligt skick eller efter reparation. En vara som enbart provats i en affär, i hemmet eller liknande är inte att betrakta som begagnad bara för att den har provats. Inte heller ska en vara som varit ett visningsexemplar i en butik eller liknande anses ha varit i bruk enbart på grund av den omständigheten att den har varit ett visningsexemplar. Kläder och skor som har varit i bruk och sedan repareras ska anses vara begagnade. De ska alltså inte anses ha gjorts om till en ny vara. En närmare beskrivning av sådana situationer ges i avsnitt 11.12.1.

Med begreppet ”elektriska och elektroniska delar av en vara” avses de delar av varan som är beroende av elektrisk ström eller elektromagnetiska fält för att fungera korrekt samt utrustning för generering, överföring och mätning av sådan ström och sådana fält. Det kan t.ex. vara fråga om lampor, värmeslingor i kläder och skor och lavinsändare som sänder med egen signal. I 7 § första stycket 1 anges att kemikalieinnehållet i sådana delar av den skattepliktiga varan som är elektriska eller elektroniska inte ska beaktas vid bedömningen av rätt till avdrag från skatten.

Med begreppet ”yrkesmässig aktivitet” avses en sådan aktivitet som utförs antingen av en juridisk person, eller av en enskild person,

om den avser varor som inte är avsedda för dennes eller dennes familjs personliga bruk. Denna definition finns i lagen (2018:696) om skatt på vissa nikotinhaltiga produkter och är i huvudsak samma som i lagen om skatt på kemikalier i viss elektronik, med en mindre språklig justering. I lagförslaget används begreppet på så sätt att det anges att en viss aktivitet ska vara yrkesmässig. Om sådana aktiviteter utförs av en juridisk person anses de vara yrkesmässiga oavsett syfte. För enskilda personer får en bedömning göras om aktiviteten avser produkter som är avsedda för den enskilde eller dennes familjs personliga bruk. Med personligt bruk avses att det är personen eller familjemedlemmen själv som ska använda produkten. Det kan även innefatta exempelvis enstaka gåvor, men inte försäljning. En bedömning måste göras utifrån omständigheterna i varje enskilt fall. Utgångspunkten är att privatpersoners tillverkning, införsel, mottagande eller import är avsedda för personligt bruk. Beroende på vilka skattepliktiga varor det är fråga om kan dock tillverkningen, införseln, mottagandet eller importen i vissa situationer avse ett mindre antal identiska eller likartade produkter per tillfälle innan det kan ifrågasättas om syftet kan vara annat än personligt bruk. Det är t.ex. mindre sannolikt att en privatperson beställer ett större antal identiska vinterjackor för personligt bruk än ett större antal identiska strumpor för personligt bruk.

Med begreppet ”konsument” avses en köpare för vilken köpet inte är en yrkesmässig aktivitet. Vad som avses med yrkesmässig aktivitet anges ovan.

Begreppen ”EU-land” och ”tredjeland” har samma innebörd som i andra punktskattelagstiftningar, t.ex. lagen (1994:1776) om skatt på energi.

Med begreppet ”distansförsäljning” avses en försäljning där varorna transporteras till Sverige från ett annat EU-land av säljaren eller av någon annan för säljarens räkning och där köpet inte är yrkesmässigt för köparen. Denna definition finns även i lagen om skatt på vissa nikotinhaltiga produkter. Det finns alltså tre kriterier som ska vara uppfyllda för att en försäljning ska anses vara distansförsäljning – varorna ska transporteras till Sverige från ett annat EU-land, transporten ska utföras av säljaren eller av någon annan för säljarens räkning och köpet ska inte vara yrkesmässig för köparen. Vad som avses med ”EU-land” och ”yrkesmässigt” anges ovan.

Med begreppet ”tröskelvärde” avses ett belopp om 100 000 kronor för innevarande eller föregående kalenderår. I andra stycket anges att mervärdesskatt inte ska medräknas vid beräkning av tröskelvärdet. Där anges också att fraktkostnader, i den del de går att särskilja, inte ska medräknas. Begreppet används vid definitionen av ”undantagen säljare” (se nedan) och i 9 §. Tröskelvärdet kopplas där till antingen försäljning eller förmedling. Värdet avser all försäljning eller förmedling av skattepliktiga varor till Sverige och inte enbart försäljning till konsumenter. Försäljningen eller förmedlingen räknas varje kalenderår för sig, men det är tillräckligt att den överskrider 100 000 kronor antingen innevarande eller föregående år för att tröskelvärdet ska anses vara överskrivet. Tröskelvärdet behandlas närmare i avsnitt 11.10.3. Se även kommentaren till 9 § för ett exempel på hur tröskelvärdet tillämpas.

Med begreppet ”undantagen säljare” avses en säljare som inte är godkänd som lagerhållare enligt 12 §, registrerad mottagare enligt 13 § eller registrerad EU-handlare enligt 14 § och vars försäljning av skattepliktiga varor till Sverige inte överskrider tröskelvärdet. Definitionen av ”undantagen säljare” täcker in sådana säljare som vid distansförsäljning inte själva är skattskyldiga.

Begreppet ”import” har samma innebörd som i andra punktskatte-lagstiftningar, t.ex. lagen om skatt på energi. I definitionen finns en hänvisning till rådets direktiv 2008/118/EG av den 16 december 2008 angående undantag för suspensiva tullförfaranden och suspensiva tullarrangemang. Eftersom hänvisningen avser begrepp inom tullförfarandet och direktivet som i sin tur hänvisar till en förordning är det ändamålsenligt att hänvisningen är dynamisk, dvs. avser EU-direktivet och den vid varje tidpunkt gällande lydelsen.

I *andra stycket* anges två ytterligare regler för hur tröskelvärdet enligt första stycket ska beräknas. Mervärdesskatt ska inte beaktas och inte heller fraktkostnader till den del de går att särskilja. Exempel på fall då fraktkostnaderna inte går att särskilja är då säljare har ”gratis” frakt och kunden indirekt betalar för frakten genom ett högre pris på varan. I sådana fall ska hela priset som anges för varan räknas mot tröskelvärdet, även om delar av priset i praktiken avser fraktkostnader.



## Skattepliktens omfattning och skattebelopp

### 3 §

I paragrafens *första* stycke anges KN-nr för skattepliktiga varor.

I *punkten 1* avses varor hänförliga till vissa KN-nr som huvudsakligen består av kläder. Varorna har sorterats i olika grupper utifrån undernumrens fyra eller sex första siffror: 4015 19, 4015 90, 4203 10, 4203 21, 4203 29, 4303 10, 6504, 6505, 6506 91 och 6506 99. I hänvisningen till kapitel 61 avses alla KN-nr i detta kapitel. I hänvisningen till kapitel 62 avses alla nummer i kapitlet utom de KN-nr som börjar på 6213. En beskrivning av vilka varor respektive KN-nr omfattar ges i tabell 11.1.

I *punkten 2* avses varor hänförliga till vissa KN-nr som huvudsakligen består av skor. Varorna har sorterats i olika grupper utifrån undernumrens fyra första siffror: 6401, 6402, 6403, 6404 och 6405. En beskrivning av vilka varor respektive KN-nr omfattar ges i tabell 11.1.

Även om lagens syfte är att förhindra att människor exponeras för skadliga kemikalier genom användning av kläder och skor, genom att kläder tvättas eller att de i ett senare skede skapar problem i avfallsledet har det vid lagens tillämpning ingen betydelse om de varor som omfattas av skatteplikt kommer att användas på sådant sätt. Alla varor som omfattas av angivna KN-nr är alltså skattepliktiga. I kommentaren till 4 § redogörs för vad som anses utgöra en vara.

### 4 §

I *första stycket* anges med vilket belopp skatten ska betalas för samtliga skattepliktiga varor. Skatten uppgår till 40 kronor per kg av den skattepliktiga varans nettovikt. Att den skattepliktiga varans vikt ska avrundas nedåt till närmaste helt gram framgår av paragrafens tredje stycke.

Av paragrafens *andra* stycke framgår den ytterligare skatt som ska betalas för vissa skattepliktiga varor.

Av *andra stycket punkten 1* framgår att ytterligare skatt ska betalas för varor som helt eller delvis består av mjukgjord polyvinylklorid, polyuretan eller gummi. Skatten uppgår till 19 kronor per kg av den skattepliktiga varans nettovikt. Denna skatt berör alltså enbart varor som består av sådana material som kan innehålla ftalater.

Utöver den skatt som ska betalas för alla skattepliktiga varor enligt första stycket ska alltså ytterligare skatt betalas för varor av mjukgjord polyvinylklorid, polyuretan eller gummi. Att den skattepliktiga varans vikt ska avrundas nedåt till närmaste helt gram framgår av paragrafens tredje stycke.

Av andra stycket *punkten 2* framgår att ytterligare skatt ska betalas för varor som har allvädersfunktion. Skatten uppgår till 19 kronor per kg av den skattepliktiga varans nettovikt. Denna skattesats tar sikte på kläder och skor som består av sådana material som kan innehålla PFAS. Vad som avses med allvädersfunktion definieras i 2 §. Utöver den skatt som ska betalas för alla skattepliktiga varor enligt första stycket ska alltså ytterligare skatt betalas för varor med allvädersfunktion. Att den skattepliktiga varans vikt ska avrundas nedåt till närmaste helt gram framgår av paragrafens tredje stycke.

Om en skattepliktig vara både består av mjukgjord polyvinylklorid, polyuretan eller gummi och har allvädersfunktion ska skatt betalas enligt 4 § första stycket samt enligt andra stycket 1 och 2. I kommentaren till 5 § redogörs för några exempel på hur skatten ska beräknas i olika situationer.

Av paragrafens *tredje* stycke framgår, som tidigare nämnts, att den skattepliktiga varans vikt ska avrundas nedåt till närmaste helt gram. Bestämmelsen om avrundning innebär att skatten för en skattepliktig vara alltid ska beräknas utifrån hela gram. Den vikt som ska läggas till grund för skatteberäkningen är varans nettovikt, dvs. varans vikt exklusive emballage.

Vad som ska anses utgöra en (1) vara får i varje enskilt fall avgöras enligt den Kombinerade nomenklaturens tolkningsregler, bestämmelser, anvisningar, förklarande anmärkningar m.m. som finns meddelade i anslutning till den Kombinerade nomenklaturens indelning i avdelningar, kapitel och nummer. Detta innebär t.ex. att tillbehör som samförpackas och säljs tillsammans med en vara utgör en del av varan och ska därmed räknas med i den skattepliktiga varans vikt. Det kan t.ex. vara fråga om skosulor, skosnören, avtagbara delar i plagg så som foder, krage och ärmar. Tillbehör som säljs separat utgör inte en del av varan och ska följaktligen inte räknas med i den skattepliktiga varans vikt.

## 5 §

I paragrafen anges den skattskyldiges möjligheter till avdrag för den skatt som ska betalas enligt 4 §.

I *första meningen* i *första stycket* anges i procent avdragsmöjligheten för den skatt som ska betalas enligt 4 § första stycket för en vara som inte innehåller något ämne i halter över de gränsvärden som anges i bilagorna 1–5. Om varan helt saknar ämnen i halter över gränsvärdena i samtliga bilagor har den skattskyldige rätt till det maximala avdraget för skatt om 95 procent. Av fjärde stycket framgår att mätningen ska ske i samtliga homogena material i varan.

I *andra meningen* i *första stycket* anges i procent avdragsmöjligheten för den skatt som ska betalas enligt 4 § första stycket om varan inte innehåller ämnen i halter över de gränsvärden som anges i fyra bilagor (oavsett vilka) av bilagorna 1–5. Den skattskyldige har då rätt till avdrag för skatt med 47,5 procent. Varan kan alltså innehålla ett eller flera ämnen som finns i en av bilagorna och ändå ha rätt till 47,5 procents avdrag. Om varan innehåller ämnen som finns i två eller fler av bilagorna föreligger ingen avdragsrätt enligt 5 § första stycket. Av fjärde stycket framgår, som ovan nämnts, att mätningen ska ske i samtliga homogena material i varan.

Av paragrafens *andra stycke* anges avdragsmöjligheten i procent för en vara som inte innehåller ftalater (diestrar av 1,2-bensendikarboxylsyra, s.k. orto-ftalater). Om varan inte innehåller ftalater i halter över gränsvärdet har den skattskyldige rätt till fullt avdrag från den ytterligare skatt som ska betalas enligt 4 § andra stycket 1, alltså 100 procent. Gränsvärdet är 0,025 viktprocent. Av fjärde stycket framgår, som ovan nämnts, att mätningen ska ske i samtliga homogena material i varan. Exempel på hur skatten ska beräknas framgår längre ner i kommentaren till denna paragraf.

Av paragrafens *tredje stycke* anges avdragsmöjligheten i procent för en vara som inte innehåller PFAS. Om varan inte innehåller PFAS i halter över gränsvärdet har den skattskyldige rätt till fullt avdrag från den ytterligare skatt som ska betalas enligt 4 § andra stycket 2, alltså 100 procent. Gränsvärdet för PFAS är 25 nanogram per gram. Av fjärde stycket framgår, som ovan nämnts, att mätningen ska ske i samtliga homogena material i varan. Exempel på hur skatten ska beräknas framgår längre ner i kommentaren till denna paragraf.

Av paragrafens *fjärde* stycke framgår, som tidigare nämnts, att mätning av halter enligt första till tredje stycket ska göras i samtliga homogena material i varan. I 2 § definieras vad som är ett homogent material.

Följande exempel kan åskådliggöra hur skatten, med hänsyn till eventuella avdrag, ska beräknas när en vara omfattas av bestämmelserna i 4 § andra stycket.

En T-shirt med ett tryck som består av polyuretan väger 200 gram. T-shirten innehåller ämnen i halter över de gränsvärden som anges i en av bilagorna 1–5. Även andelen ftalater i T-shirten är högre än gränsvärdet. Den skatt som belöper på T-shirten beräknas i följande steg:

1. Först beräknas den generella skatten som tas ut på alla skattepliktiga varor: Skatten enligt 4 § första stycket är 8 kronor ( $0,200 \times 40$  kronor). Från det får avdrag göras med 47,5 procent, dvs. 3,80 kronor ( $0,475 \times 8$  kronor), vilket ger skattebeloppet *4,20 kronor*.
2. Därefter beräknas den ytterligare skatt som ska betalas eftersom varan delvis består av polyuretan till *3,80 kronor* ( $0,200 \times 19$  kronor). Eftersom andelen ftalater överskrider gränsvärdet medges inget avdrag.
3. Den totala skatten för T-shirten summeras till *8 kronor* (4,20 kronor + 3,80 kronor).

Om andelen ftalater i T-shirten i ovanstående exempel i stället är mindre än gränsvärdet beräknas skatten på följande sätt:

1. Först beräknas den generella skatten som tas ut på alla skattepliktiga varor: Skatten enligt 4 § första stycket är 8 kronor ( $0,200 \times 40$  kronor). Från det får avdrag göras med 47,5 procent, dvs. 3,80 kronor ( $0,475 \times 8$  kronor), vilket ger skattebeloppet *4,20 kronor*.
2. Eftersom andelen ftalater inte överskrider gränsvärdet medges avdrag med hela den ytterligare skatt som annars skulle ha betalats i och med att T-shirten delvis består av polyuretan.
3. Den totala skatten för T-shirten är i detta fall *4,20 kronor*.

En jacka med allvädersfunktion och tryck av polyuretan väger 600 gram. Jackan innehåller ämnen i halter över de gränsvärden som finns i två av bilagorna 1–5. Både andelen ftalater och andelen PFAS är högre än respektive gränsvärde. Den skatt som belöper på jackan beräknas i följande steg:

1. Först beräknas den generella skatten som tas ut på alla skattepliktiga varor: Skatten enligt 4 § första stycket är *24 kronor* ( $0,600 \times 40$  kronor). Inget avdrag kan medges eftersom ämnen från två bilagor förekommer i för hög halt i varan.
2. Därefter beräknas den ytterligare skatt som ska betalas eftersom varan delvis består av polyuretan till *11,40 kronor* ( $0,600 \times 19$  kronor). Eftersom andelen ftalater överskrider gränsvärdet medges inget avdrag.
3. Därefter beräknas den ytterligare skatt som ska betalas eftersom varan har allvädersfunktion till *11,40 kronor* ( $0,600 \times 19$  kronor). Eftersom andelen PFAS överstiger gränsvärdet medges inget avdrag.
4. Den totala skatten för jackan summeras till *46,80 kronor* (24 kronor + 11,40 kronor + 11,40 kronor).

## 6 §

Av paragrafen framgår möjligheten till avdrag för skatt när det gäller begagnade varor. Begagnade varor definieras i 2 §.

Av paragrafens *första mening* framgår att 4 § andra stycket och 5 § inte gäller för begagnade varor. Det innebär att begagnade varor endast omfattas av den skattskyldighet som gäller enligt 4 § första stycket. Vidare innebär det att de avdragsmöjligheter som ges i 5 § inte ska tillämpas på begagnade varor. Begagnade varor ges i stället 95 procents avdrag från den skatt som betalas enligt paragrafens *andra mening*. I praktiken innebär det att den skattskyldige inte behöver redogöra för vilka av de skattepliktiga varorna som består av mjukgjord polyvinylklorid, polyuretan eller gummi eller har allvädersfunktion. För att kunna redovisa skatt för varorna behöver den skattskyldige endast veta att det är fråga om skattepliktiga varor som är begagnade och varornas vikt. Vid en kontroll ska den skattskyldige även kunna styrka att det är fråga om begagnade varor. Något kemikalieinnehåll i begagnade varor behöver inte redovisas.

## Kemikalieinnehåll i delar av varan som inte ska beaktas

### 7 §

Av *punkten 1* framgår att kemikalieinnehållet i sådana delar av varan som är elektriska eller elektroniska inte ska beaktas vid bedömningen av rätt till avdrag enligt 5 §. I 2 § definieras vad som avses med sådana delar. Den skattskyldige behöver alltså inte redovisa kemikalieinnehållet i de delar som är elektriska eller elektroniska för att få rätt till avdrag enligt lagen. Vid mätning av kemikalieinnehållet i en sko med blinkande lampa ska inte det kemikalieinnehåll som finns i lampan beaktas eftersom det räknas som en elektrisk eller elektronisk del av varan. Kemikalieinnehållet i resten av skon ska dock beaktas (med undantag för icke-textila fästansordningar och icke-textila dekorativa element, se kommentar under 7 § punkten 2).

Alla delar i varan beaktas dock vid beräkningen av varans totala vikt och vid uträknandet av den totala skatt som belastar varan. Det är endast vid bedömningen av om rätt till avdrag föreligger som elektriska och elektroniska delar inte ska beaktas.

Av *punkten 2* framgår att kemikalieinnehållet i sådana delar av varan som består av icke-textila fästansordningar och icke-textila dekorativa element inte ska beaktas vid bedömningen av rätt till avdrag. Den skattskyldige behöver alltså inte redovisa kemikalieinnehållet i sådana delar. Med fästansordningar och dekorativa element av andra material än textil avses t.ex. knappar, dragkedjor, kardborrband, nitar, tryckknappar, knäppen eller spännen, fästdon, öglor, snäppfästen, duffelknappar, krokare, ringar, paljetter, pärlor, stenar eller metallnät. Tryck och beläggningar såsom t.ex. tryck av mjukgjord polyvinylklorid ska dock inte betraktas som icke-textila dekorativa detaljer, vilket framgår av *andra stycket*. Kemikalieinnehållet ska alltså mätas i tryck och beläggningar.

I likhet med vad som framgår av kommentaren under punkten 1 ska alla delar i varan medräknas vid beräkningen av varans totala vikt och vid uträknandet av den totala skatt som belastar varan. Det är alltså endast vid bedömningen av om rätt till avdrag föreligger som icke-textila fästansordningar och icke-textila dekorativa element inte ska beaktas, inte vid beräkningen av varans vikt.

## Undantag från skatteplikt

### 8 §

Av *punkten 1* framgår att skatt enligt lagen inte tas ut för personlig skyddsutrustning enligt Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2016/425 av den 9 mars 2016, i den lydelse som gällde den 21 april 2019 (PPE-förordningen), med undantag för sådan utrustning som anges i artikel 2.2 c.

Hänvisning ges till PPE-förordningen i en viss angiven lydelse, s.k. statisk hänvisning. Detta innebär att lagens tillämpningsområde inte ändras om förordningen blir föremål för ändring. Lagen ska alltså i en sådan situation fortsätta att tillämpas enligt den lydelse av förordningen som anges i paragrafen.

Alla varor som definieras som personlig skyddsutrustning enligt PPE-förordningen omfattas dock inte av förordningens tillämpningsområde, vilket redogjorts för i avsnitt 11.9.1. Utrustning som anges i artikel 2.2 c. PPE-förordningen är personlig skyddsutrustning enligt förordningen men de omfattas inte av förordningens tillämpningsområde. Det är fråga om varor som utformats för privat bruk till skydd mot väderleksförhållanden som inte är av extrem art och till skydd mot fukt och vatten vid diskning. Eftersom skatten tar sikte på sådana varor bör de inte omfattas av undantaget från skatteplikt. Lagen om skatt på kemikalier i kläder och skor omfattar alltså de varor som finns i PPE-förordningens artikel 2.2 c.

Av *punkten 2* framgår att skatt enligt lagen inte tas ut för leksaker enligt lagen (2011:579) om leksakers säkerhet. Sådana varor omfattas alltså inte av skatteplikt.

## Skattskyldiga

### 9 §

I paragrafen anges vilka som är skattskyldiga.

Av *punkten 1* framgår att den som är godkänd som lagerhållare enligt 12 § är skattskyldig. Att en godkänd lagerhållare kan skjuta upp beskattningen till senare tidpunkt än då varorna tillverkas, förs in till landet eller importeras framgår av 16 §. Skyldighet att betala skatt efter att lagerhållaren förmedlat en distansförsäljning av en vara från en undantagen säljare inträder dock när varan förs in i Sverige.

Distansförsäljning och undantagna säljare definieras i 2 §, se kommentar till denna paragraf. Att varor under vissa förutsättningar kan undantas från skattskyldighetens inträde för lagerhållare framgår av 19 §.

Av *punkten 2* framgår att den som i egenskap av registrerad mottagare enligt 13 § från ett annat EU-land yrkesmässigt för in eller tar emot skattepliktiga varor är skattskyldig. Vad som avses med EU-land respektive yrkesmässig aktivitet framgår av 2 §, se kommentaren till den paragrafen. Under punkten 7 redogörs för begreppen för in och tar emot.

Av *punkten 3* framgår att den som i egenskap av registrerad EU-handlare enligt 14 § yrkesmässigt bedriver distansförsäljning av skattepliktiga varor, eller yrkesmässigt förmedlar distansförsäljning av skattepliktiga varor från undantagna säljare är skattskyldig. Som nämnts ovan definieras distansförsäljning, undantagna säljare, EU-land respektive yrkesmässig aktivitet i 2 §, se kommentaren till den paragrafen. Eftersom skattskyldigheten enligt denna punkt är kopplad till distansförsäljning eller förmedling av sådan försäljning krävs att varorna levereras från ett annat EU-land.

Av *punkten 4* följer att den som, utan att vara godkänd som lagerhållare yrkesmässigt tillverkar skattepliktiga varor är skattskyldig för sådana varor. Skattskyldigheten enligt denna punkt omfattar även registrerade mottagare och registrerade EU-handlare som i Sverige yrkesmässigt tillverkar skattepliktiga varor.

Med tillverkning avses utöver industriell tillverkning även att sätta samman begagnade varor på sådant sätt att det blir en ny produkt. För att det ska vara fråga om tillverkning ska det alltså vara fråga om att de delar som sys eller monteras ihop bildar en ny vara. Enklare montering av varor anses inte som tillverkning, t.ex. skosnören som snöras i eller avtagbara foder, ärmar och kragar som monteras fast. Rena reparationer av en vara bör i normalfallet inte anses innebära att det är fråga om tillverkning av en ny vara. Det är dock en gränsdragningsfråga hur omfattande reparationer som kan göras av en vara innan det är fråga om tillverkning enligt lagens mening. En bedömning av om det är fråga om tillverkning eller reparation får göras i det enskilda fallet.

Av *punkten 5* följer att den som, utan att vara lagerhållare, registrerad mottagare eller registrerad EU-handlare, yrkesmässigt säljer skattepliktiga varor genom distansförsäljning är skattskyldig, om



den årliga försäljningen av skattepliktiga varor till Sverige överstiger tröskelvärdet. Distansförsäljning och tröskelvärdet definieras i 2 §. En undantagen säljare kan inte bli skattskyldig enligt denna punkt eftersom det finns ett krav på att värdet av försäljningen av skattepliktiga varor till Sverige ska överstiga tröskelvärdet.

Eftersom skattskyldigheten enligt denna punkt är kopplad till distansförsäljning krävs att varorna levereras från ett annat EU-land. Om en utländsk handlare (som inte är godkänd som lagerhållare) har ett lager i Sverige och säljer varan från det lagret till en svensk konsument har varan således beskattats redan innan försäljningen och omfattas inte av punkten 5. Samma situation gäller för punkterna 3 och 6.

För punkten 5 finns, på motsvarande sätt som för övriga skattskyldiga enligt 9 §, ett krav på att försäljningen ska vara yrkesmässig. Mot bakgrund av hur ”yrkesmässig” definieras är det förmodligen extremt sällsynt, om ens möjligt, med situationer där någon distansförsäljning förekommer utan att det anses vara yrkesmässigt.

Under punkten 6 redogörs för ett exempel på hur bestämmelsen om tröskelvärdet kan tillämpas.

Av *punkten 6* följer att den som utan att vara lagerhållare eller registrerad EU-handlare yrkesmässigt förmedlar distansförsäljning av skattepliktiga varor från undantagna säljare, om det sammanlagda värdet av samtliga förmedlade försäljningar av skattepliktiga varor till Sverige överstiger tröskelvärdet, är skattskyldig. Som framgår av föregående punkt definieras distansförsäljning och tröskelvärde i 2 §. Den avser vidare sådana situationer där den som bedrivit distansförsäljningen är en undantagen säljare, dvs. en säljare som inte är en lagerhållare, registrerad mottagare eller registrerad EU-handlare och vars årliga försäljning av skattepliktiga varor till Sverige inte överstiger tröskelvärdet. Värdet av förmedlarens samtliga förmedlade försäljningar av skattepliktiga varor till Sverige måste också överstiga tröskelvärdet för att förmedlaren ska bli skattskyldig.

Precis som redogjorts för under punkten 5 ovan finns det för punkten 6 ett krav på att förmedlingen ska vara yrkesmässig. Även i dessa situationer är det sannolikt extremt ovanligt att någon förmedling av distansförsäljning förekommer utan att det anses vara yrkesmässigt.

Eftersom skattskyldigheten enligt denna punkt (liksom för punkterna 3 och 5) är kopplad till förmedling av distansförsäljning krävs att varorna levereras från ett annat EU-land.

För punkterna 5 och 6 finns, som angetts ovan, ett krav på att värdet av den årliga försäljningen eller förmedlingen ska överskrida tröskelvärdet. Ett exempel avseende försäljning kan illustrera hur en sådan beräkning fungerar. År 0 (och föregående år) understiger försäljningen av skattepliktiga varor till Sverige tröskelvärdet. Någon skattskyldighet enligt punkt 5 föreligger därför inte. Den 15 oktober år 1 säljer säljaren en vara som gör att den sammanlagda försäljningen av skattepliktiga varor till Sverige år 1 överstiger tröskelvärdet. Samtliga distansförsäljningar som sker efter denna försäljning år 1 kommer att bli skattepliktiga enligt punkt 5. År 2 föreligger skattskyldighet enligt punkt 5 för distansförsäljningar hela året eftersom försäljningen föregående år (år 1) översteg tröskelvärdet. För förmedlare sker beräkningen på motsvarande sätt förutom att man ser till värdet av förmedlade försäljningar. Detta innebär att värdet av en förmedlad försäljning räknas mot tröskelvärdet för både säljaren och förmedlaren.

*Punkten 7* rör skattskyldighet vid yrkesmässig införsel eller mottagande av skattepliktiga varor från ett annat EU-land förutom situationer som täcks av vissa tidigare punkter. Punkten 7 avser de fall som inte täcks av punkterna 1–3, 5 eller 6. Det anges även att den inte är tillämplig på distansförsäljning. Det innebär exempelvis att om en registrerad EU-handlare säljer en skattepliktig vara genom distansförsäljning och för in varan i Sverige är den registrerade EU-handlaren skattskyldig enligt tredje punkten och inte enligt sjunde punkten.

Vad som avses med EU-land respektive yrkesmässig aktivitet framgår av 2 §, se kommentaren till den paragrafen. Begreppen ”för in” och ”tar emot” förekommer även i regler om harmoniserade punktskatter. Regeln i denna bestämmelse, liksom i lagen om skatt på kemikalier i viss elektronik, skiljer sig dock från dessa genom att det enbart är yrkesmässig införsel eller yrkesmässigt mottagande som medför skattskyldighet. Detta innebär även att bedömningen av vem som är skattskyldig kan skilja sig från andra punktskatter. I ett fall där ett svenskt företag, utan att vara godkänd lagerhållare, för in en vara från ett annat EU-land och levererar den direkt till en privatperson (för dennes personliga bruk) är det exempelvis bara företagets införsel

som är yrkesmässig. Det är således det svenska företaget som blir skattskyldigt eftersom företaget yrkesmässigt fört in en vara från ett annat EU-land och ingen aktör yrkesmässigt har tagit emot varan.

## 10 §

I paragrafen regleras effekterna av felaktig information från konsumenter vid distansförsäljning. De skattskyldiga som kan bli aktuella för undantaget är de som bedriver distansförsäljning eller förmedlar sådan försäljning. Paragrafen motsvarar ett förslag till en ny paragraf i lagen om skatt på kemikalier i viss elektronik, se avsnitt 11.10.11.

*Första stycket* inleds med ett undantag från skattskyldighet enligt 9 § 3, 5 eller 6 då en konsument har lämnat felaktiga uppgifter. De typer av skattskyldiga som kan bli aktuella för undantaget är de som bedriver distansförsäljning eller förmedlar sådan försäljning, se kommentaren till 9 § för en närmare genomgång av skattskyldigheten enligt 9 § 3, 5 eller 6. För att undantaget ska vara tillämpligt finns tre kriterier som ska vara uppfyllda. För det första krävs att en svensk konsument ska ha köpt en skattepliktig vara genom distansförsäljning. Vad som avses med konsument och distansförsäljning definieras i 2 §, se kommentaren till denna paragraf. För det andra krävs att konsumenten felaktigt uppgett att köpet är yrkesmässigt. Konsumenten ska alltså ha påstått att den inte är konsument. Uppgiften ska direkt eller indirekt ha lämnats antingen till säljaren eller en aktör som förmedlar köpet, oavsett vem av dem som normalt hade varit skattskyldig. För att undgå skattskyldighet krävs slutligen att den som annars hade varit skattskyldig har upplyst konsumenten om att felaktiga uppgifter kan leda till en skyldighet att betala skatten och en tilläggsavgift. Upplysningen måste aktivt lämnas till kunden och det är inte tillräckligt att kunden själv kan leta upp information om detta bland allmänna avtalsvillkor. Exakt hur detta sker är upp till aktören, men kan exempelvis ske genom att upplysningen lämnas samtidigt som kunden får en fråga om köpet är yrkesmässigt eller inte. Det behöver inte visas att kunden faktiskt har läst upplysningen i det enskilda fallet, utan endast att den har visats eller på annat sätt aktivt presenterats för kunden på ett sätt som har gjort det möjligt för kunden att ta del av den. Av upplysningen ska framgå innebörden av ”yrkesmässighet” enligt lagen om skatt på kemikalier i kläder och

skor samt att felaktiga uppgifter kan leda till en skyldighet för kunden att betala skatten och en tilläggsavgift. Om undantaget är tillämpligt ska konsumenten i stället betala skatten. Sådan skatt beslutas av Skatteverket enligt 21 §, se kommentaren till den paragrafen.

Enligt *andra stycket* ska det som sägs i första stycket även gälla skattskyldighet enligt 9 § 1, dvs. skattskyldighet för lagerhållare, om lagerhållaren har förmedlat en distansförsäljning av en skattepliktig vara från en undantagen säljare till konsumenten. Första stycket blir alltså inte tillämpligt om lagerhållaren själv har sålt den skattepliktiga varan till konsumenten.

I *tredje stycket* anges att skatten ska tas ut enligt den skattesats som gällde vid den tidpunkt då varorna fördes in i Sverige. Eventuella ändringar av skattesatsen mellan införseln och Skatteverkets beslut påverkar således inte den skatt som ska betalas.

I *fjärde stycket* anges att om skatt ska betalas av en konsument enligt första eller andra stycket ska konsumenten även betala en tilläggsavgift om 500 kronor per vara om det inte är uppenbart oskäligt. Avgiftens storlek i förhållande till skattebeloppet kan inte anses innebära att det är uppenbart oskäligt att ta ut avgiften. Ett exempel på när det skulle kunna vara oskäligt att ta ut avgiften är om en konsument inser att den har kryssat i fel ruta vid beställningen och själv kontaktar Skatteverket för att betala korrekt skatt innan Skatteverket har kommunicerat felaktigheten eller fattat ett beslut.

## 11 §

I paragrafen regleras vem som är skattskyldig då skattepliktiga varor importeras från tredjeland och under vilka förutsättningar varor undantas från skattskyldighet i samband med import. Regleringen motsvarar i stora delar vad som anges i importbestämmelser i andra punktskattelagstiftningar.

I *första stycket* regleras vem som är skattskyldig i de situationer som kan uppkomma då varor importeras. Importen ska vara yrkesmässig för någon av parterna. Detta innebär att exempelvis att reglerna blir tillämpliga om mottagaren av varan är en privatperson och ska använda varan för personligt bruk, så länge importen är yrkesmässig för avsändaren. Exempel på situationer då importen inte anses vara yrkesmässig för någon av de inblandade parterna är att en

fysisk person i tredjeland skickar en skattepliktig vara till en familjemedlem i Sverige eller att en fysisk person själv för med sig en skattepliktig vara från tredjeland, under förutsättning att vara är avsedd för dennes eller dennes familjs personliga bruk. En oberoende transportör som enbart fraktar varan på uppdrag av någon annan anses i detta sammanhang inte vara en part som är inblandad i importen. Att en vara skickas med ett transportföretag innebär alltså inte i sig att importen anses yrkesmässig, utan en bedömning får då göras utifrån avsändaren och mottagaren. Vad som avses med yrkesmässig regleras i 2 §, se kommentaren till denna paragraf.

I *andra stycket* definieras begreppen tullskuld och unionsvara som förekommer i paragrafens första stycke. Eftersom hänvisningarna avser unionsrättsliga begrepp i en förordning är det ändamålsenligt att de är dynamiska, dvs. avser förordning (EU) nr 952/2013 i den vid varje tidpunkt gällande lydelsen.

Av *tredje stycket* följer att från skattskyldighet undantas varor som ägs av en godkänd lagerhållare vid varornas övergång till fri omsättning enligt artikel 201 i förordning (EU) nr 952/2013. Vid vilken tidpunkt skattskyldighet inträder för varor som hanteras av godkänd lagerhållare framgår av 16 § 1, se kommentaren till 16 §. Bestämmelsen utgör ett undantag från huvudregeln om skattskyldighet vid import som är yrkesmässig för någon av parterna. Det ankommer på den som hävdar att undantaget är tillämpligt att även visa att så är fallet. Avseende tidpunkten för övergång till fri omsättning hänvisas till Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 952/2013. Eftersom hänvisningen rör ett unionsrättsligt begrepp i en förordning är den, liksom definitionerna i andra stycket, dynamisk.

## Godkända aktörer

### 12 §

I paragrafens *första stycke* regleras förutsättningarna för godkännande som lagerhållare. En liknande bestämmelse finns bl.a. i 10 § lagen om skatt på kemikalier i viss elektronik, se dock kommentar under punkten e nedan.

I *punkt 1 a–e* ges fem alternativa objektiva grunder för att en sökande ska kunna godkännas. Det är således tillräckligt att sökanden uppfyller någon av dessa fem grunder. När ett godkännande väl

har meddelats är lagerhållaren godkänd för hela sin verksamhet och inte enbart för den grund som har lett till godkännandet. Exempelvis är ett företag som godkänts med anledning av att man avser att tillverka skattepliktiga varor även godkänt för de skattepliktiga varor som företaget importerar. Avseende vad som menas med att ”tillverka”, se kommentaren till 9 § 4. Yrkesmässig aktivitet, EU-land och import definieras i 2 §.

I punkten e ges möjlighet för den som i Sverige avser att yrkesmässigt förmedla distansförsäljning av skattepliktiga varor från undantagna säljare. Undantagna säljare definieras i 2 §. Denna möjlighet finns i dag inte i lagen om skatt på kemikalier i viss elektronik, men det finns förslag om att en liknande bestämmelse ska införas. Se avsnitt 11.10.6 för en närmare redogörelse.

Förutom att en sökande ska uppfylla någon av de fem alternativa grunderna i punkt 1 ska en sökande även vara lämplig med hänsyn till sina ekonomiska förhållanden och omständigheterna i övrigt, vilket framgår av *punkt 2*.

Av *punkt 3* framgår även att en godkänd lagerhållare inte samtidigt kan vara godkänd som registrerad mottagare eller registrerad EU-handlare, se även avsnitt 11.10.6–11.10.8. Om en lagerhållare i stället vill bli godkänd som registrerad mottagare eller registrerad EU-handlare får godkännandet som lagerhållare återkallas.

Enligt *andra stycket* ska ett godkännande som lagerhållare återkallas om förutsättningarna för godkännande inte längre finns eller om lagerhållaren begär det. Ett beslut om återkallelse gäller omedelbart, om inte något annat anges i beslutet.

### 13 §

I paragrafens *första stycke* regleras förutsättningarna för vem som får godkännas som registrerad mottagare. Paragrafen motsvarar 10 a § lagen om skatt på kemikalier i viss elektronik, se avsnitt 11.10.7.

I första stycket uppställs tre krav för godkännande. Enligt *punkt 1* krävs att sökanden i Sverige avser att yrkesmässigt från ett annat EU-land föra in eller ta emot skattepliktiga varor. Yrkesmässig aktivitet och EU-land definieras i 2 §. Enligt *punkt 2* ska sökanden med hänsyn till sina ekonomiska förhållanden och omständigheterna i övrigt vara lämplig som sådan mottagare. I *punkt 3* uppställs ett krav på att

den sökande inte ska vara godkänd som lagerhållare enligt 12 §. Om en registrerad mottagare i stället vill bli godkänd som lagerhållare får godkännandet som registrerad mottagare återkallas.

Enligt *andra stycket* ska ett godkännande som registrerad mottagare återkallas om förutsättningarna för godkännande inte längre finns eller om den registrerade mottagaren begär det. Ett beslut om återkallelse gäller omedelbart, om inte något annat anges i beslutet.

#### 14 §

I paragrafen regleras vem som får godkännas som registrerad EU-handlare. Registrerad EU-handlare är en skattskyldig aktör som det finns ett motsvarande förslag om att införa i lagen om skatt på kemikalier i viss elektronik, se avsnitt 11.10.8. 14 § motsvarar i stora delar bestämmelserna om godkännande som lagerhållare och registrerad mottagare.

I *första stycket* uppställs tre krav för godkännande. Enligt *punkten 1* krävs att sökanden avser att yrkesmässigt bedriva distansförsäljning av skattepliktiga varor eller förmedla distansförsäljningar av skattepliktiga varor från undantagna säljare. Yrkesmässig aktivitet, distansförsäljning och undantagna säljare definieras i 2 §. Med förmedling avses generellt att en aktör samlar erbjudanden från olika säljare, visar dem för potentiella kunder och sedan förmedlar en försäljning mellan säljaren och köparen, se avsnitt 11.10.4. Det är tillräckligt att ett av kraven är uppfyllda. Sökanden ska alltså avse att antingen sälja eller förmedla varor. När ett godkännande väl har meddelats är den registrerade EU-handlaren godkänd för hela sin verksamhet och inte enbart för den grund som har lett till godkännandet. Det bör observeras att det inte finns något krav på att värdet av försäljningen eller förmedlingen ska överskrida tröskelvärdet, se kommentar till 2 §. Exempelvis kan alltså en säljare vars försäljning av skattepliktiga varor till Sverige underskrider tröskelvärdet ansöka om att bli godkänd som registrerad EU-handlare om den uppfyller övriga krav. Det medför dock att säljaren blir skattskyldig som registrerad EU-handlare. Syftet med detta skulle exempelvis kunna vara att själv hantera deklaration och betalning av skatt vid försäljning genom förmedlare.

Enligt *punkten 2* ska sökanden med hänsyn till sina ekonomiska förhållanden och omständigheterna i övrigt vara lämplig som registrerad EU-handlare.

I *punkten 3* uppställs ett krav på att den sökande inte ska vara godkänd som lagerhållare enligt 12 §. Om en aktör som har ett sådant godkännande i stället vill bli godkänd som registrerad EU-handlare får det tidigare godkännandet återkallas.

Enligt *andra stycket* ska ett godkännande som registrerad EU-handlare återkallas om förutsättningarna för godkännande inte längre finns eller om den registrerade EU-handlaren begär det. Ett beslut om återkallelse gäller omedelbart, om inte något annat anges i beslutet.

### 15 §

I paragrafen föreskrivs vad som händer om en godkänd lagerhållare, registrerad mottagare eller registrerad EU-handlare försätts i konkurs. Godkännandet övergår då till konkursboet som blir skattskyldigt för varor för vilka skattskyldighet enligt 16 § 1 eller 3 inträder efter konkursbeslutet. Det krävs inte att konkursen sker enligt svensk lagstiftning. Bestämmelserna ska även tillämpas på motsvarande förfaranden enligt andra länders lagstiftning.

## Skattskyldighetens inträde

### 16 §

I paragrafen regleras när skyldighet att betala skatt inträder. Att skattskyldighet inträder innebär att den skattskyldige har att redovisa och betala skatt för de varor vilka skattskyldighet inträtt. Detta innebär dock inte att redovisning och betalning måste ske omedelbart. Tidpunkterna för detta följer av bestämmelserna i skatteförfarandelagen (2011:1244).

Tidpunkten för skattskyldighetens inträde är av central betydelse för tillämpningen av en rad bestämmelser i lagen. Den är bl.a. avgörande för vilken skattesats som ska tillämpas i samband med skattehöjningar. Exempelvis ska, om riksdagen beslutar om höjd skatt fr.o.m. ett årsskifte, den lägre skattesatsen som gällde före årsskiftet tillämpas på de varor för vilka skattskyldighet inträtt före årsskiftet även om



det av skatteförfarandelagens bestämmelser skulle följa att skatten ska redovisas och betalas först efter årsskiftet.

Tidpunkten för skattskyldighetens inträde är också det tillfälle då omfattningen av en enskild varas skatteplikt ska bedömas. Sammansättning och förpackning vid tidpunkten för skattskyldighetens inträde avgör vad som ska anses utgöra en vara (se kommentaren till 4 §). Den vikt varan har vid skattskyldighetens inträde är den vikt som utgör underlag för beräkning av varans skattebelopp. Det är innehållet i varan vid tidpunkten för skattskyldighetens inträde som avgör om rätt till avdrag för skatt enligt 5 § föreligger.

I punkt 1 a–e anges vid vilken tidpunkt skattskyldighet inträder för varor som hanteras av godkänd lagerhållare.

Av *punkten 1 a* framgår att skattskyldighet inträder då skattepliktig vara efter försäljning från lagerhållaren levereras till en köpare som inte är godkänd lagerhållare. Bestämmelsen avser alltså enbart leveranser efter att lagerhållaren har sålt en vara, inte då lagerhållaren har förmedlat en distansförsäljning av en skattepliktig vara. Vid tillämpning av denna bestämmelse ska en vara anses vara levererad till köparen även i de fall den enligt köparens anvisning ska avlämnas hos någon annan än köparen. Även i fall då en vara enligt köparens anvisning fortsatt förvaras hos lagerhållaren efter att äganderätten har övergått ska den anses levererad till köparen enligt bestämmelsen.

Av *punkten 1 b* framgår att skattskyldighet för lagerhållare inträder då skattepliktig vara tas till eget detaljförsäljningsställe för detaljförsäljning. Med detaljförsäljningsställe avses här butikslokal med, i förekommande fall, sådant butikslager som ligger i direkt anslutning till själva butikslokalen. Fabrikslager, centrallager och andra lager dit allmänheten inte har tillträde för att göra privata inköp ska inte anses utgöra detaljförsäljningsställe. Detta gäller även för det fall sådant lager utgör lager för direktförsäljning till konsumenter via Internet, telefon, postorderkatalog, etc.

Av *punkten 1 c* framgår att skattskyldighet inträder då skattepliktig vara tas i anspråk för annat ändamål än försäljning. Bestämmelsen är tillämplig om lagerhållaren avhänder sig varan till någon annan på annat sätt än genom försäljning, exempelvis genom att ge bort varan. Bestämmelsen ska också tillämpas i de fall lagerhållaren tar varan i anspråk i den egna verksamheten.

Av *punkten 1 d* framgår att lagerhållaren ska betala skatt för de varor som finns i lager då godkännandet som lagerhållare återkallas.

*Punkten 1 e* reglerar när skattskyldigheten inträder då lagerhållaren har förmedlat en distansförsäljning av en skattepliktig vara från en undantagen säljare. Undantagen säljare definieras i 2 §. Skattskyldigheten inträder i dessa fall då varan förs in till Sverige, snarare än vid leverans. Eftersom punkten enbart blir aktuell då en vara sålts till en konsument och transporterats från ett annat EU-land är dock varan då den förs in i Sverige alltid på väg till kunden, vilket innebär att tidsskillnaden mellan införsel och leverans i de flesta fall borde vara liten.

Av *punkten 2* framgår att för den som utan att vara lagerhållare yrkesmässigt tillverkar skattepliktiga varor inträder skattskyldigheten när den skattepliktiga varan tillverkas. Avseende vad som menas med ”tillverkas”, se kommentaren till 9 §.

Av *punkten 3* framgår att för den som är skattskyldig i egenskap av registrerad mottagare och registrerad EU-handlare inträder skattskyldigheten när den skattepliktiga varan förs in till Sverige. Samma tidpunkt gäller för den som, utan att vara en lagerhållare, registrerad mottagare eller registrerad EU-handlare, bedriver distansförsäljning av skattepliktiga varor om det sammanlagda värdet av samtliga försäljningar av skattepliktiga varor till Sverige överstiger tröskelvärdet. Vidare gäller samma tidpunkt för skattskyldighet när den som, utan att vara en lagerhållare eller registrerad EU-handlare, förmedlar distansförsäljning av skattepliktiga varor från undantagna säljare om det sammanlagda värdet av samtliga förmedlade försäljningar av skattepliktiga varor till Sverige överstiger tröskelvärdet. Slutligen gäller samma tidpunkt för skattskyldighet när en skattskyldig, som inte omfattas av ovan nämnda situationer, från ett annat EU-land yrkesmässigt för in eller tar emot skattepliktiga varor utan att det är distansförsäljning.

I *punkten 4* anges vid vilken tidpunkt skattskyldighet inträder för den som är skattskyldig med anledning av import.

## Undantag och återbetalning

### 17 §

Bestämmelsen är till för att förhindra dubbelbeskattning. Av bestämmelsen framgår att skattskyldighet inte inträder för en skattepliktig vara som skattskyldighet enligt lagen tidigare inträtt för. Det gäller dock inte om skatten har återbetalats enligt 18 §.

Bestämmelsen är tillämplig oavsett vem som tidigare har redovisat eller betalat skatt för varan. Det spelar heller ingen roll till vem skatten har återbetalats. En återbetalning gör att den skattskyldighet för vilken skatten har återbetalats inte längre hindrar framtida skattskyldigheters inträde. Om skattskyldighet sedan inträder igen för varan innebär det dock att skattskyldighet inte kan inträda ytterligare en gång, såvida inte även denna skatt återbetalas. Ett exempel kan illustrera detta. En skattepliktig vara förs in till Sverige den 1 februari, vilket innebär att skattskyldighet inträder. Den 1 april flyttas varan till ett annat EU-land och det sker en återbetalning av skatten enligt 18 §. Om varan sedan åter förs in till Sverige den 1 maj kommer en ny skattskyldighet att inträda. Den skattskyldighet som inträffade den 1 februari hindrar inte detta eftersom den skatten har återbetalats. Varan säljs sedan till en lagerhållare som den 1 juli säljer och levererar varan till en icke-lagerhållare. Skattskyldighet inträder då inte eftersom skattskyldighet tidigare har inträtt den 1 maj och den skatten inte har återbetalats. För ytterligare exempel av hur reglerna i 17 § och 18 § förhåller sig till varandra, se kommentaren till 18 §.

### 18 §

Paragrafen reglerar återbetalning av skatten i vissa fall.

En motsvarande bestämmelse har föreslagits i en ny paragraf, 13 b §, i lagen om skatt på kemikalier i viss elektronik. Denna bestämmelse har i sin tur utformats efter 29, 30 och 40 a §§ lagen (1994:1563) om tobaksskatt, med vissa språkliga justeringar.

Enligt *första stycket* kan, om skatt har betalats i Sverige för en skattepliktig vara som sedan flyttas till ett annat EU-land eller exporteras till tredjeland, återbetalning av skatten ske efter skriftlig ansökan hos Skatteverket.

I *andra stycket* finns tre punkter med förutsättningar som den som begär återbetalning ska visa. För att återbetalning ska beviljas ska samtliga punkter vara uppfyllda vid tiden för Skatteverkets beslut. Enligt *punkten 1* ska sökanden visa att den skatt som ansökan avser har betalats. Det finns inget krav på att sökanden ska ha betalat skatten, utan enbart att den ska ha betalats. Enligt *punkten 2* ska sökanden visa att skattskyldigheten inträdde inom tre månader före den tidpunkt då varan lämnade svenskt territorium. Enligt *punkten 3* ska sökanden visa antingen att undantaget i 17 § inte tidigare har tillämpats på varan eller att den flyttning eller export ansökan grundar sig på skedde efter den tidpunkt då undantaget senast tillämpades. Undantaget i 17 § anses ha tillämpats vid den tidpunkt då skattskyldighet skulle ha inträtt om undantaget inte hade varit tillämpligt. Hur reglerna i 17 § och 18 § förhåller sig till varandra kan bäst illustreras genom ett exempel. En skattepliktig vara förs yrkesmässigt in från Danmark till Sverige den 1 januari. Skattskyldighet inträder och skatt betalas. Varan förs sedan tillbaka till Danmark (eller något annat land) den 2 februari. Återbetalning av skatten kan då ske eftersom skatten har betalats, flytten till Danmark skedde inom tre månader från den tidpunkt då varan fördes in till Sverige och undantaget i 17 § aldrig har tillämpats på varan. Varan förs sedan yrkesmässigt in i Sverige igen den 3 mars. Om återbetalning skedde tidigare kommer en ny skattskyldighet att inträda. Undantaget i 17 § blir i så fall inte tillämpligt eftersom skatten har återbetalats. Om återbetalning i stället inte begärdes, eller nekades av någon anledning, kommer undantaget i 17 § att vara tillämpligt och någon ny skattskyldighet inträder inte. Återbetalning av skatten kan då inte längre ske på grund av flytten till Danmark den 2 februari eftersom undantaget i 17 § har tillämpats och flyttningen ansökan grundar sig på skedde före den tidpunkt då undantaget senast tillämpades (den 3 mars). Om varan sedan flyttas till Danmark den 28 mars kan återbetalning ske på grund av den flyttningen. Undantaget i 17 § har visserligen tillämpats, men den flyttning som ansökan nu grundar sig på skedde efter den tidpunkt då undantaget senast tillämpades. Om varan i stället hade flyttats till Danmark den 5 april hade återbetalning inte kunnat ske, eftersom det då har gått mer än tre månader mellan skattskyldighetens inträde (den 1 januari) och flyttningen ansökan grundar sig på (den 5 april). Tidpunkten då skattskyldigheten inträdde är fortfarande den tidpunkt då varan första gången fördes in i Sverige.

Andra gången inträdde ingen skattskyldighet på grund av undantaget i 17 §.

Utöver vad som anges i punkterna 1–3 ska sökanden även visa att varan har flyttats till ett annat EU-land eller exporterats till tredje land eftersom det är grundförutsättningen för återbetalning.

I *tredje och fjärde styckena* finns vissa regler kring förfarandet. Ansökan ska omfatta en period om ett kalenderkvartal och ges in till Skatteverket inom tre år efter kvartalets utgång. Ansökan ska vara undertecknad av sökanden eller av den som är ombud eller annan behörig företrädare för sökanden. En ansökan som lämnats för en sökande som är en juridisk person anses ha lämnats av sökanden, om det inte är uppenbart att den som lämnade begäran saknade behörighet att företräda sökanden.

## 19 §

I paragrafen regleras undantag från skattskyldighetens inträde för godkänd lagerhållare enligt 16 § 1. Paragrafen motsvarar delvis 14 § lagen om skatt på kemikalier i viss elektronik.

Bestämmelserna innebär att varor för vilka skattskyldighet inträder enligt 16 § 1 ändå inte ska beskattas om något av undantagen i denna paragraf är tillämpligt. I sådana fall ska någon skatt följaktligen inte redovisas för dessa varor i punktskattedeklaration. I de fall skatt inte redovisas för varor med stöd av bestämmelserna om undantag från skattskyldighetens inträde bör lagerhållaren emellertid bevara underlag som styrker det förhållande som ger rätt till undantag. Om förhållandet inte kan styrkas riskerar lagerhållaren att beslutet om skatt att betala den aktuella perioden omprövas och ändras.

Händelsen som medför att varan undantas från skatteplikt måste ha inträffat senast vid tidpunkten för skattskyldighetens inträde. Om skattskyldighet har inträtt och någon av de uppräknade situationerna inträffar därefter undantas inte skattskyldigheten retroaktivt. Ett exempel kan illustrera detta. En lagerhållare tar i anspråk en skattepliktig vara för den egna verksamheten. Detta medför att skattskyldighet inträder enligt 16 § 1 c. Efter ianspråktagandet inträffar en brand hos lagerhållaren vid vilken varan fullständigt förstörs, vilket normalt medför att varan undantas från skattskyldighet (se 19 § 2). Undantaget blir dock inte tillämpligt på den skattskyl-

dighet som inträdde vid ianspråktagandet, eftersom det inte kan tillämpas retroaktivt.

I *punkten 1* följer att en skattepliktig vara som levereras till köpare i annat land är undantagen från skatteplikt. Bestämmelsen innebär att lagerhållare inte ska betala skatt för varor som levereras utomlands. Det är dock enbart händelsen som innebär att varan levereras till en köpare i annat land som undantas och inte varan som sådan. Om varan senare skulle återinföras till Sverige kan den bli föremål för beskattning. I sammanhanget bör även noteras att skatteplikt för en godkänd lagerhållare enligt 16 § 1 b inträder då en skattepliktig vara tas till eget försäljningsställe för detaljförsäljning. Vid försäljning från det egna försäljningsstället till en köpare i annat land har undantag enligt denna punkt således inte någon betydelse, då skattskyldigheten redan tidigare har inträtt. I enlighet med vad som nämndes inledningsvis kan undantaget inte tillämpas retroaktivt.

Enligt *punkten 2* undantas skattepliktig vara som blivit fullständigt förstörd genom oförutsedda händelser eller force majeure. Bestämmelsen är exempelvis tillämplig då varor brunnit upp. För att undantaget ska vara tillämpligt krävs att hela varan ska ha blivit fullständigt förstörd. Att en vara har skadats och inte går att sälja är inte tillräckligt för att undantag enligt denna punkt ska vara tillämpligt. I sådana fall kan dock undantag enligt tredje eller fjärde punkten bli aktuella.

Av *punkten 3* framgår att skattepliktig vara som lämnats för materialåtervinning av avfall enligt 15 kap. 6 § miljöbalken är undantagen från skatteplikt. Bestämmelsen ger lagerhållare en möjlighet att inte behöva betala skatt för varor som är skadade. Materialåtervinning av avfall enligt 15 kap. 16 § miljöbalken innebär att avfallet upparbetas till nya ämnen eller föremål som inte ska användas som bränsle eller fyllnadsmaterial.

Enligt *punkten 4* undantas skattepliktig vara som har återanvänts vid tillverkning av en vara. Något krav på att den återanvänds vid tillverkning av en ny produkt som är skattepliktig uppställs inte. Bestämmelsen innebär att varor som lagerhållaren tar i anspråk för att använda vid tillverkningen av en annan vara inte ska beskattas. Om sådan återanvändning sker ska således endast den sist tillverkade varan beskattas om den är skattepliktig. För att undantaget ska vara tillämpligt krävs att hela varan återanvänds vid tillverkning av skatte-

pliktig vara. Om delar av varan blivit fullständigt förstörd eller lämnats för materialåtervinning (se kommentarerna till andra respektive tredje punkten) är det tillräckligt att det som är kvar av varan återanvänds vid tillverkning av en ny vara.

## Förfarande och överklagande

### 20 §

Av paragrafens *första stycke* följer att bestämmelserna i skatteförfarandelagen gäller i fråga om förfarandet vid beskattningen i de fall där Skatteverket är beskattningsmyndighet. Det gäller dock inte i de fall som anges i andra stycket. Vidare gäller det inte heller på de fall som avses i 21 och 22 §§, eftersom det i dessa paragrafer särskilt anges vilka delar av skatteförfarandelagen som är tillämpliga.

Av *andra stycket* följer att Tullverket är beskattningsmyndighet vid import och att skatten i sådana situationer ska betalas till Tullverket samt att tullagen (2016:253) ska tillämpas i fråga om förfarandet vid sådan beskattning. Att skatteförfarandelagen respektive tullagen blir tillämplig innebär även att överklagandereglererna i dessa lagar blir tillämpliga på merparten av de beslut som fattas enligt lagen om skatt på kemikalier i kläder och skor.

### 21 §

Paragrafen reglerar beslut om skatt och tilläggsavgift vid felaktig information från en konsument. En motsvarande bestämmelse har föreslagits i en ny paragraf, 15 a §, i lagen om skatt på kemikalier i viss elektronik. Paragrafen motsvarar till stora delar den s.k. oegentlighetsbeskattningen i 34 a § lagen om tobaksskatt och lagen (1994:1564) om alkoholskatt.

Enligt *första stycket* beslutar Skatteverket om skatt och tilläggsavgift som avses i 10 §. Skatten och avgiften ska betalas inom den tid som Skatteverket bestämmer.

Enligt *andra stycket* ska vissa bestämmelser om föreläggande och revision i skatteförfarandelagen gälla i tillämpliga delar vid inhämtande av uppgifter som är av betydelse för beslut om skatt enligt 10 § av någon annan än den som föreläggs eller revideras.

*Tredje stycket* reglerar vilka övriga regler i skatteförfarandelagen som är tillämpliga. Jämfört med reglerna om oegentlighetsbeskattning saknas vissa regler om juridiska personer, bevissäkring och betalningssäkring. Det kan även noteras att det inte finns någon hänvisning till de generella reglerna om befrielse från respektive beslut om särskilda avgifter i 51 och 52 kap. skatteförfarandelagen. De reglerna är således inte tillämpliga.

## 22 §

Paragrafens *första* och *andra stycke* reglerar det praktiska förfarandet kring in- och utbetalning av skatt enligt 10 §. Vilka regler som gäller i övrigt för sådan skatt regleras i 21 §, se kommentaren till denna paragraf.

## 23 §

I paragrafen regleras förutsättningarna för överklagande av sådana beslut som inte överklagas enligt skatteförfarandelagen (2011:1244) eller tullagen (2016:253). Av paragrafens *första stycke* framgår att beslut enligt 12, 13 eller 14 §§ får överklagas till allmän förvaltningsdomstol. De beslut som avses är godkännande som lagerhållare, registrerad mottagare och registrerad EU-handlare och återkallelse av sådana godkännanden. För dessa beslut gäller de allmänna bestämmelserna om tidsfrist för överklagande m.m. som följer av förvaltningslagen (1986:223).

Av paragrafens *andra stycke* följer att prövningstillstånd krävs vid överklagande till kammarrätten avseende sådana beslut.

## **Ikraftträdande och övergångsbestämmelser**

Av *punkten 1* framgår att lagen ska träda i kraft den 1 april 2021. Bestämmelser om godkända aktörer i 12–15 och 23 §§ tillämpas från och med detta datum.

Av *punkten 2* framgår att övriga bestämmelser ska tillämpas för första gången på skattskyldighet som inträder efter utgången av juni 2021.



### *Bilaga 1*

I bilagan listas ämnen med cancerframkallande, mutagena och reproduktionstoxiska (CMR) egenskaper. En redovisning av urvalet av ämnen ges i avsnitt 11.5.1. Om varan inte innehåller några av de ämnena i halter över angivna gränsvärden utgör det en grund för avdrag, se 5 § första stycket. I den första kolumnen anges ämnets namn. För att lättare kunna identifiera ämnet anges i den andra kolumnen i förekommande fall ämnets CAS-nummer, i den tredje kolumnen i förekommande fall ämnets EG-nummer. Begreppen CAS-nummer respektive EG-nummer definieras i 2 §. Ämnet tris(kloropropyl)fosfat (TCPP) har inget EG-nummer, vilket är anledningen till att det inte anges i bilagan. I den fjärde kolumnen anges det gränsvärde som gäller för samtliga homogena material. Homogena material definieras i 2 §. Förekommande enheter är milligram per kilogram (mg/kg).

### *Bilaga 2*

I bilagan listas ämnen/ämnesgrupper med allergiframkallande egenskaper i samma ordning som i begränsningsförslaget inom Reach-förordningen. En redovisning av urvalet av ämnen ges i avsnitt 11.5.1. Se kommentarer under bilaga 1 angående grund för avdrag enligt 5 § första stycket, ämnesnamn, CAS-nummer, EG-nummer, gränsvärden respektive enheter. För nickel- respektive koboltföreningar och C.I. Disperse Blue 291 är det fråga om många CAS- eller EG-nummer. Det är inte möjligt att uttömmande ange alla nummer i bilagan, därför anges i stället ”flera” i de aktuella kolumnerna. Ett särskilt gränsvärde för material av läder, päls eller hudar ska tillämpas för 1,4 parafenylen diamin, nickelföreningar respektive koboltföreningar. Dessa ämnen har även särskilda gränsvärden för övriga material, dvs. material som inte är av läder, päls eller hudar.

### *Bilaga 3*

I bilagan listas ämnen/ämnesgrupper som är persistenta (långlivade) bioackumulerande och toxiska (PBT) samt ämnen som är mycket persistenta och mycket bioackumulerande (vPvB). En redovisning

av urvalet av ämnen ges i avsnitt 11.5.1. Se kommentarer under bilaga 1 angående grund för avdrag enligt 5 § första stycket, ämnesnamn, CAS-nummer, EG-nummer, respektive gränsvärden. För gruppen alkaner, C<sub>10</sub>–C<sub>28</sub>, klorerade (klorparaffiner) är det fråga om många CAS- eller EG-nummer. Det är inte möjligt att uttömmande ange alla nummer i bilagan, därför anges i stället ”flera” i de aktuella kolumnerna. Ett särskilt gränsvärde i mg/kg för material av läder ska tillämpas för gruppen alkaner, C<sub>10</sub>–C<sub>28</sub>, klorerade (klorparaffiner). För dessa ämnen finns även gränsvärden i mg/kg för övriga material. Halterna av siloxaner ska mätas i viktprocent.

#### *Bilaga 4*

I bilagan listas ämnen med hormonstörande egenskaper. En redovisning av urvalet av ämnen ges i avsnitt 11.5.1. Se kommentarer under bilaga 1 angående grund för avdrag enligt 5 § första stycket, ämnesnamn, CAS-nummer, EG-nummer, gränsvärden respektive enheter. För gruppen alkylfenol/etoxilater är det fråga om många CAS- eller EG-nummer. Det är inte möjligt att uttömmande ange alla nummer i bilagan, därför anges i stället ”flera” i de aktuella kolumnerna. Gränsvärdet för enskilda ämnen i gruppen alkylfenol/etoxilater är 5,0 mg/kg och gränsvärdet för summan av alla ämnen i gruppen alkylfenol/etoxilater är 50,0 mg/kg.

#### *Bilaga 5*

I bilaga 5 listas antimikrobiella ämnen (biocider). En redovisning av urvalet av ämnen ges i avsnitt 11.5.1. Se kommentarer under bilaga 1 angående grund för avdrag enligt 5 § första stycket, ämnesnamn, CAS-nummer, EG-nummer, gränsvärden respektive enheter. För reaktionsblandning av titandioxid och silverklorid är det inte möjligt att ange något CAS- eller EG-nummer.

## **14.2 Förslaget till lag om ändring i tullagen (2016:253)**

### **2 kap.**

#### *1 §*

I paragrafen anges i vilka lagar som det finns bestämmelser om skyldighet att betala annan skatt än tull vid import eller införsel till det svenska tullområdet. Uppräkningen av lagar kompletteras med lagen om skatt på kemikalier i kläder och skor.

## **14.3 Förslaget till lag om ändring i lagen (2001:181) om behandling av uppgifter i Skatteverkets beskattningsverksamhet**

### **2 kap.**

#### *12 §*

I paragrafen regleras vissa undantag från huvudregeln i 2 kap. 11 § om när Skatteverket ska gallra uppgifter och handlingar som behandlas i den s.k. beskattningsdatabasen. Genom en ändring i *tredje stycket* anges att uppgifter och handlingar om godkända lagerhållare, registrerade mottagare och registrerade EU-handlare enligt lagen om skatt på kemikalier i kläder och skor ska gallras sju år efter utgången av det kalenderår då godkännandet blev återkallat.

## **14.4 Förslaget till lag om ändring i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400)**

### **27 kap.**

#### *1 §*

Bestämmelsen handlar om skattesekretess. I *tredje stycket* görs en komplettering som innebär att en tilläggsavgift enligt 10 § lagen om skatt på kemikalier i kläder och skor läggs till bland uppgifter som jämförs med skatt vid tillämpning av bestämmelsen.

## 14.5 Förslaget till lag om ändring i skatteförfarandelagen (2011:1244)

### 3 kap.

#### 4 §

I paragrafen regleras vad som avses med beskattningsår i olika fall. I *punkten 7* regleras bl.a. vad som avses med beskattningsår för beslut om skatt vid oegentlighet enligt andra punktskattelagstiftningar. Ändringen innebär att även beslut om skatt vid felaktig information enligt 10 § lagen om skatt på kemikalier i kläder och skor omfattas genom ett tillägg under *punkten e*.

### 3 kap.

#### 15 §

I paragrafen anges genom en uppräkningsvad som avses med punktskatt. Syftet med uppräkningsvad är att legaldefiniera vad som avses med punktskatt när begreppet används i andra bestämmelser i lagen.

Paragrafen ändras på så sätt att uppräkningsvad kompletteras med lagen om skatt på kemikalier i kläder och skor i en ny *punkt 17*.

### 7 kap.

#### 1 §

I paragrafen regleras vem som ska registreras hos Skatteverket. I *första stycket punkten 10* regleras vilka skattskyldiga enligt olika uppräknade punktskattelagstiftningar som ska registreras. Paragrafen ändras på så sätt att uppräkningsvad kompletteras med en ny punkt, *10 o*, som hänvisar till 9 § 1, 2 eller 3 lagen om skatt på kemikalier i kläder och skor. Detta innebär att Skatteverket ska registrera den som har godkänts som lagerhållare, registrerad mottagare eller registrerad EU-handlare enligt lagen om skatt på kemikalier i kläder och skor.

**26 kap.**

## 8 §

I paragrafen regleras i vilka fall punktskatt ska redovisas i en särskild skattedeclaration för varje händelse som medför skattskyldighet, i stället för i en punktskattedeclaration för den aktuella redovisningsperioden, jfr 6 §.

Av *punkten 1* följer att punktskatt ska redovisas i en särskild skattedeclaration för varje händelse som medför skattskyldighet, om den som är skyldig att lämna skattedeclaration är skattskyldig för vissa punktskatter och inte ska registreras till följd av 7 kap. 1 §. Uppräkningen i första punkten kompletteras med lagen om skatt på kemikalier i kläder och skor. Andra skattskyldiga än godkända lagerhållare, registrerade mottagare och registrerade EU-handlare ska därmed redovisa punktskatt i en särskild skattedeclaration för varje händelse som medför skattskyldighet.

**37 kap.**

## 7 a §

I paragrafen regleras Skatteverkets möjligheter att förelägga den som har beviljats återbetalning av eller kompensation för punktskatt enligt vissa punktskattelagar att lämna uppgift som verket behöver för att kunna kontrollera att denne har lämnat riktiga och fullständiga uppgifter i en ansökan. Paragrafen kompletteras med en hänvisning till 53 kap. 5 § 1 e, vilket innebär att föreläggande blir möjligt även avseende återbetalning av skatt enligt lagen om skatt på kemikalier i kläder och skor.

## 9 a §

I paragrafen regleras möjligheterna att förelägga den som är eller kan antas vara bokföringsskyldig enligt bokföringslagen (1999:1078) eller som är en annan juridisk person än ett dödsbo att lämna uppgift om en rättshandling med någon annan, ett s.k. tredjemansföreläggande. Genom en ändring i *andra stycket* kompletteras paragrafen med en hänvisning till 53 kap. 5 § 1 e, vilket innebär att föreläggande blir

möjligt även avseende återbetalning av skatt enligt lagen om skatt på kemikalier i kläder och skor.

#### 41 kap.

##### 3 §

I paragrafen anges hos vem revision får göras. Av *punkten 11* följer att revision får göras hos den som har ansökt om godkännande som lagerhållare enligt vissa punktskatter. Uppräkningen kompletteras med lagen om skatt på kemikalier i kläder och skor. Vidare följer av *punkten 12* att revision får göras hos den som har ansökt om godkännande som registrerad mottagare enligt lagen om skatt på kemikalier i viss elektronik. Uppräkningen kompletteras med lagen om skatt på kemikalier i kläder och skor. Slutligen införs det en ny *punkt 13* som anger att revision får göras hos den som har ansökt om godkännande som registrerad EU-handlare enligt lagen om skatt på kemikalier i kläder och skor.

#### 53 kap.

##### 5 §

I paragrafen räknas upp vilka beslut som anses vara beslut om punktskatt. Ändringen innebär att det förs in en ny punkt, 1 e, enligt vilken beslut om återbetalning enligt 18 § lagen om skatt på kemikalier i kläder och skor ska anses som ett beslut om punktskatt. Det innebär bl.a. att bestämmelserna om betalning, ränta, omprövning och överklagande i skatteförfarandelagen blir tillämpliga på ett sådant beslut.

# Särskilt yttrande

## Särskilt yttrande av experterna Robert Lönn, Magnus Nikkarinen och Petra Pettersson

### Bakgrund

Vi är näringslivets representanter i utredningen och vi 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 styrmedel 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.

En skatt kan, i vissa fall, vara ett lämpligt styrmedel om den utformas på ett ändamålsenligt sätt för att träffa specifika kemikalier som anses vara särskilt angelägna att substituera. Av de skattekonstruktioner som utredningen har undersökt är en skatt som bygger på avgränsade varugrupper att föredra.<sup>1</sup> 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.

Så som skatten nu föreslås bli utformad försöker man via ett nationellt styrmedel lösa internationella utmaningar. Ett effektivt miljöarbete görs företrädesvis på EU-nivå. Homogena lagkrav och

---

<sup>1</sup> Se avsnitt 10.5 i aktuellt betänkande.

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.

### Sammanfattning

Vi anser att utredningens förslag på skatt inte bör införas mot bakgrund av bl.a. följande:

- Förslagen saknar nödvändig precision för att utgöra ett kostnads-effektivt och acceptabelt styrmedel. Det ger fel signaler, om skatten ska vara miljöstyrande, att skatten träffar alla kläder och skor trots att utredningen bedömer att 83,68 procent av alla sådana kläder är helt utan de kemikalier som lagen reglerar. Med förslaget kommer näringsidkare alltid att betala minst fem procent av full punktskatt på kläder och skor oavsett om de innehåller kemikalier eller inte.
- Utredningsdirektivets krav på att det ska finnas standardiserade mätmetoder eller annan likvärdig mätmetod på de kemikalier som ska beskattas uppfylls inte.
- Utredningen har inte kunnat bedöma om skatten är samhällsekonomiskt motiverad, men bedömer att den har en negativ påverkan på konkurrenskraften och sysselsättningen i branschen.
- Utredningens förslag är bristfälligt avseende att skapa förutsättningar för en cirkulär ekonomi. Exempelvis undantar lagen inte varor som lämnas till avfallsförbränning vilket medför att produkterna kan komma att beskattas med dubbla punktskatter. Ett annat exempel på bristande cirkularitet är att lagens föreslagna skattekonstruktion innebär att begagnade varor kommer att beskattas. Det går emot utredningens uppdrag att inte försämra förutsättningarna för att bedriva handel med begagnade kläder och skor samt motverkar utvecklingen mot en cirkulär ekonomi.



- Utformningen av skatten bryter sannolikt mot såväl EU:s regler för den inre marknaden som det internationella handelsregelverket i WTO. Det kan inte vara motiverat att utforma handels hinder utifrån åberopande av miljö och hälsa när lejonparten av kläder och skor inte innehåller de kemikalier som beskattas.
- Vår bedömning är 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 driva in skatt från aktörer utanför Sverige är fog för att inte gå vidare med förslaget.
- Det finns brister i urvalet av de kemikalier som enligt utredningen ska beskattas. Exempelvis är flera av de aktuella kemikalierna dubbelreglerade då de träffas av annan lagstiftning. Dessutom baseras underlaget i konsekvensanalysen i utredningen på mätningar som är över åtta år gamla och därmed obsoleta.
- Utredningen ger inga indikationer på hur och när det ska säkerställas att bilagorna uppdateras. Vidare bör översyn av lagstiftningen ske inom två år från ett eventuellt ikraftträdande.

## Synpunkter på utredningens förslag

### *Skatten saknar nödvändig precision*

Under förutsättningen 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. Ett tydligt exempel på skattens bristande träffsäkerhet är att över 83 procent av de produkter som omfattas av skatten är helt utan de kemikalier som ligger till grund för beskattning av kläder och skor. Vidare ska samtliga aktörer bevisa avsaknad av olika typer av biocider, trots att mellan 98 till 99 procent av alla kläder och skor inte förväntas innehålla några biocider.

Mot bakgrund av den höga andel företag som inte träffas av 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 sådana ämnen.”<sup>2</sup> Kemikaliskatteutredningens motiv för att inte föreslå någon skatt, eller åtminstone att begränsa omfattningen av skatten, är fortfarande relevant.

Kommittédirektivets krav på en kostnadseffektiv och administrativt enkel skatt är enligt vår uppfattning inte uppfyllt.

### *Fiskal utformning av skatten*

Utgångspunkten för en miljöskatt är att den ska vara substitutionsdrivande. Det innebär 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.

I utredningens förslag kommer fem procent av det ursprungliga punktskattebeloppet alltid att betalas även om aktörerna bevisat att varorna är helt utan de listade kemikalierna. 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 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. 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. Det är också värt att notera att antalet modebutiker minskat med 27 procent mellan åren 2011 och 2018. Att då lägga en pålaga på denna bransch är mycket svårt att motivera utifrån ett kostnadseffektivt perspektiv. Det kommer

---

<sup>2</sup> SOU 2015:30, s. 249.

då att minska konkurrenskraften ytterligare och slå ut såväl företag som arbetstillfällena. Till detta 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 att utvecklingen av en mer cirkulär ekonomi.

### *Nödvändiga standardiserade mätmetoder saknas*

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. Utredningen anger exempelvis att det för enskilda PFAS inte alltid finns tillgång till standardiserade mätmetoder eller standardsubstanser, men erfar att det pågår en utveckling av metoder för att mäta totalt organiskt fluor.<sup>3</sup> 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 får till följd att 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.

Vår bedömning är 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

---

<sup>3</sup> Se avsnitt 11.7 i aktuellt betänkande.

som är aktuella. Även myndigheternas begränsade möjligheter att driva in skatt från aktörer utanför Sverige är fog för att inte gå vidare med förslaget.

### *Osäkra hälso- och miljöekonomiska vinster med skatten*

Av konsekvensutredningen framgår att utredningen inte kunnat bedöma de hälso- och miljöekonomiska vinsterna av att skadliga kemikalier undviks i kläder och skor. Mot bakgrund av detta gör utredningen bedömningen att den inte kan dra någon slutsats huruvida skattens samhällsekonomiska kostnader är större eller mindre än dess samhällsekonomiska vinster.<sup>4</sup> Denna bristande osäkerhet kring effekterna av skatten bör i sig vara en indikation på att skatten inte bör genomföras.

Förslaget innebär en omfattande administrativ börda för de som deklarerar skatten och måste säkerställa tillfredställande underlag för att styrka avdragsrätt. 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. Frågan är dock om det finns grund att inskränka den fria rörligheten av varor om det saknas underlag som kan påvisa att det finns en samhällsvinst med skatten.

Vidare framgår av konsekvensanalysen att skatten bl.a. beräknas leda till cirka 700 färre arbetstillfällen inom kläd- och skoindustrin i Sverige och att skatten förväntas ha störst negativ effekt för kvinnor och låginkomsttagare. Risken är dessutom 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 företagens 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 lejonpar-

---

<sup>4</sup> Se avsnitt 13.8.4.

ten av kläderna och skorna beskattas trots att varorna inte innehåller de listade kemikalierna.

### *Undantag behövs för varor som lämnas för avfallsförbränning*

I utredningens förslag görs inget undantag för varor som lagerhållare lämnar till avfallsförbränning, något som vi anser är olyckligt. I miljöbalken finns den s.k. avfallshierarkin som anger i vilken ordning som avfall ska hanteras.<sup>5</sup>

Vidare finns det 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.

### *Försämrade förutsättningar för handel med begagnade kläder och skor*

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. 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

---

<sup>5</sup> Se 15 kap. 10 § miljöbalken.

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.

### *Motverkar den fria rörligheten inom EU och den internationella handeln*

I likhet med det förslag som lagts för elektronikskatten så föreslås i denna utredning att även utländska säljare ska bli skattskyldiga. Det innebär att samma regelverk ska gälla även för dem.

Det är mycket svårt att se att utformningen av skatten skulle vara förenlig med EU:s regler för den inre marknaden då skatten utgör ett handelshinder. Även utifrån ett globalt handels-perspektiv kommer skatten att vara mycket svårmotiverad. 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”. Eftersom mer än 83 procent av alla produkter som föreslås beskattas inte innehåller något av de ämnen man listar, bör skatten vara oförenlig med intentionen i artikel XX.

Slutligen finns all anledning att fråga sig om Sverige, som ett litet och exportberoende 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 egna nationella skatter som Sverige anser görs på ovetenskapliga grunder och hämmar vår export.

### *Brister i urvalet av kemikalier som ska omfattas av skatten*

Utredningen har inte beaktat information från näringslivets experter i tillräckligt hög grad vid utformningen av bilagorna om skattepliktiga kemikalier.

Det kan konstateras att vissa listade ämnena redan är förbjudna i befintlig lagstiftning. Utvärdering av nivåer och halter har redan gjorts och bör följas, exempelvis gällande alkaner och SCCP. Vidare finns dubbelregleringar med annan lagstiftning som skapar otydlighet.

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 biocidförordning<sup>6</sup> och reglering av biocider bör ske enbart inom denna. Därutöver bör biocider inte vara föremål för annan reglering, såsom beskattning.

Flera ämnen i bilagorna är redan föreslagna att omfattas av EU:s kemikalielagstiftning (Reach-förordningen<sup>7</sup>) 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 till konsekvensanalysen är över åtta år gamla. Mycket har hänt inom Reach-förordningen och biocidförordningen. Kunskapen kring kemikalier och kemikaliehantering har förändrats enormt. Uppdaterade fakta och status av dagsläget måste införskaffas för en korrekt konsekvensanalys och för att kunna utvärdera effekten av en lag.

### *Plan för utvärdering av skatten*

Utöver uppdateringarna av bilagorna är det viktigt att det finns en plan för att utvärdera de miljömässiga och skattemässiga av skatten för att säkerställa att skatten får önskvärd effekt. Utredningen har föreslagit att utvärdering bör ske efter fyra år, men med beaktande

<sup>6</sup> Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 528/2012 av den 22 maj 2012 om tillhandahållande på marknaden och användning av biocidprodukter.

<sup>7</sup> Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1907/2006 av den 18 december 2006 om registrering, utvärdering, godkännande och begränsning av kemikalier (Reach), inrättande av en europeisk kemikaliemyndighet, ändring av direktiv 1999/45/EG och upphävande av rådets förordning (EEG) nr 793/93 och kommissionens förordning (EG) nr 1488/94 samt rådets direktiv 76/769/EEG och kommissionens direktiv 91/155/EEG, 93/67/EEG, 93/105/EG och 2000/21/EG.

av de osäkra hälso- och miljövinsterna med skatten är det rimligt att uppföljningen sker efter två år från ikraftträdandet.

#### *Angående skattens föreslagna ikraftträdandedatum*

Utredningen har föreslagit att lagen ska träda i kraft från den 1 april 2021 och att skatten ska tas ut från den 1 juli 2021. Med beaktande av utredningens bedömning att bl.a. EU bör notifieras om förslaget och att aktörerna inte är vana att hantera punktskatter bör ikraftträdandet senareläggas. En rimlig tid bör ges till omställning för bl.a. anpassning av affärssystem och upprättande av nya rutiner som förorsakas av skatten. Skatten bör därför tas ut tidigast från den 1 januari 2022.

#### *Slutsatser*

Avslutningsvis kan det konstateras att utredningen i mycket begränsad utsträckning tagit det svenska näringslivets synpunkter i beaktande när arbetet har genomförts. Huvuddrivkraften för utredningen förefaller i stället att ha varit att säkerställa en tillkommande skatteintäkt från hela kläd- och skobranschen, oavsett om varorna innehåller farliga kemikalier eller inte.

Utredningens förslag uppfyller inte kommittédirektivets allmänna krav på att den föreslagna skatten ska främja substitution, samt vara kostnadseffektiv och administrativt enkel. Förslaget bör därför inte remitteras innan detta är justerat. Om remittering ändå sker utan sådan justering bör åtminstone remitteringen genomföras efter att utvärderingen av elektronikskatten är genomförd, vilket sker under hösten 2020.



# Kommittédirektiv 2019:15

## Skatt på skadliga kemikalier i kläder och skor

Beslut vid regeringssammanträde den 18 april 2019

### Sammanfattning

En särskild utredare ska analysera och lämna förslag på hur en skatt på skadliga kemikalier i kläder och skor kan utformas. Syftet med skatten ska vara att minska förekomsten av eller risken för exponering och spridning av miljö- och hälsofarliga ämnen från kläder och skor på ett kostnadseffektivt sätt. Vid utformningen av skatten bör utredaren även beakta risken att skadliga kemikalier hamnar i naturen och där ger upphov till skadlig inverkan på miljön.

Utredaren ska bl.a.

- redovisa lämplig avgränsning när det gäller skadliga ämnen och vilka varugrupper som bör omfattas av skatten samt hur kriterierna för en beskattning bör utformas,
- föreslå skattenivåer som är tillräckligt effektiva för att minska exponeringen för, och på sikt fasa ut, skadliga kemikalier i kläder och skor,
- lämna nödvändiga författningsförslag.

Uppdraget ska redovisas senast den 1 april 2020.

## Bakgrund

### *Svenska miljömål*

Riksdagen beslutade 2010 om en ny målstruktur för miljöarbetet med ett utvecklat generationsmål (prop. 2009/10:155, bet. 2009/10:MJU25, rskr. 2009/10:377). Målstrukturen innebär att miljöarbetet ska vara strukturerat med ett generationsmål, miljökvalitetsmål och etappmål. Generationsmålet är det övergripande målet för miljöpolitiken och beskriver att vi till nästa generation ska lämna över ett samhälle där de stora miljöproblemen i Sverige är lösta, utan att orsaka ökade miljö- och hälsoproblem utanför Sveriges gränser. Miljökvalitetsmålen anger det tillstånd i den svenska miljön som miljöarbetet ska leda till. Ett av miljökvalitetsmålen är Giftfri miljö. Målet innebär bl.a., utifrån den lydelse som riksdagen beslutade om 2010, att förekomsten av ämnen i miljön som har skapats i eller utvunnits av samhället inte ska hota människors hälsa eller den biologiska mångfalden. Regeringen har även, vid olika tillfällen, beslutat om sammanlagt åtta etappmål för målet Giftfri miljö, bl.a. om särskilt farliga ämnen, information om farliga ämnen i varor, giftfria och resurseffektiva kretslopp och minskning av barns exponering för farliga kemikalier.

### *Insatser för att nå miljökvalitetsmålet Giftfri miljö*

Ett antal insatser har gjorts för att nå miljökvalitetsmålet Giftfri miljö. Bland annat har sedan 2010 Kemikalieinspektionen i uppdrag av regeringen att genomföra en handlingsplan för en giftfri vardag. Uppdraget sträcker sig t.o.m. 2020. Tillsynen av regler som begränsar förekomsten av farliga ämnen i varor har ökat med stöd av handlingsplanen. Det gäller särskilt varor som är riktade till barn och som barn kommer i kontakt med, t.ex. leksaker, smycken, kläder och hemelektronik. Ett stort antal varor har analyserats för att upptäcka farliga ämnen. Många varor med förbjudna ämnen har på så sätt kunnat upptäckas och antalet åtalsanmälningar har ökat.

De nordiska miljöministrarna har under åren 2015 och 2016 gemensamt uppmanat Europeiska kommissionen att vidta åtgärder på EU-nivå för att stärka lagstiftningen om farliga ämnen i textilier. Miljöministrarna har även lyft behovet av att EU vidtar andra åtgär-

der för att minimera negativ påverkan på människors hälsa och miljön av textilproduktion och konsumtion.

### *Reach-förordningen*

Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1907/2006 om registrering, utvärdering, godkännande och begränsning av kemikalier (Reach) syftar till att garantera en hög skyddsnivå för människors hälsa och miljön, inbegripet främjande av alternativa metoder för att bedöma hur farliga ämnen är, samt att ämnen fritt kan cirkulera på den inre marknaden samtidigt som konkurrenskraft och innovation förbättras. Reach behandlar registrering, utvärdering, tillstånd och begränsningar av kemiska ämnen samt innehåller krav på användare av kemikalier. I artikel 33 i Reach åläggs leverantörer en skyldighet att vidarebefordra information om ämnen i varor i leverantörskedjan.

Under 2018 beslutade kommissionen inom ramen för Reach att begränsa 33 farliga ämnen i bl.a. kläder och hemtextilier. Kommissionens beslut innebär att vissa ämnen som är cancerframkallande, mutagena eller reproduktionstoxiska (CMR-ämnen) begränsas i varor av textil. Syftet med detta är att minska människors exponering för de farliga ämnena. De nya reglerna börjar gälla den 1 november 2020.

### *Tidigare utredning om skatt på kemikalier i viss elektronik*

Den 19 december 2013 tillsatte regeringen en utredning om ekonomiska styrmedel för kemikalier. En särskild utredare skulle analysera behovet av nya ekonomiska styrmedel på kemikalieområdet. Huvudmotivet för dessa nya ekonomiska styrmedel på kemikalieområdet skulle vara att minska förekomsten av eller risken för exponering och spridning av miljö- och hälsofarliga ämnen från olika varugrupper, t.ex. kläder och hemelektronik. Uppdraget redovisades i betänkandet Skatt på vissa konsumentvaror som innehåller kemikalier (SOU 2015:30). Utredningen föreslog bl.a. en skatt på viss elektronik. Utredningen valde dock att inte lägga fram något förslag om en skatt på kläder. Skälet för detta var att utredningen ansåg att det krävdes ytterligare överväganden. Lagen (2016:1067) om skatt på kemikalier i viss elektronik infördes den 1 april 2017.

## Uppdraget

En särskild utredare ska analysera och lämna förslag på hur en skatt på skadliga kemikalier i kläder och skor kan utformas. Syftet med skatten ska vara att minska förekomsten av eller risken för exponering och spridning av miljö- och hälsofarliga ämnen från kläder och skor samt vara substitutionsdrivande. Vid utformningen av skatten bör utredaren även beakta risken att skadliga kemikalier hamnar i naturen och där ger upphov till skadlig inverkan på miljön. Skatten ska vara kostnadseffektiv, teknikneutral och administrativt enkel. Utredaren ska även lämna förslag på eventuella kompletterande åtgärder som kan behövas för att uppnå det angivna syftet.

Utredaren ska redovisa lämplig avgränsning när det gäller skadliga ämnen och vilka varugrupper som bör omfattas av skatten samt hur kriterierna för en beskattning bör utformas. För att säkerställa att skatten uppnår sitt syfte ska utredaren även analysera eventuella oönskade incitamenteffekter som kan uppstå till följd av de avgränsningar och den utformning som föreslås. Utgångspunkten bör vara att på ett kostnadseffektivt sätt minska risken för exponering och spridning av skadliga ämnen som dokumenterat förekommer i respektive varugrupp och som går att mäta med hjälp av en standardiserad eller annan likvärdig mätmetod. Utredaren ska även föreslå skattenivåer som är tillräckligt effektiva för att minska exponeringen för, och på sikt fasa ut, skadliga ämnen i kläder och skor.

Utredaren bör även beakta hur förslaget relaterar till krav i EU-lagstiftning på kemikalieområdet, exempelvis informationsplikten i artikel 33 i Reach.

En kartläggning av andra medlemsstaters skatter och liknande ekonomiska styrmedel på kemikalieområdet bör göras och dessa länders erfarenheter bör tas till vara. Även svenska erfarenheter av skatter och andra ekonomiska styrmedel på kemikalieområdet bör tillvaratas, såsom skatten på kemikalier i viss elektronik.

Reglerna ska vara enkla att tillämpa både för myndigheter och företag. En annan utgångspunkt bör vara att reglerna inte medför gränshandelsproblem eller på annat sätt står i strid med EU-rätten eller Sveriges internationella åtaganden. Utredaren ska redovisa sin samlade bedömning av förslagets förenlighet med EU-rätten, särskilt i fråga om regler om statligt stöd och handelshinder.

Utredaren ska lämna nödvändiga författningsförslag. I uppdraget ingår också att bedöma behovet av följdändringar i andra lagar och förordningar och föreslå de författningsändringar som behövs.

Utredaren ska även lämna förslag på hur skatten ska kunna utvärderas.

Vid utformningen av skatten bör om möjligt hänsyn tas till behovet av att i ett senare skede utvidga skatten till ytterligare varugrupper. Utredaren bör även ge förslag på vilka varugrupper som kan vara aktuella för en sådan utvidgad skatt.

### *Frågor att särskilt beakta*

Utredaren ska särskilt beakta följande frågor och faktorer:

- Om och i vilken utsträckning ämnen som är förbjudna eller begränsade inom EU ska hanteras, för att säkerställa att skatten inte leder till ökad exponering för ämnen som är förbjudna eller begränsade.
- Hur konsumenters köp direkt från utländska säljare både inom och utanför EU ska hanteras, med ambitionen att även utländska säljare ska omfattas av skatteuttaget.
- Hur skatten ska kontrolleras.
- Att de administrativa kostnaderna ska hållas så låga som möjligt. Särskild hänsyn bör tas till företagens administrativa börda och kostnader.
- Att konkurrensen mellan svenska och utländska företag inte snedvrids.
- Att åtgärden är förenlig med EU:s statsstödsregler.
- Att handeln med begagnade kläder och liknande varor eller uthyrning av kläder inte begränsas.
- De risker som kan finnas med s.k. falsk substitution, dvs. att ett skadligt ämne som omfattas av ett regelverk byts ut mot ett annat ämne som är lika oönskat men som inte omfattas av regelverket.
- Incitamenteffekter som kan uppstå till följd av gränsdragningar och utformning av skatten.

- Samhällsekonomiska effekter av skatten.
- En plan för utvärdering ska tas fram för att skatten ska kunna utvärderas.
- Andra pågående arbeten om ekonomiska eller andra styrmedel för begränsning av skadliga ämnen.

### **Konsekvensbeskrivningar**

Utredaren ska bedöma de offentligfinansiella konsekvenserna och konsekvenserna i övrigt av de författningsförslag som lämnas. I detta ingår att bedöma vilken påverkan förslagen ger på berörda myndigheter, företag och andra aktörer. Konsekvensanalysen ska ske löpande under utredningstiden för att säkerställa att samhällsekonomiska hänsyn tas redan i utformningen av förslagen. Utredaren ska beskriva och om möjligt kvantifiera samhällsekonomiska konsekvenser, inklusive miljö- och hälsoeffekter, effekter för jobb och företag samt effekter för den ekonomiska jämlikheten och jämställdheten. Vidare ska utredaren särskilt belysa konsekvenser för tillverkare, importörer, distributörer och andra företag som berörs, liksom för konsumenter. Konsekvenser för små och medelstora företag ska framgå. Även konsekvenser för offentlig verksamhet och offentliga inköp ska belysas. Om utredarens förslag innebär offentligfinansiella kostnader, ska förslag till finansiering anges. Vid konsekvensanalysen ska förordningen (2007:1244) om konsekvensutredning vid regelgivning beaktas.

### **Samråd och redovisning av uppdraget**

Utredaren ska i sitt arbete samråda med Skatteverket, Kemikalieinspektionen och Naturvårdsverket.

Uppdraget ska redovisas senast den 1 april 2020.

(Finansdepartementet)

# Kartläggning av skadliga kemikalier i skor

Slutrapport



# Innehållsförteckning

Sammanfattning .....	3
Summary .....	4
Inledning .....	5
Bakgrund .....	6
<i>Skor i lagstiftning</i> .....	6
<i>Skor från vaggan till grav</i> .....	8
<i>Material som återfinns i skor</i> .....	9
<i>Olika material har olika förekomst av ämnen</i> .....	9
Metod .....	12
<i>Litteraturstudie</i> .....	12
<i>Urval och analys av skor</i> .....	13
Urval av skor .....	13
Urval av butiker och inköp av skor .....	13
Urval av kemiska ämnen för analys .....	15
Resultat .....	19
<i>Ftalater, Bisfenol A och Siloxaner</i> .....	19
<i>Organofosfater</i> .....	20
<i>Klorparaffiner</i> .....	20
<i>Högfluorerade ämnen</i> .....	21
<i>Alkylfenoletoxilat och alkylfenoler</i> .....	21
<i>Dispersionsfärgämnen</i> .....	22
Diskussion .....	23
<i>Felkällor</i> .....	26
Slutsats .....	27
Referenser .....	28
Bilaga 1. Beskrivning av kemiska ämnen .....	32
Bilaga 2. Analys per ämnesgrupp .....	44
Bilaga 3. Kemiska ämnesgrupper .....	49
Bilaga 4. ”Gränsvärden” för kemiska ämnen .....	55



Goodpoint AB, Slutrapport, 2019-12-20

## Sammanfattning

Regeringen har tillsatt en utredning med uppdraget att analysera och lämna förslag på hur en skatt på skadliga kemikalier i kläder och skor kan utformas: Utredningen om skatt på skadliga kemikalier i kläder och skor (Fi 2019:01). Denna studie har upphandlats av utredningen. Syftet är att rapporten ska tjäna som underlag för ett förslag om skatt på skadliga kemikalier i skor.

Studien kartlägger förekomst av hälso- och miljöfarliga ämnen i skor. Som kartläggningsmetod användes en litteraturstudie kombinerat med faktisk analys av relevanta ämnesgrupper i skor. Litteraturstudien syftade till att ta fram beslutsunderlag för vilka ämnesgrupper som skulle analyseras i skorna. Efter genomförd litteraturstudie köptes skor in för analys. Totalt inhandlades 37 par skor i fysiska butiker i Sverige samt från två webbutiker. Butikerna valdes ut efter omsättning på försäljning i Sverige. Skorna valdes slumpmässigt ut bland de bästsäljande skorna i varje butik. Även ett riktat urval gjordes för att kompensera för bl.a. säsongsvariationer.

Kemiska ämnen som valdes ut för analys var sådana som ansågs vara hälso- och miljöskaadliga samt ha hög sannolikhet att påträffas i materialet. De kemiska ämnen som valdes ut för analys tillhör ämnesgrupperna ftalater, bisfenol A, siloxaner, organofosfater, klorparaffiner, högfluorerade ämnen, alkylfenoletoxilater, alkylfenol och allergena dispersionsfärgämnen.

I tolv par av de 33 analyserade skorna påträffades det något av de ämnen som var fokus för detta arbete. De ämnen som påträffades var ftalater, organofosfater, klorparaffiner, högfluorerade ämnen (PFAS) samt alkylfenoletoxilat och alkylfenoler. Varken bisfenol A, siloxaner eller dispersionsfärgämnen kunde detekteras i några skor. En damsko inköpt i Sverige innehöll högfluorerade ämnen i halter över gällande gränsvärden. En direktimporterad barnsko från Kina innehöll höga halter av tre olika ftalater (över 10 procent i ett fall) som i dagsläget inte är reglerade i andra varor än i leksaker och barnvårdsartiklar, men som kommer att vara förbjudna i halter över 0,1 procent i alla varor från juli 2020.

I tio par av de analyserade skorna detekterades ämnen i halter under gällande haltgränser för lagstadgade begränsningar eller informationskrav. Totalt tolv ämnen detekterades i dessa tio par skor och då i halter lägre än 0,1 procent. Sex stycken av dessa ämnen förekom i halter över gränsvärden som finns angivna för en eller flera av de undersökta certifieringarna eller på undersökta branschorganisationers listor.

Goodpoint AB, Slutrapport, 2019–12–20

## Summary

The government has appointed an inquiry commissioned to analyse and submit proposals on how a tax on harmful chemicals in clothing and shoes can be designed. (Fi 2019: 01). This study is part of this inquiry and is intended to form the basis for a proposal on the tax on harmful chemicals in shoes. The study aimed to identify which health and environmentally hazardous substances that are present in shoes. This was done through a literature study combined with actual analysis of relevant groups of substances in shoes. The literature study aimed to develop the basis for the decision of which substance groups that would be analysed in the shoes. After completing the literature study, shoes were purchased for analysis. In total, 37 pairs of shoes were purchased in physical stores in Sweden as well as from two web shops on the internet. The stores were selected for turnover on sales in Sweden. The shoes were selected through a random selection of each store's best-selling shoes. A targeted selection was also made to compensate for, among other things, seasonal variations.

The analysts selected were considered to be hazardous to health and the environment and were at high probability of being found in material used in shoes. The chemical substances selected for analysis belonged to the substance groups phthalates, bisphenol A, siloxanes, organophosphates, chloro-paraffins, high fluorinated substances (PFAS), alkylphenol and alkylphenol ethoxylates, and allergenic dispersion dyes.

In twelve of the 33 pairs of shoes analysed, it was possible to detect a chemical substance selected for analysis. Substances detected were phthalates, organophosphates, chloro-paraffins, PFAS, and alkylphenol and alkylphenol ethoxylates. Bisphenol A, siloxanes or allergenic dispersion dyes were not detected. A pair of women's shoes purchased in Sweden contained high fluorinated substances at levels above the applicable limit values. A pair of children's shoes, directly imported from China, contained high levels of three different phthalates (more than 10 percent in one case) that are not currently regulated in goods other than toys and childcare articles, but which will be prohibited at levels above 0.1 percent in all goods from July 2020.

In ten pairs of the analysed shoes, substances were detected at levels below the applicable limits for restrictions or information requirements. A total of twelve substances were detected in these ten pairs of shoes and in contents lower than 0.1 percent. Six of these substances were found at levels above the limit values that are specified for one or more of the investigated certifications or restriction lists of industry organizations. If a future tax on dangerous substances in shoes would apply from a content limit of 0.1 percent, for the substances analysed in this study, none of the pairs of shoes analysed would be subject to a tax. Provided that substances that are restricted in other legislation are exempted from tax. If, on the other hand, a content limit was applied according to the described certifications and the restriction lists of industry organizations, six of 33 shoes would have been covered of a tax.

Goodpoint AB, Slutrapport, 2019–12–20

## Inledning

Svenskarnas konsumtion av kläder och skor ökar och som ett resultat av detta ökar också användningen av kemikalier. Vid tillverkning av kläder och skor används stora mängder kemikalier. I skottillverkning används de bl.a. för att ge skorna antibakteriella egenskaper, för att göra dem vattenavvisande eller ge dem önskat utseende och färg. En del ämnen från tillverkningen kan finnas kvar i slutprodukten och då nå konsumenterna. Genom användning av skon kan människor därmed exponeras för hälsofarliga ämnen. Vidare finns det risk för att hälso- och miljöfarliga ämnen sprids i miljön då skon används och slits eller då den blir avfall. Data visar att allt fler kemiska ämnen når avloppsreningsverket då textiler tvättas. När kläder och skor utsätts för väta är det främst funktionskemikalier som avgår. Detta är väntat eftersom dessa inte är bundna till materialet (Naturvårdsverket, 2017).

Regeringen har tillsatt en utredning som fått i uppdrag att analysera och lämna förslag på hur en skatt på skadliga kemikalier i kläder och skor kan utformas: Utredningen om skatt på skadliga kemikalier i kläder och skor (Fi 2019:01), hädanefter kallad utredningen. Utredningen har gett Goodpoint i uppdrag att göra en kartläggning av förekomsten av skadliga ämnen i skor. Projektet lades upp som följer: Först gjordes en litteraturstudie, där ämnesgrupper med hälso- och/eller miljöfarliga egenskaper, och sannolik förekomst av dessa ämnen i skolmaterial, fastlades. Därefter gjordes en screening med faktisk analys av förekomst av hälso- och miljöfarliga ämnen av skor på den svenska marknaden. Resultatet av litteraturstudien och screeningen presenteras i denna rapport.

Goodpoint AB, Slutrapport, 2019–12–20

## Bakgrund

År 2010 producerades 25 miljarder skor i världen. Det motsvarar 3 par skor till varje person på planeten, varje år (Jacques, 2012). Under hela 2000-talet har skoförsäljningen ökat i Sverige. Den största orsaken till detta är att internethandeln av skor har ökat (KO, 2018). Under 1900-talet har antalet skotillverkare i Sverige minskat till följd av att importen av skor har ökat (SIK, n.d.). Av de skor som säljs i Sverige, är det bara en liten del som också producerats här, främst arbetsskor. Majoriteten av de skor som säljs i Sverige är producerade i Asien, med Kina som största importland (KO, 2018; Tiwari, 2005). Efter Kina kommer Indien. Indien exporterar framförallt läderskor (Tiwari, 2005). En mindre andel skor importerar från Sydeuropa.

Jämfört med klädbranschen ligger skobranschen efter i hållbarhetsfrågan. Leverantörskedjorna är ofta långa och produktionen sker ofta i många olika länder, där arbetsvillkor, kemikalie- och miljölagstiftningar är sämre. I dessa länder är arbetsvillkoren ofta dåliga, med låga löner och långa och arbetsdagar. Ofta är också möjligheten att organisera sig i fack begränsad. Även säkerheten har brister. Arbetarna hanterar många farliga kemikalier och maskiner, utan att ha tillräcklig kunskap eller skyddsutrustning. I de länder där skor produceras är även miljö- och kemikalielagstiftningar ofta dåligt fungerande och efterlevda (KO, 2018). Enligt granskningen ”I samma fotspår” (2014) gjord av Charlie Aronsson, fastslogs att ingen av Sveriges fyra största skokedjor genomförde kontroller av leverantörskedjor längre än tredje ledet. Inget företag kontrollerade exempelvis sina lädergarverier. Efter denna granskning har dock företagen påbörjat arbetet med kontroller nedåt i leverantörskedjorna (Aronsson, 2014). De senaste åren har hållbarhetsfrågorna lyfts inom skobranschen, men det är inget som kommuniceras ut till kunder särskilt ofta (KO, 2018).

Skor kommer i många former och kallas ibland för skodon. Enligt AFIRM (Apparel and Footwear International RSL Management) definieras skor som ”Varje slitstark täckning för fötterna som är avsedda att skydda, täcka, eller ge foten komfort”. AFIRM har även listat vad som ryms inom begreppet skodon. Här finns skor som bidrar till en livsstil, atletiska skor för löpning och träning, sportskor till olika idrotter så som basket och fotboll, sandaler, stövlar, flip-flops och tofflor (AFIRM, 2019a).

Mycket få leverantörer deklarerar och/eller kan berätta om material- och ämnesinnehållet i de skor de sätter på marknaden. En av anledningarna till detta är att leverantörerna inte vet vilka ämnen som produkterna innehåller. De har också bristfällig kunskap om ämnens hälso- och miljöfarliga egenskaper (Jacques & Guimarães, 2012; KO, 2018). Detta betyder att det kan finnas hälso- och miljöfarliga ämnen i varorna.

## Skor i lagstiftning

Varor som tillverkas inom EU omfattas av Reach-förordningen (EU 1907/2006) (se stycket nedan) eftersom all kemikalieanvändning, även under tillverkningsprocessen omfattas. Även för importerade varor, från länder utanför EU/ESS, gäller Reach-förordningen. Eftersom kemikalielagstiftningen utanför ESS-området sällan är lika omfattande som Reach-förordningen, ökar risken att varor från länder utanför ESS innehåller ämnen som är reglerade enligt europeisk kemikalielagstiftning. Lagstiftningen för kemikalier i kläder och skor regleras på global, regional och nationell nivå (Rosander, 2015).

Goodpoint AB, Slutrapport, 2019-12-20

Reach-förordningen som är EU:s kemikalielagstiftning, berör alla områden som kemikalier förekommer i och därmed även skobranschen. Inom Reach-förordningen finns framförallt två bilagor och en förteckning som berör skobranschen, bilaga XIV (tillståndsbilagan) och XVII (begränsningsbilagan) samt kandidatförteckningen. Kandidatförteckningen är en lista med drygt 200 särskilt farliga ämnen. De ämnen som är upptagna i kandidatförteckningen har egenskaper som kan medföra allvarliga och bestående effekter på människans hälsa och miljö (Kemikalieinspektionen, 2019d). Ämnen i kandidatförteckningen har följande egenskaper:

- cancerogena
- mutagena
- reprotoxiska
- PBT (persistenta, bioackumulerande och toxiska)
- vPvB (mycket långlivade och mycket bioackumulerande), samt
- andra lika farliga egenskaper som ovanstående kategorier, t.ex. hormonstörande egenskaper.

Om ett ämne finns upptaget i kandidatförteckningen måste leverantörer lämna ut information till kunden om produkten innehåller mer än 0,1 viktprocent av ämnet (Kemikalieinspektionen, 2019d).

I begränsningsbilagan (bilaga XVII Reach-förordningen) regleras ämnen som medför oacceptabla risker för människa och miljö. I denna begränsas användandet av ett antal ämnen. I begränsningsbilagan finns bl.a. krom (VI) och azofärgämnen vilka kan finnas i textil och läder. Från och med 2020 kommer ett antal hälsofarliga ämnen att regleras i importerade kläder och skor, däribland nonylfenol och nonylfenoletoxilat (Kemikalieinspektionen, 2016).

I tillståndsbilagan (bilaga XIV Reach-förordningen) regleras särskilt farliga ämnen som det behövs tillstånd för att använda och släppa ut på marknaden. Detta gäller dock endast företag som är verksamma inom EU. Enligt Reach-förordningen ska EU:s kemikaliemyndighet, ECHA, överväga om det finns behov av att begränsa ämnen på tillståndsbilagan i varor.

Även biocidförordningen (EU 528/2012) kan beröra skor. Biocidbehandlade varor får endast släppas ut på marknaden om artikeln blivit behandlad med för den relevanta produkttypen godkända biocider. Förordningen har även särskilda märkningskrav på biocidbehandlade varor.

POPs-förordningen (EU 2019/1021) behandlar långlivade organiska föreningar. Denna förordning förbjuder eller begränsar organiska föreningar som är svårnedbrytbara, långlivade, eller kan transporteras långa sträckor och kan därmed orsaka skada på människa och miljö. POPs-förordningen genomför den globala Stockholmskonventionen i EU och omfattar bl.a. kortkedjiga klorparaffiner och det högfluorerade ämnet PFOS. Under 2020 kommer även det högfluorerade ämnet PFOA tas upp i förordningen.

EU-kommissionen har även tagit fram en lista över misstänkt hormonstörande ämnen. Listan utkom första gången 2003 och är baserad på en genomgång av relevanta forskningsrapporter. Listan börjar bli gammal och är ifrågasatt av många branschorganisationer. För att ge en så heltäckande bild som möjligt valde studien att ändå ta hänsyn till listans innehåll. Detta för att den fortfarande används i stor utsträckning, t.ex. i olika varubedömningssystem.

Goodpoint AB, Slutrapport, 2019–12–20

På nationell nivå behandlas kemikalier bl.a. i kapitel 2 miljöbalken (hänsynsreglerna), där försiktighetsprincipen och produktvalsprincipen framgår. Enligt produktvalsprincipen ska skadliga ämnen substitueras med mindre skadliga ämnen. Vidare behandlas kläder och skor i produktsäkerhetslagen (2004:451) som bl.a. fastslår att produkter som säljs till konsumenter ska vara säkra ur en hälsosynpunkt. Sveriges regering har dessutom antagit 16 miljö kvalitetsmål. Ett av målen heter ”Giftfri miljö” och syftar till att minska exponeringen och spridningen av hälso- och miljöfarliga kemikalier. Giftfri miljö har 8 etappmål, vilka bl.a. berör särskilt farliga ämnen, information om farliga ämnen i varor, giftfria och resursfria kretslopp och minskning av barns exponering för farliga ämnen.

Det finns även ett antal kemikalielistor som syftar till att ligga i framkant och före lagstiftningen. Ett sådant exempel är SIN-list som tillhandahålls av ChemSec. SIN-list står för ”Substitute it now”. ChemSec har klassificerat ämnen enligt de kriterier som ECHA använder för att klassificera och listar farliga ämnen som är vanligt förekommande i artiklar, produkter och tillverkningskemikalier (ChemSec, n.d.a).

## Skor från vaggan till grav

80 procent av skornas miljöpåverkan uppkommer vid tillverkningen (KO, 2018). Miljöpåverkan kommer främst från användningen av stora mängder material och kemikalier som till största delen är icke förnyelsebara. Även vattenanvändning och energianvändning ger stor miljöpåverkan vid skottillverkning (Jacques & Guimarães, 2012). Transporten av skorna från fabrik till affär kan även utgöra en signifikant miljöpåverkan då många skor produceras i Asien och sedan med båt skeppas till Sverige. Vidare finns det stora utmaningar kring arbetsmiljöförhållanden för dem som arbetar med skottillverkning.

I en studie gjord av Tiwari (2005) undersöktes hälsoriskerna hos barnarbetare som arbetar i skofabriker. I Indien tros cirka 17,5 miljoner barn mellan 10–15 år arbeta och skoindustrin är en stor arbetsgivare. Barnen i skofabrikerna utsätts för en rad olika fysiska faktorer som påverkar deras hälsa, exempelvis dålig belysning och ventilation, höga ljud och läderdamm. Även kemisk exponering är en risk, bl.a. från det lim som används i skottillverkningen. Här förekommer lösningsmedlet bensen och p-tertbutylfenol som används i neoprenlim. De flesta barnen i fabrikerna lider av lungsjukdomar, respirationsproblem, hudirritation och eksem till följd av konstant inandning och kontakt med lim och ångor (Tiwari, 2005). Vuxna som arbetar i dessa fabriker bör rimligen utsättas för liknande arbetsmiljörisiker.

Under tiden som skorna brukas bidrar väta och slitage av skon till potentiellt utsläpp av kemikalier och mikroplaster till närliggande miljö. Vidare kan skorna, om de innehåller hälsoskadliga ämnen, påverka och skada människan som använder dem.

Eftersom det tillverkas stora volymer skor varje år ger detta upphov till stora sopberg (Jacques & Guimarães, 2012). När skon blir avfall ska den sorteras som brännbart avfall. Vid förbränning av skor bildas koldioxid och vatten, men kan även leda till utsläpp av hälso- och miljöfarliga ämnen. Om inte skon förbränns, deponeras den på en soptipp eller i värsta fall i naturen. Då skorna deponeras eller blir liggande ute i naturen utsätts de för väder och vind och då riskeras eventuella hälso- och miljöfarliga ämnen att urlakas från skon och sprida sig till miljön.

Goodpoint AB, Slutrapport, 2019–12–20

## Material som återfinns i skor

Skor kan förekomma i många material. Enligt Tullverket kan skor bestå av i princip vilka material som helst utom asbest. Skor kan t.ex. vara gjorda av gummi, läder, plast, trä, kork, textilmaterial, filt, pälsskinn eller flättningsmaterial etc. (Tullverket, 2019). I AFIRM:s rapport (2019) har de vanligaste material identifierats och grupperats. AFIRM har identifierat följande materialgrupper för skor:

- naturliga fiber: bomull, ylle, silke, päls, linne, och lyocell,
- blandade fiber: bomull-polyester, ylle-nylon,
- syntetiska fiber: polyester, akryl, nylon och polyamid,
- artificiellt läder: PU och PVC,
- naturligt läder,
- naturligt och syntetiskt gummi, polymerer och plast så som eten-vinylacetat kopolymer (EVA), polystyren (PS), polyeten (PE), acrylnitril-autadien-styrol (ABS), neopren, polypropen (PP), polykarbonat (PC), polyamid (PA), polyuretan (PU), polyvinylklorid (PVC), termoplastisk elastomer (TPE).

## Olika material har olika förekomst av ämnen

Vid tillverkning av skor och textilier används som tidigare nämnts ett stort antal kemikalier. Många av de kemikalier som används under tillverkningen kan finnas kvar i slutprodukten. Kemikalier används i alla steg under tillverkningen av skor och kan delas in i tre kategorier; funktionella kemikalier, processkemikalier och nedbrytningsprodukter. Funktionella kemikalier är till för att ge produkten en särskild egenskap och är avsedd att finnas kvar i slutprodukten. Det kan exempelvis vara vattenavvisande beläggningar och färgämnen. Processkemikalier används under tillverkningen och kan finnas kvar som en förorening i slutprodukten. Exempel på processkemikalier är reaktiva mjukgörare, monomerer som bildar polymermaterial eller krom som kan ingå i en garvningsprocess av läder. Nedbrytningsprodukter fyller inte någon funktion i tillverkningsprocessen eller slutprodukten, utan uppstår från nedbrytning av använda substanser. Nedbrytningsprodukter som kan återfinnas i skor är exempelvis formaldehyd, som avges från harts, eller arylaminer, som uppkommer då azofärgämnen bryts ner (ECHA, 2019).

Beroende på vilket material som skorna är tillverkade av, varierar risken att hitta hälso- och miljöfarliga kemikalier i dem (AFIRM, 2019a; NB, 2019). Skor som består av vävda, icke-vävda, belagda eller mockamaterial har en högre risk att innehålla hälso- och miljöfarliga kemikalier (NB, 2019). Vidare spelar materialets färg roll för hur hög sannolikhet det är att hitta potentiellt hälso- och miljöfarliga kemikalier i skon. Material i färgerna svart, röd, brun, marinblå, gul, orange, beige, grön, grå, lila, metallfärger eller fluorescerande färger har en större risk för att innehålla hälso- och miljöfarliga kemikalier (NB, 2019). Miljö- och hälsofarliga ämnen är vanligare i material som har blivit behandlade för att få önskade egenskaper, så som vattenavvisande, smutsavvisande eller antibakteriella sådana. Även plasttryck kan förväntas innehålla hälso- och miljöskadliga ämnen (NB, 2019). NB (2019) har identifierat olika ämnesgrupper som har hög, mellan eller låg sannolikhet att påträffas i kläder och skor:


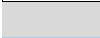


- Hög risk: azofärgämnen, tungmetaller, sexvärt krom (gäller för läderskor), formaldehyd, nickel, ftalater, alkylfenoletoxilat och alkylfenol.

Goodpoint AB, Slutrapport, 2019-12-20

- Medium risk: dispersionsfärgämnen, organofosfater, klorfenol, polycykliska aromatiska kolväten, dimetylfumarat, dimetylformamid, N-nitrosaminer och lösliga tungmetaller.
- Låg risk: högfluorerade ämnen (hög risk i funktionella skor), flamskyddsmedel (hög risk i funktionella skor), lättflyktiga organiska föreningar, styren, acetofenon och 2-fenyl-2-propanol.

Skor kan även innehålla andra material som medför en risk för förekomst av hälso- och miljöfarliga ämnen. Det kan vara lim, detaljer av metall, beläggning eller tryck (AFIRM, 2019a). Ett flertal rapporter, se referenshänvisning i figur 2, som rankar sannolikheten för att påträffa hälso- och miljöfarliga ämnen i material har studerats. Resultatet presenteras i en riskmatris, se figur 2. I figur 2 har sannolikheten att påträffa hälso- och miljöfarliga kemikalier rankats på en 3-gradig skala, se figur 1. Mörkgrå betyder att kemikalien används i stor utsträckning eller är frekvent detekterad i materialet. Mellanrå med prickar betyder att kemikalierna används avsiktligt och att de ofta kan detekteras i materialet. Den ljusgrå färgen indikerar att sannolikheten för att påträffa ämnesgruppen är låg om än teoretiskt möjlig. Om färgen är vit betyder det att ämnesgruppen inte förväntas finnas i materialet.

En utförligare beskrivning av de olika ämnesgrupperna i nedanstående matris finns i bilaga 1. Det är även den som ligger till grund för valet av analyser.

	Ämnesgruppen förväntas inte finnas i materialet.
	Låg sannolikhet att påträffa ämnesgruppen i materialet.
	Medelhög sannolikhet att påträffa ämnesgruppen i materialet.
	Hög sannolikhet att påträffa ämnesgruppen i materialet.

Figur 1 Beskrivning av färger till figur 2.



Ämnesgrupp	Naturliga fiber	Blandade fibrer	Syntetiskt fiber	Artificiellt läder	Läder	Polymerer, plast och gummi	Kommentar	Referens
AP/APEO								(AFIRM, 2019a; NB, 2019)
Bisfenol-A							Restmonomer	(AFIRM, 2019a)
Dispersionsfärgämnen							Förväntas hittas i syntetiska fibrer	(AFIRM, 2019a; NB, 2019)
Ftalater								(AFIRM, 2019a; NB, 2019; Naturvårdsverket, 2017)
Klorparaffiner								(AFIRM, 2019a; NB, 2019)
Organofosfater								(Naturvårdsverket, 2017)
Högfluorerade ämnen							Gäller för skor som är vatten och smutsavstötande	(AFIRM, 2019a)
Siloxaner							Hög risk att påträffas i lim.	(Kemikalieinspektionen 2018a)
Azofärgämnen och arylamin salt								(AFIRM, 2019a; NB, 2019)
Biocider							Används bl.a. under transport	(AFIRM, 2019a)
Flamskyddsmedel							Hög risk i funktionella skor eller då skorna är ytbehandlade	(AFIRM, 2019a)
Formaldehyd								(AFIRM, 2019a)
Klorfenol								(AFIRM, 2019a)
Klororganiska bärare (COC)								(AFIRM, 2019a)
Tennorganiska föreningar								(AFIRM, 2019a; NB, 2019)
PAH'er							Medelhög risk enligt NB, 2019.	(AFIRM, 2019a)
Restmonomerer							Styren, vinyl, Acetophenone and 2-Phenyl-2-Propanol	(AFIRM, 2019a)
Metaller								(AFIRM, 2019a)
UV-stabilisator								(AFIRM, 2019a)
VOC								(AFIRM, 2019a)

Figur 2 Matris över sannolikheten att påträffa olika kemikaliegrupper med hälso- och miljöfarliga egenskaper i olika material.

# Metod

## Litteraturstudie

Litteraturstudien syftar till att beskriva problematiken av hälso- och miljöfarliga ämnen i skor, vilka material som förekommer i skor och till att ge en generaliserad bild av en skos livscykel. Vidare syftar studien till att undersöka vilka hälso- och miljöfarliga ämnesgrupper som kan förekomma i material som används i skor. Litteraturstudien ligger även till grund för urvalet av utförda analyser. Litteraturstudien har genomförts genom sammanställning av information från databaserna LubSearch, Google Scholar och Web of Science. Information har inhämtats genom användande av söktermerna *material (naturliga fiber, blandade fiber, syntetiska fiber, artificiellt läder, konstläder, läder, gummi och plast)* i kombination med *kemisk ämnesgrupp (fialater, organofosfater, klorparaffiner, restmonomerer, PFAS, alkylfenoletoxilat, alkylfenol, siloxaner, dispersionsfärgämnen, azofärgämnen, arylaminer, polyaromatiska kolväten, flamskyddsmedel, metaller, tennorganiska föreningar, biocider, formaldehyd, klororganiska bärare, UV-stabilisatorer, och lättflyktiga organiska föreningar)*. För en mer generell beskrivning av skor och problematiken kring hälso- och miljöfarliga kemikalier som kan förekomma i dessa, har sökorden *hälso- och miljöfarliga kemikalier i skor, skors livscykel, livscykel och skor, miljöpåverkan och skor, material och skor, vanliga material i skor* använts. Sökningarna har gjorts både på engelska och svenska.

Information har även inhämtats från myndigheters hemsidor och rapporter samt icke statliga organisationer och branschorganisationer. De myndigheter som information har inhämtats från är Kemikalieinspektionen, Naturvårdsverket, European Chemical Agency, Konsumentverket och Tullverket. Sökningen har gjorts med sökfunktionen på myndigheternas hemsidor och samma sökord som beskrivs i stycket ovan har använts. Branschorganisationen som har använts är Apparel and Footwear International RSL (Restricted substance list) Management (AFIRM). Via branschorganisationen AFIRM:s startsida hittades rapporten "*restricted substances list*" och fliken "*chemical information sheet*" där information kan inhämtas om olika hälso- eller miljöfarliga ämnen. Vidare har icke statliga organisationers hemsidor och rapporter för att ta fram information använts. De icke statliga organisationer som har använts är: Fairtrade, ChemSec, och Naturskyddsföreningen. Information från icke statliga organisationer har delvis hittats genom sökningar på organisationernas egna hemsidor men främst genom sökningar på internet (med sökmotorn Google) med relevanta ord. Därefter har de rapporter som är relevanta för projektet valts ut. Urvalet av rapporter har baserats på relevans i sammanfattningen. Sökorden som har använts är desamma som beskrivs i ovanstående stycke.

Goodpoint AB, Slutrapport, 2019–12–20

## Urval och analys av skor

### Urval av skor

Skor har delats in i två kategorier från vilket ett urval har gjorts. Kategorierna har varit barnskor och vuxenskor. Fokus har lagts något mer på barn då de är en särskilt känslig grupp. Som barnskor har kategorin skor som säljs till barn i tidig skolålder (barn i åldern sju år) valts. En sjuåring är ca 120 cm lång och har ca storlek 30 i skostorlek. För vuxenskor har det slumpmässiga urvalet styrt om en dam- eller herrmodell har valts ut. För damskor och herrskor har storleken valts ut beroende på vilken som har varit vanligast förekommande. För dam är det storlek 38 och för herr storlek 42. Om önskad storlek har varit slutsåld, efter att en sko har valts ut för inköp, har närmsta storlek (upp eller ner) i stället valts ut. Detta har medfört en viss variation av storlek på skorna.

Urvalet har därefter delats in i två urvalskategorier: slumpmässigt urval och riktat urval. Budgeten för inköp av skor har varit 40 000 kronor, vilket har räckt till 37 par skor. Av dessa har 29 par skor valts ut genom ett slumpmässigt urval och åtta par skor (ca 25 procent) genom ett riktat urval.

Avsikten med det slumpmässiga urvalet av skor har varit att urvalet ska spegla marknaden. Urvalet har baserats på popularitet och bästsäljare. Eftersom skorna har inhandlats under hösten har det främst varit fråga om höstskor som varit populära och därmed blivit inhandlade. Om inköpen av skor hade gjorts under en annan årstid hade urvalet troligtvis sett annorlunda ut. Vid det slumpmässiga urvalet har ingen hänsyn tagits till pris, tillverkningsland, utseende eller vikt på skon.

Ett riktat urval av skor har använts för att köpa in skor och komplettera det slumpmässiga urvalet. Detta för att skor som av olika anledningar (t.ex. säsong, begränsat användningsområde eller material) inte har täckts in i det slumpmässiga urvalet men som Goodpoint och utredningen har bedömt är relevanta för en analys. ut. Det riktade urvalet har resulterat i att åtta par skor valts ut utifrån olika användningsområden, se tabell 2. Det rör sig bl.a. om inneskor, sandaler och gummistövlar.

### Urval av butiker och inköp av skor

Butiker har valts ut efter var svenska konsumenter köper majoriteten av sina skor, baserat på Konsumentverkets rapport (2018) ”Konsumenternas möjligheter att köpa miljömässigt hållbara skor”. I studien valdes tre av dem ut. Butikerna har valts i syfte att olika konsumentgrupper ska vara representerade i urvalet. Konsumentgruppen har baserats på prisklass (hög/medel/låg prisklass) för de skor som affären erbjuder. I varje butik har två till tre par skor per kategori köpts in. Skor har köpts in från sju olika fysiska butiker, varav två sportbutiker Sverige och från två nätbaserade butiker, en lokaliserad inom EU och en lokaliserad utanför EU, se tabell 1.

Det slumpmässiga urvalet av skor har baserats på vilka skor som, enligt butiksbiträdena, har sålt bäst. Med hjälp av butiksbiträden har affärens sex bästsäljande herrskor, sex bästsäljande damskor och sex bästsäljande barnskor tagits fram. Butiksbiträdet har ombetts att enbart tala om vilka som är bästsäljarna och inte rangordna dem. Butiksbiträdena har inte fått veta att skorna har varit avsedda att skickas på kemisk analys, då detta skulle kunna påverka urvalet.

Goodpoint AB, Slutrapport, 2019-12-20

Inköpen har gjorts på följande sätt: De framplockade barnskorna har radats upp och fått ett nummer mellan 1–6, därefter har en tärning kastats som har avgjort vilka två till tre par skor som har inhandlats. Dam- och herrskorna har blandats och radats upp, därefter har en tärning kastats på samma sätt som för barnskorna och två till tre par skor har sedan inhandlats.

För att få fram de mest populära och bäst säljande skorna i de nätbaserade butikerna har butikernas rangordningssystem på webbsidan använts. Urvalet av skor har gjorts genom att, i den mån det är möjligt, skor med likartat utseende och funktion som de modeller som butiksbiträderna plockade fram vid besöken i butikerna har valts ut. Det har resulterat i att sex populära damskor och sex populära herrskor har valts ut och därefter har en tärning kastats om vilka skor som slutligen har valts ut för inköp. Barnskorna har valts ut enligt samma förfarande.

I varje fysisk butik har biocidbehandlade skor efterfrågats. Svaret har genomgående varit att sådana inte saluförs. Däremot har det funnits andra varor t.ex. anti-odour spray och små bollar som läggs i skorna för att ta bort dålig lukt. Dessa varor har inte inhandlats och ligger utanför ramarna för denna rapport.

Tabell 1 Urval av skoaffärer, prisklass på affären, typ av sko som säljs, inköpsplats samt antalet inköpta skor. Antalet inköpta skor är både från riktat och slumpmässigt urval.

Skoaffär	Prisklass	Typ av sko som säljs	Inköpsplats	Antal inköpta skor/kategori
A	mellan	barn/dam/herr	Sverige	1 barnsko 1 herrsko
B	hög	barn/dam/herr	Sverige	2 barnskor 1 damsko 1 herrsko
C <sup>1</sup>	låg	barn/dam/herr	Sverige	3 barnskor 2 damskor 2 herrskor
D	låg	barn/dam/herr	Sverige	2 barnskor 2 damskor
E	hög	dam/herr	Sverige	2 damskor

<sup>1</sup> Butik C hade erbjudande med köp 3 betala för 2, varför fler skor kunde köpas från denna butik.

Goodpoint AB, Slutrapport, 2019–12–20

<b>F</b>	mellan	barn/dam/herr	Sverige	2 barnskor 1 damsko 2 herrskor
<b>G</b>	mellan	barn/dam/herr	Sverige	2 barnskor 1 herrsko
<b>H</b>	låg	barn/dam/herr	internet	2 barnskor 2 herrskor
<b>I</b>	låg	barn/dam/herr	internet	3 barnskor 1 damsko 2 herrskor

Tabell 2 presenterar det riktade urvalet. I tabellen presenteras vilken typ av sko som köptes in och varför.

Typ av sko	Urvalsorsak
joggingsko, herr	världens mest sålda joggingsko enligt säljaren
sandal, herr	sandal
innesko, barn	innesko/toffla
innesko, herr	innesko/toffla
badsko, barn	flip-flops
gummistövel, dam	gummistövel vuxen
sandal, dam	sandal
slippers, herr	slippers

## Urval av kemiska ämnen för analys

Baserat på den information som har framkommit vid litteratursökningen (se bilaga 1) och genom en diskussion mellan utredningen och Goodpoint, har urvalet av analyserna baserats på vilket material och vilken avsedd funktionalitet skorna har haft. Skorna har delats in efter material och/eller funktionalitet, så som textil, läder, konstläder och polymer/gummi, samt om de är tänkta att vara smutsavstötande/vattenavstötande. Baserat på matrisen över sannolikhet för förekomst av hälso- och miljöfarliga ämnen (se figur 2) har vanligt förekommande ämnen, som idag saknar lagstadgade begränsningar, valts ut för analys av materialen i inköpta skor. I vissa ämnesgrupper ingår både begränsade och icke begränsade ämnen. De begränsade ämnena som ingår i denna studie finns med eftersom information om dessa har kunnat erhållas utan extra analyskostnad. Urvalet av material att analysera, har baserats på tidigare studier och tillgängliga fakta om potentiellt problematiska ämnen i olika material.

Goodpoint AB, Slutrapport, 2019-12-20

De grupper som har valts ut för analys är ftalater, bisfenol A, siloxaner (bisfenol A och siloxaner har ingått i analysen för ftalater), organofosfater, klorparaffiner, högfluorerade ämnen, alkylfenoletoxilater, alkylfenol och allergena dispersionsfärgämnen. Som tidigare nämnts har budgeten för analyser varit begränsad, varför endast ett antal analyser på ett antal olika ämnesgrupper har kunnat genomföras. För information om förekomst av dessa ämnen i skomaterial samt om hälso- och miljöfarliga egenskaper, se bilaga 1 till denna rapport.

Alkylfenoletoxilater bryts ner till alkylfenoler. Denna ämnesgrupp har valts ut därför att alkylfenoler med kortare kedjor än 8 kol inte är begränsade samt för deras hälsoskadliga egenskaper. Ämnesgruppen kan förekomma i konstläder, polymerer, plast och gummi, läder och alla textila material med relativt hög sannolikhet att påträffas (AFIRM, 2019b). Alkylfenoler har testats i materialen läder och textil.

Dispersionsfärgämnen omfattas delvis av regleringar och sju stycken dispersionsfärgämnen återfinns på kandidatförteckningen. Eftersom dessa är vanligt förekommande i syntetiska textilier (AFIRM, 2019a) och därtill allergena samt misstänkt cancerogena, har dessa valts ut för att testas. Dispersionsfärgämnen har eftersökts i textilier.

Flera av de högfluorerade ämnen (PFAS) omfattas inte av regleringar. PFAS är vanligt förekommande i ytbehandling av skor, för att ge vatten- och smutsavstötande egenskaper. Sannolikheten för att påträffa PFAS i textila material, konstläder, läder, gummi, polymerer och plast är relativt hög (AFIRM, 2019a). Eftersom PFAS inte bryts ner, utan riskerar att ackumuleras i organismer, har dessa valts ut för analys. PFAS har eftersökts i skor som varit ytbehandlade och haft smuts- och vattenavstötande egenskaper.

Ftalater har valts ut eftersom flera ftalater inte omfattas av regleringar. Dessutom är det relativt hög sannolikhet för att påträffa ftalater i skor gjorda av konstläder eller plastmaterial (AFIRM, 2019a). I analyspaketet för ftalaterna har även bisfenol-A och siloxaner ingått, varför även dessa har prioriterats för analys. Ftalater, bisfenol-A och siloxaner har undersökts i material av konstläder, smutsavstötande material och skor med gummi eller plastovandel, samt i sulor.

Kortkedjiga klorparaffiner finns idag med på begränsningsbilagan. Mellankedjiga och långkedjiga klorparaffiner omfattas idag inte av några begränsningar men förekommer på SIN-list p.g.a. bl.a. PBT- och hormonstörande egenskaper. Eftersom de har hög sannolikhet för att påträffas i lädervaror, gummi och plast har dessa material undersökts för klorparaffiner.

Organofosfater är en stor grupp med ämnen där vissa är reglerade. Flera strukturellt lika ämnen misstänks kunna ha liknande egenskaper. Organofosfater har bl.a. påvisats i tvättvatten från tvätt av nya kläder. Utifrån det har ämnesgruppen valts ut även för uppföljning av textila material i skor.

Skorna har delats upp i ovansida och sula eftersom materialen i dessa delar ofta skiljer sig avsevärt från varandra. Detta har även gjorts för att möjliggöra fler materialspecifika analyser på samma sko och för att se exakt var i skon ämnena förekommer samt för att undvika en utspändningseffekt. I den mån det har varit möjligt att separera olika material så har ett specifikt material valts ut för analys. För sulor har det inte varit möjligt att dela upp sulan i olika material, utan hela sulan har malts ned för analys. Utifrån de ekonomiska förutsättningarna för uppdraget har olika material valts ut från olika skor, i syfte att täcka in så många olika material som möjligt. För respektive material har analys av de mest

Goodpoint AB, Slutrapport, 2019–12–20

relevanta ämnesgrupperna för materialet valts ut. En tabell över vilka skor som har analyserats för vad presenteras i tabell 3.

Efter inhandling har skorna skickats till två olika laboratorier. Två olika laboratorier har använts dels eftersom inget av laboratorierna erbjöd alla önskade analyser, dels av kostnadsskäl då priserna för analyser av olika ämnesgrupper har varierat. Uppdragen att analysera proverna har genomförts av RISE (LAB 1) samt Intertek (LAB 2). I analystjänsten från LAB 1 har uttag av önskat material för analys i respektive sko ingått. Därför har alla vänsterskor packats hela i plastpåsar av polyeten och skickats med postpaket till LAB 1. LAB 2 erbjöd inte denna tjänst så därför togs material relevanta för analys om 10–30 gram, ut från högerskon och packades i plastpåsar. Dessa har därefter skickats med budbil till LAB 2:s laboratorium i Tyskland. För analysmetod och detekteringsgräns, alternativt kvantifieringsgräns, av respektive ämnesgrupp, se tabell 4. Vilka ämnen som analyserades i varje ämnesgrupp finns beskrivna i bilaga 3. För vissa skor där textilmaterial skulle analyseras, har det inte funnits tillräckligt med material för att båda laboratorierna skulle kunna utföra sina analyser. Detta eftersom varje laboratorium behövde mellan 10–30 gram av varje material. I de fall (tre stycken) där materialet inte har räckt till, har materialet från skorna skickats till ett av laboratorierna.

Av de skor som har direktimporterats från Kina var det bara två av sex beställda par som kom i tid för att analyser skulle hinnas med. De två par som kom fram testades enbart genom de analyser som utfördes av LAB 1. Tidsbegränsningen har medfört att en delleverans till LAB 2 inte har varit möjlig. Kartläggningen av direktimporterade skor har därför blivit mycket begränsad.

Tabell 3 Val av material och del av sko relevant för test av kemisk ämnesgrupp.

Ämne/ämnesgrupp	Material och del av sko
ftalater	sulor ovandel på skor av konstläder eller plast/gummi
bisfenol A	sulor ovandel på skor av konstläder eller plast/gummi
siloxaner	sulor ovandel på skor av konstläder eller plast/gummi
organofosfater	ovandel på skor av textil
klorparaffiner	sulor ovandel på skor av läder
höglfluorerade ämnen	ovandel på skor där materialet är vatten- och/eller smutsavstötande
alkylfenoletoxilater	ovandel på skor av läder eller textil
dispersionsfärgämnen	ovandel på skor av textil

## Goodpoint AB, Slutrapport, 2019-12-20

Tabell 4 Analyismetod och detektionsgräns/kvantifieringsgräns för respektive ämnesgrupp

Ämnesgrupp	Analyismetod	Detektionsgräns/ kvantifieringsgräns
<b>ftalater</b>	SS-EN ISO 14389:2014, Extraktion med organiskt lösningsmedel i ultraljudsbad, följt av detektion med GC-MS. Kvantifieras med certifierat referensmaterial.	Kvantifieringsgräns: 0,01 %
<b>bisfenol A</b>	SS-EN ISO 14389:2014, Extraktion med organiskt lösningsmedel i ultraljudsbad, följt av detektion med GC-MS. Kvantifieras med certifierat referensmaterial.	Kvantifieringsgräns: 0,01 %
<b>siloxaner</b>	SS-EN ISO 14389:2014, Extraktion med organiskt lösningsmedel i ultraljudsbad, följt av detektion med GC-MS. Kvantifieras med certifierat referensmaterial.	Kvantifieringsgräns: 0,01 %
<b>organofosfater</b>	Extraktion med organiskt lösningsmedel, mätning GC-ECD, GC / MS, LC / MS	Detektionsgräns: 1,5–10 mg/kg (beroende på ämne).
<b>klorparaffiner, läder</b>	DIN EN ISO 18219 (2015-09)	Detektionsgräns: Kortkedjiga och långkedjiga klorparaffiner 30 mg/kg, mellankedjiga klorparaffiner 200 mg/kg.
<b>klorparaffiner, gummi och plast</b>	DIN EN ISO 18219 (2015-09)	Detektionsgräns: Kortkedjiga och mellankedjiga klorparaffiner 100 mg/kg, långkedjiga klorparaffiner 30 mg/kg.
<b>höglfluorerade ämnen</b>	Extraktion med organiskt lösningsmedel i ultraljudsbad, följt av detektion med LC-MS/MS.	Kvantifieringsgräns: PFOA, PFOS, PFOSF, PFOSA, N-Me-FOSA, N-Et-FOSA, N-Me-FOSE, N-Et-FOSE: <b>0,8 µg/m<sup>2</sup></b> PFHpA, PFNA, PFDA, PFUDA, PFDoA, PFTrDA, PFTeDA, PFBA, PFPeA, PFHxA, PF-3,7-DMOA, PFBS, PFHxS, PFHpS, PFDS, 7HPFHpA, 4HPFUnA, 1H, 1H, 2H, 2H-PFOS: <b>0,005 mg/kg</b> 4:2 FTOH, 6:2 FTOH, 8:2 FTOH, 10:2 FTOH, 6:2 FTA, 8:2 FTA, 10:2 FTA: <b>0,05 mg/kg</b>
<b>alkylfenole-toxilater</b>	Extraktion med organiskt lösningsmedel i ultraljudsbad, följt av detektion med LC-MS/MS och GC-MS. NP(EO)1-20 kvantifierades med den tekniska mixen Igepal CO-720/Imbentim-N/060. OP(EO)1-20 kvantifierades med den tekniska mixen Triton X-45/Igepal CA-720. Övriga substanser kvantifierades med certifierat referensmaterial.	Kvantifieringsgräns: NP(EO)1-20, OP(EO)1-20: 20 mg/kg 4-tert-butylfenol, 4-pentylfenol, 4-heptylfenol, 4-octylfenol, 4-nonylfenol: 2.5 mg/kg
<b>dispersionsfärgämnen</b>	Extraktion med organiskt lösningsmedel med en Dionex ASE350, följt av detektion med LC-MS/MS. Kvantifiering med certifierat referensmaterial.	Kvantifieringsgräns: 10 mg/kg

## Ämnesgrupper som valdes bort

Av olika anledningar har flera ämnesgrupper valts bort. Skälet har varit att de inte förväntas finnas kvar i slutprodukten och därmed inte utgör något problem i bruks- eller avfallsskedet. Ytterligare ett skäl till att ämnesgrupper har valts bort har varit den tillgängliga budgeten.



Goodpoint AB, Slutrapport, 2019–12–20

Restmonomerer förväntas inte finnas i skorna och utgöra en risk för konsumenten (NB, 2019). Flamskyddsmedel förväntas inte vara vanligt förekommande i skor annat än möjligtvis i specifika funktionsskor. Organofosfater som har analyserats i denna studie kan verka som flamskyddsmedel. Däremot har inte bromerade flamskyddsmedel prioriterats, då sannolikheten att påträffa denna ämnesgrupp i skor har bedömts som lägre. Vidare förväntas inte flyktiga organiska kolväten så som bensylalkohol eller formaldehyd finnas kvar i slutprodukten i en betydande omfattning p.g.a. deras lättflyktiga egenskaper. Formaldehyd har påvisats i tvättvatten från kläder, men dess förekomst i vattnet kan vara att de uppstått som nedbrytningsprodukt. Det är inte självklart att ämnet finns i materialen innan det genomgår en tvättprocess.

Metaller, så som sexvärt krom, kadmium och bly, är alla reglerade och därför av lägre intresse för en potentiell skatt. Metaller kan tänkas förekomma dels i detaljer så som spännen och dragkedjor med mera, dels i plastmaterial som UV-stabilisatorer. I denna studie prioriterades dock inte analys av specifika metaller. Sannolikheten att påträffa UV-stabilisatorer har bedömts som låg i alla material utom gummi och plast där den var medelhög, se figur 2.

Polycykliska aromatiska kolväten och många av azofärgämnen och arylaminer är idag reglerade och har därför inte prioriterats i denna studie.

Biocider har tidigare förekommit i skor för att hämma bakterietillväxt och dålig lukt. Vid inhandling av skor har produkter med biocidbehandling efterfrågats. Ingen butik/leverantör hade vid inköpstillfället någon sko med information om att de var behandlade med biocider. Det är ett lagkrav att märka produkten och informera om den är biocidbehandlad. Utifrån det prioriteras inte ämnesgruppen för uppföljningsanalyser. Det hade varit relevant att kontrollera efterlevnad av informationskraven för eventuella biocid tillsatser i skor, men detta var inte syftet med denna studie.

Klororganiska bärare har främst valts bort av kostnadsskäl. Men då det finns belägg för att dessa börjat substitueras inom Europa är de mindre relevanta för att i framtiden omfattas av skatt (Olsson et al., 2009).

## Resultat

### Ftalater, bisfenol A och siloxaner

Ftalater, bisfenol A och siloxaner (som har ingått i samma analyspaket) har analyserats i sulor på nio utvalda skor (se bilaga 2): tre par herrskor, ett par damskor och fem par barnskor. Varken bisfenol A eller siloxaner har kunnat detekteras över kvantifieringsgränsen för några analyserade sulor.

Ftalater har detekterats i sulan till en sko: en barnstövle direktimporterad från Kina. De detekterade ftalaterna i stöveln var diisobutylftalat (DIBP) (CAS 84-69-5) 2 viktprocent,

Goodpoint AB, Slutrapport, 2019-12-20

dibutylftalat (DBP) (CAS 84-74-2) 8,4 viktprocent, di(2-metoxietyl)ftalat (DMEP) (117-82-8) 8,5 viktprocent och dietylhexylftalat (DEHP) (CAS 117-81-7) över 10 viktprocent.

DIBP, DBP och DEHP finns på kandidatförteckningen för deras reproduktionstoxiska och hormonstörande egenskaper. De är även upptagna i tillståndsbilagan och begränsningsbilagan till Reach-förordningen. DMEP finns på kandidatförteckningen för dess reproduktionstoxiska egenskaper. Den är dessutom upptagen i tillståndsbilagan till Reach-förordningen.

Ftalater, bisfenol A och siloxaner har även analyserats i yttermaterial av konstläder/plast/gummi på tolv utvalda skor (se bilaga 2): ett par herrskor, sex par damskor och fem par barnskor. Inget av ämnena har hittats i någon av de analyserade yttermaterialen.

## Organofosfater

Organofosfater har analyserats i ovandelar av textil på åtta par skor (se bilaga 2): två par herrskor, två par damskor och fyra par barnskor. Organofosfaten trifenylfosfat (CAS 115-86-6), som saknar harmoniserad klassificering men finns upptagen på Internationella kemikaliesekretariatets (ChemSec) substitutionslista (SIN-list) och i Reach-förordningens ämnesutvärderingsprogram (CoRAP) för hormonstörande egenskaper, har hittats i två av de analyserade skorna. Ämnet återfanns i två damskor – en sneaker och i en joggingsko. Sneakern innehöll 98 mg/kg (0,01 procent) och joggingskon 130 mg/kg (0,01 procent).

## Klorparaffiner

Klorparaffiner har analyserats i sulorna på sju par skor (se bilaga 2): tre par herrskor, ett par damskor och tre par barnskor. Ingen förekomst av klorparaffiner har påvisats i något av de analyserade proverna.

Klorparaffiner har även analyserats i ovandelar av läder. Här har två damskor, en herrsko och tre barnskor analyserats. Kortkedjiga klorparaffiner (CAS 85535-84-8) har påvisats i en läderdetalj på en barnsko med en halt på 270 mg/kg (0,03 procent). Kortkedjiga klorparaffiner har en harmoniserad klassificering som *Misstänks kunna orsaka cancer* och *Mycket giftigt för vattenlevande organismer med långtidseffekter*. Ämnet finns dessutom upptaget på kandidatförteckning som PBT och vPvB och som CAT 1 på EU kommissionens lista över hormonstörande ämnen.

Långkedjiga klorparaffiner (CAS 63449-39-8) har även påvisats i en läderdetalj på en annan barnsko än den som nämns i stycket ovan med en halt på 97 mg/kg (0,01procent). Ämnet finns upptaget på SIN-list som *Misstänkt cancerframkallande* och *Misstänkt PBT/vPvB*.

Goodpoint AB, Slutrapport, 2019–12–20

## Högfluorerade ämnen

Högfluorerade ämnen (PFAS) har analyserats i ovandelen på tio par skor (se bilaga 2): tre par herrskor, två par damskor och fem par barnskor. Ämnen som detekterades redovisas i tabell 5.

Tabell 5 Resultat från analys av PFAS.

Skö	Ämne	CAS	Halt	-halt
höstsko för barn	4:2 FTOH	2043-47-2	0,36 mg/kg	(0,00004 %)
	6:2 FTOH	647-42-7	430 mg/kg	(0,04 %)
höstsko för barn	PFOA	335-67-1	4,7 µg/m <sup>2</sup>	
	PFDA	335-76-2	0,006	(0,0000006 %)
	6:2 FTOH	647-42-7	mg/kg	(0,00005 %)
	8:2 FTOH	678-39-7	0,5 mg/kg	(0,003 %)
	10:2 FTOH	865-86-1	33 mg/kg 11 mg/kg	(0,001 %)
damsko	PFOS	1763-23-1	2,8 µg/m <sup>2</sup>	
	PFBS	375-73-5	0,006 mg/kg	(0,0000006 %)
promenadsko herr	6:2 FTOH	647-42-7	0,2 mg/kg	(0,00002 %)
promenadsko herr	6:2 FTOH	647-42-7	0,07 mg/kg	(0,000007 %)

De ämnen i ovanstående tabell som är reglerade inom EU är PFOA och PFDA, som båda finns på kandidatförteckningen för egenskaper som reproduktionsstörande och PBT. PFOA kommer även att regleras i begränsningsbilagan från juli 2020. PFOS är reglerat i POPs-förordningen och enligt den förordningen får ämnet inte förekomma i mer än 1 µg/m<sup>2</sup>. Övriga ämnen saknar harmoniserad klassificering. PFBS är inte reglerat men finns med på SIN-list för att det är svårnedbrytbart i naturen och mycket mobil.

## Alkylfenoletoxilat och alkylfenoler

Alkylfenoletoxilat och alkylfenoler har analyserats i ovandelen på 14 par skor, se (bilaga 2): tre par herrskor, fyra par damskor och sju par barnskor.

4-nonylfenoletoxilat (NPEO), etoxileringsgrad: 1–20, hittades en ovan del på en herrsko av läder. Ämnet finns upptaget både på kandidatförteckningen och i tillståndsbilagan för dess hormonstörande egenskaper. Halten i skon var 780 mg/kg (0,08 procent).

4-tert-butylfenol hittades i en höstsko för barn. Ämnet finns upptaget på kandidatförteckningen för dess hormonstörande egenskaper. Halten i skon var 10,1 mg/kg (0,001 procent).

Goodpoint AB, Slutrapport, 2019-12-20

## Dispersionsfärgämnen

I analyspaketet för dispersionsfärgämnen ingick dispersionsfärgämnen, kinolin och reglerade CMR-färgämnen. Åtta par skor har analyserats (se bilaga 2); två par herrskor, ett par damskor och fem par barnskor. Inget av de analyserade ämnen har återfunnits i några skor.

Goodpoint AB, Slutrapport, 2019–12–20

## Diskussion

Ett antal av de analyserade ämnena har kunnat detekteras i några av de skor som har analyserats. I tolv par av de 33 par analyserade skorna har det påträffats något av de ämnen som har varit i fokus för detta arbete. De ämnen som har påträffats har varit ftalater, organofosfater, klorparaffiner, högfluorerade ämnen (PFAS) samt akylfenoletoxilat och akylfenoler. Varken bisfenol A, siloxaner eller dispersionsfärgämnen har kunnat detekteras i några skor.

I två par av de analyserade skorna har ämnen i halter över gällande gränsvärden påträffats.<sup>2</sup> Det ena paret var ett par skor inköpta i en butik i Sverige. Ovandelen på dessa skor innehöll PFOS som är reglerat i POPs-förordningen och som inte får släppas ut på marknaden i textilier eller andra belagda material i halter över 1 µg/m<sup>2</sup>. Halten i materialet i dessa skor har varit 2,4 µg/m<sup>2</sup>.

Det andra paret skor som har innehållit ämnen i halter över gällande gränsvärden var ett par barnvinterstövlar som tillverkats i Kina och direktimporterats därifrån. Sulan i dessa skor har visat sig innehålla höga halter (över 10 procent i ett fall) av ftalater som både är begränsade och tillståndspliktiga p.g.a. reproduktionsstörande och hormonstörande egenskaper. Efter juli 2020 är tillåten halt av dessa ämnen under 0,1 viktprocent i alla varor som släpps ut på den europeiska marknaden, men i dagsläget gäller det bara leksaker och barnvårdsartiklar.

Ett av de ämnen som har påträffats, om än i låga halter, är organofosfaten trifenylfosfat. Den har påträffats i två par damskor i halter på ca 0,01 procent. Trifenylfosfat saknar harmoniserad klassificering, men finns upptagen på SIN-list och CoRAP för hormonstörande egenskaper. Den är begränsad på AFIRM:s lista i halter över 10 ppm. Det går inte att avgöra om den här organofosfaten har varit avsiktligt tillsatt eller om den är resultatet av en kontaminering under tillverkningsprocessen. Organofosfater tros ersätta de mycket omdiskuterade ftalaterna som mjukgörare i plaster vilket gör att förekomsten av dessa ämnen förväntas att öka i varor på den svenska marknaden (Haglund och Marklund, 2009). Flera av dessa ämnen finns med på kandidatförteckningen och/eller SIN list för SVHC-egenskaper. Det gör att den förväntade ökningen av dessa ämnen är problematisk.

Klorparaffiner har påträffats i låga halter i två par skor. Kortkedjiga klorparaffiner har påvisats i en läderdetalj på en barnsko (270 mg/kg) och långkedjiga klorparaffiner har även påvisats i en läderdetalj på en annan barnsko (97 mg/kg). Klorparaffiner är en omdiskuterad ämnesgrupp. Dock är bara de kortkedjiga klorparaffinerna som finns upptagna på kandidatförteckningen samt att de är reglerade i POPs-förordningen med en begränsning i varor på 0,15 procent. Kortkedjiga och i några fall även de mellankedjiga klorparaffinerna är begränsade i olika halter av de olika certifieringsorganen och branschorganisationerna. EU-blomman går längst med att kortkedjiga klorparaffiner som

---

<sup>2</sup> Med gränsvärde menas i denna del av rapporten, lagstadgade haltgränser enligt regelverk som POPs-förordningen och begränsningsbilagan till Reach-förordningen m.fl. För ämnen utan begränsningar avses gränsen 0,1% vilket är den gräns vid vilken en kund har rätt att få information om en vara innehåller ett ämne som finns på kandidatförteckningen. I bilaga 4 finns även en sammanställning över begränsningar för ett antal certifieringar och branschorganisationer som hänvisas till i texten nedan.

Goodpoint AB, Slutrapport, 2019-12-20

inte får detekteras alls medan AFIRM tillåter både kortkedjiga och mellankedjiga i halter upp till 1 000 mg/kg (se bilaga 4 för mer information). De övriga klorparaffinerna är dock inte reglerade och det kan vara problematiskt då även de andra typerna finns upptagna på SIN-list samt på EU-kommissionens lista över misstänkt hormonstörande ämnen.

Ett högfluorerat ämne (PFOS) har, som nämnts ovan, påträffats i halter över tillåtna värden. Dock har även några ämnen analyserats som utgör betänkligheter i lägre halter. Det var PFOA (uppmätt halt 4,7  $\mu\text{g}/\text{m}^2$ ) och PFDA (uppmätt halt 0,006 mg/kg) som har analyserats i ett par barnskor och PFBS (uppmätt halt 0,006 mg/kg) som har hittats i samma par damskor som PFOS påträffades i. Alla skor har varit uttalat vattenavvisande eller uttalat tänkta för höst/vintersäsong. PFOA och PFDA finns båda på kandidatförteckningen för egenskaperna reproduktionsstörande och PBT. PFBS finns med på SIN-list för att det är svärnedbrytbart i naturen och mycket mobilt. Begränsningarna i standarderna/branschorganisationernas listor varierar från; får inte användas hos EU-blomman och Nilsson Group men är tillåtet upp till 0,025 mg/kg hos Oeko-Tex. PFOS och PFOA begränsas till 1  $\mu\text{g}/\text{m}^2$  på de listor de förekommer och får detekteras (bilaga 4). Övriga detekterade PFAS-ämnerna finns inte på kandidatförteckningen eller SIN-list, och saknar harmoniserade klassificeringar. De får dock inte detekteras i materialet enligt Oeko-Tex lista. De övriga listorna tar inte upp dessa ämnen. Enligt en studie från Naturvårdsverket är PFAS en grupp ämnen vars förekomst ökar i samhället medan många andra mer kända grupper av miljögifter minskar (Naturvårdsverket, 2017). Enligt informationen om PFAS på Kemikalieinspektions hemsida ersätts PFOS idag ofta av andra högfluorerade ämnen vilka tyvärr kan brytas ner till PFOA. Eftersom PFAS ofta är svärnedbrytbara finns de kvar i miljön mycket länge och då vissa av dessa ämnen även bioackumuleras är det viktigt att användningen av dessa ämnen minskar.

4-nonylfenoletoxilat (NPEO) (uppmätt halt 780 mg/kg), detekterades i en ovandel på en herrsko och 4-tert-butylfenol (uppmätt halt 10,1 mg/kg) detekterades i en barnsko. Båda ämnena finns på kandidatförteckningen för hormonstörande egenskaper. NPEO är dessutom från och med 2021 reglerat för förekomst i textilier i begränsningsbilagan till Reach-förordningen till 0,01 procent. I listorna för de olika certifieringarna och från branschorganisationerna är dessa ämnen begränsade mellan 5–100 mg/kg. Dessa ämnen används i tvättprocesser vid tillverkningen och har ingen funktion i den färdiga produkten, men rester från tillverkningen kan finnas kvar i produkten.

För några ämnesgrupper detekterades inga ämnen alls i denna studie. Det betyder inte att de inte finns i skor på den svenska marknaden eller i skor som förs in från andra EU-länder eller direktimporterats från tredje land. En av dessa grupper är siloxaner. De siloxaner som har analyserats finns alla upptagna på kandidatförteckningen, vilket betyder att de har hälso- eller miljöfarliga egenskaper. De saknar dock reglering inom EU och kan därför finnas i skor, även om det inte kunde påvisas i den screening som har gjorts i denna studie. En förklaring till varför studien inte har kunnat detektera dessa ämnen kan vara att de delar som har tagits ut för analys inte förväntas innehålla de ämnesgrupperna. Siloxaner förväntas finnas i lim. Eftersom endast sula och ovandel har analyserats är sannolikheten låg för att hitta dessa ämnen i dessa komponenter. Lim utgör endast en liten del i hela sulan/ovandelen. Hade studien i stället analyserat sammanfogningen av sula och ovandel, där lim används, hade resultatet kanske blivit annorlunda.

Inte heller dispersionsfärgämnen har kunnat påvisas. Några ämnen inom denna grupp är reglerade i textila material, men ett stort antal är det inte. Av de oreglerade ämnena som har analyserats, saknar de flesta harmoniserad klassificering. Dock har omkring hälften av dessa ämnen notifierats till ECHA:s klassificerings- och märkningsregister som allergiframkallande vid hudkontakt. Det kan inge betänkligheter om de finns i skor

Goodpoint AB, Slutrapport, 2019–12–20

eftersom materialet då kan komma i kontakt med huden. Allergena ämnen är ämnen som kan ge upphov till hudsensibilitet, en livslång överkänslighet mot ett specifikt ämne. När man utvecklar överkänslighet mot en viss allergen kan också korsallergier med andra ämnen uppkomma. Eftersom man bär skor och kläder dagligen, kan många allergiframkallande ämnen vara svåra att undvika (ECHA, n.d.a).

Bisfenol A är en restmonomer som kan finnas kvar i plast efter polymerisering. Ofta är dock koncentrationen mycket låg, varför bisfenol A inte tros utgöra ett problem för bäraren av skon.

Denna screening är på inga sätt heltäckande. Begränsningar diskuteras nedan.

Budgeten för inköp av skor har möjliggjort att 33 par skor har kunnat följas upp med kemiska analyser. Det begränsade antalet, kombinerat med att skorna endast har kunnat inhandlas vid en viss tid på året, har medfört att urvalet inte är fullständigt representativt. För ett mer heltäckande urval skulle fler par skor ha behövts analyseras. Dessutom skulle inköpen ha behövts genomföras under alla årets säsonger: vår, sommar, höst och vinter. För att ge en än mer heltäckande bild skulle även andra ”specialskor” ha behövts analyseras, t.ex. ridstövlar, fotbollsskor, skridskor, skidpjäxor samt olika typer av arbetsskor.

Budgeten för att analysera olika ämnen har medfört att alla skor inte har kunnat analyseras på alla ämnen, utan urvalet av ämnen har baserats på materialtyp i skon och sannolikhet att påträffa ett visst ämne i ett visst material. För en mer heltäckande screening borde alla skor ha analyserats för förekomst av de utvalda ämnena.

Utgångspunkten vid urvalet av de ämnen som har analyserats har varit att prioritera material med relativt hög risk för innehåll av ämnen med hälso- och miljöskadliga egenskaper, se metoddel för urval av ämnesgrupper. Analysurvalet för respektive ämnesgruppar även styrts av de typer av analyser som laboratorierna har erbjudit. Detta trots att de laboratorier som har genomfört analysarbetet har valts ut för att tillsammans kunna fånga upp så många specifika ämnen som möjligt.

En begränsning för att kunna dra tillförlitliga slutsatser är att det inte går att säga något om eventuell förekomst av ämnen som inte har omfattats av analyserna. En fullständig och förutsättningslös analys av materialen är samtidigt mycket svår att göra då olika ämnen kräver olika uppberedningsmetoder och olika instrument för att kunna analyseras. Att få fram resultat som ger ingående halter kräver normalt också tillgång till referenssubstanser för de enskilda ämnena.

När vi går in i en matbutik förväntar vi oss att kunna läsa på innehållsförteckningar vad de olika förpackningarna innehåller. Någon motsvarande möjlighet finns inte då vi ska köpa skor. För de få, men befintliga informationskrav som finns för ämnesinnehåll i skor och andra varor, har brister påvisats gällande efterlevnaden (ECHA, 2019). Även resultaten i denna studie bekräftar detta. Ur ett hälso- och miljöperspektiv går det att ifrågasätta varför informationskraven inte är mer omfattande. Det är tillåtet att låta analysera exempelvis en sko för att få reda på vilka ämnen den innehåller. Men det är en kostsam och praktisk svår informationsmetod. Vid Kemikalieinspektionens kontroll av sexvärt krom och andra farliga ämnen i varor av läder (Kemikalieinspektionen (2019e) påträffades krom och/eller bly över lagstadgade gränsvärden i åtta av 70 analyserade varor. Det visar att tillsyn eller andra åtgärder behövs för att befintliga krav för reglerade ämnen ska tillämpas i praktiken.

Goodpoint AB, Slutrapport, 2019-12-20

## Felkällor

De olika materialen som har valts ut för analys är inte slumpmässigt utvalda eftersom de ekonomiska förutsättningarna för projektet inte har medgett den omfattning av analyser som skulle krävas för ett sådant upplägg. Urvalet av material bygger på ämneskännedom för olika problematiska ämnesgrupper och dess förekomst i olika material utifrån andra studier. Analyserna är därmed inte heltäckande och det går inte att dra slutsatser som att en viss sko är helt fri från potentiellt problematiska ämnen.

De skor som skickades till LAB 2 har delats upp i sula och ovandel av Goodpoints personal. De skor som skickades till LAB 1 har däremot skickats hela och personalen hos LAB 1 har därefter delat upp skon. Det föreligger alltså en risk att provuttagen inte har genomförts på samma sätt.

Av de skor som har direktimporterats från Kina var det bara två av sex beställda par som anlände i tid för att kunna analyseras. De två par som kom fram har dessutom endast testats i ett av laboratorierna. Kartläggningen av direktimporterade skor har därför varit mycket begränsad.



Goodpoint AB, Slutrapport, 2019-12-20

## Slutsats

I tolv av de 33 analyserade skoparen, har det påträffats något ämne av de ämnesgrupper som valdes ut för analys inom detta projekt. I två par skor har ämnen över lagstadgad begränsning eller gräns för informationskrav påträffats: dels i ett par skor som direktimporterats från Kina och dels i ett par skor som inköptes i Sverige. I analysen av de 33 skoparen har dock enbart två par direktimporterade skor ingått eftersom leveransen av skorna blev försenad. De analyserade skorna som direktimporterades var tillverkade i Kina. Resultatet speglar bara förekomst av ämnen i de utvalda ämnesgrupperna och inte hur vanligt det är att ämnen som omfattas av lagstadgade begränsningar generellt förekommer. Resultatet är dock samstämmigt med andra studier som visar på brister i efterlevnaden av gällande kemikalielagstiftning både för varor köpta inom EU/ESS och framförallt för varor direktimporterade från tredje land.

I tio par av de analyserade skorna har ämnen detekterats i halter under gällande haltgränser för lagstadgade begränsningar eller informationskrav. Totalt tolv ämnen har detekterats i dessa tio par skor och då i halter lägre än 0,1 procent. Sex stycken av dessa ämnen har förekommit i halter över gränsvärden som finns angivna för en eller flera av de undersökta certifieringarna eller på undersökta branschorganisationers listor (se bilaga 4).

Om en framtida skatt på skadliga ämnen i skor skulle gälla från en haltgräns på 0,1 procent och uppåt för de ämnen som analyserats i denna studie, skulle inga av de par skor som har analyserats vara föremål för en skatt (under förutsättning att ämnen som begränsas i annan lagstiftning undantas från skatt). Skulle däremot en haltgräns tillämpas som gäller enligt beskrivna certifieringar och branschorganisationers tillåtna gränsvärden, så skulle sex av 33 skor ha omfattats.

Att ämnen som omfattas av lagstadgade begränsningar förekommer vid denna typ av uppföljning indikerar på att samma problematik med efterlevnad kan förväntas för ämnen/ämnesgrupper som skulle omfattas av en framtida skatt.

Goodpoint AB, Slutrapport, 2019-12-20

## Referenser

AFIRM (2019a). *Restricted substances list*. Apparel and Footwear International RSL Management Group (AFIRM).

AFIRM (2019b). *AZO-AMINES & ARYLAMINE SALTS*. [online] AFIRM-group.com. Available at: [http://www.AFIRM-group.com/wp-content/uploads/2019/09/AFIRM\\_azo\\_amines\\_v2.pdf](http://www.AFIRM-group.com/wp-content/uploads/2019/09/AFIRM_azo_amines_v2.pdf) [Accessed 14 Nov. 2019].

AFIRM (2019c). *CHLORORGANIC CARRIERS (COC)*. [online] AFIRM-group.com. Available at: [http://www.AFIRM-group.com/wp-content/uploads/2019/09/AFIRM\\_chlororganic\\_carriers\\_v2.pdf](http://www.AFIRM-group.com/wp-content/uploads/2019/09/AFIRM_chlororganic_carriers_v2.pdf) [Accessed 14 Nov. 2019].

Apparel and Footwear International RSL Management Group (AFIRM) (2018). *BISPHENOL-A (BPA)*. Chemical Information Document. Apparel and Footwear.

AFIRM (2018b). *ALKYLPHENOL ETHOXYLATES (APEOs)*. AFIRM.International RSL Management Group (AFIRM).

Apparel and Footwear International RSL Management Group (AFIRM) (2018c). *Dyes- Disperse*. Chemical Information Document. Apparel and Footwear.

AFIRM (2018c). *POLYCYCLIC AROMATIC HYDROCARBONS (PAHs)*. [online] AFIRM-group.com. Available at: [https://www.AFIRM-group.com/wp-content/uploads/2018/01/AFIRM\\_polycyclic\\_aromatic\\_hydrocarbons.pdf](https://www.AFIRM-group.com/wp-content/uploads/2018/01/AFIRM_polycyclic_aromatic_hydrocarbons.pdf) [Accessed 14 Nov. 2019].

AFIRM (2018d). *HEAVY METALS - TOTAL*. [online] AFIRM-group.com. Available at: [https://www.AFIRM-group.com/wp-content/uploads/2018/01/AFIRM\\_metals\\_total.pdf](https://www.AFIRM-group.com/wp-content/uploads/2018/01/AFIRM_metals_total.pdf) [Accessed 14 Nov. 2019].

AFIRM (2018e). *ORGANOTIN COMPOUNDS*. [online] AFIRM-group.com. Available at: [https://www.AFIRM-group.com/wp-content/uploads/2018/01/AFIRM\\_organotin\\_compounds.pdf](https://www.AFIRM-group.com/wp-content/uploads/2018/01/AFIRM_organotin_compounds.pdf) [Accessed 14 Nov. 2019].

AFIRM (2018f). *CHLOROPHENOLS*. [online] AFIRM-group.com. Available at: [https://www.AFIRM-group.com/wp-content/uploads/2018/01/AFIRM\\_chlorophenols.pdf](https://www.AFIRM-group.com/wp-content/uploads/2018/01/AFIRM_chlorophenols.pdf) [Accessed 14 Nov. 2019].

AFIRM (2018g). *DIMETHYLFUMARATE (DMFu)*. [online] AFIRM-group.com. Available at: [https://www.AFIRM-group.com/wp-content/uploads/2018/01/AFIRM\\_dimethylfumarate.pdf](https://www.AFIRM-group.com/wp-content/uploads/2018/01/AFIRM_dimethylfumarate.pdf) [Accessed 14 Nov. 2019].

AFIRM (2018h). *FORMALDEHYDE*. [online] AFIRM-group.com. Available at: [https://www.AFIRM-group.com/wp-content/uploads/2018/01/AFIRM\\_formaldehyde.pdf](https://www.AFIRM-group.com/wp-content/uploads/2018/01/AFIRM_formaldehyde.pdf) [Accessed 14 Nov. 2019].

AFIRM (2019i). *UV Absorbers / Stabilizers*. [online] AFIRM-group.com. Available at: [http://www.AFIRM-group.com/wp-content/uploads/2019/09/AFIRM\\_uv\\_absorbers\\_stabilizers\\_v1.pdf](http://www.AFIRM-group.com/wp-content/uploads/2019/09/AFIRM_uv_absorbers_stabilizers_v1.pdf) [Accessed 19 Nov. 2019].

AFIRM (2019j). *VOLATILE ORGANIC COMPOUNDS (VOCs)*. [online] AFIRM-group.com. Available at: [http://www.AFIRM-group.com/wp-content/uploads/2019/09/AFIRM\\_volatile\\_organic\\_compounds\\_v2.pdf](http://www.AFIRM-group.com/wp-content/uploads/2019/09/AFIRM_volatile_organic_compounds_v2.pdf) [Accessed 19 Nov. 2019].

Aronsson, C. (2014). I samma fotspår?. En granskning av fyra skobutikskedjors hållbarhetsarbete. FAIR TRADE CENTER.

Bouchard, M.F., Bellinger, D.C., Wright, R.O. and Weisskopf, M.G., 2010. Attention-deficit/hyperactivity disorder and urinary metabolites of organophosphate pesticides. *Pediatrics*, 125(6), pp.e1270-e1277.

ChemSec (n.d.a). What is the SIN List?. [online] Sin-list. Available at: <https://sinlist.chemsec.org/what-is-the-sin-list/> [Accessed 27 Nov. 2019].

## Goodpoint AB, Slutrapport, 2019-12-20

ChemSec (n.d.b). Chlorinated paraffins (CPs) Print. [online] Sin-list. Available at: <https://sinsearch.chemsec.org/chemical/63449-39-8> [Accessed 27 Nov. 2019].

ChemSec (2019). ChemSec - SIN List. [online] Sinlist.chemsec.org. Available at: <https://sinlist.chemsec.org/search/search?query=siloxane> [Accessed 8 Nov. 2019].

ECHA (2019). *Forum pilot project substances in articles project report*. European Chemicals Agency, 2019.....

ECHA (n.d.a). ANNEX XVII TO REACH – Conditions of restrictio; Restrictions on the manufacture, placing on the market and use of certain dangerous substances, mixtures and articles. [online] Echa.europa.eu. Available at: <https://echa.europa.eu/documents/10162/aaa92146-a005-1dc2-debe-93c80b57c5ee> [Accessed 13 Nov. 2019].

Ek, A. (2018). *Miljö kvalitetsmålet Giftfri miljö*. Naturvårdsverket. Available at: <https://www.naturvardsverket.se/Miljoarbete-i-samhallet/Sveriges-miljomal/Miljokvalitetsmalen/Giftfri-miljo/> [Accessed 23 Oct. 2019].

European Chemical Agency (ECHA). (2000) Risk Assessment Report, Alkanes, C10-13, Chloro, Risk Assessment. European Communities, 2000.

Friström, A. (2016). Bästa jackan? [online] Naturskyddsforeningen. Available at: <https://www.naturskyddsforeningen.se/sveriges-natur/2016-3/basta-jackan> [Accessed 22 Nov. 2019].

Haglund, P. och Marklund, A. (2009) *Organofosfater i svensk miljö*. Umeå universitet, kemiska institutionen, rapport för Naturvårdsverket.

Jacques, J. J. and Guimarães, L. B. M. (2012) 'A study of material composition disclosure practices in green footwear products', *Work*, 41, pp. 2101–2108.

Kemakta Konsult AB and Institutet för Miljömedicin (2016). Datablad för Organiska Temföreningar. Stockholm: Naturvårdsverket.

Kemikalieinspektionen (n.d.a). Kort om ftalater. Kemi.se. Available at: <https://www.kemi.se/privatpersoner/kemiska-amnen/ftalater> [Accessed 31 Oct. 2019].

Kemikalieinspektionen (n.d.b). Kort om flamskyddsmedel. Kemi.se. Available at: <https://www.kemi.se/privatpersoner/kemiska-amnen/flamskyddsmedel> [Accessed 23 Oct. 2019].

Kemikalieinspektionen. (2019b). *Ftalater*. Kemi.se. Available at: <https://www.kemi.se/prio-start/kemikalier-i-praktiken/kemikaliegrupper/ftalater> [Accessed 23 Oct. 2019].

Kemikalieinspektionen (2019c). *Bromerade flamskyddsmedel*. Kemi.se. Available at: <https://www.kemi.se/prio-start/kemikalier-i-praktiken/kemikaliegrupper/bromerade-flamskyddsmedel> [Accessed 25 Oct. 2019].

Kemikalieinspektionen (2019d). *Kandidatförteckningen*. [online] Kemi.se. Available at: <https://www.kemi.se/lagar-och-regler/reach-forordningen/kandidatfor-teckningen> [Accessed 15 Nov. 2019].

Kemikalieinspektionen (2019e). *Kontroll av sexvärt krom och andra farliga ämnen i varor av läder*. Läder 2019. Sundbyberg: Kemikalieinspektionen.

Kemikalieinspektionen (2019f). *Fördjudat utvärdering av Giftfri miljö 2019, Analys och bedömning av miljö kvalitetsmålet Giftfri miljö*. Sundbyberg: Kemikalieinspektionen.

Kemikalieinspektionen (2019g). *Textversion av Kemikaliepodden avsnitt 10 – E-handel*. Sundbyberg: Kemikalieinspektionen.

Kemikalieinspektionen (2018a). *Kartläggning av farliga kemiska ämnen i intimitetsprodukter En del i regeringsuppdraget om kartläggning av farliga ämnen 2017–2020*. Sundbyberg. Kemikalieinspektionen.

## Goodpoint AB, Slutrapport, 2019–12–20

Kemikalieinspektionen (2018b). Tillsyn av e-handel 2018. Sundbyberg: Kemikalieinspektionen.

Kemikalieinspektionen (2017a). *Klorparaffiner*. [online] Kemi.se. Available at: <https://www.kemi.se/prio-start/kemikalier-i-praktiken/kemikaliegrupper/klorparaffiner> [Accessed 8 Nov. 2019].

Kemikalieinspektionen (2017b). *Gruppering av kemiska ämnen inom Reach-förordningen och CLP-förordningen*. Sundbyberg: Kemikalieinspektionen.

Kemikalieinspektionen (2017c). *PAH:er i gummi och plast*. Rapport från ett tillsynsprojekt 2016. Sundbyberg: Kemikalieinspektionen.

Kemikalieinspektionen (2016). *Textil och läder Ett tillsynsprojekt om skor och fritidskläder*. Sundbyberg: Kemikalieinspektionen.

Kemikalieinspektionen (2016b). *Polycykliska aromatiska kolväten (PAH)*. [online] Kemi.se. Available at: <https://www.kemi.se/prio-start/kemikalier-i-praktiken/kemikaliegrupper/polycykliska-aromatiska-kolvaten-pah> [Accessed 14 Nov. 2019].

Kemikalieinspektionen (2014). *Kartläggning av ftalater i varor i Sverige*. Sundbyberg: Kemikalieinspektionen

Kemikalieinspektionen (2013). *Barns exponering för kemiska ämnen i förskolan*. Sundbyberg: Kemikalieinspektionen.

Kemikalieinspektionen (2009). *Högfluorerade ämnen i kläder, skor och kemiska produkter – ett tillsynsprojekt*. Bromma: Kemikalieinspektionen.

Kerr, J. and Landry, J. (2017). *Pulse of the fashion industry*. Boston: Global Fashion Agenda & The Boston Consulting Group.

Konsumentverket (KO) (2018). *Konsumenters möjligheter att köpa miljömässigt hållbara skor, Analys av dagens marknad och förslag till åtgärder*. Stockholm: Konsumentverket.

Mori, C., ET, (2008) Environmental Contaminants and Children's Health: Center for Preventive Medical Science, Chiba University, Japan.

Naturskyddsföreningen (n.d). *Så tillverkas läder*. [online] Naturskyddsföreningen. Available at: <https://www.naturskyddsforeningen.se/lader> [Accessed 18 Nov. 2019].

Naturskyddsföreningen (2018). *Silikon som hudvård?*. [online] Kontakt.naturskyddsforeningen.se. Available at: <https://kontakt.naturskyddsforeningen.se/org/naturskyddsforeningen/d/silikon-som-hudvard/> [Accessed 8 Nov. 2019].

Naturvårdsverket (2018). *Utsläpp i siffror - Klorparaffiner*. [online] Utslappisiffror.naturvardsverket.se. Available at: <https://utslappisiffror.naturvardsverket.se/Amnen/Klorerade-organiska-amnen/Klorparaffiner/> [Accessed 13 Nov. 2019].

Naturvårdsverket (2017). *Gifter & Miljö, Kemikalier i vardagen*. Bromma: Naturvårdsverket. New Balance Athletics, inc. (NB) (2019). *Restricted substances manual*. Boston: New balance athletics, inc.

Olsson, E., Posner, S., Roos, S. and Wilson, K. (2009). *Kartläggning av kemikalieanvändning i kläder*. Swerea/IVF.

Sjödin, M. (2018). *Skor*. [online] Fairaction.se. Available at: <https://fairaction.se/granskningar/branscher/skor/> [Accessed 5 Nov. 2019].

Skoindustrimuseet i Kumla (SIK) hemsida (n.d.), <http://www.skoindustrimuseet.se/museet.html>

Rosander, P. (2015). *Handledning Kemikalier Information, påverkan och prövning*. Naturskyddsföreningen

Tiwari, R. (2005). Child labour in footwear industry: Possible occupational health hazards. *Indian Journal of Occupational and Environmental Medicine*, 9(1), p.7.

Goodpoint AB, Slutrapport, 2019-12-20

Tullverket (2019). Vägledning klassificering, Förklarande anmärkningar till HS (FAHS), Kapitel 64-67. [online] tullverket.se. Available at: <https://taricdok.tullverket.se/tulltaxan/vagledningklassificering/vagledningklassificering/forklarandeanmarkningartillhsfahs/kapitel6467.4.601f5f37152e44cb6bf68d.html> [Accessed 8 Nov. 2019]. (Tullverket, 2019)

Goodpoint AB, Slutrapport, 2019-12-20

# Bilaga 1. Beskrivning av kemiska ämnen

## Ftalater

Ftalater används främst som mjukgörare i plast och gummi, som kan innehålla upp till 40 procent mjukgörare (Kemikalieinspektionen 2019b). I skor återfinns ftalater med störst sannolikhet i plast och gummidelar, så som i sulan, i plastdelar på skon, i plasttryck och i ytbeläggning på exempelvis PU, som används för att göra konstläder (Kemikalieinspektionen, 2016). Exempel på ftalater är DEHP, DBP, BBP, DINP, DIDP, och DNOP. Exponeringen av ftalater då skorna används sker troligast via huden (Kemikalieinspektionen, 2013). Vissa ftalater är hälso- och miljöskaadliga då de har hormonstörande samt reproduktionstoxiska egenskaper. Epidemiska studier tyder på att barn som exponeras för ftalater löper högre risk att utveckla astma och allergier (Kemikalieinspektionen, 2013). Alla ftalater är inte klassificerade som hälso- och/eller miljöfarliga, dock är många ftalater relativt nya och därför kan man inte med säkerhet säga något om de eventuella hälso- och miljöeffekterna. Eftersom alla ftalater har liknande kemisk struktur, finns dock risken att även de nya ftalaterna kan ha negativa hälso- och miljöeffekter. Ftalaterna binder inte kovalent till polymererna när de används som mjukgörare, vilket betyder att materialen under hela sin livstid har potential att utsöndra ftalater. Det ger en diffus spridning av ftalater och idag återfinns de nästan överallt i miljön (Kemikalieinspektionen, 2019b). På den europeiska marknaden dominerar högmolekylära ftalater som i flera fall har ersatt de lågmolekylära och mer toxiska ftalaterna. På resterande världsmarknaden dominerar fortfarande de lågmolekylära ftalaterna som DEHP (Kemikalieinspektionen, 2014). Det gör att risken är större att hitta lågmolekylära ftalater i produkter som importerats från ett land utanför EU (Kemikalieinspektionen, 2019b). Ett antal ftalater finns på kandidatförteckningen, begränsningsbilagan och tillståndsbilagan, se tabell 6. Ftalaterna som finns på begränsningsbilagan får inte förekomma i halter över 0,1 procent i leksaker och barnartiklar som är tänkta att stoppas i munnen. Vidare förekommer ett tjugotal ftalater på EU-kommissionens lista över misstänkt hormonstörande ämnen.

Tabell 6 Ftalater som omfattas av specifika krav vid förekomst i varor enligt Reach-förordningen.

Namn	CAS-nummer	Omfattas av följande lagstiftning	Miljö- och hälsofarliga egenskaper
dicyclohexyl phthalate (DCHP)	84-61-7	Reach-förordningens kandidatförteckning	Toxic for reproduction (Article 57c) Endocrine disrupting properties (Article 57(f) - human health)
Dihexyl phthalate (DnHP)	84-75-3	Reach-förordningens kandidatförteckning	Toxic for reproduction (Article 57c)

Goodpoint AB, Slutrapport, 2019-12-20

<b>Dipentyl phthalate (DPP)</b>	131-18-0	Reach-förordningens kandidatförteckning, och tillståndsbilaga	Toxic for reproduction (Article 57c)
<b>Diisopentyl phthalate</b>	605-50-5	Reach-förordningens kandidatförteckning, och tillståndsbilaga	Toxic for reproduction (Article 57c)
<b>n-pentyl-isopentylphthalate</b>	933-378-9 (EC)	Reach-förordningens kandidatförteckning och tillståndsbilaga	Toxic for reproduction (Article 57c)
<b>Bis(2-methoxyethyl) phthalate (DMEP)</b>	117-82-8	Reach-förordningens kandidatförteckning och tillståndsbilaga	Toxic for reproduction (Article 57c)
<b>Diisobutyl phthalate (DIBP)</b>	84-69-5	Reach-förordningens kandidatförteckning, begränsningsbilaga och tillståndsbilaga	Toxic for reproduction (Article 57c) Endocrine disrupting properties (Article 57(f) - human health)
<b>Benzyl butyl phthalate (BBP)</b>	85-68-7	Reach-förordningens kandidatförteckning, begränsningsbilaga och tillståndsbilaga	Toxic for reproduction (Article 57c) Endocrine disrupting properties (Article 57(f) - human health)
<b>Bis (2-ethylhexyl)phthalate (DEHP)</b>	117-81-7	Reach-förordningens kandidatförteckning, begränsningsbilaga och tillståndsbilaga	Toxic for reproduction (Article 57c) Endocrine disrupting properties (Article 57(f) - environment) Endocrine disrupting properties (Article 57(f) - human health)
<b>Dibutyl phthalate (DBP)</b>	84-74-2	Reach-förordningens kandidatförteckning, begränsningsbilaga och tillståndsbilaga	Toxic for reproduction (Article 57c) Endocrine disrupting properties (Article 57(f) - human health)
<b>Di-"isodecyl" phthalate (DIDP)</b>	26761-40-0	Reach-förordningens begränsningsbilaga	Bl.a. misstänkt cancerogen, sensibiliserade, miljöfarlig och persistent.
<b>Di-"isononyl" phthalate (DINP)</b>	28553-12-0	Reach-förordningens begränsningsbilaga	Misstänkt reprotoxisk
<b>Diocetyl phthalate (DOP)</b>	117-84-0	Reach-förordningens begränsningsbilaga	Misstänkt reprotoxisk, cancerogen och bioackumulerande

Goodpoint AB, Slutrapport, 2019–12–20

## Organofosfater

Organofosfater har ett brett användningsområde och kan användas som flamskyddsmedel, mjukgörare, antiskummedel och som tillsats i smörjmedel i hydrauliska vätskor (Naturvårdsverket, 2009). I skor kan organofosfater återfinnas i alla delar där plast och gummi förekommer. I dessa delar verkar organofosfater oftast som mjukgörare men de kan även användas som flamskyddsmedel. Flamskyddsmedel är inte längre något som är vanligt förekommande i skor, dock förekommer det fortfarande i vissa funktionella skor (NB, 2019). Några vanligt förekommande organofosfater ges i tabell 7. Tris(2-kloretyl)fosfat (TCEP) har välkända hälsofarliga egenskaper (klassificeras bl.a. som *Misstänks kunna orsaka cancer* och *Kan skada fertiliteten eller det ofödda barnet*). Övriga organofosfater är inte lika välstuderade men vissa av dem misstänks kunna skada hjärna och nervsystem (Kemikalieinspektionen, 2013). Några organofosfater finns upptagna i Reach-förordningens kandidatförteckning, begränsningsbilaga och tillståndsbilaga. I begränsningsbilagan finns en organofosfat (TCEP) med. Denna får inte förekomma i textilier som kommer i kontakt med huden enligt Reach-förordningens begränsningsbilaga.

Tabell 7 Ett urval av organofosfater som förekommer på kandidatförteckningen, begränsningsbilagan (Reach-förordningen bilaga XVII) eller tillståndsbilagan (Reach-förordningen bilaga XIV).

Namn	CAS-nummer	Omfattas av följande lagstiftning	Miljö- och hälsofarliga egenskaper
<b>Trixylyl phosphate (TXP)</b>	25155-23-1	Reach-förordningens kandidatförteckning	Toxic for reproduction (Article 57c)
<b>Tris(2-chloroethyl) phosphate (TCEP)</b>	115-96-8	Reach-förordningens kandidatförteckning och tillståndsbilaga	Toxic for reproduction (Article 57c)
<b>Tris (2,3 dibromopropyl) phosphate (TDBPP)</b>	126-72-7	Reach-förordningens begränsningsbilaga	Misstänks kunna orsaka cancer, Giftig för vattenlevande organismer med långtidseffekter

## Klorparaffiner

Klorparaffiner används bl.a. som mjukgörare och som flamskyddsmedel. Hälsoeffekterna från exponering av klorparaffiner beror på den ingående kolkedjans längd. Klorparaffiner produceras inte med specifika längder på kolkedjorna, utan de tekniska blandningarna som saluförs har olika inslag av längd på kolkedjorna. Klorparaffiner brukar delas in i tre grupper beroende på hur långa kolkedjorna är. Kortkedjiga klorparaffiner (SCCP) 10–13 kolatomer, mellankedjiga klorparaffiner (MCCP) 14–17 kolatomer och långkedjiga klorparaffiner (LCCP) >17 kolatomer (Kemikalieinspektionen, 2017a; Naturvårdsverket, 2018). Samtliga klorparaffiner är mycket stabila och svårnedbrytbara. De kan dessutom bioackumuleras. Kortkedjiga klorparaffiner har en harmoniserad klassificering som *Misstänks kunna orsaka cancer* och *Mycket giftig för vattenlevande organismer med långtidseffekter* (ECHA, 2000). De finns även upptagna under kategori 1 på EU-kommissionens lista över hormonstörande ämnen. Mellankedjiga klorparaffiner är också klassificerade som akut och kroniskt miljöfarliga och har även klassificeringen *Kan skada spädbarn som ammas*. POPs-förordningen reglerar användandet av kortkedjiga klorparaffiner och för dessa finns ett gränsvärde på 0,15 viktprocent, se tabell 8.



Goodpoint AB, Slutrapport, 2019-12-20

(Kemikalieinspektionen, 2016). MCCP och LCCP omfattas idag inte av några restriktioner för förekomst i varor, men gruppen klorparaffiner finns med på SIN-list med klassificeringen *Misstänks kunna orsaka cancer* och på kommissionens lista över hormonstörande ämnen (Cat 1 för SCCP och MCCP respektive Cat 3 för LCCP) (ChemSec, n.d.b).

Tabell 8 Klorparaffiner, dess hälso- och miljöfarliga egenskaper samt vilken lagstiftning som de omfattas av.

Namn	CAS-nummer	Omfattas av följande lagstiftning	Miljö- och hälsofarliga egenskaper
<b>Alkaner, C10-C13, klorerade (klorparaffiner med kort kolkedja) (SCCP)</b>	85535-84-8 med flera	POP:s förordningen Reach-förordningens kandidatförteckning	PBT/vPvB

## Restmonomerer

Polymerer skapas av kovalent bundna monomerer. Efter polymeriseringen kan låga koncentrationer av monomerer finnas kvar, dessa kallas restmonomerer. Restmonomerer kan till exempel vara vinylklorid, bisfenol A, eller styren. Beroende på vilka monomer som finns kvar efter polymerer kan dessa ge upphov till olika negativa hälso- och miljöeffekter.

### Bisfenol A

Bisfenol A (BPA) används vid tillverkningen av polykarbonat och epoxiharts och kan finnas kvar som en restmonomer i plasten. Dock brukar koncentrationen av restpolymer slutprodukten vara låg. Om BPA finns kvar som restpolymerer i plastdelar i skor riskerar användare att exponeras för den via hudkontakt. BPA är klassificerad som reproduktionsstörande. Därtill finns indikationer på att den är metabolismstörande samt kan ge upphov till hjärt- och kärlsjukdomar (AFIRM, 2018), se tabell 9. I och med ämnets reproduktionsstörande egenskaper är BPA även upptagen på kandidatförteckningen.

Tabell 9 Bisfenol A förekommer på kandidatförteckningen och begränsningsbilagan (Reach-förordningen bilaga XVII).

Namn	CAS-nummer	Omfattas av följande lagstiftning	Miljö- och hälsofarliga egenskaper
<b>4,4'-isopropylidenediphenol (BPA)</b>	80-05-7	Reach-förordningens kandidatförteckning och begränsningsbilaga	Toxic for reproduction (Article 57c) Endocrine disrupting properties (Article 57(f) - environment) Endocrine disrupting properties (Article 57(f) - human health)

Goodpoint AB, Slutrapport, 2019–12–20

## Högfluorerade ämnen

Högfluorerade ämnen (PFAS) är en mycket stor grupp kemikalier. PFAS används inom många områden p.g.a. sin värmebeständighet och sina ytaktiva egenskaper, bl.a. för att skapa släta, vattenavstötande, fett- och smutsavvisande ytor på läder och textilier. PFAS används även som flamskyddsmedel. Inom skobranschen används dessa ämnen främst för att impregnera skor (Kemikalieinspektionen, 2009) och för att skapa material ”som andas” (Friström, 2016). Ämnena tillsätts ofta i produktionsprocessen för att ge ett material önskade egenskaper, men de kan även förekomma som en förorening eller som en oavsiktlig nedbrytningsprodukt. Många friluftsföretag har som mål att ingen av deras produkter ska innehålla PFAS under 2020. Fluoropolymeren PTFE är vanligt förekommande i främst sport- och friluftskläder. PTFE är mer känd under varumärket Gore-Tex (Friström, 2016). Nu byter många leverantörer ut PFAS som membran mot PU eller polyester, då dessa alternativ är ett fullgott alternativ för den vanliga konsumenten.

PFOA och PFOS är de PFAS som är mest undersökta i den här gruppen. PFOS är bl.a. bioackumulerande och reproduktionstoxisk. PFOA är klassificerad bl.a. som reproduktionstoxisk. Båda två är, liksom övriga PFAS, extremt persistenta antingen i sig själva eller i form av ämnet de bryts ner till (Kemikalieinspektionen, 2009). En del av PFAS finns upptagna på kandidatförteckning. I tabell 10 visas ett urval av ämnen i gruppen som omfattas av regleringar. Det finns även en del PFAS som är upptagna på EU kommissionens lista över misstänkt hormonstörande ämnen, till dessa hör substanserna PFOA, PFOS och PFOSA.

Eftersom PFOS är förbjudet sedan många år och PFOA kommer förbjudas under 2020, är det främst andra PFAS som används i dag. Det handlar om liknande ämnen där enda skillnaden är en kortare kolkedja eller att en syreatom ersatt en kolatom på en eller flera ställen i molekylerna.

Tabell 10 redovisar ett urval av PFAS som finns upptagna på kandidatförteckningen och som analyserats i denna rapport.

Namn	CAS-nummer	Omfattas av följande lagstiftning	Miljö- och hälsofarliga egenskaper
PFOA	335-67-1	Reach-förordningens kandidatförteckning	Toxic for reproduction (Article 57c) PBT (Article 57d)
PFOS	Flera olika ämnen	POPs-förordningen	PBT
PFDdA	2058-94-8	Reach-förordningens kandidatförteckning	vPvB (Article 57e)
PFDoA	307-55-1	Reach-förordningens kandidatförteckning	vPvB (Article 57e)
PFTrDA	72629-94-8	Reach-förordningens kandidatförteckning	vPvB (Article 57e)
PFTeDA	376-06-7	Reach-förordningens kandidatförteckning	vPvB (Article 57e)

Goodpoint AB, Slutrapport, 2019-12-20

<b>PFNA</b>	375-95-1	Reach-förordningens kandidatförteckning	Toxic for reproduction (Article 57c) PBT (Article 57d)
<b>PFDA</b>	335-76-2	Reach-förordningens kandidatförteckning	Toxic for reproduction (Article 57c) PBT (Article 57d)
<b>PFHxS</b>	355-46-4	Reach-förordningens kandidatförteckning	vPvB (Article 57e)

## Alkylfenoletoxilat och alkylfenol

Alkylfenoletoxilat (AEPO) är en vanlig tillsats med många olika användningsområden, varav de vanligaste är som tvättmedel eller avfettningsmedel vid tillverkning av läder (Kemikalieinspektionen 2016). Det är även vanligt att AEPO används som emulgeringsmedel i små mängder i färgämnen och pigment (AFIRM, 2018b).

Den stora nackdelen med alkylfenoletoxilat är att det bryts ner till alkylfenol (AP) i miljön. AP är mycket miljöfarligt och har långtidseffekter för vattenlevande organismer. Vissa AP klassificeras som reproduktionstoxiska och hormonstörande (Kemikalieinspektionen, 2016).

På Reach-förordningens kandidatförteckning finns ett 40-tal APEO/AP upptagna. Dessa finns främst på kandidatförteckningen p.g.a. sina hormonstörande egenskaper. Vidare finns sju APEO/AP upptagna i Reach-förordningens tillståndsbilaga. Ett antal APEO/AP är även upptagna på Reach-förordningens begränsningsbilaga. Från och med den 3 februari 2021 får inte nontylfenoletoxilatern (se tabell 11) förekomma i textilartiklar som tvättas i vatten, i koncentrationer över 0,1 procent. 4-Nonyfenol, branched and linear, ethoxylated får inte förekomma i halter över 0,1 procent i läder och textil.

*Tabell 11 Ett urval av alkylfenoletoxilat och alkylfenol som förekommer på kandidatförteckningen, begränsningsbilagan (Reach-förordningen bilaga XVII) eller tillståndsbilagan (Reach-förordningen bilaga XIV).*

Namn	CAS-nummer	Omfattas av följande lagstiftning	Miljö- och hälsofarliga egenskaper
<b>4-Nonylphenol, branched and linear, ethoxylated</b>	Många olika	Reach-förordningens kandidatförteckning och tillståndsbilaga	Endocrine disrupting properties (Article 57(f) - environment)
<b>Nonylphenol ethoxylates (C<sub>2</sub>H<sub>4</sub>O)<sub>n</sub>C<sub>15</sub>H<sub>24</sub>O</b>	Flera olika	Reach-förordningens begränsningsbilaga	

## Siloxaner

Siloxaner är vanligt förekommande i lim och är framförallt kända för att ha miljöfarliga egenskaper (Kemikalieinspektionen 2018). Om siloxaner återfinns i skor, är det troligen i

Goodpoint AB, Slutrapport, 2019-12-20

limmet. Cyklosiloxanerna används ofta för att tillverka andra siloxaner och kan därmed finnas kvar i produkten som en förorening (Naturskyddsföreningen, 2018). Siloxanerna kan sedan släppas ut i miljön när skorna slits eller deponeras. Cykliska siloxaner finns upptagna på SIN-lista för hormonstörande och reproduktionstoxiska egenskaper (ChemSec, 2019). Den cykliska siloxanen D4 är även upptagen på EU-kommissionens lista över hormonstörande ämnen. Vissa siloxaner uppfyller kraven för ett PBT-ämne vilket betyder att de inte bryts ner i naturen, att de kan bioackumuleras och dessutom är toxiska. Tre cyklosiloxaner; D4, D5 och D6 är upptagna på Reach-förordningens kandidatförteckning, se tabell 12. Vidare finns två siloxaner upptagna på Reach-förordningens begränsningsbilaga (D4 och D5), dessa får inte förekomma i koncentrationer över 0,1 procent i kosmetik som sköljs av från huden.

*Tabell 12 Siloxaner som förekommer på kandidatförteckningen, begränsningsbilagan (Reach-förordningen bilaga XVII) eller tillståndsbilagan (Reach-förordningen bilaga XIV).*

Namn	CAS-nummer	Omfattas av följande lagstiftning	Miljö- och hälsofarliga egenskaper
Octamethylcyclotetrasiloxane, (D4)	556-67-2	Reach-förordningens kandidatförteckning och begränsningsbilagan	PBT (Article 57d) vPvB (Article 57e)
Decamethylcyclopentasiloxane, (D5)	541-02-6	Reach-förordningens kandidatförteckning och begränsningsbilaga	PBT (Article 57d) vPvB (Article 57e)
Dodecamethylcyclohexasiloxane (D6)	540-97-6	Reach-förordningens kandidatförteckning	PBT (Article 57d) vPvB (Article 57e)

## Dispersionsfärgämnen

Dispersionsfärgämnen är fettlösliga färgämnen som används vid färgning av syntetiska textilier. Färgämnena är inte bundna till textilerna och riskerar därför att urlakas vid tvätt eller då plagget används. Dispersionsfärgämnen är vanligt förekommande vid infärgningen av polyester, acetat, och polyamid, men kan återfinnas i alla syntetiska textilier. De hälsorisker som kopplas ihop med dispersionsfärgämnen är bl.a. att färgämnena kan framkalla allergiska reaktioner eller att de kan bilda cancerogena aminer (AFIRM, 2018c). På kandidatförteckningen regleras sju dispersionsfärgämnen. Detta är en mycket stor grupp av ämnen där bl.a. azofärgämnen delvis ingår (Kemikalieinspektionen, 2017b). ECHA har under 2019 startat ett samråd för ett förslag om förbud mot allergiframkallande ämnen i textil där dessa ämnen troligtvis kommer att få en begränsning.

## Azofärgämnen och arylaminer

Azofärgämnen används som färgämnen och pigment i textil, läder, syntetiskt läder, och plast. I textil används azofärgämnen för att färga bl.a. nylon, ull, silke, acetat, polyester,

Goodpoint AB, Slutrapport, 2019-12-20

bomull viskos och linne. Skor som är tillverkade i dessa material kan innehålla azofärgämnen (Aflirm 2019b). Många azofärgämnen är allergiframkallande och kan brytas ner till cancerogena arylaminer (Kemikalieinspektionen, 2016). Många arylaminer är även klassificerade som allergena och är idag reglerade inom EU i Reach-förordningens begränsningsbilaga.

Azofärgämnen finns upptagna på Reach-förordningens kandidatförteckning då de i många fall är hormonstörande, cancerogena, PBT, vPvB, reproduktionstoxiska eller sensibiliserande. På kandidatförteckningen finns 15 azofärgämnen upptagna. På Reach-förordningens begränsningsbilaga finns gruppen azofärger och azofärgämnen upptagna, se tabell 13. Dessa får inte förekomma i halter över 30 mg/kg i artiklar eller finnas i färg hostextiler som kommer att vara i långvarig kontakt med hud eller munhåla. Till dessa varor räknas kläder, sängkläder, skor, handdukar mm (Reach-förordningens begränsningsbilaga).

Tabell 3 många azofärgämnen omfattas av kandidatförteckningen och begränsningsbilagan (Reach-förordningen bilaga XVII).

Namn	CAS-nummer	Omfattas av följande lagstiftning	Miljö- och hälsofarliga egenskaper
<b>Azocolourants and Azodyes</b>	Flera olika	Reach-förordningens kandidatförteckning och begränsningsbilaga	Endocrine disrupting properties (Article 57(f) - environment) PBT (Article 57d) vPvB (Article 57e) Carcinogenic (Article 57a) Toxic for reproduction (Article 57c) Respiratory sensitising properties (Article 57(f) - human health)

## Polycykliska aromatiska kolväten (PAH:er)

Polycykliska aromatiska kolväten utgörs av flera hundra ämnen. PAH:er är den största grupp av cancerogena ämnen som vi känner till idag. Studier visar även att vissa PAH:er kan orsaka skador på arvsmassan. PAH:er bildas vid ofullständig förbränning av kol eller kolväten och man har kunnat detektera över 500 olika PAH:er i luftprover (Kemikalieinspektionen, 2016). PAH:er är fettlösliga och stabila föreningar som i många fall är bioackumulerande. I och med att de är stabila kan de spridas lång väg i miljön och det tar ofta lång tid innan de bryts ner. PAH:er används sällan som enskilt ämne. De förekommer oftast som en förorening i blandningar av olje- och kolprodukter (AFIRM, 2018c). PAH:er kan ingå i mjukgörare till gummi och plast. I skor förekommer PAH:er främst i plast och gummimaterial och återfinns ofta i yttersula, i tryck av plast, i lack eller i ytbehandlingar. Det kan även förekomma som en förorening i pigmentet kimrök (AFIRM, 2018c).

På Reach-förordningens begränsningsbilaga förekommer åtta PAH:er under punkt 50. Begränsningen för omfattar de vilka kan finnas i plast och gummidelar som kan komma i kontakt med munhåla och hud, t.ex. skor. PAH:er i sådana produkter får inte släppas ut på marknaden om de överskrider halter över 1 mg/kg. För barnavårdsartiklar och leksaker är

Goodpoint AB, Slutrapport, 2019-12-20

denna gräns 0,5 mg/kg (Kemikalieinspektionen, 2017c). PAH:er omfattas även av POP:s förordningen. Vidare förekommer en del PAH:er på Reach-förordningens kandidatförteckning. I tabell 14 presenteras några PAH:er som förekommer på kandidatförteckningen.

Tabell 4 ett urval av PAH:er som förekommer på kandidatförteckningen och begränsningsbilagan (Reach-förordningen bilaga XVII)

Namn	CAS-nummer	Omfattas av följande lagstiftning	Miljö- och hälsofarliga egenskaper
<b>Benzo[a]pyrene (BaP)</b>	50-32-8	Reach-förordningens kandidatförteckning och begränsningsbilaga	Carcinogenic (Article 57a) Mutagenic (Article 57b) Toxic for reproduction (Article 57c) PBT (Article 57d) vPvB (Article 57e)
<b>Benzo[e]pyrene (BeP)</b>	192-97-2	Reach-förordningens begränsningsbilaga	Misstänks kunna orsaka cancer, Mycket giftig för vattenlevande organismer (akut och långvariga effekter)
<b>Benzo[a]anthracene (BaA)</b>	56-55-3	Reach-förordningens kandidatförteckning och begränsningsbilaga	Carcinogenic (Article 57a) PBT (Article 57d) vPvB (Article 57e)
<b>Chrysen (CHR)</b>	218-01-9	Reach-förordningens kandidatförteckning och begränsningsbilagan	Carcinogenic (Article 57a) PBT (Article 57d) vPvB (Article 57e)
<b>Benzo[b]fluoranthene (BbFA)</b>	205-99-2	Reach-förordningens begränsningsbilaga	Misstänks kunna orsaka cancer, Mycket giftig för vattenlevande organismer (akut och långvariga effekter)
<b>Benzo[j]fluoranthene (BjFA)</b>	205-82-3	Reach-förordningens begränsningsbilaga	Misstänks kunna orsaka cancer, Mycket giftig för vattenlevande organismer (akut och långvariga effekter)
<b>Benzo[k]fluoranthene (BkFA)</b>	207-08-9	Reach-förordningens kandidatförteckning och begränsningsbilaga	Carcinogenic (Article 57a) PBT (Article 57d) vPvB (Article 57e)
<b>Dibenzo[a,h]anthracene (DBAhA)</b>	53-70-3	Reach-förordningens begränsningsbilaga	Misstänks kunna orsaka cancer, Mycket giftig för

Goodpoint AB, Slutrapport, 2019-12-20

			vattenlevande organismer (akut och långvariga effekter)
--	--	--	---

## Flamskyddsmedel

Flamskyddsmedel tillsätts produkter för att förhindra eller fördröja att produkten börjar brinna. Eftersom flamskyddsmedel inte är bundna till materialet, kan de läcka från produkten under hela produktens livstid. Många flamskyddsmedel är svärnedbrytbara och ackumuleras i kroppsvävnaden. De är dessutom ofta hormonstörande (Kemikalieinspektionen, n.d.b). Det är framförallt funktionella skor som kan förväntas innehålla flamskyddsmedel (NB, 2019). Det finns flera olika typer av flamskyddsmedel, de är ofta halogena, dvs. består av kolväten som har fluor, brom, jod eller klor bundet till sig. Andra typer av flamskyddsmedel innehåller en hög andel av fosfor, kisel, bor, kväve eller magnesium.

Halogena flamskyddsmedel är ofta klassificerade som hälso- och miljöfarliga och en del misstänks kunna vara hormonstörande. Det finns flera hundra olika halogenerade flamskyddsmedel, men majoriteten innehåller brom. De bromerande flamskyddsmedlen är de mest omdiskuterade då de i många fall bioackumulerar och är persistenta. Vanliga bromerade flamskyddsmedel är pentabromdifenyleter, oktabromdifenyleter, dekabromdifenyleter, tetrabrombisfenol A och hexabromcyklododekan (Kemikalieinspektionen, 2019c). Ett annat flamskyddsmedel är antimontrioxid är klassificerat som *Misstänks orsaka cancer*. Antimontrioxid återfinns som flamskyddsmedel i elektronik, textil och läder. Organofosfater kan även användas som flamskyddsmedel, för mer information se organofosfater.

## Metaller

Vissa metaller har särskilt farliga egenskaper, hit hör arsenik, kadmiom, bly, kvicksilver och krom. Arsenik, bly, och kvicksilver kan finnas i färgämnen, metallegeringar, och beläggningar. De kan även förekomma i stabiliseringsprocessen av PVC. Arsenik och kadmiom är toxiska för akvatiska organismer och cancerogena. Bly och kvicksilver orsakar skador på njure, hjärna och reproduktionssystemet. Alla fyra metaller är mycket akut toxiska (AFIRM, 2018d). Vidare kan krom VI användas för garvning av läder eller som pigment i färgämnen. Krom är idag hårt reglerat och har ett gränsvärde på 30 mg/kg dvs 0,003w% i läder (Kemikalieinspektionen, 2016). Nickel är upptaget på begränsningsbilagan för viss typ av användning så som produkter som är avsedda att vara i långvarig kontakt med huden eller föras igenom huden. Tabell 15 presenterar några vanliga metaller och dess föreningar som är upptagna på en eller flera bilagor eller förteckningar inom Reach-förordningen.

Tabell 5 Ett urval av tungmetaller som förekommer på begränsningsbilagan och tillståndsbilagan

Namn	CAS-nummer	Omfattas av följande lagstiftning	Miljö- och hälsofarliga egenskaper
Arsenik	7440-38-2	Reach-förordningens begränsningsbilaga	

Goodpoint AB, Slutrapport, 2019-12-20

<b>Bly och blyföreningar</b>	Flera olika	Reach-förordningens kandidatförteckning och begränsningsbilagan	Toxic for reproduction (Article 57c)
<b>kadmium och kadmiumföreningar</b>	Flera olika	Reach-förordningens begränsningsbilaga	
<b>Kromater</b>	Flera olika	Reach-förordningens begränsningsbilaga och tillståndsbilaga	

## Tennorganiska föreningar

Det finns ett stort antal tennorganiska föreningar, dessa föreningar består av tenn som är bundet till organiska grupper. Tennorganiska föreningar har många användningsområden men kan bl.a. användas som stabilisator för PVC som utsätts för UV-strålning (Kemakta Konsult AB and Institutet för Miljömedicin). De kan även användas som katalysator vid tillverkning av polymerer så som PU, och förekommer ofta i plasttryck. Vidare kan de användas som biocider i textilier, läder och syntetiskt läder. Det är främst mono-, di- eller tri-tennföreningar som förekommer. I skor finns de främst i plasttryck och PU-beläggningar (AFIRM, 2018e).

Tennorganiska föreningar är ofta PBT, vPvB, toxiska för akvatiska organismer, skadliga för reproduktionen och immunförsvaret och/eller hormonstörande (Kemakta Konsult AB and Institutet för Miljömedicin). Vissa tennorganiska föreningar är begränsade i varor enligt begränsningsbilagan (bilaga XVII till Reach-förordningen) och gränsvärdet är 0,1 procent.

## Biocider

Biocider är ett samlingsnamn för en grupp med ämnen som kan motverka bakterie-, svamp- och alg tillväxt. Biocider tillsätts till produkter för att skydda produkten under transport och lagring, men även för att hämma bakterie- eller mögeltillväxt under användning (Stockholms Stad, 2019). Biocider tillsätts ibland aktivt till kläder och skor för att hämma bakterietillväxt som kan ge upphov till dålig lukt (Kemikalieinspektionen, 2019a). Det finns även produkter som anti-odour spray och anti-odour påsar som läggs i skorna och som är tänkta att ta bort dålig lukt. Rester från biocider som tillsatts vid odlingen av naturliga textiltillfibrer kan också finnas kvar i produkten. Ämnena kan se mycket olika ut och exempel på antibakteriella ämnen är silver och triclosan. Dessa ämnen är framförallt giftiga för vattenlevande organismer och har långtidsverkande effekter. Vidare kan ämnena ha egenskaper som irriterande på hud och ögon, och vara allergiframkallande. Biocider av typ antibakteriella ämnen tros även bidra till att utveckla antibiotikaresistens hos bakterier (Kemikalieinspektionen, 2019a).

## Formaldehyd

Formaldehyd kan användas för att ge textilier särskilda egenskaper, som strukturell stabilitet i främst bomullstyg och bomullsblandningar och för rynkfria kläder. Formaldehyd kan även återfinnas i harts, bindemedel och fixeringsmedel för färgämnen, särskilt



Goodpoint AB, Slutrapport, 2019–12–20

färgämnen med fluorescerande egenskaper (AFIRM, 2018h). Vid packning av kläder och skor är det vanligt att formaldehyd tillsätts som konserveringsmedel för att skydda varorna under transport och lagring (Olsson et al., 2009). Formaldehyd är känt för att vara allergiframkallande även i mycket låga koncentrationer. Formaldehyd misstänks även kunna orsaka cancer. Ämnet får inte finnas i skor som släpps ut på marknaden efter den första december 2020, enligt Reach-förordningens begränsningsbilaga.

## Klororganiska bärare

Klororganiska bärare (COC) är grupper innehållande klorbensen och klortoluen. COC används som färgämnesbärare eller utjämningsmedel i textilier och de återfinns i textilier där polyester och polyesterblandningar är särskilda riskmaterial (AFIRM, 2019c). COC som används vid färgning ersätts allt oftare med karboxylsyraestrar och N-alkylftalimider derivat i Europa, men förekommer fortfarande i relativt stor utsträckning utanför Europa. Vid användning av bärare vid infärgning antas 35 gram bärare/kg textil släppas ut (Olsson et al., 2009). COC är giftigt för vattenlevande organismer, och kan bioackumuleras. Vidare tros långvarig exponering för COC kunna öka risken för cancer. COC är även giftigt vid inandning och hudkontakt (AFIRM, 2019c).

## UV-stabilisator

UV-stabilisatorer tillsätts polymerer för att göra dem beständiga mot nerbrytning om de utsätts för UV-strålning. UV-strålning är en av de vanligaste orsakerna till att textila material bryts ner. I skor kan man hitta UV-stabilisatorer i PU-skum och plaster så som PVC, PET, PA ABS och gummimaterial. Vidare kan de förekomma i vissa textilier. UV-stabilisatorer kan orsaka organskada vid upprepad eller långvarig kontakt och det är skadligt för akvatiska organismer. Därtill är det misstänkt cancerogent. Många UV-stabilisatorer finns även upptagna på Reach-förordningens kandidatförteckning (AFIRM, 2019i).

## Lättflyktiga organiska föreningar

Lättflyktiga organiska föreningar, (Volatile Organic Compound eller VOC), kan beskrivas som organiska föreningar som lätt förångas. VOC används under förberedningen av många kemikalier som sedan under tillverkningsprocessen tillsätts de textila eller polymera materialen. VOC används t.ex. i lim och andra beläggningar. Vidare kan de användas för att tillverka syntetiskt läder och gummi (AFIRM, 2019j). Vi blir främst exponerade för VOC genom inandning, men exponering kan även ske via hudkontakt. Många VOC har negativa hälsoeffekter. De kan ofta irritera ögon, hud och andningssystem. Upprepad och långvarig exponering för höga koncentrationer av vissa VOC kan leda till organskada. Där lever, njurar och nervsystemet kan bli särskilt påverkade. Vidare kan vissa VOC orsaka cancer och påverka reproduktionssystemet (AFIRM, 2019).

Goodpoint AB, Slutrapport, 2019-12-20

## Bilaga 2. Analys per ämnesgrupp

### Ftalater, Bisfenol A och Siloxaner

Tabell 16 ftalater, bisfenol A och siloxaner ingick i samma analyspaket och analyserades i sulor i följande skor

Sko	Dam/Herr/Barn	Tillverkningsland
Joggingsko	Herr	Vietnam
Sandal	Herr	Vietnam
Varmfodrad stövel	Barn	Okänt
Promenadsko	Barn	Okänt
Sneaker	Dam	Okänt
Sandal	Herr	Okänt
Flip-flops	Barn	Okänt
Sneaker	Barn	Kina
Vinterstövel	Barn	Kina

Tabell 17 ftalater, bisfenol A och siloxaner ingick i samma analyspaket och analyserades ovan del av konstläder/plast/gummi på följande skor

Sko	Dam/Herr/Barn	Tillverkningsland
Gummistövel	Barn	Kina
Varmfodrad stövel	Barn	Okänt
Sneaker	Dam	Okänt
Festsko med klack	Dam	Okänt
Boots	Barn	Okänt
Sneaker	Dam	Okänt
Vinterstövel	Dam	Okänt

Goodpoint AB, Slutrapport, 2019–12–20

Varmfodrade Boots	Herr	Okänt
Vinterstövlar	Barn	Italien
Gummistövlar	Dam	Kina
Ballerinasko	Dam	Kina
Vintersko	Barn	Kina

## Organofosfater

Tabell 18 organofosfater analyserades i ovandelar av textil.

Sko	Dam/Herr/Barn	Tillverkningsland
Joggingsko	Herr	Vietnam
Sneaker	Herr	Vietnam
Joggingsko	Dam	Vietnam
Gummistövel (foder)	Barn	Kina
Sneaker	Dam	Okänt
Innesko	Barn	Okänt
Promenadsko	Barn	Okänt
Sportsko	Barn	Okänt

## Klorparaffiner

Tabell 19 klorparaffiner analyserades i solor för följande skor.

Sko	Dam/Herr/Barn	Tillverkningsland
Joggingsko	Herr	Vietnam
Sandal	Herr	Vietnam

Goodpoint AB, Slutrapport, 2019-12-20

Varmfodrad stövel	Barn	Okänt
Promenadsko	Barn	Okänt
Sneaker	Dam	Okänt
Sandal	Herr	Okänt
Flip-flops	Barn	Okänt

Tabell 20 organofosfater analyserades i ovan delen av plast/gummi/konstläder i följande skor.

Sko	Dam/Herr/Barn	Tillverkningsland
Höstsko	Barn	Kina
Vintersko	Dam	Portugal
Stövlett	Dam	Portugal
Boots	Herr	Okänt
Känga	Barn	Indonesien
Promenadsko	Barn	Indonesien

## Högfluorerade ämnen

Tabell 21 högfluorerade ämnen analyserades på skor med ovan del där materialet är vatten- och/eller smutsavstötande.

Sko	Dam/Herr/Barn	Tillverkningsland
Höstsko	Barn	Kina
Höstsko	Barn	Kina
Vintersko	Dam	Portugal
Sandal	Herr	Vietnam
Promenadsko	Herr	Indien
Promenadsko	Herr	Thailand
Sneaker	Dam	Slovakien

Goodpoint AB, Slutrapport, 2019-12-20

Känga	Barn	Indonesien
Boots	Barn	Okänt
Vinterstövlar	Barn	Italien

## Alkylfenoletoxilater

Tabell 22 alkylfenoletoxilater analyserades i ovanandel på skor av läder eller textil

Sko	Dam/Herr/Barn	Tillverkningsland
Joggingsko	Herr	Vietnam
Sneaker	Herr	Vietnam
Höstsko	Barn	Kina
Joggingsko	Dam	Vietnam
Vintersko	Dam	Portugal
Stövlett	Dam	Portugal
Gummistövel	Barn	Kina
Boots	Herr	Okänt
Sneaker	Dam	Okänt
Innesko	Barn	Okänt
Känga	Barn	Indonesien
Promenadsko	Barn	Indonesien
Flip-flops	Barn	Okänt
Vintersko	Barn	Kina

Goodpoint AB, Slutrapport, 2019-12-20

## Dispersionsfärgämnen

*Tabell 23 dispersionsfärgämnen analyserades i ovanandel på skor av textil*

Sko	Dam/Herr/Barn	Tillverkningsland
Joggingsko	Herr	Vietnam
Sneaker	Herr	Vietnam
Joggingsko	Dam	Vietnam
Gummistövel (foder)	Barn	Kina
Höstsko	Barn	Okänt
Innesko	Barn	Okänt
Flip-flops	Barn	Okänt
Vintersko	Barn	Kina

Goodpoint AB, Slutrapport, 2019-12-20

## Bilaga 3. Kemiska ämnesgrupper

I den här bilagan presenteras de kemikaliegrupper som analyserats. Inom varje kemikaliegrupp presenteras de kemikalier som analyserats med namn och CAS-nummer, samt vilket laboratorium där analysen skett.

En etta i kolumnen för reglering/klassificering betyder att ämnet finns upptaget på kandidatförteckningen. En tvåa betyder att den finns på begränsningsbilagan eller i POPS-förordningen för användning i textila material (begränsningar som användningar som inte kan appliceras på skor visas ej här). En trea betyder att ämnet finns upptaget på SIN-list för egenskaperna CMR, hormonstörande eller PBT/vPvB eller EU-kommissionens lista över misstänkt hormonstörande ämnen (EDC-listan). Eventuella harmoniserade klassificeringar redovisas endast för ämnen som inte finns på kandidatförteckningen eller har någon begränsning.

Tabell 24 presenterar ftalater, siloxaner, bisfenol A och en organofosfat som ingick i analyspaketet med namn och CAS-nummer, analyserna utfördes av RISE laboratorium.

Namn	CAS-nummer	Reglering/klassificering
<b>Restmonomer</b>		
Bisfenol A (BPA)	80-05-7	1
<b>Organofosfat</b>		
Tri(2-kloroetyl)fosfat (TCEP)	115-96-8	1
<b>Ftalater</b>		
Dimetylftalat (DMP)	131-11-3	Saknar harmoniserad klassificering
Diisobutylftalat (DIBP)	84-69-5	1
Dibutylftalat (DBP)	84-74-2	1
Di(2-metoxietyl)ftalat (DMEP)	117-82-8	1
Diisopentylftalat (DIPP)	605-50-5	1
n-Pentylisopentylftalat (NPIPP)	776297-69-9	1
Di-n-pentylftalat (DPP)	131-18-0	1
Dihexylftalat, grenad och linjär (DHxP)	68515-50-4	1
Di-iso-hexylftalat (DIHxP)	71850-09-4	3
Di-n-hexylftalat (DHP)	84-75-3	1

Goodpoint AB, Slutrapport, 2019-12-20

Bensylbutylftalat (BBP)	85-68-7	1
Di(grenade C6-C8)-alkylftalater (DIHP)	71888-89-6	1
Dicyklohexylftalat (DCHP)	84-61-7	1
Diethylhexylftalat (DEHP)1	117-81-7	1
Di-n-oktylftalat (DNOP)	117-84-0	3
Diisononylftalat (DINP)	68515-48-0/ 28553-12-0	3
Diisodecylftalat (DIDP)	26761-40-0/ 68515-49-1	3
Diundecylftalat (DUP)	3648-20-2	3
Dietylftalat (DEP)	84-66-2	3
Di-n-propylftalat (DPrP)	131-16-8	3
Diisooktylftalat (DIOP)	27554-26-3	Saknar harmoniserad klassificering
Di-n-nonylftalat (DNP)	84-76-4	Saknar harmoniserad klassificering
Di(grenade och raka C7-C11)alkylftalater (DHNUP)1	68515-42-4	1
1,2-Bensendikarboxylsyra, dipentyl ester, grenad och linjär1	84777-06-0	1
1,2-Bensendikarboxylsyra, di-C6,C8,C10- alkylestrar; 1,2-bensendikarboxylsyra, mix av decyl, hexyl och octyl diestrar med $\geq 0,3$ % dihexylftalat1	68515-51-5, 68648-93-1	1
<b>Siloxaner</b>		
Siloxan D41	556-67-2	1
Siloxan D51	541-02-6	1
Siloxan D61	540-97-6	1

Av de ej klassificerade ftalaterna, hade merparten notifieringar i ECHA:s klassificerings- och märkningsregister som reproduktionstoxiska och miljöfarliga. Även andra notifieringar som hälsoskadliga och irriterande fanns notifierade bland dessa.



Goodpoint AB, Slutrapport, 2019-12-20

Tabell 25 presenterar organofosfater som analyserades på Intertek laboratorium med namn och CAS-nummer.

Namn	CAS-nummer	Reglering/klassificering
Tris(2-chloroethyl)phosphate (TCEP)	115-96-8	1
Tris(2-chloro-iso-propyl)phosphate (TCPP)	13674-84-5	3
Tri-n-butyl-phosphate (TNBP)	126-73-8	H302 H315 H351
Triphenylphosphate (TPP)	115-86-6	3
Tris(2-ethylhexyl)phosphate (TEHP)	78-42-2	Saknar harmoniserad klassificering
Tris(2-butoxyethyl)phosphate (TBEP)	78-51-3	Saknar harmoniserad klassificering
Tris-iso-butylphosphate (TIBP)	126-71-6	Saknar harmoniserad klassificering
Tris(1,3-dichloroisopropyl) phosphate (TDCPP)	13674-87-8	H351 (3)
Tri-o-cresylphosphate (TOCP)	78-30-8	H370 H411

De notifieringar för organofosfater som fanns för ämnena som saknar harmoniserad klassificering var ej klassificerad samt av typen irriterande eller hälsoskadlig vid förtäring.

Tabell 26 presenterar klorparaffiner som analyserades, med namn och CAS-nummer. Analyserna utfördes av Intertek.

Namn	CAS-nummer	Reglering/klassificering
Kortkedjiga klorparaffiner C10-C13 (SCCP)	85535-84-8	1
Mellankedjiga klorparaffiner C14-C17 (MCCP)	85535-85-9	H362 H400 H410 (3)
Långkedjiga klorparaffiner C18-C28 (LCCP)	63449-39-8	3

Goodpoint AB, Slutrapport, 2019-12-20

Tabell 27 Högfluorerade ämnen som analyserades, med namn och CAS-nummer. Analyserna utfördes av RISE.

Namn	CAS-nummer	Reglering/klassificering
PFOA	335-67-1	1
PFOS	1763-23-1	2
PFUdA	2058-94-8	1
PFDoA	307-55-1	1
PFTTrDA	72629-94-8	1
PFTeDA	376-06-7	1
PFHpA	375-85-9	Saknar harmoniserad klassificering
PFNA	375-95-1	1
PFDA	335-76-2	1
PFOSF ( $\mu\text{g}/\text{m}^2$ ) <sup>4</sup>	307-35-7	2
PFOSA ( $\mu\text{g}/\text{m}^2$ ) <sup>4</sup>	754-91-6	2
N-Me-FOSA ( $\mu\text{g}/\text{m}^2$ ) <sup>4</sup>	31506-32-8	2
N-Et-FOSA ( $\mu\text{g}/\text{m}^2$ ) <sup>4</sup>	4151-50-2	2
N-Me-FOSE ( $\mu\text{g}/\text{m}^2$ ) <sup>4</sup>	24448-09-7	2
N-Et-FOSE ( $\mu\text{g}/\text{m}^2$ ) <sup>4</sup>	1691-99-2	2
PFBA	375-22-4	Saknar harmoniserad klassificering
PFPeA	2706-90-3	Saknar harmoniserad klassificering
PFHxA	307-24-4	Saknar harmoniserad klassificering
PF-3,7-DMOA	172155-07-6	Saknar harmoniserad klassificering
PFBS	375-73-5	3
PFHxS	355-46-4	1
PFHpS (mg/kg)	375-92-8	Saknar harmoniserad klassificering
PFDS (mg/kg)	335-77-3	3
7HPFHpA (mg/kg)	1546-95-8	Saknar harmoniserad klassificering
4HPFUnA (mg/kg)	34598-33-9	Saknar harmoniserad klassificering
1H.1H.2H.2H-PFOS (mg/kg)	27619-97-2	Saknar harmoniserad klassificering
4:2 FTOH (mg/kg)	2043-47-2	Saknar harmoniserad klassificering
6:2 FTOH (mg/kg)	647-42-7	Saknar harmoniserad klassificering
8:2 FTOH (mg/kg)	678-39-7	Saknar harmoniserad klassificering
10:2 FTOH (mg/kg)	865-86-1	Saknar harmoniserad klassificering
6:2 FTA (mg/kg)	17527-29-6	Saknar harmoniserad klassificering

Goodpoint AB, Slutrapport, 2019-12-20

<b>8:2 FTA (mg/kg)</b>	27905-45-9	Saknar harmoniserad klassificering
------------------------	------------	------------------------------------

De flesta av de notifierade klassificeringarna i ECHA:s klassificerings och märkningsregister för de högfluorerade ämnena som saknar harmoniserad klassificering var för frätande och irriterande egenskaper.

Tabell 28 alkylfenoletoxilater och alkylfenoler som analyserades med CAS-nummer och namn. Analyserna utfördes av RISE

Namn	CAS-nummer	Reglering/klassificering
NP(EO)1-20	Flera olika	1
OP(EO)1-20	Flera olika	1
4-tert-butylfenol	98-54-4	1
4-pentylfenol	14938-35-3	Saknar harmoniserad klassificering
4-heptylfenol	Flera olika	1
4-octylfenol	1806-26-4	3
4-nonylfenol	Flera olika	1

Tabell 29 dispersionsfärgämnen som analyserades, med namn och CAS-nummer. Analyserna utfördes av RISE

Namn	Cas	Reglering/klassificering
Disperse Blue 1	2475-45-8	2
Disperse Blue 3	2475-46-9	Saknar harmoniserad klassificering
Disperse Blue 7	3179-90-6	Saknar harmoniserad klassificering
Disperse Blue 26	3060-63-7	Saknar harmoniserad klassificering
Disperse Blue 35	12222-75-2	Saknar harmoniserad klassificering
Disperse Blue 102	12222-97-8	Saknar harmoniserad klassificering
Disperse Blue 106	12223-01-7	Saknar harmoniserad klassificering
Disperse Blue 124	61951-51-7	Saknar harmoniserad klassificering
Disperse Brown 1	23355-64-8	Saknar harmoniserad klassificering
Disperse Orange 1	2581-69-3	Saknar harmoniserad klassificering

Goodpoint AB, Slutrapport, 2019-12-20

<b>Disperse Orange 3</b>	730-40-5	Saknar harmoniserad klassificering
<b>Disperse Orange 11</b>	82-28-0	Saknar harmoniserad klassificering
<b>Disperse Orange 37/76/59</b>	12223-33-5/ 13301-61-6	Saknar harmoniserad klassificering
<b>Disperse Orange 149</b>	85136-74-9	H350 H413
<b>Disperse Red 1</b>	2872-52-8	Saknar harmoniserad klassificering
<b>Disperse Red 11</b>	2872-48-2	Saknar harmoniserad klassificering
<b>Disperse Red 17</b>	3179-89-3	Saknar harmoniserad klassificering
<b>Disperse Yellow 1</b>	119-15-3	Saknar harmoniserad klassificering
<b>Disperse Yellow 3</b>	2832-40-8	H317 H351
<b>Disperse Yellow 9</b>	6373-73-5	Saknar harmoniserad klassificering
<b>Disperse Yellow 23</b>	6250-23-3	Saknar harmoniserad klassificering
<b>Disperse Yellow 39</b>	12236-29-2	Saknar harmoniserad klassificering
<b>Disperse Yellow 49</b>	54824-37-2	Saknar harmoniserad klassificering
<b>Basic Red 9</b>	569-61-9	2
<b>Basic Violet 3</b>	548-62-9	2
<b>Kinolin</b>	91-22-5	2

Ungefär hälften av de ämnen som saknar harmoniserad klassificering var notifierade till klassificerings- och märkningsregistret för allergiframkallande egenskaper.

## Bilaga 4. ”Gränsvärden” för kemiska ämnen

Analyserade ämnesgrupper och dess gränsvärden i lagstiftning och branschstandarder/certifieringar.

Ämne/ämnesgrupp	Lagstiftning	EU-blomman <sup>1</sup>	Oeko-Tex (2019) <sup>2</sup>	AFIRM RSL <sup>3</sup>	NILSONGROUP RSL (2019) <sup>4</sup>
<b>Ftalater</b>	SVHC 0,1 % (15 st av 25) upplysningsplikt	0,1 %	0,01 % enskild ftalat	500 ppm (enskild ftalat) 1000 ppm (summa)	Förbjuden användning
<b>Bisfenol A</b>	SVHC 0,1 % upplysningsplikt	Saknar kriterium	0,025 %	1 ppm	Förbjuden användning
<b>Siloxaner</b>	SVHC 0,1 % upplysningsplikt	Saknar kriterium	0,1 %	Saknar kriterium	Saknar kriterium
<b>Organofosfater</b>	SVHC 0,1 % (1 st av 9) upplysningsplikt	Får inte detekteras (flamskyddsmedel)	Får inte detekteras (flamskyddsmedel)	10 ppm (enskilt ämne) (flamskyddsmedel)	TCEP får inte användas
<b>Klorparaffiner</b>	SVHC 0,1 % (1 st av 3) upplysningsplikt	Får inte detekteras (SCCP)	Summan (SCCP och MCCP) 50 mg/kg	1000 ppm (SCCP) och (MCCP)	100 mg/kg (SCCP)
<b>Högfluorerade ämnen</b>	SVHC 0,1 % (8 st av 31) upplysningsplikt POP:s 1 µg/m <sup>2</sup> (1 st av 31)	Får inte användas vid tillverkning	0,025 mg/kg PFOS 1 µg/m <sup>2</sup> PFOA 1 µg/m <sup>2</sup>	1000 ppb (PFOA-liknande ämnen) PFOS 1 µg/m <sup>2</sup> PFOA 1 µg/m <sup>2</sup>	Förbjuden användning
<b>Alkyfenoletoxilater</b>	SVHC 0,1 % upplysningsplikt	25 mg/kg	50 mg/kg	100 ppm	Förbjuden användning
<b>Dispersionsfärgämnen</b>	Begränsningsbilagan 50 mg/kg (4 st av 26 st)	Får inte användas vid tillverkning	<20 mg/kg	50 ppm (enskilt ämne)	Förbjuden användning

Länkar till ovanstående certifieringar och branschorganisationers listor över reglerade ämnen.

- [https://ec.europa.eu/environment/ecolabel/documents/UM\\_footwear\\_part\\_A\\_B\\_C\\_D\\_E.pdf](https://ec.europa.eu/environment/ecolabel/documents/UM_footwear_part_A_B_C_D_E.pdf)
- [https://www.Oeko-Tex.com/importedmedia/downloadfiles/STANDARD\\_100\\_by\\_OEKO-TEX\\_R\\_-\\_Limit\\_Values\\_and\\_Individual\\_Substances\\_According\\_to\\_Appendices\\_6\\_\\_7\\_en.pdf](https://www.Oeko-Tex.com/importedmedia/downloadfiles/STANDARD_100_by_OEKO-TEX_R_-_Limit_Values_and_Individual_Substances_According_to_Appendices_6__7_en.pdf)
- [http://www.afirm-group.com/wp-content/uploads/2019/10/2019\\_AFIRM\\_RSL\\_2019\\_1003.pdf](http://www.afirm-group.com/wp-content/uploads/2019/10/2019_AFIRM_RSL_2019_1003.pdf)
- <https://feetfirst.se/globalassets/om-oss/vart-ansvar/pdf/20191017-rsl.pdf>

# Statens offentliga utredningar 2020

---

## Kronologisk förteckning

---

1. Översyn av yrket personlig assistent – ett viktigt yrke som förtjänar bra villkor. S.
2. Skärpta regler om utländska månggiften. Ju.
3. Hållbar slamhantering. M.
4. Vägen till en klimatpositiv framtid. M.
5. Fler rutjtjänster och höjt tak för rutavdraget. Fi.
6. En begriplig och trygg sjukförsäkring med plats för rehabilitering. S.
7. Brott mot djur – Skärpta straff och ett mer effektivt sanktionssystem. N.
8. Starkare kommuner – med kapacitet att klara välfärdsuppdraget. Fi.
9. Kunskapsläget på kärnavfallsområdet 2020. Steg för steg. Var står vi? Vart går vi? M.
10. Stärkt lokalt åtgärdsarbete – att nå målet Ingen övergödning. M.
11. Kompletterande bestämmelser till EU:s förordning om utländska direktinvesteringar. Ju.
12. Nya kapitaltäckningsregler för värdepappersbolag. Fi.
13. Att kriminalisera överträdelse av EU-förordningar. N.
14. Framtidens teknik i omsorgens tjänst. S.
15. Strukturförändring och investering i hälso- och sjukvården – lärdomar från exemplet NKS. S.
16. Ett effektivare regelverk för utlänningsärenden med säkerhetsaspekter. Ju.
17. Grönt sparande. Fi.
18. Framtidens järnvägsunderhåll. I.
19. God och nära vård. En reform för ett hållbart hälso- och sjukvårdssystem. S.
20. Skatt på modet – för att få bort skadliga kemikalier. Fi.

# Statens offentliga utredningar 2020

---

## Systematisk förteckning

---

### Finansdepartementet

- Fler ruttjänster och höjt tak för rutavdraget. [5]
- Starkare kommuner – med kapacitet att klara välfärdsuppdraget. [8]
- Nya kapitaltäckningsregler för värdepappersbolag. [12]
- Grönt sparande. [17]
- Skatt på modet – för att få bort skadliga kemikalier. [20]

### Infrastrukturdepartementet

- Framtidens järnvägsunderhåll. [18]

### Justitiedepartementet

- Skärpta regler om utländska månggiften. [2]
- Kompletterande bestämmelser till EU:s förordning om utländska direktinvesteringar. [11]
- Ett effektivare regelverk för utlänningsärenden med säkerhetsaspekter. [16]

### Miljödepartementet

- Hållbar slamhantering. [3]
- Vägen till en klimatpositiv framtid. [4]
- Kunskapsläget på kärnavfallsområdet 2020. Steg för steg. Var står vi? Vart går vi? [9]
- Stärkt lokalt åtgärdsarbete – att nå målet Ingen övergödning. [10]

### Näringsdepartementet

- Brott mot djur – Skärpta straff och ett mer effektivt sanktionssystem. [7]
- Att kriminalisera överträdelse av EU-förordningar. [13]

### Socialdepartementet

- Översyn av yrket personlig assistent – ett viktigt yrke som förtjänar bra villkor. [1]
- En begriplig och trygg sjukförsäkring med plats för rehabilitering. [6]
- Framtidens teknik i omsorgens tjänst. [14]
- Strukturförändring och investering i hälso- och sjukvården – lärdomar från exemplet NKS. [15]
- God och nära vård. En reform för ett hållbart hälso- och sjukvårdssystem. [19]