

## Remissvar om promemorian En enklare och tydligare kemikalieskatt (Fi2022/00478)

### Sammanfattning

Kemikalieinspektionen är generellt sett positiv till ekonomiska styrmedel som ett komplement till lagstiftning på kemikalieområdet för att minska miljö- och hälsorisker. Vi välkomnar promemorians ambition att förenkla tillämpningen och efterlevnaden av kemikalieskattelagen för både myndigheter och företag, och även höjningen av avdragsnivån för varor som inte innehåller klor, brom eller fosfor från 90 till 95 %. Dock skulle ett genomförande av promemorians förslag om ett enklare avdragssystem baserat enbart på innehåll av klor, brom och fosfor minska skattens styrande effekt och måluppfyllelse, dvs att minska förekomsten av farliga ämnen i människors hemmiljö.

Enligt Kemikalieinspektionens uppfattning skulle huvudförslaget i avsnitt 7.2 i redovisningen av den andra delen av Skatteverkets och Kemikalieinspektionens utredning i högre grad än promemorians förslag öka kemikalieskattens styrande effekt och måluppfyllelse.

Om regeringen önskar förenkla avdragskonstruktionen och samtidigt motverka risken för oönskad substitution så anser Kemikalieinspektionen att det alternativa åtgärdsförslaget, som redovisas i avsnitt 6.1 i den andra delen av Skatteverkets och Kemikalieinspektionens utredning, är att föredra framför promemorians förslag.

### Allmänna synpunkter på remissen

Kemikalieinspektionen är generellt sett positiv till ekonomiska styrmedel som ett komplement till lagstiftning på kemikalieområdet för att minska miljö- och hälsorisker. Vi välkomnar promemorians ambition att förenkla tillämpningen och efterlevnaden av kemikalieskattelagen för både företag och myndigheter, och även höjningen av avdragsnivån för varor som inte innehåller vare sig brom, klor eller fosfor från 90 till 95 %. Men för att kemikalieskattelagen ska få en avsiktlig styreffekt och måluppfyllelse, vara samhällsekonomiskt effektiv samt motverka oönskad substitution behöver den, enligt Kemikalieinspektionens uppfattning, ha hög precision och vara farobaserad. Vidare anser Kemikalieinspektionen det även i fortsättningen motiverat att avdragsrätten ska vara beroende av om ämnet är additivt eller reaktivt tillsatt då det påverkar risken för hur människor i sin hemmiljö, eller den yttre miljön, exponeras för ämnena. Kemikalieinspektionen vidhåller därför att huvudförslaget i Skatteverkets och Kemikalieinspektionens utredning<sup>1</sup> i högre grad uppfyller dessa kriterier och därför är att föredra framför promemorians förslag om ett enklare avdragssystem.

Om regeringen endast önskar förenkla avdragskonstruktionen och samtidigt motverka risken för oönskad substitution så är vår bedömning att det är att föredra att avdragsrätten kopplas enbart till brom och klor, av skäl som utvecklas närmare i avsnitt 6.1 i den andra delen av Skatteverkets och Kemikalieinspektionens utredning. Detta skulle ge en enkel skatt för brom och klor som motverkar oönskad substitution. Det förslag som nu lämnas i promemorian finner vi i praktiken skulle bidra till en fortsatt ökad risk för oönskad substitution samt till en ökad administration. Vi anser dock att avdragskonstruktionen i huvudförslaget i myndigheternas utredning är mer ändamålsenlig än såväl det alternativa förslaget från utredningen som promemorians förslag.

### Närmare synpunkter på remissen

I det följande lämnas närmare synpunkter på remissen enligt remissens disposition.

#### *Avsnitt 3.1 Ett enklare avdragssystem*

Kemikalieskattelagens nuvarande utformning kan leda till att vissa farliga ämnen ersätts av andra farliga ämnen (så kallad oönskad substitution). Ett exempel på det är att alla fosforbaserade flamskyddsmedel enligt nuvarande utformning medges samma skatteavdrag trots att de har mycket olika faroegenskaper. I myndigheternas utredning gavs förslag på ändringar av kemikalieskattelagens konstruktion med innebörden att en ny avdragskonstruktion borde införas som tar hänsyn till hur farliga flamskyddsmedlen som kan finnas i de skattepliktiga varorna bedöms vara. Skatten ska enligt förslaget i utredningen även fortsatt avgöras utifrån om medlen är additivt eller reaktivt tillsatta. Hur stora avdrag som är möjliga att göra för olika

---

<sup>1</sup> Skatteverket och Kemikalieinspektionen har haft regeringens uppdrag att utvärdera kemikalieskattelagens samhällsekonomiska effekter inklusive bedöma måluppfyllelse och kostnadseffektivitet, den administrativa bördan för skattskyldiga, Skatteverkets administration, skatteavdragens relevans samt eventuellt behov av justering av bilagan till lagen. I remissvaret refereras till detta uppdrag som "utredningen" då det är den beteckning som används i promemorian. Utredningens första del redovisades i oktober 2020 och den andra delen i maj 2021.

flamskyddsmedel ska enligt utredningens förslag anges i uttömmande bilagor till lagen. Denna konstruktion leder enligt Kemikalieinspektionens bedömning till att ämnen som är farliga beskattas högre än mindre farliga ämnen, något som överensstämmer med kemikalieskattelagens syfte och ger incitament för en användning av mer miljö- och hälsovänliga alternativ. Promemorian anger att utredningens förslag att ha två bilagor på lagnivå begränsar hur ofta det i praktiken är möjligt att uppdatera bilagorna eftersom lagstiftningsarbete kan vara tidskrävande. Detta möjliggör enligt promemorian för kringgående genom att farliga ämnen som finns i bilagorna ersätts med närbesläktade ämnen som är potentiellt lika farliga men som inte anges i bilagorna. Att det tar tid att uppdatera bilagorna är inte ett starkt argument anser vi då det även tar tid att produktutveckla (minst två år som anges i utredningen). Mot den bakgrunden anser vi att problemet med att uppdatera de föreslagna bilagorna överskattas i promemorian.

Promemorians slutsatser är att om avdragssystemet ändras så att det enbart baseras på grupperna brom, klor och fosfor, utan att beakta om föreningarna är additivt eller reaktivt tillsatta, eller dess funktion i varan, skulle det innebära att det blev betydligt lättare och billigare för de skattskyldiga att genom egna tester skaffa sig information om kemikalieinnehållet i de fall de inte kan få sådana uppgifter från leverantörer eller tillverkare. Detta anges vara fallet eftersom grundämnen kan mätas genom en s.k. XRF-mätning, som är en relativt snabb och billig mätmetod. Det uppges även göra det lättare för beskattningsmyndigheterna att göra stickprovskontroller.

Kemikalieinspektionen håller med om att ett avdragssystem baserat enbart på innehåll av grupperna brom, klor och fosfor, utan att beakta om föreningarna är additivt eller reaktivt tillsatta, eller dess funktion i varan skulle bli enklare.

Kemikalieinspektionen vill emellertid påpeka att detta samtidigt allvarligt försämrar kemikalieskattelagens precision och styreffekt eftersom:

- Den bedömning som gjordes i myndigheternas utredning, att det är bara de halogenerade flamskyddsmedlen som ur farosynpunkt kan betraktas som en enhetlig grupp gäller bara för ämnen med funktionen flamskyddsmedel. Andra halogenerade ämnen med andra funktioner som kan förekomma i elektronik, till exempel PVC, omfattas inte av den bedömningen.
- Inom gruppen fosforbaserade flamskyddsmedel finns det både ämnen med faroegenskaper som inger starka skäl för substitution och ämnen som inte ger anledning till substitution. En XRF-analys av fosfor kan identifiera att det finns fosfor i produkten men inte visa om det är ett farligt ämne.
- När det gäller alternativen utan klor, brom eller fosfor, som alltså inte analyseras genom XRF, finns det även bland dem både ämnen med faroegenskaper som inger starka skäl för substitution och ämnen som inte ger anledning till substitution. Detta hanteras inte med promemorians förslag.
- Att ett ämne är reaktivt tillsatt är en faktor som minskar potentialen för exponering avsevärt jämfört med om ämnet är additivt tillsatt. Om kemikalieskattelagens syfte är att minska tillförseln av farliga ämnen i hemmiljö och därigenom skydda människors hälsa så är exponeringen en central fråga. Detta motiverar att avdragsrätten enligt kemikalieskattelagen även fortsatt bör

baseras på indelningen avseende additivt och reaktivt tillsatta kemikalier eftersom det påverkar hur ämnet sprids och kan orsaka en exponering. Det är också i linje med hållbarhet och cirkulär ekonomi att minska spridning av farliga ämnen till både inomhus och utomhus miljöer.

- Bärbara XRF-apparater enbart kan detektera ämnen på den ytan man mäter. Exempelvis används stora mängder flamskyddsmedel för att skydda mönsterkort (kretskort) och dessa måste friläggas för att man ska kunna göra analyser med bärbara XRF:er. Varan behöver ofta därefter kasseras.
- Genom en XRF-analys får man inte någon information om huruvida ämnet är ett flamskyddsmedel eller om ämnet har annan funktion i varan
- För vissa modeller av bärbara XRF:er är detektionsgränsen för fosfor 0,5 % vilket gör att de inte kan användas för att detektera gränsen på 0,1 % fosfor.
- Promemorians förslag leder vidare till att alla varor som innehåller exempelvis PVC kommer att erhålla maximal skatt på grund av klorinnehållet. Enligt branschen är till exempel alla kylskåp försedda med en tätninglist som nästan alltid är gjord av PVC. Även om PVC kan innehålla farliga tillsatsämnen är inte PVC i sig att betrakta som en farlig polymer.

Promemorian föreslår att man i stället för att lägga fokus på flamskyddsmedel riktar styrmedlet mot alla typer av farliga ämnen i elektronik. Detta är lovvärt men styreffekten av de förslag som promemorian lägger fram blir bristfällig avseende detta syfte. Det finns också andra farliga ämnen i elektronik, till exempel ftalater och bisfenol A, men dessa ämnen berörs inte av den konstruktion av kemikalieskattelagen som föreslås i promemorian eftersom de inte innehåller vare sig klor, brom eller fosfor. Exempelvis är ftalater (mjukgörare) en sannolikt stor ämnesgrupp där man kommer att missa många farliga ämnen om man enbart fokuserar på halogener och fosfor, och att då säga att skatten syftar till att minska förekomsten av farliga ämnen generellt i människors hemmiljö blir felaktigt. Schablonisering genom att fokusera på klor, brom och fosfor fungerar någorlunda för flamskydd men är mindre bra när man vill inkludera en vidare grupp av kemiska ämnen. Det saknas alltså en vidare analys vilka farliga ämnen elektronik kan innehålla och hur kemikalieskattelagen ska konstrueras för att bidra till att minska exponeringen av dessa ämnen i hemmiljö. Inom ramen för myndigheternas utredning genomfördes en dialog med branschen och de ämnen som diskuterades i förhållande till kemikalieskattelagen var huvudsakligen flamskyddsmedel. För att klara brandsäkerhetskraven används flamskyddsmedel i nästan all elektronik och flera av dessa flamskyddsmedel har negativa hälso- och miljöegenskaper och en del är därför förbjudna i elektronik. I myndigheternas utredning granskades bilagan till lagen och man kunde konstatera att 99 % av ämnena i bilagan till den nuvarande kemikalieskattelagen är flamskyddsmedel. Utredningen föreslog åtgärder med en hög precision och styreffekt för att minska förekomsten av farliga flamskyddsmedel i elektronik. Utredningens analys kan dock inte användas som grund för förslagen i promemorian som avser alla farliga kemikalier.

*Avsnitt 4 Konsekvensanalys*

Förslagen i promemorian har inte konsekvensbedömts utifrån de områden mot vilka Skatteverket och Kemikalieinspektionen hade i uppdrag att utvärdera kemikalieskattelagen. Det har därför inte varit möjligt att jämföra utredningens förslag med de som nu lämnas i promemorian. Exempelvis är analysen i promemorian avseende förslagets betydelse för styrningen enligt syftet och måluppfyllelse knapphändig. Kemikalieinspektionen anser att det är centrala och betydande parametrar som bör beaktas vid en justering och ändring av kemikalieskattelagen.

I detta ärende har generaldirektören Per Ängquist beslutat. Lina Wendt-Rasch har varit föredragande. I den slutliga handläggningen har också Åsa Thors, Mattias Carlsson-Feng, Erik Gravenfors och juristen Magnus Petersson deltagit.

Per Ängquist

Lina Wendt-Rasch

*Beslutet är på grund av rådande situation med coronaviruset inte signerat.*